

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostního managementu

Katedra správního práva a správní vědy

**Základní zásady činnosti správních orgánů a
jejich praktická aplikace**

Bakalářská práce

Basic Principles of Administrative Bodies and Their Practical Application

Bachelor Thesis

VEDOUCÍ PRÁCE
doc. JUDr. Sovová Olga PhD.

AUTOR PRÁCE
Jan Zachoval

PRAHA
2022

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat paní docentce JUDr. Olze Sovové Ph.D., vedoucí bakalářské práce, za její odborné vedení, cenné rady a připomínky, vstřícnost při jejím zpracování a za její rychlou komunikaci. V neposlední řadě patří poděkování mé rodině, která mě po celou dobu studia na Policejní akademii České republiky v Praze podporovala.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Telči, dne 7. 3. 2022

Jan ZACHOVAL

ANOTACE

Práce se zabývá nejprve základním vysvětlením pojmů důležitých pro celkovou orientaci v práci, jako je například veřejná správa, správní řád, správní řízení a následný vývoj správního řízení v historii. Poté se teoretická část práce věnuje rozbořem jednotlivých základních zásad správního řádu včetně jejich zakotvení v Ústavním právu a také rozbořem základních zásad procesních, včetně jejich vzájemného vztahu. V praktické části jsou blíže rozebrány případy policejního správního orgánu zaměřené na řízení při vydání a odnětí zbrojního průkazu s aplikací jednotlivých základních zásad správního řádu. Shrnutí práce v závěru hodnotí základní zásady, jejich užití správním orgánem v daných případech práce, či jejich možný rozpor.

KLÍČOVÁ SLOVA

správní právo * správní řád * správní řízení * správní orgán * základní zásady * zbrojní průkaz *

ANNOTATION

My Bachelor Work first talks about basic explanation of the terms, which are important for the orientation in my Bachelor Work, eg. Public Administration, Administrative Code, Civil Proceeding follows by historical development of civil proceedings. In the theoretical part of my Bachelor Work I also talk about analysis of basic rules of the administrative code and their protecting by the Constitutional Law and also about analysis of basic civil proceeding rules including their attitude. In the practical part of my Bachelor Work I analyse cases of the police administrative authority focused on proceedings during Gun Licence issuing and its revocation on the other hand. There are applicated basic rules of the administration code in these concrete cases above. The end of my Bachelor Work evaluates basic rules of administrative code, their application by the administrative authority in the concrete cases, or their possible discrepancy.

KEYWORDS

Administrative * Law * Administrative Code * Civil Proceedings * Administrative Authority * Basic Rules * Gun Licence

SEZNAM ZKRATEK

- aj. – a jiné
- apod. – a podobně
- ČR – Česká republika
- KS – Krajský soud
- mj. – mimo jiné
- např. – například
- příp. – případně
- resp. – respektive
- tj. - to je
- tzv. – tak zvané
- ÚS – Ústavní soud

OBSAH

1.	Úvod.....	8
2.	Základní pojmy	10
2.1	Veřejná správa	10
2.2	Státní správa a samospráva.....	11
2.3	Správní právo.....	12
2.4	Správní řád	13
2.5	Správní řízení.....	14
2.6	Subjekty veřejné správy.....	15
2.7	Subjekty správního řízení.....	15
3.	Historický exkurz.....	17
4.	Základní zásady činnosti správních orgánů a jejich zakotvení v teorii práva a právu ústavním	25
4.1	Zásada legality	30
4.2	Zásada materiální pravdy.....	38
4.3	Zásada dobré správy a součinnosti s dotčenými osobami	40
4.4	Zásada smírného řízení.....	43
4.5	Zásada rychlosti a hospodárnosti (procesní ekonomie)	43
4.6	Zásada procesní rovnosti.....	46
4.7	Zásada součinnosti mezi správními orgány	49
5.	Procesní zásady správního řízení	50
5.1	Zásada dispoziční.....	52
5.2	Zásada oficiality.....	53
5.3	Zásada písemnosti a ústnosti	54
5.4	Zásada neveřejnosti.....	55
5.5	Zásada dvojinstančnosti řízení	55
5.6	Zásada jednotnosti a koncentrace řízení	56
5.7	Zásada vyhledávací a projednací	56
5.8	Zásada řádného odůvodnění	57
5.9	Zásada zjištění skutečného stavu věci.....	58
5.10	Zásada volného hodnocení důkazů	58
6.	Aplikace základních zásad v praktické činnosti správního řízení Odboru služby pro zbraně a bezpečnostní materiál.....	59
6.1	Rozbor základních zásad při vydání zbrojního průkazu	60

6.2	Rozbor základních zásad při odnětí zbrojního průkazu.....	64
7.	Závěr.....	67
	Seznam použité literatury, zdroje	68

1. Úvod

Jako téma bakalářské práce jsem zvolil problematiku týkající se jedné z klíčových oblastí správního práva. Správního práva, které je bezesporu vůbec nejrozsáhlejším odvětvím veřejného práva, zahrnujícím nesmírně širokou škálu nejrůznějších oborů. Namátkou budu jmenovat ty nejznámější a nejfrekventovanější oblasti - dopravu, evidenci obyvatel, poštu, kulturu, stavebnictví, správní a přestupkové řízení, vodní hospodářství, odpadové hospodářství, státní a vnitřní správu, zdravotnictví, zbraně a střelivo, životní prostředí či stavebnictví. Je zřejmé, že jde o odvětví práva, které jedince provází po celý život, lze s klidem říci, že jej provází již od narození až po konec života. Již po narození je jméno novorozence zapsáno do matriky, následně je mu vydán rodný list. Dověšením věku šesti let nastupuje povinnost školní docházky, po níž je jedinec přijat na střední, posléze i vysokou školu. Dověšením patnáctého roku věku je každému občanu vydán občanský průkaz, většina obyvatel je držitelem cestovního pasu a mnozí jsou také držiteli zbrojního průkazu. Drtivá většina populace je dále držitelem řidičského průkazu, který opravňuje usednout za říditka či volant. A právě díky tomu, že jsme řidiči motorových vozidel, vystavujeme se sankčnímu postihu za nejrůznější přestupky v dopravě. V rámci kontaktu se správním právem je jedincům vydáván i oddací list, stvrzující uzavření manželství. Každý občan se v průběhu svého života mnohokrát setkává se systémem zdravotnictví, ať již při povinném očkování, tak i při nemoci či úrazu. Řada obyvatel si postaví vlastní dům. Takto by bylo možno ve výčtu oblastí, při nichž se občan setkává se správním právem, ještě dlouho pokračovat.

V úvodu této bakalářské práce jsem zmínil, že správní právo jako právo veřejné upravuje vztahy, v nichž státní orgány vystupují jako nadřízené nositelé moci vůči podřízeným osobám, jimž jsou uloženy povinnosti.¹ Vedle teorie zvláštního práva spolu s materiální organickou teorií členění práva veřejného a soukromého je veřejným právem úhrn právních norem, v nichž je alespoň jeden subjekt právního

¹ RYSKA, Radovan. *Slovník základních pojmů z práva*. Praha: Fortuna. 1998. ISBN 80-7168-554-2, s. 40

poměru nositelem veřejné moci (protože má k tomu odpovídající pravomoc, odpovědnost, nebo je jako nositel veřejné moci organizován).

Jde tedy o právní vztahy, v nichž vystupuje stát. Je tedy zřejmé, že stát zaručuje svým občanům celou řadu práv, přičemž těmi nejpodstatnějšími právy jsou bezesporu práva sociální, včetně práva na vzdělání a zdravotní péči. Stát svým občanům ručí rovněž za bezpečnost a právní ochranu, stejně jako ochranu jejich osobnosti. Mezi tato práva patří rovněž právo na informace, jakož i právo sdružovat se v politických i nepolitických organizacích. Naproti tomu stát od svých občanů přirozeně vyžaduje i povinnosti. Především po občanech požaduje dodržování zákonů. Mezi povinnosti občanů lze například zařadit i povinnost platit daně, stejně jako další státem stanovené platby. Jako příklad je zde možno uvést sociální a zdravotní pojištění, stále více kritizované televizní a rozhlasové poplatky, ale například také poplatky za odvoz odpadků. Další povinností je i povinnost branná, která je díky zrušení vojenské základní služby povinností neoprávněně opomíjenou.

V této práci budu postupovat od základního pojednání ke zvláštnímu, tedy cílem práce je nejen analýza základních zásad činnosti správních orgánů a jejich aplikace v praxi, ale také v teoretické části vysvětlení pojmů týkajících se základů správního práva, neboli státní správy, pojmů správního řízení a představíme si správní řád a pohled do historie. Součástí práce je vyhodnocení užití základních zásad v praxi, a to při činnosti Policie ČR, Odboru služby pro zbraně a bezpečnostní materiál při vydání a odnětí zbrojního průkazu. V neposlední řadě se pokusím poukázat na rozpor procesu správního řízení se základními zásadami a na závěr zhodnotím, zda byl cíl práce naplněn s případným navrhaným řešením.

K bakalářské práci bylo užito metody historického výkladu, ze kterého zjišťuji úmysl zákonodárce, neboli smysl zákona. Cíl právní úpravy se vyjadřuje přímo v konkrétním textu zákona. Zvláštní důležitost tedy z hlediska interpretace práva zde mají obecná ustanovení zákona, případně základní zásady výkladu konkrétních ustanovení. K této metodě výkladu je nutno zmínit užití všech

ostatních postupů, neboli metod výkladu, kdy se při historickém výkladu rozšiřuje objekt a cíl interpretace².

2. Základní pojmy

Cílem této bakalářské práce je provedení analýzy základních zásad činnosti správních orgánů, jakož i jejich praktická aplikace. Než se však budu věnovat těžišti své bakalářské práce, je nezbytné seznámit se s některými pojmy, s nimiž se bude v práci pracovat a které se tudíž budou v práci objevovat. Jde především o již zmiňované pojmy, kterými jsou: správní právo, správní řízení, správní řád, správní orgán, správní zásady.

2.1 Veřejná správa

V souladu s principem suverenity lidu a principem dělby moci je v článku 2 odst. 1) Ústavy³ (dále jen „Ústava“) zakotveno, že zdrojem veškeré státní moci je lid, který ji vykonává prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní. Součástí moci výkonné je právě veřejná správa, již je třeba rozumět jako činnosti vykonávané ve veřejném zájmu, při řízení veřejných záležitostí. Jde o záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle, zásadně zaměřenou do budoucna. Veřejnou správu lze dělit podle více kritérií, pro potřeby této práce postačí dělení na státní správu, jejímž nositelem je stát, dále samosprávu (ať již územní, profesní či jinou a ostatní veřejnou správu (např. veřejná služba v oblasti televizního vysílání poskytované Českou televizí, aj. ⁴)

Veřejnou správou lze tedy rozumět správu společnosti, správu státu, a to jak státu jako celku, tak i jeho jednotlivých územních jednotek jako složek územní organizace státu. To znamená, že jde o správu veřejných záležitostí ve společnosti, která je zorganizovaná ve stát, je projevem realizace výkonné moci ve státě. Podle Průchy je pojem veřejná správa ústředním pojmem celého správního práva⁵. Veřejnou správou tedy rozumíme správu veřejných záležitostí.

² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva. 7. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 335 s. ISBN 978-80-7380-652-1 s. 147-148

³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,

⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 6

⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část 8, doplněné a aktualizované vydání.* Vydavatelství a nakladatelství DOPLNĚK Aleš Čeněk s. r. o. 2012. ISBN 978-80-7239-281-0, s. 48

Tato správa je realizována jednak jako projev moci ve státě ve formě státní správy a jednak jako nejrůznější činnosti v samosprávě. Veřejnou správu lze tedy charakterizovat jako činnost, která je vykonávána na základě zákonů a místních správních předpisů a ostatních prováděcích předpisů⁶. Veřejná správa je protipólem správy soukromé, například při ochraně vlastního majetku. Podstatný je fakt, že veřejná správa je mnohem více regulována právem než správa soukromá.

Veřejná správa je nesmírně široký pojem a můžeme ji charakterizovat jako:

- **veřejnou činnost**, tzv. funkční pojetí veřejné správy, přičemž tato správa může mít povahu vrchnostenské či fiskální veřejné správy (vykonávaná formou práva soukromého). Za zdůraznění stojí zmínka o prvním typu veřejné správy, tedy vrchnostenskou povahu, při níž jde o činnosti nařizovací, které mají povahu **veřejné moci**,
- veřejnou správu jako **soubor institucí** (institucionální pojetí). Jde o soubor osob a institucí (orgánů a subjektů veřejné správy), které vykonávají veřejně prospěšnou činnost,
- systém, který v sobě zahrnuje dva subsystémy, tedy **státní správu a samosprávu**⁷.

2.2 Státní správa a samospráva

Ve Slovníku základních pojmů práva autora Radovana Rysky najdeme pod heslem státní správa jednak činnost orgánů výkonné moci státu a jednak soustavu výkonné moci státu, zatímco pod pojmem samospráva pak oprávnění organizačního celku samostatně spravovat a obstarávat své záležitosti. Samospráva obvykle patří určitým územním celkům, typicky obcím⁸. Až do roku 1990 byla v Československu veřejná správa představována toliko státní správou, když existující soustava národních výborů představovala územní orgány státní

⁶ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: KEY PUBLISHING s. r. o. 2008. ISBN 978-80-87071-92-2, s. 49

⁷ BŘEŇ, Jan. *Základní charakteristika veřejné správy. 2. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Institut pro veřejnou správu 2019. ISBN – 978-80-86976-29-7, s. 16 a. n.

⁸ RYSKA, Radovan. *Slovník základních pojmů z práva*. Praha: Fortuna. 1998. ISBN 80-7168-554-2, s. 46, resp. 46

moci a správy. Ve zmíněném roce 1990 pak byla samospráva znovuobnovena na obecní úrovni a v roce 2000 na úrovni krajské.

Uvedl jsem, že veřejná správa se dělí na dva subsystemy, z nichž tím prvním je **státní správa**. Je nezbytné si uvědomit, že právě tato správa tvoří základ každé veřejné správy, neboť bez existence státní správy by nebyla možná ani existence státu. Státní správu lze rozdělit na **státní správu ústřední** (ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy) a **státní správu územní** (územní správní úřady - finanční či katastrální úřady). Z hlediska výkonu lze dělit státní správu na **přímou** (vykonávanou jednotlivými správními úřady, tj. orgány státu) a **nepřímou** (vykonávají ji jiné než státní orgány, jako příklad lze uvést obecní či krajské úřady jakožto orgány územních samosprávných celků).

Pokud jde o členění **samosprávy**, ta se člení na **samosprávu územní** (kterou vykonávají obce a kraje jako základní a vyšší územní správní celky) a **samosprávu zájmovou** (např. profesní komory s povinným členstvím – Česká lékařská komora, Česká advokátní komora, Česká stomatologická komora, aj., dále pak komory s nepovinným členstvím (Hospodářská komora ČR, Agrární komora ČR, vysokoškolská správa)⁹.

2.3 Správní právo

Pokud vymezím pojem správní právo, pak se v první řadě jedná o součást veřejného práva, tedy práva, které je řazené vedle práva ústavního, trestního a finančního do práva veřejného. I správní právo chrání veřejný zájem, práva a povinnosti fyzických i právnických osob a to v oblasti veřejné správy. Správní právo je odvětvím právního řádu, přičemž jeho předmětem je regulace vztahů, které se vytvářejí při uskutečňování veřejné správy. Jde tedy o souhrn právních norem, které vytváří předpoklady a podmínky pro výkon veřejné správy. Správní právo lze rovněž vymezit i jako vědu o právu a pedagogickou disciplínu¹⁰.

Hovořím-li tedy o správním právu, mám na mysli relativně samostatnou, ovšem integrální a integrovanou součást českého právního řádu jako celku. Jak jsem již

⁹ BŘEŇ, Jan. *Základní charakteristika veřejné správy. 2. aktualizované a rozšířené vydání.* Praha: Institut pro veřejnou správu 2019. ISBN – 978-80-86976-29-7, s. 21

¹⁰ GADASOVÁ, Dalimila, Milan Polján. *Správní právo, část obecná, část procesní.* Vydavatelství Univerzity Olomouc 2017. ISBN 80-7067-687-6, s. 20

avedl, funkcí správního práva je regulace vztahů, které vznikají při výkonu moci ve státě, ve sféře tzv. veřejné správy. Správní právo na jedné straně vykazuje rysy, jež jsou společné právu jako celku, na straně druhé pak vykazuje oproti jiným právním odvětvím poměrně značné odlišnosti, typické právě pro právo správní¹¹. Podle Hendrycha je správním právem soubor veřejnoprávních norem, upravující organizaci a činnost veřejné správy, neboli soubor právních pravidel představující správní právo jako odvětví platného práva, který je vytvářen rozsáhlým množstvím pramenů různé právní síly a původu. Základním členěním správního práva rozlišujeme obecnou část a část zvláštní¹².

Správní právo pak dále členíme na:

- Správní právo organizační (zahrnuje organizaci veřejné správy),
- Správní právo hmotné (úprava jednotlivých oblastí a úseků veřejné správy),
- Správní právo trestní (úprava odpovědnosti za správní delikty)
- Správní právo procesní (úprava procesního postupu při rozhodování o právech a povinnostech účastníků správního řízení před orgány státní správy)¹³.

2.4 Správní řád

Základním pramenem správního práva procesního je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů¹⁴. Je procesním právním předpisem, který upravuje pravidla řízení, která probíhají před úřady. Zákon byl schválen 24. 6. 2004, posléze dne 24. 9. 2004 publikován ve Sbírce zákonů a účinnosti nabyl 1. ledna 2006. Zrušil zákon č. 71/1967 Sb. (správní řád). Zákon obsahuje 184 paragrafů, a do současné doby (1. března 2022) byl již 14x novelizován. Přes tento počet novelizací, z nichž ani jedna nebyla tzv. komplexní, lze tento právní předpis považovat za velice stabilní. Správní řád upravuje veřejnoprávní proces, tedy

¹¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část 8, doplněné a aktualizované vydání*. Vydavatelství a nakladatelství DOPLNĚK Aleš Čeněk s. r.o. 2012. ISBN 978-80-7239-281-0, s. 14

¹² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecní část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 599, ISBN 978-80-7400-624-1, s. 12

¹³ TOMANCOVÁ, Jaroslava, SCHELLE, Karel a kol. *Právní nauka*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2004. ISBN 80-86432-78-5, s. 52-53

¹⁴ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů

postup správních orgánů při výkonu veřejné správy, tedy na veškerou veřejnoprávní činnost správních orgánů vůči dotčeným osobám (fyzickým a právnickým)¹⁵. Tento správní řád představuje obecnou a výchozí úpravu a je tedy obecným procesním předpisem, jímž se řídí většina řízení, která probíhají před správními úřady. Je však třeba si uvědomit, že procesní úprava správního řízení jak ji lze nalézt ve správním řádu není ani jediná a není ani úplná. Každý jiný zákon může pro určitý úsek činnosti správních orgánů stanovit odchylky od obecného správního řádu, nebo dokonce stanovit samostatnou zvláštní právní úpravu správního procesu¹⁶.

2.5 Správní řízení

Správní řád ve svém paragrafu 9¹⁷ nabízí definici správního řízení. V tomto ustanovení je uvedeno: „správní řízení je 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“.

Pojem správní řízení lze nahradit i pojmem správní proces. Podle Rysky¹⁸ jde o řízení, v němž o právech a právem chráněných zájmech či povinnostech fyzických a právnických osob rozhodují v oblasti státní správy státní orgány. Správním řízením lze tedy rozumět právem upravený postup správních orgánů, jehož výsledkem jsou tzv. akty aplikace práva. Správní řízení lze rozdělit na správní řízení obecné a správní řízení zvláštní.

V případě zvláštního správního řízení jde o řízení, v němž existují určité výjimky u některých dílčích otázek, které jsou stanoveny ve zvláštním předpise. Typickým příkladem zvláštního řízení je například řízení stavební, či řízení celní nebo daňové.

¹⁵ TOBEK, Ivan, Karel HRUŠKA a Petr VOŘÍŠEK, *Správní řád, 2. aktualizované vydání*. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2019. ISBN 978-80-86-976-53-2, s. 8

¹⁶ NEDOROST, Libor, Zdeněk Sovák. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia 2002, ISBN 80-86432-17-3, s. 23

¹⁷ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů, § 9

¹⁸ RYSKA, Radovan. *Slovník základních pojmů z práva*. Praha: Fortuna. 1998. ISBN 80-7168-554-2, s. 50

Obecné správní řízení je upraveno ve správním řádu. Jde o rozhodování prakticky ve všech oblastech i na všech úsecích veřejné správy. A právě zde je možné se setkat se základními zásadami ve správním řízení, jejichž respektování v celém průběhu správního řízení je základní podmínkou úspěšného fungování státní správy. A právě tyto zásady budou předmětem další části práce¹⁹.

2.6 Subjekty veřejné správy

Český právní řád rozeznává tři subjekty veřejné správy. Tím prvním a bezesporu hlavním je **stát**, který vykonává veřejnou správu jako státní správu, a to jednak přímo prostřednictvím svých orgánů, anebo nepřímo prostřednictvím nestátních subjektů veřejné správy, na něž byl výkon státní správy přenesen. Dalším subjektem veřejné správy jsou **právnícké osoby** (a to jak veřejné, tzv. veřejnoprávní korporace, tak i práva soukromého). Subjektem veřejné správy jsou rovněž i subjekty práva soukromého, tedy **fyzické i právnícké osoby**. Jako příklad lze uvést osoby provozující stanice technické kontroly na základě oprávnění krajského úřadu, ale například také příslušníky veřejných stráží, např. stráž přírody, stráž myslivecká, lesní či rybářská)²⁰.

2.7 Subjekty správního řízení

Český právní řád řadí mezi subjekty správního řízení jednak **správní orgány** a jednak **účastníky řízení**. Správním orgánem je ten orgán, jemuž přísluší ve správním řízení rozhodovat. Nesmírně důležité je řešení otázky příslušnosti správního orgánu, která může být věcná, (případně funkční) a místní. Tímto jsou správní orgány příslušné jednat a rozhodovat jen ve věcech, které jim byly svěřeny na základě zákona. Působnost správních orgánů je dána v určitém věcně vymezeném okruhu otázek a na určitém území. Subjektem správního řízení jsou rovněž účastníci správního řízení. Jsou jimi ti, jichž se mají týkat účinky správního rozhodnutí. Jde tedy o ty, o jejichž právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno, jakož i ti, jejichž právem chráněné zájmy či povinnosti mohou být rozhodnutím správního orgánu dotčeny, a v neposlední řadě

¹⁹ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: KEY PUBLISHING s. r. o. 2008. ISBN 978-80-87071-92-2, s. 55

²⁰ BŘEŇ, Jan. *Základní charakteristika veřejné správy. 2. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Institut pro veřejnou správu 2019. ISBN – 978-80-86976-29-7, s. 16 a. n.

také ti, kteří tvrdí, že mohou být uvedeným rozhodnutím dotčeni. Účastníky mohou být rovněž ti, jimž postavení účastníka přiznává zvláštní právní předpis (typicky stavební zákon)²¹. Pro tyto osoby používá správní řád pojem dotčená osoba neboli účastník, který může být rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech a povinnostech.

vybraná judikatura k věcné příslušnosti

Rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2003, čj. 7 A 76/2002. Věcnou příslušnost ve správním řízení určuje kompetentní správní orgán nejen odvětvově, ale určuje též, který stupeň orgánu v hierarchické struktuře správy má rozhodovat v tom kterém stupni správního řízení. Jestliže rozhodl v odvolacím správním řízení jako odvolací orgán jiný správní orgán (zde: krajský úřad namísto ministerstva), rozhodl tak jako orgán nikoli funkčně nepřislušný, nýbrž jako orgán nepřislušný věcně. Rozhodnutí věcně nepřislušného správního orgánu je nulitním správním aktem, zatímco nedostatek funkční příslušnosti při rozhodování ve správním řízení odůvodňuje toliko závěr o vadnosti nezákonnosti takového správního rozhodnutí, nikoliv tedy závěr o jeho nulitě²².

vybraná judikatura k místní příslušnosti

Rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 27. 6. 2008, čj. 10 Ca 93/2008-33. Rozhodnutí vydané místně nepřislušným orgánem způsobuje, že rozhodnutí je vadné a je dán důvod k jeho zrušení. Porušení kritéria místní příslušnosti představuje vadu řízení, která zakládá nezákonnost rozhodnutí, nikoliv však nicotnost. K této vadě musí soud přihlídnout z úřední povinnosti²³.

²¹ TOMANCOVÁ, Jaroslava, SCHELLE, Karel a kol. *Právní nauka*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2004. ISBN 80-86432-78-5, s. 56

²² PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 47

²³ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 49

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve svém paragrafu 1 zavádí označení **správní orgán**²⁴, jehož označuje jako jednoho z účastníků řízení, tedy nositelů procesních práv a povinností, kteří mají vliv na průběh řízení. Zákon dále uvádí, že subjektem správního řízení je vedle správního orgánu, který vystupuje jako subjekt veřejné správy vybavený odpovídající pravomocí a provádí vlastní řízení, také účastník řízení (resp. procesní strany). Jde o osoby, vůči nimž je pravomoc vykonávána a jichž se účinky správních rozhodnutí týkají²⁵.

3. Historický exkurz

Předtím, než se budu věnovat samotnému jádru bakalářské práce, jímž je rozbor základních zásad činnosti správních orgánů včetně jejich praktické aplikace, je vhodné se velmi stručně seznámit s vývojem správního řízení na území současné České republiky s důrazem na právní zakotvení zásad správního řízení, neboť nejzásadnějšími úpravami pro dnešní správní řízení byly úpravy z let 1928 a 1967, které byly určující pro další vývoj a jsou obsahem s dnešní právní úpravou srovnatelné.

Rok 1848

Čechy, Morava i Slovensko byly, jak známo, až do roku 1918 součástí Rakousko - uherské monarchie. Zásadní změnu ve struktuře i činnosti rakouské správy přinesl až revoluční rok 1848. S tímto rokem jsou spojeny dvě zásadní změny. Jednak byla zavedena samospráva a tím i dvojkolejnost veškeré správy vůbec a za druhé byl dovršen nesmírně dlouhý proces postátnění správy tím, že vrchnostenská (partimoniální) správa byla zrušena a byla nahrazena důsledně správou státní (zeměpanskou). Uvedené změny byly dalekosáhlé a to i v oblasti vztahů, které je možno nazvat vztahem občana a státu. Poprvé v historii se tento vztah ukazuje jako vztah svobodného a nezávislého občana, který je v oblasti správy rovnocenným partnerem státních orgánů. Občan přestal být poddaným

²⁴ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů, § 1

²⁵ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Vydání osmé*. Nakladatelství C. H. Beck Praha, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3, s. 3

státu či vrchnosti, jehož postavení v podstatě záviselo na libovůli státních orgánů. Uvedené změny se projeví rovněž zavedením správního soudnictví²⁶.

V platném rakouském právním řádu bylo zakotveno rovněž řízení před správními orgány. Ve správním procesu postupovala praxe obdobně jako v procesu soudním, ovšem bez uplatňování zásady obžalovací, nýbrž inkviziční. Praxe správních orgánů porušovala v trestním řízení správním zásadu *nullum crime sine lege* a rozšiřovala oblast trestních přestupků za hranice zákona tím, že stíhala rovněž taková jednání, která sice nebyla v zákoně uvedená, nicméně byla za trestná prohlášena správními orgány (typicky policií). V rukou jednoho orgánu se tak soustřeďovala jak moc nařizovací (normotvorná), tak soudní i výkonná²⁷.

Rok 1918

S rokem 1918 a datem 28. října je spojeno vyhlášení samostatného Československého státu. Stalo se tak zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu Československého²⁸, který byl právě tento den vyhlášen. Tento zákon, běžně nazývaný jako „recepční norma“ v článku 2, stanovil, že veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti. Tímto ustanovením byla zajištěna právní kontinuita s rakousko-uherským právním řádem a veřejnou správou pak byla zajištěna tzv. recepční normou. Nový stát recipoval z Rakouska-Uherska aktuálně platný právní řád, jakož i podobu státních a samosprávných orgánů s tím, že orgánem jednomyslné vůle celého národa jakož i státní svrchovanosti se stal v novém státě Národní výbor²⁹.

Vládní nařízení č. 8/1928

První historickou kodifikací správního řízení bylo v Československu Vládní nařízení číslo 8/1928 Sb. ze dne 13. ledna 1928, jež neslo název O řízení ve

²⁶ MALÝ, Karel, Florián Sivák, Vladimír Kindl. *Dějiny státu a práva v Československu do r. 1918*. I. díl. Praha: Panorama. 1988. ISBN 80-7201-045-X, s. 401

²⁷ MALÝ, Karel a kolektiv autorů. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde a. s. 1997. ISBN 80-7201-045-X, s. 236

²⁸ Zákon č. 11/1918 Sb. o zřízení, samostatného státu československého ze dne 28. října 1918

²⁹ SCHELLE, Karel. *Vývoj správy v předválečném Československu I. část (1918-1927)*. Brno: Masarykova univerzita 1991. ISBN 80-210-0314-6, s. 31

věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení)³⁰. Jednalo se o prováděcí právní předpis vydaný na základě čl. 10 zákona č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy³¹ (dále jen „zákon o organizaci politické správy“). Uvedený správní řád se jeví jako jednotný a soustavný procesní řád ve správních věcech. Je však třeba si uvědomit, že platil pouze před určitými správními orgány. Pro správní řízení před jinými než politickými úřady platily dřívější sporé a nedokonalé procesní předpisy³².

Uvedené vládní nařízení bylo vydáno jako prováděcí předpis, který byl vydán na základě článku 10 zákona o organizaci politické správy. Toto vládní nařízení, které bylo právně závazné pro celé území Československa, zavádělo dvojinstační řízení, přičemž v první instanci byl příslušným politickým správním orgánem úřad okresní a ve druhé instanci pak úřad zemský. Uvedené vládní nařízení se v hlavě II, nazvané Řízení do vydání závěrečného rozhodnutí první stolice, v oddíle I, nazvaném Všeobecné zásady, výslovně zmiňuje o zásadách, nicméně je možno zmínit informaci z důvodové zprávy k současně platnému správnímu řádu, podle něž zmíněné vládní nařízení doposud nebylo po stránce obsahové ani legislativně technické formy překonáno.

Vládní nařízení se ve zmíněné hlavě II, oddíl I zmiňuje o všeobecných zásadách, jakož i o úpravě důkazního řízení³³. V § 41 vládního nařízení byly stanoveny dva možné způsoby zahájení správního řízení. Jednak na základě zásady oficiální, tedy zahájení řízení z moci úřední a zahájení řízení na základě uplatnění zásady dispoziční, kdy je řízení zahajováno z podnětu stran³⁴. Další v zákoně zakotvenou zásadou byla zásada materiální pravdy, podle níž byl úřad povinen zjistit pravou skutkovou podstatu věci, která měla tvořit základ pro samotné rozhodnutí. Zmínit lze rovněž zásadu volného uvažování původu (volného hodnocení důkazů), zásadu vyšetřovací a také zásadu procesní ekonomie. V tomto ustanovení se

³⁰ Vládní nařízení č., 8/1928 Sb. o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení)

³¹ Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy ze dne 14. 7. 1927, čl. 10

³² GADASOVÁ, Dalimila, Milan Polján. *Správní právo, část obecná, část procesní*. Vydavatelství Univerzity Olomouc 2017. ISBN 80-7067-687-6, s. 118

³³ Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), hl. 2, oddíl 1

³⁴ Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), § 41

konstatuje, že řízení má být vedeno tak, aby byl zjištěn stav věci směřodatný pro rozhodnutí a aby řízení bylo vedeno co nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a nejlevněji. Úřad postupuje z úřední moci, rozhoduje o tom, které důkazy mají být provedeny, může rovněž provést ústní jednání proto, aby byl zjištěn skutečný stav věci, který je směřodatný pro rozhodnutí. Cílem pak je, aby celé řízení bylo vedeno co nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a také nejlevněji. Podle ustanovení § 45 odst. 6) pak správní orgán nepřihlíží k námitkám, které bez dostatečné omluvy nebyly stranami uplatněny při stanoveném ústním jednání³⁵. Povinností úředního orgánu je dbát na to, aby řízení bylo pokud možno ukončeno již při prvním ústním jednání, aby jednání nebylo protahováno rozvláčnostmi, případně uváděním okolností a důkazů, které s věcí nesouvisí. Tato povinnost je stanovena v § 46 odst. zmíněného vládního nařízení³⁶ ³⁷. Nelze v žádném případě opomenout zmínit fakt, že vládní nařízení, o němž jsme hovořili, bylo platné od roku 1928 až do roku 1955, tedy takřka 30 let.

Vládní nařízení č. 20/1955

V pořadí druhou kodifikací správního řízení bylo opět pouze Vládní nařízení, tentokrát z roku 1955. Vyšlo pod číslem 20 dne 22. 3. 1955 a neslo název „O řízení ve věcech správních“ (správní řád)³⁸. Toto vládní nařízení bylo vydáno na základě ustanovení § 33 odst. 1 a 3 zákona č. 13/1954 Sb., o národních výborech³⁹ a rušilo vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), které bylo označeno jako buržoazní přežitek. Účinnosti pak nabylo 1. 7. 1955 a již úvodní ustanovení napovědělo, že celý předpis bude poplatný změně poměrů, k nimž ve společnosti po roce 1948 došlo. Jako cíl této právní normy bylo deklarováno co nejdokonalejší plnění úkolů lidově-demokratické státní správy. Právě to pak mělo přispívat k ochraně práv a obecných zájmů pracujících a socialistických organizací. To vše pak mělo

³⁵ Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), § 45 odst. 6

³⁶ Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), § 46

³⁷ CODL, Daniel. *Uplatňování koncentrační zásady ve správním řízení. Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu II ...2006.* [online] © [cit. 2021-04-21]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/sp-2-19-codl-pdf.aspx, s. 65

³⁸ Vládní nařízení č. 20/1955 Sb. o řízení ve věcech správních (správní řád).

³⁹ Zákon č. 13/1954 Sb., Zákon o národních výborech, § 33 odst. 1 a 3

napomáhat k dodržování socialistické zákonnosti, státní disciplíny a uvědomělé kázně. I v této normě byla zakotvena zásada materiální pravdy. V § 18 totiž ukládalo správním orgánům zjišťovat podklady pro rozhodnutí co nejpřesněji a co nejúplněji⁴⁰. V ustanovení § 3 až 6 obsahovalo toto vládní nařízení základní pravidla řízení, v nichž se konstatuje, že řízení musí být využíváno k prohlubování spojení správních orgánů s lidem, k posilování důvěry pracujících v lidově demokratický státní aparát a zdůrazňuje těsnou součinnost s pracujícími⁴¹. Každou věc musí správní orgány vyřizovat s vědomím, že jejich hlavním úkolem je sloužit pracujícím, starat se o jejich potřeby a pečovat o jejich blaho. Důraz je kladem na výchovu pracujících k tomu, aby dobrovolně plnili svoje povinnosti v zájmu celku. Vedle těchto spíše propagandistických zásad najdeme v § 5 konstatování, že řízení je zahajováno na návrh nebo z vlastního podnětu správního orgánu. V tomto případě však jen tehdy, vyžaduje-li to obecný zájem nebo ochrana práv a oprávněných zájmů pracujících a socialistických organizací. V témže ustanovení lze nalézt i další zásady, konkrétně pak materiální pravdy, rychlosti řízení, jednoduchosti a ekonomiky řízení, stejně jako povinnost činit opatření k tomu, aby nedošlo k porušení státního, hospodářského nebo služebního tajemství. V § 6 je zakotvena povinnost správních orgánů soustavně prověřovat, zda způsob řízení odpovídá základním pravidlům, jakož i povinnost odstraňovat zjištěné závady⁴².

Vládní nařízení č. 91/1960 Sb.

Vládní nařízení č. 20/1955 Sb. bylo nahrazeno opět dalším Nařízením vlády, tentokrát s číslem 91/1960 Sb., o správním řízení⁴³. Tento právní předpis byl schválen 24. 6. 1960 a účinnosti nabyl již 1. 7. 1960. Vládní nařízení bylo vydáno na základě ustanovení § 45 zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech⁴⁴. V praxi se jednalo o extrémně stručný předpis, který obsahoval pouhých 36 paragrafů. Správní řád posiloval zcela jednoznačně roli národních výborů. Toto vládní nařízení již nehovořilo o správních orgánech, nýbrž pouze o národních

⁴⁰ Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), § 18

⁴¹ Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), § 3 až 6

⁴² Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), § 6

⁴³ Nařízením vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení

⁴⁴ Zákon č. 65/1960 Sb. Zákon o národních výborech, § 45

výborech. Právě tyto národní výbory byly nyní správními orgány. Byly to národní výbory, které zajišťovaly ochranu a uskutečňování práv a oprávněných zájmů občanů a organizací v souladu se zájmy a rozvojem socialistického státu a společností pracujících. Jejich úkolem byla rovněž výchova občanů k dodržování zákonů a pravidel socialistického pořádku, jakož i dobrovolnému a uvědomělému plnění povinností směrem ke společnosti a státu. Nařízení vlády č. 91/1960 Sb. v úvodních čtyřech paragrafech zakotvovalo základní zásady správního řízení⁴³, které byly vesměs anoncovány v duchu výše popsaných pravidel, která byla zcela jednoznačně poplatná panující ideologii a společenskému pořádku, tedy vedoucí úloze komunistické strany. Zásada materiální pravdy byla součástí § 8⁴⁵, v němž bylo konstatováno, že „Národní výbor příslušný k rozhodnutí ve věci je povinen zjistit co nejpřesněji a nejúplněji stav věci.“ Ze zakotvených zásad lze v první řadě zmínit zásadu socialistické zákonnosti, velký důraz je dále kladen na výchovu občanů, stejně důrazné je i přesvědčování k dobrovolnému plnění povinností před donucením ze strany státu. Je rovněž zajištěna ochrana práv občanů v souladu se zájmy a rozvojem socialistického státu a společností pracujících. Zakotvena je i pomoc a poučení občanů jakož i spolupráce s pracujícími i jejich společenskými organizacemi. Pod principem rozvoje socialistické demokracie je konstatováno zjednodušení právní úpravy, neformálnost řízení a jeho zkrácení, zakotvena je rovněž jednoduchost, rychlost a hospodárnost správního řízení. Jako nezbytnou je třeba považovat zásadu subsidiarity. Správní řád se užije jen tehdy, pokud jiné správní předpisy neobsahují vlastní úpravu⁴⁶.

Zákon č. 71/1967 Sb.

Teprve v roce 1967 se správní řád dočkal zákonné úpravy, což lze bezesporu považovat za značný pokrok oproti dřívějším úpravám. Jde o zákon⁴⁷, jehož přijetí nepochybně ovlivnilo probíhající demokratizační poměry ve společnosti a jehož přijetí bylo oproti správnímu řízení z roku 1960 nepochybně značným pozitivem. O kvalitě tohoto předpisu svědčí i fakt, že byl účinný velmi dlouhou dobu, konkrétně od počátku roku 1968 až do konce roku 2004, jakož i fakt, že tento

⁴³ Nařízením vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení

⁴⁵ Nařízením vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení, § 8

⁴⁶ Nařízením vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení

⁴⁷ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

zákon, platí po úpravách ve Slovenské republice do současné doby. Zákon, který byl co do rozsahu podstatně obsáhlejší než předpis z roku 1960, nabyl účinnosti 1. 1. 1968. Demokratizační tendence ve společnosti se bezesporu projeví i ve formulacích základních zásad činnosti, které byly zakotveny v ustanoveních paragrafů 3 a 4⁴⁸. Uvedené základní zásady jsou v zákoně označeny jako „základní pravidla řízení.“ V první řadě je možno zmínit zásadu materiální pravdy, vyjádřenou v paragrafu 3 odst. 5 formulací, která zní: „Rozhodnutí správního orgánu musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.“ V témže paragrafu byla zakotvena důležitá zásada zákonnosti, jakož i ochrana zájmů státu a společnosti⁴⁹. Mezi další základní pravidla můžeme zařadit:

- ochranu práv a zájmů občanů a organizací, jakož i vyžadování plnění povinností,
- dát účastníkům řízení příležitost, aby svá práva a zájmy mohli účinně hájit,
- poskytnutí pomoci a poučení účastníků řízení proto, aby pro neznalost předpisů neutrpěli v řízení újmu,
- zabývat se každou věcí, která je předmětem řízení, a vyřídit ji včas a bez průtahů,
- vést řízení hospodárně, bez zbytečného zatěžování občanů a organizací,
- vést řízení tak, aby posilovalo důvěru občanů ve správnost rozhodování, aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá a vedla občany k dobrovolnému plnění jejich povinností,
- k rozhodnutí, které vydal orgán v 1. Stupni, se lze odvolat k orgánu ve 2. stupni (tzv. dvojinstančnosti řízení)⁵⁰.

Vedle zmíněných zásad typických pro tzv. socialistickou zákonnost jde především o povinnost ochrany práv zájmů občanů a organizací, stejně jako povinnost důsledně vyžadovat plnění jejich povinností. Správní orgány jsou povinny postupovat ve správním řízení v úzké součinnosti s občany a organizacemi, stejně jako povinnost dát vždy občanům příležitost, aby mohli účinně hájit svá práva a

⁴⁸ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), § 3 a 4

⁴⁹ CODL, Daniel. *Uplatňování koncentrační zásady ve správním řízení. Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu II ...*2006. [online] © [cit. 2021-04-21]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/sp-2-19-codl-pdf.aspx, s. 68

⁵⁰ KÁŇA, Pavel, *Základy veřejné správy*. Ostrava, Montanex 2004. ISBN 80-7225-139-2, s. 68

zájmy. Správní orgány jsou povinny poskytovat občanům a organizacím pomoc a poučení pro případ, aby kvůli neznalosti právních předpisů neutrpěli ve správním řízení újmu.

Mezi povinnosti správního orgánu patří i povinnost každou věc, která je předmětem správního řízení, vyřídit svědomitě, odpovědně, včas, hospodárně a bez zbytečného zatěžování občanů a organizací. Důležitou zásadou je ta, která ukládá správnímu orgánu povinnost vždy se pokusit o smírné vyřízení věci, dovoluje-li to povaha případu⁵¹.

Zákon č. 500/2004 Sb.

Jak jsem již uvedl v úvodní části práce, v současné době správní proces upravuje zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád. Tento zákon byl schválen 24. 9. 2004 a účinnosti nabyl 1. 1. 2006. Zákon obsahuje v osmi hlavách 184 paragrafů, přičemž pro potřeby této práce je zásadní hlava II nazvaná „Základní zásady činnosti správních orgánů“, obsahující v paragrafech 2 až 8 zmíněné základní zásady činnosti správních orgánů. Základní zásady činnosti správních orgánů představují obecná pravidla. Tato pravidla je možno využít při realizaci jakéhokoliv postupu, který je správním řádem upraven. Zdrojem těchto základních pravidel je jednak ústavní pořádek a jednak celá řada mezinárodních dokumentů, stejně jako judikatura správních soudů, případně Ústavního soudu. Pro použití těchto zásad je důležité ustanovení paragrafu 177 odst. 1 správního řádu, podle nějž se základní zásady použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije. Sám ovšem úpravu odpovídající zásadám neobsahuje⁵².

Zásadami obsaženými ve správním řádu je správní orgán povinen řídit se při veškeré své činnosti, tedy nejen při realizaci samotných procesních postupů. Tyto zásady plně dopadají i na činnost správního orgánu v případech, které řeší například vydávání osvědčení, vyjádření či vyřizování stížností. Snahou je, aby nemohlo docházet ke zneužívání vrchnostenské správy. Základní zásady činnosti

⁵¹ MADAR, Zdeněk. *Právní slovník, ii. díl P-Ž*. Praha: Panorama 1988, s. 333

⁵² TOBEK, Ivan, Karel HRUŠKA a Petr VOŘÍŠEK, *Správní řád, 2. aktualizované vydání*. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2019. ISBN 978-80-86-976-53-2, s. 13

je tedy nutno považovat nejen za procesní institut, ale současně je brát jako výkladové pravidlo v případech, kdy správní orgán má povinnost použít správní uvážení, případně vyložit neurčitý pojem⁵³.

4. Základní zásady činnosti správních orgánů a jejich zakotvení v teorii práva a právu ústavním

Veškerá činnost veřejné správy je při výkonu své pravomoci povinna respektovat hodnoty, které vycházejí z role výkonné moci v materiálním právním státě. Obecné požadavky na kvalitu postupů veřejné správy jsou souhrnně označovány jako principy dobré správy. Tyto principy vycházejí z norem zakotvených v ústavním právu, vychází rovněž z mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách, z dokumentů přijímaných v rámci Rady Evropy a jsou nalézány v judikaturách vrcholných soudů, apod. Základní zásady činnosti správních orgánů jsou jako zásady výslovně označeny a jsou zakotveny v ustanoveních § 2 – 8 správního řádu. Další zásady pak nejsou v textu správního řádu označeny výslovně, zákon obecně stanoví jejich obsah.

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou významné z několika důvodů:

- jedná se o právně závazná ustanovení, která mohou být bezprostředně aplikována,
- představují interpretační pravidlo pro aplikaci jednotlivých ustanovení správního řádu a dalších zákonů, podle nichž vykonává správní orgán svou působnost,
- vyjadřují hodnoty, které by měly být respektovány také při tvorbě zákonů a dalších právních předpisů, které činnost státní správy upravují,
- základní zásady se netýkají pouze procesní úpravy postupu správních orgánů, nýbrž i ovlivňují i obsahovou (hmotněprávní) stránku řešených záležitostí⁵⁴.

⁵³ SOVOVÁ, Olga. *Základy správního práva*. 2013. [online] © [cit. 2021-04-15]. Dostupné z: www.uhk.cz/file/edee/filozoficka-fakulta/studium/sovova, s. 22

⁵⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 331 a. n.

Základní zásady uvedené v § 2 až 8 se nepoužijí pouze při výkonu veřejné správy, kterou upravuje správní řád, ale rovněž při výkonu veřejné správy i v případech, kde zvláštní zákon výslovně stanoví, že se správní řád nepoužije, přičemž sám zvláštní zákon úpravu odpovídající základním zásadám neobsahuje. Uvedené pravidlo je zakotveno v ustanovení v § paragrafu 177 odst. 1 správního řádu⁵⁵. V další části práce se budu věnovat základním zásadám tak, jak jsou obsaženy v ustanovení § 2 až 8 správního řádu. Dlužno dodat, že veškeré základní zásady působí ve svém souhrnu, v žádném případě je nelze od sebe oddělovat a některé z nich účelově opomíjet. Přitom některé ze zásad přímo předvídají, že zákon se od pravidel z nich vyplývajících odchylovat může⁵⁶.

Zásady v ústavních zákonech

Základní zásady jsou blízce napojeny na ústavní zákony ČR, především Ústavou a Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“)⁵⁷. Zásada legality je jednou z nejdůležitějších zásad správního řádu a vnímáme ji v čl. 2 odst. 3, odst. 4 Ústavy. Právě v těchto člancích Ústavy je dána zásada legality tím, že státní moc slouží všem občanům bez rozdílu a tuto moc lze jen a pouze uplatňovat v případech, mezích a způsoby stanovených zákonem. Každý občan bez rozdílu může činit vše, co není zákonem zakázáno, a nesmí být nucen činit něco, co zákon neukládá. Tato zásada legality se odvozuje i z Listiny z čl. 2 odst. 2, odst. 3, z čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a s čl. 2 odst. 2 Listiny souvisí i zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Čl. 2 Ústavy jistě spojuje i zásadu dobré správy a součinnosti s dotčenými osobami, neboť podle této zásady je nutno veřejnou správu definovat jako službu veřejnosti.

Další zásada související s Listinou je zásada dvojinstančnosti řízení, neboť čl. 36 Listiny dává každému právo na soudní a jinou ochranu především tím, že se může domáhat svého práva u nezávislého soudu. Tímto článkem dává Listina lidu právo domáhat se práv, o kterých tvrdí, že byl na nich určitým způsobem zkrácen

⁵⁵ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8, s. 9

⁵⁶ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 332

⁵⁷ Usnesení č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky

rozhodnutím orgánu veřejné správy a také právo na náhradu škody tímto nezákonným způsobem způsobenou. Dalšími články ústavních zákonů důležitých pro základní zásady správního řádu, které je třeba zmínit, jsou čl. 17 odst. 5 Listiny, pojednávající o povinnostech státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem o své činnosti informace dle podmínek stanovených zákonem. Čl. 96 odst. 1 Ústavy a čl. 37 odst. 3 Listiny uvádí, že všichni účastníci jsou si v řízení rovni, což se projeví zejména v zásadě procesní rovnosti.

vybraná judikatura k Listině a Ústavě:

K povaze čl. 2 odst. 3 a 4 Listiny sp. zn. Pl. ÚS 1/96, sv. 6, nález č. 120, s. 396. Pokud jde o zákaz něco činit ve smyslu ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny, je toto možné pouze prostřednictvím zákona. V případě, že zákaz něco činit je současně formou zásahu do základních práv a svobod, je ho možné stanovit ve smyslu ustanovení čl. 4 odst. 2 jen zákonem a za podmínek, které Listina stanoví⁵⁸.

K ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny („Nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“) sp. zn. I. ÚS 145/94, sv. 4, nález č. 63, s. 133. Listina, která je součástí Ústavního pořádku ČR, stanoví v čl. 2 odst. 3, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Výše uvedené ustanovení nelze obcházet tím, že bude od občana např. vyžadováno prohlášení, že bude něco činit či nečinit, nebo strpí něco, co mu zákon neukládá, a takové prohlášení bude podmínkou pro uplatnění jeho jiného práva⁵⁹.

⁵⁸ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-606-4, s. 274

⁵⁹ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-606-4, s. 279

Vybraná judikatura k základním zásadám:

Rozsudek KS Hradec Králové ze dne 28. 1. 2015, sp. zn. 30 A 84/2013-65: Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až § 8 správního řádu z roku 2004 se ve smyslu § 177 odst. 1 citovaného zákona použijí i v rámci řízení o uložení kázeňského trestu dle zákona č. 169/1999 Sb. o výkonu trestu odnětí svobody, ačkoliv se dle § 76 odst. 1 na řízení podle tohoto zákona správní řád z roku 2004 nevztahuje⁶⁰.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132. Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi⁶¹.

Zásady v Teorii práva

O základních zásadách se zmiňuje také Aleš Gerloch ve své knize Teorie práva⁶². Zde zmiňuje nejprve zásadu legální licence při modalitách normativnosti z hlediska normotvůrce. Zde zásadu legální licence zmiňuje v případech, kdy se určuje, co se nesmí, neboli používání zákazů. Zásada legální licence totiž stanoví, že je (právně) dovoleno vše, co není (právně) zakázáno. Zásadou legální licence neboli zákonného dovolení chtěl Gerloch poukázat na to, že každý jedinec si je vědom, že jeho svoboda je podmíněna svobodou druhých i veřejným zájmem, a tím je tedy dovoleno vše, co není zakázáno z důvodu ochrany svobody druhých či společného neboli veřejného zájmu. Tato zásada je právně politická, v ČR vyjádřena v Ústavě (srov. čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny). Při modalitách normativnosti můžeme zmínit i chování *praeter legem*, tedy chování výslovně

⁶⁰ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7898-134-9, s. 15

⁶¹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou.* Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 24

⁶² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva. 7. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 335 s. ISBN 978-80-7380-652-1

nedovolené zákonem, které je však dovoleno implicitně, pokud se nejedná o chování *in fraudem legis* či *contra legem*. Naopak proti tomu stojí zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, kterou jsou vázány orgány státu a veřejné moci při výkonu téže moci. Dle čl. 2 odst. 3 Ústavy totiž státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon⁶³.

Gerloch v kapitole 2.3⁶⁴ pojednává o právních normách a jiných součástech normativního právního systému. Vedle právních norem jsou nejvýznamnější částí objektivního platného práva právní principy. Tyto principy jsou vůdčí zásady, na kterých stojí právní systém vcelku, jakožto i jednotlivá právní odvětví. Mají preskriptivní charakter stejně jako právní normy, ale ve dvou směrech se odlišují: jsou to vyšší abstraktnost oproti právním normám a také kontradiktorní charakter. K principům moderního práva se řadí uvedená zásada legální licence a pro činnost orgánů veřejné moci je to opačný přístup, kterým je již výše zmíněná zásada enumerativnosti, dále zásada přiměřenosti, proporcionality a legitimního očekávání v případě, kdy právní subjekt očekával oprávněně postup a výsledek.

Další důležitou kapitolou z knihy *Teorie práva* je kapitola 6⁶⁵, pojednávající o subjektech práva, jejich klasifikaci a pojmu. Právní osobností neboli právní subjektivitou je způsobilost mít subjektivní práva a také povinnosti. Subjekty práva jsou osoby fyzické a právnické. Mezi právnické osoby řadíme též veřejnoprávní korporace vytvořené k naplňování veřejných zájmů. Jsou to stát a samosprávné korporace označující se jako orgány veřejné moci. Ty se vyznačují určitou pravomocí k rozhodování a zásahům do práv a povinností ostatních právních subjektů na základě zákona, jeho daným způsobem a mezích zákonných kompetencí. Orgány veřejné moci dělíme na státní orgány a jiné orgány veřejné moci, kdy při výkonu moci veřejné jsou tyto orgány striktně vázány zákonem (zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí). Naopak proti tomu mohou

⁶³ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 335 s. ISBN 978-80-7380-652-1, s. 32-33

⁶⁴ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 335 s. ISBN 978-80-7380-652-1, s. 34-36

⁶⁵ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 335 s. ISBN 978-80-7380-652-1, s. 120

fyzické a právnické osoby činit vše, co zákon nezakazuje, tedy dle zásady legální licence.

O základních zásadách správního řízení hovoří Aleš Gerloch v kapitole 12.3.1 Teorie práva⁶⁶ o zjišťování skutkového stavu. Zjišťování skutkového stavu probíhá na základě dokazování. Mezi důkazní prostředky patří především výpovědi účastníků řízení, výpovědi svědků, výpovědi znalců a jejich posudky, listinné důkazy aj., kdy platí zásada volného hodnocení důkazů, tzn., že správní orgán jednotlivě hodnotí předložené důkazy a rozhoduje o tom, které důkazy v řízení užije. Na druhé straně volného hodnocení důkazů je zásada formálního hodnocení důkazů, při které je dán význam důkazního prostředku, jeho určitá hierarchie a povaha. Pro trestní řízení jsou kladeny nejsilnější požadavky na dokazování. Zde zásada materiální pravdy vylučuje používání nezákonných důkazů, neboť jen důkazní prostředky mají jednoznačně a nepochybně prokázat, že obžalovaný je pachatelem trestného činu. V případě pochybností se tak promítne zásada presumpce neviny, neboli *in dubio pro reo*. Naproti tomu stojí zásady formální pravdy vycházející z dodržení určitých pevně stanovených forem, na kterých závisí výsledek procesu. Velmi důležitou zásadou v trestním řízení je zásada legality, díky které jsou všechny OČTR povinny stíhat jakoukoli trestnou činnost, o které se dozví. Vezmeme-li však v potaz řízení správní, v něm je kladem důraz na objektivní pravdu, přičemž neplatí zásada *in dubio pro reo*. Soukromoprávní charakter zde schází, a tak důkazní řízení provádí orgán *ex officio*. Ve správním řádu je stanovena zásada dobré správy a řízení má písemný charakter.

4.1 Zásada legality

Veškerá činnost veřejné správy při výkonu její působnosti musí respektovat hodnoty vycházející z role výkonné moci v materiálním právním státě, přičemž obecné požadavky na kvalitu postupů veřejné správy jsou souhrnně označovány jako principy dobré správy⁶⁷. Principy (zásady) zákonnosti (legality) jsou spolu se zásadou dobré správy považovány za vůdčí pravidla, z nichž má veřejná správa

⁶⁶ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 335 s. ISBN 978-80-7380-652-1, s. 207-209

⁶⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 331 a. n.

ve veškeré své činnosti vycházet a z nichž lze vyvozovat další, dílčí pravidla. Na činnost veřejné správy lze vztáhnout ústavní požadavek, aby státní moc sloužila všem občanům a byla uplatňována pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon⁶⁸.

Zásada legality je v platném správním řádu zakotvena v § 2 odst. 1, v němž se uvádí, že správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, ale také mezinárodními smlouvami, které jsou součástí našeho právního řádu. Tam, kde se v zákoně hovoří o zákoně, rozumí se tím i mezinárodní smlouva, která je součástí našeho právního řádu⁶⁹. Postavení mezinárodních smluv v našem právním řádu a návaznost těchto smluv pro orgány veřejné moci, jakož i pro subjekty práva, vyplývá z článku 10 Ústavy (euronovela Ústavy č. 395/2001 Sb.). Podle zmíněného článku Ústavy platí jednak skutečnost, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, jsou nedílnou součástí českého právního řádu, stejně jako platí, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než je uvedeno v zákoně, použije se úprava, která je obsažena v mezinárodní smlouvě. Z uvedeného tedy plyne obecná povinnost týkající se zejména orgánů veřejné moci aplikovat přednostně před zákonem mezinárodní smlouvu. Podobná kolize může spočívat například v tom, že mezinárodní smlouva může stanovit jiný, zpravidla širší rozsah práv, které náleží fyzickým nebo právnickým osobám, než stanoví zákon. Správní řád vůbec nezmiňuje právní předpisy Evropských společenství, resp. Evropské unie. K tomu je možno konstatovat, že správnímu řádu, stejně jako jakémukoli jinému zákonu, nepřísluší jakkoli regulovat právní účinky působení „evropského“ práva v právním řádu České republiky⁷⁰.

Zákonodárce uvádí ve správním řádu zásadu legality (právnosti) jako vůbec první, protože tím vyjadřuje fakt, že správní orgány jsou vázány nejen zákony, nýbrž ostatními právními předpisy a zmíněnými mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Tato zásada vychází z ústavního principu vázanosti

⁶⁸ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 47

⁶⁹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8, s. 10

⁷⁰ *Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu I*. 2006. [online] © [cit. 2021-04-22]. Dostupné z: www.denik.obce.cz/clanek.asp?id=6218190

výkonu veřejné moci zákonem a to podle čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny. Zásada legality má mezi všemi základními zásadami nejvýznamnější postavení. Přesto je třeba dodat, že přes významnost této základní zásady ji správní řád v určitých případech prolamuje. V praxi jde především o případy, kdy by mohla být příliš oslabena zásada ochrany práv nabytých v dobré víře. Konkrétně pak jde o případy, kdy by měla být prolomena právní moc rozhodnutí tak, jak to má na mysli ustanovení paragrafu 94 odst. 4 správního řádu⁷¹.

Zásada zákazu zneužívání pravomoci

Podle této zásady správní řád konstatuje, že správní orgán uplatňuje svoji pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena a to pouze v rozsahu, v němž mu byla svěřena. Uvedená zásada je nesmírně významná, neboť spočívá v tom, že správní orgán uplatňuje svoji pravomoc toliko k účelům, k nimž mu byla zákonem, případně na základě zákona, svěřena. Ve správním řádu z roku 1967⁷² nebyla podobná zásada výslovně uvedena, byť ji bylo možno dovodit ze zásady legality, podle níž státní moc mohla být vykonána jen v případech, mezích a způsoby, které jsou stanoveny zákonem. Zásada zneužití pravomoci má dva hlavní aspekty. Tím prvním je zákaz zneužití správního uvážení, tedy zákaz překročení zákonné meze, kterou jeho správní uvážení omezují. Správní orgán může uplatnit správní uvážení toliko v případech, kdy zákonem není stanoveno pevné pravidlo, z něž plyne jediný možný způsob rozhodnutí. Druhým, a zřejmě nejpodstatnějším aspektem, je zákaz zneužití pravomoci správního orgánu, tedy zákaz oprávnění jednat v konkrétní věci⁷³.

Jako příklad aplikace této zásady v praxi lze uvést situaci, kdy správní orgán stanoví přiměřenou lhůtu k odstranění vad žádosti. Zatímco doplnění podpisu žadatele v žádosti je úkonem naprosto jednoduchým, kde postačí lhůta několika málo dnů, zcela jiná bude situace v případě, kdy je třeba, aby žadatel doplnil stanovisko nebo závazné stanovisko dotčeného správního orgánu, kde bude muset být lhůta určena v řádu týdnů či měsíců, aby žadatel mohl fakticky

⁷¹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. IBSN 978-80-7400-401-8, s. 10-11

⁷² Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

⁷³ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. IBSN 978-80-7400-401-8, s. 11-12

požadavku vyhovět. V opačném případě by se jednalo o porušení zmíněné zásady zákazu zneužití pravomoci. Jiným příkladem může být například stanovení dolní a horní hranice pokuty, kterou správní orgán ukládá za spáchaný delikt. Správní orgán nemůže uložit pokutu v takové výši, aby její úhrada mohla mít za následek faktický zánik sankcionovaného objektu. Aktuálně je tento problém velmi diskutovaný v případě stanovení pokuty, kterou je možno uložit právnické osobě za porušení pravidel stanovených vládou za účelem nešíření pandemie nemoci COVID-19. Zatímco poslanecké sněmovna navrhuje pokutu do výše 3 milionů korun, horní komora – Senát s touto výši nesouhlasí s poukazem, že takováto výše pokuty by mohla být pro řadu subjektů likvidační⁷⁴.

Za zmínku stojí rovněž zmínění § 78 odst. 1 soudního řádu správního⁷⁵, podle něž platí, že soud zruší pro nezákonnost rozhodnutí napadení správní žalobou také v případě, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil⁷⁶.

V praxi bychom se se zcela nepřipustným zneužitím pravomoci správního orgánu mohli setkat např. při šikanózním zahajování, jakož i provádění kontroly (správního dozoru) vůči určité konkrétní osobě, například také trváním na osobní účasti účastníka, který byl obviněn z přestupku, byť jeho osobní účast není nezbytná⁷⁷.

Zásada ochrany dobré víry

Podle ustanovení odst. 3 paragrafu 2 správního řádu je správní orgán povinen šetřit práva, která jsou nabyta v dobré víře, stejně jako oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánů v konkrétním případě dotýká, stejně jako skutečnost, že správní orgán může do těchto práv zasáhnout jen za podmínek stanovených v zákoně a pouze v nezbytném rozsahu. Uvedená zásada tedy v praxi znamená, že správní orgán ve své činnosti chrání práva nabytá v dobré víře.

⁷⁴ TOBEK, Ivan, Karel HRUŠKA a Petr VOŘÍŠEK, *Správní řád, 2. aktualizované vydání*. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2019. ISBN 978-80-86-976-53-2, s. 14-15

⁷⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní

⁷⁶ *Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu I*. 2006. [online] © [cit. 2021-04-22]. Dostupné z: www.denik.obce.cz/clanek.asp?id=6218190

⁷⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 333

Je však třeba si uvědomit, že i když zákon hovoří o ochraně práv nabytých v dobré víře, je třeba chránit dobrou víru jako takovou. V praxi se lze setkat s případem, kdy účastník se bude v dobré víře domnívat, že nabyl určitá práva, ačkoliv tomu tak nebylo, a nechrání se tedy práva nabytá v dobré víře, nýbrž dobrá víra jako taková. Se zásadou dobré víry souvisí rovněž princip právní jistoty, podle něž je veřejnoprávní akt považován za formálně i obsahově správný (je presumována jeho správnost) až do okamžiku, než je zákonem předvídaným způsobem stanoveno jinak (například v řízení o opravných prostředcích). Zásada ochrany dobré víry má v některých případech přednost i před zásadou legality (viz výše zásada legality)⁷⁸. Práva nabytá v dobré víře vznikají především ze správních rozhodnutí. Ochrana práv nabytých v dobré víře z pravomocných správních rozhodnutí je proto ve správním řádu zdůrazňována především u mimořádných opravných prostředků, tedy opravných prostředků, jejichž předmětem jsou pravomocná rozhodnutí. Je ovšem třeba dodat, že ochrana práv nabytých v dobré víře se netýká pouze zmíněných pravomocných rozhodnutí, nýbrž veřejnoprávních aktů obecně. Praktické je to především u tzv. osvědčovacích aktů, jež autoritativním způsobem osvědčují existenci určitých skutečností (osvědčení o státním občanství)⁷⁹.

V konkrétním případě, kdy bylo osobě konstituováno rozhodnutím určité právo a tato osoba byla v dobré víře, že právo bylo nabyto legálně a legitimně, avšak následně došly veřejné orgány k závěru, že uvedené rozhodnutí bylo z nějakého důvodu v rozporu s právními předpisy, je třeba porovnat požadavek na ochranu zákonnosti a požadavek na ochranu práv nabytých v dobré víře. Vždyť v demokratickém právním státě existuje mimo jiné také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry⁸⁰.

Se zásadou ochrany dobré víry souvisí zásada proporcionality (přiměřenosti). Uvedenou zásadu lze nalézt v § 2 odst. 3 správního řádu a její podstatou je

⁷⁸ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8, s. 13

⁷⁹ *Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu I*. 2006. [online] © [cit. 2021-04-22]. Dostupné z: www.denik.obce.cz/clanek.asp?id=6218190

⁸⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 333

pravidlo, že správní orgán může zasahovat do práv dotčených osob nabytých v dobré víře a jejich oprávněných zájmů jen za podmínek stanovených zákonem a pouze v nezbytném rozsahu. Současně musí dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem případu. Má-li správní orgán možnost volby řešení konkrétního rozhodovaného případu, měl by provést test proporcionality z pohledu zda:

- je zvolený prostředek způsobilý k dosažení zamýšleného a zároveň legitimního cíle (princip způsobilosti naplnění účelu),
- jde o použití pouze nejšetrnějšího – ve vztahu k dotčeným právům jednotlivce z více možných prostředků (princip potřebnosti), a
- újma na právu není nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, aby negativní důsledky zásahu do práv jednotlivců nepřesahovaly pozitiva, která představují veřejný zájem na provedených opatřeních (princip přiměřenosti v užším smyslu)⁸¹.

Zásada ochrany veřejného zájmu

Zásadu ochrany veřejného zájmu správní řád vyjadřuje v paragrafu 2 odst. 4 a to konstatováním, že správní orgán ve své činnosti dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Nejprve je ovšem třeba blíže objasnit pojem veřejný zájem. Ten nelze vyjádřit jako jeden univerzální veřejný zájem, nýbrž jako polaritu různých zájmů (ať již jde o ochranu životního prostředí, ochranu územní samosprávy či ochranu základních práv a svobod). V některých případech mohou dokonce stát veřejné zájmy proti sobě (jako příklad lze uvést svobodu podnikání v rozporu s ochranou životního prostředí). Zmínit je rovněž třeba skutečnost, že veřejným zájmem určitě není zájem jedné konkrétní osoby, ale zájem širší veřejnosti či dokonce celého státu. Zájem jedince tedy může být totožný se zájmem veřejným, nicméně může ve vztahu k němu být i v příkrém rozporu.⁸²

⁸¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 334

⁸² JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8, s. 14-15

Jak bylo uvedeno, správní orgán musí dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Uplatnění této zásady ovšem neznamená, že by správní orgány měly veřejný zájem samy definovat a rozhodovat o tom, co veřejný zájem je a co veřejný zájem není. Veškerá činnost správních orgánů musí být v souladu se zákonem a právními předpisy a svoji pravomoc realizují jen ke svěřeným účelům a ve svěřeném rozsahu. Není možné, aby si správní orgán při své činnosti vytvářel zcela nový veřejný zájem, který právní úprava vůbec nezná⁸³.

Z citovaného ustanovení paragrafu 2 odst. 4 lze rovněž dovodit zásadu nestranného postupu správního orgánu. Jde o to, že správní orgán musí dbát na to, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných či obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Jako konkrétní případ by bylo možno nabídnout postup strážníka řešícího případy nesprávného parkování. Pokud jeden z případů vyřeší domluvou, měl by obdobně vyřešit i případy další. Pokud se rozhodne pro jiné řešení, pak by měl tento postup dostatečně odůvodnit, například okolnostmi případu či majetkovými poměry přestupce. S popsanou zásadou velmi úzce souvisí zásada, kterou lze označit jako zásadu legitimního očekávání. Má-li správní orgán ve srovnatelných případech rozhodovat obdobně, může dotčená osoba na základě tzv. ustálené rozhodovací praxe legitimně očekávat konkrétní postup správního orgánu a v neposlední řadě i výsledek tohoto postupu⁸⁴. Porušením popsaných zásad by mohlo být zpochybněno nestranné rozhodování veřejné správy, protože by adresát veřejné správy nemohl předvídat, jak bude vůči němu veřejná správa postupovat⁸⁵.

Konstatoval jsem, že správní orgán musí dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. To se týká především situací, kdy správní orgány aplikují normy s neurčitými pojmy či využívají správní uvážení. Pokud to konkrétní případ dovolí, mělo by z odůvodnění

⁸³ *Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu I.* 2006. [online] © [cit. 2021-04-22]. Dostupné z: www.denik.obce.cz/clanek.asp?id=6218190

⁸⁴ TOBEK, Ivan, Karel HRUŠKA a Petr VOŘÍŠEK, *Správní řád, 2. aktualizované vydání*. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2019. ISBN 978-80-86-976-53-2, s. 16-17

⁸⁵ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8, s. 16

rozhodnutí vyplynout, že správní orgán zvolil řešení, jako v typově podobných rozhodovaných případech, případně, co bylo legitimním důvodem, aby se od rozhodování v jiných podobných případech odchýlil⁸⁶.

vybraná judikatura:

Nález ÚS ze dne 11. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 525/02, Č. 131/2002 Sb. n. u. US: Každému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí⁸⁷.

Nález ÚS ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 163/1997 Sb. n. u. US: Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího syslu a účelu (k němuž náleží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity. Akceptace i dalších pramenů práva, kromě práva psaného (zejména obecných právních principů), evokuje otázku jejich poznatelnosti. Jinými slovy evokuje otázku, zda je jejich formulování věcí libovůle, nebo zda lze stanovit při jejich formulování do určité míry objektivizovatelné postupy. Mechanické ztotožnění práva s právními texty se stalo vítaným nástrojem totalitní manipulace. Učinilo zejména z justice poslušný a nemyslící nástroj prosazovaný totalitní moci⁸⁰.

Nález ÚS ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III ÚS 188/04, č. 139/2004 Sb. n. u. US: Pokud správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem

⁸⁶ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 334

⁸⁷ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7898-134-9, s. 11

tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistické zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, čímž dochází k porušení čl. 36 Listiny. Požadavek neakceptovatelnosti přepjatého formalismu se vztahuje stejnou měrou na každého z účastníků správního řízení⁸⁸.

4.2 Zásada materiální pravdy

Správní řád řeší uplatnění této zásady v ustanovení paragrafu 3, v němž konstatuje, že správní orgán, nevyplývá-li ze zákona nic jiného, postupuje tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v paragrafu 2. Je tedy povinností správního orgánu zjistit skutečný stav věci bez jakýchkoli pochybností, stav věci, o kterém již neexistují žádné důvodné pochybnosti, přičemž pouze v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí.

Zásada materiální pravdy je známá z trestního řízení a její vyjádření ve správním řádu bylo odvozeno od aktuálního trestního řádu⁸⁹. Jak jsem již zmínil výše, tato zásada byla zakotvena i ve správním řádu z roku 1967. Ze zásady materiální pravdy existovaly v minulosti určité výjimky (např. určité skutečnosti byl povinen na základě zvláštního zákona doložit jiný subjekt řízení než správní orgán). V praxi však nebylo možno vždy zjistit úplnou objektivní pravdu. Skutečný rozsah a způsob přesného a spolehlivého zjištění skutečného stavu věci přitom plně závisel na správním orgánu, který řízení vedl. Aktuálním správním řádem byla tato zásada upravena s ohledem na požadavky procesní ekonomie, stejně jako je tomu v ostatních procesních předpisech, neboť zjišťování stavu věci je časově i finančně náročné a zpravidla i objektivně nemožné. Řízení by tedy mělo být vedeno co nejúčelněji, nejrychleji a nejlevněji, nebudou se zjišťovat okolnosti, které pro dané řízení nemají žádný význam. Správní orgán není povinen zjišťovat veškeré skutečnosti, které by mohly s případem souviset. Zcela postačí, když zjistí pouze

⁸⁸ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7898-134-9, s. 11

⁸⁹ Zákon č. 141/1961 Sb., Trestní řád

tolik informací, kolik je jich třeba k realizaci daného procesního úkonu. Přitom tyto skutečnosti musí být v souladu se zákonem a musí být chráněn veřejný zájem⁹⁰.

Při uplatňování zásady materiální pravdy je úřad, který provádí správní řízení, povinen zjistit skutečný skutkový stav věci, stav pravdivý, objektivně daný, aniž by se omezoval na tvrzení účastníků řízení. Naopak podle zásady formální pravdy se úřad může při zjišťování podkladů pro rozhodnutí spokojit s tím, co uvádějí jako skutkovou podstatu účastníci. Uvedená zásada zakotvená v § 3 správního řádu je označována též jako zásada zjištění skutkového stavu, o němž nejsou pochybnosti. Navíc je formulace této zásady doplněna v § 50 odst. 3 správního řádu o úkol správního orgánu zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu⁹¹.

vybraná judikatura:

Rozsudek KS v Praze ze dne 20. 3. 2008, čj. 47 Az 6/2007-93 - správní orgán je povinen vycházet při rozhodování ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu (§ 3 správního řádu z roku 2004). Je porušením této zásady, pokud správní orgán opírá rozhodnutí o vlastní hypotézy, v důsledku kterých znevěrohodňuje výpověď žadatele⁹².

ze závěrů poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu:

Závěr č. 65, ze dne 26. 11. 2007- žádosti správních orgánů, kterými od jiných správních orgánů vyžadují podklady, informace či výpisy z evidencí důležité pro řízení, nemají formu usnesení (ani jinou zákonnou formu pro rozhodnutí), neboť se v těchto případech nejedná o dožádání ve smyslu § 13 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žádosti budou vyřizovány v souladu s § 8 odst. 2 správního řádu⁹³.

⁹⁰ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8, s. 16

⁹¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 356-357

⁹² PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 31

⁹³ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 33

4.3 Zásada dobré správy a součinnosti s dotčenými osobami

Ustanovení paragrafu 4 v odstavci 1 správního řádu konstatuje, že veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly plynoucí z působnosti správního řádu, má za povinnost chovat se k dotčeným osobám zdvořile a vycházet jim podle možností vstřícně. Podle této zásady je třeba veřejnou právu definovat jako službu veřejnosti. Je ovšem třeba předeslat, že nejde o zásadu novou, spojenou teprve s novým správním řádem. Ústava v článku 2 zakotvuje, že státní moc slouží všem občanům. I když se uvedené ustanovení zmiňuje pouze o státní moci, vztahuje se nepochybně na veškerou veřejnou moc⁹⁴.

Zásada dobré správy má velký význam nejen pro vztah správního orgánu s účastníky řízení, ale také vztah mezi správními orgány navzájem. V praxi by pak tato zásada mohla například představovat povinnost správního orgánu pomoci odstranit nedostatky podání, vyrozumět o způsobu vyřízení podnětu, či, dovolují-li to konkrétní podmínky, jednat s účastníky i mimo úřední hodiny. Dobrá správa by se měla projevovat nejen v chování celého úřadu, nýbrž i v chování každého jednotlivého úředníka. Porušení této zásady v praxi ovšem zdaleka neznamena, že porušení zdvořilostních norem musí nutně vést k nezákonnosti rozhodnutí. V konkrétním případě by se muselo jednat o natolik nevhodné chování, které by mohlo vzbuzovat vážné pochyby o nestrannosti správního orgánu. Obranou proti nevhodnému chování úředníka může být stížnost, v opačném případě, tedy v případě nevhodného chování účastníka, může správní orgán reagovat například uložením pořádkové pokuty, či vykázaním účastníka z místa konání úkonu⁹⁵. Porušení této zásady pak může ve finále vést až k vyloučení úřední osoby ve smyslu §14 správního řádu.

V praxi je nesmírně důležité ustanovení odst. 2 až 4 paragrafu 4 správního řádu, v nichž je blíže vyjádřena zásada součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami. Týká se především poučovací povinnosti správních orgánů a je odrazem ústavní zásady obsažené v článku 37 odst. 2 Listiny, podle níž má každý právo na

⁹⁴ *Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu II ... 2006.* [online] © [cit. 2021-04-22]. Dostupné z: www.dvs.cz/clanek.asp?id=6228098

⁹⁵ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář.* Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. IBSN 978-80-7400-401-8, s. 20-21

právní pomoc při řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy a to od samého počátku řízení. Správní orgán poučuje tehdy, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. V praxi by se mohlo jednat například o poučení osoby se základním vzděláním oproti osobě s vysokoškolským právnickým vzděláním. Zvláštní význam pak má poučení účastníka o řádném opravném prostředku, neboť nedodržení této povinnosti má přímý důsledek pro vlastní řízení a to konkrétně v prodloužení lhůty pro podání odvolání.

Součástí této zásady je rovněž zakotvení povinnosti správního orgánu avizovat dotčeným osobám, kdy se bude provádět konkrétní úkon a to s dostatečným předstihem. Tato povinnost souvisí s právem dotčených osob uplatňovat v řízení svá práva. Součástí zásady dobré správy a součinnosti s dotčenými osobami je rovněž povinnost správního orgánu nebránit dotčeným osobám v uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů. Nesmí tedy dotčeným osobám např. bránit činit podání, nahlížet do spisu, vyjádřit se k věci před vydáním rozhodnutí apod. Ten, kdo se dovolává určitého pochybení správního orgánu, má právo podat opravný prostředek. Na nesprávný postup správního orgánu pak účastník může podat stížnost. K tomu je třeba dodat, že podání opravného prostředku či stížnosti nesmí být dotčeným osobám k tíži. Je nutno také zmínit, že v případě tzv. „notorických stěžovatelů“ může být pohled úředníka na konkrétní podobu negativně ovlivněn, nicméně tento fakt nesmí nikdy vést k situaci, že výše uvedený „notorický stěžovatel“ bude krácen na svých právech⁹⁶.

Požadavek dobré správy vyžaduje dodržovat princip legality, nicméně má i mimoprávní přesah do různých oblastí života (např. participace veřejnosti, transparentnost správy, oblast uplatňování manažerských technik ekonomického řízení, aj.). Otakar Motejl, první český veřejný ochránce práv, vymezil následující hlavní principy dobré správy: dodržování právního řádu, nestrannost, včasnost,

⁹⁶ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. IBSN 978-80-7400-401-8, s. 22

předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost⁹⁷.

vybraná judikatura:

Nález ÚS ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04 Správní orgán je ze zákona povinen chránit práva a zájmy občanů (§ 3 odst. 1 správního řádu) a také jim poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu (§ 3 odst. 2 správního řádu). Pokud procesní právní úkony občanů jako účastníků správního řízení obsahují zjevnou nesprávnost, jejíž nedostatek je možno odstranit, a to poskytnutím poučení či pomoci ze strany správního orgánu, jsou správní orgány povinny dát účastníkům řízení příležitost tuto nesprávnost odstranit. Jestliže se výše uvedené pomoci občanům jako účastníkům řízení nedostane, a tedy ani ochrana jejich zájmů není zajištěna, potom činnost správního orgánu vykazuje zjevné nedostatky a je v rozporu s principy právního státu založeného na úctě k právům občanů (čl. 1 Ústavy ČR). Jestliže správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, a tím dochází k porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Neobstojí v této souvislosti ani námitka porušení ústavního principu rovnosti účastníků řízení, protože požadavek neakceptovatelnosti přepjatého formalismu se vztahuje stejnou měrou na každého z účastníků⁹⁸.

Rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2010, čj. As 1/2010-76 Poučovací povinnost správních orgánů v řízení, která vedou, je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech (§ 4 odst. 2 správního řádu) z roku 2004). Do poučovací povinnosti však již nepatří návod, co by účastník řízení měl nebo mohl činit, aby dosáhl žádaného výsledku⁹⁹.

⁹⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 47

⁹⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 35

⁹⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 36

Rozsudek NSS ze dne 3. 7. 2008, č.j. 2 As 27/2008-57, č. 1883/2009 Sb. NSS: Je potřeba připomenout, že veřejná správa je sice službou veřejnosti, avšak není třeba ji vykonávat paternalisticky vůči jejich adresátům. Rozhodně není úkolem správního orgánu, aby za žadatele domýšlel všechny okolnosti týkající se jeho žádosti vycházející z jen jemu známých potřeb¹⁰⁰.

4.4 Zásada smírného řízení

Z citace ustanovení § 5 správního řádu vyplývá, že správní orgán se pokusí o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí věci vždy, když to povaha projednávané věci umožňuje. Tato zásada je vyjádřením preferencí smírného řešení. Smírným řešením zde ovšem není myšlena možnost uzavření smíru ve sporném řízení, kterou upravuje § 141 odst. 8 správního řádu. Podle tohoto ustanovení mohou ve sporném řízení účastníci uzavřít smír, který následně podléhá schválení správního orgánu. Pokud uzavřený smír neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu, správní orgán smír schválí.

V případě ustavení § 5 správního řádu, jde však o tzv. procesní smír, který se může týkat například rozporů ve skutkových tvrzeních mezi správním orgánem a účastníky řízení, případně mezi účastníky navzájem. Může jít i o rozpory s dotčenými správními orgány, např. ohledně jejich závazných stanovisek. Jak jsem již zmínil v úvodu, tato zásada se může uplatnit pouze tehdy, když to povaha projednávané věci umožňuje. Je-li tato podmínka splněna, pak se správní orgán pokusí o smírné odstranění těch rozporů, které brání projednání a rozhodnutí dané věci. V praxi má realizace této zásady přispět k větší přijatelnosti rozhodnutí pro účastníky. V ideálním případě by pak dosažené shody omezit např. i uplatnění opravných prostředků¹⁰¹.

4.5 Zásada rychlosti a hospodárnosti (procesní ekonomie)

Z citace ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu vyplývá požadavek, aby správní orgán vyřizoval věci bez zbytečných průtahů. Pokud tak nečiní ve lhůtě stanovené, případně lhůtě přiměřené, lze využít ke sjednání nápravy zákonného ustanovení

¹⁰⁰ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7898-134-9, s. 20

¹⁰¹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář.* Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8, s. 23

o ochraně před nečinností, zakotvené v § 80 správního řádu. Význam této zásady spočívá v tom, že ve „formálních“ správních řízeních, směřujících k vydání rozhodnutí, jakož i v dalších postupech při výkonu vrchnostenské veřejné správy nevznikaly zbytečné průtahy. O právu na vyřízení věci „bez zbytečných průtahů“ se rovněž hovoří i v již zmíněném článku 38 odst. 2 Listiny. Konkretizaci této zásady můžeme najít v § 71 správního řádu, v němž jsou stanoveny lhůty pro vydání rozhodnutí. Zásada rychlosti, tedy vyřízení věci bez zbytečných průtahů, se jako ochrana před nečinností vztahuje nejen na „formální správní řízení,“ nýbrž i na další postupy podle správního řádu¹⁰². Správní řád prostřednictvím této zásady klade důraz na bezodkladnost (a v některých případech až na bezprostřednost) výkonu veřejné správy¹⁰³. Dodržování zásady rychlosti je ve správním řádu úpravou o ochraně před nečinností. Tato úprava umožňuje nadřízenému orgánu učinit opatření vedoucí k odstranění nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě. Požadavek rychlosti vyřizování věci správními orgány má přímou souvislost i s právem na rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě jako součásti práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv¹⁰⁴.

Se zásadou rychlosti řízení velice úzce souvisí i zásada procesní ekonomie, či zásada hospodárnosti. Ta spočívá v tom, že nikomu, tedy nejen účastníku řízení či svědkovi, ale ani správnímu orgánu, nemají v průběhu správního řízení vznikat zbytečné náklady. Správní orgán musí tedy volit nejen nejúčinnější právní prostředky, nýbrž i prostředky nejméně nákladné (například nadbytečné a nákladné znalecké posudky). Zásada procesní ekonomie však nesmí nikdy sloužit jako argument pro zkracování práv jeho účastníků. Podle odst. 2 paragrafu 6 správního řádu musí správní orgán poskytovat dotčeným osobám součinnost při opatřování podkladů. Podle toho ustanovení je tedy správní orgán povinen opatřovat podklady, které lze opatřit z úředních evidencí, na požádání za dotčenou

¹⁰² JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8, s. 34

¹⁰³ TOBEK, Ivan, Karel HRUŠKA a Petr VOŘÍŠEK, *Správní řád, 2. aktualizované vydání*. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2019. ISBN 978-80-86-976-53-2, s. 19

¹⁰⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 336

osobu sám¹⁰⁵. V praxi je tedy podle zásady hospodárnosti povinností správního orgánu postupovat ve své činnosti tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Význam této zásady spočívá v zejména tom, že správní orgán nemá od dotčených osob vyžadovat nadbytečné náklady, ani provádět úkony, které nemají pro řízení žádný význam. Realizace této zásady je rovněž jedním z motivů budování e-governmentu. Jeho nástroje pak mají vytvořit situaci, kdy si správní orgán všechny podklady, které má k dispozici již jiný orgán veřejné moci, opatří sám¹⁰⁶.

A právě toto heslo stálo u zrodu zákona¹⁰⁷, jehož cílem je digitalizace státní správy. Jedná se o zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a změně některých zákonů. Tento zákon schválen 17. 1. 2020 a jeho účinnost byla stanovena na 1. 2. 2020. O potřebnosti a významu tohoto zákona svědčí i fakt, že byl přijat jak poslanci, tak i senátory napříč politickým spektrem. Přelomový význam výše uvedeného zákona spočívá v tom, že na první místo staví občana, když konstatuje, že právě občan má ve vztahu ke státu nejen povinnost, ale i právo. Zmíněný zákon zakládá obecné právo komunikace se státem digitalizovanou formou a vytváří právní rámec proto, aby do pěti let mohlo dojít k úplné digitalizaci státní správy. Zákon mj. ukládá, aby byly vydány příslušné elektronické formuláře a ty byly propojeny s registry, aby občané nemuseli nosit své žádosti z úřadu na úřad. To potvrdila i koronavirová krize, která ukázala, jak podobný zákon v našem právním řádu velmi chyběl. Obecně lze přijetí tohoto zákona charakterizovat jako převratnou změnu v přístupu k legislativnímu rámci digitalizace.

Zákon vytváří podmínky pro urychlené dokončení propojeného datového fondu veřejné správy a pro zahájení plošného povinného sdílení jednou pořízených dat o každém podnikateli i občani, a to všemi oprávněnými úřady¹⁰⁸.

¹⁰⁵ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8, s. 26

¹⁰⁶ TOBEK, Ivan, Karel HRUŠKA a Petr VOŘÍŠEK, *Správní řád, 2. aktualizované vydání*. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2019. ISBN 978-80-86-976-53-2, s. 19

¹⁰⁷ Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů

¹⁰⁸ *Zákonem roku je právo na digitální služby* | epravo.cz. 2020. [online] © [cit. 2021-04-22].

Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/aktualne/zakonem-roku-je-pravo-na-digitalni-sluzby>

vybraná judikatura:

Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2003, č.j. 7 A 130/2002-28, č. 200/2004 Sb. NSS Závažného porušení procesních práv účastníka řízení se dopustí správní orgán, jehož prvním úkonem vůči účastníku řízení ve správním řízení zahájeném z vlastního podnětu je až doručením rozhodnutí ve věci, neboť účastník řízení je tím vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, Takový postup nelze odůvodnit zásadou rychlosti řízení¹⁰⁹.

Nález ÚS ze dne 4. 7. 2001 sp. zn. II. ÚS 225/01, č. 102/2001 Sb. n. u. US Skutečnost, že správní orgán po dobu více než 9 měsíců neučinil v řízení žádný úkon, jednoznačně dokládá, že nepostupoval tak, aby věc byla vyřízena bez zbytečných průtahů, což zakládá porušení čl. 38 odst. 2 Listiny¹¹⁰.

Nález ÚS ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96, č. 114/1997 Sb. n. u. US Právo na řádný a spravedlivý proces zahrnuje v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.

4.6 Zásada procesní rovnosti

Listina konstatuje v článku 37 odst. 3 „všichni účastníci jsou si v řízení rovni.“ Tuto zásadu vymezuje správní řád v ustanovení § 7 podstatně šířeji. Podle této zásady mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Vůči všem dotčeným osobám postupuje správní orgán nestranně, a od všech dotčených osob vyžaduje plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. V případě, že by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena je povinností správního orgánu učinit opatření k jejímu zajištění¹¹¹.

Zásada rovnosti patří mezi významné zásady správního řízení. Rovnost účastníků je zajištěna již zmíněnou Listinou v čl. 37 odst. 3. Význam této zásady lze nalézt i

¹⁰⁹ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7898-134-9, s. 23

¹¹⁰ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7898-134-9, s. 24

¹¹¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 335

v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, podle nějž je kladen důraz na to, aby při rozhodování skutkově shodných či podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Princip procesní rovnosti, který obsahuje správní řád, však uznávají i zvláštní právní předpisy a respektuje jej i občanský soudní řád¹¹², jakož i trestní řád¹¹³. Je však třeba si uvědomit, že tento princip je třeba vztahovat nejen k právům procesním, nýbrž i k právům hmotným. Správní řád vychází, na rozdíl od správního řádu z roku 1967,¹¹⁴ z materiálního pojetí účastenství a v té souvislosti rozlišuje v zásadě jednotlivé základní kategorie účastníků řízení § 27 odst. 1 a § 27 odst. 2. Správní řád respektuje rovné postavení účastníků v rámci příslušné kategorie.

Rovné postavení, o němž pojednává § 7 správního řádu, tedy nemají všechny dotčené osoby absolutně, nýbrž pouze s ohledem na své postavení v rámci správního procesu. Rovněž podle judikatury Ústavního soudu nelze rovnost chápat jako rovnost absolutní (např. Rozhodnutí ÚS sp. ÚS. Pl. ÚS 6/1996, Ústavní soud zde konstatuje, že ústavní zásadu rovnosti nelze pojímat absolutně, a rovnost chápat jako kategorii abstraktní. Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům mezi právními subjekty nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo¹¹⁵).

Druhý odstavec tohoto zákonného ustanovení dopadá na případy, kdy by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena. V tomto případě zákon ukládá správním orgánům učinit opatření, která jsou potřebná k zajištění rovnosti. Toto ustanovení dopadá na případy, kdy je třeba bránit určitému znevýhodnění, které může vyplývat z tělesného či duševního postižení, ale rovněž faktickému znevýhodnění, které plyne z konkrétní situace. Konkrétní projev této zásady můžeme najít v ustanovení § 16 odst. 5 správního řádu, který upravuje způsob komunikace s neslyšícími, § 32 odst. 2, písm. f) a g), který upravuje ustanovení opatrovníka pro osoby, které trpí zdravotním postižením či duševní poruchou a také v § 38 odst.

¹¹² Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní

¹¹³ Zákon č. 141/1961 Sb., Trestní řád

¹¹⁴ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

¹¹⁵ JEMELKA, Luboš, PONDELÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. IBSN 978-80-7400-401-8, s. 27

3, který upravuje zvláštní režim nahlížení do spisů nevidomými osobami. Zajištění dopravy imobilních osob do úřední místnosti, kde se ústní jednání koná, je dnes již, díky bezbariérovému přístupu do objektů, zcela běžné¹¹⁶.

Osoby, které vystupují v řízení jako účastníci, mohou mít různý hmotněprávní vztah k předmětu řízení (například stavebník žádající o vydání stavebního povolení oproti vlastníku sousedního pozemku, obviněný v řízení přestupku oproti poškozenému uplatňující nárok na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení). Z toho pak mohou vyplývat i různá procesní práva a povinnosti. Zmíněnou rovnost je třeba zachovat v možnosti jejich uplatnění, například v právu každého účastníka navrhnout důkazy, jimiž má správní orgán povinnost zabývat se¹¹⁷.

vybraná judikatura:

Nález ÚS ze dne 9. 5. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 50/2000 Pokud navrhovatel namítá, že napadené ustanovení zákona o myslivosti je v rozporu s čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle kterého jsou si všichni účastníci v řízení rovni, zcela zřejmě tu zaměřuje rovnost v právech procesních s rovností hmotněprávní. Zásada rovnosti stran je zásadou spravedlivého procesu, kdy strany sporu mají rovná procesní práva. Nelze ji však zaměňovat s rovností v hmotných právech a již vůbec ne v rámci veřejnoprávních vztahů¹¹⁸.

Rozsudek KS v Ostravě ze dne 15. 5. 2008, čj. 22 Ca 199/2007-18 Pokud rozhodnutí obecního úřadu podepsala stejná osoba, která v řízení jednala jménem obce jakožto účastníka řízení, došlo k situaci, kdy o věci rozhodoval vyloučený pracovník správního orgánu (§14 odst. 1 správního řádu z roku 2004) a byla porušena zásada rovnosti účastníků řízení před správním orgánem (§ 7 odst. 1 citovaného zákona). Správní orgán I. stupně tak zatížil řízení vadou, která mohla

¹¹⁶ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8, s. 28

¹¹⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 335

¹¹⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 41

mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]¹¹⁹.

4.7 Zásada součinnosti mezi správními orgány

Tato zásada, zakotvená v § 8 správního řádu velmi úzce souvisí se zásadou hospodárnosti a efektivnosti. Ukládá totiž správním orgánům, aby dbaly vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisí s týmiž právy a povinnostmi dotčené osoby. Dotčená osoba pak má povinnost bezodkladně upozornit správní orgán na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů, nebo u jiných orgánů veřejné moci. V praxi pak tato zásada znamená, že správní orgány musí dbát vzájemného souladu svých postupů a nepřipustit, aby například v téže věci probíhalo více správních řízení. Známým výrazem této zásady je institut dožádání (§ 13), které se uplatní tehdy, pokud by správním orgán mohl sám provést určitý úkon jen obtížně, případně provedení úkonu by bylo spojeno s neúčelnými náklady, či by správní orgán nemohl sám úkon provést vůbec. Další možností uplatnění této zásady je možnost vést v určitých věcech společné řízení. Pokud by mělo probíhat více samostatných řízení, jež se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí, případně se týkají týchž účastníků, může správní orgán řízení spojit, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení, ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. S možností spojení věci velmi úzce souvisí povinnost dotčených osob upozornit správní orgán na to, že probíhá souběžně více takových postupů u různých orgánů veřejné moci. Podobná povinnost bezesporu odpadne v okamžiku, kdy bude zavedena úplná digitalizace veřejné správy (viz výše)¹²⁰.

S požadavkem vzájemné spolupráce správních orgánů je spojen i požadavek, aby správní orgány dbaly vzájemného souladu všech postupů. Uvedené pravidlo je třeba respektovat především v situacích, v nichž je činných více správních orgánů

¹¹⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 42

¹²⁰ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8, s. 29

s obdobně zaměřenou působností. Příkladem může být výkon správního dozoru a jejich postupy vůči dotčeným osobám se překrývají¹²¹.

vybraná judikatura:

Rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49 Ustanovení § 3 odst. 3 správního řádu z roku 1967, stejně jako § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu z roku 2004 odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli. Pokud principy dobré správy hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán¹²².

5. Procesní zásady správního řízení

Vedle základních zásad činnosti správních orgánů upravených v ustanovení 2 až 8 správního řádu se uplatňují v rámci zahájení a průběhu správního řízení také další pravidla, která lze souhrnně označit jako „procesní zásady správního řízení“. Jedná se o legislativně-technické, procedurální principy určující pravidla pro zahájení a průběh správního řízení. Tyto procesní zásady určují průběh konkrétního řízení v odlišnosti od řízení jiného. Uvedené zásady mají zásadní význam pro pochopení a interpretaci pravidel procesního postupu v řízení před správními orgány. Ani tyto procesní zásady nestojí izolovaně, nýbrž vnitřně spolu souvisejí, vzájemně se doplňují a prolínají¹²³. O některých těchto procesních zásadách se ve stručnosti zmíním. Ještě předtím však uvedu vzájemný vztah mezi základními zásadami a zásadami procesními.

Zásada legality má větší náklonost na procesní ustanovení, především upřednostňuje postup správních orgánů při jejich činnosti dle správního řádu a případně respektování speciální procesní úpravy. Na tuto zásadu navazuje procesní zásada ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů

¹²¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 336

¹²² PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 43

¹²³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 350 a. n.

dotčených osob a dále zásada ochrany veřejného zájmu. U těchto zásad je třeba počítat s určitou proporcionalitou, která má za cíl zachovávat určitou vyváženost mezi dvěma a více navzájem si konkurujícími subjektivními právy, například mezi subjektivními právy či zájmy dotčených osob a ochranou veřejných zájmů.

Zásada materiální pravdy náležitě zjišťuje skutkový stav projednávané věci, než lze v dané věci rozhodnout a tím v užším pojetí souvisí s procesní zásadou zjištění skutečného stavu věci. Dle této zásady má příslušný správní orgán k vydání rozhodnutí nejen povinnost opatřit si důkazní prostředky ke zjištění skutečného stavu, o němž není pochyb, ale také nese za zjištění nepochybného skutkového stavu věci odpovědnost. Tato zásada nejen úzce souvisí s procesní zásadou ochrany veřejného zájmu, ochranou práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů dotčených osob, ale také nutno zmínit i procesní zásadu řádného odůvodnění, kdy při vydání rozhodnutí musí správní orgán v jeho odůvodnění uvést všechny důkazy, úvahy a právní předpisy, dle kterých rozhodoval. V návaznosti na to je zde na místě zdůraznit zásadu volného hodnocení důkazů, dle které správní orgán posuzoval důkazy uvedené v odůvodnění rozhodnutí.

Zásada dobré správy a součinnosti s dotčenými osobami definuje především dobrou správu zákonností, rovnoprávností, nestranností, proporcionalitou a právní jistotou. K procesním právům a povinnostem zmíněné zásady je myšlena především povinnost správního orgánu přiměřeně poučit dotčené osoby. Z procesních zásad se do této zásady tedy nejvíce promítá zásada projednací, kdy i účastníci řízení mají určitou povinnost se správním orgánem spolupracovat ke zjišťování poznatků, a zásada jednotnosti, kdy účastníci mohou v průběhu celého řízení uplatňovat své návrhy, námítky i důkazy. Správní orgán je povinen přiměřeným způsobem poskytnout informace z veřejné správy.

Zásada smírného řízení odstraňuje rozpory, bránící k řádnému projednání věci nebo rozhodnutí. Rozpory mohou být jak mezi správního orgány například ohledně příslušnosti, tak osobami, jichž se projednávaná věc týká. V tomto případě lze konstatovat, že se zásada smírného řízení lehce promítá do procesní zásady vyhledávací a zjištění skutečného stavu věci, neboť pro odstranění rozporů, skrze které nelze věc projednat je nutné nejprve shromažďovat podklady pro vydání rozhodnutí a zjišťovat skutkový stav.

Zásada rychlosti a hospodárnosti poukazuje nejen na nutnost vyřízení věcí bez zbytečných průtahů a hospodárnost správního orgánu i šetření prostředků dotčených osob, ale poukazuje také na proces, kdy je především správní orgán sám povinen zjišťovat a opatřovat důkazy dle zásady vyhledávací. K uvedenému platí, že lze-li potřebné podklady získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede a pokud o to dotčená osoba požádá, je správní orgán povinen tyto údaje obstarat sám.

Zásada procesní rovnosti určuje rovné postavení fyzických a právnických osob, vůči kterým vykonávají správní orgány pravomoc. Zásada rovnosti se týká výhradně práv procesních. Z procesních zásad tedy lze uvést vztah mezi zásadou dispoziční a zásadou oficiality, neboť je nutno zmínit rozdílnou procesní rovnost mezi účastníky řízení, kdy vedlejší účastníci mají většinou slabší procesní postavení než účastníci hlavní. Procesní postavení se projevuje například při oznamování zahájení řízení z moci úřední, nebo doručování odvolacího rozhodnutí.

Zásada součinnosti mezi správními orgány upravuje základní zásady správních orgánů napříč spektrem, kde se prolínají výše zmiňované zásady dobré správy. V souvislosti s touto zásadou jde ruku v ruce také skutečnost, aby povinná součinnost byla dána i dotčeným osobám tím, že právě ony mají upozornit na více probíhajících postupů u různých správních orgánů. Vzájemný vztah je v tomto případě se zásadou projednací.

5.1 Zásada dispoziční

Jde o zásadu určující způsob zahájení správního řízení. Při uplatnění této dispoziční zásady se správní řízení zahajuje na žádost či na základě jinak označeného návrhu. Ten činí účastník řízení, jehož správní řád v § 44 označuje jako žadatele a jeho návrh zákon označuje jako žádost. Je to žadatel, který ve své žádosti určuje předmět řízení, jímž je následně správní orgán vázán. Žadatel má právo disponovat se svou žádostí, dokonce může svoji žádost vzít zpět. Tento

způsob zahájení řízení bude zřejmě v praxi pravidlem. Dispoziční zásada se uplatňuje při zahájení řízení o opravném prostředku¹²⁴.

vybraná judikatura:

Rozsudek VS Praha ze dne 9. 5. 2001, sp. zn. 7 A 22/99-30, č. 846/2001 SoJ-Spr. Není v kompetenci správního orgánu zahájit z vlastního podněty řízení, jehož zahájení je podle příslušného hmotněprávního předpisu výlučně v dispozici účastníka řízení. Pokud správní orgán zahájí z vlastního podnětu řízení, které lze zahájit jen k návrhu účastníka, překračuje meze dané Ústavou a Listinou¹²⁵.

Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 Ans 1/2008-170. V případě, že řízení před soudem bylo zahájeno na návrh (na základě žaloby, neznamená samotná skutečnost, že po postoupení věci správnímu orgánu dle § 104 odst. 1 o. s. ř. se vždy jedná o správní řízení o žádosti (§ 44 a § 45 správního řádu z roku 2004)¹²⁶.

5.2 Zásada ofiiality

Při uplatnění zásady ofiiality řízení zahajuje a určuje jeho předmět sám správní orgán a to z moci úřední, tedy zcela nezávisle na vůli účastníků řízení. (Uvedený způsob zahájení se uplatní především v řízení o uložení povinnosti, zákazu či uložení sankce). Tento způsob zahájení je upraven v § 46 správního řádu. V případě zahájení řízení z moci úřední je správní orgán povinen pokračovat v již zahájeném řízení z „úřední povinnosti“, je tedy povinen opatřit si podklady pro rozhodnutí a rozhodnout¹²⁷.

vybraná judikatura:

Usnesení ÚS ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02. Lze souhlasit s názorem, že nemůže záležet na libovůli správního orgánu, zda řízení, které lze zahájit pouze z jeho vlastního podnětu, zahájí či nikoli, neboť jeho činnost je ovládána mj.

¹²⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 351

¹²⁵ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7898-134-9, s. 150

¹²⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 134

¹²⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 352

principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem bez ohledu na to, jak ji zjistí. Na druhé straně však neexistuje dle názoru Ústavního soudu žádná ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení, v jehož rámci byl tento subjekt stíhán za porušení právních předpisů¹²⁸.

Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541. Předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit. Správní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit¹²⁹.

5.3 Zásada písemnosti a ústnosti

V řízení před soudem je pravidlem ústní jednání, v řízení správním je pravidlem jednání písemné. V praxi to znamená, že veškeré podklady pro rozhodnutí, které byly v průběhu správního řízení pořízeny, musí být zachyceny v písemné podobě a musí být součástí spisu. Naopak ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon. Typicky to bude např. v přestupkovém řízení¹³⁰ a také tehdy, když to stanoví zákon, a rovněž tehdy, když je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné, jak to má na mysli § 49 odst. 1 správního řádu. Nekonání ústního jednání, je-li ze zákona povinné, je nutno považovat za vadu

¹²⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 139

¹²⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 140

¹³⁰ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

správního řízení. Ta pak může mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu¹³¹.

vybraná judikatura:

Rozsudek KS Ostrava ze dne 3. 10. 2001, sp. zn. 22 Ca 435/2000-34, č. 896/2001 SoJ-Spr. Ústní jednání má, nestanoví-li zvláštní zákon něco jiného, opodstatnění zpravidla tehdy, vystupuje-li v řízení více účastníků, kteří mají protichůdné zájmy, mají-li být vyslyšáni svědci, příp. prováděny jiné důkazy. Je na úvaze správního orgánu, aby s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem věci posoudil, zda je vhodné, aby se ústní jednání konalo¹³².

5.4 Zásada neveřejnosti

Zásada neveřejnosti se vztahuje k řízením, o nichž se koná ústní jednání. Toto ústní jednání je zásadně neveřejné, ve správním řízení se tedy důsledně uplatňuje zásada neveřejnosti. Problematiku upravuje ustanovení § 49 odst. 2 správního řádu, v němž je stanoveno, že jednání je neveřejné, nestanoví-li zákon, že jednání je veřejné. Jednání prohlásit za veřejné může rovněž správní orgán. Správní orgán však musí dbát na ochranu utajovaných informací, jakož i na ochranu práv účastníků, stejně jako mohou být z ústního jednání vyloučeny nezletilé osoby z důvodů ochrany mravnosti¹³³.

5.5 Zásada dvojinstančnosti řízení

Uvedená zásada spočívá v tom, že odvolání lze jako řádný opravný prostředek zásadně podat proti každému prvoinstančnímu rozhodnutí správního orgánu. Odvolání se podává u správního orgánu, který rozhodnutí vydal, vyloučit je může pouze zákon. Zásada dvojinstančnosti se uplatňuje i v případě usnesení, odvolání

¹³¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 353

¹³² HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7898-134-9, s. 166

¹³³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 353

však nelze podat proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu a proti usnesení, o němž to stanoví zákon¹³⁴.

5.6 Zásada jednotnosti a koncentrace řízení

Uvedenou zásadou jednotnosti je chápáno pravidlo, že účastníci řízení, případně další subjekty řízení vystupující v řízení v jiném postavení než správní orgány, mohou v průběhu celého správního řízení uplatňovat své návrhy, námítky, podávat návrhy důkazů apod., naproti tomu při koncentraci řízení je uplatnění těchto procesních práv omezeno do určitého procesního stadia. Správní řád zásadu jednotnosti upravuje v ustanovení § 36 odst. 1¹³⁵.

vybraná judikatura:

Rozsudek VS Praha ze dne 27. 8. 1996, sp. zn. 6 A 175/94, č. 308/1998 SoJ-Spr.: Povinnost správního orgánu umožnit účastníkům řízení, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladům i ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění, nelze považovat za splněnou tím, že správní orgán účastníku řízení doručí rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze vyčíst, že a jaké důkazy již byly provedeny. Smyslem povinnosti správního orgánu je zde umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí mohl uplatnit vůči svědkům, znalcům, pravosti listin, úplnosti důkazní situace atd. své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci¹³⁶.

5.7 Zásada vyhledávací a projednací

Ve správním řízení nese odpovědnost za shromažďování důkazů jakož i dalších podkladů pro rozhodnutí správní orgán. Je jeho procesní povinností postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, který je nezbytný pro vydání meritorního rozhodnutí. Je to správní orgán, jehož povinností je zjištění nezbytného skutkového stavu ve veřejném zájmu z úřední moci, je to správní orgán, který

¹³⁴ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8, str. 26, s. 340 a. n.

¹³⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 354

¹³⁶ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7898-134-9, s. 123

určuje způsob a rozsah jeho zjišťování. Při uplatnění vyhledávací (vyšetřovací, inkviziční) zásady, tedy není žádný z účastníků procesně odpovědný za to, bude-li či nebude-li zjištěn určitý skutkový poznatek. Naopak ovšem při uplatnění zásady projednací je účastník povinen poskytovat součinnost při zjišťování poznatků o rozhodné skutečnosti. Správní řád tuto problematiku řeší v ustanovení § 50 odst. 2¹³⁷.

vybraná judikatura:

Rozsudek NSS ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132. V rámci řízení o uložení pokuty za správní delikt zahajované z úřední povinnosti (ex officio) jako jedné ze základních forem správního trestání je třeba klást zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu ze strany správních orgánů a jejich rozhodnutí důkladně poměřovat se zásadou materiální pravdy jako jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů ve smyslu § 3 správního řádu z roku 2004, jakož i zásadou vyšetřovací (vyhledávací) podle § 50 odst. 3 věty druhé téhož zákona¹³⁸.

5.8 Zásada řádného odůvodnění

Cílem správního řízení je vydání rozhodnutí. Ustanovení § 67 odst. 2 správního řádu pak specifikuje jednotlivé části takového rozhodnutí. To obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Nesmírně důležitou součástí rozhodnutí je usnesení, jehož obsah konstatuje odst. 3 § 67 správního řádu. Toto odůvodnění musí především obsahovat důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, jimiž se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, stejně jako informace o tom, kterak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí není třeba v případě, že správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví^{139 140}.

¹³⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 357

¹³⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 152

¹³⁹ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 381

vybraná judikatura:

Rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109. Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené. Nevypořádá-li se správní orgán s námitkou účastníka, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]¹⁴¹.

5.9 Zásada zjištění skutečného stavu věci

Uvedená zásada, která správnímu orgánu ukládá zjistit skutečný stav věci, velmi úzce souvisí se zásadou materiální pravdy, o níž bylo pojednáno v předchozí části práce a která vyplývá z ustanovení § 3 správního řádu. Správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Zjištění skutkového stavu je tedy předpokladem právního řešení posuzovaného řízení. Správní orgán se ve své činnosti nesmí spokojit s formální pravdou o rozhodných skutečnostech, která by vycházela toliko z tvrzení účastníků řízení, nýbrž musí zjistit stav skutečný^{142 143}.

5.10 Zásada volného hodnocení důkazů

Správní řád se ve svém ustanovení § 50 odst. 4 zabývá problematikou volného hodnocení důkazů. Správní orgán hodnotí zjištěný skutkový stav na základě provedených důkazů, jakož i dalších podkladů volně, podle svého vnitřního přesvědčení, které je založeno na pečlivém uvážení všech okolností a to jak jednotlivě, tak i v jejich souhrnu. Pro správní orgán je závazné rovněž to, že nestanoví-li zákon, že některý podklad je pro něj závazný, hodnotí podklady,

¹⁴¹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 202

¹⁴² zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů

¹⁴³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 334

zejména důkazy podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v průběhu řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci řízení¹⁴⁴.

vybraná judikatura:

Rozsudek KS v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 8. 1. 2008, čj. 52 Ca 44/2007-42. Pokud účastník uplatnil námitku týkající se správnosti a úplnosti znaleckého posudku, který byl podkladem rozhodnutí správního orgánu I. stupně až v odvolání, je odvolací orgán v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu z roku 2004) povinen se takovou námitkou věcně zabývat. Pokud se jí nezabýval, protože ji považoval za novou skutečnost ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]¹⁴⁵.

6. Aplikace základních zásad v praktické činnosti správního řízení Odboru služby pro zbraně a bezpečnostní materiál

Policie České republiky (dále jen „policie“) je ozbrojeným bezpečnostním sborem České republiky, patřící do oblasti moci výkonné. Vedle plnění úkolů v oblasti veřejného pořádku a především vyšetřováním trestným činů, kdy je policejní orgán orgánem činným v trestním řízení, vede policie správní řízení v různých oblastech. K tomuto správnímu řízení uvádím například řízení o správním vyhoštění cizinců¹⁴⁶, kázeňské řízení policistů¹⁴⁷ a řízení na úseku zbraní a střeliva¹⁴⁸. Garantem správního řízení policie je Odbor služby pro zbraně a bezpečnostní materiál, přesněji Ředitelství služby pro zbraně a bezpečnostní materiál Policejního prezidia. V tomto případě podle zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu (dále jen „zákon o zbraních“) dle § 74 odst. 1 výkon státní správy ve věcech zbraní, střeliva, munice a pyrotechnického průzkumu vykonává Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany, Policie ČR, Zastupitelský úřad České republiky a

¹⁴⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 358

¹⁴⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9, s. 150-151

¹⁴⁶ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, § 50a

¹⁴⁷ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, § 49-51

¹⁴⁸ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu

Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva. S odkazem na § 74 odst. 2 zákona o zbraních vykonává státní správu v rámci policie ve věcech zbraní, střeliva, munice a pyrotechnického průzkumu Policejní prezidium a příslušné útvary policie¹⁴⁹. Dále se v ustanovení § 74 zákona o zbraních uvádí, že ve správním řízení plní úkoly nadřízeného správního orgánu vůči Policejnímu prezídiu Ministerstvo vnitra. Policejní prezidium podle zákona o zbraních plní ve správním řízení úkoly nadřízeného správního orgánu vůči příslušnému útvaru policie, který však plní úkoly příslušného útvaru policie podle tohoto zákona. K tomuto lze konstatovat, že příslušným útvarem policie podle tohoto zákona je místně příslušný útvar, kdy dle § 10 odst. 2 zákona o zbraních se žádost podává u krajského ředitelství policie, příslušného podle místa pobytu fyzické osoby, nebo podle sídla právnické osoby, přičemž vymezení některých pojmů tohoto zákona stanoví v § 2 odst. 2 písm. c) místem pobytu adresu trvalého pobytu občana České republiky anebo místa hlášeného pobytu cizince. Jelikož zákon o zbraních nestanoví užití postupu dle zvláštního zákona, užije se k řízení konaných dle zákona o zbraních správního řádu jako postupu orgánů moci výkonné vykonávající působnost v oblasti veřejné správy. Níže se nyní blíže zaměřím na základní zásady správních orgánů při řízení k vydání a odnětí zbrojního průkazu a pokusím se zjistit určité nedostatky, které mohou vznikat při těchto řízeních z hlediska všech zákonných základních zásad správního řízení.

6.1 Rozbor základních zásad při vydání zbrojního průkazu

Žadatel o vydání zbrojního průkazu musí nejprve splnit určité zákonné podmínky stanovené zákonem o zbraních¹⁵⁰ (dále jen „podmínky stanovené zákonem o zbraních“). Při podání žádosti žadatelem o vydání zbrojního průkazu¹⁵¹ (dále jen „zbrojní průkaz“) na předepsaném tiskopise je nutné ze strany správního orgánu nejprve ověřit totožnost žadatele a zkontrolovat všechny potřebné informace uvedené na žádosti. K této žádosti je žadatel povinen nejen uhradit správní poplatek stanovený zákonem o poplatcích¹⁵² (dále jen „správní poplatek“), ale je

¹⁴⁹ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 10 odst. 2, s odkazem na § 2 odst. 2, písm. c)

¹⁵⁰ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 18, odst. 1, písm. a) až g)

¹⁵¹ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 16 odst. 1

¹⁵² Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích

také povinen předložit posudek o zdravotní způsobilosti¹⁵³ (dále jen „posudek ZZ“) a osvědčení o odborné způsobilosti (dále jen „osvědčení o ZOZ“)¹⁵⁴ získané žadatelem při zkoušce odborné způsobilosti k získání zbrojního průkazu. Do celého takto na žádost zahájeného řízení je třeba v první řadě zdůraznit zásadu legality (zákonnosti), neboť tato zásada, jak již bylo výše uvedeno, zdůrazňuje postup správního orgánu v souladu se zákony a ostatními právními předpisy. Doložený posudek ZZ společně s osvědčením o ZOZ lze v tomto případě řadit k zásadě formální pravdy, kdy takto doložené podklady, neboli tvrzení účastníka, lze správním orgánem označit jako skutkovou podstatu, avšak k celému řízení o žádosti je správní orgán povinen vycházet pouze ze zjištění skutkového stavu, o němž nejsou pochybnosti. Takto lze nazvat uplatnění zásady materiální pravdy a zásady zjištění skutkového stavu důležitých pro ochranu veřejného zájmu, pakliže nelze vydat zbrojní průkaz a oprávnění nabývat a držet palnou zbraň komukoli. Podstatou celého řízení je tedy nejen ověřit podklady dodané žadatelem řízení, ale také zjistit bez pochyby skutkový stav věci, o němž není pochyb. K výše uvedeným doloženým podkladům lze tedy nejprve zkontrolovat jejich pravost tím, že je nutné se zaměřit na údaje v těchto podkladech doložených společně s razítky oprávněných osob k jejich vydání, data vydání i údaje na těchto posudcích uvedených. Další opatřování podkladů důležitých pro rozhodnutí je již na správním orgánu. Tím lze poukázat na zásadu rychlosti a procesní ekonomie vzhledem k tomu, že v minulosti byli žadatelé povinni si například opis z rejstříku trestů nejen obstarat sami, ale také za tento opis uhradit správní poplatek i ho složitějším způsobem získávat (například na zaplněné poště u přepážky Czech Point). Momentálně je správní orgán povinen si opis z rejstříku trestů obstarat dálkovým způsobem v elektronické podobě umožňující dálkový přístup¹⁵⁵. Tímto krokem se nejen šetří finanční prostředky žadatelů, ale také se šetří jejich čas s obstaráváním si tohoto podkladu. Dalším podkladem důležitým pro rozhodnutí je také opis z evidence přestupků, přičemž evidence přestupků byla zřízena před několika lety. Opis z evidence přestupků je správní orgán oprávněn si obstarat obdobným způsobem umožňující dálkový přístup s elektronickým výstupem

¹⁵³ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 20

¹⁵⁴ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 21

¹⁵⁵ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 22, odst. 3

tohoto opisu¹⁵⁶. Před zprovozněním této evidence přestupků byla nutnost žádat o výpisy z přestupků od pověřených městských úřadů, především Odboru dopravy, Odborů přestupkových a případně i Odborů životního prostředí nejen příslušných dle místa bydliště žadatele, ale také příslušných k projednání přestupků spáchaných na území pověřeného správního orgánu v místě spáchaného přestupku, k čemuž nelze opomenout také projednávání přestupků v kázeňském řízení. Zásada rychlosti a procesní ekonomie v možnosti si obstarat tyto podklady v elektronické podobě na základě dálkového přístupu podstatně přispívá ke zrychlení vyřizování věci správním orgánem bezodkladně. Potřebné podklady tak získá správní orgán nejen obratem, ale také šetří náklady účastníků řízení, kteří by jinak museli za tyto opisy platit správní poplatky. Uvedeným shromažďováním podkladů pro rozhodnutí z procesních zásad uplatněných správním orgánem se zjišťují další podmínky nutné k získání zbrojního průkazu dle zákona o zbraních. Přesně se jedná o podmínku bezúhonnosti¹⁵⁷ a spolehlivosti¹⁵⁸. Při obstarávání si důležitých podkladů k rozhodnutí lze zmínit zásadu vyhledávací, kdy správní orgán je ten, kdo má povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, a je právě na něm odpovědnost za zjištění, či nezjištění skutečností důležitých k rozhodnutí. Vše zde uvedené ale nelze brát jako jednotlivé zásady na sebe navzájem nenavazující. Je nutno podotknout, že velký vliv zde nese také zásada součinnosti mezi správními orgány, kdy je nutné v určitých věcech využít dožádání k určitým úkonům, které by dožadující orgán sám anebo přes velké úsilí a nepřiměřeně vynaložené prostředky v rozporu se zásadou rychlosti a procesní ekonomie jen těžko zvládl, či obstaral. Nyní se správní orgán blíží k vydání rozhodnutí ve věci samé, kdy dle zásady volného hodnocení důkazů, kterým zhodnotí podklady závazné pro toto řízení jednotlivě, stejně tak i podklady hodnocené podle své úvahy. Při zjištění všech skutečností odůvodňujících závěr na základě zásady skutečného stavu věci a podle zásady materiální pravdy žadatel splňuje nebo nesplňuje podmínky stanovené zákonem o zbraních k vydání zbrojního průkazu. Zdali správní orgán zhodnocením dospěje k závěru, že je žadatel způsobilý k držení zbrojního průkazu tím, že splňuje podmínky zákona o

¹⁵⁶ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 23 odst. 2

¹⁵⁷ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 22

¹⁵⁸ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 23

zbraních, vydá žadateli místo písemného vyhotovení rozhodnutí doklad, kterým je zbrojní průkaz. V opačném případě, kdy správní orgán zhodnocením všech podkladů nazná, že žadatel nespĺňuje nějakou z podmínek stanovených zákonem o zbraních, zašle správní orgán žadateli vyrozumění o právech účastníka řízení před vydáním rozhodnutí. V tomto vyrozumění správní orgán sdělí účastníku řízení jeho veškerá práva správním řádem zaručená, kdy lze účastníkem řízení uplatnit zásadu jednotnosti řízení v uplatňování návrhů, námitek a důkazů v jejich podání až do vydání konečného rozhodnutí, kterým bude zamítnutí žádosti.

Zamítnutí žádosti musí obsahovat nejen povinné náležitosti rozhodnutí, ale také odůvodnění celého výroku, především čím se správní orgán při rozhodnutí řídil, z čeho vycházel a jak hodnotil podklady důležité pro vydání rozhodnutí. Zásada řádného odůvodnění ale také pojednává o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Při takto vyřízené věci se lze také ohlédnout za zásadou ochrany veřejného zájmu. Ta uvádí především, že správní orgán při svém rozhodnutí dbá, aby řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Nelze přesně charakterizovat, co je v tomto případě myšleno veřejným zájmem, ale má se za to, že veřejný zájem je neozbrojovat osoby duševně nemocné nebo trestané za skutky proti životu a zdraví, lidské důstojnosti apod. Nelze však zapomenout ani na práva neúspěšného žadatele, který má právo proti rozhodnutí podat opravné prostředky. Jednou ze zásad je zásada dvojinstančnosti řízení, která udává, že řádný opravný prostředek může být v zásadě použit proti každému rozhodnutí vydanému správním orgánem v prvním stupni. Kompletní řízení je vázáno také na dodržení zásady písemnosti a ústnosti, kdy celé řízení může probíhat ústně, ale preferována je především písemná forma. Tím je chápáno, že veškeré podklady pro rozhodnutí, byť i ústní, musí být zaznamenány v písemné formě, například do protokolů. Nutno také uvést, že řízení je neveřejné, a proto se užívá zásada neveřejnosti. V celém řízení je důležité si však uvědomit, že základní zásady správního řádu lze chápat jako celek a nelze užít jednu nebo druhou zásadu jinak než samostatně.

6.2 Rozbor základních zásad při odnětí zbrojního průkazu

Řízení o odnětí zbrojního průkazu¹⁵⁹ správní orgán zahajuje z moci úřední dle § 46 správního řádu, a to na základě podnětu z Centrálního registru zbraní¹⁶⁰, kde se zaznamenává šetření trestných činů¹⁶¹ držitelů zbrojních průkazů, podnětů od policejních orgánů činných v trestním řízení, záznamů uvedených v aktuálních svodných událostí anebo zákonným prověřováním bezúhonnosti¹⁶² a spolehlivosti¹⁶³ držitelů zbrojních průkazů policejním správním orgánem v zákonem daných lhůtách [například platnost zbrojního průkazu je dle § 16 odst. 1, zákona o zbraních 10 let, a nejméně jednou za dobu 5 let prověří příslušný policejní orgán u držitele dle § 24a zákona o zbraních podmínku spolehlivosti a bezúhonnosti, a to s odkazem na § 18 odst. 1, písm. f), g)]. V tomto případě je nutné nejen zdůraznit zásadu legality, bez které by se nemohlo vést celé řízení bez vázanosti na zákony a ostatní právní předpisy. Tato zásada úzce souvisí se zásadou zákazu zneužívání pravomoci, kdy pravomoc správního orgánu zahájit a vést správní řízení lze pouze na základě zákonem svěřené pravomoci a v určitých zákonem stanovených mantinelech. Pokud se správní orgán v řízení bude zabývat odnětím zbrojního¹⁶⁴ průkazu pro nesplnění podmínky spolehlivosti nebo bezúhonnosti, je jistě na místě zdůraznit, že se jedná o určitou ochranu veřejného zájmu. Tím je myšleno odzbrojení trestně závadových držitelů k ochraně jiných zájmů společnosti, především ochrany zdraví, života jiných osob a veřejného pořádku. Tímto je myšlena zásada ochrany veřejného zájmu. Z procesních zásad však musím zmínit zásadu oficiality, kdy předmět řízení správní orgán zahajuje sám, bez vůle účastníka řízení. Zasláním oznámení zahájil správní orgán řízení, a pokud nemá všechny potřebné podklady důležité k vydání rozhodnutí ve věci, je nutné, aby si je správní orgán obstaral do doby, než dá účastníku řízení možnost se s nimi seznámit. Je na správním orgánu, aby si obstaral důkazy potřebné pro vydání meritorního rozhodnutí a jeho povinností zjistit skutkový stav věci. Ke

¹⁵⁹ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 27

¹⁶⁰ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 73a s odkazem na zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶¹ Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, § 13

¹⁶² Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 22

¹⁶³ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 23

¹⁶⁴ Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, § 27

zjištění a obstarání si všech potřebných materiálů využívá správní orgán zásady vyhledávací a projednací. V konkrétním případě odnětí zbrojního průkazu, kdy tímto mám na mysli obstarání si podkladů nejen pomocí dálkového přístupu jako například opis z rejstříku trestů nebo rejstříku přestupků, ale již například určitá rozhodnutí jiných orgánů, které jsou relevantními podklady pro správní rozhodnutí. Při užití zásady součinnosti mezi správními orgány a související zásadou rychlosti a procesní ekonomie je správní orgán schopen si nejen obstarat u příslušných institucí potřebné důkazní prostředky, kterými jsou například rozsudky soudů, usnesení státních zastupitelství a policie, ale také šetří náklady na takto získávané podklady a je schopen vést řízení bez zbytečných průtahů, neboť například pomocí elektronických datových zpráv je komunikace s dotyčnými institucemi velmi rychlá a hospodárná.

Po získání všech nutných podkladů musím připomenout, že účastníci mají po dobu řízení určitá práva, kdy s ohledem na zásadu jednotnosti a koncentrace řízení mohou tito účastníci po dobu správního řízení podávat návrhy, námítky nebo návrhy důkazů, mají i možnost vyjádřit se k podkladům potřebným pro rozhodnutí s přihlédnutím k zásadě písemnosti. Tyto jednotlivé podklady jsou nejen zaznamenány v podobě písemné, ale i případné ústní vyjádření účastníka řízení musí být zaznamenáno do protokolu v písemné podobě. Před samotným vydáním rozhodnutí v prvním stupni je třeba vzít v potaz důkazní hodnotu všech podkladů. Správní orgán hodnotí všechny důkazy jednotlivě i v jejich souhrnu, kdy právě správní orgán určuje důležitost určitého důkazu, případně vyloučení méně určitého, či důkazu nedůležitého. S hodnocením uvedených materiálů poukazují na zásadu volného hodnocení důkazů.

Pokud není ve skutkovém stavu posuzovaného řízení pochybností v tom smyslu, že správní orgán společně se zásadou zjištění skutkového stavu související se zásadou materiální pravdy spolehlivě zjistil skutečný stav věci bez dalších pochybností, je možné vydat rozhodnutí. Důvody výroku rozhodnutí, stejně jako uvedení podkladů, kterými se správní orgán k vydání rozhodnutí řídil včetně úvah a vypořádání se námitek účastníků spočívá v zásadě řádného odůvodnění. Vydané rozhodnutí se doručuje prioritně prostřednictvím elektronické datové sítě, přesněji do datové schránky. Nemá-li tento účastník datovou schránku, doručuje

správní orgán rozhodnutí sám, nebo pomocí provozovatele poštovních služeb na území ČR, nebo jiným způsobem s ohledem na zásadu rychlosti a procesní ekonomie.

Proti doručenému rozhodnutí správního orgánu, v tomto případě proti rozhodnutí o odnětí zbrojního průkazu držitele, které nemá odkladný účinek, lze v zákonem stanovené lhůtě podat řádný opravný prostředek. Tímto je myšleno odvolání, které se podává u správního orgánu, který rozhodnutí v prvním stupni vydal ve lhůtě do 15 dnů od jeho doručení. O tomto právu účastníka řízení pojednává zásada dvojinstančnosti řízení.

Veškerá jednání účastníka ve správním řízení o odnětí zbrojního průkazu jsou neveřejná, je proto nutné zmínit také zásadu neveřejnosti.

7. Závěr

Z celé práce vyplývá, že základní zásady jsou správním orgánem, službou pro zbraně a bezpečnostním materiálem dodržovány a nedochází k rozporům ve správním řízení. Tyto zásady jsou zákonodárcem nastaveny velmi dobře a z mého pohledu jim není co vytknout. Mají vliv nejen na počátek správního řízení, jeho průběh, ale i na práva a povinnosti dotčených subjektů.

V uvedené praktické části práce jsem uvedl, jak se jednotlivé zásady při správním řízení aplikují k jednotlivým úkonům i k celkovému řízení v dané věci. Tak, jak se zdokonaluje například výpočetní technika, rozvíjí se a zjednodušuje i užití základních zásad. Tímto mám na mysli zejména zásadu rychlosti a procesní ekonomie. Významným krokem pro tuto zásadu bylo nejen počáteční zřízení internetu vůbec, ale později pro správní orgány velmi důležitý vznik datové schránky. Právě díky internetu a datovým schránkám si může správní orgán obstarávat své podklady velmi rychle a téměř bez vynaložených nákladů. Výhodou v používání datových schránek jsou především velmi nízké, až nulové náklady spojené s jejich provozem, ale také je jejich používání podstatné pro běh zákonných lhůt a vyřizování věcí bez zbytečných průtahů. K tomuto je třeba uvést i možnost určitého zrychlení nabytí právní moci rozhodnutí v případech, kdy je toto nabytí právní moci důležité pro určité úkony (žadatel je schopný se okamžitě vzdát práva na odvolání například při stavebním řízení a tím zahájením stavby).

Věřím, že i v budoucnu se bude užití základních zásad dále rozvíjet a zlepšovat například tak, že bude přibývat i oprávněných majitelů datových schránek. Je na uvážení, zdali pro společnost není přínosné tyto datové schránky povinně zřizovat společně s občanským průkazem osobě, která dovrší věku 15 let.

Závěrem chci dodat, že ať jsou základní zásady téměř dokonalé a jejich správná aplikace vede k bezkoliznímu řízení, je především na odpovědnosti správních orgánů, zdali budou tyto základní zásady správně aplikovat a dodržovat vše těmito zásadami povinné, tedy vždy při určitém rozporu v řízení nese odpovědnost nejprve určitý úředník a jeho osobní přístup a pohled na věci, a až následně správní orgán jako celek po předchozím jednání určitého úředníka jako jednotlivce.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY, ZDROJE:

Monografie:

BŘEŇ, Jan. *Základní charakteristika veřejné správy. 2. aktualizované a rozšířené vydání.* Praha: Institut pro veřejnou správu 2019. ISBN – 978-80-86976-29-7.

GADASOVÁ, Dalimila, Milan Polián. *Správní právo, část obecná, část procesní.* Vydavatelství Univerzity Olomouc 2017. ISBN 80-7067-687-6.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva. 7. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 335 s. ISBN 978-80-7380-652-1.

HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Vydání osmé.* Nakladatelství C. H. Beck Praha, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecní část. 9. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 599, ISBN 978-80-7400-624-1.

HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7898-134-9.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a spol. *Správní řád. Komentář.* Praha: Nakladatelství C. H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8.

KÁŇA, Pavel, *Základy veřejné správy.* Ostrava, Montanex 2004. ISBN 80-7225-139-2.

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo. 5. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-606-4.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o. 2019, ISBN 978-80-7400-727-9.

MADAR, Zdeněk. *Právní slovník, ii. díl P-Ž.* Praha: Panorama 1988.

MALÝ, Karel, Florián Sivák, Vladimír Kindl. *Dějiny státu a práva v Československu do r. 1918. I. díl.* Praha: Panorama. 1988. ISBN 80-7201—045-X.

MALÝ, Karel a kolektiv autorů. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde a. s. 1997. ISBN 80-7201-045-X.

NEDOROST, Libor, Zdeněk Sovák. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia 2002, ISBN 80-86432-17-3.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část 8, doplněné a aktualizované vydání*. Vydavatelství a nakladatelství DOPLNĚK Aleš Čeněk s. r.o. 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9.

RYSKA, Radovan. *Slovník základních pojmů z práva*. Praha: Fortuna. 1998. ISBN 80-7168-554-2.

SCHELLE, Karel. *Vývoj správy v předválečném Československu I. část (1918-1927)*. Brno: Masarykova univerzita 1991. ISBN 80-210-0314-6.

SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: KEY PUBLISHING s. r. o. 2008. ISBN 978-80-87071-92-2.

TOBEK, Ivan, Karel HRUŠKA a Petr VOŘÍŠEK, *Správní řád, 2. aktualizované vydání*. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2019. ISBN 978-80-86-976-53-2.

TOMANCOVÁ, Jaroslava, SCHELLE, Karel a kol. *Právní nauka*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2004. ISBN 80-86432-78-5.

Elektronické zdroje:

CODL, Daniel. *Uplatňování koncentrační zásady ve správním řízení*. Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu II ...2006. [online] © [cit. 2021-04-21]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/sp-2-19-codl-pdf.aspx>

SOVOVÁ, Olga. *Základy správního práva*. 2013. [online] © [cit. 2021-04-15]. Dostupné z: https://www.uhk.cz/file/edee/filozoficka-fakulta/studium/sovova_-_zaklady_spravniho_prava.pdf

VEDRAL, Josef. *Skutečnosti* Dostupné z: www.dvs.cz/clanek.asp?id=6228098

Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu I ..2006.
[online] © [cit. 2021-04-22]. Dostupné z:
<http://www.denik.obce.cz/clanek.asp?id=6218190>

Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu II ... 2006.
[online] © [cit. 2021-04-22]. Dostupné z:
<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6228098>

Zákonem roku je právo na digitální služby | epravo.cz. 2020. [online] © [cit. 2021-04-22]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/aktualne/zakonem-roku-je-pravo-na-digitalni-sluzby>

Právní předpisy:

Nařízením vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení.

Usnesení č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1(1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád).

Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení).

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého ze dne 28. října 1918.

Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu.

Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů.

Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy ze dne 14. 7. 1927.

Zákon č. 13/1954 S. Zákon o národních výborech.

Zákon č. 141/1961 Sb., Trestní řád.

Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

Zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu.

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

Zákon č. 65/1960 Sb. Zákon o národních výborech.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).