

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Šimon Mach

Zásady správního řízení

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Katedra Správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 31. 3. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 116 265 znaků včetně mezer.

Šimon Mach

V Praze dne

Poděkování

Rád bych poděkoval Doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za cenné rady, věcné připomínky a vstřícnost při konzultacích a vypracování diplomové práce.

Obsah

Úvod	6
Historický vývoj zásad správního řízení	8
Úprava správního řízení v rámci Habsburské monarchie.....	8
Úprava správního řízení v rámci Československé republiky	10
Úprava Československého správního řízení v letech 1955-2005	11
Základní pojmy.....	14
Právní zásady.....	14
Správní řízení	15
Správní uvážení	16
Legislativní vymezení základních zásad správního řízení	17
Principy vyplývající z ústavního pořádku	17
Princip zákonnosti	18
Princip rovnosti.....	18
Princip právní jistoty	19
Princip proporcionality	19
Princip výkonu moci jakožto služby veřejnosti.....	20
Zásady vyplývající z úpravy Mezinárodní a Evropské	21
Rada Evropy.....	21
Evropská unie, Acquis communautaire.....	23
Zásady obsažené ve správním řádu	27
Rozbor zásad správního řízení.....	28
Základní zásady činnosti správních orgánů.....	28
Zásada legality.....	28
Zákaz zneužití pravomoci.....	29
Zásada ochrany dobré víry	30
Zásada proporcionality	30
Zásada ochrany veřejného zájmu	31
Zásada předvídatelnosti rozhodnutí.....	31
Zásada materiální pravdy.....	32
Zásada služby veřejnosti	33
Zásada poučovací a zásada součinnosti s dotčenými osobami	34
Zásada smírného řešení sporů	34
Zásada rychlosti a hospodárnosti řízení	35

Zásada rovnosti dotčených osob.....	35
Zásada vzájemného souladu správních řízení	37
Zásada součinnosti mezi správními orgány v zájmu dobré správy	38
Zásady správního řízení.....	38
Zásada oficiality a dispoziční	38
Zásady písemnosti a ústnosti	41
Zásady veřejnosti a neveřejnosti.....	42
Zásady vyšetřovací a projednací.....	44
Zásady volného hodnocení důkazů a legální důkazní teorie	45
Zásady jednotnosti a koncentrace řízení	46
Zásada dvojinstančnosti řízení	48
Principy odvolacího správního řízení.....	49
Revizní princip.....	49
Zásada zákazu reformatio in peius.....	50
Závěr.....	52
Použité prameny	54
Právní předpisy.....	54
Literatura	55
Judikatura	56
Ostatní prameny	58
Seznam použitých zkratk.....	60
Závěrečná stránka.....	61

Úvod

Předmět této diplomové práce tvoří analýza zásad správního řízení. Autor diplomové práce si uvědomuje, že takto vymezený předmět diplomové práce je značně obsahově a výkladově komplikovaný, neboť téma zásad správního řízení představuje problematiku velmi rozsáhlou a komplexní. Za primární účel práce si autor stanovil kompilovat a utřídit základní charakteristiky jednotlivých zásad správního řízení, a to zejména z důvodu, že tyto zásady představují imanentní součást každého správního řízení, které se významně dotýkají jednotlivých práv a povinností účastníků a též samotných správních orgánů, čímž zásadně ovlivňují jednotlivé fáze, výsledek i obsah správního řízení jakožto celku. Vzhledem k rozsahu oborů, do nichž správní řízení zasahuje, považuje autor diplomové práce za nutné věnovat se také řízením zvláštním. Z těchto řízení se zaměřuje především na modifikace, které se objevují v řízeních vedených dle zákona č. 183/2006 Sb. a zákona č. 250/2016 Sb.

Pro náležité pochopení obsahu jednotlivých zásad je nejdříve nezbytné využít historicky komparativní metody, kterou autor diplomové práce plně aplikuje v kapitole první, v níž se zabývá vývojem úpravy správního řízení od historicky prvních pokusů o kodifikaci této rozsáhlé právní materie po současnost.

V rámci kapitoly druhé autor diplomové práce analyzuje jednotlivé právní prameny, které představují základní východiska těch kterých správních zásad. Primárně je v textu pozornost věnována úpravě mezinárodní a evropské, která zásadním způsobem ovlivňuje a formuje obsah pojmu principy dobré správy, tedy základních principů, na kterých je vystavěna celková koncepce obecného správního práva.

V kapitole třetí se autor diplomové práce věnuje detailní analýze obsahu jednotlivých zásad správního řízení a jejich styčných bodů. Součástí rozboru jednotlivých zásad je i kritická analýza judikatury, jež závazným způsobem interpretuje tyto povětšinou obecně koncipované normativy a zprostředkovaně tím dotváří jejich obsah. Zvláštní pozornost v této kapitole bude věnována dvojici zásad vyšetřovací a projednací, která v rámci nové úpravy správního řízení doznala zásadní proměny a dále principu reviznímu. Tento princip, jímž je primárně ovládána odvolací fáze správního řízení, doznal také v rámci rekodifikace základního pramene správního práva, procesního zákona č. 500/2004 Sb., krucální proměny. Autor diplomové práce si klade za cíl rozsah této novelizace co nejpodrobněji rozebrat a zanalyzovat dopad, který měla jeho nová formulace na rozhodovací praxi odvolacích orgánů. Primární otázku této

práce představuje rozsah této změny a jeho konsekvence pro účastníky správních řízení a správní orgány.

.

Historický vývoj zásad správního řízení

Za počátky vývoje moderního správního řízení a jeho zásad lze považovat období demokratických revolucí, počínající ve Francii a následný pád feudálně absolutistického režimu v průběhu roku 1848. V pozadí těchto převratů stála touha občanů po svobodě a jasně vymezených pravidlech, kterážto v době před psanými ústavními kodexy, jasně vymezujícími a reglementujícími postupy a organizaci veřejné správy byly opřeny o autoritu panovníka či případně boha. Tyto historické změny si ze strany státní moci vyžádaly vytvoření základních pravidel organizace státu, tedy ústavních zákonů. Došlo ke zrušení vrchnostenské správy a zřízení správy státní, vedle níž byla nově zřízena samosprávná linie.¹ Pro správní právo byly ze strany občanů vzneseny zejména požadavky na omezení byrokracie, která nově byla postavena do role rovnocenného partnera občanů. Jak uvádí Čížek: „*Poznamenáváme, že podobné mínění nepříznivé o správní činnosti a o správních nálezích nemá příčin svých jen v nedostatecích předpisů o správním řízení vůbec, alebrž spolu ve zvláštních poměrech rakouských těch, že vládní moc od ob nepamětných a dle tradic a systémů zděděných druhdy vedla války s národy svými, a ve válce, kteráž známo, každý prostředek, jenž vede k cíli, dobrý jest.*“²

Úprava správního řízení v rámci Habsburské monarchie

Rozhodným rokem z hlediska historické studie zásad správního řízení jsem si zvolil 1855, jelikož v tomto roce byla přijata první komplexní úprava správního řízení, Nařízení ministra vnitra a spravedlnosti č 52/1855 ř. z., jímž se vydává úřední instrukce pro čistě politické a smíšené okresní a stoliční úřady. Nařízení č. 52/1855 ř. z. přineslo základní katalog požadavků, které byly na výkon veřejné správy v oblasti politické správy kladeny. Obsahuje jej v § 31 a násl., v nichž lze spatřovat na našem území historicky první katalog principů, při jejichž naplnění lze uvažovat o výkonu dobré správy. První zde uvedenou maximou je stanoveno, že úředníci a funkcionáři mají býti při výkonu správy prozřetelní, pilní, nestranní a v službě oddaní. Pro předmět této práce je však zásadnější následující formulace, která byt' obsažena v závěru daného ustanovení, představuje základní charakteristiku pro správní řízení. Funkcionáři a úředníci totiž mají bedlivě a z vlastního vnuknutí k prospěchu okresu svého přihlížeti, tedy určuje jako vůdčí v rámci správního řízení zásadu oficiality a zásadu

¹ Malý, K. a kol.: *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*. 4. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 240.

² Čížek K., *Obrys řízení správního*, Praha: Jindřicha Mercyho sklad, 1888, s. 74.

vyšetřovací. Přes všechny tyto jednotící prvky, které měly na fungování správních orgánů pozitivní dopad, mělo toto nařízení určité nedostatky, zejména z hlediska abstraktnosti některých používaných výrazů.

Nedostatečnost zmíněné právní úpravy správních procesů obecně a správního řízení se projevila v okamžiku zřízení správního soudnictví.³ Tato potřeba vyplývala z možnosti správního soudu rozhodnutí postupem dle § 6 zákona č. 36/1876 ř. z.. Uvedená norma umožňovala správnímu soudu zrušit správní rozhodnutí z důvodu porušení podstatných forem správního řízení. Obsah těchto forem však uvedená právní norma nedefinovala. Z této formulace logicky pro tehdejší odbornou veřejnost vyvstala otázka, jaké formy to jsou.⁴ Tímto, ať záměrným či neúmyslným, nedostatkem dostávala zásadní význam při určování a interpretaci obsahu tohoto pojmu právě judikatura Soudního dvora správního a Soudu říšského.⁵ Vzhledem k nedostatkům procesní úpravy obsažené v rámci Nařízení č. 52/1855 ř. z., byly na běžnou správu kladeny vysoké nároky z hlediska interpretace pojmu podstatných právních forem, neboť rozpor s těmito formami mohl mít za následek zrušení již vydaného rozhodnutí a nutnost řízení nového. Soudci působící při Soudním dvoru správním byli nepochybně také vystaveni značně komplikovanému požadavku z této nedostatečně konkretizované úpravy abstrahovat, co bylo skutečně v konkrétním případě možné považovat za naplnění účelu správního řízení.⁶ Účel správního řízení byl obsahem § 7 Nařízení č. 52/1855 ř. z., který jej definoval takto: „*Správní řízení má za účel, aby zajistil se průběh skutečný, tady aby zjistila se pravda materiální z povinnosti úřadu.*“⁷ Z rozporuplnosti rozhodování správních soudů lze odvodit, proč odborná veřejnost v období konce Habsburské monarchie pociťovala zásadní nezbytnost úpravu správního řízení novelizovat a precizovat, evidentní nedostatečnost adekvátní procesní úpravy byla pociťována zejména v oblasti samosprávné.⁸

Vzhledem k základnímu účelu této práce, tedy vymezení rozsahu změny, k níž došlo zúžením rozsahu revize rozhodnutí ze strany odvolacího orgánu, věnuji závěrečnou poznámku v rámci subkapitoly o Habsburské monarchii právě tomuto institutu. Před vlastním rozбором principů uplatňovaných v rámci odvolací fáze správního řízení je nezbytná zmínka o odlišnostech

³ Monika Horáková, Veronika Tomozsková a kol., *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*, Linde 2011, Praha, s. 18.

⁴ Havelka J., *Nástin zásad správního řízení (podle judikatury Nejvyššího správního soudu)*, Praha, Všetečka a spol. 1927, s. 9.

⁵ Monika Horáková, Veronika Tomozsková a kol., 2011, s. 19.

⁶ Havelka J., 1927, s. 9.

⁷ Čížek K., *Obrys řízení správního*, Praha: Jindřicha Mercyho sklad, 1888, s. 172.

⁸ Pražák J., *Rakouské právo správní*, Jednota právnická, 1906. s. 147.

v organizaci správy jako takové. Správní řízení mohlo být vedeno před třemi instancemi, jelikož odvolání bylo možno podat i proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu a to i v případě, kdy nižší instance rozhodovaly stejně.⁹

Opravné prostředky v rámci správního řízení byly Pražákem¹⁰ děleny tří základních kategorií, a to Rozklad, Odvolání a navrácení v předchozí stav. Čížek však užívá distinkce v rámci kategorie odvolání mezi stížností, rekusem a odvoláním samotným.¹¹ Tento rozdíl v interpretaci nutno zmínit právě proto, že dělícím kritériem mezi odvoláním a stížností je jím spatřován v rozsahu přezkumné činnosti nadřízeného správního orgánu. Odvolací orgán v případě podání odvolání má povinnost zkoumat, jestli bylo užito správného zákona a zdali příběh skutečný byl náležitě subsumován, tedy uplatnit princip apelační. U stížnosti nadřízený orgán zkoumá pouze, zda správní orgán při aplikaci normy postupoval náležitě, či jej nedbal, tedy aplikuje princip revize. Závěrem však je poznamenáno politování, že uvedené dělení v zákonodárství není precizně uplatňováno, čímž je zabráněno žádoucímu „*vytříbení a ustálení názoru*“.¹²

Úprava správního řízení v rámci Československé republiky

Vznik samostatného Československého státu představuje nepochybně zásadní moment z hlediska státoprávního, avšak na úpravu postupů správních orgánů dolehla v prvopočátku pouze organizačně. Recepčním zákonem¹³ byly všechny orgány veřejné správy podřízeny Národnímu výboru a z hlediska procesního bylo pouze konstatováno, že prozatím tyto orgány úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení. Významným aktem pro správní právo je nepochybně zákon národního výboru č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší Správní úřady ve státě československém ze dne 2. 11. 1918, kterým byla provedena nezbytná reforma pro sjednocení recipované formy správy v rámci nově koncipovaného demokratického zřízení. Pro úpravu správního řízení tato doba zásadních proměn ale znamenala pouze změnu z hlediska organizačního v uspořádání instancí a následně formální změny v podobě změn názvů jednotlivých orgánů.¹⁴

Po období revolučním tedy stále v úpravě správního řízení hrál svou judikaturou klíčovou úlohu Nejvyšší správní soud, který byl zřízen zákonem č. 3/1918 ze dne 2. listopadu 1918.

⁹ Čížek K., *Obrys řízení správního*, Praha: Jindřicha Mercyho sklad, 1888, s. 167.

¹⁰ Pražák J., *Rakouské právo správní*, s. 147.

¹¹ Čížek K., 1888, s. 286.

¹² Čížek K., 1888, s. 286.

¹³ Zákon č. 11/1918, o zřízení samostatného státu československého.

¹⁴ Malý, K. a kol.: *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*. 4. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 374.

Judikatura tohoto soudu vytvářela pro správní úřady zásadní zdroj poznání podstatných forem správního řízení. Závěry tohoto soudu byly pro správní orgány závazné pouze v konkrétních kauzách a obecnou podobu správního řízení ovlivňovaly pouze nepřímo, působily jednak svou přesvědčivostí a ve druhé řadě poté jako výstraha, při jejímž nedbání je možné zrušení rozhodnutí pro rozpor s podstatnými formami správního řízení.

Zásadní změnu pro úpravu správního řízení přineslo vládní nařízení č. 8/1928, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů. Tato norma představuje první ucelenou subsidiární úpravu správního řízení na našem území, což vyplývá z §43, který stanoví, že v případech kdy správní předpisy neupraví řízení jinak, platí ustanovení tohoto předpisu. Poprvé je tak v českém právním řádu představen základní model správního řízení, o jehož kvalitě nepochybně vypovídá též fakt, že byl inspirací i při tvorbě moderní subsidiární úpravy těchto procesů. Řízení dle tohoto procesu bylo ovládáno zásadami oficiality, materiální pravdy, rychlosti a hospodárnosti, písemnosti, volného hodnocení důkazů, vykazuje však od moderní úpravy zásadní rozdíl v úpravě jednotnosti, či spíše koncentrace řízení. Koncentraci námitek obsahuje nařízení ve vztahu k ústnímu jednání, kdy tyto musí být uplatněny nejpozději den před jednáním, jinak k nim nemusí být přihlíženo.

Formálně toto nařízení bylo platné i v období protektorátním, avšak podřízení správní soustavy pod říšské orgány znamenalo vykonávání veškeré správy „z příkazu říše“ a faktickou likvidaci zásady legality, dále došlo k omezení či vyloučení opravných prostředků a povinnosti správní rozhodnutí odůvodňovat, tedy k celkové hypertrofii správních funkcí.¹⁵

Úprava Československého správního řízení v letech 1955-2005

Právní úpravou, která nahradila vládní nařízení č. 8/1928 sb. bylo nařízení č. 20/1955 sb., o řízení ve věcech správních. V tomto dokumentu byl evidentní vliv socialistických ideálů, neboť hned v úvodním ustanovení je představen cíl řízení „*aby umožňovalo co nejdokonaleji plnit úkoly lidově demokratické státní správy*“¹⁶ Zásady správního řízení formálně v textu zůstaly zachovány, avšak byly relativizovány politickými postuláty o výchovné funkci vůči pracujícím, mobilizaci k aktivní účasti na plnění povinností v zájmu celku.

¹⁵ Malý, K. 2010, *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*. 4. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 455.

¹⁶ § 1 Vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád).

Zásada legality, obsažená v § 5 daného nařízení, byla doplněna o potřebu souladu řízení se zájmy pracujícího lidu a povinností správních orgánů přizpůsobit v rámci předpisů okolnostem případu, i tato podoba byla pouze formální, při rozhodování měla tato základní pravidla sekundární postavení vůči základní normě komunistické ideologie.¹⁷

V souvislosti s reformou národních výborů došlo k nahrazení této úpravy nařízením č. 91/1960 Sb., o správním řízení, avšak tato úprava vycházela opět ze zásady socialistické zákonnosti a výchovné role správního řízení. Zachovány zůstaly obecné zásady rychlosti, hospodárnosti, součinnosti s pracujícími, materiální pravdy a legality.

Úprava správního řízení doznala významné změny v roce 1967, kdy poprvé byla zakotvena obecná úprava správního řízení v podobě zákona. Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád nahradil nařízení č. 91/1960 Sb., které bylo vnímáno jako nepřilíš legislativně zdařilé.¹⁸ Úpravu obsaženou v této normě je možno považovat za zdařilou již ze stability, kterou pro oblast správního řízení propůjčil navzdory turbulentním společenským změnám po dobu téměř 40 let. Druhým důkazem kvality této úpravy je, že během tohoto období byl novelizován pouze třikrát, přičemž dvě z těchto změn si vyžádal technologický pokrok, který umožnil komunikaci v nové podobě.

Správní řád z roku 1967 obsahoval v úvodních ustanoveních přehledný výčet zásad, kterými byl vytvářen obecný model správního řízení, přičemž z výše uvedeného je patrné, že tyto zásady byly koncipovány velmi zdařile. Tyto zásady jsou následně rozváděny v navazujících zákonných ustanoveních, která umožňují správním orgánům mezi jednotlivými, často i protichůdnými, obecnými zásadami volit umírněnou cestu.¹⁹ Správní řízení bylo v rámci úpravy zákona č. 71/1967 Sb. formováno těmito zásadami:

- Zásada zákonnosti
- Zásada součinnosti
- Zásady hospodárnosti a rychlosti
- Zásada materiální pravdy
- Zásada rovnosti účastníků

Tato úprava měla však také nedostatky, které mnohdy způsobovaly praktické potíže a nejednotnost v rozhodování správních orgánů, tedy cíl poskytnout jednotnou úpravu

¹⁷ Malý, K., Soukup, L. *Vývoj práva v Československu v letech 1945 - 1989*. Praha: Karolinum 2004, s. 65.

¹⁸ Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha, C. H. Beck 1999, s. VII.

¹⁹ Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M. 1999, s. 15.

správního procesu nespĺnila tato norma zcela. Tento nedostatek byl patrný z kusé úpravy přezkumného řízení, která vedla ve svém důsledku k odlišné rozhodovací praxi mezi jednotlivými orgány.²⁰ Dalším podstatným nedostatkem byla zastaralá terminologie šedesátých let minulého století. Tyto problematické pasáže vyvolaly potřebu tuto úpravu koncipovat v souladu s požadavky, které jsou kladeny na moderní správu. Přes jisté komplikace v procesu přijímání této nové úpravy se podařilo v zákonodárném sboru nalézt potřebnou většinu a nahradit tuto již nevyhovující normu zákonem č. 500/2004 Sb..

²⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád.

Základní pojmy

Právní zásady

Před samotnou analýzou jednotlivých zásad a pramenů, z nichž je možno je vyvozovat, či dovozovat, považují za nezbytné nejprve vymezit obsah pojmu právní zásady a odlišit jej od pojmu právní norma. Nutno poznamenat, že se objevují názory, které nachází rozdíl mezi pojmy právního principu a právní zásady. Dělicím kritériem je pro autory, užívající této distinkce, rozsah vztahů, na něž princip či zásada dopadají. Právní princip představuje pojem s širším významem, neboť je aplikovatelný na právní řád jako celek, zásada poté předurčuje podobu institutů pouze v jednom z jeho mnoha odvětví.²¹ Toto dělení však z hlediska práce zabývající se pouze zásadami ve vztahu ke správnímu řízení, není nutno obsáhle rozebírat. Nepochybně je však nutné, vymezit právní zásadu ve vztahu s pojmem právní normy. Právní normou jsou „*obecně závazná pravidla lidského chování, stanovená nebo uznaná státem, jejichž porušení stát sankcionuje*“.²² Právní zásadou rozumím *pravidla, která tvoří základ určitého právního institutu, zákona, právního odvětví nebo (v případě obecných právních principů) právního řádu jako celku*²³. Z výše uvedeného je poté jasně patrné, že mezi těmito pojmy existují dvě základní odlišnosti. První představuje míra obecnosti, která je u právních zásad vyšší nežli u právních norem. Druhou, neméně významnou odlišností je to, že na rozdíl od právní normy mohou být zásady či principy vzájemně rozporné, přičemž jejich vzájemné rozpory se poté řídí hledisky proporcionality a specifikace, kdy zásada může být vyloučena právní normou, která svůj původ odvozuje od jiné zásady.²⁴ Základním významem zásad z hlediska správního řízení je nepochybně jejich výsostné postavení jakožto zdroj, ze kterého musí vycházet veškerá navazující úprava. Dopadají na jakýkoli výkon správních činností, a to i těch, které ve speciální úpravě aplikaci obecného řešení správního řádu odmítají či vylučují. Tento fakt je patrný hned ze dvou ustanovení, obsažených ve správním řádu a to §7, který stanovuje aplikovatelnost úpravy týkající se ochrany před nečinností na veškeré rozmanité formy, které jsou ve správním právu využívány a dále také § 177, který je pro uplatňování zásad činnosti správních orgánů mnohem významnější, neboť ukotvuje základní zásady

²¹ Kühn, Zdeněk; Boguszak, Jiří. *Právní principy*. 1. vyd. Pelhřimov : Vydavatelství 999, 1999. s. 91.

²² Gerloch, Aleš. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 34.

²³ Kühn, Zdeněk; Boguszak, Jiří. 1999. s. 91.

²⁴ Gerloch, A. 2009. s. 33.

činnosti správních orgánů jako imanentní součást veškerých správních postupů vůči adresátům, bez ohledu na konkrétní úpravu, která je v daném případě využívána.

Správní řízení

Dalším základním pojmem pro tuto diplomovou práci je nepochybně termín správního řízení. Zákonou definici správního řízení nalezneme v § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Před samotným rozbořením pojmu správního řízení považuji za nezbytné zmínit také legislativní zkratku v jeho zákonné definici obsaženou, tedy správní orgán, kterým zákonodárce souhrnně označuje orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiné orgány, fyzické a právnické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy²⁵. Správní řízení je poté definováno jako „*Postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“²⁶ Z této definice jsou zřejmé tři základní atributy každého správního řízení, tedy určitost osob, meritu a výsledku, kterého má být dosaženo. Správní řád obsahuje základní model této procedury v částech druhé a třetí. Úprava správního řádu představuje obecný model postupu správního orgánu při rozhodování o právech a povinnostech konkrétních osob.

Účelem tohoto procesu je vydání rozhodnutí. Rozhodnutí je definováno v § 67 odst. 1 správního řádu jako individuální právní akt, kterým správní orgán v určité věci konstituuje či deklaruje práva a povinnosti určité osoby, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.

Je nepochybné, zvláště v tak komplikované oblasti práva, jakou je správní právo, že musí existovat vedle úpravy obecné také určité formy řízení speciálních, neboť pokud by si obecná úprava stanovila za cíl pojmout veškeré správní řízení obecné i zvláštní, nabyla by tato kodifikace na obsahu takovým způsobem, že by se nedalo hovořit o přehlednosti či efektivnosti. Tyto zvláštní řízení mají však představovat pouze co nejmenší odchylky od úpravy obecné a tudíž mají mít formu pouze speciálních procesních ustanovení v předpisech hmotněprávních, upravujících tyto zvláštní oblasti správní činnosti. V některých odvětvích byla vytvořena další, komplexní úprava správního řízení, například úprava řízení daňového, které se od obecné úpravy pokouší oddělit co nejprecizněji, což však s sebou přináší také

²⁵ §1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu.

²⁶ § 9 správního řádu.

značně nežádoucí efekty v podobě redundantního využívání určitých ustanovení, pro které mohla být zakotvena obecná metoda subsidiarity, vyjádřená v § 1 odst. 2 správního řádu.

V určitých situacích by však přepjaté lpění na komplexní zákonné úpravě představovalo zbytečnou zátěž pro adresáty norem, pakliže nad zjištěným stavem panuje mezi účastníkem a správním orgánem shoda nad zjištěným skutkovým stavem a případné rozhodnutí nemůže zasáhnout do zájmů třetích osob, bylo by zbytečné nadměrně zatěžovat adresáta i samotný orgán veřejné moci zdoluhavým a formalizovaným řízením a plně postačuje využití pouze zjednodušené podoby správního procesu, avšak i tento postup však stále musí respektovat základní zásady činnosti správních orgánů.

Správní uvážení

Pro výklad o zásadách správního řízení je nezbytné si vymezit pojem správního uvážení, který je v mnoha z nich zásadní. V rámci správního řádu tento pojem výslovně obsažen není, je však jedním z důvodů, uvedených v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, pro které může být správní řízení zrušeno. Nauka tento pojem definuje jako zákonem předvídanou situaci, kdy správní orgán může postupovat dle vlastního uvážení, dle okolností se může toto vymezení být podmíněné zohledněním určitých kritérií, či volné.²⁷ Volnost však není možno vykládat jako libovůli v rozhodování, tedy volnost absolutní, jak vyplývá ze zásady zákazu zneužití pravomoci, který této úvaze vždy nastaví limit v účelu, kterého má být v řízení dosaženo.²⁸

²⁷ Skulová, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 22.

²⁸ Rozsudek NSS č. j. 4 As 75/2006 – 52 ze dne 28. 2. 2007.

Legislativní vymezení základních zásad správního řízení

V rámci této práce jsem se zaměřil na souladnost ústavní úrovně úpravy správního řízení s úrovní zákonnou, tedy i se závazky pro Českou republiku plynoucí z mezinárodních smluv. Předně je tedy nutné co nejpřesněji vymezit požadavky na zákonnou úpravu kladené normami ústavními. Tyto požadavky jsou ústavodárcem nastaveny značně abstraktně a při zohlednění judikatury Ústavního soudu je patrné, že část z těchto požadavků je v pozitivněprávní úpravě obsažena pouze implicitně a je tak nutno ji dovozovat, neboť jen při respektování smyslu a účelu úpravy lze naplnit požadavky konceptu materiálního, tj. spravedlivého právního státu.²⁹

Principy vyplývající z ústavního pořádku

V ústavním pořádku³⁰ jsou explicitně zakotveny zásady nejvyšší úrovně abstraktnosti, významné zejména z hlediska legislativní činnosti zákonodárců, která maximy zde obsažené musí nutně respektovat při tvorbě normativní úpravy správního řízení.³¹ Přijetí úpravy nerespektující ústavněprávně zakotvené normy je sice možná, avšak daná úprava by byla napadnutelná Ústavním soudcem v roli negativního zákonodárce.³² Vzhledem k abstraktnosti norem ústavní úrovně nelze ve vztahu ke správnímu řízení uvažovat o přímé aplikaci zde obsažených zásad, pomineme-li zásah v podobě odepření práva na soudní ochranu³³, které však nepředstavuje součást předmětu této práce.

Souhrn základních práv v ústavním pořádku označuje Svoboda³⁴ jako právo na spravedlivý správní proces, vymezující znaky a náležitosti pro všechna řízení správními orgány vedená. Vzhledem k zaměření práce na zásady správního řízení se zabývám pouze principy z ústavní úrovně vyplývající, nikoliv jednotlivými právy tak, jak jsou v jeho stati vyloženy.

²⁹ Svoboda, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. s. 32, 33.

³⁰ čl. 112 Ústavy.

³¹ Svoboda, P. 2007. s. 115.

³² Článek 87, odst. 1, písm. a) Ústavy.

³³ Rozsudek NSS č.j. 2 Ads 40/2003-41 ze dne 20. 11. 2003.

³⁴ Svoboda, P. 2007. s. 115.

Princip zákonnosti

Základní zásadou pro celý systém veřejné správy je v právním státu princip zákonnosti. Neexistovala-li by pro veřejnou moc nutnost při výkonu zákonem jí svěřené pravomoci nezbytnost postupovat v jeho rámci, všechny ostatní zásady by poté byly pouze právně nevymahatelnými morálními apely ve vztahu k vykonavatelům. Obecně je nutnost tohoto zákonného základu ve vztahu k výkonu veřejné moci je obsažena již v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS, konkretizována je poté v čl. 36 LZPS, který se vztahuje pouze k postupům, v nichž se konkrétní osoba domáhá svých práv. Rozdíl mezi těmito dvěma právy je patrný při analýze rozhodovací praxe ústavního soudu, který dovedl porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy za situace, kdy pro výkon veřejné moci byla vyloučena působnost správního řádu a nebyla nahrazena žádnou speciální úpravou³⁵, porušení čl. 36 odst. 1 LZPS shledal v případě absence zákonné úpravy v rámci řízení o subjektivním právu jednotlivce.³⁶ Z této praxe je zřejmá procesní povaha práva obsaženého v čl. 36 LZPS, které bylo porušeno až za situace kdy existovalo substantivní právo, ale možnost jeho vymožení na správním orgánu byla nedostatečně procesně upravena. Výše uvedené nám tedy umožňuje oddělit procesní a hmotné aspekty ústavně zakotvené zásady zákonnosti.

Zásada zákonnosti je logicky obsažena na předním místě v ústavním pořádku a přesto se jeví českému zákonodárci jako nezbytné ji opakovat na mnoha místech v právním řádu, ačkoliv tím postupuje v rozporu se zásadou hospodárnosti. Pokud se mu však jeví jako nezbytné vykonatele státní moci upozorňovat na nezbytnost postupu striktně a jen secundum et intra legem, je tento požadavek nejspíše ospravedlnitelný, jelikož vykonavatelé státní moci ve většině případů právnickým vzděláním nedisponují a bylo by tak nespravedlivé po nich požadovat znalosti z oboru práva ústavního.

Princip rovnosti

Tento princip je v rámci ústavního pořádku vyjádřen vícenásobně. V nejobecnější podobě již v čl. 1 odst. 1 Listiny, kde je stanoveno, že všichni lidé jsou si rovni v důstojnosti i právech. Obecný postulát v této normě obsažený je poté konkretizován ve vztahu k účastníkům řízení v rámci čl. 37 odst. 3 Listiny. Pro správní orgány vyplývá z tohoto principu povinnost zajistit účastníkům řízení rovnoprávné možnosti v uplatňování jejich práv.³⁷ Vzhledem k objektivním rozdílům mezi osobami, které se mohou stát účastníky správního řízení je poté nutné tyto

³⁵ Nález ÚS Pl.ÚS 14/96 ze dne 5. 11. 1996.

³⁶ Nález ÚS III.ÚS 226/95 ze dne 4. 7. 1996.

³⁷ Klíma, Karel. *Ústavní právo*. 4. Vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 405.

objektivní rozdíly vyrovnávat. Jednotlivé formy těchto zásahů, jejich rizika a nedostatky jsou rozebrány v kapitole zabývající se zákonnou úrovní zásad správního řízení.

Princip právní jistoty

Tento princip, ačkoliv se jedná dle Svobody o princip hmotněprávní³⁸, je nutné zmínit i ve vztahu k zásadám procesním. Tato potřeba plyne jednak z jeho významu, který je zřejmý vzhledem k jeho, byť implicitnímu, obsažení v rámci článku 1 odst. 1 Ústavy, jak bylo vyvozeno judikaturou Ústavního soudu.³⁹ Druhým, neméně významným, důvodem pro tuto zmínku jsou konsekvence, které z něho pro procesní úpravu plynou. Obsahem tohoto principu je nutnost vytvoření podmínek pro stabilní právní úpravu, která svou jednotností a relativní jednoduchostí umožní jednotlivci možnost seznat obsah těchto práv. Pro procesní právo je však zásadnější druhá část této definice, která stanoví státu povinnost tyto práva vymáhat a postihnout každého, kdo by jednal s nimi v rozporu.⁴⁰ Postih státu však musí být v rámci zákonem vymezených mezí, čímž je vytvářena u jednotlivců jistota, že jejich práva jsou pod náležitou ochranou státní moci. Právě tvorbou této jistoty je nepostradatelným z hlediska práv procesních. Touto jistotou dává možnost vzniknout legitimnímu očekávání. Toto očekávání představuje pro správní řízení významnou maximu, jelikož může v extrémních případech i legitimizovat chování jednotlivců, které je formálně protiprávní. Tento aspekt zmiňuji v rámci kapitoly o zákonných zásadách u zásady předvídatelnosti rozhodnutí.

Princip proporcionality

Tento princip není v ústavě výslovně obsažen. Dovodil jej ústavní soud v rámci judikaturní praxe z článku 1 odst. 1 Ústavy. Jeho význam v úrovni ústavní je nacházení umírněné cesty mezi dvěma proti sobě stojícím zásadám či principům. Ústavní soud ve své konstantní judikatuře vykrytalizoval test proporcionality, tedy analýzu zda požadavku tohoto principu bylo dostáno za dost. Test proporcionality má tři základní kritéria. Prvním z nich je vhodnost, tedy zda daný prostředek může dosáhnout požadovaného účinku. Druhým je potřebnost, tedy zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným, šetrnějším způsobem. Posledním z těchto kritérií je takzvaná proporcionalita v užším slova smyslu, v níž můžeme spatřovat skutečnou podstatu tohoto principu. Ostatní dvě kritéria lze subsumovat pod zásady jiné, ale přiměřenost ve vztahu k ostatním principům je vlastní pouze proporcionalitě. Umožňuje tím srovnávat vhodné a potřebné prostředky k dosažení cílů z hlediska jejich působení na základní principy.

³⁸ Svoboda, P. 2007. s. 123.

³⁹ Svoboda, P. 2007. s. 123.

⁴⁰ Hendrych, Dušan, a kol. *Právníký slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 785, 786.

Princip výkonu moci jakožto služby veřejnosti

Článek 2., odstavec 3. Ústavy vyjadřuje požadavek výkonu veškeré státní moci nejen v rámci zákonných norem, ale také jako službu veřejnosti. Tímto ústavodárce vyjadřuje v nejobecnější rovině podobu, jakou mají mít vztahy, které při výkonu veřejné moci vznikají. Princip výkonu veřejné moci jakožto služby je základem pro zásady šetření práv zúčastněných osob, spolupráce správních orgánů a zásadu poučovací.

Nejvyšší správní soud z tohoto principu dovedl konkrétnější princip dobré správy.⁴¹ Pozitivní právo obsah tohoto principu nevymezuje, pouze jej odlišuje od situací, kdy v postupech správních orgánů dochází k rozporu s právem či principy demokratického právního státu.⁴² Touto subtraktivní metodou docházíme k obsahu, který autoři zákona o veřejném ochránci práv zamýšleli jeho zakotvením vymežit.⁴³ Přínosem zakotvení tohoto principu nemá být opětovné vymezení principu legality, ale poukaz na výkon veřejné moci jakožto služby. K tomuto závěru lze též dojít při použití argumentu a contrario, neboť opakem dobré správy je správa špatná, nikoli nezákonná. V rámci vykonávání veřejné moci tedy mají představitelé této moci jednat jakožto služebníci, nadaní mocí za účelem prosazení zájmů veřejných, ale také odpovědností vůči občanům, do jejichž zájmů mají ingerovat pouze v nezbytně nutné míře a jejich požadavkům se snažit vyhovět v co nejširší možné míře, aniž by tím ohrozili zájmy veřejné.

Ústava České republiky obsahuje také množství obecných právních principů, které jsou nezbytnou součástí materiálního právního státu, jako je zásada vyslyšení druhé strany (audiatur et altera pars) a nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci (nemo iudex in causa sua). Tyto principy jsou pramenem pro navazující úpravu všech forem správní činnosti a vzhledem k Ústavnímu soudem, dovozenému principu prozařování ústavních norem celým právním řádem⁴⁴ je nacházíme i v úpravě správního řízení. Všechny tyto zásady tvoří nejvýznamnější východisko pro veškerou další normotvorbu, ať už primární, nebo sekundární, neboť postup v rozporu s ústavním pořádkem je situace v právním státě protiprávní.

⁴¹ Rozsudek NSS č. j. 7 A 79/2002-66 ze dne 13. 1. 2005.

⁴² § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

⁴³ Sládeček, V., *Zákon o Veřejném ochránci práv a dobrá správa*. PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci, s. 44, 45 dostupné z:

https://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf

⁴⁴ Usnesení ÚS I.ÚS 3253/15 ze dne 10. 12. 2015.

Zásady vyplývající z úpravy Mezinárodní a Evropské

Analýzu zdrojů v této velmi rozsáhlé oblasti práva jsem se rozhodl rozdělit na subkapitoly dle organizací, které jsou tvůrci dané úpravy, v rámci jednotlivých subkapitol se primárně zaobírám právně závaznými dokumenty. Tímto nechci umenšovat význam pramenů soft-law, tedy zejména etických kodexů, které jsou na mezinárodní či evropské úrovni vytvářeny, neboť slouží jako velice obsáhlý zdroj pro aplikační i legislativní praxi. Základním významem těchto dokumentů je možnost ostatních států podílejících se na vzniku těchto doporučení a kodexů vyvíjet vzájemný peer pressure, tedy nátlak v rámci mezivládní spolupráce za účelem jejich dobrovolného splnění.⁴⁵ Druhým významným dopadem, který tyto instrumenty mohou mít, je působení na rozhodovací praxi mezinárodních soudních orgánů, které s nimi mohou operovat při své rozhodovací praxi, kdy jsou považovány za obecné právní zásady.⁴⁶ Dále pak mohou dokumenty soft-law, například již zmíněné etické kodexy, vytvořené ať již českým či evropským veřejným ochráncem práv, posloužit jako inspirace pro veřejnou správu při interpretaci obsahu pojmu dobrá správa. Odvětví práva správního a státní správa jsou fenomény velice obsáhlými, a ačkoliv je možné vysledovat určité prvky konvergence, které budou podrobněji rozebírány v navazující subkapitole, nelze hovořit o unifikaci správního práva na mezinárodní úrovni.

Rada Evropy

Pokusy o unifikaci určitého standartu pro činnost veřejné správy nacházíme historicky od 50. let 20. století, přičemž průkopníkem v této oblasti byla Rada Evropy. Tato mezivládní organizace, založená za účelem dosažení větší jednoty mezi státy se zasloužila o vytvoření zásadního dokumentu na poli ochrany lidských práv, tedy Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod⁴⁷. V rámci této úmluvy byl zřízen orgán pro kontrolu dodržování závazků vyplývajících z EÚLP, Evropský soud pro lidská práva. Tato smlouva a k ní připojené protokoly jsou pro vnitrostátní právo významné ve dvou rovinách. První představuje přímá aplikovatelnost práv zaručených těmito normami, druhou je vytvoření maximy pro vnitrostátní zákonodárství. EÚLP a její doplňující protokoly tedy vyjadřují limity, které jsou vnitrostátním zákonodárstvím nepřekročitelné, respektive překročitelné pouze při splnění určitých kritérií a v případech překročení těchto limitací může být stát volán k odpovědnosti.

⁴⁵ Pomahč, R. in Hendrych, D a kol. *Správní právo: Obecná část*, 8. vyd. V Praze C.H. Beck, 2012, s. 729.

⁴⁶ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 17. 12. 1970 ve věci Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (11/70).

⁴⁷ Publikována pod č. 209/1992 Sb..

EÚLP přímo správní řízení ve svém textu nezmiňuje, avšak článek 6 této úmluvy přiznává každému právo na spravedlivý proces. Aplikovatelnost práv obsažených v článku 6 dovodil ESLP i pro řízení, v nichž není rozhodováno orgánem, který vnitrostátní právo prohlašuje za soud a je tedy při splnění dalších podmínek použitelný i v rámci správního řízení.⁴⁸ Další podmínku pro použitelnost této normy představuje meritum věci, jímž musí být spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku.⁴⁹ Jestliže se při naplnění těchto podmínek jedná o závazek soukromoprávní povahy, dotčený subjekt se může v dané věci domáhat přímé aplikace čl. 6 v jeho civilní části a tedy nárokovat vůči správnímu orgánu práva plynoucí z čl. 6 odst. 1 EÚLP. Tyto podmínky v českém právním řádu splňují například řízení dle vyvlastňovacího zákona či stavebního zákona, pokud v jejich rámci dochází k přímému dotčení vlastníka nemovitosti.

Článek 6 odst. 2 a 3 EÚLP konkretizující právo na spravedlivý proces pro oblast trestněprávní vyvolává otázku, zda jsou v něm obsažená práva aplikovatelná v řízeních vedených o administrativních deliktech. ESLP k této otázce judikoval, že vnitrostátní klasifikace určitého jednání jakožto přestupku či trestného činu je pouze jedním z kritérií, které posuzuje při zhodnocení přípustnosti použití Čl. 6 odst. 2 a 3 EÚLP. Dále též hodnotí povahu jednání, o němž bylo rozhodováno a závažnost sankce, která hrozí v případě rozhodnutí o vině.⁵⁰ Práva obsažená v Čl. 6 odst. 2 a 3 EÚLP jsou tedy při splnění výše uvedených podmínek aplikovatelná v řízeních přestupkových, vedených správními orgány.⁵¹

Rada Evropy také publikuje dokumenty právně doporučujícího charakteru, tedy soft-law. Nejvýznamnějším dokumentem z kategorie soft-law je Doporučení Výboru ministrů při Radě Evropy členským zemím o dobré veřejné správě⁵², přijatý v roce 2007. Tento text byl vytvořen na základě doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy, které vyzvalo Výbor ministrů k vypracování modelového textu ohledně základního práva jednotlivce na dobrou veřejnou správu a k přípravě jediného, komplexního, konsolidovaného modelového kodexu dobré veřejné správy. Cílem této činnosti měla být definice dobré veřejné správy, která měla usnadnit její účinnou implementaci.

⁴⁸ Rozsudek ESLP ze dne 22. 10. 1984 ve věci Sramek proti Rakousku, stížnost č. 8790/79.

⁴⁹ Rozsudek ESLP ze dne 25. 10. 1989 ve věci Allan Jacobsson proti Švédsku, stížnost č. 10842/84.

⁵⁰ Rozsudek ESLP ze dne 23. 7. 2002 ve věci Janosevic proti Švédsku, stížnost č. 34619/97.

⁵¹ Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1984 ve věci Öztürk proti Německu, stížnost č. 8544/79.

⁵² Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.

Výbor ministrů na základě zadání vyhotovil doporučení pro vlády členských států, aby rozvíjely dobrou veřejnou správu v rámci zásad zákonnosti a demokracie, organizací a fungování veřejných orgánů zajišťujících účinnost, výkonnost a náležité využívání vynaložených prostředků. Tyto opatření měla podpořit právo na dobrou správu přijímáním norem dle dodatku k doporučení, obsahujícímu kodex dobré veřejné správy. Kodex obsahuje zásady, na nichž má být vybudován celý systém správy a vzhledem k rozsahu této práce jednotlivé zásady budou analyzovány až v rámci kapitoly pojednávající o konkrétních zásadách obsažených ve správním řádu, neboť všechny zde uváděné zásady mají v českém právním řádu adekvátní ekvivalenty. Konkrétně jsou v kodexu uvedeny tyto zásady:

- Zásada zákonnosti
- Zásada rovnoprávnosti
- Zásada nestrannosti
- Zásada proporcionality
- Zásada právní jistoty
- Zásada konání v přiměřené časové lhůtě
- Zásada participace
- Zásada úcty k soukromí
- Zásada transparentnosti

Evropská unie, *Acquis communautaire*

Vstup České republiky do Evropské unie, který se uskutečnil dne 1. května 2004, znamenal významný přelom ve vývoji vnitrostátního práva obecně, správní právo nevyjímaje. Evropská normotvorba představuje dnes velmi významnou součást právního řádu a to nejen kvůli své aplikační přednosti vůči zákonům, dovozené Soudním dvorem Evropské unie v rozsudku *Costa*⁵³, ale též kvůli rozsahu upravovaných činností. Za největší pozitivum celého tohoto systému je možno považovat vzájemné uznávání některých správních aktů, které usnadňuje účinné využívání čtyř základních svobod, na nichž je celé evropské společenství založeno.⁵⁴

První významný projekt z hlediska zásad správního řízení pochází od Evropského veřejného ochránce práv, který vypracoval Evropský kodex řádné správní praxe.⁵⁵ Tento kodex, byť

⁵³ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. července 1964 ve věci *COSTA V. ENEL* (6/64).

⁵⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU.

⁵⁵ Evropský ombudsman, Evropský kodex řádné správní praxe. Dostupný z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces#/page/1>

právně nezávazný, nám poskytuje další zajímavý zdroj poznání, zejména z hlediska interpretace pojmu řádná správa a pokusu o její mezinárodní vymezení. Tento kodex byl formou usnesení schválen Evropským parlamentem již v roce 2001⁵⁶. Významný je tento kodex hned z několika důvodů, především pro představitele Evropské unie, kterým poskytuje základní vodítko pro postup při výkonu veřejné moci jim svěřené, dále pro občany, jimž naopak poskytuje přehlednou informaci o základních parametrech, které by mělo jednání vůči nim splňovat. Významný je pak i prakticky pro činnost Evropského veřejného ochránce práv, jelikož představuje nástroj, kterým je jednání institucí a jejich představitelů poměřováno při šetření nesprávných úředních postupů.

Kruciálním pramenem z této oblasti je Listina základních práv Evropské unie, která byla mezi prameny primárního práva zanesena článkem 6. Lisabonské smlouvy. Listina ve svém čl. 41 ukotvuje právo na řádnou správu, jež rozvíjí jako nárok každého na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Obsah tohoto práva je specifikován následujícím odstavcem, který zaručuje právo každého být vyslechnut před přijetím individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout, právo na přístup ke spisu, který se jej týká, povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí. Konkretizace těchto práv však není vyčerpávající a právo na řádnou správu má tedy širší obsah, nežli tyto vymezené zásady. Dále je v tomto článku obsaženo právo na náhradu škody, způsobenou orgány nebo zaměstnanci Unie při výkonu jejich funkce a právo na odpověď ve stejném jazyce, pokud je tento jedním z jazyků Smluv. Nutno poznamenat, že název článku 41 v ostatních jazykových verzích obsahuje právo na „dobrou správu“, nikoli výrazu použitého ve verzi české, tedy právo na „řádnou správu“.⁵⁷

Evropská unie se také ve smlouvě o fungování Evropské unie⁵⁸ zavázala v článku 298 k přijetí nařízení za účelem úpravy postupu unijních úřadů v případech přímé správy.⁵⁹ Základním problémem pro tvorbu tohoto nařízení bylo vytvoření modelových zásad správního procesu EU a kodifikace nejlepších praktik z oblasti již pozitivním právem upravených. Řešením tohoto problému se zabývala skupina akademiků, sdružená do výzkumné sítě pro správní

⁵⁶ Usnesení Evropského parlamentu č. j. C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS), dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1521917129527&uri=CELEX:52001IP0245>

⁵⁷ Kupříkladu anglické znění dokumentu hovoří o „Right to good administration“, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=CS>

⁵⁸ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=EN>

⁵⁹ PÍTROVÁ L. in Správní řád: 10 let v akci, Jiří Rajchl (ed.) a kolektiv, Praha 2016, s. 241

právo EU.⁶⁰ Ve spolupráci s Evropským právním institutem⁶¹, nezávislou výzkumnou organizací, vytvořily tyto skupiny návrh zásad evropského správního procesního práva.⁶² Uvedený dokument obsahuje základní model pro správní normotvorbu, správní řízení a veřejnoprávní smlouvy. Výsledky tohoto výzkumu byly zpracovány výborem Evropského parlamentu pro právní záležitosti do doporučení komisi o správním právu procesním Evropské unie.

Toto doporučení bylo přijato Evropským parlamentem jako příloha usnesení Evropského parlamentu 2015/C 440/04.⁶³ Zmíněným usnesením Evropský parlament žádal komisi o předložení návrhu nařízení o evropském správním právu procesním. Návrh byl zdůvodněn zvýšenou mírou interakce mezi správou EU a občany, kteří vzhledem k absenci komplexního souboru kodifikovaných pravidel správního práva mají při těchto řízeních problémy porozumět, jakými právy jsou vůči unijním orgánům nadáni a jakým způsobem mohou dosáhnout jejich ochrany. V tomto spatřuje návrh původ naléhavého problému nedostatku důvěry občanů, který může narušit legitimitu EU jako celku. Řešení tohoto problému obecným nařízením mělo přinést zvýšení povědomí občanů o jejich právu na řádnou správu pomocí odstranění nejasností plynoucích z používání různých kodexů řádné správy. Evropští úředníci by tímto krokem byli upozorněni na význam a právní závaznost zásad v nařízení obsažených, čímž by bylo dosaženo zjednodušení správních procesů i pro tyto vykonavatele. Dalším přínosem této úpravy mělo být sblížení správního práva jednotlivých členských států, což by posílilo proces integrace. Příloha usnesení vyjmenovávala základní zásady, na nichž mělo být toto nařízení vystavěno, tedy zákonnost, nediskriminace a rovné zacházení, přiměřenost, nestrannost, jednotnost a oprávněná očekávání, respektování soukromí, spravedlnost, transparentnost, účinnost a povaha výkonu pravomoci jako služby. V návaznosti na tyto obecné zásady byly vymezeny základní požadavky na proces, v němž je rozhodováno o právech a povinnostech občanů. Komise ve své odpovědi⁶⁴ potvrdila, že sdílí zájem Evropského parlamentu o dosažení co nejvyšších administrativních standardů a zavázala se k prověření případných nedostatků v postupech evropských orgánů. Ve vztahu k navrženému nařízení zmiňuje, že závazek obsažený v čl. 298 SFEU je limitován již existujícími

⁶⁰ Research network on EU administrative law, dostupné z: <http://www.reneual.eu/>

⁶¹ European law institute, dostupné z: <https://www.europeanlawinstitute.eu/>

⁶² Model rules on EU administrative procedure, dostupné z: http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL--Model-Rules-update-2015_rules-only-2017.PDF

⁶³ Usnesení Evropského parlamentu č. j. P7_TA(2013)0004 viz.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1521904466937&uri=CELEX:52013IP0004>

⁶⁴ Odpověď Evropské komise pod č. j. A7-0369/2012 / P7_TA-PROV(2013)0004 viz.: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2024\(INI\)#tab-0](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2024(INI)#tab-0)

speciálními ustanoveními, regulujícími právo na řádnou správu a tedy že jeho použití je v tomto ohledu omezeno. Evropská komise se v závěru odpovědi zavázala důkladně prozkoumat existující úpravy správních procesů a případné problematické části co nejefektivněji upravit. Žádné konkrétní procesní návrhy z této analýzy od komise však nevzešly.⁶⁵ Jediným hmatatelným výsledkem tak zůstala poslední věta odpovědi, zaručující shrnutí správního práva EU na jednom centrálním místě.

Evropský parlament výzvu k přijetí nařízení o obecné úpravě správních procesů EU zopakoval v usnesení o otevřené, efektivní a nezávislé správě Evropské unie, k níž připojil též návrh tohoto obecného nařízení, v němž přehledně vymezil v čl. 8 návrhu procesní práva účastníků řízení,⁶⁶ a vyzval komisi k zařazení do pracovního programu pro rok 2017. Komise na návrh reagovala zdrženlivě,⁶⁷ neboť implementace návrhu v podobě legislativního aktu by způsobila značné náklady. Vyžádal by si revizi značného počtu platných legislativních aktů, vedl k nepřehlednosti ve vztahu k úpravám speciálním a situaci jednotlivců by neusnadnil. Z hlediska nákladů přezkumu legislativních aktů se s názorem komise lze ztotožnit, z hlediska usnadnění pozice jednotlivců však nikoliv. Návrh obsahuje základní procesní práva, která by pro účastníky řízení byla přehledně uspořádána v rámci jednoho předpisu a nebylo by po té nutné jejich vymezování v rámci sektorové legislativy a nutno poznamenat, že návrh v preambuli předpokládá vůči speciálním procesním předpisům vztah subsidiarity, tudíž by nebylo nutné případné již existující duplicity odstraňovat. Z hlediska rozporů s touto úpravou by tak bylo možno postupovat dle obecně uznávaných interpretačních metod a nebylo by nutně zapotřebí jejich přímé změny. Je však pravděpodobné, že by tato úprava při nástupu své účinnosti značně navýšila množství sporů v rámci interpretace speciálních a obecné procesní úpravy. Komise zastává názor, že vzhledem k rozdílnosti jednotlivých agend, které jsou v její pravomoci, je výhodnější přistupovat k těmto problematikám individuálně a v obecné rovině jsou pak její úředníci vedeni principy dobré správy. Závazek z čl. 298 SFEU tedy prozatím zůstává nenaplněn. Evropská unie je z důvodu absence obecné procesní úpravy dlouhodobě kritizována ze strany akademiků a odborné veřejnosti.⁶⁸

⁶⁵ Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-eu-administrative-procedure>

⁶⁶ Usnesení Evropského parlamentu č. j. P8_TA(2016)0279 dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2016-0279>

⁶⁷ Odpověď Evropské komise pod č. j. B8-0685/2016 / P8_TA-PROV(2016)0279 dostupná z: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2610\(RSP\)#tab-0](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2610(RSP)#tab-0)

⁶⁸ PÍTROVÁ L. in *Správní řád: 10 let v akci*, Jiří Rajchl (ed.) a kolektiv, Praha, 2016. s. 241.

Jak bylo uvedeno výše, Evropská unie nedisponuje obecným předpisem upravujícím správní procesy a postupuje individuálním přístupem k jednotlivým vykonávaným pravomocem. Unifikace zásad těchto různorodých procesů prozatím vychází především z čl. 41 LZPEU a rozhodovací praxe ESD. Důležitý pramen poté představují etické kodexy jednotlivých institucí, které jsou však obtížně vymahatelné. Systém regulace správních procesů v Evropské unii má v porovnání se systémem tradiční kontinentální úpravy určitá pozitiva, spočívající v možnosti flexibilního řešení ze strany správních orgánů. Dalším pozitivem, které opakovaně při vyjednávání o zavedení subsidiární úpravy správních procesů akcentuje Evropská Komise, je lepší individualizace těchto procesů ve vztahu k jednotlivým agendám, jimiž se unijní správa zabývá. Není však možno přehlížet negativa tohoto systému, která spočívají především v menší přehlednosti a značné nejistotě na straně veřejnosti, zda v konkrétní věci bude ze strany ESD shledána jimi namítaná skutečnost jako překročení jedné z obecných právních zásad.

Zásady obsažené ve správním řádu

Správní řád představuje subsidiární právní předpis pro veškeré správní postupy, v jeho 8 částech je položen základ pro veškerou aktivitu správních orgánů při vykonávání veřejné moci. Zásady dopadající na správní řízení jsou obsaženy ve dvou základních podobách, první z těchto podob představují základní zásady činnosti správních orgánů, které jsou obsaženy v hlavě druhé části první a regulují všechny činnosti správních orgánů. Základní formou, v níž je rozhodováno o právech a povinnostech osob představuje správní řízení, v jehož úpravě nacházíme druhou podobu zásad správního řízení, zásady vyskytující se v protichůdných dvojicích, které předurčují obecný model této procedury.

Rozbor zásad správního řízení

Základní zásady činnosti správních orgánů

Tyto zásady vymezují prostor, v jehož rámci je možné považovat úkony prováděné správními orgány za výkon zákonné a dobré správy. Rozhodnutí, která odpovídají požadavkům zásadami na ně kladenými, je možno považovat za správná a spravedlivá, avšak vzhledem k obecnosti a kontradiktornosti některých zásad je nezbytné mezi těmito variantami pečlivě vážit umírněnou cestu, umožňující řádný výkon správy, který nadměrně neobtěžuje či nezatěžuje adresáty. Vždy je tak třeba vycházet z konkrétní společenské problematiky, na kterou má daná regulace dopadat. V následujících subkapitolách se chci podrobně zabývat jednotlivými zásadami tak, jak je upravuje zák. č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů.

Zásada legality

Význam této zásady je patrný již z toho, že je jednou ze zásad, objevující se na úrovni ústavní. Obsah této zásady představuje materii pojmu právní stát, neboť jen stát, který se sám řídí vlastní zákonnou úpravou, je legitimní označovat za stát právní. Vzhledem k obsahu čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy České republiky je patrné, že se tento soulad posuzuje také v rámci závazků, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva a které Česká republika považuje za součást svého právního řádu. Požadavek vázanosti vlastním právním řádem představuje pro právní stát *conditio sine qua non*, jelikož bez toho, že státní orgány při výkonu své činnosti, ať již ve formě správního řízení, či jiné, musely vždy postupovat striktně a jen v souladu se zákonnou úpravou, není možné zajistit výkon žádné další zásady, v právním řádu obsažené. Tento apel však není pouhým kladením důrazu na dodržování z hlediska procesních ustanovení, ale významným je také z hlediska hmotného, kdy je nezbytný soulad úkonu s právem hmotným. Další úrovní významu této zásady je umožnění kontroly veřejnosti nad zákonodárným sborem přijímanými normami a tedy i nad zmocněními, kterými je veřejná správa nadána. V zákonodárci přijaté podobě této zásady lze spatřovat jednu zvláštnost, která však v praxi může mít zásadní důsledky. Ustanovení §2 odst. 1 správního řádu je formulováno způsobem, který při využití jazykové metody výkladu vede k závěru, že použití mezinárodních smluv má být podpůrné vůči úpravě národní, viz.: „*správní orgán postupuje v souladu se zákony, ústavně právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.*“ a konkretizace ve větě následující o vztahu mezinárodních smluv a zákonů téže nezmiňuje více, než že mají být považovány za zákon. Pro správnou aplikaci

zásady zákonnosti je tak nutné využít norem vyšší právní síly, neboť až ty jednoznačně určují aplikační přednost mezinárodních smluv před normami běžných zákonů.⁶⁹ Pokud tedy bylo úmyslem zákonodárce upozornit správní orgány na nutnost postupovat v souladu s právním řádem, byl tento cíl naplněn pouze částečně, neboť neumožňuje správnímu orgánu bez využití norem vyšší právní síly dojít k náležité interpretaci principu zákonnosti. Umístění této zásady na přední místo mezi ustanoveními o základních zásadách činnosti správních orgánů je nepochybně náležitě zdůrazněna nutnost náležité aplikace ústavního principu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.⁷⁰

V rámci rozhodovací praxe mohou nastat situace, kdy v průběhu řízení dojde ke změně zákonné úpravy, podle níž je řízení vedeno a může se tak jevit sporným, která úprava má být v daném řízení zohledňována. Komplikovanou problematikou je však tato problematika pouze z hlediska práv hmotných, obzvláště pak v případech správního trestání, připouštějícího pravou retroaktivitu ve prospěch osob podezřelých či obviněných, avšak z hlediska procesního existuje bohatá judikatura, uznávající ve shodě s odbornou literaturou, obecnou zásadu nepravé retroaktivity procesních norem.⁷¹

Zákaz zneužití pravomoci

V § 2 odst. 2 správního řádu nalezneme zásadu využívání pravomocí pouze a jen k účelům a způsobem, k jakým byla tato pravomoc správnímu orgánu zákonem svěřena. Z předchozí zmíněné zásady legality vyplývá, že orgány veřejné moci mohou postupovat pouze na základě zákonné úpravy a tato zásada doplňuje a koriguje předchozí v tom směru, že nelze využít svěřené pravomoci k jiným účelům, nežli ke kterým byla určena. Tato zásada tak představuje limitu pro využití správní diskrece, jelikož přijaté rozhodnutí, které je vydáno v rámci zákonných norem, může být stále v rámci soudního přezkumu shledáno protiprávním, jestliže bylo uvážení zneužito. Nejvyšší správní soud také opakovaně zdůrazňuje, že správní uvážení je limitováno, i když se jeví jako neomezené či absolutní.^{72,73} Zásada zneužití pravomoci je primárně určena jako pojistka proti zaměnění zájmů veřejných za zájmy soukromé.

⁶⁹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., článek 10, věta za středníkem.

⁷⁰ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., článek 2, odst. 3 a odst. 4.

⁷¹ Rozsudek NSS č. j. 1 Azs 55/2006-60 ze dne 25. 7. 2007.

⁷² Rozsudek NSS č. j. 6 As 16/2007-63 ze dne 13. 2. 2008.

⁷³ Rozsudek NSS č. j. 5 As 36/2006 – 53 ze dne 4. 10. 2006.

Zásada ochrany dobré víry

Zásada obsažená v §2 odst. 3. Správního řádu ukládá správním orgánům povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře, přičemž tento požadavek vyplývá z obecnějšího konceptu ochrany právní jistoty.

Ústavní soud k ochraně dobré víry judikoval, že: „*Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci.*“⁷⁴

V situaci, kdy existuje presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, je nezbytné, aby korektiv ochrany dobré víry byl náležitě upraven, neboť postupem opačným by mohly vznikat situace, které na straně adresátů aktů veřejné správy vyvolávaly oprávněně právní nejistotu a působily erozi důvěry občanské společnosti v právní stát. Nelze od občanů požadovat, aby byli připraveni na situaci, kdy pravomocné rozhodnutí je posléze bez náležitého odůvodnění zrušeno, jelikož takovýto stav by vyvolával odůvodněné obavy ohledně ochrany práv, v dobré víře nabytých. Tato zásada je rozvíjena v úpravě přezkumného řízení, kde se ukládá správnímu orgánu povinnost toto řízení zastavit, pakliže dojde nepoměru mezi újmou na straně účastníka a újmou vzniklou na straně jiného účastníka nebo veřejnému zájmu.

Zásada proporcionality

Tato zásada v sobě ukotvuje povinnost správního orgánu postupovat přiměřeně při výkonu jemu svěřených pravomocí vůči adresátům veřejné správy. Je zásadní pro hledání vhodné varianty postupu v situacích, kdy je nezbytné zohledňovat často protichůdné či sporné zájmy více osob a je tedy třeba zájmy těchto osob spravedlivě vyvažovat. Zcela evidentní je uplatňování při střetu zájmů veřejných a soukromých, kdy je nutné brát na zřetel zejména práva občanů vycházející z ústavního pořádku, jelikož za situace, kdy by byl výkon vrchnostenské moci v rozporu s touto zásadou a tedy nepřiměřený, jednalo by situaci silně nežádoucí. K posouzení, zda došlo k naplnění požadavků proporcionality v konkrétním řízení, poskytuje vodítko judikatura Ústavního soudu. Test proporcionality se skládá ze tří základních kroků, zda je zvolený prostředek k dosažení způsobilý k naplnění zamýšleného

⁷⁴ Nález ÚS IV.ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003.

cíle, zda jde o prostředek, který co nejméně poškozuje dotčené a ještě k cíli vede a zda újma není nepřiměřená ve vztahu k cíli.⁷⁵

Zásada ochrany veřejného zájmu

§2 odst. 4 správního řádu správním orgánům ukládá povinnost dbát na soulad jimi přijímaných řešení s veřejným zájmem. Tento pojem představuje typický příklad neurčitého právního pojmu, tedy slovního výrazu užitého v právní normě správního práva, který není právem přesně definován nebo určen svým vlastním jazykovým významem.⁷⁶ Pokud zákonodárci o definování obsahu pojmu veřejný zájem ve vztahu ke konkrétní věci byl shledán Ústavním soudem za protiústavní zásah do pravomocí moci výkonné,⁷⁷ jelikož v daném případě došlo ze strany moci legislativní k vytvoření stavu, kdy je vyloučeno posouzení existence veřejného zájmu ze strany moci výkonné a tím i ke značnému omezení možnosti soudního přezkumu. Je tak odpovědností správních orgánů, pakliže jim zákon přikazuje tento zájem zohledňovat a vyvažovat s dalšími zájmy veřejnými či soukromými, rozhodovat zda veřejný zájem v konkrétní situaci převažuje nad zájmy soukromými a skrze náležitá odůvodnění takovýchto rozhodnutí podporovat důvěru občanů v právní stát. Jestliže by bylo umožněno zákonodárci předem definovat, co je v konkrétní situaci veřejným zájmem, vystačila by si moc výkonná s odůvodněním, že jí takovýto postup přikazuje zákon, což by založilo nežádoucí stav, jelikož odvolací orgán ve správním řízení přezkoumává rozhodnutí z hlediska jeho zákonnosti a správnosti, což by přípuštěním této formulace spočívalo v mechanické aplikaci zákonného ustanovení a nemožnosti přezkoumat správnost takového rozhodnutí, jelikož by se v případě zrušení nesprávného rozhodnutí jednalo o postup nezákonný.

Zásada předvídatelnosti rozhodnutí

Zásada předvídatelnosti rozhodnutí, či také zásada legitimního očekávání je obsažena v § 2 odst. 4 Správního řádu a vyjadřuje povinnost orgánu veřejné moci ve shodných případech postupovat obdobně a tím zaručuje adresátům aktů veřejné moci jistotu, že v případě splnění zákonem vyžadovaných náležitostí bude v jejich případě postupováno shodně jako v případech obdobných, ať se bude jednat o libovolný správní orgán. Správní orgány mají tak povinnost bedlivě sledovat rozhodovací praxi nejen správního soudnictví, ale i soudnictví ústavního, aby nedocházelo ke zbytečným rozporům a nesrovnalostem mezi rozhodnutími

⁷⁵ Nález ÚS Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002.

⁷⁶ Skulová, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 22.

⁷⁷ Nález US Pl.ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005.

jednotlivých orgánů. Tato praxe je však samozřejmě proměnlivá v čase a může být dotvářena dle objektivních rozdílů v jednotlivých případech. Otázkou vzniku a oprávněnosti změny zavedené rozhodovací praxe se zabýval NSS v mnoha rozhodnutích, v nichž stanovil, že jestliže vznikne při interpretaci právních norem ustálená praxe, na straně dotčených osob poté vzniká dobrá víra, že takto stanovená praxe nebude svévolně změněna.⁷⁸ Má-li dojít k legitimní změně této praxe, stanovil pro správní orgán povinnost změnu ospravedlnit závažnými či principiálními důvody, umožnění dotčeným subjektům se s ní seznámit a užívat ji pouze pro futuro.⁷⁹ Tuto ustálenou praxi je možno pozorovat jak v aktivitě, tak i nečinnosti správních orgánů, jak dovedl NSS: „*Dysfunkce ve fungování orgánů veřejné moci může s ohledem na individuální okolnosti případu představovat exkulpační či liberační důvod v oblasti správněprávní odpovědnosti, pokud se takové selhání podstatnou měrou podílelo na vzniku formálně protiprávního jednání jednotlivce nebo protiprávního stavu (čl. 1 odst. 1 Ústavy)*“.⁸⁰ Toto rozhodnutí se jeví paradoxním z hlediska zásady legality, neboť zde NSS dovedl, že v případě dlouhotrvající praxe správního orgánu v rozporu s touto zásadou, zakládá možnost účastníka řízení se dovolávat vyloučení správněprávní odpovědnosti v případech, kdy správní orgány svou ustálenou praxí založily možnost formálně protiprávního jednání, jestliže se toto selhání podstatnou měrou podílelo na vzniku protiprávnosti daného jednání či stavu. Převedením do absurdní roviny tak dojdeme k interpretaci, že pokud správní orgány rezignují na vykonávání svých pravomocí a založí svou nečinností na straně účastníka dobrou víru, že dané jednání je právem aprobováno, není možné za takovéto protiprávní jednání uložit sankci, neboť není protiprávní. V podstatě tedy správní orgán může v rámci správního uvážení umožnit postup *contra legem*.

Zásada materiální pravdy

Při výkonu veřejné moci není možno se obecně spokojit se zásadou formální pravdy, jelikož v oblasti správního práva by takový přístup vedl k nežádoucím situacím, kdy by rozhodnutí ve věci mohlo být v rozporu s veřejným zájmem a tedy i se zásadou ochrany veřejného zájmu. Je tak nezbytné trvat na postupu, který vede k co nejobjektivnějšímu zachycení skutečného stavu. Tato zásada se úzce pojí se zásadou vyšetřovací, které uděluje směřování a cíl, jehož má být v rámci správní činnosti dosaženo. Zásada materiální pravdy je dále ve správním řádu rozvíjena v úpravě podkladů pro vydání rozhodnutí, kdy je mu přikázáno zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a v řízení o uložení povinnosti z moci úřední

⁷⁸ Usnesení NSS č. j. 6 Ads 88/2006 – 132 ze dne 21. 7. 2009.

⁷⁹ Usnesení NSS č. j. 6 Ads 88/2006 – 132 ze dne 21. 7. 2009.

⁸⁰ Rozsudek NSS č.j. 1 As 188/2012 – 30 ze dne 18. 4.2013.

je z jeho strany nutné zjišťovat všechny rozhodné okolnosti, svědčící jak ve prospěch, tak v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Uvedená úprava je vůči správním orgánům mírnější z hlediska potřebného zjišťování skutkového stavu nežli úprava v zákoně č. 71/1967 Sb., který vyžadoval přesné a úplné zjištění skutkového stavu. Důvodem pro opuštění koncepce užívané v předchozí úpravě byla obava z možného zneužívání takto koncipované povinnosti ze strany účastníků k obstrukčním jednáním. Současná podoba této zásady byla inspirována vládním nařízením č. 8/1928 Sb..

Zásada formální pravdy se v rámci správního řízení objevuje výjimečně, její projevy jsou v obecné úpravě obsaženy v rámci řízení sporného. Tato zvláštní forma řízení je upravena v § 141 správního řádu a projevy zásady formální pravdy zde nacházíme v odstavci 4. Správní orgán v rámci tohoto řízení vychází z důkazů, které byly účastníky navrženy. Hned následující věta však tento požadavek modifikuje možností správního orgánu provést důkazy jiné, pokud důkazy navržené účastníky nepostačují ke zjištění stavu věci. Tato odchylka tedy spíše směřuje k modelu řízení projednacího, neboť správní orgán je stále povinen zjistit náležitě skutkový stav. Poslední věta také odkazuje na zásadu formální pravdy, neboť správnímu orgánu umožňuje vzít za svá skutková zjištění, na nichž panuje mezi účastníky shoda. I zde se však jedná o pouhou možnost, tedy stav podmíněný přesvědčením správního orgánu, že tato shoda je v souladu s pravdou materiální.

Zásada služby veřejnosti

Pojímání výkonu veřejné moci jakožto služby veřejnosti se v Českém právním řádu nepochybně pojí s koncem komunistické totality a počátky demokratického právního státu. Ustanovení § 4 odst. 1 Správního řádu pouze konkretizuje zásadu obsaženou již v čl. 2 odst. 3 Ústavy ve vztahu k veřejné správě. Co je obsahem pojetí výkonu správy jakožto služby konkretizuje v obecné rovině věta druhá §4 odst. 1 správního řádu, která představitelům správních orgánů ukládá jako povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jím vycházet vstříc. Tato obecná povinnost se projevuje mnoha způsoby, v rámci správního řádu i v zákonech zvláštních.⁸¹ Je východiskem pro zásady obsažené v následujících odstavcích tohoto ustanovení, které jsou rozebrány v následujících bodech.

⁸¹ §16 odst. 2 písm. d) zákona č. 312/2002 sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

Zásada poučovací a zásada součinnosti s dotčenými osobami

Zásada poučovací má zaručit, aby účastníci řízení měli nezbytné podklady pro uplatnění svých práv v rámci správního řízení, avšak není pojímána jako právo na pomoc v otázkách hmotněprávních, povinností správního orgánu je pouze osobu poučit o jejích procesních právech a povinnostech. Toto právo však není chápáno bezvýhradně, neboť při poskytování služeb ze strany veřejné moci často dochází k poučení i v oblasti hmotněprávní, což lze nepochybně vnímat pozitivně, je-li tak činěno v rámci řízení nesporného, typicky v oboru práva sociálního zabezpečení. Pokud by takovýto postup byl využit v rámci řízení sporného, nebo by tímto poučením mohlo dojít k zásahu do zájmů třetích osob, může mít takovýto postup značně negativní konsekvence a stává se problematickým z hlediska ústavního principu rovnosti.

Zásada součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami přikazuje správnímu orgánu, je-li to možné, informovat dotčené osoby o plánovaném či učiněném úkonu s dostatečným časovým předstihem, což je nezbytným předpokladem pro využití procesních práv a splnění procesních povinností účastníků řízení. Rozsahem povinné součinnosti účastníka vůči správnímu orgánu se zabývám v rámci analýzy zásady vyšetřovací.

Zásada smírného řešení sporů

Správní řád zde dává správním orgánům povinnost postupovat, umožňuje-li to povaha věci smírným odstraněním rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí v dané věci. Těmito postupy správní orgány usnadňují činnost moci soudní, neboť umožňují vyřešit spory mezi účastníky metodou mimosoudního řešení sporu. V obecné rovině je touto pravomocí nadána Česká obchodní inspekce zákonem o ochraně spotřebitele.⁸² Výsledkem tohoto procesu je poté dohoda stran. Pro spotřebitele má tato alternativa k soudní ochraně jeho práv výhodu ve své finanční nenáročnosti, neboť toto řízení není zpoplatněno a rychlosti vyřešení sporu, dále je pro ukončení řízení stanovena lhůta 90 dnů, tudíž toto řízení může představovat pro spotřebitele jednodušší postup k dosažení závazného řešení.⁸³ Pro spotřebitele je řízení výhodnější také tím, že prodávající je, na rozdíl od řízení soudního, povinen s Českou obchodní inspekcí úzce spolupracovat, jinak se vystavuje riziku sankce.

⁸² §20x zákona č. 634/1992 sb. o ochraně spotřebitele.

⁸³ §20t a §20w zákona č. 634/1992 sb. o ochraně spotřebitele.

Tento požadavek se netýká jen vzájemných sporů mezi účastníky, ale také i vztahů mezi vykonavatelem veřejné správy při mnohosti chráněných zájmů a z nich vznikajících rozporů mezi orgány nadanými pravomocemi dané zájmy ochraňovat.

Zásada rychlosti a hospodárnosti řízení

Zásada rychlosti a hospodárnosti je nezbytnou podmínkou pro využívání institutů ochrany před nečinností vykonavatelů veřejné moci. Povinnost vykonavatelů veřejné moci k vyřizování věcí bez zbytečných průtahů je značně významnou z hlediska účastníků, kteří mohou legitimně očekávat proces bez zbytečných průtahů. Tímto ustanovením je prováděn čl. 38 Listiny základních práv a svobod, ve které je zakotveno právo každého na projednání věci bez zbytečných průtahů. Společně se zásadou materiální pravdy tak tato zásada vymezuje prostor pro uplatnění zásady vyšetřovací, konkrétně jeho časový aspekt. Projevem této zásady na úrovni zákonné je poté stanovení nepřekročitelných lhůt pro vykonání určitých úkonů. Tímto je účastníkům dána možnost se v případě neodůvodněných průtahů v činnosti správních orgánů obrátit na nadřízený správní orgán s požadavkem na učinění opatření proti nečinnosti.

V §6 odst. 2 správního řádu je vyjádřena zásada hospodárnosti řízení, která stanovuje správním orgánům povinnost postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány. V této zásadě je tedy možno spatřit jako u zásady rychlosti řízení reglementaci zásady vyšetřovací a to z hlediska věcného. Prikazuje správním orgánům opatřovat na požádání dotčených osob podklady, jejichž evidenci samy vedou, čímž dosahují zefektivnění a hlavně zrychlení celého správního procesu.

Zásada rovnosti dotčených osob

Princip rovnosti v právech je nezbytným předpokladem pro vytváření spravedlivých rozhodnutí, které stojí pouze a čistě na procesní aktivitě stran, nikoliv na jejich osobnostních či majetkových poměrech. Rovnost účastníků správního řízení je projevem širšího právního principu, obsaženého již v ústavě⁸⁴. Tento princip je konkretizován v §7 odst. 1 jako rovnost dotčených osob při uplatňování svých procesních práv.

Svoboda ve své stati dovozuje dvě úrovně tohoto principu. Specifickou rovnost účastníků řízení, kdy se rovnost může projevovat v rámci správního řízení pouze tehdy, jedná-li se o řízení kontradiktorní a k jednotlivým účastníkům musí být přistupováno ze strany správního

⁸⁴ čl. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

orgánu obdobně.⁸⁵ Druhou podobou projevu tohoto ústavního principu je obecnější princip rovnosti v právech, jehož dopad je možno pozorovat i v rámci správního řízení nesporného, neboť představuje pro správní orgány povinnost, zachovávat v rámci svých postupů formální spravedlnost, tedy rovnost v možnostech uplatnit svá práva. V rámci řízení nesporného tak nachází své uplatnění v případech, kdy by bezvýjimečné uplatnění rovného přístupu vůči dotčeným osobám vedlo k nespravedlivým výsledkům. Konkrétním projevem tohoto principu je postup vůči osobě, která neovládá jednacím jazyk. V uvedeném případě je nutno vypořádat s objektivní nerovností, aby bylo možno uvažovat o spravedlivém řízení. Pokud by se dotčená osoba neměla možnost dostatečně seznámit s projednávanou věcí a možnými konsekvencemi, nedalo by se takovéto řízení považovat za spravedlivé.

V úpravě zákonodárcem zvolené konstrukci lze však spatřit problém ve vztahu k ústavněprávně zakotvenému principu rovnosti v právech. Listina v čl. 37 odst. 4 stanoví každému, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede řízení, právo na tlumočnicka. Jestliže má být zachována rovnost v právech dotčených osob, je nutné všem těmto osobám neovládajícím jednacím jazyk umožnit opatřit si tlumočnicka. Správní řád v uplatňování tohoto principu ve vztahu k jednacím jazykům činí distinkci mezi řízením zahajovaným na návrh a z úřední povinnosti, což je ospravedlnitelné. Tato distinkce však nemá vliv na náklady tlumočení, které mohou být pro dotčené osoby nezanedbatelné.

Má-li někdo zájem, aby správním orgánem byla jeho záležitost projednána, je zdůvodnitelným požadavkem, aby nesl náklady na tlumočení. U řízení zahajovaných z úřední povinnosti však není v souladu s ústavním principem rovnosti v právech požadovat na dotčených osobách neovládajících jednacím jazyk, aby nesli tyto náklady. Evidentní je tento deficit v případě projednávání přestupků. Je-li vedeno řízení o přestupku vůči osobě neovládající jazyk český, je ospravedlnitelné, aby sama nesla náklady na tlumočení? V řízeních o uložení povinnosti mi požadavek na nesení těchto nákladů nepřijde odůvodnitelný. Správní orgán má v rámci řízení zjistit takový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, k čemuž jej zavazuje výše zmíněná zásada materiální pravdy. V uvedeném příkladu přestupků je však možné, že obviněný nebude schopen tyto pochybnosti namítat, neb mu správním orgánem zachycená podoba skutkového stavu nebude zřejmá a na případné rozpory poté nebude moci orgán upozornit. Tímto problémem se zabýval poradní

⁸⁵ Svoboda, P. 2007. S. 127.

sbor ministra vnitra ke správnímu řádu.⁸⁶ Poradní sbor došel k závěru, že uvedená úprava není na řízení zahajovaná z moci úřední použitelná a měla by být využita aplikační přednost čl. 6 odst. 3 Písm. e) EÚLP, zaručující právo na tlumočníka. V řízeních zahajovaných z moci úřední je tedy nutno využít analogii legis s §16 odst. 5 správního řádu. Z této možnosti účastníka, nárokovat vůči správnímu orgánu tlumočníka vyplývá riziko, že tohoto práva bude zneužíváno ze strany osob, které disponují občanstvím jiného státu a zároveň i jazykovými schopnostmi umožňujícími jim jednat v jazyce českém. Mohou poté obstrukčním jednáním zdržovat postup správního orgánu v rámci řízení. Toto potenciální riziko však představuje oproti možnosti, kdy správní orgán neumožní účastníkovi uplatnění jeho práv z důvodu nemožnosti uhradit náklady tlumočení, situaci méně závažnou a ze strany správních orgánů řešitelnou. Zvolené řešení odporuje též závazkům plynoucím z mezinárodního práva, neboť takovýto postup není v souladu s právem na spravedlivý proces, jak jej definovala EÚLP a jehož aplikovatelnost pro oblast správního řízení deliktního judikoval Evropský soud pro lidská práva.

Dále lze konkrétní účinky zásady rovnosti spatřit například u nahlížení osob do spisu,⁸⁷ kde je pro správní orgán stanovena povinnost v případě hendikepovaných osob spis přečíst a osobám pořizovat zvukový záznam takovéto formy seznámení s obsahem spisu.

Zásada vzájemného souladu správních řízení

Tato zásada působí primárně na vztahy mezi jednotlivými orgány, které vedou správní řízení vůči jedné osobě, jimž přikazuje dbát souladu těchto řízení. Vzájemně jsou povinni spolupracovat za účelem co nejefektivnějšího výkonu veřejné moci, což však není vzhledem k rozmanitosti správních procesů vnímat jako povinnost dosažení úplného souladu, pouze jako apel na správní orgán v zájmu hospodárnosti řízení vůči účastníkovi například zahájit v určité situaci společné řízení.⁸⁸ Tato zásada je také základem pro uplatnění tradiční procesní zásady litispendence, tedy překážky zahájení řízení ve věci, v níž je již jednání zahájeno u jiného orgánu.

Druhá část této zásady představuje povinnost účastníka na tyto postupy správní orgán bezodkladně upozornit, přičemž porušení této povinnosti není žádným přímým způsobem sankcionováno. Postihem účastníka, který tuto povinnost nedodržel, je tak vyloučena

⁸⁶ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 46 ze dne 6. 11. 2006, dostupný viz.: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

⁸⁷ § 38, odst. 3 správního řádu.

⁸⁸ Vedral, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 100.

odpovědnost správního orgánu za nesprávný úřední postup.⁸⁹ Tímto je tedy vyloučena situace, kdy by účastník úmyslně správní orgán o existenci těchto souběžných řízení neinformoval a pokusil se namítnout, že došlo k porušení zásady spolupráce mezi orgány.

Zásada součinnosti mezi správními orgány v zájmu dobré správy

Obsah této zásady je vzhledem k zákonodárcem zvolené koncepci §8 odst. 2. správního řádu poměrně nejasný. Ve vládním návrhu zákona se tento princip neobjevoval a důvodová zpráva se o něm tedy nezmiňuje. Lze tedy pouze spekulovat, s jakým úmyslem bylo zakotveno ustanovení ukládající správním orgánům spolupracovat v zájmu dobré správy. Určitým vodítkem nám zde může být bohatá tvorba mezinárodních a nadnárodních organizací, které se tento pojem dlouhodobě pokouší vymezit a konkretizovat, což vyvolává otázku, zda se jedná o pouhou kompilaci všech specifitějších zásad a tedy pouze o zastřešující pojem pro všechny ostatní zásady, či o samostatnou zásadu, jejíž obsah je vůči těmto zásadám rozšiřující. Mezinárodní prameny ve vztahu k obsahu této zásady volí metodu analytickou a pojem dobré správy skutečně definují jako souhrnný název pro situaci, kdy byly naplněny všechny zásady tvořící její obsah, lze se také setkat s názory, že obsahově je tento pojem rozsáhlejší.⁹⁰

Zásady správního řízení

Obecné procesní zásady správního řízení vychází z dualistické koncepce proti sobě stojících zásad, které je však nutno vnímat ve vzájemném kontextu s principy vyjádřenými v ústavním pořádku a dále se základními zásadami činnosti správních orgánů. V následující kapitole se pokusím vymezit jednotlivé dvojice zásad, zanalyzovat v jakých situacích převažuje ta která zásada a zdali je jejich úprava v souladu s požadavky na správní řízení kladené nadřazenými normami ústavního pořádku a mezinárodních smluv.

Zásada oficiality a dispoziční

První dvojice zásad může být jinými slovy definována jako odpověď na otázku, kdo v řízení drží procesní iniciativu. Zásada oficiality, nebo také postupu z úřední povinnosti představuje jeden ze základních stavebních kamenů úpravy správního řízení, neboť představuje povinnost orgánů veřejné moci konat svou činnost z úřední povinnosti. Veřejná moc má být aktivní i bez nutnosti občanů ingerovat se svými návrhy, podněty či připomínkami. Tato možnost správních orgánů je nutným předpokladem naplnění zásady ochrany veřejného zájmu. Dále je

⁸⁹ Vedral, J. 2012. s. 101.

⁹⁰ Potěšil, Lukáš. *Základní zásady činnosti správních orgánů dle z.č. 500/2004 Sb.*, Brno, 2006. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Právnická Fakulta. Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva., s. 80.

v ní obsaženo pravidlo, že je nezbytné řízení vést do okamžiku, kdy je naplněn jeho účel. Účastník u řízení zahájených z úřední povinnosti nepředstavuje pána sporu, není dominus litis jako v případě sporů civilních.

Typickým příkladem řízení kdy zásada oficiality má předvahu nad zásadou dispoziční, je řízení přestupkové. V rámci speciálního procesního zákona je explicitně stanoveno, že řízení se zahajuje a je vedeno z moci úřední.⁹¹ Specifickou úpravu mají ta jednání, u nichž je možno stíhat přestupek pouze se souhlasem osoby přímo dotčené spácháním přestupku.⁹² Oproti předchozí úpravě⁹³ se nejedná o návrh, kterým by bylo řízení zahájeno a nedochází zde k doplňování zásady oficiality zásadou dispoziční. V nové úpravě přestupkového řízení se jedná o souhlas, který je však zapotřebí pro zahájení či případné pokračování řízení proti konkrétní osobě. Samotné řízení o přestupku je zahájeno z moci úřední, a pokud je v postupu před zahájením řízení vůči konkrétní osobě zjištěno, že jde o podezření ze spáchání přestupku, k jehož postihu je nezbytný souhlas, je správní orgán povinen dotčenou osobu poučit o možnosti tento souhlas udělit. Oproti předchozí úpravě dochází k zjednodušení pro správní orgány, neboť se nemusí zabývat zkoumáním, zda souhlas lze skutečně aplikovat ve vztahu ke konkrétnímu skutku, tvořícímu předmět řízení proti obviněnému, či zda nebyla zmeškána subjektivní lhůta pro podání návrhu.⁹⁴ V důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona⁹⁵ je uvedeno, že tato konstrukce vychází z úpravy obsažené v trestním řádu.⁹⁶ Důsledkem tohoto příklonu bude nově rozdělení přestupkového řízení na fáze přípravné a následující fázi prověřování, neboť pokud dojde v přípravné fázi správní orgán k závěru, že v daném případě jde o skutek, jehož stíhání je podmíněno souhlasem, pokusí se tento souhlas získat. Pokud tento souhlas neobdrží, či je vysloven a následně vzat zpět, řízení bude zastaveno.

Zajímavou modifikaci zásady oficiality nalezneme v zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, konkrétně v § 259, který stanoví správnímu orgánu možnost podnět nevyřizovat, pokud podatel nezaplatí poplatek.⁹⁷ Toto ustanovení bylo zvedeno za účelem předejití situace, kdy neúspěšný účastník zadávacího řízení místo uplatnění návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele, podá Úřadu pro ochranu hospodářské podnět. Důvodem je

⁹¹ §78 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁹² §79 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁹³ Zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích.

⁹⁴ Fiala, Z. *Několik poznámek k projednávání návrhových přestupků*, dostupné viz.:

https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/spravnitrestani/FialaZdenek.pdf

⁹⁵ Dostupná z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

⁹⁶ Zákon č. 141/1961 sb. Zákon o trestním řízení soudním (trestní řád).

⁹⁷ Kessler, T., [epravo.cz](https://www.epravo.cz) „Zpoplatněný“ podnět versus zásada oficiality, publikováno 30. 3. 2017, dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zpoplatneny-podnet-versus-zasada-oficiality-105718.html>

povinnost složení kauce, která může být pro navrhovatele nezanedbatelná. Neúspěšní žadatelé poté začali využívat možnosti podání podnětu k zahájení řízení z moci úřední. Tehdejší zákonná úprava⁹⁸ byla novelizována zákonem č. 55/2012 Sb. tak, že stěžovatel který nevyužil práva podat námitku, není oprávněn v téže věci podat Úřadu podnět. Tato úprava se ukázala jako nedostatečnou, neboť na úřad se obracely subjekty, které nebyly stěžovateli, tudíž se na ně uvedená výjimka nevztahovala. V zákoně č. 134/2016 sb. se poté zvolila výše zmíněná koncepce, z důvodu předejití zatěžování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže těmito podněty. Možnost obrátit se na veřejnou správu s podnětem byla zatížena povinností zaplatit poplatek ve výši 10 000,- Kč, bez možnosti jeho prominutí. Může se při využití této konstrukce úřad zabývat obsahem podnětu, který obsahuje důvodná podezření ohledně dodržení zákonných podmínek, pokud nebude tento poplatek zaplacen? Zákon mu zde neponechává možnost poplatek prominout či nevybrat a stanoví, že takovýto podnět se nevyřizuje. Předseda úřadu se k této situaci vyjádřil, že nezaplacenými podněty, ani jejich obsahem, se úřad nezabývá, jelikož mu to příkazuje zákon.⁹⁹ Řízení je však možno v této věci zahájit z moci úřední a takto zvolená koncepce, při použití argumentu ad absurdum, poskytuje úřadu možnost se nezabývat ani podněty z veřejně dostupných zdrojů, neboť případní šířitelé těchto informací nezaplatili požadovaný poplatek. Z výše uvedeného lze dovodit, že pokud úřad bude mít naprosto jasné informace o pochybení v rámci zadávacího řízení, pokud nebude zaplacen poplatek, nebude vykonávat svou zákonem stanovenou povinnost chránit hospodářskou soutěž proti jejímu nedovolenému omezování.¹⁰⁰ Uvedená úprava se stala předmětem kritiky a v současné době je Ústavním soudem řešena ústavnost této koncepce ve vztahu k petičnímu právu.¹⁰¹ Nazíráno prizmatem zásad správního řízení je postup úřad v rozporu se zásadou oficiality, neboť jak bylo uvedeno výše, byl vytvořen za účelem ochrany hospodářské soutěže a uvedená koncepce neměla vyloučit povinnost chránit hospodářskou soutěž z úřední povinnosti.

Zásada dispoziční je vůdčí v řízeních zahajovaných na žádost účastníka, v situacích kdy je mu poskytnuta možnost podanou žádost vzít zpět, tedy disponovat s předmětem řízení. Jestliže zvláštní zákon stanoví, že řízení je možné zahájit výhradně na návrh, správní orgán nemůže

⁹⁸ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁹⁹ Vyjádření předsedy ÚOHS Petra Rafaje, irozhlaz.cz, publikováno dne 7. 8. 2017, dostupné z: https://www.irozhlaz.cz/zpravy-domov/antimonopolni-urad-haji-poplatek-10-tisic-uz-nemusime-resit-skodolibepodnety_1708071400_hm

¹⁰⁰ § 1 odst. 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

¹⁰¹ Oživení, o.s., Žaloba ve věci zpoplatnění postupu na ÚOHS, publikováno dne 8. 12. 2017, dostupné z: <https://www.oziveni.cz/2017/02/zaloba-ve-veci-zpoplatneni-podnetu-na-uohs/>

řízení zahájit z úřední povinnosti.¹⁰² Typickým řízením, kde má tato zásada převahu, je stavební řízení,¹⁰³ kdy vlastník toto řízení iniciuje žádostí o vydání stavebního povolení, kde účastník přesně vymezuje předmět řízení ve své žádosti. Správní orgán poté podanou žádost přezkoumává z hledisek uvedených v §111 zákona č. 183/2006 Sb..

Zásady písemnosti a ústnosti

Základní ustanovení k této dvojici zásad nalezneme v § 15, odst. 1. Správního řádu, kde je stanoveno, že jednotlivé úkony v řízení se činí písemně, nestanoví-li zákon jinak. Z uvedeného jasně vyplývá, že v rámci správního řízení má zřejmý primát zásada písemnosti. Nejmarkantnějšími projevy vůdčí pozice této zásady je nutnost vedení spisu v každé věci¹⁰⁴ a povinnost vyhotovit, až na zákonné výjimky, písemné rozhodnutí.¹⁰⁵ Zásada písemnosti představuje základ pro zásady odůvodnění rozhodnutí a poučení účastníků, neboť pouze právní jednání zachycené v reprodukovatelné podobě mohou posloužit jakožto základ pro vyhotovení rozhodnutí, které je možné přezkoumat a dojít k důvodům, které správní orgán v rámci řízení vedl k určité podobě rozhodnutí, či k volbě určité varianty jakožto výhodnější. Převaha zásady písemnosti vyplývá již ze samotné povahy správního řízení jakožto kvalifikované úřední činnosti správních orgánů.¹⁰⁶

Zásada písemnosti stojí v kontrapozici k zásadě ústnosti, která sice ve správním řádu také má své místo, avšak nepochybně není primárním postupem, až na výjimku v správním právu trestním, která je logicky zdůvodnitelná nutností náležitě objasnit skutkový stav věci, což bez přítomnosti stran a analýzy jimi činěných projevů při jednání není dost dobře možné.

Ústní jednání je upraveno v § 49 správního řádu, kde jsou stanoveny případy, kdy je nutno takovéto jednání nařídit. Jedná se o situace, kdy tak stanoví zákon a dále tehdy, jestliže je to nezbytné ke splnění účelu řízení či k uplatnění práv účastníků. I v rámci této výjimky však dojde k uplatnění zásady písemnosti, a to v podobě sepisování písemného protokolu z jednání dle §18 správního řádu. Účelem zásady písemnosti je naplnění dvou základních zásad správní činnosti, ochrany právní jistoty a naplnění požadavků rychlosti a hospodárnosti řízení.

¹⁰² Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D., *Správní řád. Komentář*. 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, 816 s. strana 242.

¹⁰³ §108 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

¹⁰⁴ § 17 odst. 1 správního řádu.

¹⁰⁵ § 67 odst. 2 správního řádu.

¹⁰⁶ Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 64.

V rámci řízení o přestupcích došlo v rámci novelizace k zajímavé proměně v pojmání této zásady, neboť zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích,¹⁰⁷ stanovil ústní jednání jako bezpodmínečně nutnou součást řízení. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, správnímu orgánu umožňuje řízení vést pouze písemně a nadto z jazykového výkladu znění § 80 uvedeného zákona vyplývá, že i v případech, kdy bude obviněným o ústní jednání požádáno, správní orgán této žádosti vyhovět nemusí. Ústní jednání tak v rovině obligatorní náležitosti zůstává pouze ve vztahu k mladistvým. V důvodové zprávě¹⁰⁸ k tomuto zákonu je změna z obligatorního ústního jednání na fakultativní vysvětlena zjednodušením procesní situace správních orgánů v situacích, kdy by nařizování ústního jednání bylo zjevně bezúčelné. Tato koncepce je problematická z hlediska práva na spravedlivý proces obsaženého v čl. 6 EÚLP, který zaručuje všem právo se obhajovat osobně. V důvodové zprávě k návrhu je argumentováno obavou, že by obligatorní nařizování ústního jednání bylo zneužíváno k procesním obstrukcím ze strany obviněných osob. Nesoulad s právy obsaženými v čl. 6 EÚLP je dle zákonodárce dostačujícím způsobem zhojen možností obviněného požádat o provedení ústního jednání, přičemž jedním z důvodů, proč toto jednání může být z jeho strany požadováno, je právě právo na obhajobu plynoucí z výše zmíněného článku. Logicky poté vyvstává otázka, kde správní orgány a následně správní soudy budou spatřovat hranice mezi legitimní obhajobou a pokusem účastníka o obstrukce. Pokud bude skutečně tento institut pouze ochrana správního orgánu pro případy, kdy je daný účastník zcela nekontaktní, nelze tomuto postupu nic vytýkat. Jestliže však bude toto omezení vykládáno extenzivně i pro případy, kdy například účastník zvolí zástupce, jehož přítomnost bude složité pro správní orgán zajistit a správní orgán ústní jednání odmítne s odůvodněním, že účastník obstruuje, otevírá se zde možnost pro zneužívání této možnosti.

Zásady veřejnosti a neveřejnosti

V pojetí této zásady došlo ke kruciálnímu průlomu přijetím nového správního řádu, který zakotvil právo účastníka žádat správní orgán o provedení řízení veřejného, kdy správní orgán může tuto žádost zamítnout pouze ze zákonem vymezených důvodů. Tato zásada představuje asi nejvýznamnější rozdíl oproti řízení soudnímu, které je primárně koncipováno jako řízení veřejné. Tato zásada je legitimizována ochranou soukromí dotčených subjektů, neboť na rozdíl od kontradiktorního řízení soudního jde v rámci řízení správního převážně o řízení nesporná. Nezbytným doplněním této zásady je poté v §15 odst. 3 správního řádu obsažená

¹⁰⁷ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

¹⁰⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 250/2016 sb. dostupná viz.: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0>

povinnost oprávněných osob uchovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděly v souvislosti s vykonáváním svých pravomocí, s možností vyloučení této povinnosti, pokud tak stanoví zvláštní zákon či obdrží souhlas osoby, již se zveřejnění předmětných skutečností týká.

Absolutní uplatňování zásady neveřejnosti by však vedlo k problematickým důsledkům. Zásada neveřejnosti je v rámci správního řízení modifikována dvěma odlišnými způsoby, první představuje veřejnost řízení v rámci jeho průběhu, druhou poté představuje veřejnost rozhodnutí, tedy situace kdy samotné řízení je stále neveřejným a zásada veřejnosti se aplikuje až v návaznosti na správní řízení. První okruh výjimek představuje například možnost správního orgánu umožnit veřejné ústní jednání. V této možnosti je však správní orgán reglementován několika podmínkami. Samotná možnost správního orgánu takového jednání nařídit musí být zakotvena zákonem, nebo o provedení takového řízení musí být požádáno ze strany účastníka. Pokud se jedná o variantu, kdy o veřejné projednání žádá účastník, správnímu orgánu vzniká povinnost posoudit, zda vyhověním takovéto žádosti nemůže být způsobena újma některému z dalších účastníků řízení a dojde-li k závěru, že tato újma by jen potenciálně hrozí, účastníkovi žádosti nemůže být vyhověno.¹⁰⁹ Veřejnost jednání stanovenou zákonem nalezneme typicky v řízeních vedených podle stavebního zákona, v nichž je nezbytné umožnit širokému okruhu osob, do jejichž právem chráněných zájmů se přijímané rozhodnutí může negativně projevit.

Případem veřejnosti v návaznosti na správní řízení, tedy veřejnost rozhodnutí a nikoliv samotné procedury, je patrná na příkladu České obchodní inspekce, která při kontrolách čerpacích stanic v nezanedbatelném množství nacházela nedostatky v poskytovaných produktech, ale nemohla z důvodu neveřejnosti správního řízení poskytnout konkrétní informace o výsledcích kontroly a zjištěných nedostacích. Tímto docházelo k situacím, kdy i drobná pochybení provozovatele způsobila zánik jeho podnikání, jelikož komise pouze zveřejnila, že jeho čerpací stanice byla kontrolována a dospěla k závěrům o pochybení, v důsledku čehož uložila pokutu a spotřebitelé tak nemohli posoudit, zda provinění bylo skutečně zásadní. Nutno poznamenat, že obě podoby výjimek předpokládaných zákonem mají odlišné zdůvodnění, v prvním případě je tímto důvodem ochrana práv ostatních účastníků, v druhém pak ochrana veřejného zájmu.

¹⁰⁹ §49 odst. 3 věta druhá správního řádu.

Zásady vyšetřovací a projednací

Zásada vyšetřovací je obsažena v §50 odst. 2 a 3 správního řádu a tvoří nezbytný předpoklad pro naplnění požadavků zásady materiální pravdy, vyžadující takové zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nejvyšší správní soud z tohoto ustanovení vyvodil pro správní orgán povinnost zabývat se důkazem, který účastník označil, avšak nedoložil a v případě, že jej považuje za relevantní pro zjištění stavu věci, takovýto důkaz musí sám opatřit.¹¹⁰ Zvláštní úpravu obsahuje zákon ve vztahu k řízení, v němž má být účastníkovi uložena povinnost, kdy je správní orgán povinen zjistit všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch bez návrhu.

Tato zásada je doplňována povinností součinnosti účastníků, vyplývající z §50 odst. 2 věty druhé správního řádu, avšak tato povinnost nepředstavuje plnou procesní součinnost, ale vztahuje se pouze na opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí.¹¹¹ Meze povinné součinnosti jsou diferencovány zejména z hlediska významu veřejných zájmů, které v dané věci správní orgán chrání a vymáhá. Tato zásada je limitována základním právem na ochranu soukromí.

Při hodnocení, zda je v konkrétní věci zásah ze strany správních orgánů legitimní je možné použít test, vytvořený pro tento účel Evropským soudem pro lidská práva.¹¹² První kritérium představuje zákonnost daného zásahu, tedy zda byl vůbec daný orgán nadán pravomocí tento zásah vykonat. Druhým kritériem je existence legitimního cíle, tedy veřejného zájmu, který má být tímto zásahem chráněn. Posledním kritériem je poté nezbytnost takového zásahu v demokratické společnosti, který je posuzován skrze zásadu proporcionality.

Druhou maximou, jež reglementuje možnost správního orgánu vyžadovat po jednotlivci součinnost, představuje zásada *nemo tenetur se ipsum accusare*, tedy zákaz donucování k sebeobvinění. Tato zásada se v rámci správních řízení uplatní však pouze v řízeních přestupkových.¹¹³ V citovaném judikátu dovedil Ústavní soud porušení zásady zákazu nucení k sebeobvinění za situace, kdy obviněný z přestupku byl postižen pořádkovou pokutou za nedostavení se k podání vysvětlení. Povinnost součinnosti účastníka je zcela vyloučena v rámci řízení o přestupcích, kdy by představovala nepřípustný zásah do zákazu

¹¹⁰ Rozsudek NSS č.j. 1 As 20/2013-64 ze dne 27. 6. 2013.

¹¹¹ Rozsudek NSS č.j. 6 As 13/2013-33 ze dne 30. 5. 2013.

¹¹² Rozsudek ESLP ze dne 2. 10. 2014 ve věci Delta pekárny a. s. proti České republice stížnost č. č. 97/11.

¹¹³ Nález ÚS I.ÚS 1849/08, ze dne 18. 2. 2010.

sebeobviňování, vycházejícího z právních norem stojících v hierarchii právních norem na vyšší úrovni.¹¹⁴

NSS k otázce řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, judikoval, že: „Z dikce ustanovení §50 odst. 3 se jednoznačně podává, že řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je výlučně ovládáno zásadou vyšetřovací.“ a „Je to tedy správní orgán, který nese odpovědnost za řádné soustředění podkladů pro rozhodnutí a případně i odpovědnost za nesplnění této povinnosti“¹¹⁵ V krystalicky čisté podobě se tato zásada uplatňuje v rámci řízení vedeném podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich¹¹⁶. Tuto povinnost však nelze shledávat jako povinnost bezbřehou, neboť by bylo samozřejmě nesprávné a nespravedlivé požadovat po správním orgánu zjišťování okolností, které jsou účastníku ku prospěchu, ale účastník je před správním orgánem neuvede a nejsou-li nezbytné pro dostatečné zjištění skutkového stavu.¹¹⁷

Zásada projednací, tedy možnost vycházet z účastníky navržených důkazních prostředků, je ve správním řádu obsažena v § 141 odst. 4, tedy v úpravě řízení sporného. I v tomto případě je však správní orgán povinen nespokojit se pouze s podklady předkládanými účastníky, neboť musí jednat v souladu se zásadou ochrany veřejného zájmu a zásady materiální pravdy.

Zásady volného hodnocení důkazů a legální důkazní teorie

Správní řád neposkytuje správním orgánům hierarchii či taxativní vymezení důkazů, které jsou nezbytné pro vydání rozhodnutí v souladu se zásadou materiální pravdy, a naopak umožňuje ve vztahu k důkazům využití volné úvahy, která však musí být logicky ospravedlnitelná a náležitě odůvodněná. Například ve vztahu k důkazům, vycházejícím ze skutečností známých z jeho vlastní činnosti musí být uvedeno ze které konkrétní činnosti či postupu je mu takováto skutečnost známa¹¹⁸, tento zdroj důkazu však nemusí být uveden v případě, že pramení ze skutečností obecně známých.¹¹⁹ Stále je také platná obecná procesní zásada, že každý důkaz musí být hodnocen jednotlivě a všechny musí být hodnoceny v jejich vzájemné souvislosti. Nejvyšší správní soud judikoval, že při hodnocení důkazů musejí skutkové závěry správního orgánu vyplynout: „z racionálního myšlenkového procesu odpovídajícího požadavkům formální logiky, v jehož rámci bude důkladně posouzen každý

¹¹⁴ Nález ÚS I. ÚS 1849/08, ze dne 18. 2. 2010.

¹¹⁵ Rozsudek 2 As 78/2010-49 ze dne 30. 6. 2011.

¹¹⁶ zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹¹⁷ Rozsudek NSS č.j. 2 As 78/2010-49 ze dne 30. 6. 2011.

¹¹⁸ Rozsudek NSS č.j. 1 As 33/2011-58 ze dne 12. 4. 2011.

¹¹⁹ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D., *Správní řád*. Komentář. 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 264..

*z provedených důkazů jednotlivě a zároveň budou veškeré tyto důkazy posouzeny v jejich vzájemné souvislosti*¹²⁰

Protipólem zásady volného hodnocení důkazů je legální důkazní teorie, při jejíž aplikaci je správnímu orgánu zákonem jsou předem stanoveny pro dokazování dvě zásadní skutečnosti. První představuje důkazní prostředek, který je nutné použít k prokázání určité skutečnosti a druhou je způsob jak má být tento prostředek hodnocen.¹²¹ V současné úpravě tak zásadu legální důkazní teorie budeme hledat marně, neboť se vyskytují pouze situace, kdy se projevuje jeden atribut z této definice.

Správní řád poskytuje zákonodárci možnost zvláštní úpravou stanovit, kdy je určitý podklad pro správní orgán závazný, což je evidentním poukazem na legální důkazní teorii, jejíž příkladem může být určení výše náhrady v řízení o vyvlastnění dle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě. Zásada legální důkazní teorie se také projevuje v rámci presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, se kterými právní úprava pojí vyvratitelnou domněnku pravdivosti. V ani jednom z těchto případů však nelze říci, že by došlo k uplatňování zásady legální důkazní teorie, neboť nejsou naplněny oba výše hodnocené atributy, správní orgán je stále oprávněn určit, že využije odlišného znalce z důvodů pochybností o jeho nepodjatosti a v případě presumpce správnosti veřejnoprávních aktů může být účastníkem prokázáno, že se v daném případě jedná o podvrh.

Zásady jednotnosti a koncentrace řízení

Ustanovení §36 odst. 1 správního řádu zakotvuje právo účastníka navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, avšak zvolená forma vyjádření může být vnímána jako matoucí či dokonce kontraproduktivní.¹²² S tímto lze vzhledem k povaze správního řádu jakožto obecného předpisu souhlasit, vzhledem k negativnímu uvození daného práva, které představuje k veškerým úpravám *lex generalis* a v případě nutnosti úpravy odlišné mohlo dojít k jeho vyloučení prostým konstatováním koncentrace řízení ve zvláštním předpisu, což je i tak nutno, jak konstatoval NSS.¹²³ Zde uvedená podoba zásady koncentrace pouze omezuje účastníka v jeho možnosti úkony učinit, ale nevylučuje možnost správního orgánu se těmito návrhy zabývat. Tato forma bývá odbornou literaturou

¹²⁰ Rozsudek NSS 5 Azs 2/2012-49 ze dne 2. 8. 2012.

¹²¹ Schelleová, Ilona a kol. *Úvod do civilního řízení*. 1. vydání. Praha: Eurelex Bohemia, s.r.o., 2005, s. 172.

¹²² Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D., *Správní řád. Komentář*. 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 186.

¹²³ Rozsudek NSS č.j. 4 Ads 114/2009-49 ze dne 28. 8. 2009.

nazývána koncentrací nepravou či neúplnou, která na rozdíl od koncentrace plné umožňuje správnímu orgánu k opožděným návrhům přihlédnout.¹²⁴

Časové omezení možnosti účastníků navrhopvat důkazy či činit jiné návrhy je jistě vhodné a nezbytné z hlediska další zásady, kterou představuje rychlost a hospodárnost řízení, kdy neomezená možnost podávání návrhů v rámci řízení by nepochybně způsobila značné průtahy v rámci dokazování, kdy by v rámci řízení, v nichž jsou zájmy jednotlivých účastníků v rozporu, mohlo docházet k nežádoucímu pozdržování podávání důkazních návrhů. Toto omezení analogicky dopadá také na dotčené orgány postupující v řízení dle § 136 Správního řádu, tedy při podávání vyjádření či stanovisek.¹²⁵

Zásada koncentrace se tak v obecném správním řízení objevuje až v rámci řízení odvolacího, ovládaného principem neúplné apelace, jak plyne z §82 odst. 4 správního řádu. Tuto výjimku ze zásady jednotnosti správního řízení vícenásobně přezkoumávalo správní soudnictví, přičemž postupně docházelo k omezení principu koncentrace. První oblastí, která byla z dosahu koncentrační zásady vyloučena, se stala oblast řízení o přestupcích, kdy NSS judikoval, že: „*obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy... i v odvolání; omezení stanovené v §82 odst. 4 na řízení o přestupku nedopadá*“.¹²⁶ Dalšími judikáty byla posléze tato výjimka vyloučena v oblasti celého správního trestání¹²⁷ a následně i z řízení v nichž má být uložena povinnost z moci úřední.¹²⁸ Tento subtraktivní postup byl nahrazen pozitivní definicí judikátu NSS č.j. 1 As 114/2012-27, v němž bylo stanoveno, že zásada koncentrace ve správním řízení dopadá pouze na řízení zahajovaná na návrh.¹²⁹ Všechna tato rozhodnutí se opírají o obdobnou argumentaci, vycházející z konfliktu zásady koncentrace správního řízení a zásady vyšetřovací, přičemž v řízeních, kdy má být jednotlivci uložena ze strany veřejné moci povinnost či sankce, je nutné dát přednost náležitěmu zjištění skutkového stavu, naplňující obsah zásady materiální pravdy, před zásadou koncentrace, tedy konkretizovaným projevem zásady rychlosti řízení. S tímto názorem se ztotožňuji, neboť v případě ukládání povinností či sankcí jednotlivcům by měl vždy mít přednost náležitě objasněný skutkový stav před rychlým ukončením řízení. Nadto by tím docházelo k omezování práva jednotlivce na obhajobu, přičemž v konfliktu s právem na rychlé projednání věci by dle mého názoru mělo převážít právo na obhajobu. V nové úpravě

¹²⁴ Skulová S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 82.

¹²⁵ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D., 2015, s. 186.

¹²⁶ Rozsudek NSS č.j. 1 As 96/2008-115 ze dne 22. 1. 2009.

¹²⁷ Rozsudek NSS č.j. 1 As 136/2012-23 ze dne 27. 11. 2012.

¹²⁸ Rozsudek NSS č.j. 8 As 7/2011-73 ze dne 30. 10. 2012

¹²⁹ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 409.

řízení o přestupcích¹³⁰ nalezneme úpravu, která z výše uvedené judikatury vychází a pro futuro určuje, že pro řízení o přestupcích může obviněný uvádět v průběhu řízení nové skutečnosti nebo důkazy. Koncentrace se zde však stále uplatní ve vztahu k orgánu sociálně-právní ochraně dítěte, zákonným zástupcům a opatrovníkům mladistvého obviněného a osobě poškozené, neboť tito účastníci mohou nové skutečnosti či důkazy uvádět pouze ve vztahu k novotám uplatňovaným obviněným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení.

Řízením, v němž se zásada koncentrace projevuje ve značně rozšířené podobě, představuje řízení dle stavebního zákona¹³¹. Prvním projevem koncentrace je v § 39 odst. 2. stavebního zákona časově omezená možnost námitek v řízení o zásadách územního rozvoje. V daném ustanovení je stanoveno, že námitky a připomínky je nutné podat do sedmi dnů ode dne veřejného projednání a k později uplatněným námitkám se nepřihlíží. Navazující odstavec 3 je dalším projevem uplatnění zásady koncentrace, neboť umožňuje správnímu orgánu nepřihlížet k námitkám, o kterých již bylo rozhodnuto v rámci schvalování politiky územního rozvoje. V rámci stavebního zákona je následně koncentrace uplatňována v řízeních o vydání územního i regulačního plánu a v řízeních stavebních. Důvodová zpráva k stavebnímu zákonu tuto výjimku z obecného pravidla odůvodňuje zájmem na udržení obecně přijatelných lhůt pro rozhodování a nutností racionalizovat rozsah těchto řízení.¹³²

Zásada dvojinstančnosti řízení

Existencí zásady dvojinstančnosti se zabývaly orgány soudní moci s tím výsledkem, že dvojinstančnost nepředstavuje ústavními normami garantované základní právo ani základní zásadu rozhodování o právech a povinnostech osob.^{133,134} Druhou stranou mince zde jsou rozhodnutí, potvrzující její existenci jakožto zásady procesní.¹³⁵ Z těchto protichůdných názorů lze vyvodit, že se jedná o zásadu, jejíž použití může být zákonodárcem legitimně vyloučeno, v obecném správním řízení však nepochybně zakotvena je.¹³⁶ Inspirací pro ukotvení této zásady by pro české zákonodárce mohla být úprava polská, která obsahuje tuto zásadu již na úrovni ústavní.¹³⁷ Obsahem této zásady je právo účastníka řízení žádat přezkum

¹³⁰ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹³¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

¹³² Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

¹³³ Nález ÚS II. ÚS 623/02 ze dne 19. 10. 2004.

¹³⁴ Rozsudek NSS č. j. 2 As 47/2001-61 ze dne 27. 10. 2005.

¹³⁵ Rozsudek NSS č. j. 5 A 69/2001-80 ze dne 20. 7. 2004.

¹³⁶ Mates P., Kopecký M., *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha : Leges, 2015, s. 8.

¹³⁷ Monika Horáková, Veronika Tomozsková a kol., *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*, Linde 2011, Praha. ISBN 978-80-7201-845-1. s. 103.

rozhodnutí správního orgánu, u něhož spatřuje formální či materiální nedostatky a jemu odpovídající povinnost odvolacího správního orgánu o tomto podání rozhodnout. Řízení zahájené tímto opravným prostředkem tvoří s řízením prvoinstančním zásadně jeden celek,¹³⁸ ale od řízení obecného vykazuje v procesních zásadách v něm uplatňovaným značné odlišnosti.

Principy odvolacího správního řízení

Odvolací řízení je fází správního řízení, která vykazuje vůči řízení v prvním stupni značné odlišnosti. Základním rozdílem je zde již samotné zahájení takového řízení, kdy je ponecháno na účastnících řízení, zda shledávají v rozhodnutí prvoinstančním nedostatky či pochybení a budou tedy žádat o jeho přezkoumání odvolacím správním orgánem, v tomto ohledu jde tedy o zřejmé převážení zásady dispoziční.

Revizní princip

Činnost odvolacího orgánu vykazuje značnou odlišnost od činnosti orgánu prvoinstančního v aktivitě, kterou bude v odvolacím řízení vyvíjet, neboť rozsah přezkumu je vymezen v § 89 odst. 2 jako zkoumání souladu napadeného rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházejícímu s právními předpisy. Dále správní orgán zkoumá správnost rozhodnutí, tu však jen v rozsahu námitek odvolatele a jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

V úpravě rozsahu přezkumné činnosti správního orgánu došlo oproti úpravě obsažené v zákoně č. 71/1967. Sb. k proměně. Toto ustanovení tedy vyvolává otázku, jaký je rozdíl v pojmech zákonnosti a správnosti rozhodnutí a dále jaké má tato distinkce praktické důsledky. Při postupu správního orgánu v souladu se zásadou zákonnosti a tedy i v souladu se základními zásadami správní činnosti, zejména zásad zákazu zneužití pravomoci, zásady proporcionality a zásady materiální pravdy, se tento rozdíl může jevit prakticky bezvýznamný, neboť rozhodnutí věcně nesprávné předpokládá, že správní orgán v daném případě rozhodl na základě nenáležitě zjištěného skutkového stavu, čímž nedostál zásadě materiální pravdy, či že zneužil správního uvážení a využil jemu svěřených pravomocí a tím porušil zásadu zneužití pravomoci nebo v poslední řadě použil pro daný případ nevhodné řešení a tím postavil rozhodnutí do rozporu se zásadou proporcionality.¹³⁹

¹³⁸ Rozsudek NSS č. j. 2 As 20/2008-73 ze dne 22. 7. 2008.

¹³⁹ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D., *Správní řád. Komentář*. 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 447.

S uvedeným Potěšilovým názorem se však nemohu plně ztotožnit, neboť není možné vztáhnout na všechny různorodé podoby, v nichž se správní činnost objevuje. Nezákonné rozhodnutí bude vždy představovat rozhodnutí nesprávné, v tomto s uvedeným názorem nelze než souhlasit. Správnost rozhodnutí a zákonnost je tedy možno považovat za překrývající se pojmy, avšak ne zcela. Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu správního řádu vyplývá, že nová koncepce odvolacího řízení má za účel zvýšit odpovědnost prvoinstančního správního orgánu. Druhý důvod změny představuje decentralizace, jelikož uplatnění revizního principu v jeho plné šíři by představovalo zvláštní formu správního dozoru a relativizovalo by příslušnost orgánů, což by bylo, v případech na nichž není veřejný zájem zainteresován, problematické z hlediska ústavně zaručeného práva na samosprávu, k čemuž by docházelo v případech, kdy je odvolacím orgánem správní orgán vyššího samosprávného celku.¹⁴⁰ Odvolací správní orgán rozhodnutí z hlediska správnosti přezkoumává pouze v rozsahu námitek uplatněných účastníkem, jinak jen vyžaduje-li to veřejný zájem. Jestliže tedy veřejný zájem na přezkoumávaném rozhodnutí není, je správní orgán povinen přezkoumat napadené rozhodnutí z hlediska správnosti pouze v rozsahu odvolatelem uplatněných námitek. Ustanovení má evidentně tedy působit na účastníka, aby v případě s nesouhlasu s obsahem rozhodnutí z hlediska jeho správnosti konkrétně uvedl, v čem jeho nesouhlas spočívá a na jaké skutečnosti k prokázání této nesprávnosti poukazuje. Nelze odvolacímu správnímu orgánu přičítat k tíži stav, kdy adresát povinností vyplývajících z rozhodnutí podá proti tomuto rozhodnutí odvolání, avšak neuvede žádné námítky a je následně ze strany rozhodujícího orgánu poučen o důsledcích takového postupu, přičemž v následné žalobě ke správnímu soudu by se dovolával, že rozhodnutí je nesprávné. Tuto odvolatelem tvrzenou nesprávnost nemá odvolací správní orgán žádnou možnost zjistit, pokud na ní není ze strany účastníka řízení upozorněn. V tomto spočívá omezení revizního principu, nově je jasně stanovena odpovědnost účastníka za namítnutí skutečností, pro které se mu dané rozhodnutí jeví nesprávným.

Zásada zákazu reformatio in peius

Zásada zákazu reformatio in peius vyjadřuje požadavek, aby postavení odvolatele nebylo v rámci odvolací fáze řízení zhoršeno. Účelem této úpravy je zajištění jistoty na straně odvolatele, že rozhodnutí, které shledává nesprávným či nezákonným, bude po přezkoumání odvolacím správním orgánem koncipováno v jeho neprospěch. Důvodová zpráva v souvislosti s tímto zákazem hovoří o omezení porušování zásady nestrannosti a posílení důvěry občanů

¹⁴⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád

ve veřejnou správu. Obecná podoba tohoto zákazu je obsažena v § 90 odst. 3 správního řádu, v němž je stanoveno, že odvolací správní orgán nemůže napadené rozhodnutí změnit v neprospěch odvolatele, pokud není splněna některá z podmínek pro neuplatnění této zásady. První z nich je situace, kdy odvolání podává též účastník, jehož zájmy jsou se zájmy odvolatele v rozporu. U této situace by uplatnění zákazu zhoršení postavení kteréhokoliv z nich k paralyze odvolacího orgánu. Druhou situací, v níž není možno postavení odvolatele zhoršit, je rozpor s právními předpisy, či jiným veřejným zájmem.

Zásada zákazu *reformatio in peius* je uplatňována absolutně v rámci řízení týkajících se správního trestání.¹⁴¹ Jedná se tak o koncepční změnu oproti předchozí úpravě, neboť zákon 200/1990 sb., o přestupcích nebyl aplikován v rámci řízení o správních deliktech, čímž docházelo k situacím, kdy odvolateli uložená sankce byla v rámci rozhodnutí o odvolání zpřísněna, přičemž moc soudní tento stav aprobovala ve své rozhodovací praxi.¹⁴² V situaci, kdy pro osoby fyzické byla tato zásada aplikována již od roku 1990, je toto zvolené řešení vůči osobám právnickým porušením ústavního principu rovnosti účastníků, neboť vůči osobě fyzické rozhodnutí zhoršeno být nemohlo a nebyla tedy omezena v možnostech proti sankčnímu rozhodnutí podat odvolání, kdežto u osob právnických toto omezení neplatilo.

¹⁴¹ §98 odst. 2 zákona č. 250/2016 sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁴² Usnesení ÚS III.ÚS 880/08 ze dne 28. 1. 2009.

Závěr

V rámci této práce jsem se pokusil co nejkomplexněji vystihnout zásady, z nichž vychází současná podoba správního řízení v České republice. Při analýze jednotlivých zásad a uvědomění si komplexnosti systému norem, na němž úprava správního řízení stojí, jsem přesvědčen, že k jistým excesům a nedostatkům v úpravě bude docházet vždy, neboť správní proces se vyvíjí stejně, jako se vyvíjí požadavky občanské společnosti. Značné množství norem, kterými je tento proces reglementován a v nichž jeho úpravu lze dohledat, je dvousečnou zbraní. Jednoznačnou výhodou tohoto systému je, že občanům poskytuje značnou jistotu v tom, jak vůči nám bude, nebo lépe řečeno mělo by být, postupováno ze strany moci veřejné, na straně druhé však v tomto systému může být pro laickou osobu velmi komplikované adekvátně se orientovat.

Postupoval jsem metodou historicky komparativní, srovnáním historického ukotvení těchto zásad od prvních pokusů o jejich zachycení v zákonné podobě po současnost. V rámci práce jsem se pokusil vymezit vývoj zásad od jejich prvotního ukotvení v nařízení č. 52/1855 ř.z., kdy byly částečně vystiženy tímto regulativem a následně pregnantně rozpracovány v rámci judikatury správního soudu až po úpravu současnou.

V navazující kapitole jsem se snažil o co nejširší uchopení pramenů, v nichž jsou tyto zásady obsaženy. Nejobecnější principy obsažené v ústavním pořádku jsou promítány skrze jednotlivá ustanovení správního řádu od základních zásad správního řádu až po konkrétní úpravu jeho jednotlivých institutů. V části o mezinárodních pramenech jsem analyzoval, která práva plynoucí ze smluv a dokumentů Rady Evropy mohou být ze strany účastníků správního řízení nárokována na správních orgánech. V subkapitole věnující se Evropské unii jsem popsal systém úpravy správního procesu používaný v Evropské unii pro ilustraci faktu, že správní řízení je možno též koncipovat na zcela odlišném základu, bez subsidiární úpravy jednotného předpisu, důvody které vedly k existenci této úpravy a také pozitiva i negativa z této koncepce vyplývající.

Základním cílem této práce byla co nejkomplexnější analýza obsahu jednotlivých zásad, kterému je věnována kapitola třetí. Kapitulu jsem rozdělil do dvou subkapitol, a to základní zásady činnosti správních orgánů a zásad správního řízení. Základní zásady činnosti správních orgánů představují základní prvek veškerých činností správních orgánů a mají tedy širší dopad, nežli jen na správní řízení, čemuž odpovídá jejich koncipování jakožto obecnějších postulátů. Tyto základní zásady poté zásadám správního řízení často vymezují směřování a

cíle, jichž má být v rámci řízení dosaženo. V rámci analýzy jednotlivých zásad jsem porovnával jejich zákonné znění s požadavky na tyto zásady kladené ze strany ústavních norem. Zvláštní pozornost jsem věnoval zejména zásadě rovnosti účastníků řízení, která je ve vztahu k určitým druhům řízení problematická a zákonná úprava zde dle mého názoru trpí deficitem vůči závazkům pro Českou republiku vyplývajícím z mezinárodních závazků. Dále jsem zvláštní pozornost věnoval zásadám, které doznaly ve vztahu k úpravě obsažené v zákoně č. 71/1967 Sb. nejzásadnějších změn. Jedná se zejména zásady projevující se v odvolací fázi správního řízení.

Použité prameny

Právní předpisy

1. Nařízení č. 52/1855 ř. z., jímž se vydává úřední instrukce pro čistě politické a smíšené okresní a stoliční úřady.
2. Zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu.
3. Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.
4. Zákon č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší Správní úřady ve státě československém.
5. Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.
6. Nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů.
7. Nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád).
8. Nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení.
9. Zákon č. 141/1961 sb. Zákon o trestním řízení soudním (trestní řád).
10. Zákon č. 99/1963, občanský soudní řád.
11. Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád.
12. Zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích.
13. Zákon č. 634/1992 sb. o ochraně spotřebitele.
14. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
15. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.
16. Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.
17. Zákon č. 312/2002 sb. o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů.
18. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
19. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.
20. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.
21. Listina základních práv Evropské unie č. 2012/C 326/02
22. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
23. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU.

Literatura

1. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 308 s. ISBN 978-80-7380-233-2.
2. ČÍŽEK K., *Obrys řízení správního*. Praha: Jindřicha Mercyho sklad, 1888, 537 s.
3. HAVELKA J., *Nástin zásad správního řízení (podle judikatury Nejvyššího správního soudu)*, Praha, Všetečka a spol. 1927, 97 s.
4. HENDRYCH, D a kol. *Správní právo: Obecná část 6. vyd.* V Praze C.H. Beck, 2006, 792 s., ISBN 80-7179-442-2.
5. HENDRYCH, D a kol. *Správní právo: Obecná část. 8. vyd.* V Praze C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s., ISBN 978-80-7179-254-3.
6. HENDRYCH, Dušan, a kol. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009. 1481 s., ISBN 978-80-7400-059-1.
7. HORÁKOVÁ M., TOMOZSKOVÁ, V. a kol., *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Linde 2011, Praha, 296 s., ISBN 978-80-7201-845-1.
8. HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 452 s. ISBN 978-80-959-3.
9. KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4. Vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010. 786 s., ISBN 978-80-7380-261-5.
10. KÜHN, Zdeněk; BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy*. 1. vyd. Pelhřimov : Vydavatelství 999, 1999. 231 s. ISBN 80-901064-5-5.
11. MALÝ, K. a kol.: *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*. 4. vydání. Praha: Leges, 2010, 640 s. ISBN 978-80-872-39-4.
12. MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015, 176 s.. ISBN 80-7502-100-7.
13. RAJCHL J. (ed.) a kolektiv. *Správní řád : 10 let v akci*. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. 296 s., ISBN:978-80-87975-57-2
14. SCHELLEOVÁ, Ilona a kol. *Úvod do civilního řízení*. 1. vydání. Praha: Eurelex Bohemia, s.r.o., 2005, 227 s., ISBN 80-86861-81-3.
15. SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.
16. SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. ISBN 80-210-3237-5.

17. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. Vyd. Praha: ASPI, a.s., 2005, 464 s., ISBN 80-7357-060-2.
18. SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice, Právo na spravedlivý proces a České správní řízení*. Praha: Linde Praha a.s., 2007, s. 359. ISBN 978-80-7201-676-1.
19. *Pocta Vladimíru Mikule*, ASPI Publishing, 2002. ISBN 80-86395-47-2.
20. POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D., *Správní řád. Komentář*. 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, 816 s. ISBN 978-80-7400-598-5.
21. PRAŽÁK J., *Rakouské právo správní.*, Jednota právnická, 1906. 218 s.
22. PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 496 s. ISBN 978-80-7502-051-2.
23. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.
24. VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha, C. H. Beck 1999, 392 s. ISBN 80-7179-172-5.

Judikatura

1. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. července 1964 ve věci COSTA V. ENEL (6/64).
2. Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 17. 12. 1970 ve věci Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (11/70).
3. Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1984 ve věci Öztürk proti Německu, stížnost č. 8544/79.
4. Rozsudek ESLP ze dne 22. 10. 1984 ve věci Sramek proti Rakousku, stížnost č. 8790/79.
5. Rozsudek ESLP ze dne 25. 10. 1989 ve věci Allan Jacobsson proti Švédsku, stížnost č. 10842/84.
6. Nález ÚS Pl.ÚS 14/96 ze dne 5. 11. 1996.
7. Nález ÚS III.ÚS 226/95 ze dne 4. 7. 1996.
8. Rozsudek ESLP ze dne 23. 7. 2002 ve věci Janosevic proti Švédsku, stížnost č. 34619/97.

9. Nález ÚS Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002.
10. Nález ÚS IV.ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003.
11. Rozsudek NSS č.j. 2 Ads 40/2003-41 ze dne 20. 11. 2003.
12. Rozsudek NSS č. j. 5 A 69/2001-80 ze dne 20. 7. 2004.
13. Nález ÚS II. ÚS 623/02 ze dne 19. 10. 2004.
14. Nález US Pl.ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005.
15. Rozsudek NSS č. j. 7 A 79/2002-66 ze dne 13. 1. 2005.
16. Rozsudek NSS č. j. 2 As 47/2001-61 ze dne 27. 10. 2005.
17. Rozsudek NSS č. j. 5 As 36/2006 – 53 ze dne 4. 10. 2006.
18. Rozsudek NSS č. j. 4 As 75/2006 – 52 ze dne 28. 2. 2007.
19. Rozsudek NSS č. j. 1 Azs 55/2006-60 ze dne 25. 7. 2007.
20. Rozsudek NSS č. j. 6 As 16/2007-63 ze dne 13. 2. 2008.
21. Rozsudek NSS č. j. 2 As 20/2008-73 ze dne 22. 7. 2008.
22. Usnesení ÚS III.ÚS 880/08 ze dne 28. 1. 2009.
23. Usnesení NSS č. j. 6 Ads 88/2006 – 132 ze dne 21. 7. 2009.
24. Rozsudek NSS č.j. 4 Ads 114/2009-49 ze dne 28. 8. 2009.
25. Rozsudek NSS č.j. 1 As 96/2008-115 ze dne 22. 1. 2009.
26. Nález ÚS I.ÚS 1849/08, ze dne 18. 2. 2010.
27. Rozsudek NSS č.j. 1 As 33/2011-58 ze dne 12. 4. 2011.
28. Rozsudek NSS č.j. 2 As 78/2010-49 ze dne 30. 6. 2011.
29. Rozsudek NSS 5 Azs 2/2012-49 ze dne 2. 8. 2012.
30. Rozsudek NSS č.j. 1 As 136/2012-23 ze dne 27. 11. 2012.
31. Rozsudek NSS č.j. 8 As 7/2011-73 ze dne 30. 10. 2012.
32. Rozsudek NSS č.j. 1 As 114/2012-27 ze dne 7. 11. 2012.
33. Rozsudek NSS č.j. 1 As 188/2012 – 30 ze dne 18. 4.2013.
34. Rozsudek NSS č.j. 6 As 13/2013-33 ze dne 30. 5. 2013.
35. Rozsudek NSS č.j. 1 As 20/2013-64 ze dne 27. 6. 2013.
36. Rozsudek NSS č. j. 9 As 4/2014-33 ze dne 17. 4. 2014.
37. Rozsudek ESLP ze dne 2. 10. 2014 ve věci Delta pekárný a. s. proti České republice stížnost č. č. 97/11.

Ostatní prameny

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád.
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
3. Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.
4. Evropský ombudsman, kodex řádné správní praxe, Dostupný z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces#/page/1>
5. FIALA, Z. Několik poznámek k projednávání návrhových přestupků, dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/spravnitrestani/FialaZdenek.pdf
6. KESSLER, T., epravo.cz „Zpoplatněný“ podnik versus zásada oficiality, publikováno 30. 3. 2017, dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zpoplatneny-podnet-versus-zasada-oficiality-105718.html>
7. Oživení, o.s., Žaloba ve věci zpoplatnění postupu na ÚOHS, publikováno dne 8. 12. 2017, dostupné z: <https://www.oziveni.cz/2017/02/zaloba-ve-veci-zpoplatneni-podnetu-na-uohs/>
8. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.
9. POTĚŠIL, L. Základní zásady činnosti správních orgánů dle z.č. 500/2004 Sb., Brno, 2006. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Právnická Fakulta. Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva., s. 80.
10. SLÁDEČEK V., Zákon o Veřejném ochránci práv a dobrá správa. PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci, dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf
11. Usnesení Evropského parlamentu C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS), dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1521917129527&uri=CELEX:52001IP0245>

12. Usnesení Evropského parlamentu č. j. P7_TA(2013)0004, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1521904466937&uri=CELEX:52013IP0004>
13. Vyjádření Evropské komise pod č. j. A7-0369/2012 / P7_TA-PROV(2013)0004, dostupné z:
[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2024\(INI\)#tab-0](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2024(INI)#tab-0)
14. Vyjádření předsedy ÚOHS Petra Rafaje, irozhlas.cz, publikováno dne 7. 8. 2017, dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/antimonopolni-urad-haji-poplatek-10-tisic-uz-nemusime-resit-skodolibe-podnety_1708071400_hm
15. Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 46 ze dne 6. 11. 2006, dostupný z.: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Seznam použitých zkratek

Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů
EÚLP	Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
SFEU	Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie
ESD	Evropský soudní dvůr
ÚS	Ústavní soud
NSS	Nejvyšší správní soud
Lisabonská smlouva	Lisabonská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské Unii a smlouvu o založení evropského společenství

Závěrečná stránka

Název diplomové práce: Zásady správního řízení.

Klíčová slova: Správní právo, Správní řízení, Zásady správního řízení.

Title: Principles of administrative procedure.

Key words: Administrative law, Administrative procedure, Principles of administrative procedure.