

# Správní právo procesní

4. aktualizované a doplněné vydání



Soňa Skulová  
a kolektiv

*Vydavatelství  
a nakladatelství  
Aleš Čeněk, s.r.o.*



## KAPITOLA 1

POJEM A PODSTATA SPRÁVNÍHO PRÁVA  
PROCESNÍHO A SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ1.1 SPRÁVNÍ PRÁVO PROCESNÍ, POJEM  
A PODSTATA

**Správní právo** jako právní odvětví, s jehož předmětem úpravy je spjata velké množství speciálních právních předpisů a v nich obsažených norem správního práva, je vnitřně poměrně výrazně členěno a strukturováno. V tomto smyslu zaujímá velice významné postavení **část procesně právní**, která, vedle úpravy některých dalších procedur, zahrnuje zejména problematiku obecné i zvláštních úprav správního řízení.

**Správní právo procesní** již svým samotným pojmovým označením signalizuje, že představuje subsystém právního řádu, zaměřený na úpravu procesních postupů při výkonu veřejné správy. Při vymezování pojmu **správní právo procesní** (hovoříme o právu v objektivním slova smyslu) je klíčovou otázkou vyložení jeho vztahu ke **správnímu právu** vnímanému obecně, resp. ke správnímu právu vnímanému jako celek. Takto je správní právo v našich podmínkách všeobecně považováno za ucelené a jednotné **odvětví právního řádu**, resp. odvětví práva. Toto odvětví práva se vyznačuje tím, že jde o souhrn norem správního práva, které jsou obsaženy v četných právních předpisech různé právní síly a jejichž posláním je upravovat postavení a chování subjektů ve vztazích, které vznikají a uskutečňují se v souvislosti s postavením a realizací veřejné správy.

Postavení správního práva procesního jako kompaktního subsystému vnitřního systému správního práva souvisí s vlastní charakteristikou správního práva jako právního odvětví. Pro uznání existence samostatného právního odvětví ve vždy daném systému práva je rozhodující naplnění tzv. odvětvotvorných kritérií.

K tzv. **odvětvotvorným kritériím** v systému práva patří především samostatnost předmětu právní úpravy a jeho odlišitelnost od předmětu právní úpravy jiných právních odvětví, dále příslušná metoda právní regulace,

vnitřní systémová soudržnost (systémová charakteristika) předmětného okruhu právních norem a nakonec i objektivní zájem společnosti na existenci dané výšece právního řádu jako samostatného odvětví práva.

Pro vymezení správního práva jako samostatného právního odvětví je především charakteristické, že upravuje **postavení a chování subjektů** ve vztazích, které vznikají a uskutečňují se v souvislosti s realizací **výkonné moci ve stá-  
tě** ve sféře veřejné správy. Tyto vztahy jsou vztahy společenské, a proto lze koncentrovaněji předmět regulace správního práva vymežit jako **společenské vztahy**, které vznikají a realizují se v souvislosti s výkonem veřejné správy. Tyto společenské vztahy jsou zpravidla konkretizovány, a to jak co do obsahu, tak co do subjektů, přičemž jedním ze subjektů takovýchto vztahů bývá vždy orgán veřejné správy. Ten vystupuje jako nositel veřejné moci a ta je rozhodující pro utváření obsahu příslušných vztahů upravovaných správním právem. Tyto vztahy jsou tak v podstatě vztahy realizace veřejné správy, a proto lze při určité míře zjednodušení tohoto problému předmět regulace správního práva vymežit jako **veřejnou správu**. Specifikace předmětu správního práva má z hlediska jeho charakteristiky jako právního odvětví ten význam, že k tomuto právnímu odvětví lze přiřazovat jen ty právní normy, které upravují příslušný předmět a ten je také základním předpokladem pro to, aby tyto normy bylo možné považovat a také označovat za normy správního práva.

Pro společenské vztahy, které vznikají a realizují se v souvislosti s výkonem veřejné správy, je s ohledem na postavení správního práva jako samostatného právního odvětví charakteristické, že jsou upravovány specifickou **metodou právní regulace**, která společně s předmětem úpravy správní právo významně profiluje. Tato metoda právní regulace se zpravidla pojmově označuje jako **administrativně-právní metoda regulace** společenských vztahů, a její podstata spočívá v tom, že vyjadřuje mocenskou převahu subjektů veřejné správy jako nositelů veřejné moci v příslušných správně právních vztazích.

Administrativně-právní metoda regulace společenských vztahů je tedy výrazem nerovnosti subjektů v příslušných vztazích, a to výrazem **právní nerovnosti** a závislosti adresáta správně právního působení na subjektu tohoto působení. Tato metoda vyplývá z právně mocenské podstaty veřejné správy a je výrazem skutečnosti, že záměr regulace správního práva může směřovat, a v konkrétních situacích často také směřuje, proti konkrétnímu zájmu či vůli adresáta příslušného pravidla chování, a stejně tak i adresáta působení orgánů veřejné správy ve smyslu těchto pravidel chování.

Metoda administrativně-právní regulace doplňuje předmět správního práva v tom smyslu, že zatímco podle předmětu lze vymežit „co“ správní „právo“ upravuje, metoda regulace dává odpověď na otázku „jak“ jsou příslušné vztahy upravovány.

Pro existenci správního práva jako samostatného právního odvětví je dále významná **vnitřní systémová soudržnost** předmětného okruhu právních norem, tj. norem upravujících příslušný předmět regulace správního práva a současně vyjadřujících administrativně-právní metodu regulace. Smyslem tohoto tzv. odvětvotvorného kritéria je blíže a přesněji ohraničit dané právní odvětví vyšší mírou vzájemné soudržnosti do něj patřících právních norem, než je charakteristická mezi normami rozdílných právních odvětví, a relativní systémovou samostatností předmětného okruhu právních norem ve vztahu k normám jiných právních odvětví. Toto odvětvotvorné kritérium pak společně s naplněním kritérií ostatních umožňuje charakterizovat tzv. systém správního práva. Ten je v jistém smyslu představován obsahově srovnatelnými subsystemy správního práva, tvořenými správním právem organizačním, správním právem hmotným, správním právem procesním, a dále ještě specificky vyčleněným subsystemem označovaným jako správní právo trestní. Vnitřní členění správního práva na jeho jednotlivé systémové prvky nevyjadřuje jen jeho vnitřní diferencovanost, ale současně i jeho vnitřní soudržnost a jednotu. Na příslušné systémové prvky správního práva, resp. na jeho jednotlivé subsystemy, lze sice nahlížet jako na relativně samostatné právní celky, ovšem jen v rámci správního práva jako jednotného právního odvětví. To souvisí se společnou odvětvově právní podstatou daných systémových prvků správního práva a s jejich vzájemnou propojeností a provázaností.

Pokud jde o poslední tzv. odvětvotvorné kritérium v systému práva, tj. o **objektivní zájem společnosti na existenci** dané výšece právního řádu jako **samostatného právního odvětví**, je třeba uvést, že toto kritérium a jeho naplnění je odrazem důležitosti a významu, které společnost dané výšece práva přiznává. V zemích kontinentálně evropského typu právní kultury jsou taková důležitost a takový význam správnímu právu jednoznačně přiznávány, což potom nachází své vyjádření ve vždy daném systému práva.

**Správní právo** je tedy možné charakterizovat jako samostatné a ucelené odvětví práva, které má specifický předmět úpravy, specifickou metodu právní regulace, jakož i výrazné vnitřní systémové zpřehlednění. Jedná se o velice široké a současně dosti dynamické právní odvětví, jemuž je také přiznáván

odpovídající právní význam. **Správní právo procesní** je potom třeba vnímat jako subsystém správního práva, který současně vykazuje všechny obecné znaky, charakteristické pro správní právo jako celek. Mimo to zcela logicky obsahuje i určité diferenční znaky, které umožňují jeho relativní subsystémové vyčlenění v rámci správního práva jako celku. To souvisí zejména s konkretizací jeho předmětového zaměření.

Hovoříme-li o procesech ve veřejné správě z obecně teoretického pohledu, je třeba mít na zřeteli veškeré v úvahu přicházející **procedurální postupy ve veřejné správě**, což má svůj vliv i na chápání **správního práva procesního**, byť v pojetí **subsystému správního práva**.

Veřejná správa v organizačním pojetí představuje účelově zaměřený systém, zřízený resp. vybudovaný za účelem zabezpečení činnosti výkonné moci ve státě ve sféře veřejné správy, či jinak vyjádřeno, za účelem realizace veřejné správy jako činnosti zvláštního druhu. Těžiště realizace činnosti veřejné správy přitom spočívá v realizaci obsahu norem správního práva hmotného, které zahrnují specifikaci práv a povinností adresátů veřejnosprávního působení v jednotlivých oblastech a úsecích veřejné správy jako uceleného systému, při současném využití obsahu organizačních, kompetenčních i procesních norem správního práva. K realizaci veřejné správy přitom slouží příslušné prostředky s povahou diferencovaných, právně upravených, procedurálních forem činnosti veřejné správy.

Procedurálními formami realizace veřejné správy tak rozumíme cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám. Z hlediska základního poslání veřejné správy mají rozhodující význam a postavení tzv. **vnější procedurální formy realizace**, směřující bezprostředně vůči adresátům práv a povinností. Těmito procedurálními formami jsou:

- proces vydávání normativních správních aktů,
- proces vydávání individuálních správních aktů,
- proces vydávání správních aktů smíšené povahy,
- proces vydávání nejrůznějších vyjádření, osvědčení, sdělení apod.,
- proces uzavírání veřejnoprávních smluv.

Vedle nich mezi procedurálními formami realizace veřejné správy vystupují ještě tzv. **vnitřní procedurální formy**, které mají ve vztahu k vnějším procedurám postavení podpůrné. Jejich význam spočívá v tom, že slouží

k zabezpečení vlastního chodu veřejné správy a pro její fungování plní nezástupitelnou roli. Těmito procedurálními formami jsou:

- proces vydávání interních normativních aktů,
- proces vydávání interních individuálních pokynů.

Většina těchto procedurálních forem realizace veřejné správy je v právním slova smyslu svou povahou představována jednostrannými procesy, které jsou pro veřejnou správu typické a převažující. Mimo to se v jistém rozsahu ve veřejné správě realizují i specifické dvoustranné procesy, vedoucí k uzavírání dohod správně právního charakteru, resp. tzv. veřejnoprávních smluv.

Procesy realizace veřejné správy na sebe berou ve velké většině případů formu **procesu vydávání správních aktů**. Mezi ostatními procedurálními formami realizace zaujímají správní akty významné postavení, neboť v nich se nejvýrazněji projevuje veřejně mocenský charakter veřejné správy, a dále i výkonná, podzákonná a nařizovací povaha její činnosti. Procesy vydávání správních aktů mohou být realizovány jen v mezích působnosti příslušných správních orgánů a způsobem stanovených v právních normách, neboť jenom v takových případech jsou výsledné akty pro jejich adresáty závazné. Procesy vydávání správních aktů přitom představují nestejnorodou skupinu procedurálních forem realizace veřejné správy, diferencovanou podle toho, zda jsou výsledné správní akty výsledkem normotvorné činnosti správních orgánů, nebo výsledkem aplikace práva, a dále i podle toho, zda adresát aktu stojí vně, či uvnitř organizačního systému veřejné správy.

Proces vydávání **normativních správních aktů** směřuje ke správním aktům, které jsou projevem klasické normotvorné činnosti orgánů veřejné správy. Podmínkou platnosti normativních správních aktů je jejich publikace. Vyhlášení nebo oznámení normativních správních aktů ve Sbírce zákonů, případně jinou předepsanou formou, je formálním předpokladem jejich pojetí jako obecných právních předpisů, a tedy i jako pramenů správního práva.

Zvláštním případem normativních správních aktů jsou akty, které nesměřují vůči subjektům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě, nýbrž které naopak směřují vůči subjektům ovládaným organizační podřízeností ve vztahu ke správnímu orgánu, který takový normativní akt vydal. Úprava procesu jejich vydávání přitom vyplývá z příslušných organizačních předpisů. Tyto normativní akty zpravidla slouží k řízení podřízených pracovníků a orgánů, které jsou v příslušném organizačním systému daným správním orgánem řízeny a jemu podřízeny. Jedná se

o **interní normativní akty**, resp. interní normativní pokyny, obvykle označované jako interní normativní instrukce, nebo normativní akty řízení.

Vydávání správních aktů se zdaleka nevyčerpává jen normativními správními akty. V převážné většině případů je třeba, aby oprávnění a povinnosti stanovené v zákonech, případně i v normativních správních aktech, byly dále konkretizovány individuálními správními akty.

Proces vydávání **individuálních správních aktů** představuje takovou procedurální formu činnosti orgánů veřejné správy, která je zpravidla výsledkem rozhodování (rozhodnutím) správního orgánu o subjektivních právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech určitého konkrétního subjektu v postavení tzv. účastníka správního řízení (tedy ve správním řízení). Tyto akty jsou chápány jako **akty aplikace správního práva**, neboť představují použití obecných pravidel chování obsažených v příslušných správně právních normách na konkrétní případy. Jako akty aplikace správního práva, se dané individuální správní akty, resp. daná rozhodnutí, člení na tzv. **rozhodnutí konstitutivní**, jimiž se zakládají, mění, nebo ruší určité správně právní vztahy, a na tzv. **rozhodnutí deklaratorní**, jimiž se autoritativně stvrzuje existence či neexistence určitého správně právně relevantního stavu. Zvláštním případem jsou **rozhodnutí procesní**, jimiž se v zákonem stanovených případech rozhoduje o příslušných procesních otázkách.

Vedle individuálních správních aktů vydávaných ve správním řízení přichází v úvahu řada dalších diferencovaných individuálních aktů, které jsou výsledkem jiných procedurálních postupů (než „správního řízení“), přičemž se může jednat o nejrůznější **vyjádření, souhlasy, stanoviska** a jiná podobná **opatření**.

Individuální správní akty směřují vždy ke zcela konkrétním, tj. individualizovaným subjektům správního práva, kteří vystupují jako účastníci předmětného aplikačního procesu. Jistým způsobem se tedy na tomto procesu podílí.

Adresáty individuálních správních aktů mohou být, obdobně jako u normativních správních aktů, jednak subjekty stojící vně organizačního systému veřejné správy, a jednak rovněž správním orgánům organizačně podřízené subjekty. V případě vnitřního zaměření individuálních správních aktů se jedná o **individuální služební akty**, obvykle označované jako individuální služební pokyny, vydávané však bez podílu jejich adresátů na procesu jejich přípravě a vydávání.

Pokud jde o **správní akty smíšené povahy**, ty jsou vždy výsledkem specifické procedury, což souvisí s tím, že tyto akty současně vykazují jak některé znaky aktů normativních, tak některé znaky aktů individuálních, avšak ani normativními, ani individuálními akty nejsou.

V případě **veřejnoprávních smluv** se jedná o **dohody správně právního charakteru**, sloužící k řešení úkolů výkonu veřejné správy. Termín **dohody správně právního charakteru** se pro tyto formy činnosti u nás užíval zejména v 90. letech 20. století, v současnosti se však terminologie teorie správního práva i praxe veřejné správy stále zřetelněji vrací k dnes již (v našich podmínkách) historické správně právní terminologii, která pro tuto formu činnosti používala označení **veřejné smlouvy**.<sup>1</sup>

Naše správní právo tak ve větším nebo menším rozsahu zahrnuje proces všech výše uvedených procedurálních forem realizace, přičemž největší pozornost je platnou právní úpravou věnována procesu přípravy a vydávání individuálních správních aktů, jakožto procesu aplikace správního práva.

Souhrn právních norem upravujících všechny tyto procesy pak představuje **správní právo procesní**. Ze systémového hlediska lze lišit jednak **správní právo procesní v širším slova smyslu**, které zahrnuje veškeré normy správního práva procesního charakteru, tj. normy upravující veškeré právně formálně předepsané procedury a postupy orgánů veřejné správy, a **správní právo procesní v užším, resp. klasickém slova smyslu**, které zahrnuje ty procesní normy správního práva, jež upravují aplikační procesy ve veřejné správě. Tato procesní úprava je v současné době v rozhodující míře obsažena v **zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád**<sup>2</sup> (nyní již ve znění pozdějších předpisů).

1 K tomu srovnej například HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 272 a násled.

2 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, byl přijat dne 24. 6. 2004, s účinností od 1. 1. 2006. Tento zákon, je, v návaznosti na předchozí zákon č. 71/1967 Sb. v naší historii úpravy správního řízení, v pořadí druhou právní úpravou procesních postupů ve veřejné správě ve formě zákona. Předchozí úprava správního řízení měly vždy toliko „prováděcí“ charakter k zákonu o organizaci politické správy či k zákonům o národních výborech a byly vydávány ve formě vládního nařízení, resp. nařízení vlády. Správnímu řádu z roku 1967 tak bezprostředně předcházela správní řád ve formě nařízení vlády č. 91/1960 Sb., vydaný k provedení zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech, před tím šlo o správní řád ve formě nařízení vlády č. 20/1955 Sb., vydaný k provedení zákona č. 13/1954 Sb., o národních výborech, a ještě před tím šlo o „prvorepublikový“ správní řád ve formě vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., vydaný k provedení zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy. V této souvislosti je nutno ještě poznamenat, že současný správní řád, tedy zákon č. 500/2004 Sb., nahradil správní řád, který v našich podmínkách ze všech předchozích „správních řádů“ platil nejdelší dobu, v praxi se vžil a je jenom dobře, že

V teorii i praxi našeho správního práva se přitom **správním právem procesním** obvykle, či převážně, rozumělo, a i nadále rozumí, předmětné správní právo procesní v užším slova smyslu,<sup>3</sup> které se do konce platnosti předchozího správního řádu<sup>4</sup> omezovalo toliko na úpravu tzv. správního řízení. To souviselo s tím, že předchozí správní řád meritorní úpravu jiných procesních postupů ve veřejné správě neobsahoval.<sup>5</sup>

Tak při vymezování správního práva procesního ve smyslu pozitivně-právním donedávna v našich podmínkách platilo, že tato oblast práva upravovala, či zejména upravovala, procesně právní postavení subjektů tzv. správního řízení, jakož i vlastní procesně právní postup při rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech tzv. účastníků správního řízení, konaného před orgány veřejné správy. Pohled na předmět právní regulace správního práva procesního v režimu současné právní úpravy však ukazuje, že z procedurálního hlediska předmětné právní normy neupravují jen postupy při tzv. *správním řízení*. Stávající správní řád je základem úpravy nejen tzv. *správního řízení*, ale dále je i základem procedurální úpravy *dalších četných aplikačních postupů ve veřejné správě*.

Současný správní řád přivedl naše správní právo procesní (v rozměru pozitivně-právním) do stadia, kdy je opuštěn rozměr předchozího „užšího pojetí“ zaměřeného toliko na *správní řízení* (dnes bychom ve vztahu toliko k úpravě správního řízení mohli spíše hovořit o „*nejužším*“ pojetí správního práva procesního), a kdy se úprava správního práva procesního vydala, vedle *sofistikovanější úpravy správního řízení*, cestou procedurální reglementace

nový správní řád se svým řešením od bezprostředně srovnatelných procesních institutů příliš neodlišuje.

- 3 Srovnej HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 20 a násl., dále PRŮCHA, P.; SKULOVÁ, S. *Správní právo. Procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 13. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 42. Obdobný přístup zastává například i slovenská doktrína – srovnej MACHAJOVÁ, J. In MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správní právo*. 6. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 45.
- 4 Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, který platil až do konce roku 2005.
- 5 V podmínkách platnosti našeho bezprostředně předchozího správního řádu, tj. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), sice také platilo, že procesní úprava rovněž počítala s některými postupy, které neměly povahu správního řízení, avšak tato úprava byla jen rámcová. Šlo zejména o režimy vydávání nejruznějších osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření, nebo o provádění faktických úkonů s přímými právními důsledky, operativně organizačních činností, materiálně technických operací apod., u nichž platilo, že na postupy při jejich vydávání se přiměřeně použijí ustanovení o základních pravidlech řízení. Krom toho bylo pro řadu postupů typické, že zvláštní právní úprava u nich použití správního řádu výslovně vylučovala, aniž by obsahovala procedurální úpravu vlastní.

prakticky *všech aplikačních postupů při výkonu veřejné správy navenek*. Jmenovitě tak daná úprava vedle úpravy vydávání rozhodnutí ve *správním řízení* (individuálních konstitutivních a deklaratorních správních aktů) zcela nově zahrnuje výslovnou obsahovou úpravu *vydávání vyjádření, osvědčení, sdělení* apod. aktů, dále úpravu *uzavírání veřejnoprávních smluv* a stejně tak i úpravu vydávání tzv. *opatření obecné povahy* (akty smíšené). Daný správní řád je přitom, obdobně jako správní řád předchozí, koncipován jako subsidiární procesní úprava, tzn., že i nadále se počítá s možností přednostního využití případně zvláštních úprav (v praxi jde zpravidla o dílčí otázky či instituty) ve speciálních předpisech.

Takto pojaté **správní právo procesní** je však, i přes své „rozšíření“ ve smyslu pozitivně-právním, ze systémového hlediska ve smyslu teorie správního práva třeba vnímat jako **správní právo procesní v užším**, resp. klasickém **slova smyslu**, které zahrnuje jen ty procesní normy správního práva, jež upravují tzv. *vnější aplikační procesy* ve veřejné správě. To vedle v teorii správního práva vymezovaného **správního práva procesního v širším slova smyslu**, zahrnujícího kromě úpravy procesů aplikace správního práva ještě další správní procesy, a to zejména proces přípravy a vydávání normativních správních aktů, a stejně tak i procesy ve vnitřní činnosti organizačního systému veřejné správy, zahrnující přípravu a vydávání interních normativních aktů a individuálních služebních pokynů a příkazů. V těchto případech však jde o relativně samostatné správní procesy, jednoznačně odlišitelné od postupů v procesu aplikace hmotného správního práva vně zaměřenou výkonnou činností správních orgánů.

**Předmětem** takto chápaného **správního práva procesního** (v užším, resp. klasickém slova smyslu) jsou tedy procedurální vztahy, které vznikají a realizují se v souvislosti s *aplikací* hmotného správního práva ve formě *správního řízení* a stejně tak i ve formě *jiných procedurálních postupů*, jakož i ty procedurální vztahy, které vznikají při *přípravě a vydávání správních aktů smíšené povahy* a při *uzavírání veřejnoprávních smluv*.

Zaměření a rozsah **správního práva procesního** ve smyslu jeho úpravy zahrnuté ve stávajícím správním řádu jsou zřetelné, či zřejmé, již z jeho systematiky. Text zákona je členěn do osmi částí:

- úvodní ustanovení (§ 1–8),
- obecná ustanovení o správním řízení (§ 9–129),
- zvláštní ustanovení o správním řízení (§ 130–153),

- vyjádření, osvědčení, sdělení (§ 154–158),
- veřejnoprávní smlouvy (§ 159–170),
- opatření obecné povahy (§ 171–174),
- společná, přechodná a závěrečná ustanovení (§ 175–183),
- účinnost (§ 184).

Těžiště úpravy je přitom obsaženo v části druhé a části třetí, které jsou dále ještě výrazně podrobně členěny, a z nichž podpůrně vychází i další části správního řádu.

Cílem této právní úpravy, která je výrazem reformy předchozího režimu správního řízení a jeho úpravy, bylo zejména posílit zásadu zákonnosti v tom smyslu, aby procesy ve veřejné správě byly realizovány jen zákonem stanoveným způsobem, a nadále nebyly užívány mimoprávní prostředky, a rovněž koncipovat danou úpravu tak, aby mohla sloužit jako obecná úprava pro prakticky veškerý vnější aplikační výkon působnosti celé veřejné správy. To souviselo s tím, že v některých případech se dřívější správní řád neuplatnil ani tzv. subsidiárně, a dále v některých případech dokonce právní předpisy použití správního řádu vylučovaly, aniž by samy obsahovaly jinou úpravu předmětného správního řízení, což bylo v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.<sup>6</sup>

Výsledkem je zpřesnění a zpodrobnění úpravy správního řízení, a dále rozšíření o procedurální úpravu dalších, svou povahou správnímu řízení blízkých, uváděných postupů ve veřejné správě.

Naše správní právo procesní, reprezentované především správním řádem, tak dnes ve větším nebo menším rozsahu upravuje proces všech nenormativních procedurálních forem realizace veřejné správy, na čemž nic nemění to, že přece jen největší pozornost je platnou právní úpravou i nadále věnována procesu přípravy a vydávání správních rozhodnutí ve správním řízení.

Stávající správně procesní úprava přirozeně respektuje i evropsko-unijní právní prostředí. K tomu je třeba uvést, že problematika správního řízení, a stejně tak dalších ve správním řádu upravených procedur, není v obecné formě upravena závaznými předpisy ES, resp. EU. Ve vztahu k ní přichází v úvahu jen některé doporučující úpravy dílčí.<sup>7</sup> To se v současném správním řádu

6 Viz náleží Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

7 Tzv. evropský standard právní úpravy správního řízení je obsažen především v dokumentech Rady Evropy. Základním dokumentem v tomto směru je Rezoluce Výboru ministrů Rady

promítlo zejména do ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů, a ze jmenovitých ustanovení správního řádu potom do ustanovení o tzv. řízení s velkým počtem účastníků.

## 1.2 ROZSAH PŮSOBNOSTI SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Pod tímto pojmovým označením se rozumí právní řešení odpovědi na otázku, ve kterých případech rozhodování správních orgánů lze, a současně je nutno, postupovat, podle správního řádu, a kdy je naopak možné a současně nutné postupovat jiným procedurálním režimem. Při určité míře zjednodušení, a to zejména s ohledem na častou provázanost správního řádu se zvláštními právními předpisy, lze v této souvislosti daný problém pojmut tak, že jde o to, kdy bude možné a současně nutné příslušné postupy výkonu působnosti veřejné správy správnímu řádu podřadit, a kdy naopak toto možné ani nutné nebude.

Rozsahem působnosti správního řádu se tak rozumí okruh otázek, na jejichž řešení správní řád dopadá, resp. na jejichž řešení lze, či lépe správní orgány musí, právní úpravu obsaženou ve správním řádu vztáhnout. Vzhledem k tomu, že stávající správní řád obsahuje úpravu procedurálních otázek vícero postupů v rozhodování v oblasti veřejné správy, potom platí, že rozsah působnosti správního řádu je zaměřen právě na tyto diferencované postupy a jejich formy.

Východisko k právnímu řešení rozsahu působnosti správního řádu je v prvé řadě obsaženo v samotném správním řádu, kde je tento problém pojat jako problém využitelnosti správního řádu.

Vymezení rozsahu působnosti správního řádu je provedeno hned v úvodním ustanovení, a současně je tato úprava doplněna i společnými a přechodnými ustanoveními v závěru správního řádu.

Pro vymezení rozsahu působnosti správního řádu přitom platí, že je provedeno kombinací jeho tzv. **pozitivního** a jeho tzv. **negativního** vymezení.

Evropy (77) 31 o ochraně jednotlivce v souvislosti s rozhodnutími správních orgánů. Na tuto rezoluci potom navazují Doporučení (80) 2 Výboru ministrů pro členské státy, týkající se správní úvahy, Doporučení (81) 19 o přístupu k informacím, jež mají k dispozici orgány veřejné moci, Doporučení (84) 15, týkající se odpovědnosti orgánů veřejné moci za škodu způsobenou při výkonu jejich pravomocí, Doporučení (87) 16, týkající se správního řízení ve vztahu k velkým skupinám osob, Doporučení (89) 8, týkající se předběžných soudních opatření, Doporučení (91) 1, týkající se správního trestání a Doporučení (91) 10, týkající se předávání osobních údajů, zpracovávaných orgány veřejné moci třetím osobám.

### K pozitivnímu vymezení rozsahu působnosti správního řádu

Tak je především třeba uvést, že ve smyslu hned úvodního ustanovení správního řádu:<sup>8</sup> „*Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).*“

Uvedené vymezení je tzv. **pozitivním vymezením** předmětu úpravy, či **rozsahu působnosti**, resp. jinak vyjádřeno vymezením toho, co do působnosti správního řádu spadá.

Toto vymezení je značně obecné, resp. rámcové a je třeba jej vykládat s ohledem na celkové obsahové zaměření správního řádu, a s tím spojenou jeho povahu a poslání.

To koresponduje **předmětu úpravy** správního řádu. Již výše bylo uvedeno, že předchozí správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.) upravoval, či zejména upravoval, procesně právní postavení subjektů tzv. správního řízení, jakož i vlastní procesně právní postup při rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech tzv. účastníků správního řízení, konaného před orgány veřejné správy. Pohled na předmět právní regulace stávajícího správního řádu však ukazuje, že z procedurálního hlediska předmětná regulace neupravuje jen **postupy** při tzv. *správním řízení*. Stávající správní řád zahrnuje nejen úpravu tzv. *správního řízení*, ale dále se zaměřuje i na vydávání neformalizovaných správních aktů aplikace, jako jsou nejrůznější *vyjádření, osvědčení, sdělení* apod., na úpravu *uzavírání veřejnoprávních smluv* a stejně tak i na úpravu vydávání tzv. *opatření obecné povahy*, jakožto správních aktů smíšené povahy. Mimo to je třeba poznamenat, že obsahuje také úpravu institutu stížností, která při absenci jeho jiné úpravy plní do určité míry i obecnější poslání.

Přítom současně platí, že uvedených postupů či forem činnosti v režimu správního řádu se v praxi použije bez ohledu na to, zda přicházejí v úvahu při výkonu *státní správy* nebo při výkonu *samosprávy*. Tak potom v podmínkách činnosti územních samosprávných celků a jejich orgánů, kde je užití správního řádu s ohledem na jejich postavení a poslání nejfrekventovanější, se správní řád vztahuje jak na příslušné postupy a jejich výsledky jak při výkonu *přenesené*, tak i při výkonu *samostatné působnosti*.

Tato skutečnost je založena, vedle toho, že správní řád hovoří o „veřejné správě“ (ta v sobě z povahy věci zahrnuje jak státní správu, tak samosprávu),

8 Viz § 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

již tím, že správní řád při vymezení rozsahu své působnosti hovoří o postupech **orgánů moci výkonné**, a také o postupech **orgánů územních samosprávných celků**, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. To je zásadní rozdíl od úpravy předchozí, kdy dřívější správní řád výslovně postupy orgánů územních samosprávných celků své působnosti nepodřazoval, a použití správního řádu na výkon působnosti veřejné správy s povahou samosprávy přicházelo v úvahu jen tehdy a tam, kde tak stanovil zvláštní právní předpis. V současnosti již dopad správního řádu na samosprávný výkon působnosti veřejné správy vyplývá přímo ze samotného správního řádu.

V souvislosti se **subjekty**, na jejichž příslušnou činnost při výkonu veřejné správy se může správní řád vztahovat, je třeba ještě uvést i tzv. *jiné orgány, a právnícké a fyzické osoby*, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, tj. pokud mají ve smyslu organizačně kompetenčních ustanovení příslušných právních předpisů pro tu kterou oblast výkonu veřejnoprávních pravomocí postavení vykonavatelů veřejné správy. Jedná se přitom o primárně neveřejnosprávní subjekty, na něž je však takový výkon veřejné správy zákonným způsobem delegován.

Správní řád tak dnes ve větším nebo menším rozsahu upravuje proces všech vnějších nenormativních, procedurálních forem realizace veřejné správy, realizovaný diferencovanými subjekty, na čemž nic nemění to, že přece jen největší pozornost je platnou právní úpravou i nadále věnována procesu přípravy a vydávání správních rozhodnutí ve správním řízení.

Z obsahového zaměření úpravy obsažené ve správním řádu se současně potvrzuje, že tento obecný procesní předpis pro potřeby výkonu veřejné správy je, obdobně jako jiné procesní předpisy v našem právním řádu (občanský soudní řád, trestní řád, občanský soudní řád), předpisem *aplikačním*. Aplikačním procesem v tomto smyslu se zjednodušeně vyjádřeno rozumí autoritativní rozhodování o určitých skutkových podstatách, podřazovaných příslušným právním normám.

Správní řád přitom všechny tyto subjekty, přicházející v úvahu pro realizaci celého rozsahu své působnosti, tj. jak *orgány moci výkonné, tak orgánů územních samosprávných celků, tak i případně jiné orgány*, a také nejrůznější *právnícké a fyzické osoby*, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, podřadil legislativní zkratce **správní orgán**, se kterou již v dalším textu pracuje jednotně.



### K negativnímu vymezení rozsahu působnosti správního řádu

Dále je třeba uvést, že z dikce „*zákon upravuje postup orgánů, ... pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy*“, vyplývá, že se správní řád vztahuje jen na postupy a úkony, které při výkonu veřejné správy směřují tzv. navenek. To také plně koresponduje skutečnosti, že pojem **působnost správních orgánů** je tradičně teorií správního práva spojována s hlavním působením veřejné správy, které je zaměřeno na vně stojící adresáty, jejich práva a jejich povinnosti.

Přitom je však třeba zdůraznit, že správní řád neupravuje takové postupy ve veřejné správě, které jsou představovány jinými než aplikačními formami realizace práva. Jmenovitě v této souvislosti zejména platí, že se z uvedeného důvodu správní řád nevztahuje na proces přípravy a vydávání *normativních správních aktů*. Podobně se správní řád zpravidla nevztahuje na nejrůznější tzv. *faktické úkony* (vyjma základních zásad činnosti správních orgánů). Současně se dále správní řád nepoužije také na proceduru vydávání *interních aktů* ve veřejné správě, a to jak interních aktů normativních (směrnice, instrukce apod.), tak interních aktů individuálních (nejrůznější individuální služební pokyny, příkazy či opatření), vydávaných jako typický produkt vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Tím se však nemyslí předepsané rozhodování a vázanost rozhodnutím výše postaveného, resp. „nadřízeného“ orgánu v souvislosti s realizací posláních vztahů (typicky řízení o opravných prostředcích),<sup>9</sup> nebo rozhodování v souvislosti s vyřizováním stížností.<sup>10</sup>

Uváděná výkladová doplnění či upřesnění tzv. pozitivního vymezení rozsahu působnosti ve spojení s jeho *výkladem* je svou povahou již jeho *negativním vymezováním* využitelnosti správního řádu, tzn. vymezováním toho, na co se správní řád vztahovat nemůže.

Mimo takto dovozované negativní vymezení rozsahu působnosti správního řádu výkladem, správní řád sám obsahuje i určitý rozsah negativního vymezení výslovně. Tak se jmenovitě stanoví: „*Tento zákon se nevztahuje na právní jednání prováděná správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.*“

Pokud jde o **správní orgány případně prováděná právní jednání** (typicky občanskoprávní, pracovněprávní úkony apod.), jimi se typicky rozumí

zejména uzavírání nejrůznějších smluv **soukromoprávního charakteru**, kde příslušné správní orgány vystupují jako **smluvní strany**, a procedura uzavírání těchto smluv se řídí soukromoprávními pravidly. K těmto jednáním současně dále náleží ještě i některé i jiné „úkony“ správních orgánů, například činěné z pozice nositele, resp. vykonavatele, **oprávnění zřizovatele** řízeného subjektu,<sup>11</sup> správní orgány v těchto případech nerealizují *výkon působnosti v oblasti veřejné správy*, jak jej má na mysli předmětné ustanovení správního řádu, tedy nerealizují svoji aplikačně nařizovací, či jinak vyjádřeno aplikační vrchnostenskou, pravomoc, a samotný text správního řádu pro ně svoji využitelnost výslovně vylučuje.

Tyto případy je však na straně druhé třeba odlišit od případů, kdy správní orgány rozhodují ve sporném (správním) řízení, kde je v případech stanovených zvláštními zákony řízení ve věcech sporů vyplývajících z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů<sup>12</sup> naopak předmětem úpravy ve správním řádu, a správní řád se tak na toto rozhodování správních orgánů vztahuje.

V případě **vztahů mezi orgány téhož územního samosprávného celku** při výkonu samostatné působnosti, jejichž režim je také z působnosti správního řádu výslovně vylučován, lze konstatovat, že jde svou povahou o vztahy interní, a tak by jejich vyloučení z působnosti správního řádu bylo dovoditelné již výše uvedeným výkladem. Vzhledem k tomu, že v podmínkách vnitřní organizace téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti jde o vztahy specifitější a strukturovanější, než je tomu v téže vnitřní organizaci při výkonu přenesené působnosti, popřípadě ve vnitřní organizaci příslušných orgánů státní správy, zákonodárce zvolil pro tento případ výslovnou úpravu.

### K subsidiární využitelnosti správního řádu

Na takto provedené obecné vymezení rozsahu působnosti správního řádu potom navazují ještě některá další výslovná pravidla.

<sup>9</sup> Viz § 8–102 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10</sup> Viz § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> Srovnej judikaturu: „Zřídí-li obec školskou právnickou osobu, která je právnickou osobou v její přímé řídicí a kontrolní působnosti, představuje odvolání ředitele tohoto zařízení pracovněprávní úkon učiněný jeho zřizovatelem, a nikoliv úkon orgánu územní samosprávy učiněný v rámci výkonu veřejné moci“ – § 166 odst. 4 a 5 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon (podle usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 2. 2007, sp. zn. 15 Ca 50/2006).

<sup>12</sup> Viz § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

V tomto smyslu je třeba nejprve poukázat na subsidiární povahu úpravy obsažené ve správním řádu, jež znamená, že se *daný zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí tehdy a jen tehdy, pokud nestanoví zvláštní zákon jiný postup*. V takových případech je v příslušném rozsahu použití správního řádu vyloučeno, a dostává přednost zvláštní úprava. Toto pravidlo vyplývá taktéž z úvodního ustanovení správního řádu.<sup>13</sup>

S ohledem na uvedenou subsidiární povahu a využitelnost právního řádu je tak, či také, rozsah jeho působnosti determinován, a orientace v něm usnadňována, dále i tzv. společnými a přechodnými ustanoveními **zvláštních zákonů**, pokud (či které) na využitelnost správního řádu odkazují. Tam, kde tomu tak není, potom pro dovození působnosti správního řádu v těch kterých případech nabývají na významu obecná pravidla, obsažená v samotném správním řádu. V tom také spočívá jejich význam.

Pokud jde o vymezení rozsahu působnosti správního řádu v jeho úvodním ustanovení (§ 1), lze shrnout, že se správní řád vztahuje na externí, svou povahou vrchnostenskou, aplikační činnost veřejné správy realizovanou jak vlastními správními orgány, tak i některými dalšími subjekty, na něž byl takový výkon působnosti veřejné správy zákonem delegován. V podmínkách územních samosprávných korporací správní řád jako celek platí jak pro postupy při výkonu přenesené působnosti, tak také pro postupy při výkonu samostatné působnosti. To také plně koresponduje záměru tzv. historického zákonodárce<sup>14</sup> při přípravě stávajícího správního řádu, upravit postup všech správních orgánů při veškerém výkonu veřejné správy, resp. veškeré veřejnoprávní činnosti správních orgánů směřující navenek, která není upravena jiným právním předpisem.<sup>15</sup>

### K rozsahu působnosti správního řádu z pohledu jeho společných a přechodných ustanovení a k celkovému shrnutí

Rozsah působnosti správního řádu je dále výslovným zněním právní úpravy dotčen, i pokud jde o společná, přechodná a závěrečná jeho samotného (tj. samotného správního řádu), v § 177 a § 180.

<sup>13</sup> Viz § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>14</sup> Tj. skutečného tvůrce zákona.

<sup>15</sup> Srovnej Důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ta přitom předmětné vymezení působnosti správního řádu označuje za vymezení „institucionální“.

Tak je v těchto souvislostech ve vztahu k rozsahu působnosti správního řádu třeba zejména poukázat na to, že podle výslovné zákonné dikce společných ustanovení správního řádu se *Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2–8 použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje*.<sup>16</sup> Toto pravidlo tak zakládá pro určité případy dílčí použitelnost správního řádu, a garantuje pro dané případy alespoň nezbytné minimum procesní úpravy.

Mimo to je ve spojení s úpravou rozsahu působnosti správního řádu dále třeba poukázat ještě i na následující pravidlo ze závěrečných ustanovení správního řádu: *Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé*.<sup>17</sup> V tomto případě jde o pravidlo generálně rozšiřující rozsah působnosti správního řádu i na režimy dříve upravené, které s použitím správního řádu na určité otázky nepočítaly.

Bez významu pro vymezení rozsahu působnosti správního řádu nejsou v daných souvislostech ani ještě dvě jeho, do značné míry obdobná, ustanovení, a to ustanovení § 158 odst. 1 znějící: *Ustanovení této části se obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo v této části*., a ustanovení § 177 odst. 2 znějící: *V případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté*. Tato ustanovení sice spíše míří dovnitř systematiky správního řádu, ale svým zněním také v některých případech napomáhají vyloučení pochybností, zda se na provádění příslušných úkonů vůbec může či bude správní řád vztahovat.

Souhrnně vzato, tj. s přihlédnutím ke všemu shora uvedenému, je tak, v porovnání s dřívějším správním řádem, rozsah působnosti nynějšího správního řádu podstatně širší.

Vymezení rozsahu působnosti správního řádu samo o sobě je tedy provedeno způsobem, postaveným na **kombinaci pozitivního a negativního vymezení**. V řadě případů je orientace v působnosti správního řádu usnadňována tzv. přechodnými ustanoveními zvláštních předpisů, které na využitelnost správního řádu odkazují. Stejně tak svůj nezastupitelný význam pro vymezení rozsahu

<sup>16</sup> Viz § 177 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>17</sup> Viz § 180 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

působnosti správního řádu mají společná a přechodná ustanovení správního řádu. Jako svým způsobem **universalizující** je nutno označit a znovu připomenout zejména **pravidlo** § 177 odst. 1, které jako procesní minimum pro jakýkoliv aplikační postup ve veřejné správě stanoví užití základních zásad, když uvádí: „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2–8 použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.*“

To také naplňuje a současně posiluje princip zakotvený v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a obdobně i v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, což je v podmínkách veřejné správy vedle státní moci třeba vztahovat i k ostatní veřejné moci. Stejně tak daná úprava rozsahu působnosti správního řádu koresponduje čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv ve stanovených případech.

Praxe přirozeně, a to do jisté míry obdobně jako za účinnosti předchozího správního řádu, ukazuje, že v některých případech je přes příslušnou dikci právní úpravy dopad působnosti správního řádu obtížně vyložitelný. Nejen v této souvislosti je tak třeba poukázat i na význam sjednocujících metodických pokynů, či výkladových stanovisek, a to nejčastěji metodických pokynů ústředních orgánů státní správy.<sup>18</sup> Současně je však třeba poznamenat, že vzhledem k právní povaze metodických pokynů a výkladových stanovisek přirozeně platí, že žádný metodický pokyn není právně závazný, a že také nemůže předepisovat postup, který by byl v rozporu se zákonem. Metodický pokyn může být vydán jen v mezích zákona a v těchto mezích také obsažněji a srozumitelněji zákonem předpokládané postupy specifikovat.<sup>19</sup>

18 Tady lze zejména poukázat na Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a jeho „závěry“ ([www.mvcr.cz/ministerstvo/poradnisbor](http://www.mvcr.cz/ministerstvo/poradnisbor)). Na tomto místě se v daných souvislostech nabízí poukázat na bezprostředně související „závěr“ poradního sboru č. 10, ze dne 12. 9. 2005, v němž se uvádí: „Správní řád se podle § 180 odst. 1 s. ř. použije subsidiárně, a to i v případech, kdy zvláštní zákon použití správního řádu vylučuje. Ustanovení § 180 odst. 1 s. ř. se vztahuje pouze na správní řízení ve smyslu § 9 s. ř. a vztahuje se pouze na právní předpisy, které nabyly účinnosti před 1. 1. 2006, neboť je zařazeno v hlavě označené jako „Přechodná a závěrečná ustanovení“. Ustanovení § 177 odst. 1 s. ř., které je součástí společných ustanovení, se vztahuje na veškeré postupy správních orgánů v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1) a vztahuje se na veškeré právní předpisy upravující výkon působnosti správních orgánů v oblasti veřejné správy bez ohledu na to, kdy nabyly účinnosti.“

19 I tak však nelze vyloučit, že orgán vydávající metodický pokyn se v ne zcela jasném případě přikloní k právu neodpovídajícímu řešení, a praxe si časem vynutí opak. To je například dnes

### 1.3 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ, POJEM A PODSTATA, ČLENĚNÍ

Správní řízení a jeho právní úprava představuje těžiště úpravy ve správním řádu, a jako takové je výrazem potřeby ošetřit a doplnit hmotně právní režim veřejné správy i vlastním veřejnoprávním procesním režimem pro potřeby tzv. autoritativní aplikace správního práva při rozhodování o právech a povinnostech individuálních adresátů vrchnostenského veřejnoprávního působení. Právní režim správního řízení plní, z pohledu pravidel výkonu veřejné správy, významnou<sup>20</sup> a současně nezastupitelnou funkci, nicméně na druhé straně je třeba, v jistém smyslu opakovaně, zdůraznit, že zdaleka nepokrývá celou oblast právního režimu, resp. režimů, běžné rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy.

Správní řízení je ve své podstatě tzv. režimem **aplikačním**, a jako takové je také **nejvíce formalizovaným procesem subjektivizace správního práva (tj. vedle procesu vydávání tzv. nonrozhodnutí podle části čtvrté správního řádu, uzavírání veřejnoprávních smluv podle části páté správního řádu a vydávání opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu).**

V souvislosti s výkonem veřejné správy vznikají a realizují se četné společenské vztahy upravované normami správního práva. Tyto vztahy jsou co do svého obsahu různorodé, přičemž meritorní postavení mezi nimi zaujímají vztahy hmotně právní s jim odpovídajícími právy a povinnostmi příslušných subjektů správního práva. Hmotně právní oprávnění a povinnosti ve správně právní, resp. veřejnoprávní sféře však zpravidla nevyplývají přímo z norem správního práva, nepřichází v úvahu jejich přímá realizace, nýbrž naopak ve velké většině případů vznikají teprve na základě tzv. **autoritativní aplikace** těchto norem správním orgánem, spočívající v konkrétní rozhodovací činnosti.

již „učebnicový“ případ letitého vydávání živnostenských listů ve správním řízení v první polovině 90. let 20. století, od kterého se jednotně ustoupilo až pod vlivem „tlaku“ teorie a také judikatury. Dnes jsou živnostenské listy již překonány a namísto nich se vydává jen výpis ze živnostenského rejstříku.

20 Významu tohoto procesního režimu odpovídá i jemu věnovaný rozsah úpravy v rámci samotného zákona č. 500/2004 Sb. Ze 184 paragrafů správního řádu je tomuto režimu přímo věnována úprava obsažená v § 9–153, tj. jednak v části druhé, *Obecná ustanovení o správním řízení*, a dále i v části třetí, *Zvláštní ustanovení o správním řízení*.

**Předmětem** správního řízení je taková rozhodovací činnost orgánů veřejné správy, jejímž účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo jímž se v určité věci autoritativně prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá.<sup>21</sup> Ve spojení s meritorním rozhodováním přitom v zákonem stanovených případech přichází v úvahu i rozhodování o procesních otázkách.

Forma správního řízení je vzhledem k podstatě, jakož i vlastnímu předmětu správního řízení značně frekventovanou formou realizace správního práva, jež je současně i formou realizace činnosti veřejné správy. Při realizaci činnosti veřejné správy tak poměrně často příslušné správní orgány, a mezi nimi především **orgány místní státní správy a územní samosprávy**, právě takto vystupují jako orgány aplikační, které v **předepsaném postupu** rozhodují o hmotných právech nebo povinnostech jiného subjektu správního práva, jako účastníka správního řízení.

Správně-právní vztahy, v nichž je o hmotných právech nebo povinnostech druhého subjektu teprve jednáno a poté příslušným správním orgánem rozhodováno, jsou vztahy procesně právní. Jejich posláním je zprostředkovat postup vzájemně spjatých subjektů tohoto tzv. **správního řízení**, směřujícího k vytvoření právních podmínek realizace předmětných hmotných práv a povinností v konkrétních situacích.

Správní řízení je tedy **procesem aplikace hmotného správního práva**, správním procesem v nejužším, resp. klasickém slova smyslu. Je to procesními normami správního práva upravený postup správních orgánů, jehož cílem je, ve vždy konkrétní věci, vydání **správního rozhodnutí** jakožto individuálního správního aktu, přičemž součástí tohoto postupu je dále i řízení přezkumné, a na nějž v jistém smyslu za zákonem stanovených podmínek navazuje i řízení exekuční. Tento postup správních orgánů je do jisté míry podobný soudnímu řízení, ve srovnání s ním však není tolik formalizován a sleduje výlučně plnění úkolů veřejné správy.

Ve správním řízení se tak jedná a rozhoduje například o povolení stavby rodinného domku, ale i stavby objektu k hospodářským účelům, o přijetí uchazeče ke studiu na střední škole, o postihu za přestupek občana nebo správní delikt organizace (právnícké osoby) apod.

21 Srovnej § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

**Správní řízení** se obvykle člení na tzv. správní řízení **obecné** a správní řízení **zvláštní**. Tomu také plně odpovídá naše dnešní právní úprava správního řízení, která vychází z kombinace úpravy obecné a úpravy zvláštní. Výrazem této skutečnosti jsou i konkrétní v úvahu přicházející **prameny správního práva procesního** ve formálním slova smyslu, které jsou, v návaznosti na ústavně právní úpravu, představovány především **správním řádem**, s úpravou obecných ustanovení o správním řízení (část druhá) a současně i s částečnou úpravou tzv. *zvláštních ustanovení o správním řízení* (část třetí),<sup>22</sup> jakož i dalšími zákony, obsahujícími dále zcela svébytná tzv. *zvláštní procesní ustanovení*. Stejně tak jsou správní orgány ve správním řízení vázány mezinárodními smlouvami, které jsou součástí našeho právního řádu.

**Obecné správní řízení** je u nás upraveno právě ve správním řádu a představuje postup správních orgánů, který přichází v úvahu při rozhodování jak prakticky na všech úsecích státní správy, tak také v oblasti územní samosprávy, v určitých případech s výjimkami, u některých dílčích otázek, stanovenými ve zvláštních předpisech. Tato úprava je jmenovitě obsažena v části druhé správního řádu, nazvané „Obecná ustanovení o správním řízení“, a to společně s částí třetí, která vzdor svému názvu „Zvláštní ustanovení o správním řízení“ dále rozšiřuje „zaměření a rozsah“ tzv. obecné úpravy správního řízení. Předmětná třetí část správního řádu je výrazem snahy pojmout do obecné úpravy i nejčastější či nejpotřebnější procesní zvláštnosti, které byly před přijetím zákona č. 500/2004 Sb. rozptýleny ve zvláštních zákonech mimo správní řád. V důsledku tohoto přístupu se v porovnání s předchozím stavem obsah tzv. zvláštní úpravy správního řízení redukoval,<sup>23</sup> nicméně i nadále platí, a správní řád s tím výslovně ve svém textu počítá,<sup>24</sup> že úprava v něm obsažená se použije, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

Obecná úprava správního řízení tak ani nadále není vždy aplikovatelná sama o sobě, nýbrž v některých případech je aplikovatelná jen v kombinaci se specifiky či výjimkami, obsaženými jednak ve třetí části správního řádu, a dále pak zejména stanovenými ve zvláštních právních předpisech. Tato specifika a tyto

22 Viz § 9–129 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, *Obecná ustanovení o správním řízení*, a jeho § 130–153 – *Zvláštní ustanovení o správním řízení*.

23 K tomu srovnej zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, jímž bylo změněno celkem třicet zvláštních zákonů způsobem, který souvisel s podřazením příslušných zvláštností přímo obsahu správního řádu.

24 Viz § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

výjimky přitom odráží rozmanitost úkolů a specifčnost příslušných úseků veřejné správy. Jako takové jsou, vedle uváděné části třetí správního řádu, převážně, ve formě speciálních procesních ustanovení, zakotveny v **jednotlivých předpisech** správního práva, upravujících současně hmotné správné právní vztahy. Jedná se například o předpisy upravující přestupky, o předpisy stavební, vodohospodářské, předpisy o katastru nemovitostí, pozemkových úpravách apod., které takto upravují příslušná tzv. **zvláštní správní řízení**. Daná úprava tak navodila určité pojmové rozlišování mezi tzv. *zvláštními ustanoveními o správním řízení*, a mezi tzv. *zvláštním správním řízením*, resp. zvláštními správními řízeními. Pojem **zvláštní správní řízení** se v tomto smyslu používá pro správní řízení, jejichž úprava je výrazem kombinace obecné úpravy správního řízení a odchylek od něj, s předností úpravy zvláštní a tzv. **subsidiárním** („podpurným“) využitím správního řádu.<sup>25</sup>

Odchytky od obecné úpravy se nejčastěji týkají případně specifikace vymezení tzv. účastníků správního řízení, náležitostí návrhu pro zahájení řízení, specifikace průběhu při jednání s účastníky, specifikace obsahu vlastního správního rozhodnutí apod. I v těchto případech, kde jsou pro postup správních orgánů uplatňována speciální procesní ustanovení, však zpravidla převažují co do celkové úpravy postupu procesní ustanovení správního řádu.<sup>26</sup>

V tomto smyslu je také **obecné správní řízení** a jeho úprava **základem** pro pochopení a zvládnutí i zvláštních druhů správního řízení. To je dáno nastíněnou **subsidiární** funkcí, resp. **povahou správního řádu**, což ve své podstatě znamená, že se podle něj postupuje vždy, není-li zvláštními předpisy stanoveno jinak.<sup>27</sup>

25 Pro úplnost je třeba poznamenat, že zcela specifickým, a tím i výjimečným druhem zvláštního správního řízení je řízení ve věcech daní a poplatků, ve smyslu zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, které je naprosto samostatným druhem správního řízení, bez vazby na správní řád (jak stanoví § 262 daňového řádu), a proto v tomto případě subsidiární povaha správního řádu v úvahu nepřichází.

26 V praxi je tak proto třeba vždy řešit otázku, zda jde o tzv. obecné správní řízení a bude se v něm postupovat výlučně podle správního řádu, nebo zda jde o zvláštní správní řízení a bude při něm třeba postupovat s ohledem na odchylky pro ně stanovené. Odpověď na tuto otázku nenajdeme ve správním řádu, ale musíme ji hledat vždy v tom předpisu, který by mohl obsahovat případné odchylky. Takovým předpisem bude zpravidla příslušný tzv. hmotněprávní předpis, obsahově upravující problematiku, která bude předmětem rozhodování, případně organizačně právní předpis, upravující působnost orgánů veřejné správy na předmětném úseku, což může souviset i s případným speciálně vyjádřeným vymezením pravomocí a příslušnosti správního orgánu, příslušného k předmětnému rozhodování.

27 Typickým příkladem s poměrně silně zastoupenou procesní úpravou odchýlnou od správního řádu je například zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nebo

Tam, kde zvláštní právní předpis stanoví určité odchylky od obecné procesní úpravy, není možné, jak již bylo uvedeno, postupovat jen podle správního řádu, a stejně tak není možné postupovat jen podle procesních odchylek uvedených ve zvláštních právních předpisech, ale je nutné jejich vzájemné propojení. Mechanismus a pravidla tohoto propojení jsou předurčena zmíněnou subsidiaritou správního řádu. Rozhodující je přitom skutečnost, že správní řád je právní předpis, který upravuje správní řízení ve všech nezbytných postupových krocích od začátku až do konce, tzn., že představuje úplné schéma jednotlivých procesních institutů včetně jejich posloupnosti. Zvláštní právní předpisy naproti tomu odchýlně upravují pouze to, co je třeba v tom kterém právním režimu podle názoru zákonodárce řešit odlišně od režimu obsaženého ve správním řádu. Odchytky tedy potom buď nahrazují některá ustanovení v obecné úpravě, nebo je doplňují, rozšiřují, popřípadě zužují.

Pozornost, kterou je třeba věnovat skutečnosti, zda existuje či neexistuje pro daný případ rozhodování ve správním řízení speciální úprava, a jakým způsobem je provedena, souvisí s významem dopadu v úvahu přicházejících procesních odchylek od obecné úpravy, a často i s přesným vnímáním obsahu předmětné hmotně právní úpravy. Speciální ustanovení procesní povahy přitom mohou být obsažena nejen v tzv. hmotně právních předpisech, ale v některých případech i v tzv. organizačních a kompetenčních právních předpisech.

Pro poznání, co není ve zvláštních předpisech odchýlně procesně upraveno, je tak především nutná velmi dobrá znalost právě správního řádu. Na druhé straně je však třeba opakovaně podtrhnout, že pro správné a platnému právnímu stavu odpovídající chápání správního řízení a jeho aplikaci i nadále v současné veřejné správě jen se správním řádem zdaleka vystačit nelze.

Právní **úpravu správního řízení** obsaženou ve správním řádu je tedy nutno vnímat jako systémovou součást širěji pojaté správně-právní úpravy (a to nejen ve vztahu ke správnímu řádu samotnému) a vykládat ji jednak v souvislostech se zvláštními právními úpravami a jednak v souvislostech s organizačně právní úpravou postavení příslušných orgánů veřejné správy. To nejvýrazněji platí pro úroveň obcí a krajů, kde se správní řízení převážně odehrává.

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

## 1.4 EUROPEIZACE SPRÁVNÍHO PRÁVA PROCESNÍHO A EVROPSKÉ SPRÁVNÍ PRÁVO PROCESNÍ

### 1.4.1 Pojem „europeizace“ a její vztah ke správnímu právu procesnímu

Obsah správního práva procesního a jeho stěžejních pramenů je dotčen a ovlivněn požadavky vyplývajícími ze skutečnosti, že Česká republika je součástí širšího evropského rámce, s nímž je spojena tzv. **europeizace**. Ta vychází právě z jisté právní, kulturní, historické (a další) blízkosti jednotlivých evropských států<sup>28</sup> a blíže ji rozvíjí. Na základě toho, při zohlednění europeizace, není vnitrostátní normotvůrce zcela neomezený v tom, jaký má být obsah (nejen) jím přijímané právní úpravy správního práva procesního.

Pojem „europeizace“ je pojmem mnohovýznamovým. Není zcela snadné jednoduše vymezit, co je to europeizace a co je jejím konkrétním projevem, byť z něj lze leccos dovozovat či očekávat.<sup>29</sup> V. Sládeček proto záměrně hovoří spíše o „**evropských aspektech správního práva**“.<sup>30</sup> R. Pomahač pojednává o **evropském správním prostoru** a o **evropském správním právu**, s nimiž je europeizace úzce spojena.<sup>31</sup>

Europeizace nemusí mít nutně „právní nádech“ a zaměřovat se výlučně na právní regulaci. V tomto „neprávním“ ohledu lze europeizaci chápat jako budování, šíření či institucionalizaci formálních a neformálních postupů, stylů, nebo celkově způsobů, jak přistupovat k řešení určitých záležitostí („dělat věci evropsky“). V **právním** ohledu lze **europeizaci** chápat jako určité **vnímání a sdílení společných evropských požadavků, hodnot, trendů, principů či zásad v právu**, jakož i **konkrétních právních norem a pravidel a jejich následné promítnutí do národního správního řádu**.

28 Těto skutečnosti si je mj. vědom realizovaný evropský projekt Common Core of European Administrative Law (CoCEAL). Dostupné na: <http://www.coceal.it/index.php>.

29 K pojmu europeizace blíže srovnej POTĚŠIL, L. Europeizace a evropské správní právo. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, roč. 22, č. 3, s. 222–229 a literaturu zde uvedenou.

30 Srovnej SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 446 a násl.

31 K této problematice komplexně blíže srovnej POMAHAČ, R.; HANDRLICA, J. *Evropské správní právo*. Praha: C.H.Beck, 2012.

V obou uvedených ohledech je europeizace o **sblížení a odstraňování rozdílů** mezi jednotlivými státy v Evropě, ale také o hledání **vhodných řešení shodných problémů**, potažmo možné inspiraci.<sup>32</sup>

V dalším textu se zaměříme výhradně na **europeizaci** v oblasti **správního práva procesního**. Na poli europeizace správního práva procesního se setkáváme se dvěma výraznými europeizačními „hráči“ a hybateli europeizace. Jimi jsou **Rada Evropy** a **Evropská unie**. Obě europeizační „centra či základny“ se do jisté míry liší svým přístupem k europeizaci a k tomu, co je jejím účelem.

Europeizace spojená s Radou Evropy se nezaměřuje výlučně na konkrétní právní pravidla. Výsledkem jejího působení není shodná či podobná právní úprava smluvních států, ale spíše shodné zásady či základní kameny konstrukce právní úpravy. Europeizaci spojenou s Evropskou unií je naopak mnohdy vlastní působení na konkrétní právní pravidla. Důsledkem je shodnost nebo co největší podobnost jednotlivých právních úprav členských států Evropské unie.

Zjednodušeně lze konstatovat, že europeizace spojená s Radou Evropy se zaměřuje na **prosazování společných evropských hodnot, idejí, principů a zásad a jejich uznávání a šíření** v evropském správním prostoru. Oproti tomu europeizace spojená s Evropskou unií se zaměřuje na **konkrétní právní pravidla, která mají být zcela shodná, nebo co nejvíce podobná v právních řádech jednotlivých členských států**. S tím je spojen další rozdíl v tom, že zatímco europeizace **Rady Evropy není přímo právně vynutitelná** a opírá se o tzv. peer pressure, europeizace **Evropské unie** je spojena s **loajalitou členských států**, pro které je stanovena **právní povinnost „europeizovat“**, a to i pod hrozbou ukládání sankcí.

Jakkoliv lze v obou případech či „zdrojích“ europeizace najít zřetelné rozdíly, ty se do jisté míry stávají méně výraznými v oblasti správního práva procesního. Jsou to právě rozličné správní procesy, které jsou ve středu pozornosti jak ze strany Rady Evropy, tak i Evropské unie.<sup>33</sup>

32 Europeizace se projevuje, resp. je možné ji chápat, v rozličných podobách (kupříkladu europeizace aktivní nebo pasivní; dynamická nebo statická; vertikální nebo horizontální, případně europeizace jako proces začleňování do institucionálních evropských struktur, jako je Rada Evropy a Evropská unie, nebo případně jako určitá protíváha globalizaci).

33 Europeizace nemusí být charakteru vertikálního (sestupného), jak je v textu uvedeno. Europeizace může probíhat i horizontálně. Příkladem je, kdy jeden evropský stát inspiruje obsahem své právní úpravy, nebo přístupem k řešení určitých záležitostí stát jiný. V případě správního práva

Můžeme uzavřít, že **européizace ovlivňuje podobu vnitrostátního správního práva procesního**, díky čemuž lze hovořit také o **evropském správním právu procesním**. Tento pojem je ovšem velmi široký a nabízí celou řadu možností jeho výkladu. Evropské správní právo procesní je primárně možné ztotožňovat s výsledky činnosti a působení Rady Evropy a jejích orgánů, nebo s Evropskou unií. Má proto minimálně dvě podoby. V případě Evropské unie samotné je vhodnější hovořit o **správním právu procesním Evropské unie**. V případě Rady Evropy lze vnímat to, že se jedná o společný základ a následně o **européizované (vnitrostátní) správní právo procesní**. Níže se zaměříme na obě skutečnosti podrobněji.

### 1.4.2 Rada Evropy a (européizované) správní právo procesní

**Rada Evropy** se správnímu právu procesnímu européizačně věnuje tak, že primárně je jejím cílem určitý společný standard **ochrany práv jednotlivců** před správní činností a jejími důsledky (což ostatně souvisí s náplní činnosti Rady Evropy)<sup>34</sup> a slouží k **prosazování principu dobré správy** v jednotlivých smluvních evropských státech. V tomto ohledu Rada Evropy vytváří určitý základ.

Rady Evropy ovlivňuje domácí či národní správní právo procesní, ovšem primárně způsobem tzv. **soft-law** a ve shora naznačených oblastech. V souvislosti Radou Evropy a principu dobré správy blíže odkazujeme na kapitolu 2.1, kde jsou zmíněny i konkrétní výstupy Rady Evropy, které působí européizačně na obsah domácí právní úpravy správního práva procesního.

O vlivu Rady Evropy a požadavcích tzv. **fair procesu**, včetně européizačního působení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, se blíže věnuje kapitola 1.5. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že zmíněná „úmluva“ překonává soft-law působení Rady Evropy, neboť se jedná o pramen (mezinárodního) práva, je právně závazná a její obsah je rovněž vynutitelný (prostřednictvím existence Evropského soudu pro lidská práva).

procesního můžeme zmínit, že kupříkladu zákonodárce se při přípravě správního řádu inspiroval obsahem německého či polského správního řádu, jakož i některých institutů (kupříkladu německý institut *Allgemeinverfügung* pro úpravu opatření obecné povahy).

34 Srovnej mj. čl. 1 písm. b) Statutu Rady Evropy publikovaný pod č. 123/1995 Sb.

### 1.4.3 Evropská unie a správní právo procesní Evropské unie

V případě Evropské unie a správního práva procesního je situace poměrně zvláštní. Je nutné rozeznávat dvě roviny. Tou první je vlastní Evropská unie, jí vykonávaná tzv. **přímá unijní správa** a tudíž i její vlastní správní právo procesní. Druhou rovinou je vliv práva Evropské unie na (národní či vnitrostátní) správní právo procesní. Ta totiž zahrnuje i tzv. **nepřímou unijní správu**, pro kterou platí zásada organizační a procesní autonomie. Podle ní je unijní právo (i v oblasti správního práva) uplatňováno vnitrostátními správními orgány v rámci jejich organizace a podle jejich domácích procesních pravidel (správních řádů).<sup>35</sup>

**Evropská unie** díky tomu, že prostřednictvím **svých vlastních orgánů, institucí a jiných subjektů** (tzv. přímí vykonavatelé unijní správy) **realizuje správní činnosti namísto členských států a jejich orgánů, vytváří si své vlastní správní právo procesní**. Toto správní právo procesní Evropské unie je primárně zaměřeno „unijně“, tedy na orgány, instituce a jiné subjekty Evropské unie, které vykonávají správní činnost v jim svěřených oblastech, nikoliv vůči členským státům. Tím není vyloučeno určité nepřímé européizační působení směrem ke správním právům procesním jednotlivých členských států.

Podle čl. 298 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie „*při plnění svých úkolů se orgány, instituce a jiné subjekty Unie opírají o otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu*“. Odstavec 2 téhož ustanovení předpokládá přijetí nařízení, kterým by se uvedené požadavky naplňovaly. Tím byly položeny základy pro přijetí sjednocující procesní právní úpravy.

V souvislosti s unijním správním právem procesním lze vyslovit poznámku, že v mnohém připomíná správní právo procesní jednotlivých evropských států na konci 19. století. Tehdejší právní úprava správního procesu kupříkladu v Rakousko-Uhersku byla značně roztržštěná, což bylo předmětem oprávněné kritiky.<sup>36</sup> Neexistoval jednotící kodex, kterým je dnes správní řád. Správní právo procesní Evropské unie je v současné době v případě tzv. přímé unijní

35 Shodně srovnej POMAHAČ, R.; HANDRLICA, J. *Evropské správní právo*. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 11.

36 Srovnej kupříkladu ČÍŽEK, K. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindř. Mercyho sklad, 1888, s. 77, nebo PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý. Právo správní. Rakouské právo správní*. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1905, s. 147 a násl.

správy rozčleněno (nejenom) do řady nařízení, které každé obsahuje svá procesní pravidla.

Problematika **správního řádu EU** je poměrně zajímavá. Bezesporu narůstají aktivity tzv. přímé unijní správy, avšak chybí obecná či sjednocující právní úprava. Tento deficit se snaží naplňovat čl. 41 Listiny základních práv EU,<sup>37</sup> nebo také **judikatura Soudního dvora Evropské unie**, který plní funkci správního soudu, když mj. projednává žaloby na neplatnost unijního správního aktu.<sup>38</sup> Zmínit lze rovněž **Kodex řádné správní praxe**.<sup>39</sup>

Vzniká reálná potřeba přijetí procesního předpisu odpovídající tradičnímu chápání správního řádu pro potřeby tzv. přímé unijní správy. Ta by sjednotila dosud roztržštěnou úpravu, resp. této dávala určitý minimální procesní standard, předvídatelnost a zaručovala ochranu práv dotčených osob. Návrh správního řádu EU je v podstatě hotov. Předně lze zmínit výsledek dlouholeté práce vědecké sítě v oblasti správního práva procesního, kterou je **ReNEUAL** (Research Network on European Union Administrative Law).<sup>40</sup> Návrh správního řádu z dílny ReNEUAL má mít dopad „toliko“ na přímou unijní správu – orgány, instituce a jiné subjekty Evropské unie. Povaha procesních pravidel je stanovena jako *lex generalis* a *de minimis*, kde není *lex specialis*. Zásady ovlivňující výkon správní činnosti vycházejí z principu dobré správy podle zmíněného čl. 41 a Kodexu řádné správní praxe.<sup>41</sup>

Existuje i usnesení Evropského Parlamentu ze dne 15. 1. 2013 obsahující doporučení Komisi **o správním právu procesním Evropské unie** (2012/2024(INI)). V něm se výslovně uvádí, že „*vzhledem k tomu, že v důsledku rozšiřování pravomocí Evropské unie se občané ve stále větší míře dostávají do styku se správou Unie, aniž by měli vždy k dispozici odpovídající procesní práva, jejichž dodržování by mohli vůči Unii vymáhat v případech, kdy by takové kroky mohly být nezbytné*“. Toto usnesení rovněž obsahuje bližší návod, jak by případný správní řád EU měl vypadat. S tímto dokumentem můžeme spojit též usnesení Evropského parlamentu ze dne 9. 6. 2016 o **otevřeném, efektivním**

a **nezávislé správě Evropské unie** (2016/2610(RSP)). Dlužno podotknout, vzdor těmto snahám, že prozatím zůstává otázka přijetí správního řádu EU nadále otevřenou.

## 1.5 PRÁVO NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES A SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ

Právo na spravedlivý proces, resp. oprávnění, která z něj jeho adresátům plynou, bývá v odborné literatuře, ale rovněž v rozhodovací praxi soudů, spojováno převážně s řízením soudním. Nicméně takovýto úzký pohled na právo na spravedlivý proces by nebyl zcela přesný. Právo na spravedlivý proces nelze spojovat toliko s řízením soudním, ale je naopak namístě upozornit, že toto právo má své nepochybné přesahy do řízení správního a i zde garantuje svým adresátům širokou paletu oprávnění a tomu odpovídajících povinností správních orgánů.

Právo na spravedlivý proces přitom můžeme charakterizovat jako právo **procesní, akcesorické, sloužící řádnému uplatnění hmotného práva**.<sup>42</sup> Právo na spravedlivý proces přitom nelze vnímat izolovaně jako „jedno právo“, ale naopak je namístě jej vnímat jako celý **komplex práv**.<sup>43</sup> Oprávněnými osobami jsou fyzické a právnické osoby, a to včetně právnických osob veřejného práva.<sup>44</sup>

Podstatu práva na spravedlivý proces lze přitom při určitém zjednodušení shrnout tak, že se jedná o právo, které není právem na spravedlivý či účastníkem řízení požadovaný výsledek, ale jeho podstatou je zaručit co nejspravedlivější cestu, již se má dojít k výslednému rozhodnutí.<sup>45</sup>

Zakotvení práva na spravedlivý proces přitom můžeme nalézt jak v mezinárodních smlouvách, tak i v ústavním pořádku České republiky.

Z mezinárodních smluv má z hlediska zajištění práva na spravedlivý proces nejzásadnější význam Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

37 Nejen čl. 41, ale také čl. 42 a 43 (právo na přístup k dokumentům a k Evropskému veřejnému ochránci práv), nebo čl. 47 (právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces).

38 Srovnej čl. 263 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie.

39 Dostupné na: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/3510>.

40 Vytvořily jej pracovní skupiny ReNEUAL od roku 2009–2014. Modelová pravidla ReNEUAL pro správní řízení EU jsou dostupná na: <http://www.reneual.eu>.

41 K návrhu též bliže srovnej PÍTROVÁ, L. Evropský správní řád. In RAJCHL, J. (ed.) a kol. *Správní řád. 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, 2016, s. 240 a násl.

42 *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 725.

43 Tamtéž, s. 728.

44 HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H.Beck, Academia Iuris, 2016, s. 405.

45 MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 16, shodně SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, s. 102.



Článek 6 Úmluvy nazvaný Právo na spravedlivý proces v odst. 1 garantuje, že:

*„každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě*

*projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti“.*

Článek 6 odst. 1 Úmluvy garantuje minimální (shodný) standard jak pro řízení, v nichž se rozhoduje o občanských právech a závazcích, tak i v případě projednávání oprávněnosti trestního obvinění.

Na odst. 1 navazují odst. 2 a 3, které garantují „nadstavbu“ práv garantovaných obviněným v řízení o trestním obvinění, a to konkrétně zásadu **presumpce nevinny**,<sup>46</sup> **právo na neprodlené informování o trestním obvinění**, **právo na obhajobu v přiměřeném čase za možnosti využití obhájce**, **právo na právní pomoc**, **právo vyslyšet svědky a právo na tlumočníka**.<sup>47</sup>

Vydjeme-li ze znění čl. 6 Úmluvy, je zřejmé, že se zde nachází požadavky kladené jak na **kvalitu (vlastnosti) rozhodovacího orgánu**, tak i současně **požadavky na průběh a kvalitu rozhodovacího procesu samotného**. Současně

46 Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

47 Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva: a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu; b) mít přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby; c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují; d) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě; e) mít bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.

by se na první pohled ze znění čl. 6 Úmluvy mohlo jevit, že se garance v něm obsažené mají vztahovat výlučně na řízení soudní.<sup>48</sup>

Tento závěr by však nebyl přesný. Judikatura ESLP dovodila, že **pod rozhodování o občanských právech a závazcích lze zařadit i rozhodování veřejné správy** v situaci, kdy výsledek řízení může mít přímý vliv na „občanské právo“<sup>49</sup> a současně pod aplikační rámec čl. 6 Úmluvy spadá i **rozhodování o přestupcích**, neboť **správní orgány v rámci přestupkového řízení rozhodují o „oprávněnosti trestního obvinění“**.<sup>50</sup>

Uvedené lze shrnout tak, že požadavky plynoucí z Úmluvy musí být naplněny v situaci, kdy správní orgán rozhoduje o otázce mající přímý vliv na „občanská práva a závazky“ adresáta veřejné správy a současně vždy při projednávání oprávněnosti trestního obvinění proti adresátu veřejné správy, což v praxi znamená nutnost zajistit naplnění požadavků plynoucích z Úmluvy v řízení o přestupcích.

Je však namístě upozornit, že úplnou garanci požadavků plynoucích z Úmluvy není možné ve správním řízení už z jeho samotné povahy zajistit. Aplikace požadavků plynoucích z Úmluvy tak bude v dílčí míře **jen přiměřená, resp. uzpůsobená tomu, že správní orgány už ze své povahy, jakožto orgány, které jsou součástí moci výkonné, nesplňují požadavek nezávislosti**.

Současně s ohledem na převážně písemnou formu správního řízení není pravidelně naplněn ani požadavek na veřejnost rozhodování<sup>51</sup> či veřejné vyhlášení rozhodnutí. Tyto **nedostatky** však podle ESLP dostatečně **vyrovnává** skutečnost, že v případech, kdy má být aplikována Úmluva, je **v českém prostředí garantován úplný soudní přezkum správních rozhodnutí ze strany nezávislých soudů**, jejichž rozhodování je ze své povahy nezávislé a veřejné, kdy je zejména garantováno veřejné vyhlášení rozsudku samého (popřípadě usnesení).

48 Na takový závěr by bylo možné usuzovat z toho, že samotný text Úmluvy hovoří o projednání nezávislým a nestranným soudem a nikoliv správním orgánem.

49 VRABKO, M. *Správně právo procesné: všeobecná část*. 2. vyd. Bratislava: C.H.Beck, 2019, s. 22. Je nutné upozornit, že neexistuje kompletní a přehledný katalog oblastí pod aplikační rámec Úmluvy, ale naopak bude namístě u oblastí, které doposud ESLP pod aplikační rámec Úmluvy nezařadil, ad hoc zkoumat, zda do aplikačního rámce Úmluvy spadají, či nikoliv.

50 Projednávání přestupků naplňuje tzv. Engel kritéria definovaná judikaturou ESLP.

51 V určitých případech však může být nařízeno ústní jednání, v jehož rámci lze připustit i přítomnost širší veřejnosti. V takovémto případě je zásada veřejnosti naplněna, nicméně jedná se o výjimku z pravidla, že správní řízení bývá povětšinou vedeno toliko písemně a bez účasti veřejnosti.

Skutečnost, že v důsledku vlastností samotného správního orgánu i povahy správního řízení samého nebudou vždy garantovány veškeré požadavky plynoucí z Úmluvy, neznamená, že by se ve správním řízení neměly uplatňovat ostatní požadavky plynoucí z čl. 6 Úmluvy, u nichž je to z povahy věci možné a současně i žádoucí.

Je tak potřebné zmínit, že účastníci správního řízení **mají právo na projednání věci a vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě, právo být slyšeni, právo na účinný prostředek, právo na řádné odůvodnění a právo na přístup k soudu.** Současně je v případě přestupkového řízení garantována i **presumpce nevinny obviněného**, přičemž obviněný má **právo na seznámení se s důvody pro zahájení přestupkového řízení, právo na to hájit se sám nebo za pomoci obhájce, právo navrhnout důkazy a právo na bezplatnou pomoc tlumočnicka.**

V souvislosti právními dokumenty souvisejícími s činností Rady Evropy je kromě již zmíněné Úmluvy vhodné upozornit i tzv. soft-law Rady Evropy, které velmi významným způsobem ovlivňuje oblast garancí práv účastníků správního řízení a má svůj nezpochybnitelný a zásadní význam zejména v souvislosti s působením principů dobré správy, kterým je věnována pozornost v dalších pasážích textu této učebnice.

Na mezinárodní úroveň zajištění práva na spravedlivý proces ve správním řízení navazuje „úroveň česká“, resp. garance plynoucí účastníkům řízení ústavního pořádku České republiky, zejména pak z vybraných článků (ustanovení) hlavy páté **Listiny základních práv a svobod.**<sup>52</sup>

Pro lepší přehlednost nejprve uvedeme přehled jednotlivých ustanovení a oprávnění, jež z jejich obsahu plynou, popřípadě, jež jsou z jejich obsahu dovozovány judikaturou Ústavního soudu.

První ustanovení, které můžeme dávat do souvislosti s právem na spravedlivý proces ve správním řízení, je čl. 36 odst. 1 Listiny. Zmíněné ustanovení garantuje, že se **může každý domáhat ochrany svých práv u nezávislého a nestranného soudu** a k tomu alternativně v zákonem předpokládaných případech u tzv. **jiného orgánu.**

Správní řízení přitom můžeme (při určité míře zjednodušení) charakterizovat jako proces či proceduru, v jejímž rámci se účastník řízení domáhá

52 Ústavní soud označuje jako právo na spravedlivý proces ústavněprávní principy obsažené v příslušných ustanoveních LZPS, zejména pak klíčové hlavě páté (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 2. 1995, sp. zn. IV. ÚS 97/94 a ze dne 20. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94).

práv před tzv. jiným orgánem. Článek 36 odst. 1 Listiny přitom představuje sběrnou kategorii či „generální klauzuli“ garancí podřazovaných pod právo na spravedlivý proces, pokud dané právo není odvozováno z jiného článku hlavy páté Listiny. Článek 36 odst. 1 Listiny tak účastníkům řízení garantuje mj. **právo na objektivní orgán, právo podat návrh na zahájení řízení, právo na jediné probíhající řízení v určité věci, právo na poučení o procesních právech, právo na zjištění skutkového stavu, právo na věcné a právní posouzení skutkového stavu věci, právo na vydání a oznámení rozhodnutí, právo na řádné odůvodnění, právo na poučení o řádných opravných prostředcích, právo na právní moc rozhodnutí a právo na výkon rozhodnutí.**<sup>53</sup>

Z čl. 37 Listiny můžeme dovozovat garance ve vztahu k možnosti **odepřít výpověď z důvodu hrozícího trestního stíhání svého či osoby, právo na právní pomoc, právo rovné zacházení v rámci správního řízení (princip procesní rovnosti) a právo na tlumočnicka.**

V čl. 38 odst. 2 Listiny nalezneme zakotvení procesních garancí **práva být slyšen.**

Na zmíněná ustanovení, jež garantují všeobecný základ garancí práva na spravedlivý proces ve všech správních řízeních, navazuje návazba ve vztahu ke garancím, jež je nezbytné zaručit v přestupkovém řízení plynoucí zejména z čl. 39 a 40 Listiny. I v přestupkovém řízení obdobně jako v řízení trestním musí být respektován **princip presumpce nevinny, princip ne bis in idem, princip nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege a zaručeno právo na řádnou obhajobu.**

Garance zajištěné přímo v rámci správního řízení pak doplňuje i čl. 36 odst. 2 Listiny, který zaručuje (dílčím výjimkami stanovenými zákonem)<sup>54</sup> **právo na úplný soudní přezkum**, v jehož rámci jsou v plné míře garantovány veškeré požadavky kladené na přezkum ze strany nezávislého a nestranného soudu.<sup>55</sup>

Garance plynoucí z Listiny pak nachází svůj konkrétní odraz v jednotlivých ustanoveních správního řádu, která konkrétněji rozvádí obsah jednotlivých

53 K danému blíže viz SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, s. 132.

54 Okruh záležitostí, jež jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, judikatura Nejvyššího správního soudu postupně zužuje, resp. je v judikatuře zřetelná tendence garantovat přezkum co nejširšího okruhu správních rozhodnutí.

55 Právě možnost nezávislého soudního přezkumu správních rozhodnutí do značné míry napravuje deficit v zajištění práva na spravedlivý proces ve správním řízení, které plynou právě z toho, že se jedná o řízení vedená správními orgány.

dílčích práv. Tyto jednotlivé dílčí záruky se pak vztahují jednak k nárokům kladeným na správní orgány, ale rovněž k nárokům na zajištění procesních oprávnění.<sup>56</sup>

Z hlediska nároků kladených na správní orgány samotné hraje klíčovou roli **právo na objektivní orgán**.<sup>57</sup> Toto právo má zejména zajistit, že o věci bude rozhodovat nepodjatý správní orgán a že žádný z účastníků nebude znevýhodňován. V dané souvislosti správní řád obsahuje úpravu, jejímž cílem je zajištění co nejobektivnějšího rozhodování, což je zajištěno zejména existencí konkrétních pravidel zamezení možné podjatosti oprávněných úředních osob.

Při pohledu na procesní oprávnění účastníků „pravidelného“ správního řízení lze z hlediska chronologického běhu správního řízení považovat za „v pořadí první“ **právo zahájit vlastním úkonem (návrhem) správní řízení o žádosti**,<sup>58</sup> jemuž v řízeních zahajovaných *ex offio* anebo k žádosti jiného účastníka řízení odpovídá **právo účastníka řízení na informaci o zahájení řízení**. Právo na informaci o zahájení řízení (jež je i součástí práva být slyšen v širším slova smyslu) účastníkům garantuje, že budou informováni prostřednictvím oznámení o zahájení řízení o tom, jaký správní orgán řízení vede, kdo je oprávněnou úřední osobou a co je předmětem řízení.

Se zahájením řízení do určité míry souvisí i **právo na „jedno řízení v téže věci“**, které zapovídá to, aby o totožném předmětu běželo běhu vícero řízení najednou.

S informováním o zahájení řízení současně souvisí i naplnění požadavku **práva na poučení**, neboť v souvislosti s informováním o zahájení řízení je správní orgán současně povinen účastníky řízení poučit o jejich procesních právech, která jim v rámci správního řízení náleží. Je-li zahájeno řízení k žádosti účastníka, pak je povinností správního orgánu účastníka řízení o jeho právech poučit samostatně v rámci poučení o procesních právech.

56 S ohledem na skutečnost, že jednotlivým dílčím právům je věnována pozornost napříč všemi navazujícími kapitolami této učebnice, bude zde upozorněno jen na základní východiska obsahu jednotlivých dílčích práv, přičemž, co se týče jejich konkrétnějšího rozboru, lze odkázat na další pasáže této učebnice.

57 Jak už bylo zmíněno výše, správní orgány ze své povahy nemohou naplnit požadavek na nezávislost v pravém slova smyslu, resp. nemůže být naplněn požadavek nezávislosti, jak je kladen na soudy. I v případě nároků plynoucích z Listiny se tak některé požadavky už z povahy správního řízení nemohou uplatnit.

58 Toto právo je do určité míry „omezeno“ tím, že návrh na zahájení řízení musí splňovat zákonem stanovené předpoklady.

Součástí práva na spravedlivý proces (i práva být slyšen v širším slova smyslu) je i **právo účastníka řízení být včasné informován o úkonech správního orgánu**, což se ve správním řízení týká zejména situací, kdy správní orgán nařídí ústní jednání, případně pokud provádí úkon vyžadující zajištění přítomnosti účastníka řízení. Průběh dokazování samotného je současně významně ovlivňován i tou skutečností, že účastník řízení má **právo na zjištění skutkového stavu**, což odpovídá povinnosti správního orgánu rozhodnout ve věci samé na základě zjištěného skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

V průběhu celého správního řízení má účastník řízení současně **právo vyjádřit své stanovisko k předmětu řízení, navrhopvat důkazy či činit jiné návrhy a využít tak svého práva být slyšen v užším slova smyslu**. Toto právo může být v určitých řízeních časově i věcně omezeno v zákonem stanovených případech<sup>59</sup> využitím koncentrační zásady, resp. uplatněním koncentrace řízení ze strany správních orgánů.

Správní orgán musí rovněž dbát na to, aby dodržel i další aspekt **práva být slyšen v užším slova smyslu** a umožnil účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí seznámit se s podklady řízení a umožnil jim se k obsahu spisové dokumentace vyjádřit. Na možnost seznámit se s podklady řízení a vyjádřit se k nim musí správní orgán účastníky upozornit výslovně. Tato povinnost není správním orgánům dána v situaci, kdy se jedná o řízení jednoho žadatele, jehož žádosti se plně vyhová. V takovém případě není považováno seznámení se s podklady rozhodnutí za nezbytné.

K naplnění **práva na věcné a právní posouzení skutkového stavu** věci dochází prostřednictvím vydání rozhodnutí samého. Zde je na místě upozornit, že jsou správní orgány povinny vždy v rámci řízení rozhodnout,<sup>60</sup> resp. že **nikdy nesmí dojít k odepření spravedlnosti** v tom směru, že by správní orgán v rámci správního řízení vůbec nerozhodl. Správní orgán je přitom vždy povinen vyčerpat celý předmět řízení a rozhodnout o něm v plném rozsahu, resp. předmětu řízení řádně uzpůsobit výrok či výroky rozhodnutí samého. To nevylučuje vydání rozhodnutí mezitímního či částečného.

K vydání rozhodnutí ve věci samé přitom musí dojít v čase přiměřeném složitosti projednávané věci tak, aby bylo účastníkům zaručeno **právo na vydání**

59 Správní řád zná toliko koncentraci nepravou.

60 Musí dojít k formálnímu uzavření řízení ať už prostřednictvím vydání rozhodnutí, anebo usnesení v zákonem předpokládaných situacích.

**rozhodnutí v přiměřené časové lhůtě**, k jehož plnému zajištění slouží i prostředky ochrany proti nečinnosti správních orgánů. S vydáním rozhodnutí samého, resp. s právem na věcné a právní posouzení skutkového stavu, úzce souvisí i **právo na odůvodnění**, ze kterého účastníkům řízení plyne právo být seznámen se právními a skutkovými důvody vedoucími k vydání konečného rozhodnutí. Odůvodnění samotné by přitom mělo být zrcadlem toho, jak byla v rámci správního řízení účastníkům řízení zajištěna jejich další práva s tím, že je zde klíčová vazba na právo být slyšen v užším slova smyslu, neboť z odůvodnění rozhodnutí musí být vždy zřejmé, jak správní orgán „naložil s argumenty“ účastníků řízení.<sup>61</sup> S vydáním rozhodnutí souvisí i **právo na poučení o řádných opravných prostředcích**, o jejichž možném podání musí být vždy účastníci řízení řádně poučeni.

V návaznosti na vydání rozhodnutí je přitom nezbytné účastníkům řízení zajistit, aby vydané rozhodnutí bylo způsobitelné zavazovat jeho adresáty, resp. jim závazně určovat rozsah práva a povinností a naplnit tím **právo na právní moc rozhodnutí**. S tím úzce souvisí i **právo na výkon rozhodnutí** a nutnost zajištění následné (avšak nikoliv vždy nutné) „procedury“ (pravidel) pro výkon práv a povinností plynoucích z rozhodnutí samého spočívající v provedení správní exekuce. Jak už bylo uvedeno výše, v rámci této kapitoly byl předestřen katalog jednotlivých práv plynoucích z konceptu práva na spravedlivý proces s uvedením dílčí charakteristiky jednotlivých oprávnění. Jejich charakteristika tak není vyčerpávající.

Hlavním cílem této kapitoly bylo poukázat na skutečnost, že právo na spravedlivý proces má svůj konkrétní dosah do správního řízení a výrazně formuje jeho průběh. Na garance plynoucí z Listiny navazuje právní úprava obsažená ve správním řádu, která konkretizuje na zákonné úrovni obsah jednotlivých práv s tím, že rozboru uvedené „konkretizace“ se věnují další pasáže této učebnice.

61 V dané souvislosti je na místě upozornit, že odůvodnění slouží mj. i k prosazování principu transparentnosti veřejné správy. Bližší viz KOŠIČIAROVÁ, S. *Veřejná správa a právo na spravedlivý proces*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, s. 33.

## KAPITOLA 2

# ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ. ZÁSADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

## 2.1 POJEM, POVAHA, ROZSAH PŮSOBNOSTI A ÚLOHA ZÁKLADNÍCH ZÁSAD ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

### 2.1.1 Nastavení a rozsah působnosti základních zásad činnosti správních orgánů

Obdobně jako jiná právní odvětví, rovněž správní právo je založeno na určitých obecných zásadách, resp. principech, z nichž některé se vztahují zejména na oblast správního práva procesního, jako subsystemu správního práva. Uvedené zásady jsou reflektovány v úvodních ustanoveních obecného procesního kodexu veřejné správy, kterým je správní řád.

Stěžejní část úvodních ustanovení správního řádu zařazených v **části první zákona** je věnována úpravě **základních zásad činnosti správních orgánů**, a to v § 2–8.

Požadavky na kvalitu činnosti a rozhodování veřejné správy se v uplynulých desetiletích podstatně zvýšily, a to zvláště u těch činností, jimiž se veřejná správa dotýká práv a svobod jednotlivců, či do nich zasahuje. Ze strany společnosti vzrůstá rovněž požadavek na efektivnost správních činností, jež má v podmínkách veřejné správy značně významné, mnohdy právní, souvislosti či důsledky. S tím jsou spojeny vzrůstající požadavky na úroveň a záruky právního státu v oblasti moci výkonné, mj. se vzrůstajícím rozsahem veřejných úkolů, prostředků k jejich naplňování a v neposlední řadě také rozsahem a četností agend, jež byly veřejné správě svěřeny ke správě a k rozhodnutí.

V případě základních zásad činnosti správních orgánů zařazených do správního řádu (dále v textu jen „základní zásady činnosti“ nebo „základní zásady“) nejde pouze o tradiční zásady procesní, jak byly dříve nastaveny a aplikovány,