



MP701Zk Správní právo procesní 7. semestr – podzim 2020

Přednáška č.1 - 5.10.2020

Přednášející: doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.





Obsahové zaměření přednášky:

- I. **Správní právo procesní** v systému správního práva.
- II. **Procesní formy veřejné správy** a vývoj jejich právní úpravy.
- III. **Správní řád** a jeho **systematika**.
Rozsah působnosti správního řádu.
Vztah správního řádu **ke zvláštním právním úpravám**.
- IV. Působnost **základních zásad činnosti** správních orgánů.





Základní studijní literatura:

Skulová, S., a kol.:

Správní právo procesní, 3. aktualizované a doplněné vydání.

Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2017.

Pro procvičení příkladů a pro semináře:

Potěšil, L., Králová, A., Venclíček, J.:

Správní právo procesní (v příkladech a otázkách), 2. vydání.

Brno: Právnická fakulta MU, 2018.

Další prameny: viz Program přednášek ve studijních materiálech v IS + doporučení vyučujících.



Správní právo procesní - přednáška č.1

Otázky k zodpovězení či k zamyšlení vycházející z obsahu přednášky:

(POZN.: mohou se objevit v písemné či ústní části zkoušky, stejně jako otázky zařazené na závěr kapitol ve cvičebnici).

1. Jaké je místo *správního práva procesního* v rámci systému *správního práva*, a jaký je jeho vztah k dalším subsystémům, resp. částem *správního práva* ?
2. Co je předmětem *úpravy správního práva procesního*, a jaká je převažující metoda *regulace správních procesů* ?
3. Jaký je účel *zákonné procesní úpravy rozhodování správních orgánů*, a to z pohledu *správního orgánu*, a z pohledu *dotčených osob*?
4. Jak souvisí *právní úprava správních procesů* s otázkou *vymezení pravomoci správních orgánů*, a jejich *působnosti* ?
5. Jak je nastaven *právní základ procesních postupů správních orgánů*, a co jej tvoří ? Jak daleko do historie sahá tato tradice ?



Správní právo procesní – přednáška č.1

Otázky – pokračování:

6. Které procesní formy veřejné správy jsou zaměřena navenek, tedy vůči adresátům působení veřejné správy ? A které z nich jsou upraveny ve správním řádu ? Je tato úprava úplná ?
 7. Disponuje každá z procesních forem upravených ve správním řád úplnou, resp. ucelenou právní úpravou ?
 8. Jsou všechny procesní formy správních orgánů tzv. „pojmenované“?
 9. Jakým postupem jsou vydávány průkaz studenta vysoké školy, a potvrzení o studiu na vysoké škole ?
 10. Jaký je vztah části čtvrté správního řádu k ostatním částem zákona?
 11. Uplatňují se postupy upravené ve správním řádu při činnosti územních samosprávných celků ?
 12. Je namístě hovořit u procesních postupů veřejné správy o *fair* procesu či spravedlivém rozhodnutí ?
-



I. Správní právo procesní v systému správního práva

- Jako další procesní disciplína
(vedle procesu civilního a procesu trestního – byly a jsou „inspirací“).

Upravuje rozhodovací postupy, jež realizují *správní orgány* při své činnosti (ale řeší i tzv. *nečinnost*).

Ve veřejné správě - **více procesních forem**; nejrozšířenější je správní řízení.

Soudnictví (zejména *správní* soudnictví) **navazuje** svým event. přezkumem, resp. ochranou práv.



I. Správní právo procesní v systému správního práva

V rámci předmětu vyučovány (a v základní literatuře pokryty):

- **proces(y) správní (vedené správními orgány),**

a to v obecné úpravě

zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („SŘ“),

v platném znění. /poslední novely – z.č.225/2017 Sb. – doplněno odůvodnění u závazného stanoviska, z.č.176/2018 Sb. – k tzv. systémové podjatosti, z.č. 12/2020 Sb. – o digitálních službách/,

a také

- režim **soudního přezkumu a dalších řízení** v rámci

- **zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní**, v platném znění,

- a také zčásti o.s.ř. – **části páté** („dualismus“ přezkumu),

- jakož i **zákona o Ústavním soudu.**

▶ A to v příslušných návaznostech, resp. souvislostech

I. Správní právo procesní („SPP“)

v systému práva vymezeno:

- **předmětem** právní úpravy,
(vztahy vznikající v souvislosti s postupy správních orgánů při realizaci veřejné správy – tedy tzv. vrchnostenské, výsostné),
- **metodou regulace**
(převažuje - administrativněprávní, nerovnost subjektů, mocenská nadřazenost správního orgánu).

-
- ▶ Vedle toho – správní orgány vstupují také do **vztahů soukromoprávních** (obč., obch., pracovněprávních) – **nespadají do rámce SPP.**



I. Správní právo procesní

v systému správního práva („SP“),

jež se člení na:

- **správní právo *organizační*** (+ kompetenční) = KDO
- **správní právo *hmotné*** = CO (práva a povinnosti)
- ***správní právo procesní*** („SPP“) = JAK
- **+ *správní právo trestní*.**

SPP je logickou, organickou součástí SP, neboť:

- upravuje **procesní formy veřejné správy.**
 - (*“cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu.“ /Průcha/*),
 - resp. *umožňuje realizaci obsahu norem hmotněprávních prostřednictvím příslušných postupů* správních orgánů.
-



I. Správní právo procesní

▪ projevem pravomoci

- **a působnosti „správního orgánu“** (dále „SO“)
(legislat. zkratka – viz § 1 odst. 1 správního řádu .

V rovině procesní = určení **příslušnosti** správního orgánu.

Není vždy otázkou jednoduchou.

Mnohost, resp. strukturovanost správních orgánů, různé vzájemné vztahy

(např. instanční kontrola, přezkum, vzájemná pro/vázanost /“závazná stanoviska“/, spolupráce).

Vždy vůči adresátům = dotčeným osobám (účastníkům řízení), resp. jejich **veřejným subjektivním právům** (zahrnují také povinnosti) = vůči veřejné správě.

Jde o projev veřejné moci, na základě principu legality. (více viz
▶ předmět **Správní právo II**).

I. Správní právo procesní

Podstata a účel procesní úpravy:

= nastavení **vztahů správní orgán („SO“)** vs. **dotčená osoba**,
jako záruka legality a dalších zásad rozhodování, resp. činnosti a
postupů

(zejm. *proporcionalita, předvídatelnost, efektivnost*).

▶ Výkon veřejné moci musí mít zákonný základ.

- čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 LZPS:

*„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to **způsobem**, který zákon stanoví.“*

+ *maxima* - ÚS: *„V právním státě je libovůle (veřejné moci) nepřípustná.“* (POZN. ani v otázkách procesních) .



I. Správní právo procesní

- ▶ Zákon, či judikatura tak *předvídají* či *identifikují* ze strany SO např.: „*podstatné vady řízení*“, „*dysfunkce*“ v činnosti SO, *nečinnost*, „*zneužití správního uvážení*“
 - ▶ (Ale také ze strany dotčených osob: „*zneužití procesních práv*“).
-

- ▶ **.SPP poskytuje vodítka a záruky pro oblast procesní („postupy SO“)** + stanoví postup uplatňování **prostředků ochrany práv dotčených osob** (ale také v potřebném rozsahu *veřejného zájmu*).

Zakomponováno v úpravě správního řádu + adekvátně v úpravě soudního přezkumu v s.ř.s. (zde obecně přezkum zákonnosti, v případě porušení veřejných subjektivních práv – srov. § 2 s.ř.s.).



II. Procesní formy veřejné správy (vnější):

= ~~druhy postupů správních orgánů navenek, vůči adresátům působení veřejné správy~~(v dikci SŘ „dotčené osoby“ /§2 odst. 3/).

Jsou formalizované, samostatné:

❖ jednostranné:

- **normativní povahy** (*postup vydávání právních předpisů veřejnou správou*),
- **nenormativní, aplikační postupy:**
 - *správní řízení (klasický proces, nejužší pojetí)*
 - *vydávání vyjádření, osvědčení, sdělení, souhlasy,..*
 - *přijímání opatření obecné povahy*

❖ dvou- a vícestranné:

- *veřejnoprávní smlouvy.*



II. Procesní formy veřejné správy (vnější):

Z hlediska **forem realizace** veřejné správy a **zařazení do SŘ** člení se procedurální postupy vnější na:

❖ postup vydávání **správních aktů**:

- **normativních** (abstraktních) - **neupraven v SŘ** /= *právní předpisy* vydávané veřejnou správou/

- **individuálních** (konkrétních) - v **SŘ** jako *rozhodnutí, osvědčení,..*

- **smíšených** - v **SŘ** jako *opatření obecné povahy*.

❖ postup uzavírání **veřejnosprávních smluv** a jejich režim – v **SŘ**.

POZN. **Faktické úkony**, resp. **bezprostřední zákroky jako forma činnosti** VS nemají procesní stránku = *nespadají do rámce procesních forem*.



II. Procesní formy veřejné správy:

Vedle uvedených vnějších procedurálních postupů (forem) existují také
vnitřní (interní) procedurální formy = postup vydávání:

- interních normativních aktů (akty řízení, interní instrukce, metodické pokyny, apod.),
- interních individuálních aktů (individuální služební akty, individuální pokyny, apod.).

Nejsou závazné navenek – vůči adresátům působení veřejné správy.

Jde o řídicí, hierarchické vztahy **mezi** jednotlivými stupni správních orgánů, resp. **uvnitř** správních orgánů, a vůči takto podřízeným subjektům jsou závazné.

Vnější + vnitřní procedurální formy = **nejširší pojetí správního procesu.**

Správní právo procesní **v užším pojetí** = souhrn úpravy **vnějších** procedurálních forem.

S nejdelší tradicí - „**klasický správní proces**“ = úprava **správního řízení.**



II Základ právní úpravy procesních forem veřejné správy:

▶ *Ústava, Listina:*

Čl. 36 odst. 1: *“Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.”...*

▶ *obecný základ – „**správní řád**“,*

▶ ***zvláštní** právní předpisy (procesní ustanovení např. v zákoně stavebním, zákoně živnostenském, zákoně o odpovědnosti za přestupky, zákoně o VŠ.....).*

▶ ***soudní řád správní** (+ úloha judikatury),*

▶ *+ evropský kontext (Rada Evropy, zčásti také EU).*





OXFORD

ReNEUAL MODEL RULES ON EU ADMINISTRATIVE PROCEDURE

EDITED BY PAUL CRAIG, HERWIG C. H. HOFMANN,
JENS-PETER SCHNEIDER, AND JACQUES ZILLER

With Jean-Bernard Auby, Deirdre Curtin, Giacinto
della Cananea, Diana-Urania Galetta, Joana Mendes,
Oriol Mir, Ulrich Stelkens, and Marek Wierzbowski



II. Evropský kontext správních procesů:

► **EU:**

Problematika správních procedur, **není v obecné formě** upravena závaznými předpisy EU (mohou být stanoveny *dílčí požadavky* pro konkrétní agendy, zejména ve směrnících).

Součást *práva na dobrou správu* – čl. 41 Charty zákl. práv EU.

- v rámci *ReNEUAL* (pracovní skupina - the Research Network on EU Administrative Law) - návrh modelových pravidel správního procesu,
- v rámci usnesení EP z 9.6.2016 - návrh nařízení EPaR o otevřené, účinné a nezávislé správě EU. *Snaha o zjednodušení.*

-
- **Rada Evropy** (zde základem Evropská úmluva – včetně *práva na řádný proces*), a z ní vycházející dokumenty povahy tzv. **soft-law**:
 - Obecně na správní řízení zaměřená: *Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 o ochraně jednotlivce v souvislosti s rozhodnutími správních orgánů*
-



II. Evropský kontext správních procesů:

▶ Na tuto Rezoluci **navazují** doporučení, např.:

- Doporučení (80) 2 , týkající se *správní úvahy* (diskreční pravomoci),
- Doporučení (81) 19 o *přístupu k informacím*, jež mají k dispozici orgány veřejné moci,
- Doporučení (87) 16, týkající se *správního řízení ve vztahu k velkým skupinám osob*,
- Doporučení (91) 1, týkající se *správního trestání*, a další.

▶ **Vliv judikatury**, zejména ESLP (právo na fair proces a spravedlivé rozhodnutí).

▶ Inspirace a pronikání **moderních metod a prvků** (ADR, mediace – smírné řešení rozporů, speciální tribunály,...) – již nejen de lege ferenda.



III. Správní řád - zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů:

= **obecná** zákonná úprava postupů správních orgánů,
- **procesní „kodex“ veřejné správy** (upravuje **více procesních forem + „základní zásady“** pro činnost veřejné správy).

Přijat dne 24.června 2004, s účinností od **1.1.2006**.

U nás v pořadí **teprve druhá** úprava procesních postupů veřejné správy ve formě **zákona**.

Reagoval na změny v organizaci a pojetí veřejné správy, na požadavky ochrany lidských práv (právo na spravedlivý proces), a na obnovení soudní kontroly).

Poskytl **nezbytný zákonný základ** pro uplatňování vnějších forem činnosti veřejné správy **vůči dotčeným osobám**.

U všech předchozích předpisů šlo (pouze) o úpravu obecného správního řízení.

III. Správní řád - zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů:

Zrušil a nahradil předchozí správní řád, zákon č. 71/1967 Sb. – úprava správního řízení, a to poměrně strohá.

Řada otázek výslovně neřešena (využívány komentáře, posléze vzrůstající význam judikatury obnoveného správního soudnictví).

Historicky:

- nejprve pouze **interní předpisy** (*instrukce* - 1855), po roce 1876 vycházející z judikatury rakouského Správního soudního dvora (shledával *porušení podstatných forem* správního řízení, rozhodnutí rušil a vracel správnímu orgánu k odstranění vad),

Následně pouze **předpisy „prováděcí“ povahy** (k zákonu o organizaci politické správy či k zákonům o národních výborech), vydávány ve formě *vládního nařízení*, resp. *nařízení vlády*:

- 1928 – vliv judikatury, a nový rakouský model,
- dále z roku 1955, poté další 1960 – v podmínkách komunistického státu, a centralizovaní státní správy (při neexistenci samosprávy).

Z.č.500/2004 Sb. – složitý proces přijímání. Byl předložen společně se soudním řádem správním – z.č. 150/2002 Sb.

III. Systematika správního řádu:

Zákon členěn do **osmi částí**:

- **I. Úvodní ustanovení** (§§ 1 – 8) – **Působnost zákona. Základní zásady činnosti správních orgánů („SO“).**

Úprava správního řízení (= klasický správní proces, detailní, až kasuistická úprava):

- **II. Obecná ustanovení o správním řízení** (§§ 9 – 129)
- **III. Zvláštní ustanovení o správním řízení** (§§ 130 – 153)

POZOR !! - vztah těchto částí není založen na subsidiaritě, resp. specialitě.

Pouze ve správním řízení – účastníci, s plnými procesními právy.

- Této procesní formě se budeme věnovat v následujících přednáškách.
-



III. Systematika správního řádu:

- **IV. Vyjádření, osvědčení sdělení** (§§ 154 – 158)
 - /= tzv. “jiné úkony podle části čtvrté”/ - jednodušší režim oproti správnímu řízení.
- **V. Veřejnoprávní smlouvy** (§§ 159 – 170)
- **VI. Opatření obecné povahy** (§§ 171 – 174)
- **VII. Společná, přechodná a závěrečná ustanovení** (§§ 175 – 183)
- **VIII. Účinnost** (§ 184).



III. Působnost správního řádu – **pozitivní vymezení** :

➤ ***Správní řád upravuje (§ 1 odst. 1) postup SO, tedy:***

- *postup orgánů moci výkonné,*
- *postup orgánů územních samosprávných celků,*
- *postup právnických a fyzických osob,*

*pokud vykonávají **působnost v oblasti veřejné správy,***

*tedy v rámci **výkonu veřejné moci, resp. autoritativního, vrchnostenského** rozhodování a činnosti.*



III. Negativní vymezení působnosti

správního řádu:

➤ **Správní řád se nevztahuje (§ 1 odst. 3):**

- na soukromoprávní (obč.pr., obch.pr., prac.pr.) jednání správních orgánů,

- na vztahy mezi orgány téhož ÚSC při výkonu samostatné působnosti

(upraveny v zákoně o obcích, z. o krajích a o hl.m. Praze).

Z povahy úpravy a pozitivního vymezení plyne, že se obecně nevztahuje na vnitřní poměry, resp. vztahy uvnitř veřejné správy

(s výjimkami danými zákonem – např. rozhodování o disciplinárních deliktech osob ve služebním poměru ke státu).



III. Pro účely určení působnosti správního řádu pro konkrétní případ (postup):

- nutno uplatnit **kombinaci pozitivního a negativního vymezení** působnosti shora uvedených.
- -----
- *Význam přechodných ustanovení.* – ve vztahu k dosavadní úpravě ve zvláštních zákonech, a s ohledem na stručnost úpravy správního řádu (řízení) předchozí (§ 177 a § 180).
- ▶ - aby byl zajištěn zákonný základ pro postupy.



III. Vztah správního řádu ke zvláštním právním úpravám postupu správních orgánů:

- ▶ Základ **subsidiární působnosti správního řádu**: § 1 odst. 2:

„Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.“

Ve zvláštních zákonech upravujících procesní postupy na jednotlivých úsecích veřejné správy (*zpravidla v přechodných ustanoveních*) - někdy odkaz na použití správního řádu (*„nestanoví-li tento zákon jinak...“*).

Nemusí však být výslovně – je řešeno dle shora § 1 odst. 2 s.ř.

- ▶ **Subsidiarita správního řádu se uplatňuje nejen pro správní řízení**, ale také **pro další postupy** upravené ve správním řádu

▶ (a také pro výslovně neupravené – viz působnost části čtvrté).

III. Subsidiární (podpůrná) působnost správního řádu:

TEDY: **Existuje-li** pro daný postup (pojem, institut) **odlišná úprava ve zvláštním zákoně**, použije se **přednostně tato zvláštní úprava**.

Pokud nikoliv, aplikuje se **správní řád**.

➤ *Ve zvláštních zákonech (práva hmotného) - odlišný rozsah speciálních ustanovení*

(*např.* stavební zákon, zákon o odpovědnosti za přestupky, jež představují poměrně specifická řízení, ale i v mnoha dalších zákonech s menším rozsahem odlišností)

= odchylek od obecné úpravy obsažené ve správním řádu.

Např. v otázkách: vymezení účastníků, náležitostech žádosti, v (dalších) náležitostech rozhodnutí, lhůtách, v režimu přezkumu,...



III. Subsidiární (podpůrná) působnost správního řádu

- ▶ Vyžaduje znalost jak zvláštních právních úprav
(tedy co nutno *aplikovat přednostně*),
- ▶ tak dobrou orientaci v obecné úpravě správního řádu
(tedy co ke zvláštní úpravě *doplníme*, resp., čím se budeme řídit, pokud zvláštní zákon nemá vlastní úpravu daného procesního pojmu či situace).



III. Subsidiární (podpůrná) působnost správního řádu

AVŠAK: v intencích požadavku na zákonný základ pro výkon veřejné správy (**princip legality**) - *plné vyloučení působnosti správního řádu* připadá v úvahu *jen tehdy, má-li zvláštní zákon* (dostatečnou) vlastní úpravu daných postupů (= např. daňový řád – z.č. 280/2009 Sb.).

Viz k tomu také *univerzální působnost základních zásad činnosti správních orgánů* (§ 177 odst. 1), viz níže sub. IV.

+ § 180 – působnost s.ř. směrem k dosavadním úpravám (postupů jejichž výsledkem je rozhodnutí, a jiných postupů).



IV. V rámci úpravy správního řádu - *specifické (širší) nastavení působnosti:*

I. Části čtvrté s.ř.:

= „*vnitřní podpůrnost*“ v rámci úpravy SŘ („*nejde-li o jinou procesní formu...*“)

(§ 177 odst. 2 + § 158 odst. 1, + 180 odst. 2).

II. Základních zásad činnosti správních orgánů.

Upraveny v první části zákona, v §§ 2 – 8 s.ř.,

jejich působnost v rámci Společných, přechodných a závěrečných ustanovení zákona.

Pozn. *Nesprávně* někdy uváděny jako zásady správního řízení (dle předchozí úpravy, která konkrétně upravovala pouze tuto procesní formu, a poskytovala sadu zásad vsutku procesní povahy).



IV. „Univerzální“ působnost Základních zásad činnosti SO:

Působnost zásad činnosti nastavena široce , „univerzálně“ pro výkon veřejné správy:.

„Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje“. - § 177 odst. s.ř.

Působnost zákl. zásad - tedy *nejen při aplikaci správního řádu.*

Základní zásady činnosti působí vzhledem ke svému nastavení *nejen pro oblast procesní, ale zčásti také materiální* (= vůči obsahu rozhodnutí, řešení věci, využití správního uvážení – proporcionalita, legitimní očekávání, účel pravomoci).

POZN.: více k základním zásadám činnosti v předmětu Správní právo II, přednáška č. 2.



Děkuji za pozornost.

