



MP701Zk Správní právo procesní

Přednáška č. 2 (27.9.2021)

Obsah:

I. Správní řízení. Stádia správního řízení.

Systematika úpravy správního řízení ve správním řádu.

Prameny zvláštní úpravy správního řízení.

II. Zásady správního řízení. Vztah k zásadám činnosti správních orgánů.



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

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

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

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

Ve veřejné správě - **více procesních forem**; nejrozšířenější je správní řízení.

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

Umožňuje realizaci obsahu norem hmotněprávních příslušných postupů správních orgánů. **prostřednictvím**



Pokr. 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, osvědčení,..*
- - **smíšených** - **v s.ř.** jako *opatření obecné povahy.*

- ❑ a také **postup uzavírání veřejnosprávních smluv** a jejich režim –
upraveno **v s.ř.**

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



Pokr. Rekapitulace:

Účel a význam právní úpravy procesních forem:

- nastavení **vztahů správní orgán („SO“)** vs. **dotčená osoba**,

Tedy úprava právního postavení subjektů, jež se podílejí na řízení a na tvorbě obsahu výsledného rozhodnutí, a procesních vztahů mezi nimi.

- stanoví postup uplatňování **prostředků ochrany práv** dotčených osob (zejména účastníků řízení), a v potřebném rozsahu veřejného zájmu.
- **záruka naplnění zásady legality** („...způsob výkonu veřejné moci“...) a **dalších zásad rozhodování**, resp. činnosti a postupů SO
(zejm. *proporcionalita, předvídatelnost, efektivnost, a další*).



Pokr. Rekapitulace:

Základ právní úpravy procesních forem veřejné správy:

- **Ústava, Listina:**

Čl. 36 odst. 1: *“Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.”,...*

- *Mezinárodní smlouvy, evropský kontext (Rada Evropy, zčásti také EU).*

- **Základem úpravy procesních postupů SO:**

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

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

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



Pokr. Rekapitulace:

Systematika správního řádu:

- ▶ **Správní řád** (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění). - **Obsah zákona:**

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

II. Obecná ustanovení o správním řízení (§§ 9 – 129)

III. Zvláštní ustanovení o správním řízení (§§ 130 – 153)

IV. Vyjádření, osvědčení sdělení (§§ 154 – 158) - tzv.“jiné úkony“

V. Veřejnoprávní smlouvy (§§ 159 – 170)

VI. Opatření obecné povahy (§§ 171 – 174)

VII. Společná, přechodná a závěrečná ustanovení (§§ 175 – 183)

VIII. Účinnost (§ 184).

Působnost správního řádu (kombinace pozitivního a negativního vymezení).



Pokr. Rekapitulace:

Subsidiární působnost správního řádu

- Základ **subsidiární působnosti** - § 1 odst. 2 s.ř.:
 - „*Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.*“
- Zvláštní procesní ustanovení - v zákonech upravujících výkon VS na jednotlivých úsecích.
- Zvláštní ustanovení – přednostně, ostatní procesní otázky tam neupravené – z obecné úpravy.
- **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 čtvrté s.ř.).

❑ „Univerzální“ působnost **základních zásad činnosti SO** (§ 177 odst. 1 s.ř.).

❑ **Širší a podpůrná** působnost rovněž **části IV. s.ř.** (§ 177 odst. 2, § 180 odsst. 2 s.ř.)

Otázky k dnešnímu tématu :

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



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).
= **rozhodnutí ve věci**, resp. **meritorní**.

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



I. Správní řízení:

- nejčastější procesní forma.
- dlouhá **tradice** – vždy hlavním obsahem (původně jediným) úpravy správních řádů,
- propracovaná, **detailní úprava, nejrozsáhlejší** v rámci s.ř. (§§ 9 – 159). 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. 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*“.



I. Systematika úpravy správního řízení ve správním řádu.

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

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

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

- 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...



Systematika úpravy správního řízení ve správním řádu.

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

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

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

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

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

(v intencích § 1 odst. 2 s.ř.).

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

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

Systematika úpravy správního řízení ve správním řádu:

Pro účely správního řízení se použijí také:

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



I. 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 - od minimálního po výrazný.

Subsidiární působnost správního řádu se tedy plně uplatňuje rovněž ve správním 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,....).*



II. Zásady správního řízení

~~Správní řád zásady správního řízení
neuvádí, ani nepojmenovává~~

(na rozdíl od základních zásad činnosti správních orgánů).

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

Účel a úloha procesních zásad:

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

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



II. Zásady správního řízení

Vztah k základním zásadám činnosti správních orgánů
(§§ 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 veřejní správy jako služby („dobré správy“).
- *zásada rychlosti a hospodárnosti* (procesní ekonomie) (§ 6), a d.

POZN.: Výklad základních zásad činnosti – viz SP II, 2. přednáška.

II. Zásady správního řízení

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

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, doručování rozhodnutí- §19 a násl., odvolací lhůta při neoznámení rozhodnutí § 84,...)***,
 - ***zásada řádného odůvodnění rozhodnutí*** (§ 68 odst. 3, § 155 odst. 3, § 173 odst. 1).
-



II. Zásady správního řízení:

Další zásady správního řízení:

- **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,

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



Další zásady správního řízení:

- **zásada dvouinstančnosti** (zejm. pro odvolací řízení - § 81 a násl.), pro řádný opravný prostředek,

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

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



II. Zásady správního řízení

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

(Více viz poslední přednáška 11.1.2021) .



V učebnici:

Skulová, S., a kol.:

Správní právo procesní, 4. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2020, str.: 33 - 52, 81 - 90.



Děkuji za pozornost.

