

**POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE
FAKULTA BEZPEČNOSTNÍHO MANAGEMENTU
KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA A SPRÁVNÍ VĚDY**

**Základní zásady činnosti správních orgánů a jejich dopad do praktické
činnosti vybraného orgánu veřejné správy**

Bakalářská práce

**Basic principles of the activity of administrative bodies and their impact
on the practical activities of the selected public administration bodies**

Bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

Doc. JUDr. Olga SOVOVÁ, Ph.D.

AUTOR PRÁCE

Pavel ŠIMON

PRAHA

2023

Čestné prohlášení

Čestně prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Základní zásady činnosti správních orgánů a jejich dopad do praktické činnosti vybraného orgánu veřejné správy“ vypracoval sám za použití uvedené literatury a pramenů, které jsem řádně odcitoval.

V Praze, dne 4.3.2023

.....

Pavel ŠIMON

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval paní doc. JUDr. Olze SOVOVÉ, Ph.D. za vedení při vypracování této bakalářské práce. Především za inspiraci, ale také za vstřícnost, povzbudivá slova a ochotu při poskytování cenných odborných rad.

ANOTACE

Bakalářská práce s názvem „Základní zásady činnosti správních orgánů a jejich dopad do praktické činnosti vybraného orgánu veřejné správy“ je členěna na úvod, část teoretickou, část praktickou a závěr. V úvodu práce bude nastíněn důvod výběru tématu, hlavní i dílčí cíle práce a metody k jejich dosažení. V teoretické části budou prezentovány definice a vysvětlení některých pojmů nutných pro pochopení dané tematiky, nastíněn bude také historický vývoj správního práva na našem státním území a vysvětleny pojmy jako norma, princip, či pravidlo. Poté budou v praktické části popsány jednotlivé zásady činnosti správních orgánů, kdy bude v argumentaci využito také příslušné judikatury. Na závěr práce bude zhodnoceno dosažení sledovaného cíle, adekvátnost zvolených metod, popř. předesťeny náměty „de lege ferenda“, či potvrzena skutečnost optimálního legislativního stavu „de lege lata“ (v rámci nynějších možností) k dané problematice.

KLÍČOVÁ SLOVA

Judikát; nález ústavního soudu; pravidlo; práva a povinnosti; právní norma; právo hmotné; právo procesní; právo veřejné; princip; rozhodnutí nejvyššího správního soudu; správa; správní řád; státní správa; veřejná správa; zásady

ANNOTATION

The bachelor's thesis entitled "Basic principles of the activity of administrative bodies and their impact on the practical activity of the selected public administration body" is divided into an introduction, a theoretical part, a practical part and a conclusion. In the beginning of the work, the reason for choosing the topic, the main and partial goals of the work and the methods to achieve them will be outlined. Definitions and explanations of some necessary concepts will be presented in the theoretical part in order to understand the given topic, the historical development of administrative law in our national territory will also be outlined and terms such as norm, principle or rule will be explained. Then, in the practical part, the individual principles of the activity of administrative bodies will be described, where the relevant jurisprudence will also be used in the argumentation. At the end of the thesis, the achievement of the target, the adequacy of the chosen methods, or the topics "de lege ferenda" are pre-empted, or the fact of the optimal legislative state "de lege lata" is confirmed, as far as possible, for the issue in question.

KEYWORDS

Administration; administrative order; administrative order; jurisprudence; legal standard; NSS decision ; principle; principles; public administration; public law; rights and obligations; rule; state administration; substantive law; ruling

Obsah

ÚVOD	8
1 TEORETICKÁ ČÁST	10
1.1 Veřejná správa	10
1.1.1 Správní právo	10
1.2 Historie správního práva	11
1.2.1 Starověk	11
1.2.2 Středověk	12
1.2.3 Rok 1867	12
1.2.4 Rok 1918	12
1.2.5 Rok 1928	12
1.2.6 Rok 1955	13
1.2.7 Rok 1960	13
1.2.8 Rok 1967	14
1.2.9 Rok 2004	14
1.3 Normy správního práva	16
1.3.1 Právní norma	16
1.3.2 Normy správního práva	16
1.3.3 Principy a pravidla	16
1.3.5 Správní orgán	17
2 PRAKTICKÁ ČÁST	19
2.1 Zásady univerzální., použitelné pro správní řízení	19
2.1.1 Zásada zákonnosti, respektive legality	23
2.1.2 Zásada součinnosti	25
2.1.3 Zásady proporcionality, přiměřenosti	26
2.1.4 Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů	26
2.1.5 Zásada subsidiarity a nutnost nalézt řešení odpovídající okolnostem daného případu	27
2.1.6 Zákaz zneužití správního uvážení	28
2.1.7 Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů	30
2.1.8 Zásada souladu s veřejným zájmem	31
2.1.9 Zásada subsidiarity, proporcionality, přiměřenosti	32

2.1.10	Zásada předvídatelnosti, legitimního očekávání, individualizace....	33
2.1.11	Zásada materiální pravdy a volného hodnocení důkazů	35
2.1.12	Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů.....	36
2.1.13	Zásada veřejné správy jako služby.....	37
2.1.14	Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti jejich postupů	38
2.1.15	Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů, resp. procesní ekonomie	39
2.1.16	Zásada dobré správy	39
2.2	Zásady speciální (pro správní trestání)	41
2.2.1	Zásada zákazu retroaktivity k tíži pachatele	41
2.2.2	Zásada teritoriality, zásada personality	41
2.2.3	Zásada presumpce neviny, zásada in dubio pro reo	41
2.2.4	Zásada obhajoby a zákazu sebeobviňování.....	42
2.2.5	Zásada odpovědnosti za zavinění (fyzické osoby)	42
2.2.6	Zásada nullum crimen sine lege	42
2.2.7	Zásada dvojího přičítání téže okolnosti	42
2.2.8	Zásada adekvátnosti	42
2.2.9	Zásada absorpční.....	43
2.2.10	Zásada asperační.....	43
	ZÁVĚR	44
	POUŽITÁ LITERATURA A PRAMENY	44
	PŘÍLOHY	47

ÚVOD

Správní právo, s různým označením, již řadu století jako jedna z nejdůležitějších součástí téměř každého právního systému (včetně našeho současného státního zřízení), upravuje výkon veřejné správy, tedy činnost vedoucí k optimalizaci obecně prospěšné činnosti pro společnost. Jedná se o soubor norem upravujících činnost a organizaci veřejné správy.

Prameny správního práva jsou v rámci celého systému práva daného státu téměř jistě nejrozvětvenější.

V našem státě se jedná především o **Ústavu ČR**, dále o **Listinu základních práv a svobod** se stejnou ústavní právní silou. Dále o některé **mezinárodní právní normy**, ratifikované zákonodárným sborem ČR, které se tak dostávají do souladu s naším normativním systémem inkorporací do českého právního systému na základě Ústavy ČR zakotvením teze „*přednost před zákony*“.

Dominujícím pramenem českého správního práva jsou tradičně **zákony**, jež jsou charakteristickým aktem, který byl zveřejněn v úřední sbírce zákonů. Tento akt musí být vždy podmíněn procesem, na kterém se usnesl zákonodárný sbor, tedy především parlament České republiky.

Dalšími prameny práva jsou **Nařízení vlády ČR** a **Vyhlášky správních úřadů**. Nařízení však stojí pod zákonem, nemůže tedy řešit záležitosti „*contra legem*“.

Dále se z pramenů správního práva jedná mj. o **předpisy obcí a krajů**, konkrétně o obecně závazné vyhlášky a nařízení.

Z předestřené vyplývá, že základem práce, kde budou propojeny teoretické aspekty s praktickou aplikací tématu, je zmíněný zákon č. 500/2004 Sb. Především § 2-8 je zcela nepřehlédnutelně podstatný v hierarchii správního práva.

Hlavní cíl bakalářské práce je rozbor zmíněného zákona v otázce zásad a podle praktických zkušeností jeho aplikovatelnost v praxi vybraného správního orgánu, konkrétně přestupkové komisi pražské městské části při správním trestání.

Vedlejšími cíli je za prvé poukázat na vývoj správního práva, kde se projeví pokus nastínit předešlé právní úpravy tohoto právního odvětví v našem prostředí,

za druhé snaha prohloubení a osvojení teoretické znalosti v oblasti správního práva a správní vědy.

V práci bude postupováno analýzou, syntézou a komparací deskripce odborných pramenů i metodou od obecného ke zvláštnímu. V praktické části při využití deskripce a praktických poznatků s uplatňováním základních zásad činnosti správních orgánů v mezích příslušné judikatury, bude možné vysvětlit základní i další zásady činnosti správních orgánů, specificky ve vybraném odvětví správního trestání.

Právo státu trestat pachatele protiprávních činů je jedním z projevů veřejné moci státu, která usměrňuje způsob, jak se mají lidé ve společnosti chovat. Státní moc tento způsob usměrňuje ve svém právním řádu a umožňuje mu jej vynucovat prostřednictvím práva. Stanoví systém účinných správních trestů v rámci trestní politiky státu.

Výkon přestupkové agendy je velice specifická kategorie správního práva, která obsahuje aspekty správního řízení, ale také trestního procesu. Řízení je svěřeno orgánům **veřejné správy**, které mají za úkol řešit přestupkové jednání na příslušném úseku.

1 TEORETICKÁ ČÁST

V této kapitole budou rozebrány některé pojmy práva, především práva správního, tedy co je veřejná správa, jaké jsou normy správního práva, vývoj správního práva se zřetelem na naše území. Také bude popsáno, co jsou to principy, pravidla a zásady se zaměřením na správní právo.

1.1 Veřejná správa

Veřejná správa je správou veřejných záležitostí vykonávanou subjekty veřejné správy. Veřejné záležitosti je neurčitý právní pojem, který lze definovat jako záležitosti obecně prospěšné pro celou společnost. Prostřednictvím veřejné správy se zabezpečují veřejné úkoly, kdy veřejná správa vytváří předpoklady pro jejich realizaci a současně tyto úkoly uskutečňuje.¹

„**Správa**“ v obecném rovině byla v našem prostředí uspokojivě definována již v roce 1905 jako „... činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti...“²

Naše současná literatura při definování slova „**správa**“ uvádí, že se jedná o druh záměrné a uvědomělé činnosti, jejímž cílem a smyslem je uspořádání určitých záležitostí.³

1.1.1 Správní právo

Správní právo lze vymezit jako právní odvětví, které upravuje veřejnou správu.⁴ Chrání veřejné zájmy a upravuje vztahy mezi nerovnými subjekty. Orgán veřejné správy vystupuje jako nositel veřejné moci, která je rozhodující pro utváření příslušných vztahů. Na rozdíl od občanského nebo trestního práva jde o právní odvětví spíše nekodifikované.

„**Správní právo**“ se mj. dělí na:

- Správní právo hmotné
- Správní právo procesní

¹ Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. 6. vydání. Praha: Leges, 2019, 398 s.

² Pražák, J. Rakouské právo veřejné. Díl druhý: právo správní. Praha: Jednota právnická, 1905

³ Horzinková, E., Fiala, Z.: Správní právo hmotné Obecná část. 2. vydání. Praha Leges, 2015

⁴ Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016

Příčemž je proces nutno chápat jako formu realizace hmoty. Jinak řečeno, hmotněprávní úpravu si můžeme představit jako základní stavební kostru, která je rozhýbávána svalstvem, které zde zastupuje procesní úprava.

Správní právo je reprezentováno množinou norem, rozsetých v různých právních předpisech⁵, které upravují vztahy vznikající ve veřejné správě a při jejím výkonu. Správní právo je oborem práva veřejného, které má nejbližší k právu finančnímu a právu ústavnímu. Ústava České republiky zakotvuje základy veřejné a státní správy a právo na samosprávu.⁶

Výkon veřejné správy je trvalý a systematický proces vedoucí k uplatnění veřejného zájmu, prováděný personálně, odborně a materiálně vybavenými správními orgány. Výkon konkrétních úkolů veřejné správy je (za předpokladu, že se zároveň jedná o výkon veřejné moci) prováděn pouze prostřednictvím těch subjektů, jež jsou k němu zmocněny zákony. Nejedná se však pouze o právo veřejnou moc vykonávat, ale zároveň o jeho povinnost. Správní orgán tak nese zodpovědnost za jemu zákonem svěřené činnosti. Pouze výkon veřejné moci odpovědným subjektem působí významně v oblasti prevence a přináší stabilitu do právních vztahů.⁷

1.2 Historie správního práva

V této části práce budou ve zkratce popsány některé zlomové okamžiky v historii českého správního práva.

1.2.1 Exkurz do starověku

V této kapitole je popsán jediný jiný než český předchůdce správy věcí veřejných, ačkoliv takových příkladů může být samozřejmě mnoho, od Mezopotámie přes Čínu k Aztékům, rozsah práce neumožňuje podrobnější výpravy do této části historických poznatků.

Podle jedné z nejstarších psaných památek z daného oboru „**Naučení vezíra Ptahhotepa**“ z 24. století před naším letopočtem, kterou dnes vnímáme jako první

⁵ Strakoš, J., Kroupová, P.: Základy správního trestání, Institut pro veřejnou správu Praha, 2017

⁶ Univerzita Hradec Králové Ústav sociální práce Základy správního práva JUDr. Olga Sovová, Ph.D. Gaudeamus 2013 dostupné na: https://www.uhk.cz/file/edee/filozoficka-fakulta/studium/sovova_-_zaklady_spravniho_prava.pdf

⁷ Rozsudek NSS ze dne 2.4.2008, č.j. 1As 12/2008-67, č. 1607/2008 Sb. NSS

představu o dobrém výkonu veřejné správy, společnost potřebuje řád a s ním správce. Vybrané výroky viz příloha č. 1

1.2.2 Středověká správa

Od středověku byla v českých zemích veřejná správa v rukou šlechty nebo korporací např. měst, univerzit, cechů, v době panovnického absolutismu podléhala výlučně panovníkovi. Prakticky se nerozlišovaly věci soudní a věci správní. Nebyl odlišen proces soudní od procesu správního. V 17. a 18. století se projevil vliv snah o dělbu moci a vznikl na soudech nezávislý **system správních úřadů**.

1.2.3 Zřízení Říšského Správního soudu v roce 1867

Mezníkem ve vývoji správního práva v českých zemích byl bezesporu rok 1867, kdy byla v Rakousku ustanovena parlamentní monarchie, ústavním zákonem určena občanská práva, položen ústavní základ pro zřízení Říšského soudu a **správního soudu** a na ústavní rovině formulován princip oddělení soudnictví a správy. Od té doby je správní právo skutečným právem jak ve smyslu objektivním, tak ve smyslu subjektivním. Člověk není už jen poddaným, ale občanem v právním vztahu ke státu, správní předpisy jsou předpisy právními, správní akt je aktem právním, stát se svými úřady je vázán právem stejně jako občan.

1.2.4 Recepční zákon z roku 1918

Aby mohl nově vzniklý Československý stát v roce 1918 bez komplikací vykonávat veřejnou a státní správu, byl vydán a normotvůrci schválen **Zákon č. 11/1918 Sb.**, o zřízení samostatného státu československého, tzv. recepční zákon č. 91. Na jeho základě zůstaly doposud platné říšské i zemské zákony v prozatímní platnosti.

1.2.5 Vládní nařízení č. 8/1928 Sb.

„Vzhledem k tomu, že do roku 1928 neexistovala v Československu jednotná právní úprava správního řízení, neexistovala ani právní norma,

která by stanovovala zásady prvorepublikového řízení.“⁸ Správní proces postrádal hlavně přesné vymezení kompetenčních zásad. Tento fakt nahrazovala jen judikatura. „Vytvoříti souhrn všeobecných zásad o procesních důsledcích kompetence, jakož i o kompetenci jednotlivých orgánů veřejné správy připadlo v nedostatku pozitivních předpisů výhradně judikatuře. Správní řád se těmito otázkami nezabývá a zůstávají tedy zmíněné zásady i nadále základem posuzování kompetenčních problémů v celém administrativním řízení“.⁹

V roce 1928 byla v samostatném čs. Státě přijata Právní úprava správního řízení, **vládní nařízení č. 8/1928 Sb.** o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení).

Řazení úpravy viz příloha č. 2

1.2.6 Řízení ve věcech správních z roku 1955

Další historickou úpravou správního práva bylo v roce 1955 vydané **Nařízení vlády č. 20/1955 Sb.**, o řízení ve věcech správních (správní řád).

„Nová právní úprava správního řízení byla zcela poplatná době svého vzniku. Podle této úpravy bylo správní řízení prostředkem k dosažení dokonalého plnění funkce státní správy. Cílem bylo odstranění byrokratických průtahů a kancelářsko-administrativního způsobu práce. Správní řízení bylo považováno za jednu ze záruk socialistické zákonnosti.“¹⁰

1.2.7 Vládní nařízení z roku 1960

V roce 1960 vyšlo 91. VLÁDNÍ NAŘÍZENÍ ze dne 24. června 1960 o správním řízení.

Vláda Republiky československé ji nařídila podle § 45 zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech.

⁸ WEYR, František. Československé právo správní. Část obecná. Brno: Český akademický spolek „právník“ v Brně, 1922

⁹ KLIMENT, Josef, ZEIS, Egon. Československé správní řízení. Sv. 36. Praha: V. Linhart, 1937

¹⁰ BENEDA, Ivo a kol. Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005). Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplus a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. ISBN 978-80-86624-45-7. 283 s.

Tato právní úprava rozšířila roli národních výborů při rozvíjení a upevňování zásady socialistické zákonnosti, uplatnění principu rozvoje socialistického demokratického a kladení důrazu na výchovnou roli správního řízení. Charakteristickým rysem se stalo zjednodušení právní úpravy, její neformálnost a zkrácení. Nebylo také počítáno s doplňujícími prováděcími předpisy.¹¹

Členění nařízení viz příloha č. 3

1.2.8 Zákon o správním řízení z roku 1967

Z dnešního pohledu předposlední úprava, předcházející nyní účinnému Správnímu řádu byl Zákon č. 71/1967 Sb. **Zákon o správním řízení** (správní řád). Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, upravoval pouze proces tzv. správního řízení. Vztahoval se výlučně na postup při vydávání tzv. individuálních správních aktů, tj. takových úkonů vykonavatelů veřejné správy (do roku 1990 pouze státní správy), jimiž tito rozhodovali v konkrétních věcech o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech a adresátů veřejné správy. Správní řád nahradil dosavadní obecnou právní úpravu správního řízení, tvořenou vládním nařízením č. 91/1960 Sb., o správním řízení, a byl přijat ve formě zákona. V té době se jednalo o zásadní pokrok v právní úpravě postupů ve veřejné správě. Zákon měl 85 paragrafů, což představovalo oproti předchozí právní úpravě nárůst téměř o 50 paragrafů.

Struktura uvedena v příloze č. 4

Tento zákon nabyl účinnost dnem 1. ledna 1968, zrušen k datu 01.01.2006.

1.2.9 Rok 2004

Navržený text správního řádu vycházel z tradic úpravy správního řízení na našem území, judikatury Nejvyššího správního soudu Republiky Československé, současné judikatury, právních úprav správního řízení platných podle tzv. evropského správního práva.

¹¹ BENEDA, Ivo a kol. Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005). Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. 283 s. ISBN 978-80-86624-45-7 .

Zásadní změnou oproti stávajícímu zákonu o správním řízení je skutečnost, že navrhovaný zákon upravuje postup všech správních orgánů při výkonu veřejné správy, čímž je myšlena veškerá veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek, která není upravena jiným právním předpisem. To by mělo posílit princip zakotvený v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Snaha o přesné vymezení zejména procesních práv účastníků řízení, která je jednoznačným přínosem jak pro účastníky, tak pro správní orgán, a jejímž cílem je mimo jiné také předejít možným formálním pochybením v řízení, vedla k určité judicializaci správního řádu, která je však u obdobných předpisů obvyklá.

Návrh zákona rovněž definuje základní zásady činnosti správních orgánů, která se uplatní na veškeré postupy správních orgánů při výkonu veřejné správy, a to i v případě, že zvláštní úprava vyloučí použití správního řádu jako celku, aniž by obsahovala vlastní úpravu zásad řízení, což je konkretizace uvedeného ústavního principu. Z povahy věci ovšem vyplývá, že správní řád se nepoužije na tzv. bezprostřední zásahy.

Právní úprava ve správním řádu však opomíjí bližší úpravu systémové podjatosti, přičemž tato skutečnost má významný vliv na praxi správních orgánů. Jednotlivé úřední osoby mnohdy nedokážou zhodnotit, zda v určitém případě došlo či nedošlo k překročení výše zmíněné kritické míry systémového rizika podjatosti a nevědí, v jakých případech mají námitce systémové podjatosti vyhovět.

„Návrh zákona č. 500/2004 Sb. definuje základní zásady činnosti správních orgánů, která se uplatní na veškeré postupy správních orgánů při výkonu veřejné správy, a to i v případě, že zvláštní úprava vyloučí použití jako celku, aniž by obsahovala vlastní úpravu zásad řízení, což je konkretizace uvedeného ústavního principu. Z povahy věci ovšem vyplývá, že správní řád se nepoužije na tzv. bezprostřední zásahy.“¹²

¹² Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., Správní řád

1.3 Normy správního práva

V této části budou uvedeny definice pro normy práva, správního práva a vyjmenovány hlavní prameny správního práva.

1.3.1 Právní norma

Normy přímo nebo zprostředkovaně regulují chování lidí v daném společenském uspořádání. Právní norma je vyjádření toho, co má být a je právně závazná. Jedná se o označení pro jeden obecný příkaz, zákaz nebo dovolení vyplývající z právního řádu včetně nástrojů a zmocnění k jeho dosažení nebo vymáhání. Právní předpis (například zákon, vyhláška apod.) zpravidla obsahuje mnoho právních norem, některé právní předpisy ale neobsahují žádnou právní normu.

„Právní normy jsou obecně závazná pravidla lidského chování, stanovená nebo uznaná státem (resp. Mezinárodním společenstvím států), jejichž porušení stát (resp. státy vytvořené mezinárodní instituce) sankcionují. *Jsou základním elementem příslušného právního systému. Právní normy nejsou zcela shodné s jednotlivými ustanoveními zákonů, dalších právních předpisů a jiných pramenů práva*“¹³

1.3.2 Normy správního práva

Normy správního práva jsou veřejnoprávní normy, které upravují organizaci, činnost a procesní postupy veřejné správy. Ve správním právu existují hmotněprávní, procesní a organizační normy.

1.3.3 Principy a pravidla

Právní norma je zastřešujícím pojmem pro pojmy princip a pravidlo.

Právními pravidly jsou označovány obecně formulované právní normy. Např. pravidlo, že se vlastník může domáhat vydání věci na tom, kdo mu ji neoprávněně zadržuje, viz např. Občanský zákoník.

Právní principy můžeme chápat jako základní hodnotové soudy, které podstatně ovlivňují dotčenou právní materii. Princip představuje příkaz k optimalizaci, je tedy

¹³ GERLOCH, A., Teorie práva. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 335 s. ISBN 978-80-7380-652-1.

normou **sui generis**. Za typické principy lze označit např. principy autonomie vůle a rovnosti stran v soukromém právu.

„V moderní právní vědě se odehrává jeden velice zásadní teoretický střet, a to střet o existenci a povahu právních principů, zejména právních principů nepsaných.“

- psané právo (ius scriptum) – především normativní právní akty čili právní předpisy (publikované zejména ve Sbírce zákonů), ale také normativní smlouvy či soudní precedenty
- nepsané právo (ius non scriptum) – právní obyčeje a právní principy

Existuje terminologické rozlišení **principů a zásad** s tím, že právní principy jsou ústavní, respektive platné pro celý právní řád, oproti zásadám, které jsou odvětvové.¹⁴

Pojem právní princip, někdy též označován jako právní zásada nebo maxima (z lat. maxima „největší“; římskému právu byl však tento termín neznámý), označuje *„pravidla, která tvoří základ určitého právního institutu, zákona, právního odvětví nebo (v případě obecných právních principů) právního řádu jako celku“*. Význam právního principu může být jak velmi široký (např. princip práva na spravedlivý proces), tak i značně konkrétní (např. princip presumpce neviny v trestním právu). Na rozdíl od právní normy má právní princip vysokou míru obecnosti, platí vždy a adresátům obvykle z právních principů nevyplývají bezprostřední povinnosti a ani práva. Svou podstatou je velmi podobný právnímu obyčeji, protože není nikde pozitivně vyjádřen a informaci o něm je třeba získat jinak, úvahou z právních předpisů, normativních smluv či z právních publikací. Na rozdíl od obyčeje však nevyplývá ze společenských zvyklostí, ale ze systému práva jako takového.

1.3.4 Správní orgán

Termín **správní orgán** je ve Správním řádu v 1. odstavci komentovaného ustanovení označen jako legislativní zkratka pro označení v něm uvedených

¹⁴Melzer, F. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2009, 304 s.

orgánů. Orgány veřejné moci lze rozumět přímé i nepřímé vykonavatele státní správy- např. ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, jim podřízené správní úřady s celostátní působností, územní odborné správní úřady, veřejné sbory.¹⁵

Tato slova lze chápat tak, že každý vykonavatel vrchnostenské veřejné správy, kterému je svěřeno ze zákona oprávnění autoritativně zasahovat do právních poměrů osob, může být označen jako správní orgán.¹⁶

¹⁵ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., ŠKUREK, M., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 884 s.

¹⁶ Kopecký, M., *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s.

2 PRAKTICKÁ ČÁST

V této části budou vyjmenovány a v krátkosti popsány jednotlivé zásady činnosti správních orgánů, rozdělené na zásady univerzální a specifické, vlastní vybranému správnímu orgánu, přesněji přestupkové komisi obce při správním trestání. K některým zásadám bude uvedena vybraná judikatura, která dopomůže k ozřejnění dané problematiky z hlediska praktické aplikace uvedených zásad.

2.1 Zásady univerzální

Jedná se o zásady vyjádřené ve Správním řádu, které jsou použitelné pro jakýkoli druh správního řízení. Jako vybraný správní orgán se v této práci bude jednat o přestupkovou komisi pražské městské části, takže se vedle univerzálních zásad v dalším oddílu poukáže na zásady při **správním trestání**.

Právní zásady obecně jsou vysoce abstraktní, avšak závazná pravidla chování. Základní zásady činnosti správních orgánů obsažené v účinném Správním řádu především v § 2 až § 8 jsou nejen **procesním institutem**, ale i **výkladovým pravidlem** v těch případech, kdy je správní orgán povinen použít **správní uvážení** nebo vyložit **nějaký pojem**.

Jsou tedy mimo jiné vodítky pro **výklad neurčitých pojmů**. Neurčitý právní pojem nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě.¹⁷

Při každodenní praxi se proto **např. přestupkový pracovník**, oprávněný vydávat rozhodnutí ve věci, bez znalosti základních zásad činnosti správních orgánů neobejde.

Řízení o přestupku je druhem správního řízení, který směřuje k přijetí konkrétního správního aktu, zde aktu rozhodnutí, v němž správní orgán rozhoduje o vině a správním trestu. Proces správního trestání tedy významně ovlivňuje řada zásad bez jejichž znalosti se úředník realizující správní trestání v praxi neobejde.¹⁸

¹⁷ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., ŠKUREK, M., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 884 s.

¹⁸ Strakoš, J., Kroupová, P.: *Základy správního trestání*, Institut pro veřejnou správu Praha, 2017 ISBN 978-80-86976-7

Účelem základních zásad činnosti správních orgánů je vytvoření a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy. Základní zásady uvedené ve správním řádu odpovídají mezinárodním principům dobré správy, které nemají striktní vymezení, nicméně mezi odbornou veřejností o jejich existenci panuje všeobecná shoda. Správní řád ve svých úvodních ustanoveních upravuje základní zásady, kterými se musí řídit správní orgány. Jedná se o závažné kogentní normy, ze kterých vychází další ustanovení správního řádu a ve smyslu § 177 odst. 1 se tyto zásady využijí i tam, kdy zvláštní zákon sice stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Již z tohoto ustanovení je nutno vnímat závažnost a důležitost základních zásad v činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb. Základní zásady upravují postup správních orgánů a konstatují, že veřejná správa je službou veřejnosti. Zde správní řád vychází z ustanovení čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, kde je konstatováno, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Zákonodárce používá slovo „služba“, tedy že veřejná správa slouží občanům, a toto musí být znát z jednání každého úředníka. Tato zásada koresponduje s článkem II. odst. 3 Ústavy České republiky, který deklaruje, že státní moc slouží všem občanům.

Při výčtu a popisu zásad činnosti správních orgánů budu využívat také aktuální judikaturu. Judikatura je rozhodovací činnost soudů a jejím výsledkem jsou obdobná budoucí rozhodnutí soudů, která ji respektují. Mají podobu rozsudku, nebo usnesení. Archiv judikatury správních soudů můžeme nalézt v databázi Nejvyššího správního soudu dostupné na webových stránkách <http://www.nssoud.cz>. Rozhodnutí týkající se zásadních věcí jsou publikovány ve sbírkách rozhodnutí soudů jako tzv. judikáty. Rozhodnutí jsou sice v našem právním řádu závazná pouze pro rozhodnutí v konkrétní věci, ale dále jsou doporučením, jak rozhodovat v podobných případech. **Při sjednocování správní judikatury** má Nejvyšší správní soud velice významnou úlohu. Soudy a případně další orgány z judikatury správních soudů (neformálně) vycházejí a respektují autoritu správního soudnictví, zejména Nejvyššího správního soudu, jakož i přesvědčivost výkladu sporných otázek. Svými rozhodnutími soudy

do určité míry avizují, jakým způsobem by se mělo s největší pravděpodobností v obdobných případech rozhodovat

Výčet zásad činnosti správních orgánů uvedený v ustanoveních § 2- § 8 správního řádu není vyčerpávající, ale tyto základní zásady jsou natolik důležité, že je nutné je v následujících odstavcích alespoň částečně rozebrat a to i s přihlédnutím na vybraný správní orgán, který řeší přestupky.

Citace části Správního řádu Zákon č. 500/2004 Sb. :

„HLAVA II

ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

§ 2

(1) Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

(2) Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

(3) Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

(4) Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

§ 3

Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

§ 4

(1) Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.

(2) Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

(3) Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.

(4) Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

§ 5

Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.

§ 6

(1) Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).

(2) Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.

§ 7

(1) Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.

(2) Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.

§ 8

(1) Správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit.

(2) Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.“

2.1.1 Zásada zákonnosti, respektive legality

Zásada legality je základním principem činnosti veřejné správy. Správní orgány mohou vyvíjet činnost jen na základě zákona a prostředky zákonem stanovenými.¹⁹ Postup správních orgánů musí být v souladu s právními předpisy.²⁰ Tato zásada bývá označována jako vůbec nejdůležitější (to potvrzuje také důvodová zpráva ke správnímu řádu) a je základem pro uplatnění dalších základních zásad. Zásada legality je vyjádřena v ustanovení § 2 odst. 1 a 2 správního řádu. Při tom je výslovně stanoveno, že správní orgán musí šetřit soulad nejen se zákony a ostatními právními předpisy, ale také s mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Dle čl. 10 Ústavy České republiky jsou součástí právního pořádku takové mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas parlament a jimiž je Česká republika vázána. Jedná se o obecnou ústavní zásadu, která vychází z ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které uvádí, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech a pouze v mezích stanovených zákonem a to způsobem, který zákon stanoví. Obdobně také čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že povinnosti lze ukládat toliko na základě zákona, v jeho mezích a za současného zachování základních práv a svobod.

Zásada zákonnosti představuje součást záruk zákonnosti ve veřejné správě. Optikou této zásady lze také lépe chápat ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu o použití základních zásad činnosti správních orgánů i tam, kde je použití správního řádu explicitně vyloučeno, bez adekvátní náhrady, která by odpovídala

¹⁹ Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. 6. vydání. Praha: Leges, 2019, 398 s.

²⁰ Ústava ČR čl. 2 odst. 3: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobem, které stanoví zákon.“

základním zásadám. Účelem tohoto ustanovení je podřídit každý postup veřejné správy zásadě zákonnosti.

Zásada legality směřuje k naplňování procesněprávních, hmotněprávních a kompetenčních předpisů. V rámci procesních předpisů musí být dodržována pravidla pro procesní postupy, dle hmotněprávních předpisů je třeba zkoumat oprávnění a povinnosti, o nichž se rozhoduje, v rámci kompetenčních norem je nutné jednat v souladu s přidělenou pravomocí a působností daného správního orgánu.

Zásada legality ovšem není platná pouze pro správní orgány, ale také pro dotčené orgány, účastníky řízení, další dotčené osoby či znalce a tlumočníky. Subjekty, které nepředstavují vykonavatele veřejné správy, jsou ovšem podřízeni zásadě legality v jiné intenzitě, respektive dle ústavního pravidla vyjádřeného v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, které zjednodušeně stanoví „co není zakázáno je dovoleno“.

Zásada zákonnosti je základním rámcem pro veškerou činnost správních orgánů, je garancí ústavního pravidla, že veřejnou moc lze vykonávat jen na základě zákona.

Je naprostou samozřejmostí, správní orgány při výkonu přenesené působnosti musí dodržovat zákony a ostatní právní předpisy, jakož i mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu ČR. Stejně je tomu tak i v případě výkonu **přestupkové agendy**.

Zásada zákonnosti, právnosti či legality tedy zaujímá v řadě ostatních zásad, které musejí správní orgány při výkonu správní činnosti také respektovat, zcela zásadní postavení. O důležitosti této zásady svědčí její zařazení ve správním řádu hned v § 2 odstavec 1. Je nasnadě, že i v jiných zákonech je tato zásada na prvním místě. V přestupkovém zákoně se tato zásada musí interpretovat jako zásada, podle níž je správní orgán, realizující správní trestání při svém postupu vázán zákonem, ale podle níž je povinen stíhat každý přestupek o kterém se dozví. Tak je uvedeno v §78 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich, podle kterého je správní orgán povinen zahájit

řízení o každém přestupku, o němž se dozví, a v řízení je povinen postupovat z moci úřední.

Tady je nutno zmínit, že se jedná o další projev, pro oblast správního trestání velice důležité zásady, kterou je **zásada officiality**. Ta dává povinnost správnímu orgánům jednat z moci úřední, respektive provádět jen takové úkony, pokud jsou pro jejich realizaci dány zákonné důvody. Např. § 76 č. 250/2016 Sb., Zákona o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich (odložení věci).

Judikatura:

Rozsudek NSS ze dne 7.11.2012, č. j.: 6 Ads 76/2012-63

2.1.2 Zásada součinnosti

Vzájemná součinnost mezi správními orgány je chápána jako součinnost se státními orgány, orgány policie a orgány obcí a součinnost se všemi účastníky řízení. Státními orgány, orgány policie a orgány obce mají povinnost napomáhat správním orgánům. Uvedené orgány mají povinnost oznamovat věcně a místně příslušným orgánům svá zjištění, která mohou být podnětem k zahájení správního řízení z úřední povinnosti. Zvláštní zákony ukládají speciální součinnost některým státním orgánům.²¹

Další dílčí zásadou je oprávnění dotčených osob na řádné poučení o právech a povinnostech, které spočívá v poučení o procesních právech a povinnostech je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Správní orgán má také povinnost s předstihem vyrozumět účastníky o úkonech, které hodlá učinit.²²

²¹Ustanovení § 14 a násl. Zákona č. 273/2008 Sb. O Policii ČR

²² Z § 3 odst. 2 Správního řádu (povinnost součinnosti správních orgánů s účastníky řízení) nelze dovozovat právo účastníka řízení být předem informován o tom jakými konkrétními úvahami bude správní orgán veden při použití právních předpisů, na základě, nichž bude rozhodovat konkrétní výši pokuty, tj. jaké skutečnosti budou nakonec po skončení dokazování při stanovení výše pokuty přičítány k tíži a v čem budou naopak spatřovat polehčující okolnosti. Taková povinnost je správnímu orgánu podle § 47/ odst. 3 srp. ř. ukládána až v rámci odůvodnění samotného rozhodnutí (podle rozsudku NSS ze dne 25.8.2004, č.j. 6 A 96/2002-34) Judikát se vztahuje k předchozí právní úpravě, ale má svůj význam i v podmínkách právní úpravy nové.

2.1.3 Zásady proporcionality, přiměřenosti

Jedná se o mezinárodně uznávanou a také ústavní zásadu v právním řádu České republiky. Tato zásada klade požadavky na obsah správního rozhodnutí a na způsob uplatňování procesních postupů.

Judikatura

Rozsudek NSS ze dne 28.11.2012, č. j.: 6 Ads 97/2012 – 28

„Posudek o invaliditě pojištěnce, který více než 20 let pobíral invalidní důchod a jehož zdravotní stav se v průběhu této doby zhoršil, konstatující, že přiznání invalidity před 20 lety bylo omylem, musí takový závěr přesvědčivě odůvodnit (nemůže se omezit na holé konstatování). Nestanovení data řádné kontrolní prohlídky nemůže být k tíži pojištěnce. Odebrání invalidního důchodu po 20 letech bez jediné kontrolní prohlídky musí být podrobeno testu legitimacy a přiměřenosti ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva.“

Zásada proporcionality se skládá také ze dvou dalších dílčích zásad, uvedených v kapitolách 2.1.4 - 2.1.5.

2.1.4 Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů

Jedná se o zásadu právní jistoty, která souvisí s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, tj. rozhodnutí a úkonů správního orgánu do doby, než je v zákonném postupu, tj. řádnými či mimořádnými opravnými prostředky rozhodnuto jinak.

Na tomto místě je třeba připomenout, že pojmem dobrá víra se obvykle míní nezaviněná nevědomost o právních nedostatcích určitého právního stavu. Při tom se předpokládá poctivost dotčené osoby.

V zásadě ochrany dobré víry a oprávněných zájmů se projevuje zásada legality, jako limit zásahů do práv nabytých v dobré víře. Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů však také sama představuje korektiv pro prosazování práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů tam, kde by jinak nebylo možné argumentovat porušením samotné zásady zákonnosti. Správní orgány současně

s ochranou dobré víry a oprávněných zájmů dotčených osob musí vždy jednat v souladu s veřejným zájmem.²³

2.1.5 Zásada subsidiarity a nutnost nalézt řešení odpovídající okolnostem daného případu

Zásada proporcionality je vždy vyvažována zásadou naplňování veřejného zájmu. Správní orgány musí hledat optimální naplnění obou uvedených zásad. Kromě uvedených dílčích zásad je zásada proporcionality doplněna také dalšími zásadami tak, aby docházelo k uplatňování veřejné moci pouze v nezbytném rozsahu, který lze odůvodnit účelem výkonu svěřené pravomoci a pouze tehdy, pokud nelze uplatnit smírné řešení záležitosti.

Judikatura

Rozsudek NSS bez dne 16.3.2010, č. j.: 6A 45/2001

„k § 3 odst. 4, § 32, § 33 a § 46 správního řádu

I. Skutečnost, že činnost cizinců řídil zaměstnanec podnikatele a že podnikatel těmto cizincům přiděloval pracovní pomůcky a zajistil ubytování, sama o sobě neznamena, že podnikatel tyto cizince zaměstnává. Je možné i sjednání takového obchodního závazkového vztahu, jenž by upravoval proces získávání specifických odborných znalostí či schopností nezbytných pro řádný výkon nově zamýšlené činnosti, a to formou školení či jiné odborné přípravy osob od podnikatele odlišných; to platí zejména v souvislosti s rozšiřováním aktivit již existujícího podnikatele nebo v rámci kroků zřetelně a bezprostředně směřujících ke vzniku podnikatele nového. Tyto školené osoby nemusí být u podnikatele zaměstnány a v takovém případě užití § 19 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, nepřichází v úvahu.

II. Povinnost prokázat, že jde o zastřený pracovněprávní vztah, leží na správním orgánu, jelikož jeho úlohou je vyvrátit tvrzení účastníka řízení o tom, že se o takový zastřený pracovněprávní vztah nejedná. Pokud správní orgán nevyzval účastníka správního řízení k předložení důkazů, jejichž provedení

²³ http://www.khshk.cz/e-learning/kurs9/kapitola_13__zkladn_zsady_innosti_sprvnch_orgn.html

účastník řízení navrhoval, nevyslechl jej a nevyslechl ani osoby, se kterými měl účastník řízení podle závěru učiněného správním orgánem uzavřít zastřený pracovněprávní vztah, a přitom se v rozhodnutí ani nevypořádal s odmítnutím navrhovaných důkazů, odepřel tím účastníkovi řízení právo na spravedlivý proces a porušil § 3 odst. 4, § 32, § 33 a § 46 správního řádu.“

2.1.6 Zákaz zneužití správního uvážení

Správní orgán má povinnost uplatňovat pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem svěřena za užití prostředků, které má k dispozici pro výkon své působnosti. Správní uvážení je zákonem schválený postup, který na základě zhodnocení skutkového a správního stavu věci vybírá alternativu rozhodnutí. Správní orgán při tom má povinnost chránit veřejný zájem, práva nabytá v dobré víře a volit taková řešení, která nejlépe vyhoví podmínkám daného případu.

Správní uvážení, nebo také diskrece, představuje situaci, kdy je se vznikem nebo existencí určitého skutkového stavu spojeno oprávnění správního orgánu vybrat z více alternativních právních následků. To může znamenat buď oprávnění rozhodnout se konat, či nekonat, nebo také oprávnění zvolit z více nabízených řešení. Správní uvážení je nutné odlišit od takzvaných neurčitých právních pojmů. V obou případech ponechává zákonodárce správnímu orgánu určitý prostor, ovšem vždy jiným způsobem. V případě neurčitých pojmů musí správní orgán zhodnotit, zda určitý skutkový stav naplňuje význam neurčitého pojmu. Pokud správní orgán dospěje ke kladnému stanovisku, tak musí aplikovat následek předvídaný právní normou. Správní uvážení tedy ponechává prostor správnímu orgánu spíše v otázce aplikace, zatímco legislativní technika neurčitých pojmů ponechává prostor spíše při interpretaci právní normy.

Správní uvážení tedy poskytuje určitý prostor správním orgánům, aby se mohla veřejné správa pružněji přizpůsobovat potřebám reálného života. Jistě není třeba zdůrazňovat, že takovýto prostor je třeba uchránit před zneužíváním k nelegitimním účelům.

Z hlediska této zásady je třeba nejprve vysvětlit, co se vlastně rozumí správním uvážením. Správní uvážení, nebo také diskrece, představuje situaci,

kdy je se vznikem nebo existencí určitého skutkového stavu spojeno oprávnění správního orgánu vybrat z více alternativních právních následků. To může znamenat buď oprávnění rozhodnout se konat, či nekonat, nebo také oprávnění zvolit z více nabízených řešení. Správní uvážení je nutné odlišit od takzvaných neurčitých právních pojmů. V obou dvou případech ponechává zákonodárce správnímu orgánu určitý prostor, ovšem vždy jiným způsobem. V případě neurčitých pojmů musí správní orgán zhodnotit, zda určitý skutkový stav naplňuje význam neurčitého pojmu. Pokud správní orgán dospěje ke kladnému stanovisku, tak musí aplikovat následek předvídaný právní normou. Správní uvážení tedy ponechává prostor správnímu orgánu spíše v otázce aplikace, zatímco legislativní technika neurčitých pojmů ponechává prostor spíše při interpretaci právní normy. Správní uvážení tedy poskytuje určitý prostor správním orgánům, aby se mohla veřejné správa pružněji přizpůsobovat potřebám reálného života. Jistě není třeba zdůrazňovat, že takovýto prostor je třeba uchránit před zneužíváním k nelegitimním účelům.²⁴

Hlavní a související principy ovládající správní uvážení byly vyjádřeny v doporučení výboru ministrů Rady Evropy R (80)2:

- **Princip sledování stanoveného účelu a nezneužití správního uvážení**
- **Dodržování rovnosti před právem a zákazu diskriminace**
- **Dodržování principu proporcionality a rozhodování v rozumné lhůtě**
- **Princip předvídatelnosti, legitimního očekávání a právní jistoty**

Je třeba si uvědomit, že v případě soudního přezkumu postupů veřejné správy existují pouze velmi omezené možnosti, jak může soud vstoupit do správního uvážení správních orgánů, srov. ustanovení § 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

Nález ÚS ze dne 11.11.2003, spisová Zn. IV. ÚS 525/02, č. 131/2003 Sb.:
„Každému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny

²⁴ http://www.khshk.cz/e-learning/kurs9/kapitola_13__zkladn_zsady_innosti_sprvnch_orgn.html

tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí.“

Rozsudek NSSze dne 18.12.2008, č.j.: 7 As 21/2008-101: *„Použití správního uvážení lze pouze v případech, kdy toto oprávnění zákon správním orgánům přiznává, a to pouze způsobem a v mezích stanovených zákonem. Výjimečně však, zejména tehdy, má-li uplatnění správního uvážení vést ke zmírnění neúprosně tvrdých dopadů zákonné úpravy na fyzickou či právnickou osobu, že by jejich uplatnění bylo v rozporu s principy, na nichž je založen právní řád, může zmocnění ke zmírňujícímu správnímu uvážení být v zákoně jen implicitně, a tedy vyplývat z povahy a podstaty příslušné právní regulace“*

2.1.7 Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů

Správní orgány jsou při své činnosti omezeny ustanovením § 2 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že *„správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.“*

Na tomto místě je třeba připomenout, že pojmem dobrá víra se obvykle míní nezaviněná nevědomost o právních nedostatcích určitého právního stavu. Při tom se předpokládá poctivost dotčené osoby.

Zásadu ochrany dobré víry a oprávněných zájmů lze nalézt v praktické podobě na mnoha místech správního řádu. Například se může jednat o následující ustanovení:

- Ustanovení § 84 odst. 3 správního řádu se vztahuje na situace, kdy správní orgán neoznámil své rozhodnutí některému účastníkovi správního řízení. Takovýto účastník je oprávněn podat odvolání podle ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu poměrně dlouhou dobu po vydání rozhodnutí. Pokud takové rozhodnutí správního orgánu jiným osobám například zakládalo určité právo, tak lze předpokládat, že jsou při výkonu tohoto práva v dobré víře. Dle uvedeného ustanovení § 84 odst. 3 správního řádu bude v takovýchto případech třeba zvláště dbát

oprávněných zájmů. V těchto případech je dokonce možné vyloučit odkladný účinek odvolání v souladu s dalšími podmínkami dle ustanovení § 85 odst. 2 správního řádu.

- Ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu vyjadřuje zásadu ochrany dobré víry a oprávněných zájmů s ohledem na přezkumné řízení. Přezkumné řízení je samo o sobě problematické v tom, že zasahuje do pravomocných rozhodnutí. Uvedená ustanovení tyto zásahy zmírňují. Přezkumné řízení tedy bude zastaveno i tehdy, když bylo rozhodnutí vydáno v rozporu s právním předpisem, avšak újma, která by vznikla zrušením, nebo změnou rozhodnutí by účastníkovi, který nabyl práva v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru vůči újmě, která vznikla jinému účastníku nebo veřejnému zájmu.
- Ustanovení § 94 odst. 5 správního řádu obsahuje obecný požadavek na správní orgány, které provádějí přezkumné řízení, aby šetřily práva nabytá v dobré víře.
- Ustanovení § 100 odst. 5 správního řádu stanoví obdobné užití ustanovení § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, také v případě obnovy řízení dle ustanovení § 100 správního řádu.
- Ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu uvádí, že i v případě rušení nezákonných úkonů veřejné správy dle IV. části správního řádu je třeba postupovat podle ustanovení o přezkumné řízení.

V zásadě ochrany dobré víry a oprávněných zájmů se projevuje zásada legality, jako limit zásahů do práv nabytých v dobré víře. Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů však také sama představuje korektiv pro prosazování práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů tam, kde by jinak nebylo možné argumentovat porušením samotné zásady zákonnosti.

Správní orgány současně s ochranou dobré víry a oprávněných zájmů dotčených osob musí vždy jednat v souladu s veřejným zájmem.

2.1.8 Zásada souladu s veřejným zájmem

Tato zásada je v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu vyjádřena tak, že: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem...“.

Z hlediska systematiky základních zásad činnosti správních orgánů se jedná o samostatnou zásadu, která však doplňuje dílčí zásady, které patří mezi zásadu proporcionality. Respektování zásady souladu s veřejným zájmem tak mimo jiné představuje výrazné měřítko pro posuzování zneužití správního uvážení.

Termín „veřejný zájem“ je neurčitý pojem, který je naplněn obsahem v závislosti na účelu, který zákonodárce vtisknul právní úpravě konkrétních úseků výkonu veřejné správy. Veřejné zájmy tak mohou být různé, popřípadě protikladné. Úkolem správního orgánu je na jedné straně sladit působení rozdílných veřejných zájmů a současně dbát na minimalizaci zásahů do oprávněných soukromých zájmů, což bývá označováno jako zásada subsidiarity, která je další dílčí zásadou výše uvedené zásady proporcionality.

2.1.9 Zásada subsidiarity, proporcionality, přiměřenosti

Jedná se o usměrnění zásahu správního orgánu zasahovat do práv osob jen za podmínek stanovených zákonem a jen v nezbytném rozsahu pravidel ukládání sankcí a stanoví i zákaz likvidačních pokut. Upřednostňuje méně invazivní postupy, minimalizuje zásah veřejné moci do integrity osob.

Uvedená zásada je vyjádřena v ustanovení § 5 správního řádu takto: *„Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.“* Ze zákonného textu vyplývá, že uvedená smírnost by se měla projevit jak v postupu správního orgánu, tak i v samotném rozhodnutí.

Prostředky veřejné moci musí být uplatňovány pouze v nezbytném rozsahu, který je možné odůvodnit účelem výkonu dané pravomoci, a pouze tam, kde se nezdaří v rámci postupů správních orgánů a v jejich rozhodnutích uplatnit smírné řešení věci.

Zásada subsidiarity se prakticky projevuje například v:

- Ustanovení § 36 odst. 1, 2 a 3 správního řádu, které zakládá právo navrhnout důkazy a činit jiné důkazy, dále právo vyjádřit se k podkladům, popřípadě právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Tímto způsobem

lze prosazovat vlastní zájmy, které musí vzít správní orgán v úvahu a vypořádat se s nimi v souladu s ostatními zásadami.

- Ustanovení § 141 odst. 8 správního řádu zakotvuje možnost uzavřít mezi účastníky sporného řízení s protikladnými zájmy smír. Takové řešení, založené na dobrovolné úvaze účastníků, pochopitelně vyjadřuje zásadu subsidiarity lépe než autoritativní rozhodnutí správního orgánu.

Smírné řešení věci však nemůže být správním orgánem prosazováno na úkor zákonnosti nebo veřejného zájmu.

2.1.10 Zásada předvídatelnosti, legitimního očekávání, individualizace

Tato zásada vychází z požadavku ustálené rozhodovací praxe správních orgánů, které musejí být skutkově shodné. Případně se jedná o podobné skutky, které by neměly mít rozdíl při rozhodování správního orgánu. Jedná se o ustálenou činnost správního orgánu, při zachování kontinuity práv a správní praxe.

Uvedená zásada vychází z ústavního základu, respektive z principu rovnosti a zákazu diskriminace. Nicméně, zásada legitimního očekávání je také přímo vyjádřena v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, které uvádí, že: „*Správní orgán dbá (...) i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“

Zásada legitimního očekávání klade důraz na kontinuitu činnosti správních orgánů, respektive na vytváření určité rozhodovací praxe, a zvláště velký význam nabývá ve vztahu ke správnímu uvážení. Rozhodovací praxe pochopitelně není neměnná, ale nemůže zůstat bez odpovídajícího zdůvodnění správního orgánu, proč v daném případě zvolené řešení lépe odpovídá vyvážení zájmů, které jsou brány v úvahu. Se zásadou legitimního očekávání tedy souvisí také zásada řádného odůvodnění, která sice není zařazena mezi základními zásadami činnosti správních orgánů, nicméně lze ji dovozovat a správní řád ji také na řadě konkrétních míst promítá. Jedná se například o ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.

V této souvislosti je třeba také připomenout, že veřejná správa zpravidla podléhá soudnímu přezkumu. Rozhodovací praxe správních soudů tedy není pro správní orgány bezvýznamná. Správní soudy zajišťují kontinuitu svých rozhodnutí také prostřednictvím stanovisek a zásadních usnesení Nejvyššího správního soudu, která jsou zveřejňována ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

V praxi se zásada předvídatelnosti realizuje například v ustanovení § 76 odst. 2 správního řádu, které stanoví, že v určitých případech lze vydat usnesení bez předchozího řízení, jestliže obdobné usnesení bylo tímž správním orgánem podle ustálené rozhodovací praxe vydáno v téže nebo jiné věci za obdobných skutkových okolností.

Judikatura

Nález ÚS ze dne 11.11.2003, spisová Zn. IV. ÚS 525/02, č. 131/2003 Sb.:

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 rozhodnutí.

Rozsudek NSS ze dne 16.03.2010, č. j.: 1 Afs 50/2009 - 233

„...jedním ze závažných důvodů, na základě nichž může správní orgán prolomit legitimní očekávání účastníků správního řízení, by mohl být např. rozpor rozhodování správního orgánu s právními předpisy.

Avšak i v případě opodstatněné změny v rozhodovací činnosti správních orgánů je nutno dodržet požadavky kladené na tuto změnu, tj. i zde musí být změna správní praxe řádně odůvodněna. Jedině takový postup totiž odpovídá nárokům transparentní aplikace práva a právní jistoty. Pokud tedy v nyní posuzované věci v době rozhodování správního orgánu existovalo stanovisko, resp. rozhodnutí obsahující odlišný právní názor od následně vydaných rozhodnutí, byl správní orgán povinen se těmito správními akty ve svých rozhodnutích zabývat. Zvláště pak, pokud se chtěl od právního názoru v nich vyjádřeného odchýlit, byl povinen takovou změnu právního názoru odůvodnit.“

2.1.11 Zásada materiální pravdy a volného hodnocení důkazů

Tato zásada se vztahuje k požadavkům na zjišťování skutkového stavu v postupu správního orgánu. Správní řád vyjadřuje zásadu materiální pravdy v poněkud racionalizované podobě v ustanovení § 3 správního řádu takto: *„Nevyplývá-li ze zákona nic jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“* Vzhledem k odkazu uvedeného ustanovení do ustanovení § 2 správního řádu je současně nutné, aby byla uplatněna zásada legality, přiměřenosti, předvídatelnosti a souladu s veřejným zájmem. Zvláštní zákony pak mohou stanovit také další požadavky.

Zmíněná racionalizace zásady materiální pravdy spočívá v tom, že se zjišťuje stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Pro srovnání dřívější správní řád stanovil v řadě případů nesplnitelný požadavek zjistit přesný a úplně skutečný stav věci.

Judikatura:

Rozsudek NSS č. j.: 1 As 97/2011

„Správní orgány mají v řízení o přestupcích povinnost postupovat tak, aby zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu z roku 2004). Přitom platí, že důkaz svědectvím policistů má sice obecně vysokou vypovídací hodnotu, jeho existence však neznamena, že by správní orgány měly zcela rezignovat na shromažďování jakýchkoliv dalších důkazů, jejichž provedení se s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci jeví být vhodné a které si mohou při vynaložení přiměřeného úsilí obstarat.“

Rozsudek NSS ze dne 30.12.2010, č. j.: 4 Ads 44/2010-132

„V rámci řízení o uložení pokuty za správní delikt, zahajovaného 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 důsledně poměřovat 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 zákona.“

Zásada volného hodnocení důkazů

Tato zásada úzce koexistuje s předchozí základní zásadou materiální pravdy podle § 50 Správního řádu, podle níž pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí podklady, zejména důkazy, podle své úvahy samostatně a ve vzájemných souvislostech. Přičemž pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci řízení. Například k dokazování prostřednictvím listin (§ 53 Správního řádu), svědeckých výpovědí (§55 Správního řádu), znaleckých posudků (§56 Správního řádu), nebo k výsledku obviněného ve smyslu §81 odstavec 1 Zákona o přestupcích, ale i k takzvaným důkazním prostředkům.

Judikatura

Rozsudek NSS ze dne 22.12.2016, č. j.: 4 As 225/2016-21

„Pokud svědek (policista) v rámci svědecké výpovědi odkáže na situační náčrt místa spáchání přestupku, který vyhotovil a předložil správnímu orgánu až v souvislosti se svou svědeckou výpovědí, a tento náčrt je řádně proveden jako důkaz v řízení před správním orgánem, mohou správní orgány takovýto důkaz použít dle § 51 odst. 1 správního řádu a hodnotit jej.“

2.1.12 Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů

Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů odráží ústavní požadavek na zákaz diskriminace. Jedná se o jednu ze zásad, která naplňuje požadavky na spravedlivý proces. Pro správní právo procesního je tato zásada vyjádřena v ustanovení § 7 správního řádu. Správní orgán je povinen postupovat vůči dotčeným osobám nestranně a rovnou měrou vyžaduje plnění jejich procesních práv. Správní orgán je v případě ohrožení rovnosti povinen přijmout taková opatření, která zajistí rovné postavení dotčených osob.

Pokud je rozdílné zacházení odůvodněné, jak tomu může být například při rozdílech mezi hlavními a vedlejšími účastníky dle ustanovení § 27 správního

řádu. Obě skupiny účastníků mají přístup k základním procesním právům. Jejich postavení se liší např. v možnosti navrhnout veřejné jednání dle ustanovení § 49 odst. 3 správního řádu.

2.1.13 Zásada veřejné správy jako služby

Přijetí řešení v souladu s veřejným zájmem, odpovídající okolnostem daného případu, bez velkých rozdílů ve skutkově shodných nebo podobných případech. Veřejný zájem je tu hlavním kritériem a musí být konkrétně definován. Z odůvodnění správního orgánu musí vyplývat, proč veřejný zájem převážil nad jinými partikulárními zájmy. Tato zásada je zakotvena v ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu, které uvádí, že *„každý kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstřícně.“*

Ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu dále v souvislosti s touto zásadou stanoví poučovací povinnost o právech a povinnostech dotčené osoby. Dle ustanovení § 4 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen uvědomit dotčené osoby o úkonu, který se chystá učinit, pokud je to třeba k uplatnění jejich práv a není tím ohrožen účel úkonu.

Součástí této zásady je tedy také povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, což nastiňuje určitou spojitost se zásadou proporcionality.

Praktický projev této zásady lze nalézt například v již citovaném ustanovení § 36 odst. 1-3 správního řádu.

Judikatura

Rozsudek NSS ze dne 13.10.2010, č. j.: 1 As 51/2010-214

„Poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit. Správní orgán proto v řízení o odstranění stavby (§ 129 stavebního zákona z roku 2006) není povinen poučit vlastníka stavby o právu podat návrh na zahájení řízení

o jejím dodatečném povolení. Pokud však účastník řízení o odstranění stavby učiní náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádří vůli usilovat o zachování stavby, je stavební úřad povinen ho poučit o náležitostech žádosti.“

2.1.14 Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti jejich postupů

Správní orgány jsou povinny zajišťovat vzájemný soulad všech současně probíhajících postupů, které se týkají týchž práv a povinností dotčené osoby. Správní orgány jsou také povinny upozornit takto dotčenou osobu, že zde probíhá více postupů. To je ostatně vyjádřeno v ustanovení § 8 odst. 1 správního řádu. Kromě toho platí, že správní orgány jsou povinny vzájemně spolupracovat, což se projevuje například v souvislosti s vydáváním závazných stanovisek dle ustanovení § 136 odst. 4 správního řádu.

Naplňování zásady spolupráce správních orgánů a souladnosti jejich postupů má mimo jiné napomáhat k posilování důvěryhodnosti veřejné správy.

Judikatura

Rozsudek NSS ze dne 11.9.2008, č. j.: 1 As 30/2008-214

„Nový správní řád obsahuje princip v § 4 odst. 1 a § 8, dle nichž je veřejná správa službou veřejnosti, správní orgány jsou povinny koordinovat své postupy a spolupracovat v zájmu naplnění požadavků dobré správy. Nejvyšší správní soud má za to, že uvedená ustanovení odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími adresáty. Jak k tomu shodně uvádí právní doktrína, „optimální a efektivní koordinace správních činností mezi správními orgány navzájem může být dobrou správou jen tehdy, pokud vede k posílení ochrany adresátů veřejné správy, jejich práv a oprávněných zájmů. 1 As 30/2008-55. Naopak dobrá správa ve vztahu k adresátům veřejné správy není myslitelná bez toho, že by správní orgány mezi sebou navzájem účinně kooperovaly.“

2.1.15 Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů, resp. procesní ekonomie

Zákonné vyjádření této zásady lze nalézt v ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu. Správní orgán je podle této zásady povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Současně platí, že pokud správní orgán nevyřizuje stanovené úkony v zákonné nebo přiměřené lhůtě, tak se k nápravě tohoto stavu použijí ustanovení § 80 správního řádu o nečinnosti. V případě, že by nepomohly ani tyto opatření, tak je možné postupovat cestou správního soudnictví. Správní orgán je také povinen postupovat tak, aby nikomu nevznikaly neodůvodněné náklady. Správní orgán si od dotčených osob vyžádá podklady pouze, pokud to právní předpis stanoví. Jestliže jsou údaje správnímu orgánu přístupné v úřední evidenci, kterou sám vede a dotčená osoba o to požádá, tak si správní orgán zajistí potřebné údaje z této evidence.²⁵

2.1.16 Zásada dobré správy

Dobrá správa znamená takové chování orgánů státní správy, které je spravedlivé vyžadovat. Pokud by byla správa špatná vedla by pravděpodobně ke vzniku nespravedlností, k obtěžování osob přehnanou byrokracií, k průtahům a jiným nežádoucím důsledkům. Princip dobré správy jako souhrn požadavků kladených na provádění věcí veřejných nad rámec zákona se objevuje v řadě dokumentů Rady Evropy a Evropské unie.

Judikatura

Rozsudek NSS ze dne 11.9.2008, č. j.: 1 As 30/2008, č. 1746/2009 Sb. NSS

„Ustanovení § 3 Správního řádu z roku 1967, stejně jako § 4 odstavec 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 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, nikoliv pro správní orgán.“

²⁵ <http://www.khshk.cz/e-learning/kurs9/index.html>

Deset znaků dobré správy podle veřejného ochránce práv:²⁶

- Dodržování právního řádu
- Neustrannost
- Včasnost
- Předvídatelnost
- Přesvědčivost
- Přiměřenost
- Součinnost
- Odpovědnost
- Otevřenost
- Vstřícnost

Je možná nad rámec poslání této práce zmiňovat psychologické aspekty komunikace mezi vykonavateli a adresáty veřejné správy, ale v následujícím odstavci bude zmíněn jeden z poznatků vědního odvětví zvaného policejní psychologie.

Výraz sociální styk se doposud nedostal do živé slovní zásoby a samotné slovní spojení působí poněkud cize. Budou zmíněny, protože umožňují objasnit hlavní stránky jednání člověka s člověkem:

- Interpersonální percepce
- Komunikace
- Interakce

²⁶ Černín K.: Souhrn hlavních principů dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na konferenci Principy dobré správy. Brno 22. března 2006

Komunikace představuje realizaci sociálních a interpersonálních vztahů v konkrétním projevu. V reálném komunikačním ději se promítají jak emocionální vazby mezi lidmi, tak sociální, svojí podstatou neosobní vztahy.²⁷

2.2 Zásady speciální

Druhou skupinou zásad jsou zásady, které můžeme označit za speciální, tedy specifické obzvláště pro přestupkové právo. Jedná se o ty zásady, které svým posláním odpovídají specifickým rysům trestního procesu nebo povaze trestního práva hmotného a správní právo je tak sdílí společně s trestním právem.²⁸

Již řadu let se vyvíjí **správní právo trestní**, je na zákonodárci, aby de lege ferenda zvážil, kteréčiny v důsledku nižší nebezpečnosti pro společnost, by bylo vhodné přesunout do oblasti trestního práva správního, event., které přestupky, vzhledem k jejich častého výskytu a závažnosti prohlásit za trestné činy.²⁹

2.2.1 Zásada zákazu retroaktivity k tíži pachatele

Tato zásada vyplývá z ustanovení Listiny základních práv a svobod, ustanovení České národní rady č. 2/1993 Sb., konkrétně z čl. 40 odstavec 6 a Zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení v nich č. 250/2016 Sb. § 2 odst. 1.

2.2.2 Zásada teritoriality, zásada personality

Vztahuje se na všechny přestupky spáchané na území ČR, bez ohledu na státní občanství, sídlo, trvalý pobyt a eventuálně další okolnosti určující vztah pachatele k České republice.³⁰

2.2.3 Zásada presumpce nevinny a zásada in dubio pro reo

Zásada, týkající se presumpce nevinny znamená, že po celou dobu trestního procesu vedeného proti určité osobě, obviněnému, je třeba hledět jako

²⁷ ČÍRTKOVÁ, Ludmila, *Policejní psychologie*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 318 s. ISBN 978-80-7380-581-4

²⁸ Strakoš, J., Kroupová, P.: *Základy správního trestání*, Institut pro veřejnou správu Praha, 2017 ISBN 978-80-86976-7

²⁹ NOVOTNÝ, František a kolektiv. *Trestní právo hmotné*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 379 s. ISBN 978-80-7380-083-3

³⁰ Důvodová zpráva k Zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení v nich č. 250/2016 Sb.

na nevinného do chvíle, než je mu vina nezvratně prokázána pravomocným rozhodnutím. Právně je vyjádřen v Listině základních práv a svobod, ustanovení České národní rady č. 2/1993 Sb. V článku 40 odstavec 2 a v Zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení v nich č. 250/2016 Sb. V § 69 odstavec 2.

Dále je nutno zmínit zásadu při pochybnostech ve prospěch obviněného viz také rozsudek NSS ze dne 24.5.2006, č.j. 2 As46/2005-55.

2.2.4 Zásada obhajoby a zákazu sebeobviňování

Podle ustanovení Listiny základních práv a svobod, ustanovení České národní rady č. 2/1993 Sb. čl. 40 odstavec 4 má obviněný právo odepřít výpověď. Zásada obhajoby je daná v § 82 odstavec 1 a 2 Zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení v nich č. 250/2016 Sb.

2.2.5 Zásada odpovědnosti za zavinění

Ta platí pouze v případě přestupků fyzických osob, protože u právnických osob nelze přičítat obviněnému subjektu vůli a zavinění.

2.2.6 Zásada nullum crimen sine lege

Zásada opět vyvěrající z ustanovení Listiny základních práv a svobod, ustanovení České národní rady č. 2/1993 Sb., zde čl. 39, kde se stanoví požadavky zákonné formy, určitosti, zákazu analogie v neprospěch pachatele a zákazu zpětné působnosti při rozhodování o vině a na ukládání správních trestů.

2.2.7 Zásada dvojího přičítání těžké okolnosti

Jde o tzv. zásadu reformace in peus, tedy zásadu zákazu změny k horšímu. Ta je integrální součástí práva obviněného na spravedlivý proces a platí pochopitelně napříč celým právním řádem.

2.2.8 Zásada adekvátnosti

(neboli individualizace) trestu říká, že druh, kombinace a intenzita trestů musí být v konkrétním případě stanoveny tak, aby odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem případu.

Judikatura:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12.4.2007, č.j.: 57 Ca 49/200626.

2.2.9 Zásada absorpční

(takzvaně pohlcovací), vycházející ze zásady dvojího přičítání téže okolnosti znamená, že sbíhající delikty se nesčítají, ale uloží se úhrnný trest podle sazby nejzávažnějšího z nich.

Tato zásada je ustanovena v § 44 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon č. 250/2016 Sb.

Judikatura:

Rozsudek NSS ze dne 18.6.2009, č. j.: 1 As 28/2009-62:

„Nevěděl-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků.“

2.2.10 Zásada asperační

(jinak řečeno zostřovací) vyplývá z § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon č. 250/2016 Sb. a doplňuje předchozí absorpční zásadu, *„která se projevuje tím, že správní orgán může horní hranici sazby pokuty stanovenou zákonem na přestupek nejpřísněji trestný až o polovinu. Takto stanovené zostření je však omezeno částkou odpovídající součtu horních hranic sazeb pokut za jednotlivé sbíhající se přestupky, v čemž se dá spatřovat určitý prvek zásady kumulační. Správní orgán však nemusí zostření sazby využít, je to pouze na jeho úvaze v závislosti na posouzení okolností konkrétního případu.“*³¹

Výše uvedené poslední tři zásady souvisejí s ukládáním trestu.

³¹ Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon č. 250/2016 Sb., ze dne 12. července 2016, str. 170

ZÁVĚR

Při řešení bakalářské práce bylo zjištěno, že zásady správního práva při správním trestání jsou adekvátní a v praxi lze harmonicky aplikovat. V rámci praktických i teoretických poznatků z práce vyplývá uspokojivý stav „de lege lata“, především co se základních zásad týče.

Nadále by však měl být zachován důraz na zařazení správního řádu do základních okruhů znalostí úředních osob jako vykonavatelů správních činností, kteří denně přicházejí do styku s adresáty veřejné správy.

Jelikož zásady obsažené ve správním řádu jsou podstatné také pro výklad neurčitých právních pojmů, není možné se bez nich obejít ani při využívání správního uvážení.

Použité metody: analýza, syntéza a komparace deskripce odborných literárních pramenů i metoda od obecného ke zvláštnímu, byly dle všeho adekvátní k dosažení hlavního cíle práce.

Jistým exkurzem do historie správního práva bylo dosaženo prvního dílčího cíle, a to zjištění, z čeho náš správní řád vychází v proměnách času.

Naplnění dalšího dílčího cíle bylo splněno rozбором univerzálních a speciálních zásad (za pomoci příslušných vybraných judikatur) při jejich významu v systému veřejné správy jako neopominutelné opory fungování právního státu.

POUŽITÁ LITERATURA A PRAMENY

- ČÍRTKOVÁ, L., *Policejní psychologie*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk 2015, 318 s.
ISBN 978-80-7380-581-4
- FIALA, Z, HORZINKOVÁ, E. *Správní právo, obecná část*, Praha: Leges, 2019,
ISBN 978-80-7502-353-7
- FIALA, Z, HORZINKOVÁ, E. *Správní právo, obecná část*, Praha: Leges, 2019,
ISBN 978-80-7502-353-7
- FIALA, Z., FRAUMANOVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M et al *Správní
právo trestní* Praha: Leges. 2017, 304 s. ISBN 978-80-7502-219-6
- FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., ŠKUREK, M., HORZINKOVÁ, E.,
NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L. *Správní řád. Praktický komentář*.
Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 884 s. ISBN 978-80-7598-797-6
- GERLOCH, A., *Teorie práva*. 7. vydání Plzeň: Aleš Čeněk 2017, 335 s. ISBN
978-80-7380-652-1
- HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo obecná část C*. H. Beck 2016, ISBN 978-
80-7400-624-1
- HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z.: *Správní právo hmotné Obecná část* 2. vydání.
Praha: Leges, 2015, 224 s. ISBN 978-80-7502-092-5
- HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. Praha: Leges 2019,
398 s. ISBN 978-80-7502-365-0
- HRABÁK, J. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5.
aktualizované vydání Praha: Wolters Kluwer 2018, ISBN 978-80-7598-134-9
- KLIMENT, J., ZEIS, E. *Československé správní řízení* Svazek 36 Praha:
V. Linhart, 1937
- KOPECKÝ, M., *Správní právo Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck 2021,
573 s. ISBN 978-80-7400-820-7
- MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*.
1. vydání Praha: C. H. Beck 2009, 304 s.

NOVOTNÝ, F., a kol. *Trestní právo hmotné*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 379 s. ISBN 978-80-7380-083-3

PAVLÍK, M., ŠIMKA, K., POSTRÁNECKÝ, J., POMAHAČ, R. a kol. *Moderní veřejná správa. Zvyšování kvality veřejné správy, dobrá praxe a trendy*. Praha: Wolters Kluwer 2020, 164 s. ISBN 978-80-7598-048-9

PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: právo správní*. Praha: Jednota právnická 1905

STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. Praha: Institut pro veřejnou správu 2017, ISBN 978-80-86976-7

ÚZ Úplné znění *SPRÁVNÍ ŘÁD, SOUDNÍ ŘÁD SPRÁVNÍ, velká novela k 1.1.2012*. Ostrava – Hrabůvka: Nakladatelství SAGIT a.s. 2011 ISBN 978-80-7208-882-9

VOPÁLKA, V., et al. *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb.* Praha: ASPI Publishing, 2005

WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná* Brno: Český akademický spolek „právník“ v Brně 1922

Internetové zdroje:

Databáze rozhodnutí Ústavního soudu v databázi NALUS®, dostupné na webových stránkách Ústavního soudu, citováno online, dostupné na: <https://www.usoud.cz/vyhledavani-rozhodnuti-us>

Kurs 9 Legislativní kurs Číslo projektu: CZ.1.04/4.1.00/48.00039 Název: „*Nastavení efektivního systému vzdělávání zaměstnanců KHS*“ citováno online, dostupné na: <http://www.khshk.cz/e-learning/kurs9/publicita.html>

Sbírka rozhodnutí nejvyššího správního soudu, citováno online, dostupné na: <https://sbirka.nssoud.cz/>

SOVOVÁ, O., *Základy správního práva* Hradec Králové: Univerzita Hradec Králové Gaudeamus 2013, citováno online, dostupné na: https://www.uhk.cz/file/edee/filozoficka-fakulta/studium/sovova_-_zaklady_spravniho_prava.pdf,

PŘÍLOHY

Příloha 1: Naučení vezíra Ptahhotepa	48
Příloha 2: Řazení úpravy vládního nařízení č. 8/1928 Sb	49
Příloha 3: Členění VLÁDNÍHO NAŘÍZENÍ ze dne 24. června 1960	51
Příloha 4: Struktura Zákona č. 71/1967 Sb.	54

Příloha 1: Naučení vezíra Ptahhotepa

Příklady ze zmíněného naučení v překladu Břetislava Vachaly:

- 1) Jestliže vykoná dobrý skutek muž na vedoucím místě, zůstane dobrodincem navěky a všechna jeho moudrost přetrvá navždy.
- 2) Kdo jedná spravedlivě, je prost lži.
- 3) Řeč je obtížnější než jakákoli jiná práce.
- 4) Řešení může navrhnout jen ten, kdo ví, jak problém skutečně vyřešit.
- 5) Jen ten, kdo ovládá svou chtivost, zvládne vše ostatní.
- 6) Vedoucí úředník prosazuje svá rozhodnutí, třebaže jsou neobvyklá, pamatuje však na dny, které teprve přijdou.

Příloha 2: Řazení úpravy vládního nařízení č. 8/1928 Sb.

Úprava byla řazena takto:

Část první „Všeobecné řízení správní“

Hlava I. „Povšechná ustanovení“

Oddíl 1: Úřady, Příslušnost, Podjatost

2: Strany, jejich zástupci a zmocněnci

3: Styk úřadu se stranami

4: Doručování

5: Lhůty

6: Jistota, zabavení

7: Pořádkové pokuty a pokuty pro svévoli

Hlava II. „Řízení do vydání závěrečného rozhodnutí první stolice“

Oddíl 1: Všeobecné zásady

2: Důkazní řízení

Hlava III. „Smír“

Hlava IV. „Rozhodnutí“

Hlava V. „Odvolání“

Hlava VI. „Zrušení a změna rozhodnutí mimo odvolací řízení“

Část druhá „Vykonávací (exekuční) řízení

Hlava I. „Všeobecná ustanovení“

Hlava II. „Politická exekuce“

Oddíl 1: Exekuční orgány, zrušení a odložení exekuce

2: Exekuce pro peněžní plnění

3: Vymáhání nepeněžních plnění

Část třetí „Společná ustanovení“

Část čtvrtá „Přechodná, různá a závěrečná ustanovení

Průlomem je zde např. ustanovení v §41 - §65 Hlava II. Řízení do vydání závěrečného rozhodnutí první stolice. Oddíl 1. Všeobecné zásady.

Oddíl 3: Smír

Oddíl 4: Rozhodnutí

Oddíl 5: Odvolací řízení

Oddíl 6: Přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení

Oddíl 7: Řízení o protestu prokurátora

Část třetí: Exekuční řízení

Část čtvrtá: Ustanovení závěrečná

Příloha 3: Členění VLÁDNÍHO NAŘÍZENÍ ze dne 24. června 1960

Zákon byl rozčleněn do šesti částí:

Základní stavba zákona byla následující:

Část první Úvodní ustanovení (§ 1 - § 4)

Část druhá Správní orgány a účastníci řízení (§ 5 - § 17)

Část třetí Průběh řízení (§ 18 - § 52)

Část čtvrtá Přezkoumávání rozhodnutí (§ 53 - § 70)

Část pátá Výkon rozhodnutí (§ 71 - § 80)

Část šestá Ustanovení přechodná a závěrečná (§ 81 - § 85)

dále členěných na oddíly a jednotlivé paragrafy s uvozujícími nadpisy:

- 7) Rozsah působnosti
- 8) Základní pravidla řízení
- 9) Správní orgány a účastníci řízení
- 10) Příslušnost
- 11) Vyloučení pracovníků nebo členů správního orgánu
- 12) Účastníci řízení
- 13) Zastupování
- 14) Průběh řízení
- 15) Obecná ustanovení
- 16) Zahájení řízení
- 17) Podání
- 18) Postoupení
- 19) Ústní jednání
- 20) Protokol
- 21) Nahlížení do spisů
- 22) do vlastních rukou
- 23) Doručení veřejnou vyhláškou
- 24) Lhůty

- 25) Přerušování řízení
- 26) Zastavení řízení
- 27) Náklady řízení
- 28) Zjišťování podkladů pro rozhodnutí
- 29) Podklad rozhodnutí
- 30) Dokazování
- 31) Svědci
- 32) Znalci
- 33) Listiny
- 34) Ohledání
- 35) Čestné prohlášení
- 36) Předběžné otázky
- 37) Zajištění průběhu a účelu řízení
- 38) Předvolání
- 39) Předvedení
- 40) Předběžná opatření
- 41) Dožádání
- 42) Pořádková opatření
- 43) Rozhodnutí
- 44) Náležitosti rozhodnutí
- 45) Smír
- 46) Lhůta pro rozhodnutí
- 47) Opatření proti nečinnosti
- 48) Oznámení rozhodnutí
- 49) Právní moc a vykonatelnost rozhodnutí
- 50) Přezkoumávání rozhodnutí
- 51) Odvolací řízení
- 52) Obnova řízení
- 53) Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení
- 54) Řízení o protestu prokurátora
- 55) Přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů soudem
- 56) Výkon rozhodnutí
- 57) Společná ustanovení
- 58) Vymáhání peněžitých plnění

59) Vymáhání nepeněžitých plnění

60) Ustanovení přechodná a závěrečná

Příloha 4: Struktura Zákona č. 71/1967 Sb.

Členění bylo následující:

ČÁST PRVNÍ Řízení před národními výbory (§ 1 - § 31)

Základní zásady řízení
Příslušnost
Podklad pro rozhodnutí
Rozhodnutí
Odvolací řízení
Přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení
Přezkoumávání rozhodnutí na základě protestu prokurátora
Správní exekuce
Exekuce pro nepeněžitě nároky
Exekuce pro peněžitě nároky
Náklady řízení

ČÁST DRUHÁ Řízení před jinými orgány (§ 32)

Základní zásady řízení
Příslušnost
Podklad pro rozhodnutí
Rozhodnutí
Odvolací řízení
Přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení
Přezkoumávání rozhodnutí na základě protestu prokurátora
Správní exekuce
Exekuce pro nepeněžitě nároky
Exekuce pro peněžitě nároky
Náklady řízení

ČÁST TŘETÍ Závěrečná ustanovení (§ 33 - § 36)