



# **Správní právo procesní**

## **2. přednáška (26.9.2022)**

Obsah:

### **I. Rekapitulace a dokončení I. přednášky:**

- **Správní řád a jeho systematika**
- **Působnost a subsidiarita správního řádu**

### **II. Správní řízení:**

**Stádia správního řízení.**

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

**Zvláštní úprava správního řízení.**

### **III. Zásady správního řízení. Vztah k zásadám činnosti správních orgánů.**



*doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.*

# I. 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 prostřednictvím příslušných postupů* správních orgánů.



# I. 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.

---



# I. 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** ( resp. *jejich procesní ustanovení*, např. v zákoně stavebním, zákoně živnostenském, zákoně o odpovědnosti za přestupky, zákoně o VŠ, a d.).

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

---



# I. Správní řád - zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů:

---

- = **obecná** zákonná úprava postupů správních orgánů,
- **procesní „kodex“ veřejné správy** (upravuje **více procesních forem + „základní zásady“** pro činnost veřejné správy ).

Přijat dne 24.června 2004, s účinností od **1.1.2006**.

U nás v pořadí **teprve druhá** úprava procesních postupů veřejné správy ve formě **zákona**.

Reagoval na změny v organizaci a pojetí veřejné správy, na požadavky ochrany lidských práv ( právo na spravedlivý proces), a na obnovení soudní kontroly).

Poskytl **nezbytný zákonný základ** pro uplatňování vnějších forem činnosti veřejné správy **vůči dotčeným osobám**.

U všech předchozích předpisů šlo (pouze) o úpravu obecného správního řízení.

---

# I. Správní řád - zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů:

---

Zrušil a nahradil předchozí správní řád, zákon č. 71/1967 Sb. – úprava správního řízení, a to poměrně strohá.

V něm řada otázek výslovně neřešena (využívány komentáře, posléze vzrůstající význam judikatury obnoveného správního soudnictví).

Historický pohled:

- nejprve pouze **interní předpisy** (*instrukce* - 1855), po roce 1876 vycházející z judikatury rakouského Správního soudního dvora (shledával *porušení podstatných forem* správního řízení, rozhodnutí rušil a vracel správnímu orgánu k odstranění vad),

Následně pouze **předpisy „prováděcí“ povahy** (k zákonu o organizaci politické správy či k zákonům o národních výborech), vydávány ve formě *vládního nařízení*, resp. *nařízení vlády*:

- 1928 – vliv judikatury, a nový rakouský model,
- dále z roku 1955, poté další 1960 – v podmínkách komunistického státu, a centralizovaní státní správy ( při neexistenci samosprávy).

Z.č.500/2004 Sb. – složitý proces přijímání. Původně předložen společně se soudním řádem správním – z.č. 150/2002 Sb., vrácen k přepracování.

# I. Systematika správního řádu:

Zákon členěn do **osmi částí**:

---

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

**Úprava správního řízení** (= klasický správní proces, detailní, až kasuistická úprava):

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

POZOR !! - vztah těchto částí není založen na subsidiaritě, resp. specialitě.

**Pouze ve správním řízení – účastníci, s plnými procesními právy.**

- Této procesní formě se budeme věnovat v následujících přednáškách.
- 



# I. Systematika správního řádu:

---

- **IV. Část: Vyjádření, osvědčení sdělení** (§§ 154 – 158)
- /= tzv.“jiné úkony podle části čtvrté“/ - jednodušší režim oproti správnímu řízení.
- **V. Veřejnoprávní smlouvy** (§§ 159 – 170)
- **VI. Opatření obecné povahy** (§§ 171 – 174)
- **VII. Společná, přechodná a závěrečná ustanovení** (§§ 175 – 183)
- **VIII. Účinnost** (§ 184).





# I. Působnost správního řádu – **pozitivní vymezení:**

---

➤ **Správní řád upravuje (§ 1 odst. 1) postup SO, tedy:**

- *postup orgánů moci výkonné,*
- *postup orgánů územních samosprávných celků,*
- *postup právnických a fyzických osob,*

*pokud vykonávají **působnost v oblasti veřejné správy,***

*tedy v rámci **výkonu veřejné moci, resp. autoritativního, vrchnostenského** rozhodování a činnosti.*



# I. Negativní vymezení působnosti

## správního řádu:

➤ **Správní řád se nevztahuje (§ 1 odst. 3):**

- na soukromoprávní (obč.pr., obch.pr., prac.pr.) jednání správních orgánů,
- na vztahy mezi orgány téhož ÚSC při výkonu samostatné působnosti (upraveny v zákoně o obcích, z. o krajích a o hl.m. Praze).

Z povahy úpravy a pozitivního vymezení plyne, že se obecně nevztahuje na vnitřní poměry, resp. vztahy uvnitř veřejné správy

(s výjimkami danými zákonem – např. rozhodování o disciplinárních deliktech osob ve služebním poměru ke státu).



# I. Pro účely určení působnosti správního řádu pro konkrétní případ (postup):

---

- nutno uplatnit **kombinaci pozitivního a negativního vymezení** působnosti shora uvedených.
- -----
- *Význam přechodných ustanovení.* – ve vztahu k dosavadní úpravě ve zvláštních zákonech, a s ohledem na stručnost úpravy správního řádu (řízení) předchozí (§ 177 a § 180).
- ▶ - aby byl zajištěn zákonný základ pro postupy.



# I. Vztah správního řádu ke zvláštním právním úpravám postupu správních orgánů:

---

- ▶ Základ **subsidiární působnosti správního řádu**: § 1 odst. 2:

*„Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.“*

Ve zvláštních zákonech upravujících procesní postupy na jednotlivých úsecích veřejné správy (*zpravidla v přechodných ustanoveních*) - někdy odkaz na použití správního řádu (*„nestanoví-li tento zákon jinak...“*).

**Nemusí však být výslovně** – je nastaveno dle shora § 1 odst. 2 s.ř.

- ▶ **Subsidiarita správního řádu se uplatňuje nejen pro správní řízení**, ale **také pro další postupy** upravené ve správním řádu

▶ (a také pro výslovně neupravené – viz působnost části čtvrté).

# I. Subsidiární (podpůrná) působnost správního řádu:

---

TEDY: **Existuje-li** pro daný postup (pojem, institut) **odlišná úprava ve zvláštním zákoně**, použije se **přednostně tato zvláštní úprava**.

**Pokud nikoliv**, aplikuje se **správní řád**.

➤ ***Ve zvláštních zákonech (práva hmotného) - odlišný rozsah speciálních ustanovení***

(*např.* stavební zákon, zákon o odpovědnosti za přestupky, jež představují poměrně specifická řízení, ale i v mnoha dalších zákonech s menším rozsahem odlišnosti)

**= odchylek od obecné úpravy** obsažené ve správním řádu.

*Např.* v otázkách: vymezení účastníků, náležitostech žádosti, v (dalších) náležitostech rozhodnutí, lhůtách, v režimu přezkumu,...

---



# I. Subsidiární (podpůrná) působnost správního řádu

---

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



# I. Subsidiární (podpůrná) působnost správního řádu

---

AVŠAK: v intencích požadavku na zákonný základ pro výkon veřejné správy **(princip legality)** - *plné vyloučení působnosti správního řádu* připadá v úvahu *jen tehdy, má-li zvláštní zákon* (dostatečnou) vlastní úpravu daných postupů (= např. daňový řád – z.č. 280/2009 Sb.).

Viz k tomu také *univerzální působnost základních zásad činnosti správních orgánů* (§ 177 odst. 1).

+ § 180 – působnost s.ř. směrem k dosavadním úpravám (postupů jejichž výsledkem je rozhodnutí, a jiných postupů).



# I. V rámci úpravy správního řádu - *specifické* (širší) **nastavení působnosti:**

---

## A. Části čtvrté s.ř.:

= „*vnitřní podpůrnost*“ v rámci úpravy SŘ ( „*nejde-li o jinou procesní formu...*“)

(§ 177 odst. 2 + § 158 odst. 1, + 180 odst. 2).

## B. Základních zásad činnosti správních orgánů.

**Upraveny v první části zákona, v §§ 2 – 8 s.ř.,**

jejich **působnost** v rámci Společných, přechodných a závěrečných ustanovení zákona.

**Pozn.** *Nesprávně* někdy uváděny jako zásady *správního řízení* ( dle předchozí úpravy, která konkrétně upravovala pouze tuto procesní formu, a poskytovala sadu zásad vskutku procesní povahy).

---





# I. „Univerzální“ působnost Základních zásad činnosti SO:

---

Působnost zásad činnosti nastavena široce pro výkon veřejné správy:

*„Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje“.*

*(§ 177 odst. 1 s.ř.)*

Působnost zákl. zásad - tedy *nejen při aplikaci správního řádu.*

Základní zásady činnosti působí vzhledem ke svému nastavení *nejen pro oblast procesní, ale zčásti také materiální* (= vůči obsahu rozhodnutí, řešení věci, využití správního uvážení – zejm. zásada proporcionality, legitimního očekávání, účelu pravomoci spr. orgánu).

**POZN.:** více k **základním zásadám činnosti v předmětu Správní právo II, přednáška č. 2.**

---



## 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 ?



## II. Správní řízení

### Vymezení pojmu:

---

*Definice legální ( § 9 správního řádu):*

**Správní řízení = postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí ( § 67), jímž se v určité věci:**

- ▶ **zakládají, mění nebo ruší** práva anebo povinnosti **jmenovitě určené osoby** (= rozhodnutí konstitutivní povahy), nebo
- ▶ jímž **se prohlašuje**, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (= rozhodnutí deklaratorní povahy).

*tedy rozhodnutí ve věci, resp. meritorní.*

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



## II. Správní řízení:

---

- nejčastější procesní forma.
- dlouhá **tradice** – hlavním obsahem (původně jediným) úpravy správních řádů,
- propracovaná, **detailní úprava, nejrozsáhlejší** v rámci s.ř. (§§ 9 – 153). Úprava poměrně **složitá** (vnitřní struktura, vztahy, odkazy).
- postaveno na určitých **procesních zásadách** (viz níže zásady správního řízení).
- přesné vymezení **subjektů řízení** a jejich **procesního postavení**, včetně **procesních práv a povinností** dotčených osob („účastníků“).

Nejširší **rozsah procesních práv** dotčených osob.

ve srovnání s ostatními procesními postupy (viz níže).

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

---



## II. Stádia správního řízení

-----  
Zákon **v logickém sledu vývoje řízení** upravuje:

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

**B. vlastní správní řízení** - od **zahájení** řízení až po vydání rozhodnutí, včetně **event. řízení přezkumných realizovaných správními orgány v režimu správního řádu.**

Ukončení - rozhodnutím ve věci, nebo - zastavením řízení.

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

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



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

---

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

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

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

- předprocesním, - řízení v prvním stupni, - odvolací řízení, - ochranu před nečinností SO, - mimořádné přezkumy, nové rozhodnutí, exekuci.

AVŠAK - činí tak **nejprve uceleně a v logické posloupnosti v Části II.** (§ 9 – 129), nazvané „**Obecná ustanovení o správním řízení**“, a poté...

---



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

---

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

(Pozn. Některá ustanovení Části III. však lze využít pouze na základě výslovného zmocnění uvedeného 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.

---

## II. 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).





## II. Správní řízení obecné a zvláštní

### ▶ Rozlišujeme tedy:

---

- ▶ *správní řízení obecné* = založené na shora uvedené obecné úpravě **ve správním řádu** ( část II. a III. s.ř.).

Jako celek se uplatňuje spíše výjimečně.

- ▶ *správní řízení zvláštní* = odchylky od obecné úpravy upraveny **ve zvláštních zákonech**.
- ▶ Rozsah speciálních ustanovení - může být od minimálního po výrazný.

**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,.....).*

---

# III. 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“).



### III. Zásady správního řízení

---

Vztah k **základním zásadám činnosti** správních orgánů uvedeným v § 2 – § 8 s.ř.

Základní zásady činnosti se vztahují rovněž na správní řízení, v němž slouží zejména k realizaci a ochraně práv účastníků, resp. řádnému a spravedlivému procesu.

**Pro správní řízení ze základních zásad činnosti významné zejména:**

- ***zásada materiální pravdy*** (§ 3) - zjištění skutkového stavu věci ,
- ***povinnost poučovací a zásada uvědomovací*** (§ 4),
- ***povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy*** (ibid) – tedy v rámci veřejné správy jako služby („dobré správy“). .
- ***zásada rychlosti a hospodárnosti*** (procesní ekonomie) (§ 6), a d.

---

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

---



### III. Zásady správního řízení

---

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

***Na shora uvedené zásady činnosti navazují ze zásad správního řízení zejména:***

- ***zásada volného hodnocení důkazů*** (§ 50 odst. 4), s výjimkou závazných podkladů (srov. - závazná stanoviska - § 149 odst. 1),
  - ***zásada procesní rovnosti dotčených osob s modifikacemi, resp.konkretizací.*** Postavení účastníků - § 27, pro účely doručování rozhodnutí - §19 a násl., odvolací lhůty při neoznámení rozhodnutí § 84,...),
  - ***zásada řádného odůvodnění rozhodnutí*** (§ 68 odst. 3, § 155 odst. 3, § 173 odst. 1).
- 



### III. 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).

---



### III. Další zásady správního řízení:

---

- **zásada dvouinstančnosti** - obecně řádný opravný prostředek (odvolací řízení - § 81 a násl.), vyloučena výjimečně zákonem.

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

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



### III. 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 12.12.2022).

---



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.

