



Správní právo procesní

2. přednáška – 2.10.2023

Obsah:

I. Rekapitulace:

Správní řád a jeho systematika
Působnost a subsidiarita správního řádu

II. Správní řízení:

Pojem a stádia správního řízení.
Systematika úpravy správního řízení ve správním řádu.
Zvláštní úprava správního řízení.

III. Zásady správního řízení – úprava a význam. Vztah k zásadám činnosti správních orgánů.



doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

I. Z čeho nyní vycházíme, resp. malá **rekapitulace**:

- **Správní právo procesní (SPP)** - další procesní disciplína.
- **V systému správního práva – vztah k SP hmotnému a SP organizačnímu.**

SPP - upravuje rozhodovací postupy, jež realizují *správní orgány* („SO“).

Ve veřejné správě - **více procesních forem**; nejrozšířenější je správní řízení (proces v nejužším pojetí).

- **SPP - logickou, organickou součástí SP** - upravuje **procesní formy veřejné správy**.

Umožňuje realizaci obsahu norem hmotněprávních prostřednictvím příslušných postupů správních orgánů.



I. Rekapitulace:

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.”,...*

- *Mezinárodní smlouvy, evropský kontext* (spíše doporučující – Rada Evropy. Přímo závazný předpis EU tyto postupy neupravuje).

- **Základem úpravy procesních postupů SO:**

- **z.č. 500/2004 Sb., správní řád („s.ř.“)**, v platném znění.

- **zvláštní zákony** (resp. *jejich procesní ustanovení*, např. v zákoně stavebním, zákoně živnostenském, zákoně o odpovědnosti za přestupky, zákoně o VŠ, a d.).

- ▶ */ + vztah k soudnímu řádu správnímu, + význam judikatury/.*



I. 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 po r. 1990, na požadavky ochrany základních 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.



I. 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.

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

Historický pohled:

- 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. Původně předložen společně se soudním řádem správním – z.č. 150/2002 Sb. , vrácen k přepracování.

I. 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.



I. Systematika správního řádu:

- **IV. Část: 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).



I. 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.



I. 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).



I. 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.



I. 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 nastaveno 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).

I. 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,...



I. 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).

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.).



I. Subsidiární (podpůrná) působnost správního řádu

Pozn.: Vyloučení obecných pravidel správního řízení v rámci výkonu rozhodovací pravomoci SO, bez stanovení zvláštních pravidel (dostatečných – nestačí „torzo“ procesních práv účastníka) – důvodem pro zrušení takových ustanovení (Pl.ÚS 14/96, Pl. ÚS 21/04 - porušení ústavního práva na způsob výkonu veřejné moci stanovený zákonem - čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Viz k tomu také *univerzální působnost základních zásad činnosti správních orgánů* (§ 177 odst. 1).

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



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

A. 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).

B. 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 vskutku procesní povahy).



I. „Univerzální“ působnost Základních zásad činnosti SO:

Působnost zásad činnosti nastavena široce 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. 1 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 – zejm. zásada proporcionality, legitimního očekávání, účelu pravomoci spr. orgánu).

POZN.: více k základním zásadám činnosti v předmětu Správní právo I, přednáška č. 10.



Otázky k dnešnímu tématu – „Správní řízení“ :

- ▶ Co je účelem správního řízení ? Jaká jsou stádia (fáze) správního řízení?
- ▶ Jaký význam má určení okamžiku zahájení správního řízení z pohledu správního orgánu, a pro účastníka řízení ?
- ▶ Jaký význam má pro úpravu správního řízení část třetí správního řádu ? Kdy a jak se používá ?
- ▶ Je nezbytné, aby pro všechny druhy správního řízení byla založena obecná úprava ? Jaký to má účel ?
- ▶ Které ze zásad správního řízení jsou uplatňovány vždy ? Které ze zásad jsou ve vzájemném rozporu ?
- ▶ Jaký je vztah zásad správního řízení a základních zásad činnosti správních orgánů ?
- ▶ Proč je v posledním období přikládán zvýšený význam řádnému odůvodnění rozhodnutí ? Lze v tomto případě hovořit přímo o „zásadě řádného odůvodnění“ ?
- ▶ Proč se ve správním řízení neuplatňuje zásada veřejnosti ?



II. Správní řízení

Vymezení pojmu:

Definice legální (§ 9 správního řádu):

Správní řízení = postup správního orgánu, jehož **účelem** je vydání **rozhodnutí** (§ 67), 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).
tedy **rozhodnutí ve věci**, resp. **meritorní**.

Materiální pojetí – zkoumá se naplnění zákonných znaků.

Zvláštní zákony ne vždy výslovně označení postupu („správní řízení“), či jeho výsledku („vydání rozhodnutí“) uvádějí.

V rámci řízení, resp. v souvislosti s ním mohou být vydána rovněž **rozhodnutí procesní povahy** (zpravidla „usnesení“).

Formu rozhodnutí určuje zákon.



II. Správní řízení:

- nejčastější procesní forma.
- dlouhá **tradice** – hlavním obsahem (původně jediným) úpravy správních řádů,
- propracovaná, **detailní úprava, nejrozsáhlejší** v rámci s.ř. (§§ 9 – 153). Úprava poměrně **složitá** (vnitřní struktura, vztahy, odkazy).
- postaveno na určitých **procesních zásadách** (viz níže zásady správního řízení).
- přesné vymezení **subjektů řízení** a jejich **procesního postavení**, a to zejména **SO**, které řízení vedou, a obecně odpovídají za jeho průběh a řádné ukončení, a disponují příslušnými procesními prostředky,
a na druhé straně **procesních práv a povinností** dotčených osob („**účastníků**“). Zde nejširší **rozsah procesních práv** dotčených osob ve srovnání s ostatními procesními postupy.

Namísto zejména srovnání s úpravou postupu podle části čtvrté (pokud jde o vydávání individuálních správních aktů).



II. Systematika úpravy správního řízení ve správním řádu.

Vychází ze shora uvedených logických posloupností a návazností správního řízení, s předřazením úpravy:

- ▶ subjektů řízení (SO a jejich úkony, účastníci řízení a zastoupení)
- ▶ procesních pojmů a institutů (lhůty, počítání času, doručování),

a posléze upravuje **průběh správního řízení v jeho jednotlivých stádiích:**

- předprocesním, - řízení v prvním stupni, - řádné opravné prostředky (odvolací řízení, ř. o rozkladu) - ochranu před nečinností SO, - mimořádné opravné či dozorčí prostředky, event. nové rozhodnutí, exekuci.

AVŠAK - činí tak **nejprve uceleně a v logické posloupnosti v Části II.** (9 – 129), nazvané „**Obecná ustanovení o správním řízení**“, a poté...



II. Systematika úpravy správního řízení ve správním řádu.

v Části III., nazvané „Zvláštní ustanovení o správním řízení“ (130 – 153),

jež obecnou úpravu obsaženou v části druhé **doplňuje či rozvíjí** (nikoliv ovšem ve vztahu ke všem ustanovením, pojmům či institutům z části II.).

Zde **zařazena (další) zvláštní ustanovení**: ke SO, k postupu před zahájením řízení, o někt. řízeních, o dalším zajišťovacím prostředku, o některých rozhodnutích, o přezkoumání rozhodnutí /rozklad/ + již zmíněný 153).

(Pozn. Některá ustanovení Části III. však lze využít pouze na základě výslovného zmocnění uvedeného ve zvl. zákoně).

POZOR - U části II. i III., jde o obecnou úpravu správního řízení

(v intencích 1 odst. 2 s.ř.).

Neboli mj. – i k ustanovením z části III. s.ř. mohou založit zvláštní zákony odchylky.

Na obdobné či přiměřené využití ust. z části II., a někdy i třetí se odkazuje v dalších částech s.ř. u dalších procesních forem.

II. Systematika úpravy správního řízení ve správním řádu:

Pro účely správního řízení se použijí také:

- ▶ - **část I. s.ř. - Základní zásady činnosti** správních orgánů,
- ▶ z **části VII. s.ř.:** úprava *stížnosti*, určení *nadřízeného orgánu*, *působnosti základních zásad* činnosti, *uplatnění části čtvrté* správního řádu.
- ▶ z **části IV. s.ř.** (tzv. „jiné úkony“ - neformální proces, jednodušší postup) - možnost opravy, resp. přezkumu určitých úkonů učiněných v řízení (156 odst.1 a 2, 158 odst.2).



II. Správní řízení obecné a zvláštní

▶ Rozlišujeme tedy:

- ▶ *správní řízení obecné* = založené na shora uvedené obecné úpravě **ve správním řádu** (část II. a III. s.ř.).

Jako celek se uplatňuje spíše výjimečně.

- ▶ *správní řízení zvláštní* = odchylky od obecné úpravy upraveny **ve zvláštních zákonech**.
- ▶ Rozsah speciálních ustanovení - může být od minimálního po výrazný.

Subsidiární působnost správního řádu se tedy plně uplatňuje rovněž ve správním řízení (vycházejíc z ust. §1 odst. 2 s.ř.).

***Příklady:** řízení přestupkové, územní a stavební řízení, řízení o změně jména a příjmení, o nepřijetí ke studiu na VŠ, o uložení nápravného opatření dle zákona o veřejných zakázkách,.....).*

III. Zásady správního řízení

~~Správní řád zásady správního řízení~~

nepojmenovává, ale ani neuvádí jejich katalog

(na rozdíl od základních zásad činnosti správních orgánů).

Lze je dovést z dikce dalších ustanovení SŘ upravujících správní řízení v obecné i ve zvláštní formě.

Účel a úloha procesních zásad:

- umožňují *pochopit a respektovat* povahu a podstatu, a účel právní úpravy správního řízení,
- *reflektují event. odlišnosti* zvláštních druhů správního řízení *od úpravy obecné*, a postavení SO a účastníků v nich. Z toho důvodů – často nastaveny v *protikladných dvojicích* (buď – anebo),
- napomáhají *správné interpretaci a aplikaci ustanovení* správního řízení v SŘ a ve zvláštních zákonech.

POZN.: Zásady správního řízení působí *také pro další formy upravené správním řádem* (v části čtvrté až šesté), a to na základě (vnitřních) *odkazů* na analogické použití ustanovení o správním řízení dle části druhé, resp. také třetí („obdobně“, resp. „přiměřeně“).



III. Zásady správního řízení

Vztah k **základním zásadám činnosti** správních orgánů uvedeným v § 2 – § 8 s.ř.

Základní zásady činnosti se vztahují rovněž na správní řízení, v němž slouží zejména k realizaci a ochraně práv účastníků, resp. řádnému a spravedlivému procesu.

Pro správní řízení ze základních zásad činnosti významné zejména:

- *zásada materiální pravdy* (§ 3) - zjištění skutkového stavu věci ,
 - *povinnost poučovací a zásada uvědomovací* (§ 4),
 - *povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy* (ibid) – tedy v rámci veřejné správy jako služby („dobré správy“). .
 - *zásada rychlosti a hospodárnosti* (procesní ekonomie) (§ 6), a d.
-



III. Zásady správního řízení

Pro řešení procesních otázek rovněž významné „materiálně“ zaměřené základní zásady činnosti (proporcionalita, předvídatelnost,...)(§ 2) *Výslovně srov. např. § 58 s.ř. (k uplatnění zajišťovacích prostředků).*

Na shora uvedené zásady činnosti navazují ze zásad správního řízení zejména:

- ***zásada volného hodnocení důkazů*** (§ 50 odst. 4), s výjimkou závazných podkladů (srov. - závazná stanoviska - § 149 odst. 1),
 - ***zásada procesní rovnosti dotčených osob s modifikacemi, resp. konkretizací. Postavení účastníků*** - § 27 - rozlišení (pro účely doručování rozhodnutí - § 19 a násl., odvolací lhůty při neoznámení rozhodnutí § 84,...),
 - ***zásada řádného odůvodnění rozhodnutí*** (§ 68 odst. 3).
-



III. Zásady správního řízení:

Další zásady správního řízení:

- **zásada písemnosti** /pozn.: včetně elektronické formy/ - obecná, kombinovaná se zásadou **ústnosti** (vedení řízení 15, jednací jazyk 16, spis 17, protokol 18, ústní jednání 49),

- **zásada neveřejnosti správního řízení** (+ výjimečně veřejné ústní jednání (§ 49/),

- **zásada oficiality v kombinaci se zásadou dispoziční**

(počínaje zahájením řízení § 44 a násl., dále § 45 odst. 1 – zúžení či zpětvzetí návrhu do vydání prvostupňového. rozhodnutí, dispozice s řádným opravným prostředkem..) – projev pravomoci SO (ten odpovídá za průběh řízení) vs. vůle účastníka,

- **zásada vyšetřovací (vyhledávací)** – podklady pro rozhodnutí opatřuje správní orgán (výjimečně může připustit, aby účastník - § 50 odst. 2). Pouze se sporném řízení zásada **projednací** (§ 141 odst. 4).



III. Další zásady správního řízení:

- **zásada dvouinstančnosti** - obecně *řádný opravný prostředek* (*odvolací řízení* - § 81 a násl.), vyloučena výjimečně zákonem.

- **zásada jednotnosti řízení** (řízení jako jeden procesní celek i ve vztahu k proces. právům), *omezena zásadou koncentrace* (§ 36 odst. 1 ve spojení s § 82 odst. 4).

K novým skutečnostem se v odvol. řízení přihlédne, jen nemohly-li být uplatněny dříve. Avšak – omezené použití (u řízení kde ex offo se ukládá povinnost).



III. Zásady správního řízení

- ▶ Pro **oblast správního trestání** se uplatňují některé specifické zásady, resp. modifikace procesních zásad obecných. Zejména:
 - ▶ právo na obhajobu (+ zákaz sebeobviňování),
 - ▶ *ne bis in idem* (překážky řízení, *res iudicata – administrata*),
 - ▶ presumpce nevinny,
 - ▶ *neuplatňuje se koncentrace řízení*,
 - ▶ zákaz reformace *in peius*,
 - ▶ *in dubio pro reo (mitius)*,
 - ▶ *ústnost (omezená – z.č.250/2016 Sb. - § 80)*.

(Více viz poslední přednáška 13.12.2023).



V učebnici:

Skulová, S., a kol.:

Správní právo procesní, 4. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň:

Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2020,

str.: 33 - 50, 81 - 90.



Děkuji za pozornost.

