



⇒ Navazující magisterský studijní program „Veřejná správa“, jaro 2019, 2. semestr ⇐

## NP201Zk Činnost veřejné správy

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

# TEZE KOLEKTIVNÍCH KONZULTACÍ

## V. kolektivní konzultace (doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D)

### A. Činnost veřejné správy a správní řád.

**Správní řád (zákon č.500/2004 Sb., v platném znění) obsahuje obecnou úpravu:**

- **správního řízení** (= postup vedoucí k vydávání správních rozhodnutí /individuálních správních aktů/, kterými správní orgány rozhodují o právech a povinnostech individuálně určených osob - účastníků řízení), a to ve své *části druhé a třetí* (§ 9 - 153),
- **veřejnoprávních smluv**, uzavíraných ve věcech výkonu veřejné správy mezi správními orgány ( např. mezi obcemi k zajištění výkonu přenesené působnosti), resp. mezi správními orgány a dalšími osobami, a takovými osobami navzájem, a to v *části páté* (§ 160 - § 70),
- **opatření obecné povahy** (smíšených správních aktů, nesoucích některé znaky právního předpisu a některé znaky rozhodnutí), a to v *části šesté* (§ 171 - 174).
- **jiných úkonů správních orgánů** („vyjádření, osvědčení a sdělení“), a to v *části čtvrté* (§ 154 - § 158), která plní úlohu podpůrného režimu pro postupy správních orgánů vůči dotčeným osobám, jež nespádají pod procesní rámec ostatních, shora uvedených postupů.
- Ve správním řádu je rovněž zařazena úprava **stížnosti**, jež je neformálním prostředkem proti postupu správního orgánu nebo chování úředních osob (§ 175).

Ve zvláštních zákonech upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích (např. stavební zákon, živnostenský zákon, zákon o přestupcích, a další), jsou obvykle obsažena ještě speciální ustanovení, upravujících příslušné postupy (zejména správní řízení) odchylně od úpravy obecné. Tato speciální ustanovení ze zvláštních zákonů se použijí přednostně. Ustanovení správního řádu se použijí, pokud zvláštní zákon pro daný postup nemá svou speciální úpravu. Správní řád má tedy **podpůrnou (subsidiární) působnost** vůči zvláštním zákonům (§ 1 odst. 2).

Ve správním řádu **nejsou konkrétně upraveny** další právní formy činnosti veřejné správy, a to vydávání právních předpisů (**normativních správních aktů**) a dále realizace tzv. **faktických**





**úkonů** s přímými právními důsledky (jimi jsou nejčastěji bezprostřední zákroky policistů nebo strážníků, nebo donucovací úkony v rámci správní exekuce), které nemají procesní stránku a jde u nich o přímou realizaci pravomoci a oprávnění příslušných osob. Avšak také na ně se vztahují základní zásady činnosti správních orgánů, obsažené ve správním řádu.

Vedle shora uvedených **právních forem realizace** (činnosti) správních orgánů rozlišujeme také **neprávní formy činnosti** – různé *organizační a technické činnosti*, které veřejná správa zajišťuje a provádí. Řada z těchto činností má doplňkovou, obslužnou funkci ve vztahu k formám právním.

**Základním rozlišujícím znakem právních forem činnosti** – jejich přímý dopad do právní sféry (práv, oprávněných zájmů, povinností) adresátů působení veřejné správy, který se u neprávních forem neprojevuje.

AVŠAK - na všechny formy realizace veřejné správy (tj. na „výkon veřejné správy“, resp. na činnost veřejné správy působící navenek, ve vztahu k adresátům veřejné správy) se vztahují „**Základní zásady činnosti správních orgánů**“ (§ 2 – 8 správního řádu).

## **B. Základní zásady činnosti správních orgánů, a principy dobré správy.**

1. Účelem a cílem základních zásad činnosti správních orgánů je vytvoření a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy v podmínkách moderního právního státu, pro tzv. *dobrou správu (good administration)*.

Uvedené principy či požadavky nejsou striktně vymezeny či definovány, nicméně panuje obecnější shoda (v literatuře, judikatuře, některých dokumentech, zejména Rady Evropy nebo Evropské Unie – např. Charta základních práv EU, čl.41) o tom, jaké vlastnosti by měl mít, či jaká kritéria by měl naplňovat řádný a efektivní výkon veřejné správy v podmínkách moderního právního státu.<sup>1</sup>

Některé ze **základních zásad činnosti správních orgánů ve správním řádu** nejsou pouze principy ovládajícími samotný proces - postup správních orgánů, ale zasahují rovněž do rovin hmotněprávních, neboť působí v některých ohledech na obsah, resp. kvalitu přijímaných rozhodnutí („řešení“).

Vedle **přímé právní závaznosti** mají základní zásady další tradiční úlohu, a to sloužit jako *interpretační pravidla* pro výklad a aplikaci jednotlivých ustanovení zákona, resp. ustanovení upravujících postupy správních orgánů v jednotlivých zvláštních zákonech, jež jsou ve vztahu speciality k úpravám obsaženým ve správním řádu.

Z tzv. společných ustanovení zákona, konkrétně § 177 odst. 1 správního řádu vyplývá, že základní zásady činnosti uvedené v § 2 až 8 v části první správního řádu mají být použity také v těch případech, kdy zvláštní zákon výslovně použité správního řádu vylučuje, aniž by sám úpravu odpovídající těmto zásadám obsahoval. Z použité dikce lze dovozovat, že nastavení *rozsahu působnosti základních zásad činnosti* může být event. širší, než je rozsah forem činností upravených správním řádem, neboť se zde hovoří o jejich použití *při výkonu veřejné správy*.

Základní zásady tím, že jsou včleněny přímo do textu správního řádu, znamenají *poměrně široké nastavení hledisek právní povahy*, která musí správní orgány respektovat. V tomto smyslu je vlastně výslovně rozšířen obsah jedné z hlavních zásad činnosti, a to *zásady legality*, neboť zařazením

---

<sup>1</sup> K principům dobré správy podrobněji – viz samostatný studijní materiál.





základních zásad přímo do textu zákony staly se i ony součástí kritéria zákonnosti jednání správních orgánů.

Konkrétní právní úprava jednotlivých druhů činnosti veřejné správy, resp. konkrétní úprava výkonu jejich pravomoci neobsahuje v sobě všechna hlediska, kterými se správní orgán při aplikaci takového ustanovení musí řídit. Všechna hlediska nutně nemohou být konkrétně stanovena pro každý případ nebo situaci, které správní orgány řeší. Tak to zakládá a umožňuje systémová povaha právního řádu, který je vnitřně strukturován a hierarchicky uspořádán.

Ve složitějších případech, které správní orgány řeší, však bývá obvyklé, že nejde zcela vyhovět všem stanoveným zásadám současně. V takových případech je nutno volit potřebnou a možnou úroveň jejich naplnění.

Pro úplnost je nutno zmínit, že existují také určité nepsané právní principy, které jsou však obecně uznávány a aplikovány (např. princip *neminem laedere*, tedy obecný požadavek nepůsobit svou činností nikomu zbytečnou nebo nadměrnou újmu).

V případě *správního uvážení*, pro který je typické, že správní orgán má ponechán prostor pro nalezení jednoho z více možných řešení, je nutno zvolit takové řešení, které bude se základními zásadami činnosti v souladu, resp. lépe odpovídat jejich požadavkům.

S mnoha takovými případy se setkáváme přímo v textu správního řádu, který tak v mnoha ohledech ponechává na úvaze správního orgánu, zda a jakým způsobem konkrétní procesní úkony v rámci svých postupů použije.

## **2. Jednotlivé zásady činnosti správních orgánů :**

### **2.1 Zásada legality (zákonnosti)**

### **2.2 Zásada – princip proporcionality (přiměřenosti)**

### **2.3 Zákaz zneužití správního uvážení**

### **2.4 Princip - zásada legitimního očekávání (předvídatelnosti)**

### **2.5 Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů**

### **2.6 Zásada souladu s veřejným zájmem**

### **2.7 Zásada subsidiarity (preference smírného odstranění rozporů)**

### **2.8 Zásada materiální pravdy**

### **2.9 Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů**

### **2.10 Zásada veřejné správy jako služby a ochrany práv dotčených osob**

### **2.11 Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti jejich postupů**

### **2.12 Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie).**





### Obecná studijní literatura

- Skulová, S. a kol.: *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk. 2017, str. 36 - 75.
- Hendrych, D.: *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 3. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2009.
- Hendrych, D.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012.

### Specifická studijní literatura

- Skulová, S.: *Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: MU, 2003
- Pomahač, R., Vidláková, O.: *Veřejná správa*. Praha: C.H.Beck, 2002.

## KONTROLNÍ OTÁZKY

1. *Které formy realizace veřejné správy jsou upraveny správním řádem ? Které nikoliv ? Z jakého důvodu ?*
2. *Objasněte subsidiární působnost správního řádu. Jaká je úloha a působnost úpravy části čtvrté správního řádu ?*
3. *Jaká je úloha a působnost základních zásad činnosti správních orgánů upravených ve správním řádu?*
4. *Které základní zásady činnosti správních orgánů jsou významné pro zajištění práv dotčených osob? Které slouží především efektivnímu výkonu veřejné správy ? Je výčet zásad ve správním řádu úplný ?*

