

# MUNI LAW

## **Správní právo procesní** 2. přednáška

30.9.2024

*doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.*

# **Obsah přednášky:**

## **I. Správní řízení:**

**Charakteristika, definice.**

**Stádia správního řízení.**

**Systematika úpravy správního řízení ve správním řádu.**

**Zvláštní úprava správního řízení.**

## **II. Zásady správního řízení. Nastavení, obsah.**

**Vztah zásad správního řízení k zásadám činnosti správních orgánů.**

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

**Procesní formy veřejné správy (vnější) = postup vydávání:**

□ **správních aktů :**

- **normativních** (abstraktních) - **neupraven v s.ř.**  
= *právní předpisy* vydávané veřejnou správou
- **individuálních** (konkrétních) - **v s.ř.** jako *rozhodnutí, usnesení, příkaz, osvědčení,.. (část II.a III., a zčásti také IV.)*
- **smíšených** - **v s.ř.** jako *opatření obecné povahy (část VI.)*.

□ a také **postup uzavírání veřejnosprávních smluv** a jejich režim –  
upraveno **v s.ř.. (část V.)**

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

# Systematika správního řádu (z.č.500/2004 Sb.)

Zákon členěn do **osmi částí**:

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

**Úprava správního řízení** ve dvou částech (= klasický správní proces):

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

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

**IV. Část: Vyjádření, osvědčení a sdělení** (§§ 154 – 158)

/= tzv. “jiné úkony podle části čtvrté”/ - zjednodušený procesní režim/

- **V. Veřejnoprávní smlouvy** (§§ 159 – 170)
- **VI. Opatření obecné povahy** (§§ 171 – 174)
- **VII. Společná, přechodná a závěrečná ustanovení** (§§ 175 – 183)
- **VIII. Účinnost zákona** (§ 184).

## Ad subsidiarita správního řádu:

Ve zvláštních zákonech upravujících **procesní postupy** na jednotlivých úsecích veřejné správy použita **procesní řešení odlišná** od správního řádu.

**Rozsah odchylek** – různě široký.

Odkaz na podpůrné použití s.ř. - **nemusí být výslovně ve zvl. zákoně zařazen** – je nastaveno dle shora cit. § 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 postupy výslovně neupravené – viz působnost části části čtvrté).

## Subsidiární působnost správního řádu:

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

## Princip legality:

v jeho intencích: - *plné vyloučení působnosti správního řádu* připadá v úvahu *jen tehdy, má-li zvláštní zákon* (dostatečnou) vlastní úpravu daných postupů (srov. daňový řád – z.č. 280/2009 Sb.).

## K jeho zajištění také:

pokud jde o správní řízení: § 180 – působnost s.ř. směrem k dosavadním /z hlediska úpravy s.ř./ nedostatečným/ úpravám (postupů jejichž výsledkem je rozhodnutí /č.II./, a u jiných postupů /č.IV./).

## 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 – „*univerzální*“ (§ 177 odst. 1).

**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. 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.***

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

# Správní řízení: pojmové znaky

- Jde o autoritativní aplikaci norem hmotného práva, resp. také konkrétní rozhodovací činnost SO.
- Přitom jde o:
  1. **Postup** (založený na vzájemné interakci správního orgánu a účastníka řízení, kteří jsou hlavními a nezbytnými subjekty řízení. V postavení nerovném, jde o výkon pravomoci SO, který řízení „ovládá“ ( a odpovídá za ně – průběh i včasné a zákonné ukončení) .
  2. **A to Správního orgánu** – je reprezentantem veřejné moci, který chrání, resp. prosazuje veřejný zájem ve sféře veřejné správy, avšak při zachování objektivit a dalších zásad činnosti a zásad procesních.
  3. **Účelem** řízení je vydání **rozhodnutí**, kterým je konkrétní „věc“ meritorně vyřešena (jinak řízení za zákonem stan. podmínek zastaveno).
  4. Rozhodnutí se vždy vztahuje ke sféře **práv a/nebo povinností účastníka řízení** (tzv. dvojí konkrétnost).

## I. 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**, včetně **procesních práv a povinností** dotčených osob („**účastníků**“).  
Nejširší **rozsah procesních práv** dotčených osob.  
ve srovnání s ostatními procesními postupy (viz níže).

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

# I. Stádia správního řízení

Zákon *v logickém sledu vývoje řízení* upravuje:

**A. Předprocesní - postup před zahájením správní řízení** (nemusí vyústit v zahájení řízení - viz např. odložení věci dle § 43 s.ř., nebo § 76 zákona o odpovědnosti za přestupky),

**B. vlastní správní řízení** - od *zahájení* řízení až po *vydání rozhodnutí*,

včetně **event. řízení přezkumných realizovaných správními orgány v režimu správního řádu.**

Ukončení - rozhodnutím ve věci, nebo - zastavením řízení.

**C. vykonávací - exekuční řízení** (zčásti upraveno ve správním řádu) – *není obligatorní* součástí řízení.

+ *propojení s přezkumem ve správním soudnictví* - § 153 s.ř. – „*uspokojení účastníka po podání žaloby ve spr. soudnictví*“.

## 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 poté již upravuje vlastní **průběh správního řízení v jeho**

### **jednotlivých stádiích:**

- předprocesním, - řízení v prvním stupni, - odvolací řízení, - ochranu před nečinností SO, - mimořádné přezkumy, 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. - „Zvláštní ustanovení o správním řízení“ (§ 130 – 153):

obecnou úpravu obsaženou v části druhé **doplňuje či rozvíjí** (nikoliv 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).*

## II. Systematika úpravy správního řízení ve správním řádu.

Některá ustanovení **Části III.**

však lze využít pouze na základě výslovného zmocnění uvedeného ve zvl. zákoně: „*Stanoví-li tak zvl. zákon...*“).

---

**POZOR - U části II. i III., jde o obecnou úpravu správního řízení**  
(v intencích § 1 odst. 2 s.ř.).

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

---

POZN.: 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 rovněž použijí:*

- **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.

**Subsidiarita správního řádu se tedy plně uplatňuje rovněž pro správní řízení** (vycházejí 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, ani neposkytuje jejich „katalog“ (na rozdíl od základních zásad činnosti správních orgánů).*

Lze je dovodit 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“, „přiměřeně“).

### III. Zásady správního řízení

Nejprve – připomenutí **základních zásad činnosti SO** (§2-8 s.ř.):

- jde o hlavní obecné zásady *pro výkon veřejné správy*.

Nejen procesní, ale i materiální povahy (viz působnost zásad - § 177 odst. 1) . (viz 11. přednáška ze SPI)

- Významné pro případy **správního uvážení** (diskreční pravomoci)

K zajištění **zákonnosti** a také **správnosti rozhodnutí a postupu SO** .:

- **právně závazné** ( vč. implicitních, nepsaných),

Některé jsou projevem **ústavních principů**.

- Jde o **principy zákonné úpravy**

= ovlivňují znění konkrétních pravidel v zákoně,

- **interpretační pravidlo** (systemat. výklad při aplikaci konkrétních pravidel) (+ nástroj právní argumentace).

### III. Zásady správního řízení (*procesní*)

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

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, pro účely doručování rozhodnutí - §19 a násl., odvolací lhůty při neoznámení rozhodnutí § 84,...),
- **zásada řádného odůvodnění rozhodnutí** (§ 68 odst. 3, § 155 odst. 3).

### III. Zásady správního řízení:

#### Další zásady:

***zásada písemnosti*** (pravidlo) *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,

### III. Další zásady správního řízení:

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

**zásada dvouinstančnosti** - obecně *nárokový 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 offio se ukládá povinnost).

## Literatura k tématu přednášky:

Skulová, S., a kol.: *Správní právo procesní*,  
4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství  
Aleš Čeněk, 2020, str. str. 33 - 50, 81 - 90.