

MUNI LAW

**Správní řád jako základ úpravy procesních postupů. Obecná a zvláštní úprava procesních postupů, zásada subsidiarity.
Správní řízení. Přezkoumání postupu a rozhodnutí v rámci správního řádu. Opatření proti nečinnosti.**

NP306Zk Správní proces a soudní přezkum
2. přednáška 21. 9. 2023
JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Otázky, na které se pokusíme odpovědět:

- *Povaha správního řádu jako lex generalis? Vztahy obecné a zvláštní právní úpravy.*
- *Co je to správní řízení a k čemu slouží?*
- *Jak probíhá a jak/čím se ukončuje správní řízení?*
- *Co jsou to mimořádné opravné prostředky (MOP)? Jak se liší od řádných opravných prostředků (ŘOP)?*
- *Je nějaký vztah mezi ŘOP a MOP?*
- *K čemu slouží dozorčí prostředky (DP)?*
- *Jaký je rozdíl mezi obnovou řízení a přezkumným řízením?*
- *Jak se projevuje v řízení o mimořádných či dozorčích prostředcích ochrana práv nabytých v dobré víře?*
- *K čemu slouží stížnost?*
- *Co je to nečinnost a jak ji lze řešit?*
- *Jaká opatření proti nečinnosti mohou být uplatněna?*

Cíl přednášky

- Vnímat postavení a úlohu správního řádu
- Pochopit a být schopen aplikovat subsidiární povahu správního řádu
- Rozumět podstatě správního řízení a jeho právnímu rámci, včetně opravných prostředků

Správní řád

- 1. 8/1928 Sb.** – 137 ustanovení, pouze správní řízení, vliv AVG z 1925 a judikatury NSS (a předchozí)
- 2. 20/1955 Sb.** – 53 ustanovení, pouze správní řízení
- 3. 91/1960 Sb.** – pouhých 36 ustanovení, pouze správní řízení (cílem bylo zjednodušit, ale ...)
- 4. Zákon č. 71/1967 Sb.** – 86 ustanovení, zejména správní řízení
- 5. Zákon č. 500/2004 Sb.** – původně 184 ustanovení, zejména správní řízení (§ 9 až 153, což je cca 75% obsahu správního řádu)

Správní řád jako *lex generalis*

- § 1 odst. 1 a 3: **rozsah působnosti**, kdy/na co se SpŘ (ne)použije; tzv. **vnější vrchnostenská veřejná správa** a současně při postupech daných SpŘ (tj. systematika SpŘ)
- § 1 odst. 1 SpŘ: legislativní zkratka „**správní orgán**“
- § 1 odst. 2 SpŘ: *Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.*
- SpŘ jako **lex generalis (obecný)**, **subsidiarita (podpůrnost)** SpŘ
- Ve zvl. zákonech **netřeba vymezovat vztah** ke SpŘ, je dán právě § 1 odst. 2 SpŘ
- SpŘ má 8 částí, vzájemně provázané (srov. „obdobně“ a „přiměřeně“ v § 154, 170 a 174 odst. 1), návaznost na tzv. formy činnosti

Správní řád: systematika

- „společné“; zásady, subsidiarita, stížnost, role § 177 (č. I + VII)
- ISA rozhodnutí (č. II a III)
- ISA tzv. jiné úkony (č. IV), podpůrná role části IV. podle § 177 odst. 2
- VŘPS (č. V)
- SSA (neboli OOP, č. VI)
- Pro všechny tyto „procesy“ je SpŘ **lex generalis**, role zvláštních zákonů (mohou SpŘ vyloučit zcela? § 177 odst. 1)

- zvl. zákon (zvláštnost, specifičnost) a poté SpŘ; kupř. vymezení účastníků, lhůty pro vydání rozhodnutí, vyloučení opravných prostředků, využití závazných stanovisek, ...

Správní řízení

- Správní řízení a jeho (legální) definice v **§ 9 správního řádu**:
*„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.“*
- **část II. a III.** správního řádu (§ 9 až 153)
- Klíčové prvky/pojmové znaky (důležité z hlediska zjednodušování/zjednodušení):
 1. **Postup** (založený na vzájemné interakci správního orgánu a účastníka řízení)
 2. Nezastupitelná role **správního orgánu** (jakožto reprezentanta veřejné moci a při ochraně a prosazování veřejného zájmu ve sféře veřejné správy)
 3. **Účelem** je rozhodnout, tj. není samoučelné (výsledkem je „rozhodnutí“)
 4. Rozhodnutí se vztahuje k **právkům a povinnostem účastníka řízení** (tzv. dvojí konkrétnost)

Správní řízení

- **univerzální způsob rozhodování** o právech a povinnostech v (různých oblastech) veřejné správy a (nejen) správního práva – **prvek zjednodušení?**
- **tzv. materiální vymezení správního řízení:** naplnění shora uvedených definičních znaků, aniž by muselo být ve zvláštních zákonech výslovně stanoveno, že jde o správní řízení (a vydání správního rozhodnutí)
- **pojetí správního řízení jako „zjednodušující“ procesní alternativy vůči soudnímu řízení a odlišnost od soudního řízení;** správní řízení jako způsob „odlehčení“ (civilních a trestních) soudů a současně jako „výzva“ pro správní soudy;

Správní řízení

- Jeden ze SpŘ výslovně upravených procesních postupů – směřuje k vydání **rozhodnutí** (může se **jmenovat jinak** – povolení, licence, souhlas, usnesení, ...) o **P/Po**
- Klíčové postavení ve SpŘ – **část II a III** (tvorí jeden celek, § 9 až 153), některé instituty a ustanovení si „půjčují“ (tu obdobně, tu přiměřeně) i jiné procesní postupy - § 154, 170, 174/1
- **Správní řízení** – § 9 jako procesní postup a § 67 jako výsledek – **rozhodnutí**
- **Správní řízení se ukončuje rozhodnutím a rozhodnutí se vydává ve správním řízení**
- Správní řízení jako **právní vztah** (procesní povaha, **nerovné postavení, nadřazenost správního orgánu**), má **subjekty** (správní orgán a účastníci), **objekt** (proč, k čemu slouží – vydání rozhodnutí o právech a povinnostech) a **obsah** (procesní práva a povinnosti)

Správní řízení

- **Správní řízení slouží k vydání rozhodnutí** – párová dvojice „řízení a rozhodnutí“
- **Konkrétnost řešené věci:** zakládá, mění, ruší/prohlašuje (ne)existenci P/Po, rozhodnutí konstitutivní nebo deklaratorní povahy
- **Konkrétnost adresátů:** účastník řízení (počet: (nejméně) 1, 2, 5, 30 - § 144, ..), vždy vymezení individuálně,
- **Správní řízení** – pokuta (Po zaplatit), stavební povolení (P stavět), možnost uvádět na trh přípravy (registrace), (ne)přijetí ke studiu, vyvlastnění, přiznání nároku na soc. dávku (kupř. důchod), výmaz ochranné známky, povolení provozu (JE), povolení spojení soutěžitelů (ÚOHS), přijetí do služebního poměru, kázeňské a disciplinární řízení, ...
- **Velmi častý (ne však jediný!) způsob (forma) výkonu veřejné moci a správní činnosti**

Správní řízení

- „Pánem řízení“ je (V a M) příslušný správní orgán – účastníci mají právo navrhnout a požadovat ..., avšak **nemusí jim být vyhověno** (nutno ale odůvodnit proč, § 68/3 SpŘ)
- Pořádková lhůta pro vydání rozhodnutí (§ 71) a nečinnost (§ 80), v některých případech lhůty pro zahájení řízení a vydání rozhodnutí/ukončení řízení
- **Obstarání podkladů** i od jiných (dotčených) správních orgánů, jakož i účastníků řízení (mohou navrhnout), zjištění skutkového stavu věci - § 3 materiální pravda
- **Je-li řízení zahájeno, musí být ukončeno** – věcně/procesně (zastavením)
- Aktivity správního orgánu **před zahájením řízení, v průběhu a po vydání rozhodnutí**

Správní řízení obecné a zvláštní

- **Obecné správní řízení:** podle SpŘ, univerzálně použitelné, byť limity
- **Zvláštní správní řízení:** zvláštnosti té které oblasti (kupř. trestání), nebo úseku veřejné správy

Vady správního řízení a rozhodnutí

- Nemají vliv na tzv. **presumpci platnosti a správnosti (zákonnosti)**, proto i v rámci opravných prostředků je třeba na správní rozhodnutí nahlížet jako na správné, zákonné a platné, **než příslušný orgán vysloví opak**
- **Především musí nalézt své vyjádření ve výrokové části**
- Opravné prostředky slouží **k nápravě vad řízení a rozhodnutí** (napraví přímo SO, který je způsobil, někdy až nadřízený orgán)

Vady správních řízení a rozhodnutí

1. **Překlepy, zřejmé nesprávnosti** (vady formální) – v písemném vyhotovení rozhodnutí, opravitelné postupem podle § 70 (nesmí sloužit k nápravě jiné nezákonnosti - II. ÚS 237/02)
2. **(Věcná) nesprávnost** (v řešení předmětu řízení, zejm. při správním uvážení – nepřiměřená sankce) - § 89/2, požaduje uplatnění **zvláštní námitky, ledaže** to vyžaduje **veřejný zájem** (což zřejmě vždy)
3. **Nezákonnost** (její součástí je i nesprávnost: může být rozhodnutí zákonné a přesto věcně nesprávné – může být nepřiměřená pokuta zákonnou?), zneužití správního uvážení, překročení mezí správního uvážení
 - a) Vady rozhodnutí – hmotněprávní pochybení/nepřezkoumatelnost
 - b) Vady procesní – nesprávný postup, porušení práv účastníků řízení - § 89/2 dělení vad, zda **mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí**
4. **Nicotnost**

Opravné prostředky obecně

- Opravné prostředky k ochraně **subjektivních práv** a **objektivního práva** (zákonnosti)
- **Ochrana subjektivních práv: ŘOP + MOP**, nástroj **v ruce účastníka** řízení (NSS, sp. zn. 2 As 56/2007, 1580/2008 Sb. NSS – uplatnění a formulace námitek), ŘOP jako podmínka pro následný **soudní přezkum** (§ 5 SŘS), **ŘOP suspenzivní** (a devolutivní účinek), krátké lhůty, **MOP**: pravomocná rozhodnutí, pr. jistota, lhůty, důvody
- **Ochrana objektivní zákonosti: dozorčí prostředky**, ve svém důsledku ale slouží i k ochraně práv subjektivních, **nástroj kontroly**
- **Stížnost: subsidiární povaha**, problematičnost
- Součinnost, ale i instanční vztahy mezi správními orgány **prvního a druhého stupně**

Opravné prostředky obecně

- **ŘOP** – nepravomocná rozhodnutí, suspensivní účinek – lze/nelze vyloučit (předběžná vykonatelnost), nárokové, přednost před MOP (§ 94 odst. 1), podmínka pro soudní přezkum (přípustnosti žaloby)
- **MOP** – pravomocná rozhodnutí, nelze ŘOP, mohl, ale nemusel být uplatněn ŘOP, nenárokové (přísnější podmínky), zásah do právní jistoty
- **DP** – dozorčí (výlučně *ex offo*)

Přezkoumání postupu a rozhodnutí v rámci správního řádu

- Opravné prostředky ve správním řízení:
 1. ŘOP, MOP
 2. Podněty (DP, nicotnost)
- Prostředky nápravy v jiných procesních postupech:
 1. Závazná stanoviska (přezkumné řízení § 149/8)
 2. část IV., V. a VI SpŘ – přezkumné řízení/využití ustanovení o přezkumném řízení (§ 156/2 a „přiměřeně“, § 165, § 174/2)
 3. Stížnost pro její obecnou povahu

Odvolání

- § 81 a násl.
- Zásada **dvouinstančnosti**, suspenzivní a devolutivní účinek; možnost autoremedury (§ 87)
- Lhůta **15 dnů**
- **Výrokové možnosti** odvolacího orgánu (§ 90); vztah mezi správním orgánem prvního a druhého stupně, ústup od „kasační povahy“, **preference změnových rozhodnutí**

Rozklad

- **§ 152**
- „Dvouinstančnost“ v případě **ústředních správních úřadů** a osob, které jsou v jejich čele (není nadřízený orgán)
- Tzv. **rozkladové komise**

Odpor a námitky

- **Odpor** v § 150, proti příkazu, nemusí být odůvodněn, důsledkem je **zrušení příkazu a pokračování v řízení** (resp. jeho zahájení)
- **Námitky** v případě exekuce

Přezkumné řízení

- (§ 94 až 99 SpŘ)
- **Dozorčí prostředek** (*ex offio*)
- **Podnět** (§ 94/1 – účastník, § 42 – jiná osoba, mohou správní orgány navzájem, § 92/1 v případě opožděného nebo nepřipustného odvolání)
- Vůči rozhodnutím **meritorním** (i odložení a zastavení) a zásadně **pravomocným** (i předběžně vykonatelná, nebylo-li odvolání)
- **Co přezkoumat nelze** -výluky

Obnova řízení

- Obnova řízení (§ 100 a 102 SpŘ)
- NSS (sp. zn. 6 As 39/2009, 2144/2010 Sb. NSS),
*„obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. a)... je – na rozdíl od úpravy přezkumného řízení... – určena k **nápravě skutkových nesprávností**“.*
- **Dozorčí prostředek** – *ex offo*, ale i **MOP** (**žádost** + § 92/1)
- Taxativní důvody, lhůty
 1. **Povolení obnovy** – ano/ne (zamítnutí žádosti), **nařízení obnovy** *ex offo*
 2. **Obnovené řízení**

Obnova řízení

- **Žádost** (§ 44 a § 37) **účastníka** (ne nikým jiným) u SO, který původně rozhodoval, postoupení
- Rozhoduje o žádosti SO, který **rozhodl v posledním stupni**
- **Podmínky: Právní moc + návrh/ex offa + důvody + lhůty**
 1. **Vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti/důkazy + existovaly v době původního + ku prospěchu** (i ex offa) + **nemohl uplatnit** (nepravdivé důkazy)
 2. **Zrušení či změna podkladového aktu (rozhodnutí, závazné stanovisko)**
 3. **Trestný čin** (jen **nařízení**, jinak podnět; 3 roky obj. lhůta + **vydat rozhodnutí**)
- 1+2 odůvodňují **jiné řešení otázky** (zda může být posouzeno jinak), ale není vyloučeno, aby v obnoveném řízení bylo nakonec posouzeno a rozhodnuto stejně
- **Lhůty** (pro **žádost**, ne pro vydání rozhodnutí, **při nařízení pro vydání**): **3 měsíce + 3 roky**

Opatření proti nečinnosti

- Zásada **rychlosti** v § 6 odst. 1, vazba na § 80
- Porušení lhůt se nemůže dovolávat ten, kdo to **sám způsobil** (§ 70 odst. 4), možnost požádat o uplatnění (§ 80 odst. 3, důležité pro následnou tzv. nečinnostní žalobu)
- **Nečinnost a její řešení formou fikce?** Kupř. § 178 odst. 3 nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb.
- **Opatření proti nečinnosti v § 80 odst. 4**
 - Příkaz
 - Atrakce
 - Delegace
 - Prodloužení lhůty
- **Opatření proti nečinnosti v § 148 odst. 3**
 - Mezitímní a částečné rozhodnutí

Stížnost

- Proti **nevhodnému chování nebo postupu** správního orgánu; **nelze-li jiný** prostředek ochrany
- U toho orgánu, který vede řízení; prošetření stížnosti, výslech stěžovatele a dotčené osoby
- Vyřízení **do 60 dnů**, **vyrozumění** stěžovatele
- **Opatření k nápravě**
- **Stížnost** na způsob vyřízení stížnosti

Literatura

- Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, **s. 25 -37, 269 – 285, 286 – 314**; (pro zopakování a ve vztahu ke správnímu řízení jako celku s. 91 -268)