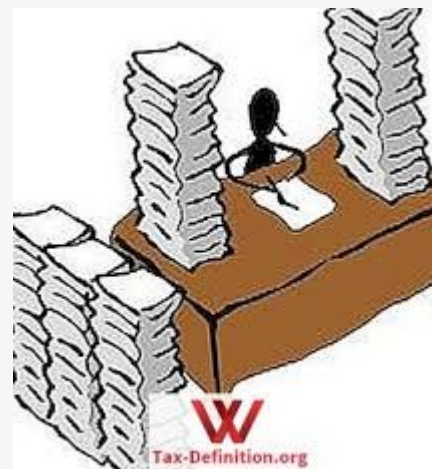




## Správní proces

*Jana Jurníková*





# Co bude obsahem přednášky

- pojem správní řízení, použití správního řádu
- základní zásady činnosti veřejné správy (§2 až 8 s.ř.)
- subjekty správního řízení (s důrazem na účastníky)
- fáze rozhodování
- dokazování
- rozhodnutí



# Správní řízení

- **Správní řízení** = postup **správního orgánu**, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci:
  - □ zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby (= rozhodnutí konstitutivní povahy), nebo
  - □ jímž se prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (= rozhodnutí deklaratorní povahy). = rozhodnutí ve věci, resp. meritorní.
- **Rozdíl** od soudního řízení (sporný proces, nezávislost a nestrannost, personální stránka)



# Správní řád

- **Zák. č. 500/2004 Sb.**
- = 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.

# Systematika správního řádu

- Zákon členěn do osmi částí:
- I. Úvodní ustanovení (§§ 1 - 8) - Působnost zákona. Základní zásady činnosti správních orgánů
- II. Obecná ustanovení o správním řízení (§§ 9 - 129) □ III. Zvláštní ustanovení o správním řízení (§§ 130 - 153).
- IV. Vyjádření, osvědčení sdělení (§§ 154 - 158) □ /= tzv. “jiné úkony podle části čtvrté“ /
- V. Veřejnoprávní smlouvy (§§ 159 - 170)
- VI. Opatření obecné povahy (§§ 171 - 174)
- VII. Společná, přechodná a závěrečná ustanovení (§§ 175 - 183)
- VIII. Účinnost (§ 184)



# Použití správního řádu

- - akty vydávané v obecném správním řízení (správní řád)
- - akty vydávané dle zvláštních zákonů a správního řádu (zvláštní správní řízení)
- - akty vydávané mimo režim správního řádu

**Subsidiární použití správního řádu** - s.ř. se použije tehdy, pokud nestanoví zvl. zákon jiný postup, pak má přednost zvl. právní úprava

- **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.



# Formy správního rozhodnutí

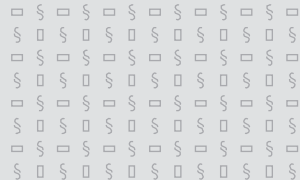
- - meritorní (materiální) akty - rozhodnutí o hmotných právech a povinnostech fyzických a právnických osob, je cílem celého řízení (**rozhodnutí**)
- *Odvolání (odkladný účinek), žaloba dle s.ř.s.*
- - procesní akty - rozhodnutí o procesních právech a povinnostech účastníků řízení, cílem je regulovat průběh řízení (**dle s.ř. usnesení**)
- *Odvolání (bez odkladného účinku), ne žaloba dle s.ř.s. (srov. § 70 s.ř.s.)*



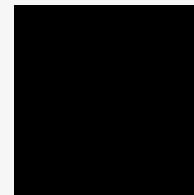
## Usnesení - problémy??

- **§ 28 s.ř.** - usnesení o tom, zda osoba účastníkem je či není
- **§ 38 s.ř.** - usnesení o odepření práva nahlížet do spisu
- - pozor - ne § 70 s.ř.s - z pohledu s.ř.s. jde o rozhodnutí
- *(NSS 9 As 222/2014, NSS 5 As 75/2009)*
- **§ 70 s.ř.s.** - *Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu*
- *c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem,*





# Problémy??



- Územní souhlasy dle stavebního zákona
- - RS NSS 2 As 86/2010 - nejedná se o rozhodnutí, ale úkon podle části IV. s.ř. - obrana cestou § 82 s.ř.s. (nezákonný zásah)
- - RS NSS 1 As 436/2017 - podřazeny pod § 65 s.ř.s., obrana cestou žaloby (materiální rozhodnutí)



## Problémy??

- usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 6 Afs 270/2015-48 rok 2017)
- - materiální povaha správního rozhodnutí
- - podřaditelnost pod § 65 s.ř.s.
  
- *vztah k oznámení o nevyplacení části dotace, které je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., byť dle rozhodné úpravy nebylo rozhodnutím ani podle správního, ani podle daňového řádu*



# Správní řád - základní zásady

- Důležité postavení **základních zásad činnosti**
- - §2 až 8 správního řádu
- - univerzální pojetí základních zásad - uplatní se u činnosti veřejné správy, i když je působnost správního řádu vyloučena
- - návod na interpretaci jednotlivých ustanovení zákon
- Vedle zásad činnosti se užijí i zásady správního řízení
- *Pozn: základní zásady správního řízení správní řád přímo neuvádí, lze je vyvodit z jednotlivých ustanovení. Jde např. o zásadu písemnosti, neveřejnosti, jednotnosti řízení, dvouinstančnosti řízení, zásadu dispoziční a zásadu oficiality, zásadu řádného odůvodňování rozhodnutí, zásadu volného hodnocení důkazů*



# Základní zásady činnosti

- Zásada legality (zákonnosti) - § 2 Odst. 1 sř
- **ZÁSADA PŘIMĚŘENOSTI (PROPORCIONALITY) - § 2 Odst. 2 AŽ 4**
  - ZÁKAZ ZNEUŽITÍ SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ (§ 2 Odst. 2 sř)
  - ZÁSADA OCHRANY DOBRÉ VÍRY A OPRÁVNĚNÝCH ZÁJMŮ OSOB (§ 2 Odst. 3 sř)
  - ZÁSADA SUBSIDIARITY (§ 2 Odst. 3 A 4 sř)
- ZÁSADA SOULADU S VEŘEJNÝM ZÁJMEM - § 2 Odst. 4 sř
- ZÁSADA PŘEDVÍDATELNOSTI (LEGITIMNÍHO OČEKÁVÁNÍ) - § 2 Odst. 4 sř
- **ZÁSADA MATERIÁLNÍ PRAVDY - § 3 sř**
- Zásada veřejné správy jako služby, ZÁSADA POUČOVACÍ - § 4 sř
- Zásad smírného řešení rozporů - § 5 sř
- Zásada rychlosti a hospodárnosti (procesní ekonomie) - § 6 sř
- Zásada procesní rovnosti (rovnosti zbraní) a nestrannosti postupů správních orgánů - § 7 sř
- Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti jejich postupů - § 8 odst. 1 sř



# Zásada veřejné správy jako služby

- (1) Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.*
- (2) Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.*
- (3) Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.*
- (4) Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.*



# Zásada procesní ekonomie

*(1) Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).*

*(2) Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.*



# Principy dobré správy

*§ 8 (2) Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.*

- Relativně samostatný katalog, vychází z činnosti
  - Rady Evropy (Doporučení členským zemím CM/Rec (2007)7 o dobré veřejné správě/good governance)
  - Evropské unie (Evropský kodex řádné správní praxe)
- Nemají zákonné zakotvení, přesto jsou kritérii, kterými by se veřejná správa měla řídit, aby byla **dobrá správa** =postup, který je v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky
- *NSS 1 As 30/2008 - dotčená osoba není povinna užívat úřední jazyk, principy dobré správy*



# Principy dobré správy

## ■ Dle veřejného ochránce práv

<https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

1. Soulad s právem
2. Nestrannost
3. Včasnost
4. Předvídatelnost
5. Přesvědčivost
6. Přiměřenost
7. Efektivnost
8. Odpovědnost
9. Otevřenost
10. Vstřícnost





## Zásada materiální pravdy

- *Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*
- *- stěžejní v procesu dokazování*



# Subjekty správního řízení

- Správní orgány - nositelé pravomocí, vykonavatelé veřejné správy (vedou řízení, vrchnostenské postavení, pravomoc a působnost, vázány zásadou legality)
- Účastníci řízení - adresáti veřejnoprávního působení (řízení je vůči nim vedeno, procesní práva)
- Dotčené orgány (specifické postavení)
- Osoby zúčastněné na řízení, mající specifickou úlohu a postavení: svědci, znalci, tlumočník....



# Subjekty správní řízení

- **Správní orgány** - věcná a místní příslušnost
- - v rámci správního řízení úkony provádí *oprávněná úřední osoba (námitka podjatosti, zásada rovného přístupu k účastníkům řízení - pozor novela § 14 s.ř. (zák. č. 176/2018 - systémová podjatost!!)*
- **Účastník řízení** - § 27 a násl. s.ř - důležité je správné určení účastníků řízení (problémy např. ve stavebním právu), otázka zastupování - plná moc



# Správní orgány - příslušnost

- Věcná (zahrnuje i instanční působnost)
- Místní (místo činnosti, podnikání, bydliště, sídlo)
- Funkční (která organizační složka orgánů věcně příslušného orgánu řízení povede - vnitřní členění)



# Instituty spojené s příslušností správních orgánů

- postoupení pro nepříslušnost § 12
- změny příslušnosti
- spory o věcnou příslušnost § 133
- dožádání = forma spolupráce správních orgánů

§ 13

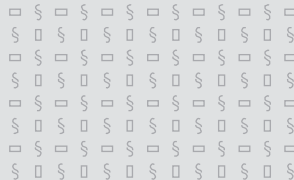
Kompetenční spory!

oprávněná úřední osoba - vystupuje v dané věci za SO



# Účastníci řízení

- - projev práva na soudní a jinou právní ochranu (čl. 36 LZPS)
- §27 s.ř. vymezení (je však dáno hmotným právem)
- - zvláštní zákony a) buď plně nahradí
- b) doplní
- - problematika tvrzeného účastenství (§28 odst. 1)
- *NSS 2 As 12/2008 (pokud je spor o účastenství komplikovaný a úzce vázán na rozhodnutí ve věci samé, pak by s danou osobou měl správní orgán jako s účastníkem jednat a dokazování přenést do meritorního rozhodnutí)*



# Účastníci řízení

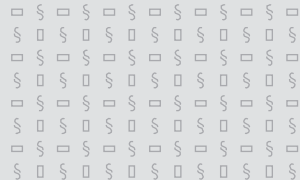
- Členění - hlavní x vedlejší (dotčení)
- vychází z intenzity vztahu k předmětu řízení)
- hlavní účastníci řízení - dle § 27 odst. 1, (o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje - nepominutelní)
  - v řízení o žádosti „žadatel



# Účastníci řízení

- vedlejší účastníci řízení - dle § 27 odst. 2 (další dotčené osoby, jež mohou být rozhodnutím přímo dotčeny) .
- další osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon dle § 27 odst. 3
- Účastník v pochybnostech - bude považován za účastníka ten, kdo tvrdí, dokud se neprokáže opak. Usnesením rozhoduje správní orgán.





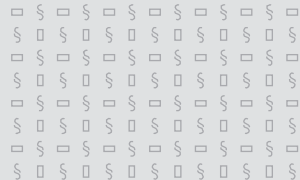
# Základní úkony účastníků

- Navrhování důkazů
- Vyjadřování stanovisek
- Podávání vyjádření k podkladům rozhodnutí
- Získávání informací
- Nahlížení do spisu



# SPIS

- **§ 38 s.ř.**
- Spis - materiální stopa celého řízení
- - možno nahlížet i po právní moci rozhodnutí
- - právo nahlížet a činit si výpisy a kopie (lze dálkově??)
- - neposkytnutí spisu (usnesení - pokud ne § 80 s.ř.)



# Fáze rozhodování

- 0 - před zahájením řízení
- 1. zahájení řízení (zásada dispoziční x zásada oficiality)
- 2. zjišťování podkladů pro vydání rozhodování a jejich hodnocení (dokazování)
- 3. vydání rozhodnutí
- 4. opravné prostředky
- 5. exekuce



# Fáze před zahájení správního řízení

- Postupy, které bezprostředně předchází řízení
- Určují, zda vůbec řízení konat a zajišťují, že jeho konání nebude zmařeno ještě než začne
- Např. podněty (§ 42 s .ř.)- obsahuje **informaci**, která by mohla odůvodnit zahájení řízení z moci úřední, povinnost podněty přijímat
- *srov.RS NSS 6 As 108/2019*
- Podání vysvětlení (§ 137 s.ř.) - pomocí něj SO prověřuje, zda je důvod zahájit řízení,
- - **Pozor - záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek**



## *RS NSS 6 As 108/2019*

- Ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou **nečinností** stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před **nezákonným zásahem** (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je **nezákonným zásahem** a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.



# Zahájení správního řízení

- Zásada dispoziční a zásada oficiality
- Kdo zahajuje?
- Kdy je řízení zahájeno?



## Zahájení řízení o žádosti

- Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.
- Pokud ze zákona nebo z povahy věci vyplývá, že žádost může podat jen více žadatelů společně, není třeba, aby podání byla učiněna současně.
- Pro zahájení řízení je rozhodné, kdy tak učinil **poslední z žadatelů**; správní orgán o zahájení řízení ostatní žadatele vyrozumí.



# Zahájení řízení z moci úřední

- Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi hlavnímu (§ 27 odst. 1) doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi.
- Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.
- Jestliže je v řízení z moci úřední více účastníků uvedených v § 27 odst. 1, má pro zahájení řízení význam oznámení o zahájení řízení **prvnímu z nich**. Těm, kterým se nepodařilo zahájení řízení oznámit, ustanoví správní orgán opatrovníka; usnesení o ustanovení opatrovníka se doručuje veřejnou vyhláškou.





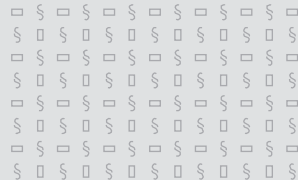
## Žádost o zahájení řízení

- § 37 odst. 2 - musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje, podpis
  - musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá,
  - žadatel je dále povinen označit další jemu známé účastníky.
- 
- Vady žádosti - zásada spolupráce
  - Překážky řízení



# Podklady pro vydání rozhodnutí

- **Závazné** (závazná stanoviska dotčených orgánů)
- **Nezávazné** - podléhají zásadě volného hodnocení důkazů
- návrhy účastníků
- **důkazy** - všechny důkazní prostředky, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy
- skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti
- podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci
- skutečnosti obecně známé = **notoriety**



# Dokazování

- opatřuje správní orgán (*oslabeno u tzv. sporného řízení a řízení o určení právního vztahu*) = **zásada vyšetřovací**
- účastníci musí označit důkazy na podporu svých tvrzení (**povinnost důkazní**) - §52 s.ř.
- POZOR - správní delikty - *RS NSS 5 As 126/2011* - § 52 věta první nelze použít, uplatní se právo na obhajobu (viz. přestupkový zákon)
- Vazba na § 82 odst. 4 s.ř. - nové důkazy a nové skutečnosti - ustanovení se neuplatní v řízení o správních deliktech
-



# Dokazování

- správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu + zásada materiální pravdy
- **Důkazy v SŘ upravené** - listiny (veřejné a soukromé), ohledání, svědci, znalecké posudky
- **Důkazy v SŘ neupravené** - všechny důkazní prostředky, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy (*např. odposlechy*)



# Dokazování - svědecká výpověď

- Každý, kdo není účastníkem, je povinen vypovídat jako svědek; musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet.
- Zákaz výslechu svědka - utajované informace, zákonem uložená nebo chráněná povinnost mlčenlivosti.  
*Možnost zproštění.*
- Odepření výpovědi - nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt sobě nebo osobě blízké.
- Protokol o výslechu svědka, možnost klást otázky
- **POZOR na právnické osoby - statutární orgán**



# Listiny

- Listiny soukromé a veřejné (presumpce správnosti)
- Důkaz cizojazyčnou listinou - § 16 s.ř. spory o výklad
- *RS NSS 9 As 12/2014- 60 - důkaz cizojazyčnou listinou může být proveden tehdy, pokud není sporu o jejím obsahu, provedení důkazu může být považováno za vadu řízení, pokud účastník namítá, že tento postup bránil při uplatňování jeho práva vyjádřit se k podkladům*



# Ohledání a znalecký posudek

- **Ohledání** - zjišťují se vlastnosti věci (movité i nemovité)
- **Znalecký posudek** - nutné odborné posouzení věci
  - - znalce ustanovuje správní orgán usnesením
  - - znalecký posudek je vyhotovován písemně ve lhůtě dané usnesením
- *Znalecký posudek může předložit i účastník řízení (analogie § 127 o.s.ř.), je třeba splnit náležitosti zn. posudku*
- *(zák. 254/2019 Sb. o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech)*



# Rozhodnutí

- výsledek řízení
  
- Výroková část, odůvodnění, poučení
  
- VÝROKOVÁ ČÁST - účastníci

  - - odkazy na zákony
  - - řešení dané otázky





## Rozhodnutí - odůvodnění

- důvody výroku rozhodnutí (PROČ tak bylo rozhodnuto)
- **Všechny podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí**
- **Zásada přezkoumatelnosti (právo na řádné odůvodnění)**
- *Pozn: úvaha- co je dříve - výroková část nebo odůvodnění??*



## Rozhodnutí - poučení

- zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání,
- v jaké lhůtě a od kterého dne se tato lhůta počítá
- který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává
- popř. informace o tom, že odvolání nemá odkladný účinek
- **NE mimořádné opravné prostředky či žalobě** (ombudsman - doporučení poučovat o žalobě)



# Opravné prostředky

- Možnost sjednání nápravy pro případ, kdy je rozhodnutí stiženo vadami
- Členění:
- Řádné - odvolání a rozklad (rozhodnutí ještě nenabylo právní moci)
- Mimořádné - obnova řízení a přezkumné řízení (rozhodnutí je již pravomocné)
- *Pozn. Dozorčí prostředky- iniciativa správního orgánu*



# Odvolání

- Lhůta: 15 dnů ode dne oznámení
- **Nutno uvést důvody odvolání**
- Podává se u správního orgánu I. instance
- Orgán 1. stupně má 30 dnů, postupuje spis spolu s odvoláním orgánu II. instance s průvodní zprávou
- **Orgán 1. stupně posuzuje:**
  - Oprávněnost
  - Včasnost
  - Důvodnost - možnost **autoremedury** (*změna rozhodnutí v případě, kdy správní orgán plně vyhoví odvolání, provádí ji orgán 1. stupně*)



# Odvolání

- Napadané rozhodnutí lze:
- 1. zrušit a řízení zastavit
- 2. zrušit a věc vrátit orgánu I. instance
- 3. změnit
- 4. potvrdit a odvolání zamítnout

*Proti rozhodnutí odvolacího orgánu je již nelze odvolat.*



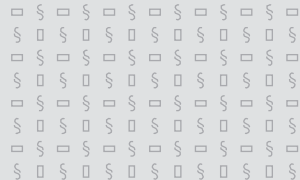
# Rozklad

- Řádný opravný prostředek, kdy v prvním stupni rozhoduje ústřední správní úřad (např. ministerstvo)
- - o rozkladu rozhoduje ten, kdo stojí v čele (např. ministr)
- - rozkladová komise - posuzuje rozklad
  
- *Příklady: ministerstvo kultury rozhoduje o prohlášení věci za kulturní památku, ministerstvo vnitra rozhoduje o udělení státního občanství*



# Obnova řízení

- slouží k nápravě především vad skutkových
- Podmínky:
- Včasnost (max. 3 roky od právní moci, 3 měsíce subjektivní lhůta)
- Odůvodněnost - nové skutečnosti či důkazy, které se ukázaly nepravdivými nebo změna podkladového SR
- Oprávněnost - návrh může podat účastník (řízení lze zahájit i z vlastního podnětu - z důvodu veřejného zájmu)



# Obnova řízení

- Dvě fáze
- I. nařízení obnovy (posuzování naplnění podmínek pro obnovu řízení)
- II. Obnovené správní řízení
  
- Řízení provede SO, kterého se týkají důvody obnovy





## Přezkumné řízení

- Není právní nárok (řízení je zahajováno z moci úřední, účastník je oprávněn podat podnět)
- Přezkoumává zákonnost
- do 15 měsíců od právní moci lze SR zrušit nebo změnit



# Komentáře

- Jemelka L., Pondělíčková K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 6. vyd. C.H. Beck, 2019
- Potěšil L. a kol. Správní řád. Komentář. 2. vyd. C.H. Beck, 2020
- Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vyd. Bova Polygon. 2012
- [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)
- Sbírka rozhodnutí NSS