

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 the activity of administrative authorities and
their practical application***

Bachelor work

Vedoucí práce

Doc. JUDr. Olga Sovová Ph. D.

Autor práce

Klára Mašíková

Praha 2023

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Základní zásady činnosti správních orgánů a jejich praktická aplikace“ vypracovala samostatně a s použitím uvedené literatury a pramenů.

V Praze, dne

.....

Klára Mašíková

Poděkování

Děkuji doc. JUDr. Olze Sovové Ph. D. za její cenné rady a také rodině za trpělivost a pochopení.

Anotace

Tato bakalářská práce se zaměřuje na základní zásady činnosti správních orgánů a jejich následnou aplikaci v praxi. Na začátku práce nastíním teorii práva, prameny práva a právní řád České republiky, poté se zaměřím na zakotvení právních zásad, správní právo a veřejnou správu, správně právní vztahy a nositele a adresáty veřejné správy. Dále popíši správní řád a jeho strukturu. Rovněž popíši základní zásady činnosti správních orgánů, jejich význam pro správní právo a správní řízení. Do mé práce jsem si zvolila 3 konkrétní zásady, které budu popisovat, a to následující: zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, zásada rychlosti a hospodárnosti řízení, zásada materiální pravdy. Dále budu zkoumat aplikaci těchto zásad v praxi pomocí výzkumu judikatur Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Ke svému šetření použiji kvantitativní výzkum, konkrétně dotazníkové šetření.

Klíčová slova

správní právo* veřejná správa* správněprávní vztahy* zásady činnosti* správní orgán* správní řízení* správní řád*

Annotation

This bachelor work is focused on the basic principles of the activity of administrative authorities and their practical application. In the beginning of the work, I will talk about law theory, law sources and about the law of Czech republic. Then I will focus on the roots of legal principles administration law and public administration, also on the legal administrative relationship, holders and addressees of public administration. Then I will focus on the Rules of Administrative Procedure and its structure. Next I will describe basic principles of the activity of administrative authorities and their practical application and its meaning within administration law and in administrative proceedings. For the purposes of this work I chose 3 particular principles for me to describe: principle of protection of good faith and legitimate interests, principle of speed and economy of management and principle of material truth. I will also examine the application of the principles in practice with the jurisprudence of the Supreme administrative court and Constitutional court. I will be also working with the quantitative method, specifically questionnaires.

Keywords

Administration law* public administration* legal administrative relationship principles of activities* administrative authority* administrative process* the rules of administrative procedure*

Obsah

Úvod.....	6
1. Základní pojmy:.....	7
2. Hlavní část.....	8
2.1. Teorie Práva.....	8
2.1.1. Prameny práva.....	9
2.1.2. Právní řád České republiky.....	12
2.2. Zakotvení právních zásad (principů).....	13
3. Správní právo a veřejná správa.....	14
3.1. Správně právní vztahy.....	17
3.2. Subjekty administrativněprávních vztahů.....	18
3.3. Nositelé veřejné správy.....	18
3.4. Adresáti veřejné správy.....	19
3.5. Správní řád (zák. č. 500/2004 Sb.).....	20
3.6. Struktura správního řádu.....	21
3.7. Základní zásady činnosti správních orgánů.....	21
4. Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů.....	23
5. Zásada rychlosti a hospodárnosti řízení.....	23
6. Zásada materiální pravdy.....	24
7. Praktická část.....	25
7.1. Zkoumání judikatur Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.....	25
7.2. Dotazníkové šetření.....	35
7.3. Závěr dotazníkového šetření.....	41
Závěr.....	43
Seznam použité literatury a zdroje.....	45
Příloha.....	48

Úvod

V mé bakalářské práci se zaměřím na zkoumání základních zásad činnosti správních orgánů a jejich praktickou aplikaci. Toto téma práce jsem si zvolila z důvodu zájmu o dané téma, jelikož bych v profesním životě chtěla pracovat ve veřejné správě. Dle mého názoru je toto téma minimálně projednáváno veřejností a tím pádem by tato práce mohla sloužit jako shrnutí informací o základních zásadách činnosti správních orgánů. Také si myslím, že samotné zásady základní činnosti správních orgánů nejsou nějak radikálně aktualizovány nebo měněny a mým cílem je také zjistit, zda by zásady v některých aspektech aktualizaci potřebovaly. Dále je mým cílem prověřit, zda jsou určité zásady skutečným usnadněním průběhu správních řízení, nebo naopak jejich užívání v praxi správní řízení prodlužuje. Ke zkoumání jsem si vybrala 3 konkrétní zásady, přičemž se na ně blíže zaměřím později v práci. Jako výzkumnou metodu použiji kvantitativní výzkum neboli metodu dotazníku, který doručím na pracovníkům Policejního prezidia České republiky, kteří se správním řízením zabývají a také několika respondentům jež přímo ve veřejné správě nepracují. V úvodu práce se zaměřím na celkové pojetí pojmu právo, prameny práva a právní řád České republiky. Poté vymezím pojem právní zásady a jejich zakotvení, pojem správní právo a veřejná správa, správně právní vztahy a nositele a adresáty veřejné správy. Poté se zaměřím se také na správní řád a dále se budu věnovat základním zásadám činnosti správních orgánů a jejich význam pro správní právo obecně a následně se zaměřím na správní řízení. Přiblížím také provedení základních zásad činnosti v základních postupech řízení. Součástí mého výzkumu bude také zkoumání aplikace zásad v praxi pomocí judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. V této práci budu využívat jak literární, tak internetové zdroje

1. **Základní pojmy:**

Teorie práva, prameny práva, právní zásady, správní právo a veřejná správa, správní řád, správněprávní vztahy, nositelé a adresáti veřejné správy, základní zásady činnosti správních orgánů, judikatura

2. Hlavní část

2.1. Teorie Práva

Pro základ práce týkající se činnosti správních orgánů nejprve považuji za důležité uvést základy z teorie práva a také nastínit prameny práva, aby projednávané téma bylo jasně srozumitelné.

Pojem „**právo**“ není možné přesně definovat, či popsat. Je to multidimenzionální fenomén, jež je třeba zkoumat ve více rovínách a aspektech. Není možné jej tedy vymezit snadnou definicí, jedná se o polysémní výraz. Proto žádná z definic, kterou nalezneme v odborné literatuře není výstižná, jelikož odráží pouze danou dimenzi práva.

Právo není tedy možné zužovat na jeho normativní (resp. regulativní) povahu. Zároveň by se ovšem neměla podceňovat kvůli zprostředkování vazby práva na jiné společenské normativní systémy a vyjadřuje jeho charakter jako samostatného společenského fenoménu. Takovým normativním systémem je také správní orgán, který se řídí základními zásadami činnosti správních orgánů.¹

Rozlišujeme nejčastěji objektivní a subjektivní právo. „**Objektivním** právem se rozumí právo v normativním smyslu, tj. souhrn právních norem jako obecně závazných pravidel chování stanovených či uznaných státem (resp. Mezinárodním společenstvím států.) Právní normy se vyznačují formální určitostí, jsou obsaženy v oficiálních, státem (či státy) uznaných pramenech práva. Takto vymezené právo je objektivním pozitivním právem.“²

„**Subjektivní** právo prezentuje možnost chování zaručenou právním subjektům objektivním právem.“³ Do jaké míry je tato možnost chování zaručena a uznána státně mocensky, představuje subjektivní pozitivní právo. Struktura práva subjektivního obsahuje samotnou možnost chování a k tomu odpovídající právní

1 GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). s. 21. ISBN 978-80-7380-652-1.

2 GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). s. 21–22. ISBN 978-80-7380-652-1.

3 GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-652-1.

povinnost jiného právního subjektu. Právní povinnost lze chápat jako nutnost dodržování určitého způsobu chování pod hrozbou sankce.

2.1.1. Prameny práva

Pramen práva jako pojem je možné si vyložit více způsoby: vyjadřuje vnější formu právních norem, je tedy pramenem práva ve formálním smyslu, dále jej chápeme jako zdroj obsahu právních norem a také jako zdroj poznání práva neboli gnozeologické pojetí.

Formální pojetí pramenů práva zahrnuje formy obsahující právní normy a dodávají v nich obsaženým pravidlům právní význam a povahu. Právní normou může být pouze takové pravidlo chování jež má státem (resp. společenstvím států) uznanou formu právního pramene.

Materiální pojetím pramenů práva rozumíme zdroje obsahu práva, které předurčují obsah právních norem, jako příklad lze uvést stav státu, jeho technologická, kulturní a ekonomická úroveň, nebo vliv mezinárodního společenství, ve smyslu jednotlivých států a jejich právních systémů. Materiální prameny práva si lze vyložit jako společensko – historický kontext, v němž vzniká právo a jsou to především konkrétní sociálně determinované zájmy, jež se do obsahu práva promítají.

Gnozeologické pojetí zahrnuje prameny poznání práva. Toto pojetí chápeme v širším smyslu nežli pojetí formálních pramenů práva. Obsahuje veškeré informace o právu a také o jeho společenském působení. Zdroje poznání konkrétních právních systémů by neměly být pouze zákony, nebo jiné právní předpisy a precedenty jako mezinárodní smlouvy (prameny práva ve formálním smyslu), ale také rozhodnutí orgánů veřejné moci individuální povahy, jako např. ISP, soudní rozhodnutí, smlouvy, právní literatura atd.

Prameny práva jsou z historického hlediska proměnlivé, a také v současnosti jsou spojeny s rozdílnými typy právní kultury, velkými právními systémy, jejichž podstatná charakteristika je jimi zároveň představována. V současné době existují

tři hlavní právní systémy: kontinentální, anglosaský a islámský. Do těchto tří kategorií lze zařadit většinu právních řádů světa.

Ve formálním pojetí rozlišujeme čtyři prameny práva: právní předpis, právní obyčej, soudní precedens a normativní právní smlouvu.

Soustavu pramenů práva označujeme jako právní řád.

Právní předpis je výsledek záměrné činnosti, kterou nazýváme legislativní proces. Jedná se o rozhodnutí orgánu veřejné moci obsahující právní normy jako předem stanovená pravidla chování. Právní předpisy mají rozhodující význam jako pramen práva v kontinentálním typu právní kultury, avšak bývají uplatňovány také v anglosaském a islámském typu právní kultury.

Právní předpisy jsou vystavěny hierarchicky na základě jejich tzv. právní síly. Právní síla právního předpisu je založena na postavení normotvorného orgánu veřejné moci, jež disponuje pravomocí přijímat určitý typ právního předpisu v soustavě daných orgánů.

V takové hierarchické soustavě právních předpisů jsou postaveny nejvýše zákony, zejména poté ty ústavní, ve smyslu, že disponují největší právní silou.

Právní obyčej považujeme za nejstarší pramen práva, v současnosti je však jejich význam omezen. Pravidla obyčejového práva nejsou vytvářena cílevědomě a vznikají spontánně na základě dlouho trvající tradice a její obecné akceptace veřejností i státem, či společenstvím států. V tomto případě se jedná o „nepsané právo“, což vytváří konflikt s požadavkem na to, aby právní norma byla formálně určitá. Přestože původně jde o právo nepsané, v průběhu let, co bylo užíváno, vznikly různé soupisy a sbírky právních obyčejů, což ovšem oslabovalo přednost právních obyčejů, a to jejich pružnost při výkladu a aplikaci.

Soudní precedenty jsou určité druhy judikátů, tj. soudních rozhodnutí, jež jsou první řešení daných případů, dosud neupravených právem, jež jsou závazné pro obdobné případy budoucí. Jsou považovány za formálně závazné prameny práva

v anglosaském typu právní kultury (case law) a také v mezinárodním právu. Správní precedenty pozbyly význam na základě rozsáhlého soudního přezkumu správních rozhodnutí.

V kontinentálním typu právní kultury nejsou rozhodnutí vyšších soudů formálně obecně závazná a vymahatelná, ale judikáty klíčové, vytvořené dle zákonů a normativních právních smluv mají quasi-precedenční význam.

Precedenty lze charakterizovat dvěma základními znaky, a to originalností, ve smyslu, že precedens je první rozhodnutí v dané věci, a také formální obecnou závazností. To znamená, že precedens je závazný pro případy obdobné.

Normativní právní smlouva je takový druh smlouvy, který obsahuje právní normy jako obecně závazná pravidla chování. Tyto smlouvy jsou obsahově blízké právním předpisům, ale vznikají na základě konsensu, nikoliv na bázi autoritativního rozhodnutí. Normativní právní smlouvy jsou v současnosti považovány za nejdůležitější pramen mezinárodního práva, kde často nahrazuje dřívější úpravu práva obyčejového.

Nejvýznamnější mezinárodní smlouva je Charta OSN, která je považována za jakousi „ústavu“ mezinárodního společenství, jež byla uzavřena zakládajícími členy OSN.

V anglosaském typu právní kultury, případně do jisté míry v právu mezinárodním mají subsidiární význam i další prameny práva. Uplatňují se nejčastěji při tvorbě soudních precedentů, jsou jimi: odborná literatura, rozum, spravedlnost a právní principy.⁴

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou upravovány judikáty vydanými Nejvyšším správním soudem, Ústavním soudem a dalšími.⁵

4 GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). s. 81–86. ISBN 978-80-7380-652-1.

5 Srov. GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). s. 80–86. ISBN 978-80-7380-652-1.

2.1.2. Právní řád České republiky

Právním řádem chápeme systém pramenů práva, jež obsahuje právní normy daného státu (resp. společenství států). Právní řád je tedy souhrn pramenů práva, které platí v daném státě, nebo v rámci mezinárodního společenství.

Právní řád České republiky patří do kontinentálního typu právní kultury. Založen je na psaném právu, tvořen je zákony a dalšími právními předpisy, vyhlášenými a ratifikovanými mezinárodními smlouvami, jež odsouhlasil Parlament České republiky (dle článku 10a Ústavy), a nálezy Ústavního soudu, jimiž zrušil určitý zákon, právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení (dle čl. 87 odst. 1 písm. a), b) Ústavy).

Systém právních pramenů ČR je vystavěn dle principu právní síly. Nejvyšší právní sílu pak mají Ústavní zákony. Ústava je základem vnitrostátních právních řádů a může být buď kodifikovaná (jeden dokument, který lze změnit pouze přímou novelizací), nebo nekodifikovaná (několik ústavních dokumentů). Nekodifikovaná Ústava je užitá v současnosti v České republice, přičemž ústavodárce souhrn dokumentů nazval jako ústavní pořádek.

Existují ústavy flexibilní, které se liší od ostatních zákonů pouze obsahem, a rigidní, které se liší od ostatních zákonů jak obsahem, tak i formou – například náročnějším způsobem přijetí a následných změn, formálním označením za ústavní zákon. V dnešní době se do ústavy prosazují absolutně rigidní ustanovení (V ČR čl. 9 odst. 2 Ústavy). Zintenzivňuje se snaha oddělit nositele zákonodárné a ústavodárné moci. V ČR je ústavodárce Parlament České republiky, který se usnává třipětinovou většinou všech poslanců a třipětinovou většinou senátorů, kteří jsou přítomni. Ústava ČR patří mezi ty ústavy, které mají míru rigidity relativně nízkou.

Ústavní pořádek České republiky je v současnosti tvořen:

Viz Příloha.

V Ústavě České republiky jsou zakotveny základy státní a veřejné správy a také právo na samosprávu. Ústava také pojednává o soustavě ústředních správních orgánů, soudní soustavě, nevyjímaje Nejvyšší správní soud (NSS), Ústavní soud České republiky (ÚS), Nejvyšší soud České republiky (NS) a mimo soudní soustavu se Ústava také zabývá Nejvyšším kontrolním úřadem.

Tyto orgány státní moci, jež jsou zakotveny v ústavě, zastávají nenahraditelnou funkci v oblasti kontrolování činnosti a výkonu veřejné správy.

V listině základních práv a svobod je poté stanoven ústavní rámec, jež upravuje možnosti zasahování veřejné správy do povinností a práv dotčených právnických a fyzických osob.

Nálezy učiněné Ústavním soudem ČR v rámci abstraktní kontroly ústavnosti mají shodnou právní sílu, jako mají zákony. Toto může být odvozeno od jeho pravomoci zrušit jak podzákonné předpisy, tak i samotné zákony a jejich jednotlivá ustanovení. Tyto nálezy jsou poté obecně závazné. Je však poté potřeba od sebe odlišit odůvodnění rozhodnutí a závaznost petitu rozhodnutí.⁶

2.2. Zakotvení právních zásad (principů)

Pojem právní princip (zásada právní) v právní vědě je definován různými způsoby. Jediné, v čem se autoři dokážou shodnout je, že právní princip vyjadřuje, co má být. Řazení právních principů mezi formální prameny práva v ČR není jasně dáno. Ohledně principů panuje v právní vědě několik nejasností, vyplývající dle mého názoru z přílišné obecnosti. Mnoho prosazovaných principů při aplikaci i tvorbě práva není dohledatelných ve psané podobě, proto se tyto principy do jisté míry podobají právním obyčejům, ale právní principy nalzáme v systému práva a právní obyčeje se projevují spíše jako osvědčená, dlouhodobě užívaná pravidla chování ve společnosti.

⁶ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). s. 87–91. ISBN 978-80-7380-652-1.

Právní zásady mohou být přímo vyjádřeny v právním předpisu, jako například v čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR – „Každý občan může činit co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“⁷

Dále mohou být právní zásady obsaženy v rationes decidendi precedentů v případě anglosaské právní kultury, či ve výroku nebo odůvodnění rozhodnutí vyšších soudů v případě kontinentální právní kultury. Část odůvodnění nálezu Ústavního soudu pod názvem anonymní svědek, sp. Zn. Pl. ÚS 4/94, vyjadřuje základní východisko principu proporcionality:⁸ *"K omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize. V těchto situacích je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody."*⁹

Právní zásady lze také odvodit zobecněním právních předpisů a případně také precedentů. Například lze odvodit z čl. 39 LZPS princip nulla poena sine lege.¹⁰

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou zakotveny v § 2 - § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

3. Správní právo a veřejná správa

Správní právo vymezujeme jako odvětví práva, které má vliv na určitý okruh společenských vztahů, které vznikají v oblasti veřejné správy, nebo také jako odvětví platného práva, jež upravuje vztahy, které jsou realizovány právě při výkonu veřejné správy. Z toho vyplývá, že je nejprve nutné definovat samostatně pojem veřejná správa. Tento velmi komplikovaný společenský jev bývá popisován různými způsoby, jelikož ho lze nahlédnout různými obory a také mnoha hledisky.

7 Čl. 2 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

8 wiki.iurium.cz: otevřená encyklopedie právních pojmů – právní princip [online]. [cit. 4.3.2023]. Dostupné z: https://wiki.iurium.cz/w/Právn%C3AD_princip

9 Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

10 Čl. 39 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

Správní právo se dělí na správní právo hmotné a správní právo procesní. Správní právo hmotné slouží k úpravě konkrétních právních vztahů a správní právo procesní se užívá k úpravě práv a povinností účastníků řízení správního, či jiného typu řízení, jež vedou orgány veřejné správy, kupříkladu řízení o přestupcích.¹¹

Veřejná správa jako taková se stále s časem vyvíjí a mění, což odráží její dynamický charakter. Změny se týkají nejvíce oblasti její činnosti, v menší míře poté také ve vnitřní organizaci. Tyto změny odrážejí zejména vývoj společnosti – vědecko – technický pokrok, změny ve společenských hodnotách, integrační procesy v rámci konstituování EU atd. Veřejnou správu nebylo možné nikdy definovat, jelikož definice se vážou pouze na daný časový okamžik a veřejná správa jako taková má dynamický charakter, a proto není možné tento pojem postihnout komplexně.

Veřejná správa se tedy dá nejlépe popsat jejími charakteristickými rysy. Pokud konkrétní činnost splňuje uvedené rysy, pak ji lze považovat za státní správu. Při definici pojmu veřejné správy se obecně vychází z pojmu správa, chápáno jako druh uvědomělé a záměrné činnosti, jejíž cíl a smysl je uspořádání konkrétních záležitostí. *„V odborné literatuře pojem správy rovněž nebývá nahlížen vždy ve stejném smyslu. Obecně a zjednodušeně může správa znamenat výkon určitých oprávnění, obstarávání nebo řízení určitých záležitostí a výkon tomu odpovídajících povinností.“*¹²

Správa se z hlediska obsahů a cílů tradičně člení na správu veřejnou, a na správu soukromou. Tyto musí být vykonávány v souladu se zákonem.

Správa soukromá je zjednodušeně správa vlastních záležitostí nebo těch, které jsou naším zájmem. *„Nejčastěji je soukromá správa spojena s hospodářskou aktivitou fyzických nebo právnických osob a jejím smyslem je uspokojení ekonomických, sociálních a jiných potřeb.“*

11 SOVOVÁ, Olga. Základy správního práva. Hradec Králové: Gaudeamus, 2013. s. 5. ISBN 978-80-7435-297-3.

12 HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. Správní právo hmotné: obecná část. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. s. 11. ISBN 978-80-7502-353-7.

Již z názvu veřejná správa vyplývá, že je vykonávána ve veřejném zájmu a spravuje veřejné záležitosti. Pod pojmem tedy chápeme jak plnění úkolů ve veřejném zájmu, tak i organizování, obstarávání, řízení a kontrolu veřejných záležitostí. „*subjekty, které ji vykonávají ji realizují jako právem uloženou povinnost z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů.*“¹³

Veřejná správa je více vázána právem než správa soukromá.¹⁴

Zákon určuje obsah a formy výkonu veřejné správy, Ústava stanoví základní principy organizace a činnosti veřejné správy. Je pojata jako součást veřejné moci a podléhá proto principu legality. Pravomoci mohou být uplatňované jednotlivými orgány veřejné správy pouze v mezích stanovených zákonem. V soukromé správě platí, „že osoby soukromého práva mohou činit vše co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá.“¹⁵

V učebnicích správního práva bývá veřejná správa popisována dvojím způsobem: materiálně a institucionálně. Pozitivně a negativně je pak vnímána z hlediska pojetí.

Z materiálního hlediska je chápána jako konkrétní druhy správních činností, jako je například správní exekuce nebo registrace živnostníků.

Z formálního hlediska je kladen důraz na subjekty a instituty, jež veřejnou správu realizují a vykonávají její úkoly, například kraje, obce, ministerstva. V tomto případě pojem veřejná správa vyjadřuje subjekty, či soustavu subjektů vykonávající správu.

Pozitivní vymezení veřejné správy usiluje o co nejpřesnější popis (definování) činností a organizační struktury veřejné správy. Jinak řečeno je cílem vytvoření takové definice, která by veřejnou správu vystihla v celém jejím komplexu. Pozitivní vymezení veřejné správy tedy spočívá v tom, že je definována jako

13 Srov. POMAHAČ, R. *České správní právo*. Praha: UK Právnická fakulta, 2004, s. 12. ISBN 80-85889-54-4

14 HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016, s. 2. ISBN: 978-80-7400-624-1.

15 HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. s. 13. ISBN 978-80-7502-353-7.

činnost vrchnostenská, podzákonná, která má řídicí, výkonný a kontrolní charakter, který následuje veřejné zájmy.

Jelikož toto vymezení není ještě zcela dostačující, je veřejná správa vymežována zároveň negativně.

Negativní vymezení veřejné správy vychází z klasické teorie dělby státní moci a k popisu veřejné správy využívá metodu substraktivní neboli odečítací, spočívající v odečtení, jinak řečeno vyloučení těch složek státní moci, které nejsou veřejnou správou. V tomto smyslu veřejná správa není činností zákonodárnou a ani činností soudní.“¹⁶

3.1. Správně právní vztahy

Správní právo je takovým odvětvím, jež upravuje organizaci veřejné správy a její materiální základ svými normami. Toto se týká zaměstnanců, úřadů, a také majetku, konkrétně užívaném veřejnoprávními korporacemi, tak státem za účelem výkonu veřejné správy.¹⁷

Společenské vztahy upravené normami správního práva nazýváme vztahy administrativněprávními. Podmínkou pro jejich vznik, změnu a zánik je v obecném hledisku existence právní skutečnosti. Tyto vztahy mohou vzniknout přímo ze zákona, či při vstupu konkrétní právní skutečnosti, jako je například dosažení určitého věku, či uzavření veřejnoprávní smlouvy, s nimiž právní norma spojuje vznik takového právního vztahu. Za právní skutečnost pak lze považovat právní jednání, kupříkladu podání stížnosti, také jednání protiprávní, jako například spáchání přestupku, či právní událost, kterou může být uplynutí lhůty, a také nelze opominout protiprávní stav, kterým je například živelní pohroma.

Všechny administrativněprávní vztahy je možno popisovat dle jejich základních prvků, které označujeme jako subjekty, obsah a předmět.

16 SOVOVÁ, Olga. Základy správního práva. Hradec Králové: Gaudeamus, 2013. s. 8. ISBN 978-80-7435-297-3.

17 SOVOVÁ, Olga. Základy správního práva. Hradec Králové: Gaudeamus, 2013. s. 9. ISBN 978-80-7435-297-3.

Obecně můžeme konstatovat, že veřejná správa jako činnost je předmětem administrativněprávních vztahů.

3.2. Subjekty administrativněprávních vztahů

Jsou jimi subjekty veřejné správy jako nositelé neboli vykonavatelé veřejné správy a fyzické, či právnické osoby, vůči kterým je veřejná správa vykonávána neboli adresáti.¹⁸

3.3. Nositelé veřejné správy

Tímto termínem se rozumí konkrétní subjekty veřejné správy, jimž byly svěřeny dané úkoly a činnosti v rámci výstavby a organizačního systému veřejné správy. Tím, že se subjektu přiřadí dané úkoly a činnosti se pak subjekt stává právě jejich nositelem a je odpovědný za jejich náležitě plnění.

Jednotlivé úkoly a jejich přiřazení nemohou být ovšem nahodilé, musí být založeny na právu, tedy vycházet ze zákona a také musí respektovat dané principy.

S ohledem na to, co bylo uvedeno v předchozím textu, za nositele veřejné správy se považuje v každém případě stát a také fyzické a právnické osoby, o kterých je to stanoveno v Ústavě ČR či zákoně.¹⁹

V České republice tedy za nositele veřejné správy považujeme: stát, právnické a fyzické osoby, jimž je tak stanoveno zákonem, jako například stanice technické kontroly vozidel, dále veřejnoprávní korporace, jež mohou být zájmové (Česká advokátní komora), územní – obec, nebo věcné (dobrovolný svazek obcí). Nakonec veřejné ústavy a podniky jako je například Všeobecná zdravotní pojišťovna.

18 HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. Správní právo hmotné: obecná část. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. s. 30-31. ISBN 978-80-7502-353-7.

19 HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. Správní právo hmotné: obecná část. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. s. 43-44. ISBN 978-80-7502-353-7.

Vykonavatel veřejné správy

Vykonavatel veřejné správy je takový subjekt, který plní konkrétní úkoly jménem nositele a na jeho odpovědnost. Vykonavatele veřejné správy nahlížíme jako oprávněného zástupce, jenž za konkrétního nositele koná úkony vůči adresátům veřejné správy. Jako příklad lze uvést vysokou školu jako nositele, a jejího rektora jako vykonavatele.

Výkon veřejné správy ve faktickém smyslu není tedy vykonáván nositeli, ale následně skrz jeho vykonavatele, kterými bývají osoby fyzické, nebo kolektivy fyzických osob, které mají postavení zařízení, výkonných složek, či orgánů právě nositelů veřejné správy.²⁰

3.4. Adresáti veřejné správy

Tento termín označuje v teorii správního práva ty subjekty, vůči kterým nositelé veřejné správy uplatňují své svěřené pravomoci prostřednictvím vykonavatelů. Adresát veřejné správy jako pojem označuje osoby práva soukromého, mohou to být jak fyzické, tak právnické osoby, kdy nositel neboli vykonavatel veřejné správy rozhoduje o jejich právech a povinnostech při výkonu veřejné správy.

Z předchozího textu lze odvodit, že vykonavatelé (nositelé) veřejné správy a adresáti veřejné správy nemají v tomto případě stejné postavení. Toto vyplývá z vrchnostenského postavení veřejné správy a oprávnění vykonavatelů, kterým je přiznáno zákonem jednostranné rozhodování o povinnostech a právech adresátů.²¹

20 HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. Správní právo hmotné: obecná část. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. s 46. ISBN 978-80-7502-353-7.

21 HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. Správní právo hmotné: obecná část. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. s. 46-47. ISBN 978-80-7502-353-7.

3.5. Správní řád (zák. č. 500/2004 Sb.)

„Správní řád se obecně vztahuje na veškeré postupy „správních orgánů“ při výkonu vrchnostenské veřejné správy (příčemž „správním orgánem“ se ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 spr. řádu nerozumí jen orgány státní správy, ale kdokoliv, komu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost při výkonu veřejné správy).“²²

Vrchnostenskou veřejnou správou rozumíme správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu, při níž její vykonavatel neboli subjekt disponuje veřejnou mocí. Veřejná moc autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů. Subjekt, o jehož právech či povinnostech je rozhodováno orgánem veřejné moci s ním nezaujímá rovnoprávné postavení a obsah rozhodnutí orgánu nezávisí od vůle subjektu.

Správní řád upravuje nejen problematiku správního řízení, které vyústí ve vydání správního rozhodnutí, ale i jiné právní formy činnosti veřejné správy. Ve správním řádu je zakotvena i právní úprava veřejnoprávních smluv, opatření obecné povahy a jiných procedurálních úkonů, nebo postupů správních orgánů, jako je vyjádření, ověření, sdělení apod.

Veřejnoprávní smlouvy jsou dohody správněprávního charakteru, jež slouží k plnění úkolů veřejné správy. Jsou atypickou formou realizace veřejné správy. Charakteristické je pro ně to, že v některých případech lze uzavřít veřejnoprávní smlouvu místo správního rozhodnutí. Opatření obecné povahy, upravené ve správním řádu v šesté části, je pak svojí povahou smíšeným správním aktem. (smíšené správní akty z pohledu teorie správního práva jsou takové, že vykazují některé znaky normativních správních aktů, ale i některé znaky individuálních správních aktů.)

22 KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. Správní řád. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). s. 6. ISBN 978-80-7478-943-4.

Správní řád dále uvádí jiné formy činnosti, kterými jsou: vyjádření, sdělení, osvědčení, ověření atd. Jež jsou upravené ve čtvrté části, kde vymezuje, jaká ustanovení správního řádu se užijí obdobně, a ostatní se užijí přiměřeně.

Ve správním řádu je také definován pojem závazné stanovisko, který podmiňuje rozhodnutí ve správním řízení jako úkon vykonaný správním orgánem na základě zákona, jež není samostatné rozhodnutí ve správním řízení a jehož obsah je zavazující pro část výrokovou rozhodnutí správního orgánu.

3.6. Struktura správního řádu

Správní řád je systematicky rozdělen do jednotlivých částí, jako těžiště právní úpravy lze považovat část druhou a třetí jež jsou následně členěny podrobněji. Struktura správního řádu se odvíjí od cíle právní úpravy, kterým je snaha o posílení zákonnosti činnosti a postupů veřejné správy.

Správní řád se tedy skládá z osmi částí, některé části obsahují pouze ustanovení, jiné části jsou dále rozděleny do jednotlivých hlav.

- 1. Část první – Úvodní ustanovení**
- 2. Část druhá – obecná ustanovení o správním řízení**
- 3. Část třetí – zvláštní ustanovení o správním řízení**
- 4. Část čtvrtá – vyjádření, osvědčení a sdělení**
- 5. Část pátá – veřejnoprávní smlouvy**
- 6. Část šestá – opatření obecné povahy**
- 7. Část sedmá – společná, přechodná a závěrečná ustanovení**
- 8. Část osmá – účinnost**

3.7. Základní zásady činnosti správních orgánů

Všechna odvětví práva, tedy jako i správní právo procesní je ovládáno konkrétními zásadami. Jak vyplývá z teorie práva, nauka rozlišuje dva přístupy k tomuto problému: **přírozenoprávní přístup, a pozitivistický přístup.** Vzhledem

k rozsahu působnosti správního řádu jsou tímto zákonem upraveny hlavní zásady činnosti správních orgánů a zároveň se s jejich praktickou aplikací pojí některé právní důsledky. Základní zásady činnosti správních orgánů obsahují také základní zásady správního řízení.

Zásady nám umožňují výklad některých konkrétních ustanovení a zároveň je v nich obsažen obecný návod, jak by měly postupovat správní orgány a oprávněné osoby, či v obecnějším hledisku subjekty řízení. Ve správním právu procesním je charakteristické, že okruh veřejnoprávních vztahů je široký a z toho vyplývá častější nutnost užití neurčitých právních pojmů. K interpretaci těchto pojmů je možno využít právě základní zásady řízení. K dispozici mají správní orgány také správní uvážení neboli možnost zvolení odpovídajícího řešení pro danou věc v dané situaci, avšak pouze v souladu s danými zásadami. Všechna konkrétní ustanovení, která upravují správní řízení musí být vyložena v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů.²³

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou vymezeny v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, kde jsou obsáhnuty ve druhé hlavě, od § 2 do § 8. Jmenovitě se poté jedná o zásady:

- *Zásada zákonnosti (legality)*
- *Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů*
- *Zásada materiální pravdy*
- *Zásada služby veřejnosti*
- *Zásada rychlosti a hospodárnosti*
- *Zásada rovnosti a nestrannosti*
- *Zásada spolupráce a součinnosti*
- *Zásada písemnosti modifikovaná zásadou ústnosti²⁴*

23 HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. s. 42-43. ISBN 978-80-7502-365-0.

24 Zákon č. 500/2004 Sb., *Správní řád* v posledním znění

4. Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů

Dle § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, „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.“²⁵

Tato zásada obsahuje právně neurčitý pojem „dobrá víra“. Tento termín lze vyložit tak, že fyzická osoba jedná v dobré víře tehdy, pokud je důvodně přesvědčena o tom, že její jednání je v rámci zákona.²⁶

Oprávněný zájem lze vyložit jako vztah osoby ke konkrétnímu jednání jiné osoby, či stavu, jež tato osoba shledává výhodný nebo žádoucí, přestože na jeho dosažení nemá subjektivní právo, snaha jednání nebo dosažení stavu je oprávněná.²⁷

Dle mého názoru je tato zásada velmi složitá na uchopení, jelikož dobrá víra bývá vnitřní pocit, který může být navozen uměle, stejně jako posouzení toho, zda je zájem oprávněný, kdy hrají svoji roli i mimoprávní faktory.

Domnívám se, že v případě této zásady velmi záleží na konkrétních případech, od nichž se odvíjí následující postup.

5. Zásada rychlosti a hospodárnosti řízení

Dle § 6 odst. 1, 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, „(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).

²⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., *Správní řád* v posledním znění

²⁶ iuridictum.pecina.cz: encyklopedie o právu – dobrá víra [online]. [cit. 3.3.2023].

Dostupné z: https://iuridictum.pecina.cz/w/Dobrá_v%C3%ADra

²⁷ iuridictum.pecina.cz: encyklopedie o právu – oprávněný zájem [online]. [cit.4.3.2023].

Dostupné z: https://iuridictum.pecina.cz/w/Oprávněný_zájem

(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.“²⁸

6. Zásada materiální pravdy

Dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, „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“.²⁹

28. Zákon č. 500/2004 Sb., *Správní řád* v posledním znění

29. Zákon č. 500/2004 Sb., *Správní řád* v posledním znění

7. Praktická část

7.1. Zkoumání judikatur Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu

Při procházení dostupných judikatur, tedy nálezů a rozhodnutí Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu, jež jsou dostupné ve sbírkách usnesení a nálezů jednotlivých soudů na jejich webových stránkách (www.nssoud.cz, www.nalus.usoud.cz). K vyhledání jsem také užívala webovou stránku www.judikaty.info.cz, kde lze pro studijní účely odemknout funkce portálu na omezenou dobu zdarma.

Při volení judikatury k dalšímu rozebrání jsem dbala na to, aby se tyto týkaly třech konkrétních zásad, které jsou rozebírány v této práci. Je to tedy zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, zásada hospodárnosti a rychlosti řízení a zásada materiální pravdy.

Při zkoumání nejdříve nastíním pozadí daného případu, poté se zaměřím na kontext konkrétní zásady, a nakonec toto zhodnotím a pokusím se porovnat s předchozími výstupy, jež vyplynuly z mé práce.

Ke zkoumání jsem si jako první vybrala Nález I. ÚS 17/16, č.147, dostupný na: www.usoud.cz s názvem „*K ochraně dobré víry a důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci*“.

Tento nález jsem si vybrala z toho důvodu, že v tomto případě se pojednává o zpětném zrušení již vydaného rozhodnutí o umístění a povolení stavby fotovoltaické elektrárny nacházející se v katastrálním území Nová Hraštice, které bylo vydáno ve spojeném územním a stavebním řízení.

Po následném přezkumném řízení, provedeném Ministerstvem pro místní rozvoj, bylo jím rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost a věc vrátilo zpět stavebnímu úřadu k dalšímu řízení.

Stěžovatelka proti tomuto rozhodnutí podala rozklad, přičemž byl tento zamítnut ministrem pro místní rozvoj s odůvodněním, že v tomto případě zásadu ochrany

práv nabytých v dobré víře stěžovatelky převyšuje veřejný zájem zákonnosti vydávaných rozhodnutí.

Lze ale důvodně pochybovat o existenci práv nabytých v dobré víře stěžovatelky. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla účastnicí sporu u Energetického regulačního úřadu, o uzavření smlouvy o připojení s ČEZ Distribuce, a. s. V daném sporu bylo postavení společnosti k možnosti připojení předmětné stavby fotovoltaické elektrárny k distribuční soustavě negativní. Z toho vyplývá, že si nemožnosti připojení stěžovatelka musela být vědoma a tím pádem nemohla nabýt práva v dobré víře na základě pozdějšího rozhodnutí o umístění a povolení předmětné stavby. Stěžovatelka podala návrh na uzavření smlouvy o připojení, jež jí byl následně zamítnut a tím nemožnost připojení stavby do distribuční sítě stále trvá.

Ministr pro místní rozvoj také konstatoval, že dochází k omezení vlastnického práva majitelů sousedních pozemků, jelikož ochranné pásmo předmětné stavby zasahuje do jejich pozemků. V tomto lze spatřovat újmu, jež vzniká jiným účastníkům řízení.

Dle Městského soudu v Praze, kam stěžovatelka podala následně žalobu, která byla zamítnuta, nemohla nabýt právo v dobré víře, jelikož si, jak je již vyčteno výše, musela být vědoma, že nesplnila podmínky pro připojení předmětné stavby k distribuční soustavě. Roli také hraje to, že stěžovatelka v době rozhodování správních orgánů neměla uzavřenou smlouvu o připojení se společností ČEZ Distribuce a. s., jejíž stanovisko k připojení předmětné stavby do distribuční soustavy je negativní.

Předmětný stavební úřad vydal toto konkrétní rozhodnutí v rozporu s § 111 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavením řádu (stavební zákon), jelikož si v rámci stavebního řízení buď nedostatečně, nebo vůbec neověřil podmínky budoucího užívání stavby.

Nejvyšší správní soud následující kasační stížnost stěžovatelky také zamítl. Dle jeho závěru nemohla stěžovatelka být v dobré víře, jelikož stavba předmětné fotovoltaické elektrárny nemohla v době, kdy bylo vydáno rozhodnutí o umístění a povolení stavby naplnit její účel, jelikož její připojení do distribuční soustavy nebylo

možné. Zákonná povinnost stavebního úřadu je ověřování toho, zda je stavba způsobilá dosáhnout svého účelu rovněž také z hlediska právní dovolenosti. K dostatečnému posouzení účinků stavby je nezbytné, aby v první řadě rozhodl, zda stavba může právně i fakticky fungovat. Ověřování účinků stavby, jež by v budoucnu nemohla být fakticky užívána pro svůj účel postrádá smysl a tato podmínka tedy nemůže být splněna. Stěžovatelky zamýšlená elektrárna v momentálním stavu nespĺňovala podmínky k připojení k distribuční soustavě, jelikož nebyla uzavřena smlouva o připojení s příslušnou společností. Stěžovatelka nemohla být v dobré víře v rozhodnutí stavebního úřadu. Pokud postrádala dobrou víru, nebylo předmětné zabývání se vážením újmy vzniklé stěžovatelce na základě zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení.

Proti rozhodnutím Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu uvedeným výše, stěžovatelka brojila pomocí ústavní stížnosti na porušení práv na soudní ochranu, dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod spojené s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

Porušení výše uvedených práv stěžovatelka spatřovala ve faktu, že zrušení rozhodnutí, které opravňují stěžovatelku ke stavbě fotovoltaické elektrárny proběhlo v rámci přezkumného řízení, které funguje jako prostředek práva dozorcího. Zasahovat do vztahů, které jsou již pravomocně konstituované je dle judikatury správních soudů přípustný v těch případech, kde nezákonnost či vady správního rozhodnutí způsobil stavebník, či se jedná o naprosto zjevný a příkrý rozpor, se základními zásadami územního plánování, ochrany veřejného zdraví a životního prostředí. V ostatních případech na stavebníka nelze přenášet pochybení a povinnosti orgánů veřejné moci (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 241/2014-36 ze dne 12. 2. 2015).

Ve stěžovatelky případě k žádným takovým pochybením nedošlo. Absence dobré víry byla soudy dovozena pomocí chybějící smlouvy o připojení předmětné stavby a také negativním stanoviskem ČEZ Distribuce a. s. Tyto však nejsou povinný podklad pro vydání rozhodnutí v územním a stavebním řízení. Absence těchto není tedy argumentem pro závěr poukazující na existenci zlé víry. Stavební orgány byly o těchto skutečnostech řádně informovány a zpracovaly je v rámci svých rozhodnutí. Připojení elektrárny k distribuční soustavě je samostatný akt, jež nelze

ztotožnit s vydáním rozhodnutí o umístění povolení stavby. Současné neplnění všech daných podmínek pro připojení nijak nesouvisí s možností nabytí práv v dobré víře z rozhodnutí dle stavebního zákona. Správní soudy se nezabývaly faktem, že stěžovatelka doložila městskému soudu chybějící souhlasy týkající se zásahu ochranného pásma stavby do práv sousedním pozemkům. Z tohoto vyplývá, že jiným účastníkům správního řízení nemohla vzniknout újma, jež by dávala důvod ke zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení.

Průběh řízení před ústavním soudem lze shrnout tak, že se předchozí instance, myšleno ministerstvo pro místní rozvoj, Městský soud v Praze a Nejvyšší správní soud ke stížnosti uvedli opět svá vlastní stanoviska a závěry, o nichž je pojednáváno v předchozím textu.

Ústavní soud byl seznámen s ústavní stížností, vyjádřením účastníků řízení, i s vyjádřením vedlejšího účastníka řízení, rozhodnutími, která byla napadena a konkrétními správními a soudními spisy. Ústavní soud dospěl k závěru, že je ústavní stížnost důvodná.

Rozhodná ústavněprávní otázka pro posouzení věci se týká ochrany dobré víry stěžovatelky a ochrany její důvěry v zákonnost v postupech orgánů veřejné moci. K tomuto podnětu stěžovatelka předložila několik argumentů k výkladu, například § 111 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Především se ovšem jedná o výklad práva podústavního, který nemá Ústavní soud v kompetenci. Zajištění jednoty a zákonnosti rozhodování ve věcech, které patří do pravomocí správních soudů náleží Nejvyššímu správnímu soudu, jakožto vrcholnému orgánu. (na základě čl. 92 Ústavy a s §12 soudního rádu správního).

V následujícím odstavci budu pojednávat o ochraně dobré víry stěžovatelky.

Ústavní soud z rozhodnutí správních soudů a ze správních rozhodnutí, které jim předcházely zjistil, že rozhodnutí, které opravňuje stěžovatelku k umístění a provedení stavby se zrušila z důvodů, které spočívají v odůvodněných jednotlivých orgánů, jimiž toto řízení procházelo, a jsou tedy uvedeny výše.

Vzhledem k absenci skutkových zjištění a na ně navazujících relevantních právních úvah, jež vyvracejí dobrou víru stěžovatelky, je naprosto dostačující pro

konstatování neústavnosti předmětných napadených rozhodnutí, z důvodu nedostačujícího respektu ze strany správních soudů ke stěžovatelce právům nabytým v dobré víře, není pro Ústavní soud nezbytné, aby se plně zabýval ústavní přijatelností výkladu § 111 odst. 2 stavebního zákona. Ústavním soudem je však připomínán základní ústavní princip, kterým je zákaz libovůle, jež je zakotven v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2. odst. 2 Listiny, dle kterého je možné státní moc uplatňovat pouze v případech, mezích a takovými způsoby, které jsou stanoveny zákonem. Tedy jev, že § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona pojednávají pouze o demonstrativním výčtu skutečností, které jsou ověřovány stavebním úřadem nelze považovat za ospravedlnění kladení neomezených požadavků na žadatele o stavební povolení. Dle ustanovení §4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, je veřejná správa službou veřejnosti, nikoliv prázdnou proklamací zákonodárce, nýbrž průmětem výše uvedeného ústavního principu.

Správní orgány mají povinnost postupovat tím způsobem, aby dotčené osoby byly řízením co nejméně zatěžovány, viz § 6 odst. 2 správního řádu a § 4 odst. 1 stavebního zákona.

Závěrem:

„Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 106/2015-108 ze dne 22. října 2015 a Městského soudu v Praze č. j. 9 A 325/2011-61 ze dne 30. března 2015 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Ústavní soud proto tato rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.“³⁰

Z šetření této judikatury Ústavního soudu vyplývá, že správní orgány zanedbaly zásadu ochrany dobré víry stěžovatelky, v podstatě všechny instance, kterými řízení prošlo, dobrou víru napadlo a považovalo ji v tomto případě za irelevantní.

30 Nález I. ÚS 17/16, č.147, *K ochraně dobré víry a důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci*, s. 422. dostupný na: www.usoud.cz

Důležitý fakt byl také ten, že § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona pojednávají pouze o demonstrativním výčtu skutečností, jež jsou ověřovány stavebním úřadem a tyto nelze považovat za ospravedlnění kladení neomezených požadavků na žadatele o stavební povolení. Tento fakt totiž neguje oprávnění vyžadovat výše zmíněné dokumenty, na kterých jednotlivé orgány postavily svou obhajobu neexistence dobré víry.

Uplatňování dobré víry v praxi dle tohoto judikátu může být těžko uchopitelné i správními orgány samotnými, přičemž to může vyústit v řízení s takovýmto počtem účastníků, kdy Ústavní soud jejich námitky k dané věci jednoznačně odkáže na základní zásady a ústavnost.

Další zásada, kterou se budu zabývat, je zásada materiální pravdy. Ke zkoumání jsem si vybrala rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 99/2012–33, ze dne 10.9. 2013, který jsem vyhledala na stránce www.judikaty.info.cz, kam mám na omezenou dobu přístup bez poplatku. Tento rozsudek byl ovšem také napaden, a tím pádem se budu odkazovat jak na rozsudek Nejvyššího správního soudu, tak i na rozsudek Ústavního soudu pod označením I. ÚS 585/14 ze dne 15.4. 2014, dostupný na: www.nalus.usoud.cz

Žalobce se v tomto případě měl dopustit přestupku tím, že 15. 7. 2009 řídil motorové vozidlo na dálnici s označením D5 v katastrálním území obce Bor v Tachovském okrese, přičemž nevěnoval svoji plnou pozornost řízení, vyjel mimo vozovku vlevo, kde poté strhl řízení svého vozidla zpět vpravo na vozovku do levého jízdního pruhu. Na mokřém povrchu toto mělo za následek smyk, ve kterém žalobce vjel mimo těleso dálnice, kde s vozidlem narazil do travnatého náspu pod úrovní dálnice, následovala kolize s drátěným oplocením, jež tímto poškodil a zároveň způsobil dopravní nehodu se škodou na majetku. Při nehodě došlo k těžkému zranění žalobce – řidiče. Žalobci byla udělena pokuta ve výši 4 000 Kč a také povinnost zaplatit náklady řízení, které činí 2 500 Kč.³¹

31 Rozsudek 8 As 99/2012–33 Nejvyššího správního soudu, ze dne 10.9. 2013.
Dostupný z: www.judikaty.info.cz

Toto bylo učiněno:

*„Rozhodnutím ze dne 12. 11. 2009, čj. 6311/2009-ODSH-10, Městský úřad Tachov, odbor dopravy a silničního hospodářství uznal stěžovatele vinným z přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon č. 200/1990 Sb.")“.*³²úš

Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel³³ podal odvolání proti rozhodnutí správního orgánu první instance, které bylo zamítnuto rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství.

Stěžovatel napadl žalobou také rozhodnutí odvolacího správního orgánu u Krajského soudu v Plzni, který rozsudkem rozhodnutí správních orgánů obou instancí zrušil a vrátil věc k dalšímu projednání Krajskému úřadu Plzeňského kraje.

Krajský úřad Plzeňského kraje podal proti rozhodnutí Krajského soudu v Plzni stížnost kasační, na jejímž základě Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Plzni k věci zrušil a věc soudu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud v Plzni však ústavní stížností napadeným rozsudkem žalobu stěžovatele zamítl.

Po posouzení právního stavu a přezkoumání listinných důkazů Ústavním soudem tento došel k závěru, že návrh stěžovatele není opodstatněný, neboť je zřejmé, že kvůli údajnému porušení jeho ústavně zaručených práv postupem jak Krajského soudu v Plzni, tak ani postupem Nejvyššímu správnímu soudu k porušování jeho ústavně zaručených práv nedošlo.

Právní věta: *„Předně je třeba připomenout, že správní orgán je v přestupkovém řízení povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), a na základě takto zjištěného skutkového stavu dovodit, zda byl spáchán určitý přestupek a kdo je za spáchání tohoto přestupku*

32 Nález ústavního soudu I.ÚS 585/14 ze dne 15. 4. 2014. Dostupný z: www.nalus.usoud.cz

33 V tomto konkrétním případě studie judikatury jsem čerpala ze dvou různých rozsudků. Přesto, že jejich podstata je v určitých věcech stejná, za účelem správného parafrázování budu využívat termín pro označení řidiče vozidla takový, jaký je uveden v daném rozsudku při čerpání jednotlivých faktů z něj.

odpovědný. Uvedené ustanovení vyjadřuje tzv. zásadu materiální pravdy, podle níž (ve spojení s § 50 a § 52 správního řádu) správní orgán stíhá povinnost opatřit potřebné podklady pro vydání rozhodnutí, zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být uložena povinnost, jakož i provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny ve vzájemné souvislosti.“³⁴

Na tuto právní větu se odkazuje Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého napadeného rozhodnutí, kdy mimo jiné „Nejvyšší správní soud souhlasil se stěžovatelem, že porušení povinnosti zakotvené v § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen "zákon o silničním provozu"), může být naplněno celou řadou činností. Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvedl, že "zjistit přesný důvod, pro který se řidič plně nevěnoval řízení vozidla, zpravidla nebude prakticky možné. Lze pouze předpokládat, že nehodu mohla způsobit například nepozornost žalobce, nedostatečná koncentrace, únava, neukázněnost při řízení atp.“ K naplnění skutkové podstaty tohoto konkrétního přestupku stačí prokázat, že se řidič nevěnoval řízení plně řízení vozidla obecně, konkrétní důvod není třeba zjišťovat.

Závěrem:

Tyto rozsudky narážejí na zásadu materiální pravdy, přičemž v tomto případě se projednává to, že jediným logickým vysvětlením vzniklé dopravní nehody je to, že se stěžovatel nevěnoval řízení vozidla. Konkrétní důvod, proč se stěžovatel řízení nevěnoval není téměř možné bez dostatečných důkazů (kamerové záznamy, svědectví) zjistit. K naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku tedy stačí prokázat nepozornost řidiče při řízení v obecné míře.

Dle mého názoru takovéto užití zásady materiální pravdy je snazší, jelikož neprokazování konkrétní činnosti šetří velké množství času správních orgánů a jednotlivé správní činnosti mohou být vykonávány bez zbytečných průtahů, což se

³⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 99/2012–33, ze dne 10.9. 2013.
Dostupné z: www.judikaty.info.cz

prolíná se zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení, kterou budu rozebírat v této praktické části jako poslední judikát.

Poslední judikát, který jsem si ke zkoumání vybrala, je rozsudek Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 44/2004–62, ze dne 21.9. 2005.

Dostupný na: www.judikaty.info.cz.

Stěžovatel byl uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a přestupku, na základě § 22 odst. 1 písm. f) a dle §30 odst. 1 písm. i) bod 1 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění k 1.1. 2004. Uznán vinným byl na základě toho, že dne 27.9. 2003 jel s osobním vozidlem značky Peugeot v uzavřené části katastrálního území Strakonice, konkrétněji u prostoru letiště, na křižovatce se silnicí s označením III. třídy s číslem 1726. Zde byl stěžovatel zkontrolován hlídkou Policie České republiky. V průběhu silniční kontroly byl vyzván k podrobení se orientační dechové zkoušce za účelem zjištění, zda stěžovatel neřídí pod vlivem alkoholu. Toto stěžovatel odmítl, tudíž mu byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč a také vysloven zákaz činnosti ve smyslu zákazu řízení motorových vozidel s dobou trvání 18 měsíců ode dne nabytí právní moci konkrétního správního rozhodnutí.

Důvodů kasační stížnosti, na které se stěžovatel dovolává jsou uvedeny v § 103 odst. 1 písm. b), zákona č. 150/2002 Sb., ve znění k 1. 7. 2003, s tvrzením, že předmětné napadené správní rozhodnutí obsahuje vady, pro něž by měl krajský soud toto rozhodnutí zrušit. Lze také vzít v úvahu fakt, že se jedná o nesrozumitelnost neboli nedostatek důvodů rozhodnutí soudu samotného, dle výše uvedeného paragrafu zákona o správním soudním řízení.

Ze spisového materiálu vyplývá, že o skutkovém průběhu předmětné silniční kontroly není zcela jasno, z toho důvodu, že se zde nachází nesrovnalosti ohledně časového průběhu kontroly, kdy nebylo provedeno navržené důkazů, jež by mohly nesrovnalosti řádně osvětlit a tím prokázat stěžovatelovo tvrzení, že silniční kontrolu nepovažoval za ukončenou. Jelikož krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného, jež nezrušovalo nepřezkoumatelné a nesrozumitelné rozhodnutí správního orgánu v řízení prvního stupně nezrušil, takovéto soudní

rozhodnutí nemůže obstát primárně na základě § 103 odst. 1 písm. b), zákona č. 150/2002 Sb., ve znění k 1. 7. 2003.

Žalovaný ve svém vyjádření vztahujícím se ke kasační stížnosti uvádí, že nepocituje oprávnění k posouzení předmětného napadeného rozsudku krajského soudu a z toho důvodu omezil své vyjádření na konkrétní části, které se týkají jeho činnosti s odvoláním se na své rozhodnutí dále dodává: *„Nelze se ztotožnit s názorem stěžovatele, jenž konstatuje, že změnou odvoláním napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně došlo k porušení právních norem. Prvostupňové rozhodnutí správního orgánu sice dle odvolacího orgánu nenaplnovalo zcela dikci ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu, avšak tato vada byla odstranitelná v průběhu odvolacího řízení, aniž by došlo k porušení práv účastníka řízení.“*³⁵ Ve správním řádu je proces odvolacího řízení stanoven v ustanoveních § 53 - §61. Konkrétně v odst. 2 § 59 je povinností správního orgánu, pokud je to důvodné rozhodnutí, které bylo napadeno změnit či zrušit, v opačném případě odvolání zamítne a potvrdí dané rozhodnutí.

Postup uváděný stěžovatelem, tedy zrušení konkrétního rozhodnutí a jeho navrácení k projednání správnímu orgánu, jež vydal rozhodnutí k novému projednání a rozhodnutí je vázán na základě ustanovení § 59 odst. 3 citovaného zákona na důvody rychlosti, či hospodárnosti, jež jsou v zákoně výslovně uvedeny. V tomto konkrétním případě pro výše uvedený postup nevznikly důvody, jelikož skutek stěžovatele byl dostatečně prokázán, prvoinstanční správní orgán se před vydáním rozhodnutí soustředil na dostatek důkazních materiálů, jež jím byly oprávněně posouzeny a následně správně aplikovány na příslušné právní předpisy. Důkazy navržené stěžovatelem v průběhu prvoinstančního řízení správního, správní orgán následně provedl. Z tohoto je zřejmé, že v rámci odvolacího řízení vedeného druhou instancí správního řízení byl dostatek podkladů pro posouzení věci i pro následné vydání rozhodnutí. Jelikož dotčený orgán došel k závěru, že obsah zdůvodnění rozhodnutí není v souladu s ustanovením § 47 odst. 3 citovaného zákona v otázce jeho

³⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 44/2004–62.
Dostupný z: www.judikaty.info.cz.

obsažitelnosti. Rozhodl se tedy výše zmíněnou vadu odstranit, toto vedlo ke změně rozhodnutí, jež bylo napadeno. Zároveň bylo takto rozhodnuto o změně výše obou sankcí, jež byly stěžovateli uloženy. Zákon o správním řízení totiž výslovně umožňuje napadená rozhodnutí měnit v rámci odvolacího řízení měnit. Mimo jiné také nedošlo k opatření žádných nových důkazních prostředků.

Z tohoto tedy vyplývá, že zásada rychlosti a hospodárnosti řízení se také promítá do dvouinstančních řízení, přičemž se může jevit za zdržování řízení navracení věci k projednání a následné vznesení rozhodnutí opět v první instanci. Toto je ovšem naprosto přirozený postup v rámci dvouinstančních řízení.

Žalovaný tedy právem dospěl k závěru, že zjištění skutkového stavu bylo dostatečné se následně v odůvodnění vlastního rozhodnutí vypořádal podrobněji se všemi skutečnostmi, jež jsou podstatné vzhledem k jeho domnění, že předmětné odůvodnění rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu plně nevyhovuje požadavkům § 47 odst. 3 správního řádu. Tento postup je tedy plně v souladu také se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení.

7.2. Dotazníkové šetření

K danému tématu jsem si vybrala k praktické metodě výzkumu dotazníkové šetření, jelikož je to dle mého názoru dobrý způsob, jak sesbírat větší množství názorů za poměrně krátkou dobu. Dotazník jsem vytvořila v elektronické verzi, přičemž byl rozeslán respondentům, kteří základní zásady činnosti správních orgánů užívají v praxi, ale mezi respondenty jsem také zařadila malé množství osob, které vyloženě se zásadami nepracují, za účelem toho se dozvědět, zda je mají alespoň trochu v podvědomí. Dále je mým cílem zjistit, zda dané zásady urychlují řízení, zda jsou srozumitelné a jestli by o zásadách mělo být více pojednáváno na veřejnosti. Zkoumám také, zda by bylo zásady nutné aktualizovat. Celkem jsem dotazník rozeslala čtyřiceti respondentům. Dotazník se skládá z deseti otázek, přičemž první otázka je k identifikaci toho, zda je respondent pracovníkem veřejné správy. Druhá otázka byla koncipována ohledně práce se základními zásadami činnosti správních orgánů. Z celkového počtu 40 dotázaných respondentů na otázku odpovědělo 25 respondentů. Usuzuji tak, že

zbylých 15 respondentů tj. 37,5 % celkových respondentů nepracuje v tomto oboru. V dalším šetření se budu zabývat hlavně názory respondentů, kteří díky otevřeným otázkám prokázali určitou úroveň znalosti projednávané problematiky, jejichž procentuální zastoupení je v tomto případě 62,5 % z celkového počtu dotázaných. Zbylých 8 otázek je zaměřených na základní zásady činnosti správních orgánů a jejich praktickou aplikaci, přičemž je dotazník zaměřen obecně na srozumitelnost jednotlivých zásad, jejich zřetelnost veřejnosti či nutnost jejich aktualizace. Konkrétněji poté na zásadu materiální pravdy, zásadu ochrany dobré víry a oprávněných zájmů a na zásadu hospodárnosti a rychlosti řízení. Dotazník byl vytvořen na bezplatné internetové stránce a veškeré dotazy v něm použité jsou na základě mých otázek uvedených na začátku práce, na které se také díky výsledkům dotazníků budu snažit odpovědět.

V následující části práce se budu věnovat vyhodnocení dotazníku a komentáři konkrétních výsledků.

Ze čtyřiceti oslovených respondentů celý dotazník vyplnilo dvacet čtyři, dotazník byl postaven tak, že ho nebylo možné odeslat s nevyplněnou odpovědí. Dotazník se skládal ze sedmi otázek s odpověďmi uzavřenými, respektive ano nebo ne, a tři otázky byly otevřené. V rámci otevřených otázek mi respondenti odpověděli stejně, ale jinými slovy, toto zohledním v procentuální statistice, v rámci otevřených otázek se budu zaměřovat na odpovědi, které mě zaujaly a ráda bych je doplnila o vlastní komentář.

První otázka: Využíváte k výkonu své profese základní zásady činnosti správních orgánů?

ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
ANO	16	64 %
NE	7	28 %
POKUD JE TO NUTNÉ	2	8 %

Z této statistiky vyplývá, že většina respondentů využívá k výkonu své profese základní zásady činnosti správních orgánů, nejmenší podíl zde mají respondenti, kteří zásady využívají jen pokud je to nutné.

Druhá otázka: Považujete tyto zásady za pomůcku urychlující Vaši práci?

ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
ANO	16	64 %
NE	9	36 %

Dle mého názoru je pozitivním faktem, že většina oslovených považuje zásady za pomůcku urychlující jejich práci, toto poukazuje na to, že zásady jsou v řízení nápomocné a fungují tak, jak by měly.

Třetí otázka: Je dle Vašeho názoru potřebná aktualizace některé ze zásad?

ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
ANO	10	40 %
NE	12	48 %
NEVÍM	3	12 %

Tato otázka byla otevřená. V tabulce jsou odpovědi generalizovány, aby mohla vzniknout statistika. Z této vyplývá, že téměř polovina dotázaných je spokojena se stávajícím stavem. Druhá část respondentů by byla pro aktualizaci. Zaujala mě odpověď, jež pojednává o § 6 odst. 2 věta třetí Správního řádu, ve znění: „Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.“³⁶ Respondent v tomto případě uvádí, že by odstavec doplnil o stanovisko, že dotčená osoba je v takovémto případě povinna poskytnout součinnost. Dle mého názoru je toto dobrá připomínka, jelikož by se řízení mohlo opět usnadnit a urychlit.

³⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., *Správní řád* v posledním znění

Čtvrtá otázka: Jsou pro Vás základní zásady činnosti správních orgánů srozumitelné?

ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
ANO	24	96 %
NE	1	4 %

Dle většiny respondentů jsou základní zásady činnosti správních orgánů srozumitelné, což je dle mého názoru pozitivní výstup, jelikož v řadách respondentů byli i tací, kteří přímo se zásadami nepracují.

Pátá otázka: Jaký je Váš názor na zásadu hospodárnosti a rychlosti řízení? Urychluje řízení skutečně v praxi?

ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
ANO	12	48 %
NE	8	32 %
NEMÁ NÁZOR	3	12 %
V NĚKTERÝCH PŘÍPADECH	2	8 %

Toto byla druhá otevřená otázka dotazníku. Téměř polovina respondentů uvádí, že zásada hospodárnosti a rychlosti řízení skutečně urychluje řízení v praxi. Část respondentů se odvolává na samotné znění této zásady, která v podstatě na otázku odpovídá. Respondent však uvádí, že pokud účastník řízení namítá jejich porušení, směřuje to k vyřizování další agendy a výsledek řízení se tímto může oddálit. Dle mého názoru nejsou dotčené osoby v některých případech dostatečně seznámeny se zněním těchto zásad, z čehož může vyplynout namítání jejich porušení v době, kdy porušovány nejsou, a právě tím zbytečné průtahy řízení vznikají.

Šestá otázka: Měly by základní zásady činnosti správních orgánů být více zřetelné veřejnosti?

ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
ANO	22	88 %
NE	3	12 %

Dle většiny respondentů by základní zásady činnosti správních orgánů více zřetelné veřejnosti být měly. Tento názor sdílím s respondenty, jelikož přesto, že jsou zásady uvedeny v zákoně, široká veřejnost se dle mého názoru nevěnuje studiu právních předpisů. Na tuto otázku navazuje v pořadí další otázka mého dotazníku.

Sedmá otázka: Pokud by zásady více zřetelné veřejnosti být měly, proč?

ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
PRO LEPŠÍ INFORMOVANOST VEŘEJNOSTI	11	44 %
PRO DŮKLADNĚJŠÍ POZNÁNÍ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ	10	40 %
NEMUSÍ BÝT	2	8 %
BEZ ODPOVĚDI	2	8 %

Toto je potvrzení otázky číslo šest v tom smyslu, že většina respondentů, která odpověděla kladně je toho názoru, že společnost by měla být více znalá, jelikož je dobré, aby si jednotlivci byli vědomi svých práv, když je orgán skutečně nečinný a zároveň aby si díky neznalosti zásady nevykládali postup v souladu se zákonem za nezákonný. Respondenti, kteří nejsou toho názoru, že by zásady nemusely být přibližovány veřejnosti, jsou toho názoru, že správní orgán dle zásad musí postupovat v každém případě, tedy i přes neznalost veřejnosti. Také se opírají o fakt, že zásady jsou uvedeny v zákoně, jsou tedy veřejně přístupné a jejich znalost se očekává. Dle mého názoru by se o zásadách pojednávat na veřejnosti mělo,

už jen z důvodu toho, aby občané znali svá práva a povinnosti v rámci správních řízení. Na druhou stranu je fakt, že neznalost zákona nikoho neomlouvá, v tomto případě jde však o interní zásady postupu daných orgánů, což nemusí veřejnosti připadat tak důležité, přestože se jí to týká.

Osmá otázka: Je zásada materiální pravdy užitečná k urychlení řízení?

ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
ANO	19	76 %
NE	6	24 %

Respondenti se v této otázce většinou shodli na tom, že zásada materiální pravdy je účinná k urychlení řízení. Tato zásada by ovšem na základě třetí otázky tohoto dotazníku potřebovala aktualizaci, a to k povinné součinnosti při poskytování podkladů dotčenou osobou. Dle mého názoru může řízení být zpomalováno právě průtahy ze strany dotčené osoby, která je oslovena, aby podklady poskytla.

Devátá otázka: Je pro Vás zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů snadno uchopitelná?

ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
ANO	18	72 %
NE	7	28 %

Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů je opět dle většiny respondentů dobře uchopitelná. Přesto přibližně čtvrtina dotázaných je opačného názoru. Toto může být dáno malým množstvím praxe, jelikož právně neurčité pojmy jsou nejlépe pochopitelné dle mého mínění právě v praxi.

Desátá otázka: Jsou obecně základní zásady činnosti správních orgánů nápomocné, nebo spíše řízení zpomalují?

ODPOVĚĎ	RESPONZÍ	PODÍL
NÁPOMOCNÉ	21	84 %
ZPOMALUJÍ ŘÍZENÍ	4	16 %

Tato statistika opět potvrzuje, že zásady z obecného hlediska řízení spíše zrychlují, než zpomalují. To nasvědčuje tomu, že ve většině případů fungují tak, jak mají, a splňují tím pádem svůj účel.

7.3. Závěr dotazníkového šetření

Z celkového počtu čtyřiceti oslovených respondentů dvacet dva z nich se základními zásadami správních orgánů nepracuje. Přibližně 68 % z těchto uvedených respondentů nemá o zásadách větší povědomí, jelikož dotazník nevyplnili. Na otázku, zda dané zásady urychlují řízení, se vztahují otázky číslo: dvě, pět, osm a deset. V otázce číslo dvě, která je obecného charakteru ve smyslu, zda respondent považuje základní zásady činnosti správních orgánů za pomůcku urychlující jejich práci mi šestnáct dotazovaných z dvaceti pěti odpovědělo kladně. V otevřené otázce číslo pět jsem se tázala na to, zda zásada hospodárnosti a rychlosti řízení skutečně urychluje. V této otázce po zobecnění odpovědí se stejnou podstatou téměř polovina dotázaných odpověděla, že tato řízení urychluje, s odkazem na text zásady ve správním řádu. Jedna odpověď se ale propojuje se znalostí zásad veřejností, kdy v případě jejich neznalosti se dotýčný odvolává na nesprávný postup orgánu, přestože orgán postupuje v rámci zákona, řízení může trvat kvůli nově vzniklé administrativě o to déle. V otázce číslo osm jsem zjišťovala, zda je zásada materiální pravdy užitečná k urychlení, přičemž devatenáct tázaných odpovědělo že ano, šest že ne. Otázka číslo deset je tedy opět zaměřena

obecnějším způsobem, respektive na všechny zásady správního řízení, a na to, zda jsou nápomocné, či řízení spíše zpomalují. Z výše uvedených otázek vyplývá, že zásady jsou skutečně urychlením řízení, kdy v desáté otázce pouze čtyři respondenti zvolili, že řízení doslova zpomalují. Otázka srozumitelnosti zásad má velmi kladný výsledek, jelikož z dvaceti pěti dotazovaných pouze jeden respondent odpověděl, že ne. Toto poukazuje na to, že zásady jsou srozumitelné a pochopitelné případně i širší veřejnosti, což je dle mého názoru důležité, aby nebylo napadáno jednání dle zákona a jednání protizákonné opomíjeno pro nepochopitelnost zásad. Na otázku, zda by základní zásady činnosti správních orgánů měly být více zřetelné veřejnosti je v uzavřené otázce číslo šest odpovězeno více než tři čtvrtinou respondentů kladně, přičemž na tuto otázku přímo navazovala otevřená otázka číslo sedm. Zde jsem chtěla upřesnit proč by zásady měly být více zřetelné. Přibližně tři čtvrtě respondentů se téměř polovičním podílem shodlo na tom, že by měly být veřejnosti zřetelnější kvůli správnému chápání správního řízení a pro lepší obecnou informovanost veřejnosti. Respondent, který s mou otázkou nesouhlasil byl však také toho názoru, že veřejnost nepotřebuje být znalá, jelikož se orgán zásadami řídí v každém případě. Toto tvrzení neguje fakt, že pokud se účastník řízení dovolává na nezákonnost postupu orgánu, když dle zákona postupuje, stížností řízení opět zpomalí díky další administrativě. Z tohoto důvodu považuji za důležité, aby zásady byly více brány na zřetel, jelikož jsou to určitá vnitřní pravidla fungování správního systému, přičemž široké veřejnosti nemusí připadat nutné se jimi zabývat, přestože zahrnují také jejich práva a povinnosti. Co se týče aktualizace zásad, z této otevřené otázky vyplývá, že větší polovina respondentů si myslí, že aktualizovány být nemusí, respondent zmiňuje u zásady materiální pravdy s odkazem na § 6 odst. 2 větu třetí správního řádu: vyžadování podkladů od dotčené osoby pouze v případě je – li to stanoveno právním předpisem by mohlo být doplněno o povinnost dotčené osoby poskytnout součinnost. Dle mého názoru toto tvrzení vyplývá z dlouholeté praxe, a myslím si, že je logické. Dotazník dle mého názoru splnil účel. Aby statistika odpovídala globálnějšímu hledisku, muselo by být tázáno větší množství lidí pracujících ve veřejné správě napříč celou republikou. Tyto výsledky jsou vytvořeny z menšího okruhu pracovníků, ale již lze odvodit určité závěry pro můj účel

Závěr

V této práci jsem se zaměřila na zkoumání základních zásad činností správních orgánů a jejich praktickou aplikaci. Konkrétně na zásadu ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení a zásadu materiální pravdy. Dle mého názoru zásady základní činnosti správních orgánů nejsou obecně projednávány veřejností. Toto se mi v práci pomocí dotazníkového šetření potvrdilo. Povědomí o základních zásadách činnosti správních orgánů by se tedy mělo rozšířit, aby se nemohlo kupříkladu stát, že účastník řízení začne orgán veřejné správy napadat pro nezákonnost postupu, přesto postup může být prováděn v souladu se zákonem, ale účastník neznající dostatečně základní zásady řízení svým hypotetickým jednáním může způsobit zpomalení řízení.

Dalším cílem práce bylo zjistit, zda základní zásady činnosti potřebují aktualizaci. Z dotazníkového výzkumu vyplynulo, že téměř polovina respondentů je se stávajícím stavem spokojena, druhá část by aktualizaci zvážila. Jako příklad lze uvést § 6 odst. 2 větu třetí správního řádu, ke které by se dalo dle respondentů doplnit, že v tomto případě je dotčená osoba povinna poskytnout součinnost. Takto doplněný odstavec ve správním řádu by konkretizoval tento fakt, a účastníci řízení by nezpůsobovali zbytečné průtahy řízení prodlevou při doručování skutečností, jež napomáhají zjistit stav objektivní pravdy.

Cílem práce bylo také zkoumání, zda jsou konkrétní zásady opravdovým usnadněním řízení, nebo ho spíše zpomalují. Z dotazníkového šetření vyplývá, že nadpoloviční většina respondentů si myslí, že usnadněním jsou, poté část menší, než polovina respondentů udává, že zásada hospodárnosti a rychlosti řízení toto řízení zpomaluje. Z poslední zkoumané judikatury také vyplývá, že výše uvedená zásada lze vyložit tak, že způsobí zbytečné průtahy v řízení, z důvodu dvouinstančnosti řízení, a následnou pravomocí zrušit či změnit nesprávný rozsudek. Záleží také na konkrétní orgánu, jak dokáže se zásadou pracovat.

V práci se mi tedy podařilo odpovědět na mé otázky, jež byly položeny. Obecně lze tedy z výše uvedených odvodit, že základní zásady činnosti správních orgánů řízení urychlují, pokud jsou užívány správným způsobem, o zásadách by mělo být

na veřejnosti více pojednáváno, aktualizace zásad také není výrazně nutná, přičemž zde máme pouze jeden názor pojednávající o aktualizaci jedné části. Na otázku, zda jsou zásady z obecného hlediska urychlují řízení, bych opět uvedla souhrnnou odpověď ano, výzkum opět ukázal, že pokud je nějaká zásada opominuta či špatně vyložena řízení může naopak prodloužit.

Seznam použité literatury a zdroje

1. GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1.
2. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání, Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN: 978-80-7400-624-1.
3. HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-365-0.
4. HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. Správní právo hmotné: obecná část. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7.
5. KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. *Správní řád. 2. vydání.* Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4.
6. POMAHAČ, R. *České správní právo.* Praha: UK Právnická fakulta, 2004. ISBN 80-85889-54-4
7. SOVOVÁ, Olga. Základy správního práva. Hradec Králové: Gaudeamus, 2013. ISBN 978-80-7435-297-3.
8. WEINBERGER, Ota. Norma a instituce. Úvod do teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-668-2.

Zákonná úprava

9. Čl. 2 odst. 4 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.
10. Čl. 39 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.
11. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.
12. Nález II. ÚS 284/04 s populárním názvem „Průtahy v soudním řízení – Okresní soud v Liberci, dostupný na: www.nalus.usoud.cz
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 44/2004–62. Dostupný na: www.judikaty.info.cz
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 99/2012–33, ze dne 10.9. 2013. dostupné z: www.judikaty.info.cz
15. Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád v posledním znění

Internetové zdroje

16. iuridictum.pecina.cz: encyklopedie o právu – dobrá víra [online]. [cit.3.3.2023]. Dostupné z: https://iuridictum.pecina.cz/w/Dobrá_v%C3%ADra
17. iuridictum.pecina.cz: encyklopedie o právu – oprávněný zájem [online]. [cit.4.3.2023]. Dostupné z: https://iuridictum.pecina.cz/w/Oprávněný_zájem

18. wiki.iurium.cz: otevřená encyklopedie právních pojmů – právní princip
[online]. [cit.2.2.2023].
Dostupné z: https://wiki.iurium.cz/w/Právn%C3%AD_princip

19. www.judikaty.info.cz

20. www.nssoud.cz

21. www.nalus.usoud.cz

22. www.usoud.cz

Příloha

„Ústavní pořádek České republiky v současnosti tvoří:

- *Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 sb., Ústava české republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 sb., ústavního zákona č. 300/2000 sb., ústavního zákona č. 395/2001 sb., ústavního zákona č. 448/2001 sb., ústavního zákona č. 515/2002 sb., ústavního zákona č. 319/2009 sb., ústavního zákona č. 71/2012 sb. a ústavního zákona č. 98/2013 sb.,*
- *Listina základních práv a svobod, přijatá Federálním shromážděním v roce 1991 jako ústavní zákon a nepublikovaná pod č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku české republiky, ve znění ústavního zákona*
 - *Ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR, Ústavní zákon č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR,*
 - *Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb.,*
 - *Ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny,*
 - *Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.,*
 - *Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů,*

- *Ústavní zákony o státních hranicích.*

právní předpisy jsou přijímány zákonodárnými sbory, na základě zákonného zmocnění orgány moci výkonné a orgány územní samosprávy.³⁷

37 GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). s. 68. ISBN 978-80-7380-652-1.