

Právnická fakulta MU

CŽV: Správní právo procesní I

Teze přednášky:

I. Základní zásady činnosti správních orgánů.

II. Zásady správního řízení

dne 30.11.2012 (13,30 – 15,00 hod.)

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

Obsah:

I. Základní zásady činnosti správních orgánů.

I.1. Pojem, rozsah působnosti a úloha základních zásad činnosti správních orgánů

I.1.1 Rozsah působnosti základních zásad činnosti správních orgánů

I.1.2 Právní povaha, úloha a aplikace základních zásad činnosti správních orgánů

I. 2. Jednotlivé základní zásady činnosti správních orgánů:

Zásada legality (zákonnosti) (§ 2 odst. 1 správního řádu)

Zásada přiměřenosti (proporcionality) (§ 2 odst. 2 – 4)

Zásada zákazu zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2)

Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů (§ 2 odst. 3)

Zásada jednání v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4)

Zásada subsidiarity (zásada preference smírného odstranění rozporů) (§ 5)

Zásada předvídatelnosti (legitimního očekávání) (§ 2 odst. 4)

Zásada materiální pravdy (§ 3)

Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů (§ 7)

Zásada veřejné správy jako služby (§ 4)

Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti postupů (§ 8)

Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie) (§ 6)

II. Zásady správního řízení

I.1 Pojem, povaha, rozsah působnosti a úloha základních zásad činnosti správních orgánů

I.1.1. Rozsah působnosti základních zásad činnosti správních orgánů

V současné úpravě správního řádu je stěžejní část úvodních ustanovení v rámci **části první zákona** věnována úpravě **základních zásad činnosti správních orgánů**, a to v **§ 2 až § 8**.

Požadavky na kvalitu činností a rozhodování veřejné správy se v uplynulých desetiletích podstatně zvýšily, a to zvláště u těch činností, jimiž se veřejná správa dotýká práv a svobod jednotlivců, či do nich zasahuje.

Vzrůstají nároky na úroveň a záruky právního státu v oblasti moci výkonné, a také se vzrůstajícím rozsahem a složitostí veřejných úkolů a prostředků k jejich naplňování, což se promítá také do rozsahu a obsahové strukturovanosti agend, jež byly svěřeny veřejné správě.

V případě základních zásad činnosti správních orgánů nejde pouze o tradiční zásady správního řízení, jak byly dříve nastaveny a aplikovány.

Podle platné právní úpravy je **rozsah působnosti základních zásad činnosti** nastaven pro širší okruh postupů, resp. úkonů veřejné správy, než pouze pro klasické správní řízení, upravené ve druhé a třetí části správního řádu. Působnost základních zásad *plně dopadá na všechny formy činnosti veřejné správy, které správní řád upravuje*.

Rozsah působnosti základních zásad činnosti správních orgánů však dopadá také na širší okruh vztahů, *než pro které je založena působnost správního řádu*. Děje se tak na základě § 177 odst. 1 správního řádu, který v rámci ustanovení společných v části sedmé cit. zákona totiž stanoví, že základní zásady činnosti uvedené v cit. ust. § 2 – 8 mají být použity **při výkonu veřejné správy** také v těch případech, kdy zvláštní zákon výslovně použití správního řádu vylučuje, aniž by sám úpravu odpovídající těmto zásadám obsahoval.

Zvláštní zákonné úpravy v oblasti správního práva zpravidla vlastní speciální ustanovení o zásadách neobsahují, resp. obecné zásady do nich nejsou výslovně zařazeny.

Základní zásady obsažené v úvodních ustanoveních správního řádu je nutno vskutku vykládat a používat jako *zásady činnosti správních orgánů*.

I.1.2 Právní povaha, úloha a aplikace základních zásad činnosti správních orgánů

Základní zásady činnosti tedy **nepřinášejí pouze obecné požadavky na procesní stránku** realizace veřejné správy, nebo dokonce pouze pro realizaci správního řízení jako klasického, formalizovaného správního procesu, jak tomu bylo obecně u úpravy předchozí.

Některé ze základních zásad mají dopad na obsah rozhodnutí („řešení“) přijímaných správními orgány. Vztahují se tedy ve stanovených a potřebných ohledech rovněž na **řešení otázek hmotněprávní povahy**; mají rovněž hmotněprávní aspekt a význam.

Některé ze základních zásad lze označit za **obecné principy správního práva**, resp. principy, které by měly ovládat veškerý výkon veřejné správy v moderním právním státě.¹

¹ K tomu Ústavní soud: „...Moderní demokratická psaná ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid představující ústavodárnou moc (pouvoir constituant) ustavuje v jedno politické (státní) těleso, zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí. Dokument institucionalizující soustavu základních obecně akceptovaných hodnot a formující mechanismus a proces utváření legitimních mocenských rozhodnutí nemůže existovat mimo veřejnosti akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. Jinými slovy, nemůže fungovat mimo minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu. Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.“ – z nálezu pléna Ústavního soud ČR, sp.zn. Pl. 33/97.

Některé ze zásad jsou totiž projevem příslušných *principů ústavních* pro oblast moci výkonné.² Některé slouží např. zajištění ústavně chráněných práv a svobod jednotlivců (např. ústavní zásada rovnosti v právech a v důstojnosti promítnutá zejména v zásadě legitimního očekávání, dále zásada minimalizace zásahů do základních práv a svobod, jež nachází svůj výraz v zásadě proporcionality). Nutno zde připomenout, že mezi základní práva náleží m.j. právo na spravedlivý (řádný) proces.

Základní zásady činnosti mají rovněž mezinárodní, a zejména *evropský základ*, neboť jejich hodnotovým a principiálním východiskem se staly také mezinárodní, resp. evropské smlouvy a dokumenty, mezi nimi zejména („Evropská“) Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.³

Zásady činnosti zařazené do úvodní části správního řádu vycházejí z obecných požadavků na kvalitu postupů a činností veřejné správy, jež bývají souhrnně označovány jako *principy dobré správy* (*Good Governance, Good Administration*).

Uvedené principy směřují především k ochraně subjektivních práv adresátů veřejné správy, zvláště těch práv a svobod, která náleží do katalogu základních práv a svobod. Formulují však také požadavky na efektivnosti správy věcí veřejných.⁴

Tím, že byly mnohé z obecných principů dobré správy projektovány do základních zásad činnosti správních orgánů, resp. *inkorporovány do zákonného textu*, staly se pro správní orgány, a také pro adresáty působení veřejné správy, *dostupnějšími*, bez toho, že by vznikaly pochybnosti o jejich právní povaze a závaznosti, resp. bylo nutno se obracet na ústavní předpisy, mezinárodní smlouvy či další dokumenty.⁵

² Srov. zejména čl. 36 odst. 1, čl. 37 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jež kladou nároky na řádný postup v rozhodování o právech a povinnostech).

³ Přijata pod záštitou Rady Evropy v roce 1950. Publikována pod č. 209/1992 Sb., ve znění Protokolů č.9 (publ. pod č.41/1996 Sb.) a č.11 (publ. Pod č. 243/1998 Sb.).

K pramenům práva EU náleží také obecné právní zásady evropského práva, vzešlé z právních řádů členských států, jež jsou primární povahy, a jež aplikuje Evropský soudní dvůr, přičemž jejich základ vychází z právních řádů členských států (Nold, Kohlen- und Baustoffgroshandlung /Nold II/ /1974/ SbSD 491). K nejčastěji aplikovaným principům náleží v rozhodování Soudního dvora EU princip rovnosti, princip vázanosti správy zákony, resp. právem, princip omezené volnosti správního rozhodování, resp. diskreční pravomoci, princip odpovědnosti správy, princip proporcionality a princip legitimního očekávání.

⁴ Srov. např. Kodex dobré správy, zakomponovaný v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (2007)7 (dostupné na www.coe.int), nebo katalog principů dobré správy zpracovaný Veřejným ochráncem práv (viz www.ochrance.cz/dokumenty), a také Čl. 41 Charty základních práv EU, který nese označení „Právo na dobrou správu“.

⁵ Z nich zejména již na zmíněná doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, majících povahu tzv. *soft-law*. Podle Statutu Rady Evropy mohou mít závěry Výboru ministrů formu doporučení vládám členských zemí. Výbor může vlády členských států požádat, aby byl informován o tom, jaká opatření byla učiněna ve vztahu k těmto doporučením. Viz čl. 15 písm.b) Statutu Rady Evropy, publikováno in Výběr smluv Rady Evropy, Council of Europe, Prospektrum Praha 2001.

Některé zásady určující činnost či rozhodování veřejné správy zůstaly však *mimo okruh zásad výslovně zařazených* do § 2 – 8 správního řádu. V některých případech jsou obecné zásady „pouze“ *promítnuty do textu konkrétních ustanovení zákona*⁶.

Specifickým problémem pro aplikační praxi může také být legislativní řešení, kdy *správní řád nepoužívá* pro jednotlivé zásady či požadavky konkrétní *označení*, „pouze“ je závazně stanoví. Pro určité druhy či oblasti požadovaných kritérií se však již vžily určité názvy, které budou dále používány.

Základní zásady činnosti správních orgánů ovládají činnost, rozhodování a postupy *všech subjektů* vykonávajících veřejnou správu, jsou součástí zákonného textu a jsou *právně závazné*.

K prosazování obecných zásad významně přispívá také *judikatura*, zejména soudů vyšších. Mezi nimi v posledním období zejména Nejvyššího správního soudu.

Zásady působí ve svém souhrnu a současně, což znamená, že není možné účelově, arbitrárně (tj. svévolně) některou ze zásad v konkrétním případě opomenout. Aplikace některé ze zásad může být pro konkrétní případ či postup limitována či vyloučena konkrétním zákonným ustanovením.⁷

Rozpor mezi jednotlivými zásadami může pak vést ke *konfliktu základních zásad*. V takovém případě dojde k *poměrování zásad*, tedy zvažování důvodů určujících, která zásada v daném případě převáží.⁸

Vedle přímé *právní závaznosti* naplňují tak základní zásady tradiční úlohu, a to sloužit jako *interpretační pravidlo* pro výklad a aplikaci jednotlivých ustanovení zákona, resp. ustanovení upravujících postupy správních orgánů v jednotlivých zvláštních zákonech,

⁶ Je tomu tak např. se zásadou *řádného odůvodnění*, již však nacházíme vyjádřenu v § 68 odst. 3 a 4 s.ř. (tedy v části II., a to ve vztahu k rozhodnutí vydanému ve správním řízení), a také v § 155 odst. 3 (v části IV., ve vztahu k vydávání vyjádření osvědčení a posudků). Jinak m.j. vyplývá z Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77)31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům, a je rovněž zařazena v Kodexu dobré správy přijatém v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (2007)7, Oddíl II, čl. 17 odst. 2 („*Každé individuální rozhodnutí musí být dostatečně zdůvodněno, s uvedením právního a skutkového základu, ze kterého vycházelo, pokud se dotýká práv jednotlivce.*“)

A také: „*Rozhodnutí je ve správním soudnictví nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jestliže v jeho odůvodnění chybí vysvětlení, proč správní orgán vybral právě určité řešení ze souboru řešení právně možných.*“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22.9.2004, sp.zn. As 19/2004-92, č. 430 SbNSS).

⁷ K významu a způsobu aplikace právních principů při interpretaci práva Ústavní soud: „...*V systému psaného práva má přitom obecné právní pravidlo charakter samostatného pramene práva pouze praeter legem (čili, pokud psané právo nestanoví jinak).*“ – z již citovaného nálezu sp.zn.Pl. 33/97.

⁸ Příkladem obsahové rozpornosti zásad je např. vztah požadavku na rychlost působení správního orgánu na straně jedné, a zásady materiální pravdy na straně druhé, jež může v konkrétním případě vyústit přímo v konflikt.

Při řešení konfliktu principů se přihlíží k relativní závažnosti každého z nich. K tomu opět již cit. nálezu Pl. ÚS 33/97: „...*Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality.*“ Uvedeným problémem se zabýval také Nejvyšší správní soud: „...*Mezi elementární hodnoty demokratické společnosti patří respekt k právům druhých při výkonu vlastních práv. Tato maxima se uplatní i při výkonu ústavních práv, jako např. práva shromažďovacího, které se může dostat do konfliktu s ústavním pořádkem chráněnými právy třetích osob. V takové situaci je vždy třeba vážit konkurující si práva a právní statky s ohledem na konkrétně utvořený skutkový základ a omezení jednoho či více z nich je nutné zdůvodnit za použití principu proporcionality...*“ – z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2007, sp.zn. 8 As 51/2007-67.

jež jsou ve vztahu speciality k úpravám obsaženým ve správním řádu, a také dalších právních předpisů, podle nichž je veřejná správa vykonávána.

Významně se základní zásady činnosti uplatňují v situaci, kdy právní normy zakládají pro správní orgán prostor pro nalezení vlastního řešení z více možných, se snahou nalézt řešení rozumné, správné, spravedlivé (hovoříme o *správním uvážení, resp. diskreční pravomoci* správního orgánu).

Základní zásady se staly také *vodítkem pro zákonodárce*, který jejich požadavky v řadě případů promítá do konkrétních ustanovení správního řádu; staly se tak *principy zákonné úpravy správního řádu*.

I.2 K jednotlivým základním zásadám činnosti

- Zásada legality (zákonnosti)

je základem pro veškerou činnost správních orgánů veřejnomocenské povahy, a také pro vymezení vztahu veřejné správy vůči dotčeným osobám.

Zásada zákonnosti je pro podmínky veřejné správy konkrétním projevem a zároveň garancí ústavní zásady legality ve sféře veřejné správy, zakotvené v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod.⁹

Mimo sféru zásady legality by neměl zůstat žádný z postupů, kterými subjekty vykonávající veřejnou správu zasahují do právních poměrů adresátů veřejné správy nebo je ovlivňují.

K naplnění zásady zákonnosti správní řád ukládá správním orgánům postupovat v *souladu se zákony a ostatními právními předpisy*, jakož i *mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu*. Pro tyto závazné prameny je v textu zákona používána legislativní zkratka "právní předpisy".¹⁰

Ve vztahu k postupům správní orgánů tedy správní řád vyžaduje kromě souladu se zákony rovněž postup respektující ostatní právní předpisy¹¹. Správní řád dále stanoví, že pod pojmem „zákon“ v jeho textu používaným je nutno rozumět též mezinárodní smlouvu, která je součástí právního řádu.

⁹ Čl.2 odst. 2 Listiny: "Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví." a dále čl.4 odst.1: "Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod."

¹⁰ § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹¹ Nejčastěji je tato kategorie naplňována tzv. prováděcími právními předpisy vydávanými ústředními správními orgány a předpisy vydávanými územními samosprávnými celky.

Pro správnou interpretaci a aplikaci norem správního práva je však nutno zdůraznit požadavek respektování předpisů tvořících tzv. ústavní pořádek České republiky. Ostatně výslovně je povinnost jednat v souladu s ústavními předpisy zakotvena v rámci úpravy povinností úředníků v zákoně č.312/2002 Sb., o úředních územních samosprávných celcích (srov. § 16), a v zákoně č. 218/2002 Sb., o státní službě (srov. § 61). Ústavní předpisy jsou v mnoha případech zdrojem obecných principů, s nimiž se i v novém správním řádu setkáváme.

Zásadě legality (zákonnosti) dostává se tedy výslovným způsobem rozsahu potřebného z pohledu ústavních předpisů, a také závazků plynoucích z příslušných mezinárodních smluv.¹²

Zásadu zákonnosti je možno považovat za zásadu nejdůležitější, neboť pro veřejnou správu vykonávanou v podmínkách právního státu **určuje podmínky, meze a způsob výkonu jejích pravomocí** zejména vůči spravovaným osobám.

Zásada legality vytváří základ pro uplatnění dalších zásad, neboť zákonem je určován jejich obsah, způsob uplatnění a závaznost.¹³

Zásada zákonnosti nesleduje pouze **soulad** postupu správních orgánů s **předpisy procesními**, ale také **hmotněprávními** (vymezení oprávnění a povinností, o nichž se rozhoduje) a **kompetenčními** (otázka pravomoci a působnosti správních orgánů).¹⁴

Dosah zásady zákonnosti **nelze** však **omezovat pouze na správní orgány**. Respektovat příslušné právní úpravy jsou povinny všechny další subjekty, které v řízení vystupují, tedy i tzv. dotčené orgány, znalci, tlumočníci, účastníci řízení a další dotčené osoby.

Avšak pro subjekty, které nespádají do okruhu subjektů uplatňujících veřejnou moc je podstata zákonnosti vyjádřena v zásadě "Každý může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá"¹⁵, a tedy *vice versa* tedy může být nucen činit pouze to, co zákon ukládá, jak navozuje ústavní úprava možnosti ukládat povinnosti toliko na základě zákona¹⁶.

- **Zásada (princip) proporcionality (přiměřenosti)**

Jednou ze zásad, které míří k obsahové stránce rozhodnutí či dalších úkonů, a také ke způsobu uplatňování jednotlivých procesních forem, tedy vlastně ke způsobu výkonu veřejné moci v oblasti veřejné správy, je zásada proporcionality – přiměřenosti.

Jde o princip ústavní, s evropským rozměrem.

V rámci úpravy základních zásad činnosti správních orgánů ve správním řádu je princip proporcionality vyjádřen pomocí několika dílčích zásad.

Uvedené zásady mají svůj vlastní účel, a obstojí také samostatně, a tak budou dále přiblíženy. Těmito zásadami jsou zásada zákazu zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2), zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, zásada subsidiarity a požadavek nalézt řešení odpovídající okolnostem daného případu, resp. vhodné (§ 2 odst. 3 a 4). S principem

¹² Srov. čl. 10 Ústavy ČR: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu: stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“

¹³ Za nejdůležitější zásadu je zásada legality /zákonnosti) označována také v důvodové zprávě k návrhu správního řádu. Viz sněmovní tisk č. 210/0 – <http://www.psp.cz>.

¹⁴ Z rozsudku Vrchního soudu v Praze, sp.zn. 7 A 506/93: „*Zásada zákonnosti znamená, že nejenom rozhodnutí samotné, ale i celý průběh řízení musí být v souladu se zákony a jinými obecně závaznými předpisy, a to jak předpisy hmotněprávními, tak předpisy procesními.*“

¹⁵ Srov.čl.2 odst.3 Listiny.

¹⁶ Čl.4 odst. 1 Listiny.

proporcionality úzce souvisí také požadavek kladený na veřejnou správu jednat vždy ve veřejném zájmu.

Uvedené zásady koncentrovaně vyjadřují opěrné body principu proporcionality, a to existence veřejného zájmu (naplňování úkolů a cílů – účelů veřejné správy) na jedné straně, ochranu práv a oprávněných zájmů jednotlivců dotčených výkonem veřejné správy na straně druhé, a nutnost volby zákonných, vhodných, a naplňováním veřejného zájmu odůvodněných prostředků veřejné správy, a to takových, které nezasahují nadměrně s ohledem na cíl, resp. účel výkonu pravomoci příslušného správního orgánu.

- **Zásada zákazu zneužití správního uvážení**

Účelem uvedené zásady je zajistit, aby pravomoc správních orgánů nebyla zneužita a byla vykonávána řádným, přiměřeným, rozumným způsobem.¹⁷

Správní uvážení, resp. volné uvážení správního orgánu lze charakterizovat tak, že jde o zákonem založenou volnost tohoto orgánu zvolit při řešení konkrétního případu jedno z více právně možných rozhodnutí.¹⁸

Správní uvážení v žádném případě nesmí znamenat *libovůli* správního orgánu, tedy neomezený výkon pravomoci správního orgánu. V uvedené souvislosti bývá používán pojem *absolutní uvážení*.¹⁹

Správní řád zásadu formuluje tak že správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm *účelům*, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a *v rozsahu*, v jakém mu byla svěřena.²⁰

Zásada zákazu zneužití správního napomáhá *správně realizovat* zásadu legality, když zdůrazňuje její obsahovou stránku (účel pravomoci stanovený zákonem); zároveň navazuje na požadavek jednat vždy (resp. „přijmout řešení, jež bude“) v souladu s veřejným zájmem.

¹⁷ V *Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80)2 týkajícím se správního uvážení* jsou formulovány požadavky zejména na obsah rozhodnutí ve správním uvážení. Jde vlastně o přehled hlavních principů ovládajících oblast správního uvážení, z nichž některé jsou jako princip označeny přímo, některé nikoliv, avšak příslušný princip zřetelně naplňují (uvádíme jej v závorce).

Orgán veřejné správy je především povinen nesledovat jiný než předepsaný účel, vycházet jen ze skutečností relevantních pro daný případ, při současném zachování objektivitu a nestrannosti (*princip sledování stanoveného účelu a princip nezneužití uvážení*, dodržování *principu rovnosti před právem a zákazu diskriminace*, dodržování *principu proporcionality*, včetně požadavku rozhodovat v rozumné, dané věci *přiměřené lhůtě*, posuzovat zvláštní okolnosti případu v souladu s uplatněním obecných směrnic (*princip předvídatelnosti - legitimního očekávání – právní jistoty*).

¹⁸ V právních normách se můžeme setkat se dvěma variantami správního uvážení; je jimi jednak tzv. „uvážení jednání“, což znamená možnost úvahy o tom, zda daný postup bude použit či nikoliv, nebo častější varianta tzv. „uvážení volby“, tedy možnosti zvolit jeden z více právně přípustných postupů či řešení. Správní uvážení není v právních předpisech zakládáno pouze pro řešení otázek hmotněprávních, ale také procesních. Jde však vždy o volnost relativní, neboť vždy v intencích právního řádu. - Více viz in SKULOVÁ, S.: Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, str. 105 – 109.

S mnoha takovými případy se setkáváme rovněž ve správním řádu, a obecně možno konstatovat že tak činí častěji než úprava předchozí, který tak v mnoha ohledech ponechává na úvaze správního orgánu, zda a jaké konkrétní kroky v rámci svých postupů použije. (Srov. např. míru dispozitivnosti v úpravě přerušování řízení podle předchozí úpravy / zejm. § 29 odst. 1 a 2/ a v zákoně č.500/2004 Sb. / srov. zejm. § 64 odst. 1 a 3/).

¹⁹ „...*Správní uvážení...nelze zaměňovat s absolutní libovůlí. To by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákoně a zákonem řízené.*“ – Vrchní soud v Praze, č. j. 6 A 6/92-3 (in MAZANEC, M.: Soudní judikatura ve věcech správních 1003 – 1997, Linde, Praha 1999, str. 10).

²⁰ § 2 odst. 2 zákona č.500/2004 Sb.

Již poměrně ustáleně kvalifikuje Nejvyšší správní soud jako *zneužití správního uvážení* případy, kdy je porušena některá ze základních zásad určujících zákonnost a správnost řešení přijatých správními orgány, resp. obsahu rozhodnutí.²¹ Na zásadu zákazu zneužití správního uvážení navazují některé z následujících zásad.

- **Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů**

Správní řád stanoví²², že správní orgán má šetřit *práva nabytá v dobré víře*²³, jakož i *oprávněné zájmy* osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a do těchto práv může *zasahovat jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu*.

V uplatnění této zásady se tedy projevuje současné působení zásady zákonnosti, která však nemá vystupovat pouze v úloze limitu pro intervenci do práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů osob dotčených působením veřejné správy, ale zároveň je korektivem pro prosazování takto chráněných práv a zájmů dotčených osob, které nemohou odůvodnit porušení zákonnosti.

Všechny doposud uvedené zásady ve svém souhrnu mají přispět či garantovat volbu *vhodných, rozumných a m.j. tím přiměřených řešení* věci, které správní orgány rozhodují a zajistit adekvátní výkon veřejné moci v oblasti veřejné správy *vůči adresátům tohoto působení* – dotčeným osobám.

²¹ Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2005, 6 A 25/2002-42, č. 906 SbNSS: „*Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.*

Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní – tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje; věc nelze konstruovat ani tak, že je neomezené pouze na úrovni obyčejného zákona, neboť nelze od sebe uměle odrhovat jednoduché právo od práva ústavního; ústava již dávno není pouhým monologem ústavodárce). Správní soud samozřejmě nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadenému rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce ...“

²² § 2 odst. 3 cit. zákona.

²³ Dobrou vírou se obecně rozumí nezaviněná nevědomost o event. právních nedostatcích určitého právního stavu, přičemž se vychází z presumpce poctivosti dotčené osoby.

Ochrana práv nabytých v dobré víře je ve správním řádu poskytována výslovně např. v rámci úpravy odvolacího řízení, jakož i v úpravě tzv. mimořádných přezkumných prostředků, tedy přezkumného řízení a obnovy řízení (srov. zejména § 84 odst. 3, § 94 odst. 4 a 5, § 100 odst. 5. Podrobněji v hlavě VII – Přezkoumání správních rozhodnutí). Uplatňuje se také při nápravě tzv. jiných úkonů správních orgánů dle části čtvrté správního řádu (§ 156 odst. 2).

Správní orgány však zároveň musí naplňovat také zásadu uvedenou jako další v pořadí.

- **Zásada souladu s veřejným zájmem²⁴**

V rozhodování veřejné správy vždy nalzááme jednak prvek právní a jednak prvek účelový.²⁵ Účel (v dnešní terminologie zřejmé podstata, cíl výkonu pravomoci, resp. úkol veřejné správy) je v nejobecnější rovině představován veřejným zájmem.²⁶

Uvedené „účely“ slouží jako důležité interpretační pravidlo a napomáhají správně naplnit prostor založený pro správní uvážení. V tomto ohledu se daná zásada nutně propojuje se zásadou zákazu zneužití správního uvážení.

Veřejný zájem, výslovně či implicitně začleněný do právních předpisů, je pak hlavním kritériem určujícím obsahové zaměření veřejné správy. Z právního řádu lze extrahovat celou strukturu veřejných zájmů, jež nemusí být vždy souladné, a při rozhodování je nutno je vhodně vyvažovat či sladovat (*zásada spolupráce správních orgánů* - § 8 odst. 2 z.č. 500/2004 Sb.), a zároveň sledovat soulad s legitimními zájmy soukromými (k tomu vede díkce § 2 odst. 3 správního řádu, resp. *zásada subsidiarity*, tj. minimalizace zásahů), či zabráňovat vlivu soukromých zájmů nelegitimních.

Pojem „veřejný zájem“, jakožto pojem neurčitý, může být naplněn či určen právě s pomocí účelů, jež zákonodárce pro výkon pravomoci správních orgánů na jednotlivých úsecích správy v příslušných zákonech stanovil.

Se zásadou přiměřenosti spojuje zásadu jednání v souladu s veřejným zájmem také požadavek formulovaný v § 2 odst. 4 správního řádu, aby **řešení** přijaté správním orgánem **odpovídalo okolnostem daného případu.**²⁷

- **Zásada subsidiarity (zásada preference smírného odstranění rozporů)**

²⁴ § 2 odst. 4 cit. zákona: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem...“

²⁵ MERKL, A.: *Obecné právo správní*, Praha- Brno: Orbis, 1931, str. 2.

²⁶ K problematice veřejného zájmu Ústavní soud:

"Nelze totiž přehlédnout, že ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem společnosti na zachování neoprávněné stavby. V této souvislosti je možno dovést, že pojem "veřejný zájem" je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem. Otázkou obecného zájmu se zabývá např. F. A. Hayek v publikaci "Právo, zákonodárství a svoboda", II. díl, (vydala ACADEMIA Praha, 1991), na straně 14. Autor uvádí, že "často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin." Je proto nutné, aby k omezení vlastnických práv docházelo jen po pečlivém zvážení základní podmínky, zda je omezení nutné ve veřejném zájmu.

Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.“ (I. ÚS 198/95, Sb. ÚS, sv. 5, C.H.Beck, str.200-201, obdobně Pl. ÚS 24/04)

²⁷ § 2 odst. 4 cit. zákona.

Uvedená zásada obsahově navazuje na dříve uvedené požadavky naplňující princip proporcionality, nebo s ním přímo související.

Správní orgán se má pokusit o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci, pokud to povaha projednávané věci umožňuje.²⁸

V případě uvedené zásady jde o stanovení limitovaného použití veřejné moci, jež se má (subsidiárně – podpůrně) uplatnit v případech, kde smírné řešení rozporů nebylo účinné.

Uplatnění zásady smírného odstranění rozporů však vyžaduje, aby se jednalo o případy, kde to povaha projednávané věci umožňuje, což znamená, že smírné řešení není na úkor zákonnosti, ani není v rozporu s veřejným zájmem.

Pokud bychom obsah doposud uvedených zásad shrnuli, naplňují a doplňují *obsah zásady přiměřenosti* v tom směru, aby prostředky veřejné moci byly uplatňovány pouze v nezbytném rozsahu, odůvodněném účelem výkonu této pravomoci, a pouze tam, kde se nezdaří v rámci postupů správních orgánů a v jejich rozhodnutí uplatnit řešení smírné. Přijaté řešení má pak být, s přihlédnutím ke shora uvedeným hlediskům, adekvátní řešenému případu či situaci.

- **Zásada legitimního očekávání (předvídatelnosti)**

Správní orgán má dbát, *aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly* (§ 2 odst. 4).

Jde přímo o princip, mající ústavního základ. Zásada legitimního očekávání je projevem ústavního principu rovnosti v právech a v důstojnosti, jakož i rovnosti před zákonem, jakož i zákazu diskriminace.²⁹ Souvisí s širším požadavkem *právní jistoty* (jak bývá někdy také nazýván) adresátů veřejnosprávního působení.³⁰

Veřejná správa tedy musí ve svých postupech a rozhodování podržet určitou ustálenost (kontinuitu), znamenající pro obdobné případy s obdobnými podmínkami vzniklé v budoucnu

²⁸ § 5 cit. zákona.

²⁹ Srov. zejména Preambuli Ústavy České republiky, čl. 1, čl. 3, čl. 5 Listiny základních práv a svobod.

Avšak, jak upozorňuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27.4.2006, 4 Aps 3/2005-35, č. 905 SbNSS: „*Nejvyšší správní soud je toho názoru, že dovolávat se práva nebýt diskriminován, jakož i legitimního očekávání, je třeba vždy ve spojení s konkrétním právem ve vztahu k němuž by případně k diskriminaci mohlo dojít ...*“

³⁰ K principu právní jistoty Ústavní soud ČR, sp.zn. II. ÚS 487/03:

„... *ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož neopomenutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánu veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.*“

Nejvyšší správní soud upozornil také na další komponentu ústavního principu právní jistoty (vedle předvídatelnosti aplikační činnosti), **a to předvídatelnost práva**: ...*“vycházejíce z principů legitimního očekávání a právní jistoty, nelze akceptovat takový závěr, který adresátovi právních norem bere určité právo, garantované zákonem, jen výkladem, provedeným s odkazem na podzákonný předpis. Jak ostatně opakovaně zdůraznil Ústavní soud (viz např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 31/03, in: Sbirka nálezů a usnesení, sv. 32, str. 143 a násl.), předvídatelnost práva je jedním ze základních znaků prvků principu právní jistoty, bez jehož respektování si nelze demokratický právní stát představit.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.11.2007, 5 Afs 182/2006-139)

pro jejich účastníky (dotčené osoby) potřebnou míru právní jistoty, a ze strany správních orgánů předvídatelnosti.³¹

Zásada legitimního očekávání m.j. rovněž *explicitně* nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření „ustálené rozhodovací praxe“, jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom tyto důvody budou vždy legitimní.³²

Zásada legitimního očekávání však *neznamená absolutní neměnnost* rozhodování. Jak plyne ze souběžně nastavené zásady přiměřenosti, existuje vždy také požadavek na hledání vhodného, přiměřeného řešení, a to v rovině hledání ještě vhodnějších řešení (dokonalejšího vyvažování zájmů), či odůvodněné změny praxe. Z toho logicky vyplývá povinnost řádně **zdůvodnit** takové změny, resp. *odchylky* vůči ustálené rozhodovací praxi, a tedy také vůči legitimnímu očekávání dotčených osob.³³

- **Zásada materiální pravdy**

Zásada materiální pravdy (někdy nazývána jako zásada objektivní pravdy) je ve vztahu ke skutkové stránce rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu výslovně založena³⁴.

Zákon v tomto ohledu stanoví, že 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.

To znamená, že naplnění zásady materiální pravdy vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zejména zásady legality, zásady přiměřenosti (včetně ochrany práv a zájmů jednotlivců před nadměrným nebo neúčelným zasahováním), zásady předvídatelnosti a řešení věci v souladu s veřejným zájmem.

Pouze v takovém případě je možno považovat skutkový stav za dostatečně zjištěný.

Zvláštní zákony ve vztahu ke skutkovému základu posuzované věci mnohdy stanoví další speciální požadavky na to, které konkrétní podklady musí být pro daný druh správního

³¹ „Princip předvídatelnosti rozhodování v podstatě znamená, že účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkové a právně srovnatelných případech rozhodovat v celkovém vyznění stejně, jestliže stejný senát téhož krajského soudu rozhoduje o procesně zcela srovnatelných případech odlišně, a to bez jakéhokoliv výslovného racionálního odůvodnění, dopouští se jurisdikční libovůle, která odporuje základnímu principu materiálního právního státu, jímž je předvídatelnost rozhodování státních orgánů.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.8. 2004, 2 Afs 47/2004-83, č. 398 SbNSS. Rozsudek sice směřuje k rozhodovací činnosti správních soudů, avšak jeho závěry jsou obecné pro oblast výkonu veřejné moci. Cit. libovůle by v intencích činnosti správních orgánů mohla představovat tzv. zneužití diskreční pravomoci (viz výše sub 2.2.3, resp. také § 78 odst. 1 in fine 1 s.ř.s.).

³² S pojmem „ustálená rozhodovací praxe“ se setkáváme v textu správního řádu v úpravě některých procesních otázek, kdy by v takovémto kontextu, tedy za „obdobných skutkových okolností“, měly být tyto procesní otázky řešeny, přičemž „ustálenost“ posuzování těchto otázek u správního orgánu umožňuje vydat usnesení bez předchozího řízení. Srov. § 76 odst. 2 s.ř.

³³ Požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí je obsažen (a to pro případy odchýlení se od obecných směrnic) rovněž v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80) 2.

³⁴ § 3 cit. zákona.

řízení či jiného postupu opatřeny, resp. účastníky předloženy při podávání žádostí³⁵, a bez nichž není možné ve věci rozhodnout, resp. žádosti vyhovět.

Na zásadu materiální pravdy pak úzce navazuje procesní zásada volného hodnocení důkazů, jež správnímu orgánu ukládá ze zjištěných podkladů logicky a správně dovést závěr o skutkovém stavu věci, a garantuje přijetí (věcně) správného rozhodnutí.³⁶

- **Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů**

zaručuje pro tzv. dotčené osoby (tedy osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká³⁷) při uplatňování procesních práv rovné postavení.³⁸

Správní orgán má postupovat vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění (§ 7 s.ř.).³⁹

Uvedené nastavení zásady procesní rovnosti ovšem neznamená, že by nemělo být respektováno částečně rozdílné procesní postavení tzv. účastníků hlavních (neopomenutelných) a účastníků ostatních („dalších dotčených osob“), jak jejich rozlišení nastavuje § 27 a u některých procesních institutů rozdílně řeší příslušná ustanovení správního řádu. Zásada míří k tomu, aby nedocházelo k diskriminaci dotčených osob z jakýchkoliv důvodů. Je nutno zajistit takové podmínky, včetně organizačních a technických prostředků, aby osoby procesně způsobilé mohly řádně uplatňovat svá práva, a to bez ohledu např. na zdravotní postižení.

- **Zásada veřejné správy jako služby a ochrany práv dotčených osob**

Z ústavní zásady služební povahy veřejné moci vůči občanům⁴⁰ lze dovést základ pro zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti⁴¹.

V tomto směru zákon stanoví, že každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu⁴², má povinnost se k dotčeným osobám chovat *zdvořile* a podle možností jim *vycházet vstříc*.⁴³

³⁵ Srov. např. § 86, upravující žádost o vydání územního rozhodnutí, nebo § 110, nesoucí přímo název „Obsah žádosti o stavební povolení“ v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

³⁶ Zásada materiální pravdy a zásada volného hodnocení důkazů umožňují a zaručují dostatečné, včetně vzájemných souvislostí jednotlivých podkladů, posouzení skutkového stavu věci, a přijetí od něj odvozeného obsahově (věcně) správného a zákonného rozhodnutí správního orgánu. K tomu Nejvyšší správní soud: „...*Ke správnému a úplnému zjištění skutkového stavu správní orgán shromažďuje důkazy, které pak při rozhodování o tom, zda bude obviněný z přestupku uznán vinným, hodnotí podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy ve vzájemné souvislosti.*“ – z rozsudku ze dne 12. 11. 2009, sp.zn. 1 As 84/2009 – 77.

³⁷ § 2 odst. 3 cit. zákona.

³⁸ K tomu Ústavní soud ČR, sp.zn. Pl. ÚS 50/2000:

„... *zásada rovnosti stran je zásadou spravedlivého procesu, kdy strany sporu mají rovná procesní práva. Nelze ji však zaměňovat s rovností v hmotných právech, a již vůbec ne v rámci veřejnoprávních vztahů.*“

³⁹ „*Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Uvedené ustanovení Listiny základních práv a svobod vyžaduje tudíž pro všechny případy rozhodování o právech stanovený postup, čili procesní úpravu, garantující rovnost a vyloučení libovůle.*“ - III. ÚS 226/95.

⁴⁰ Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy.

⁴¹ § 4 odst. 1 s.ř.

⁴² Správní řád takové osoby označuje jako *úřední osoby* (viz § 14 odst. 1), resp. *oprávněné úřední osoby* (viz § 15 odst. 2).

Další součástí uvedené zásady je tzv. *poučovací povinnost*, tj. v souvislosti se svým úkonem poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, pokud je to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

K dané zásadě náleží rovněž *povinnost uvědomovací*. Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, pokud je to potřebné k hájení jejich práv. Nesmí tím však být ohrožen účel úkonu, o němž má být dotčená osoba uvědomena.

Do rámce zásady veřejné správy jako služby je zařazena, a tím poněkud nevhodně může dojít k podcenění významu a dopadu povinnosti správního orgánu *umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy*

Daná zásada má značný význam pro správnou interpretaci řady konkrétních ustanovení zákona, a výklad řady pojmů a institutů, jejichž uplatněním může dojít k ohrožení nebo zásahu do práv a zájmů dotčených osob. Spatřujeme zde významnou souvislost se zásadou proporcionality.

Uvedený požadavek vedoucí k zajištění ochrany práv a zájmů dotčených osob je poměrně důsledně sledován v jednotlivých ustanoveních upravujících zejména průběh správního řízení, ale i dalších postupů dle správního řádu.⁴⁴

- **Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti postupů**

Správní orgány mají dbát *vzájemného souladu všech postupů*, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby.⁴⁵

Avšak ze strany dotčené osoby má být bezodkladně upozorněno, na to, že současně probíhá vůči ní více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci.

Součástí uvedené zásady je rovněž povinnost správních orgánů *vzájemně spolupracovat*.⁴⁶

Zákon v této souvislosti hovoří o tom, že se tak děje v zájmu *dobré správy*.

- **Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie)**

Souvisejí s obecným požadavkem na efektivnost výkonu veřejné správy. V intencích této zásady 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, upravených v § 80 správního řádu, jež mají zajistit nápravu tohoto nezákonného stavu.

⁴³ Obdobně stanovené povinnosti nacházíme také v rámci úpravy povinnosti úředníků státních (srov. § 61 zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech /služební zákon/, v platném znění), nebo § 16 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, v platném znění).

⁴⁴ Srov. např. § 36 odst. 1 – 3, § 42, § 49 odst. 1, § 51 odst. 2, § 68 odst. 3 (zde včetně nově takto široce zařazené povinnosti správního orgánu vypořádat se v odůvodnění rozhodnutí m.j. *s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí*). Ochranu práv dotčených osob jistí v rámci úprav postupů podle správního řádu také úprava vydávání opatření obecné povahy, jiných úkonů dle části čtvrté ale i úpravy stížností.

⁴⁵ § 8 odst. 1 s.ř.

⁴⁶ Vedle obecně chápané *spolupráce* uvedená „spolupráce“ správních orgánů v zákoně nabývá také dimenzí určité *upozorňovací (signalizační) povinnosti* v případě zjištění postupů či rozhodnutí jsoucích v rozporu s právními předpisy u jiných správních orgánů (srov. např. § 13 odst. 4 a 5 v rámci úpravy dožádání, nebo v souvislosti s tzv. závaznými stanovisky dotčených orgánů § 136 odst. 4, nebo v souvislosti s tzv. nicotnými rozhodnutími § 78 odst. 3).

Další součástí zásady procesní ekonomie je požadavek jednak směrem k minimalizaci zátěže účastníků a dalších subjektů, vůči nimž správní orgán vykonává svou pravomoc, a také k úspornosti vlastního výkonu veřejné správy na straně příslušného správního orgánu. Dle zákonné dikce má správní orgán postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžovat.

S tím souvisí také požadavek, vycházející z principu zákonnosti, aby podklady od dotčené osoby byly vyžadovány pouze tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Vždy je však nutno v tomto směru dbát na naplnění principu materiální pravdy.

Pokud je možno potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je správní orgán povinen jejich obstarání zajistit.

Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje, nemůže tedy těchto údajů využívat neomezeně.⁴⁷

Dosud uvedené základní zásady činnosti správních orgánů se uplatňují ve vztahu k celému výkonu veřejné správy, jak již bylo s odkazem na znění § 177 odst. 1 správního řádu zdůrazněno.

II. Zásady správního řízení

Specifický rozměr dostávají základní zásady činnosti správních orgánů, zařazené v první části zákona, *ve vztahu k úpravě správního řízení*, a také v příslušných ustanoveních zvláštních zákonů, jež správní řízení upravují, a jež jsou k uvedeným částem správního řádu ve vztahu speciality.

Základní zásady činnosti správních orgánů, obsažené v § 2 –8 správního řádu, se samozřejmě vztahují rovněž na postupy správních orgánů uskutečňované v rámci správního řízení, jehož obecná úprava je obsažena v **části druhé a části třetí** správního řádu.

Vlastní správní řízení je však charakterizováno některými **dalšími zásadami**, a to **zásadami procesními**, které lze označit jako **zásady správního řízení**.⁴⁸

Pojmu zásady správního řízení však *správní řád nepoužívá* a do jeho textu samostatná a výslovná úprava (procesních) zásad správního řízení nebyla zařazena. Přesto však v právní úpravě správního řízení ve správním řádu, resp. také zvláštních ustanovení o správním řízení zařazených ve zvláštních zákonech, nacházíme *projevy klasických procesních zásad*, resp. jejich konkrétního nastavení pro podmínky správního řízení.

Účelem poznání těchto zásad je správné pochopení právního základu a povahy správního řízení jako specifického procesního postupu realizovaného správními. Tak jako základní zásady činnosti, také zásady správního řízení mají napomáhat správnému výkladu konkrétních ustanovení zákona. Vedle své **právní závaznosti** jsou tedy také **zásadami interpretačními**.

Zásady správního řízení povětšinou existují v *určitých* protikladných (nebo doplňujících se) *dvojicích*, přičemž se obvykle vyskytují v určité kombinaci, resp. v určitých stádiích řízení nebo u některých procesních institutů převládá více jedna ze dvojice zásad, u jiných zase zásada protikladná (doplňující).

⁴⁷ Např. s ohledem na úpravu ochrany osobních údajů, obchodního tajemství nebo autorského práva.

⁴⁸ Předchozí úprava je nazývala „základními pravidly řízení“ (srov. § 3 – 4 zákona č. 71/1967 Sb., i když šlo, vzhledem k jejich obsahu, zařazení v systematicke zákona a zejména šíři jejich působnosti, o skutečné procesní zásady).

Některé ze základních zásad činnosti správních orgánů zařazených do části první zákona jsou ve vlastní úpravě správního řízení v části druhé a třetí správního řádu určitým způsobem *doplněny, upřesněny či konkretizovány*, jak to vyžaduje procedura správního řízení.

Z dalších zásad, tedy zásad správního řízení, se ve správním řízení projevuje *zásada písemnosti správního řízení*.⁴⁹

Tato zásada charakterizuje správní řízení jako proces vedený zejména na základě písemných podkladů, jež jsou podle stanovených pravidel zařazovány do spisu⁵⁰, resp. zaznamenávány do protokolu⁵¹, jež se rovněž stává součástí spisu.

Zásada písemnosti je však tam, kde to stanoví správní řád nebo speciální zákon, nebo jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné, modifikována *zásadou ústnosti*. Je tomu zejména v těch případech, kdy je správním orgánem nařízeno ústní jednání.⁵²

Správní řízení je dále ovládáno *zásadou neveřejnosti*, opět s možnou modifikací *zásadou veřejnosti* (pokud je ústní jednání konáno za účasti veřejnosti).

Správní řízení nejsou obecně vedena veřejně. Vyplývá to m.j. z tradice a způsobu vedení spisů, v nichž jsou shromažďovány, či do nich zaznamenávány, důkazy a další podklady pro rozhodnutí, včetně návrhů a žádostí účastníků.

U svolaných ústních jednání se obecně rovněž zakládá jejich neveřejnost. Ke konání veřejného ústního jednání je nutno splnit zákonem (nejen správním řádem) stanovené podmínky.⁵³

Uvedená zásada je stvrzována také úpravou dostupnosti spisů, s rozlišením této dostupnosti podle vztahu dané osoby ke správnímu řízení.⁵⁴

⁴⁹ „Jednotlivé úkony v řízení se činí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevylučuje povaha věci. Jednotlivé sdělení v průběhu řízení lze vůči přítomnému účastníku řízení učinit ústně, pokud ten na písemné formě netrvá. Obsah úkonů prováděných jinou než písemnou formou se poznamená do spisu, nestanoví-li zákon jinak.“ - § 15 odst. 1 s.ř.

⁵⁰ Viz § 17 s. ř.

⁵¹ Viz § 18 s. ř.

⁵² „Ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. ...“ - § 49 odst. 1 s.ř.

Dílčím posílením zásady ústnosti ve správním řádu má být důsledněji naplněn čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (a obecněji právo každého na řádný proces), který mimo jiné zakládá právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům.

⁵³ „Ústní jednání je neveřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. Při určování veřejného ústního jednání dbá správní orgán na ochranu utajovaných skutečností a na ochranu práv účastníků, zejména práva na ochranu osobnosti, jakož i na ochranu mravnosti. Z důvodu ochrany mravnosti mohou být z účasti na ústním jednání vyloučeny nezletilé osoby.“ - § 49 odst. 2 s.ř.

K právům účastníků ve smyslu shora cit. ustanovení je nutno zařadit ve vztahu k jednotlivým fyzickým osobám také ochranu osobních údajů, upravenou v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, v platném znění.

⁵⁴ Srov. § 38 odst. 1 a odst. 2 s.ř. Otevřenost správního řízení se tak ve správním řádu v plném rozsahu uplatňuje pouze ve vztahu k účastníkům řízení a jejich zástupcům, resp. opatrovníkům, kteří mají právo být seznámeni se shromážděnými podklady pro rozhodnutí (§ 36 odst. 3), právo nahlížet do spisu (§ 38 odst. 1), právo vyjádřit v řízení své stanovisko (§ 36 odst. 2), být přítomni při provádění důkazů (§ 51 odst. 2), právo žádat informace o řízení (§ 36 odst. 2) a v průběhu řízení navrhnout důkazy (§ 36 odst. 1).

Ve správním řízení se dále uplatňují v souběžném a alternativním nastavení pro různé druhy a stádia řízení *zásada oficiality* a *zásada dispoziční*, které upravují uplatnění určitých úkonů v řízení, či vůbec samotné zahájení řízení buď jako projev pravomoci správního orgánu, nebo jako uplatnění vůle účastníků, resp. upravují provedení úkonu jako povinné, nebo ponechávají v dispozici správního orgánu nebo účastníka řízení uplatnění určitých postupů či úkonů⁵⁵.

Působení *zásady oficiality* ve správním řízení spočívá v tom, že řízení se nachází v úřední pravomoci správního orgánu a jeho běh, resp. úkony v řízení nezávisí na vůli účastníků řízení. Tato zásada se uplatňuje v některých případech ve vztahu k *zahájení řízení*, kdy je zahajováno tzv. *z moci úřední (ex offa, ex officio – srov. § 46 s.ř.)*⁵⁶, a obecně pak pro *další průběh* (v dikci zákona „vedení“) *řízení, za které odpovídá správní orgán, jenž musí řízení ukončit zákonem předvídaným způsobem, a ve stanovených lhůtách.*

Projev *zásady oficiality* je pro úpravu průběhu řízení do značné míry spojen s tzv. *zásadou vyšetřovací*.⁵⁷

Zásada dispoziční se projevuje v ostatních případech zahajování řízení, které se děje tzv. na žádost účastníka (účastníků) řízení (§ 44 s.ř.). Dispozice účastníka s předmětem řízení je pak v dalším běhu řízení obecně spojena s právem účastníků na zpětvzetí nebo zúžení předmětu žádosti (§ 45 odst. 4 cit. zákona).

Pro správní řízení se tedy *zásada dispoziční* a *zásada oficiality* uplatňují v *určité kombinaci*.

Další procesní zásadou je *zásada dvoustupňovosti (dvojinstančnosti)* správního řízení.

⁵⁵V souvislosti s uplatněním *zásady dispoziční* v zákoně č. 500/2004 Sb., ve srovnání s předchozí obecnou úpravou správního řízení, lze zkoumáním jednotlivých procesních institutů zaznamenat *širší nastavení zásady dispoziční pro správní orgán*, resp. větší prostor procesní diskrece v otázkách vedení řízení, kde může být využito řady možností, jak řízení racionálně „nastavit“ a umožnit jeho relativně rychlý a hospodárný průběh (např. důsledným využitím poučovací povinnosti vůči účastníkům v tom směru, kterých procesních práv se mohou v řízení vzdát a tím přispět k jeho event. urychlení a zjednodušení), a také využíváním všech procesních prostředků, které jsou úpravou správního řízení „nabídnuty“ k použití správnímu orgánu nikoliv v povinnostní formě, ale tam, kde jejich využití bude správním orgánem považováno za vhodné a účelné (jako je tomu např. u úpravy institutu přerušování řízení v § 64 odst. 1 cit. zákona, v úpravě rozsahu povinného doručování formou doručení do vlastních rukou v § 19 odst. 4, nebo v tradiční úpravě prostředků zajišťujících účel a průběh řízení v §§ 58 – 63).

Správní řád do značné míry *posiluje projevy zásady dispoziční rovněž vůči účastníkům řízení*, neboť ve vztahu k více procesním stádiím nebo institutům zakládá oprávnění účastníků řízení vzdát se příslušných procesních práv (např. práva na účast při ústním jednání / § 49 odst. 1 věta poslední/, účast při provádění důkazů /§ 51 odst. 2 druhá věta/, a dokonce i práva vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí /§ 36 odst. 3 cit. zákona/). *Zásada dispoziční* se jednoznačně projevuje ve vztahu k podání řádných opravných prostředků (odvolání / § 81 odst. 1/, rozklad / 152 odst. 1/, odpor /§ 150 odst. 3/, námitky / § 117 odst. 1/).

⁵⁶ Zde je nutno pro konkrétní správní řízení pečlivě interpretovat zákonnou úpravu zahájení řízení z moci úřední, a to zda jde případ *úřední povinnosti*, nebo je založeno *správní uvážení* pro správní orgán, zda řízení zahájí, či nikoliv.

⁵⁷Avšak ani v tomto případě *zásada oficiality* neplatí absolutně. Zákon totiž umožňuje, aby na požádání účastníka řízení správní orgán připustil, aby za správní orgán podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník, a to za podmínky, že to nemůže ohrozit účel řízení (§ 50 odst. 2).

Účelem uvedené zásady ve správním řízení je v obecné rovině dosáhnout (a z pohledu účastníka zaručit) nastoupení tzv. *devolutivního účinku*, tedy aby věc byla k jeho podnětu přezkoumán správním orgánem vyššího stupně. Jde opět o naplňování zásad spravedlivého procesu směrem k vytvoření dalších záruk pro objektivitu, nestrannost, nebo i vyšší odbornost, k čemuž má přispět možnost přezkoumání rozhodnutí, resp. postupu příslušného správního orgánu orgánem vyššího stupně. Obecně a plně se tento účinek projevuje u odvolání, jako řádného opravného prostředku (srov. § 88 až 91 s.ř.).

Zásada dvoustupňovosti (dvojinstančnosti) souvisí s obecným oprávněním účastníků správního řízení napadnout každé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tzv. *řádným opravným prostředkem* (u odvolání viz § 81 odst. 1 cit. zákona).⁵⁸

Dalším účelem zásady dvoustupňovosti je dosáhnout odkladu realizace obsahu výroku napadeném rozhodnutí (a tím přispět k ochraně práv a zájmů dotčených osob, resp. minimalizace zásahů, zde pro dobu, než bude o věci rozhodnuto pravomocně). Takový důsledek podaného *řádného opravného prostředku* se nazývá *suspenzivní účinek* (správní řád používá český ekvivalent *odkladný účinek*). V jeho důsledku nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné event. právní účinky rozhodnutí.⁵⁹

Zásada jednotnosti řízení profiluje správní řízení jako určitý procesní celek, probíhající od zahájení řízení až po jeho ukončení některým ze zákonem předvídaných způsobů (nejčastěji vydáním rozhodnutí ve věci). Obecně se projevuje zejména v možnosti účastníků řízení navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí (§ 36 odst. 1 s.ř.)⁶⁰. Modifikována je v některých případech zásadou **koncentrace řízení**⁶¹.

⁵⁸ Devolutivní účinek se však nemůže uplatnit u těch rozhodnutí, jež vydal ústřední správní úřad, a to z důvodu neexistence správního orgánu vyššího stupně. Účinek devolutivní tedy nemůže nastat u rozkladu (srov. § 152 odst. 1 a 2 s.ř.). Devolutivní účinek odvolání logicky nenastane ani v případě tzv. *autoremedury* (srov. § 87 s.ř.).

⁵⁹ Projevy zásady dvoustupňovosti nacházíme také v oblasti tzv. *mimořádných opravných, resp. přezkumných prostředků*, a to jak *přezkumného řízení* (obecně v pravomoci nadřízeného orgánu - srov. § 95 odst. 1, 2 a 5 s.ř.), tak i v rámci *obnovy řízení* (viz § 100 odst. 6 správního řádu).

S určitým projevem *instančního principu* se setkáváme rovněž v úpravě *ochrany před nečinností*, kde rozhodující úlohu má tzv. nadřízený orgán (viz § 80 odst. 1 až 3 s.ř.), a také *stížnosti*, kde přešetření způsobu vyřízení stížnosti, jež podaly dotčené osoby, náleží nadřízenému správnímu orgánu (srov. § 175 odst. 7 cit. zákona).

⁶⁰ Uvedené oprávnění účastníků, resp. tím také zásada jednotnosti řízení, je však již omezena pro řízení odvolací, kde se k novým skutečnostem a návrhům přihlíží je tehdy, pokud je účastník nemohl uplatnit dříve (§ 82 odst. 4). V úpravě odvolacího řízení nacházíme další zúžení zásady jednotnosti v dalším významném ohledu, a to v rozsahu přezkumné pravomoci odvolacího orgánu, který nebude, jak to stanovila předchozí úprava, ze zákona zkoumat věc v celém rozsahu. Apelační, resp. revizní princip jsou tedy pro odvolací řízení omezeny.

⁶¹ Obecná úprava správního řízení nastavuje koncentraci řízení tak, že oprávnění účastníka řízení navrhopvat důkazy může být omezeno ze strany správního orgánu, který usnesením prohlásí, dokdy mohou účastníci činit své návrhy (již cit. § 36 odst. 1 cit. zák.). V uvedeném ustanovení jde tedy o případ koncentrace *nepřavé, neúplné* a to založené jako koncentrace *fakultativní*. Plná koncentrace řízení by nastala, pokud by zákon zároveň stanovil, že k později vzneseným návrhům správní orgán nepřihlíží. Tento institut se uplatňuje pouze v některých zvláštních zákonech (srov. např. § 89 odst. 1 stavebního zákona pro územní řízení, nebo § 22 odst. 2 z.č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě /zákon o vyvlastnění/).

Zásada zjištění skutkového stavu věci je projevem zásady materiální pravdy v podmínkách úpravy správního řízení.

Pro účely správního řízení je obsah zásady doplněn ve vztahu ke zjištění skutkového stavu, kde se již projevuje její *rozdílné nastavení* pro řízení, v němž má být z moci úřední ukládána povinnost, a řízení o žádosti účastníka. Obecně je povinností správního orgánu zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, což je však nepochybně založeno povinností jednat vždy ve veřejném zájmu, jak praví jedna ze základních zásad činnosti (viz § 2 odst. 4 s.ř.).

V řízení, v němž má být z *moci úřední* ukládána *povinnost*, je pak správní orgán i bez návrhu povinen zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka, jemuž má být povinnost uložena (srov. § 50 odst. 3 cit. zákona).

O určité redukci povinného zjišťování nových skutkových okolností *ve stádiu odvolacím* jsme se již zmínili v souvislosti s omezením uplatnění jednotnosti a dvoustupňovosti řízení.

Na druhé straně může k posílení zásady materiální pravdy (a také ochrany svých práv a zájmů) přispět účastník řízení využitím oprávnění vyjádřit v řízení své stanovisko a požadovat od správního orgánu informace o řízení (viz § 36 odst. 2 s.ř.), vedle již tradičního oprávnění vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí ve věci před jeho vydáním (§ 36 odst. 3 cit. zákona).⁶²

Pro správní řízení je typická **zásada vyšetřovací (vyhledávací)**. Již tradičně je v úpravě správního řízení založena odpovědnost správního orgánu za dostatečné zjištění skutkového základu pro rozhodnutí, což je zároveň projevem zásady oficiality.

Částečně je zásada vyšetřovací (někdy označovaná jako zásada inkviziční) modifikována povinností účastníků řízení poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou *součinnost*, nestanoví-li zvláštní zákon jinak a povinností označit důkazy na podporu svých tvrzení⁶³. Pouze výjimečně, a limitovaně, je převážena **zásadou projednací**.⁶⁴

Na uvedenou zásadu úzce navazuje **zásada volného hodnocení důkazů**, která je základním vodítkem pro posuzování podkladů pro rozhodnutí a pro vlastní hodnocení důkazů. Správní orgán je povinen brát v úvahu všechny relevantní skutečnosti a důkazy a provést s nimi potřebné logické operace, z nichž vzejde řešení (ve správním řízení rozhodnutí ve věci), jež bude vycházet ze skutkového stavu dostatečně zjištěného (návaznost na zásadu materiální pravdy).

⁶² V posledně cit. ustanovení byl však posílen prvek procesní ekonomie a dispozitivnosti. Uvedené oprávnění se totiž netýká žadatele, jehož žádosti se v plném rozsahu vyhovuje, a dále účastníka který se tohoto oprávnění vzdal.

⁶³ Viz již sub 2.2.7 citované § 50 odst. 2 a § 52 s.ř.

Již v řízení v prvním stupni by pak měli účastníci řízení dostatečně vzít v úvahu shora uvedené nastavení zásady dvoustupňovosti, a také kombinace zásad oficiality a dispozitivní v odvolacím řízení, kdy na skutečnosti, jež mohly být uplatněny dříve, nebude odvolací orgán brát zřetel. Bude proto vhodné z jejich strany spolupůsobit ve vztahu ke skutkovému zjištění a v jeho rámci při uplatňování svých práv a oprávněných zájmů (tedy projevit součinnost – zde vlastně prvek zásady projednací).

⁶⁴ Zásada projednací se takto intenzivněji projevuje v tzv. řízení sporném, upraveném v části třetí zákona, kde správní orgán má vycházet z důkazů, které byly účastníky navržena, a teprve pokud tyto nedostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Správní orgán může také vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků (srov. § 141 odst. 4 s.ř.). Pro daný druh řízení je důvodem pro popsanou intenzitu nastavení zásady projednací předmět úpravy, neboť v řízení sporném jsou správními orgány řešeny spory z veřejnoprávních smluv a spory vyplývající ze soukromoprávních vztahů účastníků.

Správní řád však již výslovně ve svých obecných ustanoveních o správním řízení (část druhá) výslovně počítá s existencí tzv. *závazných podkladů pro rozhodnutí* (srov. § 50 odst. 4), které správní orgán podle zákonů upravujících některé ze zvláštních druhů správního řízení povinně musí vzít v úvahu⁶⁵.

Volné hodnocení důkazů se v takovém případě uplatní pouze, avšak s plnou intenzitou, ve zbývajícím prostoru posuzování skutkové stránky věci.

Na zásadu volného hodnocení důkazů úzce navazuje povinnost *řádného odůvodnění* vydaného rozhodnutí (někdy bývá uváděna jako samostatná zásada, jak již bylo zmíněno). (srov. § 68 odst. 3 s.ř.).

Je tak stvrzen nejužší vztah zásady volného hodnocení důkazů a zásady materiální pravdy, jakož i souvislost se zásadou oficiality a zásadou projednací.

Literatura:

Bažil, Z.: Neurčité pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva. Praha: AUCI, 1992

Bobek, M.: Princip rovnosti a zákaz diskriminace (nejen) ve správním právu, Správní právo č. 7/2007

Bobek, M., Komárek, J., Bříza, P.: Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C.H.Beck, 2011

Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: Teorie práva. Praha: Eurolex Bohemia, 2001

Boguszak, J. a kol.: Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law (kolokvium). Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999

Čebišová, T.: K východiskům a principům nového správního řádu, in Nový správní řád, zákon č.500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, a.s., 2005 (sborník)

Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem, s podrobným výkladem a vzory podání, 1. Vydání. Praha: Linde, 2006

Dworkin, R.M.: Když se práva berou vážně. Praha: OIKOYMENH, 2001

Hendrych, D. a kolektiv: Správní právo, Obecná část, 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009

Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná. Praha: Melantrich, 1934

Holländer, P.: Ústavněprávní argumentace, ohlédnutí po deseti letech ústavního soudu. Praha: Praha, 2003

Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010

Hrabcová, D.(ed.): Principy dobré správy (sborník z konference). Brno: Masarykova univerzita, 2006

⁶⁵ Tak je tomu např. u *závazných stanovisek* vydávaných dotčenými orgány – srov. § 136 odst. 1 s.ř., v souvislosti s § 149 odst. 1 s.ř. (jejichž obsah „... je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.“)

- Hurdík, J., Fiala, J., Selucká, M. (eds.): Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004, sborník z workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2006
- Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář, 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011
- Kadečka, S. a kol.: Správní řád, MERITUM, 1. Vydání. Praha: ASPI, 2006
- Kadečka, S. – Kliková, A. (eds.): Nový správní řád a místní samospráva. Sborník z letního mezinárodního workshopu. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2006
- Kadečka, S. – Kliková, A. – Valachová, K. (eds.): Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007
- Kadečka, S. – Marek, D. (eds.): Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007
- Kaucký, J.: Nový správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., Veřejná správa č. 47/2004 – příloha
- Khün, Z.: Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002
- Kolektiv autorů: Slovník veřejného práva československého, I. - V. díl. Brno, 1929 – 1948
- Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. 1. 2004. 1. vydanie. Šamorín : Heuréka, 2004
- Melzer, F.: Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. Praha: C.H.Beck, 2010
- Míkule, V.: Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, in Nová právní úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, 2003
- Míkule, V.: Nový správní řád je konečně na světě, Právní zpravodaj č. 9/2004
- Palúš, I. (ed.): Občan a verejná správa (zborník príspevkov z vedeckej konferencie). Košice: Univerzita J.P.Šafárika v Košiciach, 2007
- Matrasová, E., Příhoda, P., Šlauf, V., Šmíd, L.: Správní řád. Komentář. 9. aktualizované vydání podle stavu k 1. 1. 2001. Praha: Linde, 2001
- Merkl, A.: Obecné právo správní. Praha – Brno: Orbis, 1931
- Pítrová, L., Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví. Praha: C.H.Beck, 1998
- Pítrová, L.: Vliv judikatury evropského soudního dvora na judikaturu Nejvyššího správního soudu, in Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI, 2003
- Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa. Praha: C.H.Beck, 2002
- Pomahač, R.: Nový správní řád mezi řádky, in Nový správní řád, zákon č.500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, 2005, str. 73-82
- Pomahač, R.: Zásady správního řízení a evropské právo (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady), Evropské a mezinárodní právo, č.3/2001

- Pošvář, J.: Obecné pojmy správního práva. Brno: ČSAS Právník, 1946
- Potěšil, L.: "Dobrá správa" v dokumentech Rady Evropy, Veřejná správa č. 12/ 2008,
- Průcha P., Skulová S.: Správní právo, procesní část. Brno: Masarykova univerzita, 2000
- Průcha P.: Správní řízení v praxi místní správ. Brno: Masarykova univerzita, 1996
- Průcha, P.: Správní právo, obecná část, Masarykova univerzita. Brno: Doplněk, 2007
- Skulová, S. – Průcha, P. – Havlan, P. – Kadečka, S.: Správní právo procesní. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2005
- Skulová, S. a kol.: Správní právo procesní, 2. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň, 2012
- Skulová, S.: Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003
- Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1996
- Skulová, S.: Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy, in Právník č.6/2005
- Sládeček, V.: Obecné správní právo. 2. vydání. Praha : ASPI, 2011
- Sládeček, V.: Soudní přezkum správního uvážení, in Nová právní úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003
- Svoboda, P.: Ústavní základy správního řízení v české republice. Praha: Linde, 2007.
- Tridimas, T.: The General Principles of EU Law, Second Edition, Oxford University Press, 2006
- Tichý, L., Rainer, A., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 2. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2004
- Tryzna, J.: Právní principy a právní argumentace. Praha: Auditorium, 2010
- Vedral, J.: Správní řád. Komentář, 2. vydání. Praha: BOVA Polygon, 2012
- Vopálka, V.: Úprava správního řízení, in Pocta Vladimíru Mikule. Praha: C.H.Beck, 2002
- Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Správní řád. Komentář. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2003
- Vopálka, V.: Poznámka k prosazování veřejného zájmu podle nového správního řádu, in Nový správní řád, zákon č.500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, a.s., 2005
- Výběr smluv Rady Evropy, Council of Europe. Praha: Prospektrum, 2001
- Wade, H.W.R., Forsyth, C.F.: Administrative Law, Ninth Edition, Oxford University Press, 2004
- Vláda ČR: Návrh na vydání správního řádu. Důvodová zpráva. Sněmovní tisk 201.
- Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu (dostupné na <http://www.mvcr.cz>)
- Webové stránky Veřejného ochránce práv - www.ochrance.cz/dokumenty
- Dokumenty Rady Evropy (dostupné na <http://www.coe.int>):

