

Pojem a podstata správního práva procesního a správního řízení

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 zahrnuje problematiku obecné i zvláštních úprav tzv. správního řízení.

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. odvětvovo-tvorných kritérií.

K tzv. **odvětvovo-tvorným 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 státě** ve sféře veřejné správy. Tyto vztahy jsou vztahy společenské, a proto lze koncentrovaněji předmět regulace správního práva vymezit 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 vymezit 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 vymezit "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. odvětvovo-tvorného 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 odvětvovo-tvorné kritérium pak společně s naplněním kritérií ostatních umožňuje charakterizovat tzv. systém správního práva. Ten je v jistém smyslu představován obsahově sourodými 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. odvětvovo-tvorné 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 výšeci 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. **Správní právo procesní** jako subsystem správního práva potom vykazuje všechny obecné znaky, charakteristické pro správní právo jako celek. Mimo to zcela logicky obsahuje i určité diferencční znaky, které umožňují jeho relativní subsystemové vyčlenění v rámci správního práva jako celku.

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 souhlasů, 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 nezastupitelnou roli. Těmito procedurálními formami jsou :

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

Procesy realizace veřejné správy na sebe berou ve velké většině případů formu **procesu vydávání správních aktů**. Mezi ostatními procedurálními formami realizace zauímají 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 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. Normativní správní akty se týkají obecněji vymezených otázek ve vztahu k blíže neurčenému okruhu adresátů a mají povahu podzákonných právních předpisů. Podmínkou platnosti normativních správních aktů je jejich publikace. Vyhlášení nebo oznámení normativních správních aktů ve Sbírce zákonů, příp. 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**, obvykle označované jako interní normativní instrukce nebo normativní akty řízení.

Vydávání správních aktů se zdaleka nevyčerpává jen normativními správními akty. V řadě případů je třeba, aby oprávnění a povinnosti stanovené v zákonech, příp. 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 spočívá v rozhodování správního orgánu o subjektivních právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech určitého konkrétního subjektu v postavení tzv. účastníka správního řízení. Individuální správní akty se týkají konkrétní věci a přichází v úvahu ve vztahu ke jmenovitě individualizovaným subjektům. 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 individuální správní akty člení na tzv. **akty**

konstitutivní, jimiž se zakládají, mění, nebo ruší určité správně právní vztahy, a na tzv. **akty deklaratorní**, jimiž se autoritativně stvrzuje existence či neexistence určitého správně právně relevantního stavu. 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 přípravy a vydávání.

Proces vydávání **správních aktů smíšené povahy** míří k přijetí, resp. vydání takových závazných aktů, které nejsou ani právními předpisy, ani rozhodnutími. Vykazují jak některé znaky normativních správních aktů, tak i některé znaky individuálních správních aktů. Zatímco normativní správní akty se týkají obecněji vymezovaných otázek ve vztahu k blíže neurčenému okruhu adresátů, a individuální správní akty se týkají konkrétní věci a přichází v úvahu ve vztahu ke jmenovitě individualizovaným subjektům, potom tedy pro tzv. akty smíšené povahy platí, že schematicky vzato u nich budou předmětné znaky individuálních a normativních správních aktů přicházet v úvahu „křížem“. Tzn., že buďto půjde o řešení relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů (což je či bude zřejmě častější případ opatření obecné povahy), nebo půjde o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům. Výrazu „smíšené akty“ tak vzhledem k jejich povaze může odpovídat i příp. označení konkrétně abstraktní akty, či abstraktně konkrétní akty.

Naše správní právo ve větším nebo menším rozsahu upravuje 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 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 jen ty procesní normy správního práva, které upravují aplikační procesy ve veřejné správě, realizované ve formě tzv. správního řízení.

Správní řízení, pojem, podstata, členění

Správní řízení je právem upravený procedurální postup, který směřuje k vydání rozhodnutí. Úprava správního řízení je výrazem potřeby ošetřit a doplnit hmotně právní režim veřejné správy i vlastním veřejnoprávním procesním režimem. Právní režim správního řízení plní, z pohledu pravidel výkonu veřejné správy, 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.

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. Správní řízení je ve své podstatě tzv. režimem **aplikačním**.

Při realizaci činnosti veřejné správy poměrně často správní orgány, a mezi nimi především **orgány územní samosprávy** (ty potom nejen v oblasti tzv. *přenesené*, ale i tzv. *samostatné působnosti*), vystupují jako orgány aplikační, které v **předepsaném postupu** rozhodují o hmotných právech (v některých případech i o určitých právech procesních), právem chráněných zájmech nebo povinnostech jiného subjektu správního práva. Správně právní vztahy v nichž je o hmotných právech, zájmech 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 lze, poněkud zjednodušeně, charakterizovat jako určitý **kvalifikovaný postup**, který končí vydáním **rozhodnutí** správního orgánu, proti kterému je možné se **odvolat**.

Pod pojmem **úprava správního řízení** se v prvé řadě rozumí právní úprava obsažená v tzv. **správním řádu**, resp. v zákoně č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. V tomto případě se jedná o tzv. **obecnou úpravu**, resp. **obecné správní řízení**, které přichází v úvahu při rozhodování jak prakticky na všech úsecích státní správy, tak v zákonem stanovených případech v oblasti územní samosprávy.

Se zákonem o správním řízení jakožto právní úpravou pouze tzv. obecného správního řízení (a to vzdor skutečnosti, že správní řád sám obsahuje ve své třetí části vybraná tzv. zvláštní ustanovení o správním řízení) většinou nelze nevystačit. V praxi platí, že celá řada tzv. zvláštních předpisů, tzn. právních předpisů upravujících režimy na jednotlivých úsecích výkonu veřejné správy, obsahuje v menším či větším počtu, speciální ustanovení procesní povahy. Obecná úprava správního řízení tak není vždy aplikovatelná sama o sobě, nýbrž v řadě případů je aplikovatelná jen s výjimkami, stanovenými ve zvláštních právních předpisech, tzn. v kombinaci s těmito výjimkami.

Tyto výjimky odráží rozmanitost úkolů a specifičnost příslušných úseků státní správy. Jsou obvykle, ve formě speciálních procesních ustanovení, zakotveny v **jednotlivých předpisech** správního práva, upravujících současně hmotné správně-právní vztahy. Jedná se např. o předpisy stavební, vodohospodářské, celní, sankční apod., které se takto stávají základem pro příslušná tzv. **zvláštní správní řízení**. 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. Odchytky od obecné úpravy se nejčastěji týkají specifického 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, jejichž využití bývá označováno jako projev tzv. **subsidiární funkce**, resp. povahy správního řádu. V praxi je 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 v předpisu, který by mohl obsahovat případné odchylky. Takovým předpisem bude zpravidla příslušný tzv. hmotně právní 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 pravomoci a příslušnosti správního orgánu, příslušného k předmětnému rozhodování.

Typickým příkladem s poměrně silně zastoupenou procesní úpravou odchylnou od správního řádu je např. přestupkový zákon (zák.č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů), nebo stavební zákon (zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu /stavební zákon/, ve znění pozdějších předpisů).

Ust. § 51 přestupkového zákona uvádí, že není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení. Ale hned od ust. § 52 až do ust. § 88 přestupkového zákona je stanoveno jinak. Jde tedy o značné množství odchylek, které musí být respektovány. Správní orgány, které rozhodují o přestupcích, tedy z procesního hlediska nemohou postupovat jen podle správního řádu, nýbrž ve značné míře také podle přestupkového zákona.

Podobně stavební zákon obsahuje rovněž celou řadu procesních odchylek. V ust. § 192 tento zákon obdobně konstatuje, že pokud není v tomto zákoně stanoveno jinak, vztahují se na postupy řízení podle tohoto zákona ustanovení správního řádu. Počínaje však § 76, který hovoří o územním rozhodnutí, prakticky až do ustanovení přechodných a závěrečných, obsahuje stavební zákon celou sérii odchylek pro procesní postupy v územním řízení, ve stavebním povolovacím řízení, ve změnovém řízení, v řízení o odstranění stavby a do jisté míry i v řízení o ukládání sankcí za porušení povinností v režimu stavebního zákona.

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 odchylně upravují pouze to, co je třeba v tom kterém právním režimu podle názoru zákonodárce řešit odlišně od režimu obsaženém ve správním řádu. Odchylky tedy potom buď nahrazují některá ustanovení v obecné úpravě, nebo je doplňují, rozšiřují, popřípadě zužují.

Vizuální představa by mohla být následující - za výchozí schéma vždy konkrétního režimu správního řízení je třeba vzít úpravu obsaženou ve správním řádu, vnímanou jako úplné schéma jednotlivých procesních institutů včetně jejich posloupnosti. Tu v případě existence zvláštní úpravy správního řízení pomyslně překryjeme schématem speciálních ustanovení a tam, kde speciální ustanovení beze zbytku nahrazuje ustanovení obecné, ustanovení záměnným způsobem v procesním schématu úpravy „vyměníme“. Tam, kde speciální úprava úpravu obecnou doplňuje nebo zužuje, tam musíme ustanovení správního řádu speciální úpravě přizpůsobit. Tam, kde speciální úprava mlčí, beze zbytku využijeme ustanovení výchozího schématu, tedy režimu správního řádu. Teprve v této ucelené projekci "překrytí" obecné úpravy úpravou speciální získáme k dispozici reálný rámeček procesní úpravy, který musíme respektovat.

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 tzv. **subsidiární povahou správního řádu**, což ve své podstatě znamená, že se podle něj postupuje vždy, není-li zvláštními předpisy stanoveno jinak.

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.

Závažným příkladem v tomto směru je ustanovení přestupkového zákona o doručování. O doručování písemností v přestupkovém řízení hovoří jeden jediný paragraf (§ 80), a to velice stručně, přičemž konstatuje, že "rozhodnutí o přestupku nelze doručit veřejnou vyhláškou". Abychom zjistili, jak tedy rozhodnutí o přestupku doručit, musíme hledat ve správním řádu. Ze způsobů doručování tam uvedených potom můžeme využít všechny tam uvedené způsoby doručování, vyjma doručování veřejnou vyhláškou. Současně je však třeba si hned uvědomit, že tato výjimka, že tato výjimka se vztahuje pouze na doručování rozhodnutí. Budeme-li tedy doručovat jiné písemnosti v průběhu řízení o přestupku a jestliže to bude povaha věci vyžadovat, pak jiné písemnosti formou veřejné vyhlášky doručit můžeme, protože výjimka se vztahuje pouze na doručování rozhodnutí o přestupku.

Současně je však třeba zdůraznit i to, že přestupek je určitý typ správního deliktu, odlišný a odlišitelný od tzv. jiných správních deliktů. Tak je třeba rozlišovat, zda podnikatele - fyzickou osobu, který porušil právní předpis obce, postihnout podle přestupkového zákona ve vazbě na jeho ust. § 46, nebo podle zákona o obcích ve vazbě na jeho ust. § 58 odst. 4, protože obě tato ustanovení hovoří o správním postihu subjektu, který poruší povinnost stanovenou právním předpisem obce. Při detailním pohledu na tyto úpravy musíme jednoznačně dovodit, že jde-li o právnickou osobu či o podnikatele, který porušil právní předpis obce v souvislosti se svou podnikatelskou činností, ti musí být stíháni podle zákona o obcích, kde je podstatně přísnější sankce, a kde se na rozhodování orgánu obce ve správním řízení o tomto deliktu v plném rozsahu vztahuje správní řád. A je-li daný subjekt stíhán podle zákona o obcích, nejedná se ani hmotně právně ani procesně právně o přestupkový právní režim, takže pokutu nelze uložit jednak prostřednictvím komise k projednávání přestupků a orgán obce není limitován pravidlem přestupkové úpravy doručování (v tomto případě tedy rozhodnutí veřejnou vyhláškou doručit lze - typicky v případě nedoručitelnosti do vlastních rukou). Stejně tak neplatí ani další procesní specifika přestupkového řízení.

Rozhoduje-li se o přestupcích, je nutné rozhodovat podle procesních odchylek v přestupkovém zákoně a tato procesní ustanovení nelze vztahovat na jiné správní delikty. Procesní úprava vždy určitým způsobem doplňuje úpravu obsahovou a je víceméně touto úpravou předurčena, i když se sama o sobě výrazně diferencuje.

Z uvedeného vyplývá, že speciální procesní režim je vázán na obsahovou stránku právní úpravy, podle které se rozhoduje a je tedy nutno vždy postupovat podle procesního režimu přiřaditelného a také přiřazeného k té které hmotně právní, tj. obsahové, úpravě, v jejímž režimu je správní řízení vedeno.

Obdobně lze poukázat i na závažnost avizovaných procesních odchylek, resp. specifík, obsažených ve stavebním zákoně. V obecném správním řízení platí, že účastník řízení může podávat zpravidla další návrhy a uplatňovat další skutečnosti na podporu svých tvrzení kdykoliv v průběhu správního řízení, včetně obsahu podávaného odvolání, i když o skutečnostech věděl, ale nepovažoval je za důležité, nebo z taktických důvodů o nich mlčel. Podle stavebního zákona platí tzv. zásada koncentrace, již je možné považovat za nejvýznamnější procesní odchylku a která je opakem výše uvedeného pravidla. Zásada koncentrace znamená, že veškeré námitky musí být uplatněny v příslušných stádiích řízení, tak jak to vyplývá z právní úpravy nebo na jejím základě vymezi příslušný správní orgán. Stavební úřad oznámí zahájení řízení a k projednání žádosti nařídí její projednání, které, je-li to účelné, spojí s ohledáním na místě. Všechny námitky, popř. připomínky musí být uplatněny

nejpozději při tomto jednání, k později uplatněným námitkám, popř. připomínkám se nepřihlíží. Stavební zákon dále obsahuje odchylné řešení přerušení řízení, předpokládá omezení časové platnosti některých správních rozhodnutí, specifikuje požadavky na výrok rozhodnutí, blíže předepisuje podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou, apod.

I když ostatní předpisy tak velké množství odchylek nemají, lze určité procesní odchylky nalézt i v zákoně o obcích, kde se např. výslovně hovoří o tom, že rozhoduje-li se o uložení již zmíněných pokut podle tohoto zákona právníckým osobám nebo podnikatelům, potom je k takovému správnímu řízení zásadně příslušná rada obce. Toto lze dovodit právě jen ze zákona o obcích, neboť správní řád s ničím takovým nepočítá, a ani počítat nemůže. Další zvláštností tohoto správního řízení je, že rada obce může, pokud to bude považovat za účelné, tuto svoji pravomoc přenést na příslušný odbor obecního úřadu, a to zcela nebo zčásti (to přichází v úvahu logicky jen za podmínky, že v obci jsou zřízeny odbory obecního úřadu). Na nikoho jiného však tuto pravomoc rada obce přenést nemůže. Tzn., že pokud v obci odbory zřízeny nejsou, musí rada obce rozhodovat v těchto případech ve správním řízení sama.

Z uvedených příkladů je zřejmé, že speciální ustanovení procesní povahy, jak bylo nakonec již výše naznačeno, mohou být obsažena nejen v tzv. hmotně právních předpisech, ale v některých případech i v tzv. organizačních a kompetenčních právních předpisech.

Má-li být rozhodováno v režimu správního řízení, je nutno připravit vedle sebe a otevřít ty právní předpisy, které se k dané problematice váží a velmi pečlivě hledat, která ustanovení se budou na konkrétní případ vztahovat. Započato by mělo být předpisy obsahovými, případně organizačními, tedy těmi, kde by bylo možno najít určité odchylky. Nalezené odchylky je třeba vzít na vědomí a ve zbytku, kde odchylná úprava není, vycházet ze správního řádu.

Pro poznání, co není ve zvláštních předpisech odchylně upraveno, je nutná velmi dobrá znalost správního řádu.

Je tedy nutné např. vědět, že pokud se např. nikde ve zvláštní právní úpravě nehovoří o zastavení řízení, je zastavení řízení možné, ale pouze způsobem, který předpokládá § 66 správního řádu. Nehovoří-li se ve zvláštní právní úpravě nikde o účastnících řízení, je zřejmé, že v takovémto řízení účastníci řízení v úvahu přicházejí budou, ale pouze v postavení vymezeném § 27 správního řádu. Musíme tedy být schopni vždy v úvahu přicházející předpisy kombinovat.

Pro správné a platnému právnímu stavu odpovídající chápání správního řízení a jeho aplikaci v praxi zdaleka tedy nelze vystačit jen se správním řádem.

Správní řád je nutno vnímat jako systémovou součást širěji pojaté právní úpravy a vykládat jej jednak v souvislostech se zvláštními právními úpravami a jednak v souvislostech s organizačně právní úpravou postavení příslušných orgánů veřejné správy.

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.

Východisko k právnímu řešení této otázky je v první řadě obsaženo v samotném správním řádu, kde je tento problém pojat jako problém využitelnosti správního řádu.

Vymezení rozsahu působnosti je přitom provedeno kombinací tzv. **pozitivního** a tzv. **negativního** vymezení.

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.

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, právech chráněných zájmech a povinnostech tzv. účastníků správního řízení, konaného před orgány veřejné správy. Pohled na předmět právní regulace nového správního řádu však ukazuje, že z procedurálního hlediska předmětná regulace neupravuje jen postupy při tzv. *správním řízení*. „Nový“ správní řád je základem úpravy nejen tzv. *správního řízení*, ale dále je i základem procedurální úpravy *dalších četných procesních postupů ve veřejné správě*. V podmínkách platnosti našeho bezprostředně předchozího správního řádu 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 nejrůznějších 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.

Nový správní řád přivedl naše správní právo procesní (v rozměru pozitivněprávním) v dobrém slova smyslu *na rozcestí*, kde je opouštěno jeho dosavadní užší pojetí, a kde či kdy se úprava správního procesu vydává, vedle *sofistikovanější úpravy správního řízení*, cestou procedurální reglementace prakticky *všech postupů při výkonu veřejné správy navenek*, s výjimkou procedury přípravy, projednání a schvalování normativních správních aktů. Jmenovitě tak daná úprava vedle úpravy vydávání správních rozhodnutí 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*. Nový správní řád je přitom, obdobně jako správní řád předchozí, koncipován (jak bylo ostatně již opakovaně zdůrazněno) jako subsidiární procesní úprava, tzn., že i nadále se počítá s možností přednostního využití příp. zvláštních úprav (v praxi jde zpravidla o dílčí otázky či instituty) ve speciálních předpisech.

Správní řád 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.

S ohledem na tzv. subsidiární funkci a využitelnost právního řádu je rozsah jeho působnosti determinován, a orientace v něm usnadňována, tzv. přechodnými ustanoveními zvláštních právních předpisů, 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 právě výše (v „základní kapitole“) uváděná pravidla, obsažená v samotném správním řádu. V tom také spočívá jejich význam.

Praxe přirozeně, a to obdobně jako za účinnosti předchozího správního řádu, ukazuje, že v některých je přes příslušnou dikci právní úpravy obtížně vyložitelný dopad působnosti

správního řádu. 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.¹ 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.²

Vybraná ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 1

(1) Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků¹) a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán").

(2) Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

§ 9

Správní řízení je postup správního orgánu, jehož 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 prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

Vybrané Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu

Závěr č. 3

Vztah ustanovení § 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správního řádu

¹ Tady lze zejména poukázat na Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a jeho „závěry“ (www.mvcr.cz/ministerstvo/poradnisbor)

² 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 např. dnes již „učebnicový“ případ letitého vydávání živnostenských listů ve správním řízení v první polovině 90. let, od kterého se jednotně ustoupilo až pod vlivem „tlaku“ teorie a také judikatury.

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005

Správní řád se v případě aplikace podle § 180 odst. 1 správního řádu použije subsidiárně, a to i v případech, kdy zvláštní zákon použití správního řádu vylučuje.

Odůvodnění:

Při zasedání poradního sboru byla řešena otázka, jaký je vztah ustanovení § 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správního řádu, konkrétně zda je možné ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu vykládat tak, že odchýlný postup od správního řádu je nepřípustný v případech, kdy dosavadní právní předpis neupravuje správní řízení v celém rozsahu, ale stanoví odchýlný postup od správního řádu pouze v některých ustanoveních.

Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, upravuje subsidiární použití správního řádu, tedy pravidlo, že správní řád se použije v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že pokud zvláštní zákon pro určité správní řízení stanoví procesní odchylky od správního řádu, bude sice správní orgán v takovém správním řízení postupovat podle správního řádu, ale při řešení otázek upravených zvláštním zákonem musí namísto ustanovení správního řádu aplikovat ustanovení zvláštního zákona. Tato ustanovení pak mají přednost před právní úpravou správního řádu. Správní řád má tedy charakter obecného právního předpisu o správním řízení a zvláštní zákony charakter předpisů speciálních upravujících procesní odchylky. Při aplikaci má přednost speciální právní úprava před obecnou, obecnou právní úpravu je však třeba subsidiárně použít pro řešení otázek, které speciální právní úprava neupravuje (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy). S ohledem na dikci ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu je však nutné si uvědomit, že ve vztahu ke správnímu řádu musí zvláštní zákony stanovit jiný postup. Není tedy možné, aby byla vyloučena aplikace správního řádu bez dalšího, aniž by zvláštní zákon dostatečně upravil procesní otázky.

Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu je ustanovením přechodným, které se vztahuje na nyní účinné zvláštní zákony. Jedná se o nepřímou novelu zvláštních zákonů, která vztahuje subsidiární použití správního řádu na správní řízení, která se vedou podle zvláštních zákonů a jejichž cílem je vydání správního rozhodnutí. Toto ustanovení tedy počínaje účinností nového správního řádu zasáhne do všech zákonů, které nabyly nebo nabudou účinnosti do účinnosti nového správního řádu a které neupravují správní řízení v celém rozsahu (z hlediska nového správního řádu) nebo které (v rozporu s výše zmíněnými judikáty Ústavního soudu) vylučují použití správního řádu (resp. obecných předpisů o správním řízení), aniž by však v tom kterém konkrétním zákoně byla obsažena adekvátní procesní úprava postupu orgánů veřejné správy odpovídající principu obsaženému v čl. 2 odst. 3 Ústavy, jak to ve své judikatuře požaduje Ústavní soud¹. Bylo by sice možné namítnout, že vyloučením použití správního řádu v jiném zákoně je vyloučen i § 180 odst. 1, toto přechodné ustanovení je však ve vztahu k takovým úpravám lex posterior a má tedy před nimi přednost, což vyplývá i z nutnosti preference ústavně konformního výkladu (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Tímto ustanovením se avšak nemění vztah správního řádu a zvláštních zákonů, tedy vztah obecného a speciálního právního předpisu. Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu stanoví, že 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. Pokud tedy bude na základě zvláštního zákona prováděno správní řízení, ve kterém má být vydáno správní rozhodnutí, bude při něm správní orgán „otázky, jejichž řešení je nezbytné“, podle § 180 odst. 1 správního řádu řešit podle správního řádu včetně jeho části druhé. Jednou

z otázek, které musí správní orgán ve správním řízení vyřešit, je také vztah správního řádu a zvláštního zákona. Z toho vyplývá, že tento vztah lze posuzovat podle § 1 odst. 2 správního řádu, jak je uvedeno výše. Na základě výše uvedeného se domníváme, že se v případě aplikace správního řádu podle § 180 odst. 1 správního řádu bude vztah správního řádu a zvláštního zákona řídit § 1 odst. 2 správního řádu, tedy že se správní řád použije subsidiárně.

Poznámka 1 Např. nález Ústavního soudu Pl.ÚS 14/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 6, nález č. 114, s. 323; nález III. ÚS 226/95, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 5, nález č. 61, str.467; nález Pl.ÚS 24/04 ze dne 26. dubna 2005

Závěr č. 10

Vztah ustanovení § 1 odst. 2, § 180 odst. 1 a § 177 odst. 1 správního řádu

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005

Správní řád se podle § 180 odst. 1 správního řádu použije subsidiárně, a to i v případech, kdy zvláštní zákon použití správního řádu vylučuje. Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu se vztahuje pouze na správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu 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 správního řádu, 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.

Odůvodnění:

Na zasedání poradního sboru byla řešena obecná otázka, jaký je vztah ustanovení § 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správního řádu k § 177 odst. 1 správního řádu.

Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, upravuje subsidiární použití správního řádu, tedy pravidlo, že správní řád se použije v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že pokud zvláštní zákon pro určité správní řízení stanoví procesní odchylky od správního řádu, bude sice správní orgán v takovém správním řízení postupovat podle správního řádu, ale při řešení otázek upravených zvláštním zákonem musí namísto ustanovení správního řádu aplikovat ustanovení zvláštního zákona. Správní řád má tedy charakter obecného právního předpisu o správním řízení a zvláštní zákony charakter předpisů speciálních upravujících procesní odchylky. Při aplikaci má přednost speciální právní úprava před obecnou, obecnou právní úpravu je však třeba subsidiárně použít pro řešení otázek, které speciální právní úprava neupravuje (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy). S ohledem na dikci ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu a ústavní zásadu zákonnosti je však nutné si uvědomit, že ve vztahu ke správnímu řádu musí zvláštní zákony stanovit jiný postup. Není tedy možné, aby byla vyloučena aplikace správního řádu bez dalšího, aniž by zvláštní zákon dostatečně upravil procesní otázky.

Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu je ustanovením, které se vztahuje na nyní účinné zvláštní zákony, resp. zákony, které ještě nabudou účinnosti do 1. 1. 2006. Toto ustanovení vztahuje subsidiární použití správního řádu na správní řízení, která se vedou podle zvláštních zákonů a jejichž cílem je vydání správního rozhodnutí. Toto ustanovení tedy počínaje

účinností nového správního řádu zasáhne do všech zákonů, které nabyly nebo nabudou účinnosti do účinnosti nového správního řádu a které neupravují správní řízení v celém rozsahu (z hlediska nového správního řádu) nebo které vylučují použití správního řádu (resp. obecných předpisů o správním řízení), aniž by však v tom kterém konkrétním zákoně byla obsažena adekvátní procesní úprava postupu orgánů veřejné správy odpovídající principu obsaženému v čl. 2 odst. 3 Ústavy, jak to ve své judikatuře požaduje Ústavní soud. Bylo by sice možné namítnout, že vyloučením použití správního řádu v jiném zákoně je vyloučen i § 180 odst. 1, toto ustanovení je však ve vztahu k takovým úpravám lex posterior a má tedy před nimi přednost, což vyplývá i z nutnosti preference ústavně konformního výkladu (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Ustanovením § 180 odst. 1 se však nemění vztah správního řádu a zvláštních zákonů, tedy vztah obecného a speciálního právního předpisu. Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu stanoví, že 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. Pokud tedy bude na základě zvláštního zákona prováděno správní řízení, ve kterém má být vydáno správní rozhodnutí, bude při něm správní orgán „otázky, jejichž řešení je nezbytné“, řešit podle správního řádu včetně jeho části druhé, resp. třetí. Z výše uvedeného lze vyvodit subsidiární použití správního řádu, pokud bude aplikován na základě ustanovení § 180 odst. 1. Při výkladu pojmu „otázky, jejichž řešení je nezbytné“ je třeba vycházet z toho, že z ústavního hlediska není přijatelné, aby v průběhu správního řízení došlo k situaci, kdy by v některém úseku řízení byla vykonávána výsostná veřejná správa (ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu), aniž by bylo zřejmé, na základě kterého konkrétního ustanovení procesního předpisu se tak stalo.

Jak bylo řečeno výše, § 180 správního řádu je ustanovením vztahujícím se na nyní účinné právní předpisy, resp. právní předpisy, které nabudou účinnosti do 1. 1. 2006. Naproti tomu § 177 odst. 1 správního řádu bude působit vůči všem právním předpisům, jak vůči dřívějším právním předpisům, tak vůči právním předpisům vydaným v budoucnu. § 180 odst. 1 má ve vztahu k dosavadním právním předpisům přednost před § 177 odst. 1, jelikož z § 180 odst. 1 vyplývá i povinnost aplikovat základní zásady činnosti správních orgánů, byť se v něm o nich výslovně nemluví.

Ustanovení § 180 vztahuje úpravu správního řádu na postupy správních orgánů, které se budou odehrávat v řízení podle zvláštního zákona a které tento zvláštní zákon neupravuje. Za tyto otázky lze považovat také základní zásady činnosti správních orgánů. Z toho vyplývá, že základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu by bylo možné aplikovat při řízení podle zvláštního zákona na základě § 180 správního řádu.

Z § 177 odst. 1 správního řádu vyplývá, že základní zásady činnosti správních orgánů upravené v § 2 až 8 správního řádu se použijí bez ohledu na případné vyloučení aplikace správního řádu vždy, když zvláštní zákon neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám. Z dikce § 177 odst. 1 správního řádu vyplývá subsidiarita použití správního řádu, neboť v případě, že by zvláštní právní předpis obsahoval právní úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů upraveným ve správním řádu, právní úprava správního řádu se neuplatní. Důvodem rozdílného pojetí § 177 odst. 1 a § 180 odst. 1 je skutečnost, že se nepředpokládalo a nepředpokládá, že by po účinnosti nového správního řádu mohly (s ohledem na zmíněné judikáty Ústavního soudu a s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy) nabývat účinnosti zákony, které by správní řád bez náhrady vylučovaly a neobsahovaly vlastní úpravu postupu správních orgánů. Naproti tomu v minulosti bylo takových zákonů obsahujících obdobná zákonná ustanovení vydáno nemalé množství a zdaleka ne všechna tato ustanovení se stala předmětem posuzování před Ústavním soudem. Jedním z cílů správního

řádu proto je prostřednictvím jeho přechodných ustanovení tento stav (tedy vyloučení správního řádu bez náhrady) odstranit.

V souvislosti s dikcí § 177 odst. 1 správního řádu se nabízí otázka, kdy je naplněna podmínka, že zvláštní zákon obsahuje úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů podle správního řádu. Jednalo by se o situace, kdy zvláštní zákon upravuje základní pravidla, která jsou obdobná obsahu § 2 až 8 správního řádu. Zvláštní zákon by tedy musel mít obsahově podobnou právní úpravu základních pravidel řízení, neboť mnohé zásady pramení z ústavního pořádku, resp. evropského a mezinárodního práva, a nelze je v řízení podle zvláštního zákona opomenout (například není možné ve zvláštním zákonu vyloučit aplikaci zásady legality nebo zásady zákazu zneužití správního uvážení). Nelze tedy připustit, aby byla aplikace § 2 až 8 správního řádu vyloučena pouze na základě toho, že zvláštní zákon obsahuje ustanovení nazvaná „zásady řízení“, aniž by obsah této úpravy zajišťoval obdobný standard ochrany práv jako v případě ustanovení § 2 až 8 správního řádu. Účelem § 177 odst. 1 správního řádu je zajištění alespoň elementární právní úpravy správního řízení i tam, kde by v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a s čl. 89 odst. 2 Ústavy byla i po účinnosti nového správního řádu vyloučena aplikace správního řádu, aby byl alespoň v minimálním rozsahu naplněn čl. 2 odst. 3 Ústavy, upravující vázanost veřejné moci zákonem (k tomu výše viz argumentace k § 180 odst. 1 správního řádu).