

PRÁVNÍ A PROCESNÍ NÁSTUPNICTVÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

HELENA PRÁŠKOVÁ

Téma právního a procesního nástupnictví je v odborné správní literatuře poněkud opomíjené. Správní orgány i správní soudy přitom přicházejí s problémem procesního nástupnictví poměrně často do styku a musí řešit praktické otázky s ním spojené. Správní řád¹ jako obecná právní úprava postupu správních orgánů otázku procesního nástupnictví výslovně neřeší, byť některá ustanovení s tímto institutem počítají.² Je zajímavé, že právní úpravu procesního nástupnictví neobsahuje např. ani německý³ nebo rakouský⁴ správní řád. Postup správních orgánů je tedy ponechán praxi správních orgánů i správních soudů, a samozřejmě i teorii správního práva.

Existence procesního nástupnictví vyplývá z povahy právního nástupnictví, kdy (při univerzální sukcesi) právní nástupce vchází do všech situací, ve kterých byl jeho předchůdce, tedy i do zahájeného řízení, při singulární sukcesi do jednotlivých práv a povinností týkajících se dané věci (tedy i do práv procesních). Dále je jeho užití odůvodňováno obecnými procesními zásadami, zejména zásadou hospodárnosti a procesní ekonomie (nebyla-li by připuštěna možnost procesního nástupnictví, musel by správní orgán zpravidla řízení zastavit a příp. zahájit nové s právním nástupcem).

V souvislosti s procesním nástupnictvím ve správním řízení si lze klást např. tyto otázky:

- Jaký je vztah právního a procesního nástupnictví?
- V jakých případech k právnímu nástupnictví dochází? Jak je to se zásadou neprenositelnosti veřejných subjektivních práv?

¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

² Např. § 66 odst. 1 písm. f) a § 66 odst. 2 (zastavení řízení v případě smrti nebo zániku účastníka, nemo-hou-li v řízení pokračovat jeho právní nástupci), § 73 odst. 2 poslední věta (závaznost pravomocného rozhodnutí i pro právní nástupce účastníků, jestliže je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci), § 78 odst. 1 věta druhá (právní nástupci vyjmenovaných osob, pokud by byli rozhodnutím vázáni, mohou dát podnět k prohlášení nicotnosti), § 102 odst. 3 (žádost o nové rozhodnutí podle § 101 může podat kterýkoli z účastníků původního řízení, nebo jeho právní nástupce za předpokladu, že je původním rozhodnutím přímo dotčen), § 108 (důsledek singulární a univerzální sukcese před a po nařízení exekuce), § 115 písm. e) – exekuce byla nařízena vůči neexistujícímu povinnému.

³ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) v. 25. 5. 1976 (BGBl I 1253), in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. 1. 2003 (BGBl. I S. 102).

⁴ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG), BGBl. Nr. 51/1991 (WV).

- Jaký je vliv univerzální a singulární sukcese na postavení účastníků? Jak se projevuje v postavení účastníků podle § 27 odst. 1 a účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu?
- Jak se projevuje právní a procesní nástupnictví v jednotlivých fázích, stádiích správního řízení (v řízení v prvním stupni, v odvolacím řízení, v přezkumném řízení, v řízení o obnově, ve správní exekuci)?
- V kterém okamžiku vzniká procesní a právní nástupnictví?
- Jak a jakou formou má reagovat správní orgán na zjištěné právní nástupnictví?

Je jisté, že všechny tyto a případně i další otázky není možno vyčerpávat v rámci tohoto článku. Chtěla bych se tedy věnovat jen některým z položených otázek⁵.

I. VZTAH PROCESNÍHO A PRÁVNÍHO NÁSTUPNICTVÍ

1. Procesním nástupnictvím se rozumí změna v osobě některého účastníka v důsledku univerzální nebo singulární sukcese.

Hmotněprávní nástupnictví neboli hmotněprávní sukcese je změnou oprávněného nebo povinného. Podle Právního slovníku právní nástupnictví „znamená relativní nabytí práva (povinnosti), tj. případ, kdy někdo nabývá právo (povinnost), které jiný pozbyl. Právní nástupce vstupuje vůči třetím osobám do právního postavení svého právního předchůdce (auktora). Právní nástupnictví bývá označováno též jako právní posloupnost (sukcese).“⁶

Univerzální sukcese znamená, že do všech práv a povinností právního subjektu nastupuje jiná osoba (osoby). Nastává přímo ze zákona, jakmile nastala skutečnost pro ni stanovená – u fyzické osoby je touto skutečností smrt, resp. prohlášení za mrtvého, u právnické osoby nastává právní nástupnictví při jejím zániku, dojde-li současně k převzetí jejího jmění jinou právnickou osobou (jinými právnickými osobami). U fyzických osob je důvodem univerzální sukcese v případě majetkových práv i pravomocně uložený trest propadnutí majetku.⁷

Singulární sukcese znamená, že jiná osoba nastupuje jen do některých práv nebo povinností. K tomu dochází nejčastěji právním úkonem oprávněného, ale též ze správního aktu (např. vyvlastněním).

Od procesního nástupnictví, kdy do procesních práv účastníka nastupuje jeho právní nástupce, je třeba odlišovat institut přistoupení a institut záměny účastníků.⁸ V občanském soudním řízení upravuje přistoupení a záměnu účastníků řízení ustanovení § 92 o.s.ř. Řeší případy, kdy oproti původnímu rozsahu účastníků řízení má dojít na straně žalobce či žalovaného ke vstupu další, v původní žalobě neoznačené osoby jako

⁵ Tento text navazuje na příspěvek přednesený na semináři „Aktuální problémy správního řízení“ pořádaném Nejvyšším správním soudem ve spolupráci s Justiční akademií ve dnech 9.–11. listopadu 2009 v Kroměříži. Sborník příspěvků ze semináře nebyl dosud vydán.

⁶ Srov. Hendrych, D. a kol.: Právní slovník. 2. rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck 2003, s. 709.

⁷ Srov. § 51 an. zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, § 66 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Dnem nabytí právní moci rozsudku se stává vlastníkem propadlého majetku stát.

⁸ Srov. např. Bureš, J., Drápal, Z., Krčmář, Z. a kol.: Občanský soudní řád. Komentář. I. Díl. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 404 an.

dalšího účastníka řízení, nebo na straně žalobce nebo žalovaného k vystoupení dosavadního účastníka a k jeho náhradě jinou osobou. Smyslem přistoupení a záměny účastníků je odstranění nedostatku pasivní nebo aktivní věcné legitimace, který tu byl již v době zahájení řízení. Oba tyto instituty přicházejí v úvahu pouze v řízení sporném. Také ve správním řízení se tento typ řízení (byť nepříliš často) vyskytuje. Ve sporném správním řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních rodinných nebo obchodních vztahů.⁹ K posledně uvedenému případu je nutno podotknout, že rozhodnutí správního orgánu ve věci soukromoprávní povahy nepodléhá přezkumu podle soudního řádu správního, ale v řízení o žalobě se postupuje podle ustanovení části páté o.s.ř. V rámci úpravy projednávání žalob je ale výslovně stanoveno v § 250b odst. 2 o.s.ř., že v průběhu řízení před soudem nesmí být změněn okruh účastníků, jaký tu byl v době rozhodnutí správního orgánu; to neplatí, došlo-li za řízení před soudem k procesnímu nástupnictví.

Můžeme tedy uzavřít, že o procesním nástupnictví lze uvažovat pouze tehdy, dochází-li k právnímu nástupnictví, jinými slovy řečeno, předpokladem procesního nástupnictví je hmotněprávní právní nástupnictví.

2. Otázku, kdy může dojít k hmotněprávní sukcesi ve vztazích veřejného práva, není lehké zodpovědět. Obvykle se tvrdí, že v zásadě jsou veřejná subjektivní práva a povinnosti nepřenositelná, že právní skutečnosti předvídané a právně významné v soukromém právu nemohou založit bez dalšího přechod veřejnoprávních oprávnění a povinností. Již J. Hoetzel však upozorňoval, že sukcese ve veřejnoprávních vztazích není v normách správního práva nic neobvyklého.¹⁰ Vyvrací na mnoha příkladech tehdy převažující mínění, že „veřejná práva už svou povahou lpějí na osobě oprávněncově“, že veřejná práva mají zpravidla ráz ryze osobní, takže není možné nástupnictví v práva veřejná, že právě v nemožnosti vzdát se veřejných práv je zásadní rozdíl mezi právem veřejným a soukromým.

V současné literatuře nalezneme pouze stručné poznámky k problému sukcese ve veřejnoprávních vztazích. Např. V. Vopálka¹¹ konstatuje, že veřejná práva jsou většinou nezadatelná a nepřenosná, osoby nemají možnost se jich vzdát, nebo je přenést na někoho jiného. Též T. Čebišová uvádí, že veřejná subjektivní práva jsou nezadatelná a v zásadě nepřenosná.¹² J. Staša¹³ se zabývá problémem právního nástupnictví v souvislosti s členěním správních aktů na správní akty ad personam a správní akty in rem,

⁹ Srov. § 141 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Ve sporném řízení rozhodují správní orgány např. spory o uzavření smlouvy mezi jednotlivými držiteli licencí a mezi držiteli licencí a jejich zákazníky podle zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, spory mezi osobami vykonávajícími komunikační činnosti podle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích apod.

¹⁰ Srov. Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Druhé přepracované vydání. Melantrich, Praha 1937, s.303 a 304., Hoetzel, J.: Strany v rakouském řízení správním. Praha 1991, s. 137 an. a literatura zde uvedená.

¹¹ Srov. Vopálka, V.: Administrativněprávní vztahy. In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 93.

¹² Srov. Čebišová, T.: Subjekty správního práva. In: Správní právo. Texty II. Praha: Aleko, 1991.

¹³ Srov. Staša, J.: Správní akty. In: dílo cit v pozn. 11, s. 209.

když posledně jmenované mohou být závazné i pro právní nástupce, na něž práva a povinnosti z těchto aktů přecházejí. Podobně též V. Sládeček.¹⁴ Teorie práva¹⁵ uvádí rozdíl mezi soukromými a veřejnými právy spočívající v tom, že zatímco se soukromými právy může jejich subjekt disponovat v mezích stanovených kogentními normami, s veřejnými subjektivními právy takto subjekt disponovat nemůže. Dále se zabývá povahou lidských práv jako subkategorií základních práv a konstatuje, že lidská práva mají povahu veřejných práv ve vztahu k veřejné moci, jsou v tomto vztahu nezadatelná, tj. nezcizitelná. Pokud jde o vztahy k jiným osobám (fyzickým nebo právnickým), je nutno od lidských práv, která jsou absolutně nezcizitelná (např. právo na život) lišit práva, s nimiž lze v té či oné míře disponovat (např. právo na ochranu před zveřejňováním údajů o soukromí).¹⁶ O procesním nástupnictví ve správním řízení se stručně zmiňuje komentářová literatura.¹⁷

Vzhledem k zaměření příspěvku na nástupnictví ve správním řízení se zužuje logicky předmět úvah jen na ty případy, kdy dochází k realizaci veřejných subjektivních práv a povinností prostřednictvím vydání správního aktu, nikoli na případy, kdy práva a povinnosti vznikají adresátům přímo ze zákona (např. oprávnění užívat pozemní komunikace v rámci obecného užívání, povinnost plnit povinnou školní docházku). Zákony z oboru veřejného práva neřeší situaci zániku adresáta veřejné správy tím, že by jeho práva a povinnosti přecházely na jeho soukromoprávní nástupce, ale zakládají nebo předpokládají jejich vlastní originální pozici (např. odpovědnost nového vlastníka pozemku za staré ekologické zátěže).

3. V zásadě platí ve správním řízení pravidlo, že rozhodnutí se vztahuje pouze na účastníky daného řízení, jen pro ně je závazné.¹⁸ Oprávnění mohou být udělena a povinnosti uloženy pouze osobám, které měly v řízení postavení účastníka řízení. Je to logické, protože tyto osoby buď řízení samy vyvolaly podáním žádosti o určitém obsahu nebo v řízení z moci úřední uplatňovaly svá stanoviska, návrhy, vyjadřovaly se k podkladům rozhodnutí, vznášely námitky, podávaly opravné prostředky apod. Správní orgán pak za součinnosti s účastníky vydal rozhodnutí, ve kterém vzal v úvahu (často subjektivní) hlediska uplatněná účastníky, jejich oprávněné zájmy, příp. posoudil jejich osobní poměry a okolnosti, které se jich týkají. Obecně lze proti přechodu nebo převodu práv, ale zejména povinností ze správního aktu na jiné osoby, než které v řízení vystupovaly jako účastníci řízení, namítnout následující. Tyto osoby se nemohly „podílet“ na vzniku správního aktu, nemohly se bránit proti jeho obsahu, často o jeho existenci (a o povinnostech jím uložených) vůbec nevěděly.¹⁹ V případě přechodu právních po-

¹⁴ Srov. Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s. 110.

¹⁵ Srov. např. Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 120 an.

¹⁶ Tamtéž.

¹⁷ Např. Mikule, V., Kopecký, M., Staša, J.: *Správní řízení ve věcech stavebních*. Praha: ABF, a.s., Nakladatelství ARCH, 1997, s. 35; Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 43; Nedorost, L., Sovák, Z., Větrovec, V.: *Správní řád. Komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 101 a 102.

¹⁸ Stranou ponechávám pravomocná rozhodnutí o osobním stavu, která jsou závazná pro každého (§ 73 odst. 2 správního řádu).

¹⁹ Jen výběrově k této problematice je možno poukázat na ustanovení § 596 a 597 občanského zákoníku, týkající se (faktických i právních) vad věci při uzavírání kupní smlouvy, na něž je povinen prodávající

vinností je pak třeba vzít v úvahu ústavněprávní požadavek ukládání povinností jen na základě zákona a v jeho mezích²⁰ a klást si otázku, zda možnost právního nástupnictví musí být založena výslovným zákonným ustanovením (viz dále).

Existence právního nástupnictví je tedy prolomením pravidla závaznosti správního rozhodnutí pouze pro účastníky řízení, je výjimkou odůvodněnou povahou věci, charakterem práv a povinností. O právním nástupnictví je možné uvažovat ve třech typech případů.

3.1 Nauka správního práva i judikatura se v zásadě shodují v tom, že přechod na právní nástupce je možný u těch práv a povinností, které se týkají určité věci, příp. jejích vlastností, resp. vztahu adresáta k určité věci.²¹ Subjekty práv a povinností bývají často určeny vlastnickým nebo jiným vztahem k věci (např. k pozemku, stavbě, zařízení, k ochranné známce, k lesu apod.). Pokud tedy správní orgán rozhoduje o právech a povinnostech osob, které se týkají movité či nemovité věci (ve smyslu občanského zákoníku), je jeho rozhodnutí závazné pro právní nástupce mající odpovídající právo k dané věci. Na právní nástupce přecházejí nejen práva, ale též povinnosti. Tato rozhodnutí se v nauce správního práva označují jako rozhodnutí in rem/ad rem nebo také jako věcná rozhodnutí, příp. rozhodnutí s věcným účinkem.²²

Klasickými příklady rozhodnutí in rem je územní rozhodnutí, stavební povolení, kolaudační souhlas, nařízení nezbytných úprav na stavbě, nařízení zabezpečovacích prací, povolení a nařízení odstranění stavby,²³ povolení k nakládání s vodami.²⁴

Otázkou je, zda nemají podobné postavení jako akty in rem akty, které se sice netýkají určité movité či nemovité věci, ale kdy správní orgán rozhoduje o určité skutečnosti, o charakteru a povaze určitého jednání nebo činnosti apod. Jako příklad lze uvést rozhodnutí správního orgánu, kterým deklaruje uzavření zakázané kartelové dohody²⁵ nebo vysloví souhlas s personálním a věcným vybavením, druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zařízením.²⁶

kupujícího upozornit. Dále např. § 11 odst. 6 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, stanoví, že pravomocné rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav pozemkový úřad předá katastrálnímu úřadu k vyznačení do katastru nemovitostí. Schválený návrh je závazným podkladem pro rozhodnutí pozemkového úřadu o výměně nebo přechodu vlastnických práv, určení výše úhrady a lhůty podle § 10 odst. 2, popřípadě o zřízení nebo zrušení věcného břemene k dotčeným pozemkům.

²⁰ Srov. čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

²¹ Srov. Staša, J.: Správní akty. In: dílo cit v pozn. 11, s. 209.

²² V německé a rakouské literatuře se používají různá označení, např. „sachbezogener Verwaltungsakt“, „dinglicher Bescheid“, „Bescheid mit dinglicher Wirkung“. Srov. např. Kopp, O., Ramsauer, U.: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 8. Auflage. München: C. H. Beck, 2003, s. 225 an., Hauer, W., Leukauf, O.: Handbuch des österreichischen Verwaltungsverfahrens, 6. Auflage. Wien: Linde Verlag, 2004, s. 671 an.

²³ Srov. tyto instituty upravené v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

²⁴ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů, ve svém § 11 odst. 1 stanoví, že práva a povinnosti vyplývající z povolení k nakládání s vodami, které bylo vydáno pro účel spojený s vlastnictvím k pozemkům nebo stavbám, přecházejí na jejich nabyvatele, pokud tyto pozemky a nebo stavby budou i nadále sloužit účelu uvedenému v povolení. To platí i pro jejich uživatele po dobu užívání těchto pozemků nebo staveb v rozsahu, který odpovídá rozsahu práv uživatele k nim, vyplývajících ze vzájemného vztahu mezi vlastníkem a tímto uživatelem.

²⁵ Srov. § 7 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Srov. § 10 odst. 3 písm. b) a § 18 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

3.2 Dále lze uvažovat o právním nástupnictví u veřejných práv a povinností majetkového charakteru; v řadě případů to stanoví výslovně zvláštní zákon (např. přechod daňové povinnosti,²⁷ nárok na dávky nemocenského pojištění,²⁸ nároky podle zvláštních „odškodňovacích“ zákonů, např. nárok na vypořádání za nemovitý majetek, který občan Československé republiky zanechal na území Podkarpatské Rusi v souvislosti s jejím smluvním postoupením Svazu sovětských socialistických republik²⁹ apod.).

3.3 Konečně je možné, aby právní nástupnictví založil zvláštní zákon. Některé zákony stanoví pro možnost právního nástupnictví určité podmínky, podmiňují jej souhlasem správního orgánu, omezují jej časově apod.³⁰

Názory o tom, v kterých případech a jakým způsobem se může uplatnit právní a procesní nástupnictví, se průběhem doby mění.³¹ Příčinou je zejména praktická potřeba umožnit přechod veřejných práv a zejména veřejných povinností na právní nástupce. Jinak by musel správní orgán znovu zahajovat řízení a znovu rozhodovat, mohly by již uplynout zákonné lhůty, vznikly by dodatečné náklady apod.

Exkurs:

Typickým případem měnicích se názorů na možnost právního nástupnictví je přechod odpovědnosti právnické osoby za správní (resp. šířeji veřejnoprávní) delikt na její právní nástupce. Dřívější striktní odmítání právního nástupnictví bylo odůvodňováno tím, že deklarace odpovědnosti a uložení trestu je ryze osobní povahy. Základní tezí trestní dogmatiky bylo, že každý má být odpovědný jen za své vlastní zaviněné jednání, nikomu nelze přičítat následky za jednání, které sám nespáchal, resp. spáchal někdo jiný, trest má být uložen pouze pachateli, jemuž také má způsobit újmu a působit na něj preventivně.

Tato teze trestní dogmatiky (zásada individuální odpovědnosti) však byla postupně opouštěna: vždyť již myšlenka veřejnoprávní odpovědnosti právnických osob předsta-

²⁷ Srov. § 6 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, § 239 až 241 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (s účinností od 1. 1. 2011).

²⁸ § 51 odst. 1 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění: Zemřel-li pojištěnec po vzniku nároku na dávku, přechází nárok na výplatu částek dávky, které nebyly pojištěnci vyplaceny, postupně na manžela (manželku), děti a rodiče, jestliže žili s pojištěncem v době jeho smrti v domácnosti, pokud pojištěnec splňoval podmínky nároku na výplatu dávky; tyto osoby vstupují též do řízení o dávce. Pokud pojištěnec neuplatnil nárok na výplatu dávky, mohou tento nárok uplatnit osoby uvedené ve větě první.

²⁹ § 3 odst. 3 zákona č. 212/2009 Sb., kterým se zmírňují majetkové křivdy občanům České republiky za nemovitý majetek, který zanechali na území Podkarpatské Rusi v souvislosti s jejím smluvním postoupením Svazu sovětských socialistických republik.

³⁰ Např. § 21 odst. 9 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, umožňuje, aby fyzická osoba, která je provozovatelem vysílání s licencií nebo provozovatelem převzatého vysílání, požádala, aby licence nebo registrace, která jí byla udělena, byla převedena na právnickou osobu. O žádosti rozhoduje Rada pro rozhlasové a televizní vysílání; žádosti vyhoví pouze v případě, že půjde o právnickou osobu, v níž má fyzická osoba 100% majetkovou účast.

Ustanovení § 13 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, upravuje institut pokračování v živnosti při úmrtí podnikatele. Zákonem vypočtené osoby mohou až do skončení řízení o projednání dědictví pokračovat v živnosti, pokračování v živnosti po skončení řízení o dědictví je možné za zákonem stanovených podmínek.

Podle § 27 odst. 7 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, může organizace smluvně převést dobývací prostor na jinou organizaci po předchozím souhlasu obvodního báňského úřadu.

³¹ Srov. např. Nolte, M., Niestedt, M.: Grundfälle zur Rechtsnachfolge im Öffentlichen Recht, JuS 11/2000, s. 1071 an, JuS 12/2000, s. 1172 an. a literatura a judikatura zde uvedená.

vovala průlom do této teze. Zdá se, že dalším zásahem do tradičního chápání trestní (soudní i správní) odpovědnosti je připuštění právního nástupnictví u právnických osob. Důvodem pro toto řešení je skutečnost, že existuje zásadní rozdíl mezi povahou fyzické a právnické osoby. První je fakticky existující osobou, druhá je právní fikcí. Právnická osoba je ovšem právním subjektem nadaným způsobilostí mít práva a povinnosti i způsobilostí k právním (tedy i protiprávním) úkonům. Zatímco fyzická osoba v zásadě nemůže změnit svoji totožnost, právnická osoba to učinit může. Již delší dobu je kritizována skutečnost, že v důsledku transformace, resp. zániku právnické osoby bez likvidace zaniká odpovědnost za správní delikt, protože zanikl původní subjekt správní odpovědnosti.³² Případy, kdy právnická osoba účelově zanikla bez likvidace např. fúzí, rozdělením apod., se záměrem vyhnout se odpovědnosti za správní delikt, praxe již mnohokrát zažila. Naplnění účelu trestání i uplatnění zásady rovnosti osob je zde zmařeno.

První pokus založit právní nástupnictví do trestní odpovědnosti představoval zamítnutý návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.³³ Ten stanovil ve svém § 7 podmínky přechodu trestní odpovědnosti právnické osoby na jejího právního nástupce a důsledky tohoto přechodu na rozhodování o druhu a výměře trestu nebo ochranného opatření. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení bližší odůvodnění neobsahuje, pouze konstatuje, že jde o problematickou součást trestní odpovědnosti právnických osob a uvádí inspiraci ve slovinské úpravě.

Myšlenku o přechodu odpovědnosti právnické osoby na jejího právního nástupce v oblasti správního trestání realizovala novela zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.³⁴ Tato úprava předcházela bouřlivá diskuse o kladech i záporech uvedené koncepce,³⁵ zejména na pozadí konkrétních projednávaných případů. Podle § 22b odst. 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže odpovědnost právnické osoby za správní delikt přechází na právního nástupce této osoby jen tehdy, pokud právní nástupce nejpozději v okamžiku vzniku právního nástupnictví věděl nebo vzhledem k okolnostem k svým poměrům mohl vědět, že se právnická osoba před vznikem právního nástupnictví dopustila jednání, které naplnilo znaky správního deliktu. Odst. 7 pak stanoví, že má-li zaniklá právnická osoba více právních nástupců, odpovídá za správní delikt každý z nich.³⁶ V ustanoveních o řízení je pak stanoveno, že pokud právnická osoba, která je podezřelá z uzavření zakázané dohody, zneužití dominantního posta-

³² Srov. např. Prášková, H.: Zánik trestnosti správních deliktů právnických osob, *Právní praxe*, 10/2000, s. 621 a násl., Staša, J.: K trestní odpovědnosti právnických osob. In: *Kolokvium o správním trestání*, *Správní právo* 1/2002, s. 31 an.

³³ Srov. PSP 2004, sněmovní tisk 745.

³⁴ Srov. zákon č. 155/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů. Zákon nabyl účinnosti 4. června 2009.

³⁵ Srov. zejména Šemora, V.: K procesnímu nástupnictví ve správním řízení, zejména s ohledem na řízení o soutěžních deliktech, *Právní rozhledy* 5/2007, s. 175 an., Neruda, R., Gachová, L.: Ještě k procesnímu nástupnictví zaniklých právnických osob v soutěžních věcech, *Právní rozhledy* 15/2007, s. 561 an., Kindl, J.: Do třetice k procesnímu nástupnictví zaniklých právnických osob v soutěžních věcech, *Právní rozhledy* 21/2007, s. 789 an., Bejček, J.: Veřejný zájem, procesní nástupnictví a spravedlnost aneb „fiat lex (in stricto nonsensu), pereat iustitia?“, *Právní rozhledy* 12/2008, s. 441 an. Dále srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 17/2008 – 298.

³⁶ Dále je pak upraveno vyměřování sankce v případě právního nástupnictví (§ 22b odst. 7) a přechod povinnosti zaplatit pravomocně uloženou pokutu na právního nástupce (§ 22b odst. 8).

vení nebo nedovoleného uskutečňování spojení zanikne, vede se řízení podle tohoto zákona s jejími právními nástupci.³⁷ Je tedy výslovně upraveno procesní nástupnictví, zákon ale nic bližšího o postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pro tento případ neuvádí. Pro případ pochybností, zda je někdo účastníkem řízení, však nelze podle § 25a citovaného zákona užít ustanovení § 28 správního řádu.

Zajímavé je, že ani zmíněný vládní návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, se otázkou postupu soudu při procesním nástupnictví nezabývá, přestože upravuje ve své čtvrté části, hlavě první (Zvláštní ustanovení o trestním řízení proti právnickým osobám) nezbytné procesní odchylky od trestního řádu. V trestním řízení se občanský soudní řád (kde je upraven postup soudu při univerzální sukcesi) neuplatní ani subsidiárně, ani přiměřeně a trestní řád logicky neobsahuje ustanovení o možném procesním nástupnictví, protože přechod odpovědnosti fyzické osoby na právní nástupce není přípustný. Dalo by se tedy očekávat, že zákon o trestní odpovědnosti právnických osob tuto problematiku alespoň v základech upraví. V části o trestním řízení proti právnickým osobám je ale upravena pouze procedura oznamování a schvalování úkonů právnické osoby směřujících k jejímu zrušení, zániku nebo k přeměně, pokud již bylo proti ní zahájeno trestní stíhání.

4. Právní (a tedy i procesní nástupnictví) je naopak vyloučeno v těch případech, kdy práva a povinnosti, o něž v řízení jde, jsou vázány podle hmotného práva pouze na osobu účastníka řízení (např. rozhodnutí o přijetí na vysokou školu, udělení, pozastavení, omezení nebo odnětí řidičského oprávnění, udělení státního občanství), kdy je určitá skutková podstata podle právního předpisu podmíněna existencí určitého účastníka řízení (např. rozhodnutí, kterým nebyla osoba uznána práce neschopnou), kdy smrtí (zánikem) účastníka řízení dochází podle hmotného práva k zániku právního vztahu, o nějž v řízení šlo (např. v řízení o přestupku).

Je ovšem pravdou, že ne všechna práva a povinnosti vztahující se k osobě musí mít vždy ryze, čistě, výlučně osobní charakter, předmětem řízení mohou být práva a povinnosti, která nejsou vázány výlučně na osobu účastníka řízení, mohl by je vykonávat i někdo jiný. Která by to mohla být, může být v jednotlivých případech sporné, stejně jako otázka, zda lze uvažovat o přechodu práv a povinností z rozhodnutí, která sice nejsou in rem, ale nejsou ani výlučně osobního charakteru.

O procesním nástupnictví nelze také uvažovat v řízení o udělení oprávnění, ve kterém se posuzují okolnosti a skutečnosti spojené s konkrétní osobou, resp. se musí znovu zkoumat u nástupnického subjektu splnění zákonných podmínek, např. v řízení o udělení licence k provozování linkové osobní dopravy.³⁸ Podobně též rozhodování o přiznání či nepřiznání osvobození od správních nebo soudních poplatků (zjišťují se osobní a majetkové poměry určité osoby).

Některé zvláštní zákony právní nástupnictví výslovně vylučují. Explicitní vyjádření nepřenosnosti a nepřevoditelnosti jimi upravených práv a povinností upravuje např.:

³⁷ Srov. § 21a odst. 4 cit. zákona.

³⁸ Srov. § 10 a § 16 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů. K tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 17/2007 – 135.

- zákon č. 228/2005 Sb., o kontrole obchodu s výrobky, jejichž držení se v České republice omezuje z bezpečnostních důvodů, § 6 – povolení k obchodu nelze převést ani nepřechází na právní nástupce,
- zákon č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, § 13 odst. 2 – povolení k obchodu s vojenským materiálem je nepřenosné; při zániku právnické osoby nepřechází na jejího právního nástupce,
- zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, § 6 – (bankovní) licence se uděluje na dobu neurčitou a není převoditelná na jinou osobu,
- zákon č. 280/1992 Sb., o rezortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, § 4 odst. 5 – udělované povolení není převoditelné na jinou osobu.

5. Zásadní otázkou je, zda k právnímu nástupnictví může dojít již na základě skutečnosti, že se jedná a práva o povinnosti „způsobilé“ k přechodu na právní nástupce či zda je třeba založit právní nástupnictví výslovně zvláštním zákonem. Správní řád vyjadřuje možnost právního nástupnictví obecně v § 73 odst. 2 – „Jestliže je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci (odkaz na § 118 až 121 občanského zákoníku), je pravomocné rozhodnutí závazné i pro právní nástupce účastníků.“³⁹ Z této formulace vyplývá, že správní řád nepodmiňuje možnost právního nástupnictví tím, že se ustanovení uplatní jen tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon, a že tedy k právnímu nástupnictví dochází vždy, kdy jsou naplněny předpoklady stanovené v § 73 odst. 2 správního řádu. Z toho vycházejí též zvláštní zákony, které byly vydány nebo novelizovány po nabytí účinnosti správního řádu. Např. stavební zákon z roku 2006 již neobsahuje výslovné ustanovení o tom, že určitá rozhodnutí (územní rozhodnutí, stavební povolení a rozhodnutí o prodloužení jeho platnosti, apod.) jsou závazná i pro právní nástupce účastníků řízení.

Tím samozřejmě není vyloučeno, aby jednotlivé zvláštní zákony výslovně stanovily, že určitá práva a povinnosti přechází na právní nástupce (viz výše).

Na tomto místě je vhodné zmínit též ustanovení § 162 odst. 1 správního řádu, podle kterého mohou ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo správní řízení, popř. ti, kdož účastníky takového řízení jsou, uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevyklučuje-li to povaha věci nebo zvláštní zákon. K uzavření takové smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu. Podle dikce tohoto ustanovení by se mohlo zdát, že adresáti veřejné správy mohou veřejnoprávní smlouvu uzavřít i bez výslovného zákonného zmocnění a (za splnění obecných zákonných podmínek a pokud to povaha věci dovoluje) převést veřejnoprávní oprávnění nebo povinnosti na jinou osobu. Odborná literatura však spíše vyslovuje (nikoli nesporný) názor,⁴⁰ že takto nakládat s veřej-

³⁹ Toto ustanovení může vzbuzovat řadu otázek. Na jednu z nich upozorňuje J. Staša v díle cit. v pozn. 11, s. 209, pozn. č. 32 – s ohledem na hmotněprávní charakter není systematicky vhodně zařazeno mezi procesními pravidly. Další otázkou je užití a obsah samotného pojmu „závaznost“. Domnívám se, že „závaznost“ a „přechod práv a povinností na právní nástupce“ není totéž. Navíc termín „závaznost“ používá totéž ustanovení ve smyslu povinnosti řídit se pravomocným rozhodnutím, respektovat jej (srov. též okruh závazných – jsou to nejen účastníci, ale též správní orgány, jiné osoby, v některých případech kdokoli).

⁴⁰ Blíže k tomu např. Staša, J.: Veřejnoprávní smlouvy. In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 274 an., Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 923 an.

nými subjektivními právy, ale zejména povinnostmi bez výslovného zmocnění ve zvláštním zákoně nelze.

V žádném případě nelze připustit, aby sám správní orgán mohl svým rozhodnutím (bez opory v zákoně) založit právní nástupnictví do práv nebo povinností, o kterých rozhodl.⁴¹

6. Je tedy možno shrnout, že pokud zvláštní zákon výslovně nestanoví, že práva a povinnosti ze vztahů, které upravuje, přecházejí na právní nástupce nebo naopak právní nástupnictví výslovně nevyloučí, je na správním orgánu (a posléze správním soudem), aby vyložil, zda hmotněprávní povaha věci, povaha práv a povinností v konkrétním případě umožňuje nástupnictví či nikoli. Pochopitelně takové posouzení není vždy snadné.

Závěrem ještě jedna poznámka. O právním nástupnictví a procesním nástupnictví lze ve správním řízení hovořit pouze ve vztahu k účastníkům řízení, nikoli ve vztahu ke správnímu orgánu, který řízení koná. Pokud se v průběhu řízení změní hmotněprávní věcná působnost správního orgánu, je třeba rozlišit, zda došlo ke změně správního orgánu jen co do stupně⁴² nebo zda působnost přešla na jiný druh správního orgánu. Není-li zákonem stanoveno něco jiného, dokončí zahájená řízení ten správní orgán, na který přešla hmotněprávní působnost a pravomoc, tedy i věcná příslušnost (§ 10 správního řádu). Uvedená situace je obvykle výslovně řešena v přechodných ustanoveních příslušného zákona.⁴³ O jiný případ jde tehdy, pokud by byl správní orgán právním nástupcem adresáta veřejné správy (např. Ministerstvo financí se stalo právním nástupcem zrušeného Fondu dětí a mládeže, a jako takové se stalo kontrolovanou osobou v rámci kontroly prováděné Nejvyšším kontrolním úřadem).⁴⁴

V řízení před správním soudem, který na základě žaloby přezkoumává rozhodnutí správního orgánu, se správní orgán stává jedním z účastníků soudního řízení. Změní-li s před podáním žaloby nebo v průběhu soudního řízení působnost ve věci, a ta byla přesunuta na jiný správní orgán, stává se žalovaným ex lege správní orgán, na který působnost přešla (§ 69 s.r.s.).⁴⁵

II. VYBRANÉ PROBLÉMY PROCESNÍHO NÁSTUPNICTVÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Dojde-li ke ztrátě způsobilosti být účastníkem řízení v důsledku univerzální či singulární sukcese během správního řízení, musí správní orgán řešit otázku,

⁴¹ Od toho je třeba odlišit případ, kdy správní orgán pouze v rozhodnutí konstatuje, že dané rozhodnutí je závazné i pro právní nástupce účastníků.

⁴² Ustanovení § 132 správního řádu upravující zásadu perpetuatio fori, resp. perpetuatio iurisdictionis se vztahuje pouze na určení místní příslušnosti, resp. věcné příslušnosti co do stupně.

⁴³ Přechodné ustanovení, podle kterého se „zahájená řízení dokončí podle dosavadních předpisů“, lze ale vyložit pouze jako ustanovení procesního charakteru, nelze jej vyložit kompetenčně.

⁴⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Aps 3/2008 – 125.

⁴⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 AFs 116/2006-66 (ČNB namísto Komise pro cenné papíry v řízení o kasační stížnosti). K řešení případu, kdy správní orgán byl zrušen bez právního nástupce srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj.2 As 82/2006 – 82, čj. 8 As 52/2007 – 134.

zda pokračovat v řízení s právními nástupci dosavadního účastníka (pokud existují) nebo zda bude nutné řízení vést v modifikované podobě (např. s užším okruhem účastníků řízení) nebo jej zastavit. Jak již bylo výše uvedeno, není procesní nástupnictví ve správním řádu upraveno. Postup správních orgánů je ponechán praxi správních orgánů i správních soudů. Ty budou zřejmě procesní pravidla dovozovat obecně z koncepce správního řízení, příp. též z úpravy procesního nástupnictví v jiných procesních úpravách,⁴⁶ příp. též ze soudní judikatury o této otázce.⁴⁷

1. Nezpůsobilost být účastníkem řízení zakládá možnost procesního nástupnictví pouze tehdy, došlo-li k ní až po zahájení řízení. Pokud by správní orgán zahájil řízení s osobou, která zemřela nebo zanikla již před zahájením řízení, jde o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení (od počátku nebyla způsobilá být účastníkem řízení a nemohla tedy vůbec vstoupit do procesních vztahů) a správní orgán by musel řízení zastavit.

Zajímavá situace by mohla nastat, pokud by k sukcesi došlo před zahájením řízení v mezidobí mezi podáním žádosti a jejím dojitím příslušnému správnímu orgánu, resp. mezi vydáním oznámení o zahájení řízení z moci úřední a jeho oznámením účastníku řízení. Pokud se správní orgán o této skutečnosti dozví, měl by zřejmě v řízení o žádosti žádost odložit,⁴⁸ v řízení z moci úřední (nebylo-li řízení zahájeno oznámením jiným účastníkům) oznámit zahájení řízení právnímu nástupci, protože oznámením právnímu předchůdci řízení zahájeno nebylo. Složitější by byl případ, kdy se správní orgán o takové sukcesi nedozví⁴⁹ a vede řízení a vydá rozhodnutí přiznávající právo nebo ukládající povinnost neexistující osobě. Zejména v posledně uvedeném případě by mohlo jít o případ nicotného rozhodnutí.⁵⁰

Na způsobilost být účastníkem řízení naopak nemá vliv změna označení účastníka (např. změna jména nebo příjmení, změna názvu právnické osoby), správní orgán pokračuje v řízení a v jeho dalším průběhu změnu respektuje. Pokud ke změně označení

⁴⁶ Srov. zejména ustanovení občanského soudního řádu (které se přiměřeně použije i na řízení ve správním soudnictví podle § 64 s.r.s.) a literaturu k těmto otázkám, např. Bureš, J., Drápal, Z., Krčmář, Z. a kol.: Občanský soudní řád. Komentář. I. Díl. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, David, Z., Ištváněk, F., Javůrková, N., Kasíková, M., Lavický, P. a kol.: Občanský soudní řád. Komentář. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, Bureš, J., Drápal, L.: K procesnímu nástupnictví při singulární sukcesi, Právní rozhledy 4/1997, s. 161 an., Ficová, S.: Poznámka k procesnímu nástupnictví při singulární sukcesi, Právní rozhledy 7/1998, s. 369 an., Balák, F.: Ještě k otázce, zda má singulární sukcese za následek procesní nástupnictví, Právní rozhledy 6/1997, s. 319, Bejček, J.: Veřejný zájem, procesní nástupnictví a spravedlnost aneb „fiat lex (in stricto nonsensu), pereat iustitia?“, Právní rozhledy 12/2008, s. 441 an.

⁴⁷ Srov. např. č. 136 SJS, č. 193 SJS 2/1998, č. 970, 11/2006 Sb. NSS, č. 1096, 3/2007 Sb. NSS, č. 1433, 1/2008 Sb. NSS, rozsudky NSS čj. 5 As 74/2008-97, 5 Afs 17/2008-298, 4 Ans 2/2008 – 66, 2 Afs 55/2007 – 107, 3 Ads 154/2008 – 94, č. 1780 – 3/2009 Sb. NSS apod.

⁴⁸ Srov. § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu. Tento případ lze zřejmě považovat za situaci obdobnou té, když z úkonu nelze zjistit, kdo jej učinil.

⁴⁹ Např. nenařídí ústní jednání, ke kterému by osobu předvolal (předvolání je podle § 59 úkonem, který se povinně doručuje do vlastních rukou), nemusí vyzývat účastníka k vyjádření se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu) nebo tuto výzvu nedoručuje do vlastních rukou (což mu zákon neukládá – srov. § 36 a § 19 odst. 4 správního řádu).

⁵⁰ Tzv. absolutní omyl v osobě adresáta představuje podle nauky správního práva i judikatury jeden z důvodů nicotnosti rozhodnutí. Srov. např. Staša, J.: Správní akty. In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 228 an., z judikatury správních soudů např. č. 16. in: Mazanec, M.: Soudní judikatura ve věcech správních 1993–1997, č. 49, SJS 5/1994, č. 193, SJS 2/1998, č. 380, SJS 2/1999, č. 527, SJS 13-15/1999.

dojde před zahájením řízení, postupuje se v řízení o žádosti podle § 45 odst. 1 správního řádu.

2. K procesnímu nástupnictví dochází ze zákona (ex lege) okamžikem vzniku právního nástupnictví (univerzální nebo singulární sukcese). Je tomu tak proto, že ve správním řízení je účastenství vázáno na toho, o jehož právech a povinnostech má být v řízení rozhodováno (žadatele nebo osoby, vůči níž zahájil správní orgán řízení z moci úřední), resp. je spjato s jeho hmotněprávním vztahem k předmětu řízení. Pokud je určitá osoba účastníkem řízení výlučně z toho důvodu, že je nositelem subjektivního hmotného práva nebo povinnosti, pak změna v jeho nositeli má za následek, že se zpravidla ex lege změní i účastník řízení.⁵¹ Složitější je posouzení procesního nástupnictví osoby, která je považována za účastníka řízení z důvodu tzv. tvrzeného účastenství (§ 28 odst. 1 správního řádu), zde by musel správní orgán zřejmě zvažovat, z jakých důvodů a z jakých skutečností osoba své účastenství dovozuje.

Správní orgán je povinen ke změně v osobě účastníka přihlédnout z úřední povinnosti (stanovení okruhu účastníků řízení je jednou ze základních procesních podmínek, správní orgán musí tento okruh zkoumat nejen k okamžiku zahájení správního řízení, ale kdykoli v jeho průběhu). Z veřejnoprávní povahy správního řízení lze dovodit, že na rozdíl od civilního procesu, kde se soud zabývá procesním nástupnictvím při singulární sukcesi (nebo univerzální sukcesi, aniž by účastník ztratil způsobilost být účastníkem řízení) pouze k návrhu žalobce,⁵² správní orgán musí k této skutečnosti přihlédnout i bez návrhu.

Výjimku představují pouze sporná řízení vedená správním orgánem (§ 141 správního řádu), kde navrhovatel musí navrhnout změnu účastníka řízení, nastala-li po zahájení řízení skutečnost spojená s přechodem nebo převodem práv nebo povinností tvořících předmět řízení. Správní orgán by pak měl návrhu usnesením vyhovět, prokáže-li se, že tyto podmínky byly splněny. Podmínkou je též souhlas osoby, která má v řízení vstoupit na místo navrhovatele, naopak souhlas odpůrce nebo toho, kdo má vstoupit na jeho místo, se nevyžaduje.⁵³

Zjistí-li tedy správní orgán, že osoba ztratila způsobilost být účastníkem řízení nebo že došlo k přechodu nebo převodu práv a povinností, musí prošetřit skutečnosti rozhodné pro další postup v řízení. Dojde-li k závěru, že (podle povahy předmětu řízení) může v řízení pokračovat s právním nástupcem, musí především zjistit, zda právní nástupce existuje.

Pokud účastník nemá právního nástupce, je třeba rozlišovat, zda šlo o účastníka podle § 27 odst. 1 nebo účastníka podle § 27 odst. 2 správního řádu. Pokud ztratil způsobilost být účastníkem řízení účastník podle § 27 odst. 1 správního řádu, je tato skutečnost důvodem pro zastavení řízení, protože řízení bez účastníka, o jehož právech

⁵¹ Srov. Kopecký, M.: Účastníci správního řízení. Právní rozhledy, 3/1998, s. 112, Mikule, V., Kopecký, M., Staša, J.: Správní řízení ve věcech stavebních. Praha: ABF, a.s., Nakladatelství ARCH, 1997, s. 35.

⁵² Srov. § 107a o.s.ř., blíže k tomu Bureš, J., Drápal, L.: K procesnímu nástupnictví při singulární sukcesi, Právní rozhledy 4/1997, s. 161 an., Bureš, J., Drápal, Z., Krčmář, Z. a kol.: Občanský soudní řád. Komentář. I. Díl. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 491 an.

⁵³ Domnívám se, že i bez výslovné právní úpravy lze takový postup dovést analogicky z ustanovení § 107a o.s.ř.

a povinnostech se v řízení jedná a rozhoduje, není možné. Šlo-li naopak o účastníka podle § 27 odst. 2 správního řádu (tedy v zásadě o osobu, která může být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech), není třeba řízení zastavovat a správní orgán bude pokračovat v řízení s užším okruhem účastníků řízení.

Existuje-li právní nástupce (právní nástupci), musí správní orgán z úřední povinnosti zjistit, kdo jím je. Nestačí vyzývat ostatní účastníky, aby označily procesní nástupce, ani bez dalšího přijmout za účastníka osobu, která prohlašuje, že je procesním nástupcem.

Při univerzální sukcesi jsou právním nástupcem zemřelé fyzické osoby její dědici, popř. ti z nich, kteří podle výsledku dědického řízení převzali právo nebo povinnost, o něž v řízení jde,⁵⁴ resp. stát, nenabude-li dědictví žádný dědic.⁵⁵ Byl-li zůstavitelem povolán nebo soudem ustanoven správce dědictví, je procesním nástupcem zemřelé fyzické osoby (jde-li o práva a povinnosti ve správě dědictví) do doby ukončení správy dědictví. Právním nástupcem zaniklé právnické osoby jsou ti, na něž při zrušení právnické osoby bez likvidace nebo v jiných zákonem stanovených případech přešlo její jmění nebo ti, o nichž to stanoví zvláštní právní předpis. Je-li takových subjektů více, vstupuje do řízení ten z nich, který převzal práva a povinnosti, o něž v řízení jde.⁵⁶ K procesnímu nástupnictví může dojít též v důsledku prohlášení konkursu.⁵⁷

Při singulární sukcesi vstupuje do řízení nabyvatel práva nebo povinnosti, které byly převedeny nebo přešly z původního účastníka řízení na nabyvatele. Totéž platí pro případ, kdy na právního nástupce přecházejí všechna práva a závazky týkající se převáděné části právnické osoby (např. na základě smlouvy o prodeji podniku nebo jeho části podle § 476 an. obchodního zákoníku, na základě rozhodnutí o oddělení části obce podle § 21 obecního zřízení). Pokud na nabyvatele byla převedena nebo přešla pouze část z práva nebo povinnosti, budou účastníky oba (v rozsahu svých práv a povinností).

V některých typech řízení nemusí účastenství jednoho vždy vylučovat účastenství druhého, řízení by mohlo být vedeno i s více účastníky (např. s původním i novým majitelem ochranné známky, byl-li by spor o tom, kdo je majitelem ochranné známky).⁵⁸

⁵⁴ Srov. § 107 odst. 2 o.s.ř.

⁵⁵ Srov. § 462 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Za stát hospodaří s majetkem a jedná v řízení před správními orgány organizační složky státu příslušné podle § 11 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, resp. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (§ 2 odst. 1 zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů).

⁵⁶ Podobně srov. Bureš, J., Drápal, Z., Krčmář, Z. a kol.: Občanský soudní řád. Komentář. I. Díl. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 485.

⁵⁷ Srov. § 246 odst. 1, § 266 odst. 3 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), blíže např. Bureš, J., Drápal, Z., Krčmář, Z. a kol.: Občanský soudní řád. Komentář. I. Díl. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 485, náleze Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 199/04 (Sb. nález a usn. ÚS, svazek 35, č. 195, s. 561), rozsudek NSS 2 Afs 55/2007 – 107.

⁵⁸ Č. 1096, 3/2007 Sb. NSS (řízení o výmazu ochranné známky): I. Uvedení majitele ochranné známky, o jejíž výmaz navrhovatel žádá, je sice povinnou náležitostí návrhu, avšak zjištění, že majitelem je někdo jiný, nebrání projednání návrhu, neboť okruh účastníků řízení je stanoven v § 38 odst. 1 zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách. II. Jestliže je v průběhu řízení o výmaz ochranné známky zapšán do rejstříku jiný majitel, lze v řízení pokračovat s tímto novým majitelem jako s procesním nástupcem. Řízení o výmaz ochranné známky je řízením směřujícím k vydání rozhodnutí ad rem; v takovém řízení je proto procesní nástupnictví přípustné.

Má-li osoba pochyby o tom, zda (příp. v jaké rozsahu) na ní v důsledku právního nástupnictví přešla určitá práva nebo povinnosti, mohla by zřejmě podat žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

O procesní nástupnictví nemůže jít v případech, kdy neexistuje vůbec procesní legitimace osoby k určitému úkonu (např. nelegitimovaná osoba by podala odvolání nebo žádost o prominutí zmeškaného úkonu apod.).

3. Zjišťování, kdo je procesním nástupcem, může být někdy složité a zdlouhavé, správní orgán v některých případech nemůže v řízení ihned pokračovat. Je otázkou, zda může z tohoto důvodu přerušit řízení. Správní řád v taxativním výčtu důvodů pro přerušení řízení v § 64 neuvádí jako samostatný důvod zjišťování procesního nástupce, a důvod upravený v § 64 odst. 1 písm. c) – tedy probíhající řízení o předběžné otázce nelze podle mého názoru využít. Předběžnou otázkou se rozumí otázka, na jejímž posouzení a řešení závisí rozhodování ve věci samé, přičemž meritorní rozhodnutí o takové otázce přísluší jinému orgánu (zejména jinému správnímu orgánu nebo soudu). Tento charakter ale zjišťování procesního nástupce, zejména otázka, jaký je okruh zůstavitelových dědiců v dosud neskončeném dědickém řízení, nemá. Podobně také zjišťování procesního nástupce po zaniklé právnické osobě může být obtížné, ale není důvodem pro přerušení řízení.⁵⁹ Je ovšem otázkou, zda tento důvod přerušení řízení ve správním řádu nechybí a zda by neměla být zvážena jeho úprava. Inspiraci by bylo možno nalézt v občanském soudním řádu.

Správní orgán tedy musí provést šetření o otázce procesního nástupnictví, přičemž není vyloučeno, aby dále v řízení postupoval i před skončením řízení o dědictví, např. tehdy, je-li v dědickém řízení pouze jediný dědic nebo podle závěti má určitou věc převzít jeden z dědiců.⁶⁰ Pokud je zjišťování procesního nástupce věcně i časově náročné, může správní orgán takové osobě (osobě, která není známa) ustanovit opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. e) správního řádu. Povinnost ustanovit opatrovníka nemá, nejde-li o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo (§ 32 odst. 3 správního řádu).

Je-li zjišťování možných procesních nástupců složité a zdlouhavé, je otázkou, zda by (dovoluje-li to povaha věci) správní orgán mohl vydat rozhodnutí jen v části věci

V odůvodnění tohoto rozsudku je konstatováno, že účastenství jednoho nemusí vždy vylučovat účastenství druhého, řízení by mohlo být vedeno i s více účastníky (např. by bylo sporné, kdo je majitelem ochranné známky), ale rozhodnout o výmazu by bylo možné jen vůči majiteli a vůči ostatním by bylo řízení ukončeno procesním rozhodnutím.

⁵⁹ Úprava postupu civilního soudu při procesním nástupnictví výslovně počítá s možností přerušení řízení (§ 107 odst. 1 o.s.ř.). Již z konstrukce tzv. překážek postupu řízení je zřejmé, že občanský soudní řád nepovažuje zjišťování procesního nástupce za řešení předběžné otázky (kdy soud vyčkává rozhodnutí jiného soudu nebo orgánu), protože přerušení řízení z tohoto důvodu je upraveno v jiném ustanovení (§ 109 o.s.ř.). Proto také možnost přerušení řízení upravuje přímo a samostatně v § 107 (procesní nástupnictví při ztrátě způsobilosti být účastníkem řízení).

⁶⁰ Některé zvláštní zákony mohou pro tento případ stanovit zvláštní pravidla. Např. podle § 6 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, zemřel-li vlastník pozemku, který je předmětem pozemkových úprav, a soud o dědictví pravomocně usnesením ještě nerozhodl, jsou účastníky řízení osoby podle sdělení soudu nebo soudního komisaře. Tyto osoby si na výzvu pozemkového úřadu mohou do stanovené lhůty určit zástupce pro doručování písemností. V případech, kdy soud nebo soudní komisař nepodá sdělení ve lhůtě stanovené pozemkovým úřadem, zastupuje tyto osoby v řízení o pozemkových úpravách opatrovník, kterým může být i obec.

podle § 148 odst. 1 písm. b) správního řádu, ve kterém by rozhodl o právních poměrech jen některých (známých) účastníků řízení.

4. Další otázkou je postup správního orgánu po zjištění, kdo je právním nástupcem původního účastníka. Má správní orgán o tom, s kým bude v řízení pokračovat namísto původního účastníka, rozhodnout formou usnesení jako rozhodnutí o procesní otázce? Nebo má správní orgán po tomto zjištění bez dalšího s procesním nástupcem jednat jako s účastníkem řízení?

Správní řád nestanoví správnímu orgánu obecně pravomoc vydávat usnesení o tom, s kým bude pokračovat v řízení (na rozdíl od občanského soudního řádu, který stanoví, že o této otázce soud vždy rozhodne usnesením⁶¹). Pouze tehdy, bylo-li by sporné, kdo se má stát procesním nástupcem dosavadního účastníka, vydá správní orgán usnesení o tom, zda osoba je či není účastníkem podle § 28 odst. 1 správního řádu. Pokud není osoba procesního nástupce sporná, správní orgán o otázce procesního nástupnictví nerozhoduje, ale bez dalšího pokračuje v řízení s procesním nástupcem (uvědomí jej o nařízeném ústním jednání, doručuje mu písemnosti apod.). K procesnímu nástupnictví tedy dochází ze zákona (ex lege), případné usnesení správního orgánu o tom, že určitá osoba je účastníkem, má deklaratorní charakter.⁶² S tím, že došlo k procesnímu nástupnictví a jaká zjišťování v této věci prováděl, se správní orgán musí vypořádat v odůvodnění meritorního rozhodnutí.

Nevyžaduje se souhlas procesního nástupce se vstupem do řízení. Pokud by tomu tak bylo, mohlo by to v mnoha případech znamenat, že řízení by muselo být zastaveno nebo návrh zamítnut. Nové řízení by mohlo být problematické s ohledem na uplynutí hmotněprávních lhůt, vznikly by neodůvodněné náklady, nebyl by naplněn veřejný zájem na rychlé reakci správního orgánu na aktuální situaci apod. K tomu lze jen dodat, že se všeobecně uznává, že procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, že procesní právo musí být s hmotným právem v jednotě a že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Výjimkou je pouze případ sporného správního řízení (viz výše).

5. Sukcesor (univerzální i singulární) vstupuje do té procesní pozice, v které se řízení nacházelo v době nastalé sukcese. Musí tedy přijmout stav řízení, jaký tu je v době jeho nástupu do řízení.⁶³ Tato skutečnost vyplývá z povahy nástupnictví, protože při sukcesi dochází k přechodu (podle povahy věci) buď všech práv a povinností (při univerzální sukcesi), nebo těch, o které v řízení jde (při singulární sukcesi), tedy i práv a povinností procesních. Důsledkem toho

- procesní nástupce je vázán všemi úkony, které v řízení učinil jeho procesní předchůdce,
- správní orgán nemusí opakovat důkazní řízení, znovu vyzývat k vyjádření se k podkladem rozhodnutí, znovu oznamovat procesní rozhodnutí, příp. i meritorní rozhodnutí,

⁶¹ Srov. § 107 odst. 1 o.s.ř.

⁶² Srov. např. Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 223 an.

⁶³ V řízení podle o.s.ř. je tato zásada výslovně vyjádřena v § 107 odst. 4.

- platí-li v řízení zásada koncentrace, nelze již přihlížet k námitkám, které by chtěl procesní nástupce vznést, pokud uplynula doba pro jejich podání, sporné (vzhledem k „nepravé koncentraci“) může být uplatňování novot⁶⁴ v odvolacím řízení procesním nástupcem s poukazem na to, že je v důsledku nástupu až v odvolacím řízení nemohl uplatnit v řízení před orgánem prvního stupně,
- nemůže žádat o obnovu řízení z důvodu podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu s tím, že nemohl (z důvodu pozdějšího vstupu do řízení) v původním řízení uplatnit nové, dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy,
- nemůže podat žádost o prominutí zmeškání úkonu (§ 41 správního řádu), který včas neprovedl jeho procesní předchůdce,
- naopak může rozšířit žádost (za podmínek stanovených v § 41 odst. 8 správního řádu), může zúžit předmět žádosti nebo vzít žádost zpět (§ 45 odst. 4 správního řádu).

Samostatným problémem je vliv ztráty způsobilosti být účastníkem řízení na běh procesních lhůt, pokud ještě neuplynuly. Občanský soudní řád na tento případ pamatuje výslovným ustanovením § 56, podle kterého se běh procesních lhůt (stanovených zákonem i určených soudem) přerušuje a vstupem jiného účastníka začíná běžet nová lhůta od doby, kdy do řízení vstoupili. Důvodem je odstranění nepříznivých procesních následků (zejména ztráty možnosti úkon provést) v situaci, kdy v průběhu lhůty nebyla osoba vůbec způsobilá úkon provést. Ve správním řádu není přerušení běhu procesních lhůt v důsledku ztráty způsobilosti být účastníkem řízení upraveno. Přitom i ve správním řízení nalezneme řadu procesních lhůt zákonných (např. lhůta pro podání odvolání) nebo určených správním orgánem (např. lhůta pro odstranění nedostatků podání, lhůta pro vyjádření se k podanému odvolání apod.), kde by bylo možno uvažovat o přerušení jejich běhu. Užití analogie k ustanovení § 56 o.s.ř. je však sporné, zejména pro jiný charakter řízení před správním orgánem a jiné postavení účastníků v něm. Je však otázkou, zda by nebylo vhodné takto postupovat alespoň ve vztahu k účastníkům řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu a uvážit případné doplnění zákona v tomto směru. Důvody by byly shodné s důvody úpravy přerušení běhu procesních lhůt v civilním procesu – odstranění nepříznivých procesních následků pro procesní nástupce, zajištění rovnosti účastníků řízení, jednoduchost, přehlednost a hospodárnost řešení.

6. O procesním nástupnictví lze uvažovat jen tehdy, pokud ke skutečnosti, která jej zakládá, dojde během správního řízení, tedy od zahájení řízení do jeho pravomocného skončení.

Po nabytí právní moci rozhodnutí již nejde o procesní nástupnictví, právní nástupci ovšem mají oprávnění:

- dát podnět k prohlášení nicotnosti,⁶⁵
- podat žádost o nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu,⁶⁶

⁶⁴ Srov. § 82 odst. 4 správního řádu.

⁶⁵ Podle § 78 odst. 1 správního řádu: „Účastníci řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí, a dále ti, kdož jsou uvedeni v písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí, jakož i právní nástupci všech těchto osob, pokud by byli rozhodnutím vázáni, mohou dát podnět k prohlášení nicotnosti rozhodnutí.“

⁶⁶ Podle § 102 odst. 3 správního řádu může žádost podat kterýkoli z účastníků původního řízení, nebo jeho právní nástupce za předpokladu, že je původním rozhodnutím přímo dotčen.

- podat podnět k přezkumnému řízení, protože takový podnět může podat kdokoli. Určité kvalifikované postavení účastníka původního řízení (a zřejmě tedy i jeho právního nástupce) se však může projevit v možnosti správního orgánu rozhodnout v přezkumném řízení v autoremeduře (§ 95 odst. 2 správního řádu),
 - podat žádost o obnovu řízení podle § 100 odst. 1, resp. § 149 odst. 6 správního řádu. Jak už bylo výše uvedeno, právní nástupce by ale nemohl uplatňovat důvod, že vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy existující v době původního řízení, pokud je neuplatnil jeho právní předchůdce, ač tak učinit mohl.
- Jestliže však již probíhá řízení o obnově, nové řízení nebo přezkumné řízení, pak procesní nástupnictví opět přichází v úvahu.

Přechod povinnosti uložené účastníku rozhodnutím na právního nástupce vyvolává určité důsledky i ve správní exekuci. Pokud sukcese nastala před nařízením správní exekuce na nepeněžitá plnění, řídí se postup správního orgánu podle § 108 odst. 1 a 2 správního řádu, pokud nastala po nařízení exekuce, podle § 108 odst. 3 správního řádu. Pro exekuci na peněžitá plnění se uplatní podle § 106 odst. 3 správního řádu postup pro správu daní. Daňový řád stanoví, že při výkonu daňové exekuce se postupuje podle občanského soudního řádu.⁶⁷

Správní řád i občanský soudní řád shodně stanoví zásadu, že proti jinému nebo ve prospěch jiného, než kdo je uveden v exekučním titulu, lze nařídit a provést exekuci, jen jestliže je prokázáno, že na něj přešla nebo byla převedena povinnost z rozhodnutí. Tato skutečnost musí být řádně prokázána. Dojde-li k sukcesi po nařízení exekuce, pokračuje v zásadě exekuční orgán s právními nástupci. U singulární sukcese však může být v některých případech pokračování v exekuci sporné, například jde-li o exekuci na peněžitá plnění (ať již vyplývající z původního rozhodnutí nebo z rozhodnutí o uložení donucovacích pokut) formou prodeje movitých či nemovitých věcí.⁶⁸ Zde (při změně povinného) by byla exekuce vedena na majetek někoho jiného než je povinný. Domnívám se, že v takovém případě by bylo nutné zastavit exekuci, zřejmě podle § 115 písm. g), tedy z důvodu nepřipustnosti provedení exekuce, protože nastal stav, pro který nelze exekuci provést,⁶⁹ a případně nařídit novou exekuci vůči novému povinnému.

ZÁVĚR

Tento příspěvek nemohl vyčerpat všechny problémy spojené s právním nástupnictvím ve veřejnoprávních vztazích a s procesním nástupnictvím ve správním řízení. Mnohé jsou předkládány jako otázky, řešení nejsou nesporná. Účelem příspěvku je proto též podnítit odbornou diskusi na uvedené téma, případně rozšířit položené otázky o další.

⁶⁷ Srov. § 73 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, § 177 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

⁶⁸ Srov. § 73 odst. 5 písm. c) a d) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, § 178 odst. 5 písm. e) a f) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

⁶⁹ Podobně podle § 268 odst. 1 písm. h) o.s.ř.

LEGAL AND PROCEDURAL SUCCESSION IN ADMINISTRATIVE PROCEEDING

Summary

Legal and procedural succession in administrative proceedings is not defined by the law, and activities to be pursued, and steps to be taken by administrative bodies, if succession arises, are not governed by legislation. The requirement for procedural succession to occur is the existence of substantive law succession (universal or singular succession). Only such public law rights and duties may pass to a legal successor, which apply to a particular thing, or its properties, or to the relationship between the addressee and a particular thing (acts *in rem*) if public rights and duties of a property nature are at issue; it is also possible where it is explicitly so provided by a special law (e.g. the passage of liability of a legal entity for an administrative delict under the Protection of Competition Act). Legal succession is, on the other hand, excluded with respect to rights and duties of solely a personal nature. The article deals with the question of whether legal succession may arise due to the fact that the rights and duties at issue are “qualified” to pass to a legal successor, or whether legal succession should be expressly constituted by the law.

Where the capacity to act as a participant in proceedings ceases to exist as a result of universal or singular succession during administrative proceedings, the relevant administrative body must solve the question whether it may continue the proceedings with legal successors of the former participant (should such exist) or whether it is necessary to conduct a modified proceeding (with a reduced number of participants), or whether the proceedings should be discontinued. In the absence of the regulation of procedural succession in administrative law, administrative bodies generally derive the procedural rules from the conception of administrative procedure, from the regulation of procedural succession in other types of procedure and/or from relevant case law. The article circumscribes the commencement of procedural succession, the duty of administrative bodies to consider legal succession by virtue of office and to carry out necessary examination with respect to potential procedural successors, a possibility to suspend proceedings due to that fact, the position of a procedural successor after his joining the proceedings, the impact of the ceased capacity to participate in proceedings upon procedural time-limits, the stages of proceedings where procedural succession is relevant and what the role of procedural succession is at subsequent stages of procedure including administrative execution.