

**UNIVERZITA PARDUBICE  
FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

**2006**

**Edita Linhartová**

**UNIVERZITA PARDUBICE  
FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ  
ÚSTAV VEŘEJNÉ SPRÁVY A PRÁVA**

**SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ  
PODLE NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

**AUTOR PRÁCE: Edita Linhartová  
VEDOUCÍ PRÁCE: Mgr. Josef Sedláček**

**2006**

**UNIVERSITY OF PARDUBICE  
FACULTY OF ECONOMICS AND ADMINISTRATION  
DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LAW**

**ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS  
IN ACCORDANCE WITH  
NEW LEGAL REGULATIONS**

**BACHELOR WORK**

**AUTHOR: Edita Linhartová  
SUPERVISOR: Mgr. Josef Sedláček**

**2006**

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na mou práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 9. května 2006

Edita Linhartová

## **PODĚKOVÁNÍ**

Děkuji především Mgr. Josefu Sedláčkovi za odborné konzultace, připomínky a pomoc při zpracování daného tématu a cenné informace, jak k problematice právní úpravy správního řízení dnes již neúčinné, tak k problematice právní úpravy správního řízení účinného. Rovněž děkuji všem, kteří poskytnutím potřebných informací a literatury přispěli k napsání mé bakalářské práce.

# ABSTRAKT

V mé bakalářské práci se zabývám především správním řízením podle nové právní úpravy. Právě v letošním roce, konkrétně dne 1. ledna 2006, totiž nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který zásadním způsobem mění průběh správního řízení. Tento zákon je doprovázen změnovým zákonem č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, rovněž s účinností od 1. ledna. 2006.

První část bakalářské práce stručně pojednává o správním řízení platném do roku 2005. Zde se tedy zmiňuji o zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, jehož účinnost byla zrušena právě novým správním řádem.

V druhé části práce se podrobně zabývám správním řízením podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tento nový správní řád zásadním způsobem mění průběh správního řízení. Účinný správní řád uvádím ve vztahu k jeho působnosti, zásadám, subjektům správního řízení, celému průběhu řízení, přezkoumání a výkonu rozhodnutí. Zmiňuji se i o institutu vyjádření, osvědčení a sdělení, veřejnoprávních smluv, opatření obecné povahy a dále také o stížnostech.

V práci dále uvádím změnu některých zákonů a předpisů v souvislosti s nabytím účinnosti nového správního řádu, vztah nového správního řádu k zákonu o správě daní a poplatků, chystající se nový stavební zákon a také se snažím vyjádřit jak si nový správní řád do budoucna povede.

Na závěr se pokusím vyjádřit i svůj vlastní názor na účinný správní řád.

# OBSAH

<b>SEZNAM ZKRATEK UŽÍVANÝCH V TEXTU BAKALÁŘSKÉ PRÁCE .....</b>	<b>9</b>
<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>11</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>12</b>
<b>ÚVOD.....</b>	<b>13</b>
<b>1 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ DO ROKU 2005 .....</b>	<b>16</b>
1.1 Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).....	16
1.2 Subsidiární postavení správního řádu .....	17
1.3 Vymezení působnosti správního řádu.....	18
1.3.1 Pozitivní vymezení působnosti .....	18
1.3.2 Negativní vymezení působnosti.....	19
1.4 Zásady správního řízení, subjekty správního řízení, postup správního řízení, přezkoumání a výkon rozhodnutí .....	20
1.5 Zrušení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.....	21
<b>2 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ PODLE NOVÉ PRAVNÍ ÚPRAVY .....</b>	<b>22</b>
2.1 Pojem správního řízení a správního aktu .....	22
2.2 Působnost nového správního řádu .....	23
2.2.1 Věcný rozsah působnosti .....	23
2.2.2 Institucionální vymezení působnosti .....	24
2.3 Základní zásady činnosti správních orgánů .....	25
2.4 Správní orgány .....	29
2.4.1 Vyloučení z projednávání a rozhodování věci.....	33
2.4.2 Vedení řízení a úkony správních orgánů .....	34
2.4.3 Doručování.....	37
2.5 Účastníci řízení a zastoupení .....	39
2.6 Lhůty a počítání času .....	41
2.7 Postup před zahájením řízení.....	42
2.8 Zahájení a průběh řízení v prvním stupni .....	43

2.8.1	Zahájení řízení .....	43
2.8.2	Ústní jednání .....	44
2.8.3	Podklady pro vydání rozhodnutí.....	45
2.8.4	Zjištění účelu a průběhu řízení.....	48
2.8.5	Přerušování řízení a zastavení řízení .....	50
2.8.6	Rozhodnutí.....	51
2.8.7	Náklady řízení.....	54
2.9	Ochrana před nečinností správního orgánu .....	55
2.10	Odvolační řízení.....	55
2.11	Přezkumné řízení .....	58
2.12	Obnova řízení a nové rozhodnutí.....	60
2.13	Exekuce.....	61
2.14	Vyjádření, osvědčení a sdělení .....	63
2.15	Veřejnoprávní smlouvy.....	64
2.16	Opatření obecné povahy .....	64
2.17	Stížnosti .....	65
<b>3</b>	<b>PERSPEKTIVY DALŠÍHO VÝVOJE .....</b>	<b>66</b>
3.1	Změny právních předpisů v souvislosti s nabytím účinnosti nového správního řádu .....	68
3.2	Vztah nového správního řádu k zákonu o správě daní a poplatků.....	69
3.3	Vztah nového správního řádu a návrhu nového stavebního zákona.....	70
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>74</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....</b>	<b>76</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH ČASOPISŮ .....</b>	<b>77</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZÁKONŮ A PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ .....</b>	<b>77</b>
	<b>SEZNAM INTERNETOVÝCH ODKAZŮ .....</b>	<b>78</b>



# SEZNAM ZKRATEK

## UŽÍVANÝCH V TEXTU BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

apod. ....	a podobně
atd. ....	a tak dále
čl. ....	článek
mj. ....	mimo jiné
MV .....	Ministerstvo vnitra
např. ....	například
neúčinný správní řád .....	zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů
nový správní řád .....	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
odst. ....	odstavec
popř. ....	popřípadě
předešlý (předchozí) správní řád.....	zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů
stávající stavební zákon .....	zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
tzn. ....	to znamená
tzv. ....	tak zvané
ust. ....	ustanovení
účinný správní řád .....	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
ÚSC .....	územní samosprávné celky
Ústava .....	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon o krajích .....	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
zákon o obcích .....	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
zákon o obecní policii .....	zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

# SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Dělení účastníků řízení podle rozsahu procesních práv .....	39
Obrázek 2: Možnosti zastupování účastníka řízení .....	41
Obrázek 3: Možné podklady pro vydání rozhodnutí .....	45
Obrázek 4: Jednotlivé důkazní prostředky.....	46
Obrázek 5: Náležitosti rozhodnutí .....	52

# SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1: Legislativní projednávání návrhu zákona 500/2004 Sb., správní řád

# ÚVOD

Pro téma mé bakalářské práce „správní řízení podle nové právní úpravy“ jsem se rozhodla především z důvodu aktuální změny v právní úpravě. Do 31. prosince 2005 byl účinný zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. Ale právě v letošním roce, konkrétně dne 1. ledna 2006, nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který zásadním způsobem mění průběh správního řízení. Tento zákon je doprovázen změnovým zákonem č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, rovněž s účinností od 1. ledna. 2006.

Toto téma mě zaujalo i z toho důvodu, že každý člověk za svůj život jedná s úřady krajů a obcí právě v rámci správního řízení.

Cílem mé bakalářské práce je především snaha o popis nové právní úpravy správního řádu. V první řadě se tedy snažím stručně vystihnout správní řád účinný do roku 2005. Hlavní částí mé práce bude část druhá, ve které se snažím popsat správní řízení podle nové právní úpravy tak, aby bylo zřejmé vše o působnosti správního řádu, zásadách správního řízení, subjektech ve správním řízení, průběhu celého řízení, přezkoumávání a výkonu rozhodnutí. Dále popisují instituty, kterými jsou vyjádření, osvědčení a sdělení, veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy a stížnosti. V práci dále uvádím změnu některých zákonů a předpisů v souvislosti s nabytím účinnosti nového správního řádu, vztah nového správního řádu k zákonu o správě daní a poplatků, chystající se nový stavební zákon. Také se snažím vyjádřit, jak si nový správní řád povede do budoucna.

Dnes již neúčinný správní řád bylo důležité alespoň stručně popsat, jelikož se podle něj bude i nadále rozhodovat u těch podání, která nebyla pravomocně ukončena do 31. 12. 2005, kdy byl zrušen. Tento správní řád byl považován za stručný, výstižný a pochopitelný většinou uživatelů.

O novém správním řádu se říká, že je to jakýsi kodex úředníka ve veřejné správě. Byl připravován již od roku 1998, a to v návaznosti na programové prohlášení premiéra Zemana ze srpna téhož roku, ve kterém se tehdejší vláda zavázala připravit celkovou reformu správního řízení a v návaznosti na ni i reformu správního soudnictví tak, aby bylo obecně dostupné a aby přezkoumávalo i akty samosprávných celků (obcí a krajů). Rozeslán byl 24. září ve Sbírce zákonů.

Nově je upravena působnost správního řádu, kdy jsou do správního řízení zaváděny nové instituty a definice, aby bylo zamezeno nejednoznačnému výkladu.

Hlavní změnou oproti předchozí úpravě správního řízení je skutečnost, že nový správní řád upravuje veškerou veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek za podmínky, že není tato činnost upravena speciálním právním předpisem. Tato úprava posiluje princip zakotvený v čl. 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a čl. 2 odst. 2 usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších změn, podle kterého státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat pouze v případech, v mezích a takovými způsoby, které stanoví zákon.

Jedním ze základních důvodů vedoucím ke zpracování nového správního řádu byla absence obecné úpravy rozhodování orgánů územní samosprávy o právech a povinnostech osob v samostatné působnosti. Nová úprava správního řízení řeší tento nedostatek vymezením pojmu „správní orgán“, který je funkčně vymezen a zahrnuje i „orgány územních samosprávních celků“. Ustanovení správního řádu se uplatňuje subsidiárně v případě, že neexistuje zvláštní úprava speciálními zákony. Zvláštními zákony jsou např. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Nově jsou definovány i základní zásady činnosti správních orgánů, které se uplatňují na všechny postupy správních orgánů, a to i v těch případech, kdy zvláštní úprava použití správního zákona jako celku vyloučí, aniž by vlastní úpravu zásad řízení obsahovala. Z povahy věci vyplývá, že se správní řád nepoužije na tzv. bezprostřední zásahy.

Další změnou je nové vymezení okruhu správních orgánů a dotčených orgánů, které dle zákona postupují, dále účastníků a dále také okruhu dotčených osob, kterých se činnost správních orgánů dotýká.

Důležitou změnou v tomto správním řádu je podrobná úprava ochrany před nečinností správního orgánu, na kterou navazuje ochrana před nečinností ve správním soudnictví.

Nově zavedena je právní úprava veřejnoprávních smluv, kdy jsou obecně upraveny jak veřejnoprávní smlouvy koordinační, tak veřejnoprávní smlouvy subordinační povahy.

Dle vzoru zahraničních právních úprav je definován i institut opatření obecné povahy. Je to speciální typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob, který se nachází mezi správním aktem a právním předpisem. Cílem zavedení institutu je, aby dotčené osoby měly alespoň minimální práva, což vyplývá z celkového trendu demokratizace veřejné správy.

Další potřebou bylo odlišit formální úkony správního orgánu, které směřují vůči účastníku řízení, a tak byl zaveden jednotný pojem „správní akt“. Správní akty jsou především rozhodnutí,

jimiž se rozhoduje ve věci. Zvláštními formami jsou usnesení a příkaz a dále bylo nově upraveno množství procesních institutů, které vycházejí z ostatních procesních předpisů jako je např. úprava postupu správních orgánů před zahájením řízení, směřující k lepšímu zajištění účelu a efektivnímu průběhu daného řízení.

Nová právní úprava správního řádu přejímá osvědčenou právní úpravu některých institutů z občanského soudního řádu, trestního řádu či zákona o správě daní a poplatků.

Tento správní řád zjednodušuje doručování a zavádí zkrácené formy správního řízení, což vede k vyšší hospodárnosti a snižování nákladů správních orgánů.

Nová právní úprava definuje správní řízení jako *„postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“*.

Změna v právní úpravě by měla přispět především ke zlepšení rozhodování ve správním řízení. Nový správní řád sice upřesňuje nejasnosti, které se objevovaly ve správním řádu dnes již neúčinném, ale jelikož je poměrně rozsáhlý, ztěžuje činnost správních orgánů a tím i odborné nároky na jejich činnost. Tím dle mého názoru nastane v určitých případech problém, jelikož jednoduchost, jednoznačnost a srozumitelnost správního řádu je podle mě důležitá právě z důvodu, že ho nepoužívají pouze profesionální právníci (advokáti), ale používají ho i laici (tedy osoby, které nemají vysokoškolské právnické vzdělání), kteří v mnoha případech zastupují veřejnou moc a vydávají podle něj svá rozhodnutí.

Ve své praxi využívám komentované znění zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, dále jsem čerpala z publikací, kde je popsáno správní řízení a komentáře k různým případům správního řízení, sbírek rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a dalších, pouze pro správní řád dnes již neúčinný. Pro hlavní část, rozebírající novou právní úpravu, využívám především důvodové zprávy k zákonu č. 500/2004 Sb., o správním řízení a jeho jednotlivým ustanovením, dále potom časopisy, jejich přílohy a další publikace. Jelikož je tento zákon účinný teprve od 1. ledna 2006, nejsou s ním téměř žádné praktické zkušenosti.

# 1 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ DO ROKU 2005

**Správní řízení** byl právními normami upravený postup správních úřadů a orgánů právnických osob veřejného práva, který směřoval k vydání správního aktu, dotýkajícího se práv, právem chráněných zájmů nebo povinností účastníků. Účastníkem mohla být jak fyzická, tak i právnická osoba. Dále postup směřující k nucenému výkonu povinností vyplývajících ze správních aktů, případně jiných forem správní činnosti. Fyzické a právnické osoby, o jejichž právních poměrech se rozhodovalo nebo jejichž právní poměry mohly být výsledkem správního řízení bezprostředně dotčeny, vystupovaly v řízení jako nositelé procesních práv a povinností. [2, str. 300]

První kodifikovaný právní předpis, který upravoval obecné řízení správní na území Československa, bylo vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení). Po druhé světové válce byly postupně přijaty kodifikované úpravy správního řízení. V roce 1955 to bylo vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád). Později, v roce 1960, bylo přijato vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení. Jejich úroveň byla ale sestupná. Zrychlující se rekodifikace správního řízení ukončil až správní řád, který upravil správní řízení poprvé formou zákona.

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

Tento zákon nabytl účinnosti 1. ledna 1968 a jednalo se o první zákonnou úpravu správního řízení. V letech 2000 a 2002 byly provedeny čtyři malé technické novely, které vznikly kvůli širší rekodifikaci jiných odvětví. V roce 1989 začaly vznikat mezery a nedostatky. V roce 2000 byl správní řád novelizován dílčím způsobem, a to zákonem č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, čímž se upravilo částečné doručování. V téže roce byl znovu novelizován zákonem č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, čímž bylo umožněno podávání podání v elektronické podobě. V roce 2002 byl správní řád novelizován zákonem č. 226/2002 Sb., což byly pouze dílčí novelizace týkající se podání v elektronické podobě a bylo jím novelizováno více předpisů. V téže roce potom právním předpisem č. 309/2002 Sb., což se týkalo části opravných prostředků.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů byl rozdělen na šest částí: Úvodní ustanovení, Správní orgány a účastníci řízení, Průběh řízení, Přezkoumávání rozhodnutí, Výkon rozhodnutí, Ustanovení přechodná a závěrečná.



## 1.2 Subsidiární postavení správního řádu

Předchozí správní řád byl obecnou úpravou správního řízení. Souběžně s ním působila i řada předpisů, které pro různá řízení modifikovala, doplňovala či nahrazovala určitá jeho ustanovení svými vlastními.

Zvláštní úprava měla tedy přednost před obecnou úpravou ve správním řádu. **Správní řád měl** k těmto zvláštním úpravám **subsidiární platnost**. To znamená, že správní řád se použil v tom případě, když nebyla zvláštní úprava stanovena. Pro zvláštní druhy správního řízení tedy platilo, že ustanovení správního řádu mají subsidiární platnost a použijí se, jen jestliže nestanoví zvláštní úprava jinak. [2, str. 303]

Zvláštní úprava správního řízení byla obsažena v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. V zákoně ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, pomocí něhož se projednávají a řeší přestupky fyzických osob, které jsou uvedeny v tomto zákoně. Dále potom v zákoně ČNR č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů nebo v zákoně č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

Někdy se **nemohlo využít ani subsidiární použití** správního řádu, jelikož určité správní řízení mělo svou samostatnou právní úpravu. Sem se řadilo řízení ve věcech daní, poplatků a odvodů, upraveno v zákoně ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

**Použití správního řádu** někdy dokonce **právní předpis přímo vyloučil**, ale přitom žádná jiná procesní pravidla nestanovil. To je ale v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod<sup>1</sup>.

Problémem ale bylo, že zvláštní normy nepostihovaly veškeré otázky, které by vzhledem k částečnému či úplnému vyloučení působnosti správního řádu postihovat měly. Nebo se po věcné stránce lišila jedna od druhé, resp. od správního řádu. Potom existoval příliš velký počet „správních řízení“ nebo na druhou stranu v důsledku toho vznikaly mezery v právní úpravě, které byly před rokem 1990 vyplňovány pomocí mimoprávních prostředků.

---

<sup>1</sup> viz nálezy Ústavního soudu ČR č. 3/1997 Sb., ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 90 odst. 1 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

V době, kdy došlo k ústavnímu omezení činnosti orgánů veřejné správy a znovuzavedení správního soudnictví, což byla novela č. 519/1991 Sb., kterou se měnil a doplňoval občanský soudní řád a notářský řád, nedalo se použití mimoprávních nástrojů ospravedlnit, a to především tehdy, když adresát veřejné správy neplnil své povinnosti. Tato novela byla ale zrušena zákonem č. 151/2002 Sb., spojeným s reformou správního soudnictví.

## **1.3 Vymezení působnosti správního řádu**

### **1.3.1 Pozitivní vymezení působnosti**

**Pozitivní vymezení** správního řádu vyjadřovalo, že ve správním řízení muselo jít o rozhodování v oblasti veřejné správy. Potom o těchto otázkách, týkajících se veřejného zájmu a souvisejících se zajišťováním úkolů veřejné správy, rozhodoval stanovený okruh správních orgánů. Jednalo se o rozhodování o konkrétních právech, právem chráněných zájmech a povinnostech individuálně určených fyzických a právnických osob.

Jestliže nebyla při rozhodování v oblasti státní správy stanovena jiná procesní úprava zvláštním zákonem, nemusel zákon obsahovat ustanovení, že při rozhodování postupuje dle správního řádu. Jednalo-li se však o rozhodování v oblasti územní i zájmové samosprávy a u jiných orgánů, které nebyly správními úřady, potom v zákonech, které jejich rozhodování upravovaly, muselo být výslovné ustanovení o použití správního řádu.

**Z pohledu věcné působnosti** byly ve správním řádu jmenovány orgány vrchnostenské správy, což byly národní výbory, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, orgány Slovenské národní rady a jiné orgány státní správy. Národní výbory byly nahrazeny je vzniklými obecními a okresními úřady, později krajskými úřady. Obecní a krajské úřady řadíme do „jiných orgánů státní správy“. Do působnosti samozřejmě nepatřily i neexistující orgány Slovenské národní rady. Do skupiny „jiné orgány státní správy“ se po roce 1989 zařadily správní orgány s celorepublikovou působností, které vystupovaly buď samostatně, nebo byly podřízeny ústřednímu orgánu státní správy. Samostatně působila např. Česká národní banka v rozsahu, kdy vystupovala jako správní úřad. Dále se skupina „jiné správní orgány“ rozšířila o specializované územní správní úřady jako např. o školské úřady, pozemkové úřady, úřady práce apod.

Dále se přestal používat termín „občan“, kterým se rozumí jakákoli „fyzická osoba“. Správní řád se tedy vztahoval i na státní občany jiných států Mohl se týkat i takových osob, které neměly

státní příslušnost, jestliže se na území České republiky zdržovaly, a to v tom případě, jestliže byly subjektem určitého správního řízení.

Místo výrazu „organizace“ se používal pojem „právní osoba<sup>2</sup>“. Právní osobou byl např. Fond národního majetku. V rozsahu své samostatné působnosti mohly jako právní osoby vystupovat i obce<sup>3</sup> a hlavní město Praha<sup>4</sup> a statut hlavního města Prahy přiznával právní subjektivitu, tudíž i postavení právní osoby rovněž jeho městským částem.

Dalším již neexistujícím ale použitým pojmem byly „orgány státních organizací“ a místo nich se rozuměly „fyzické a právní osoby“.

### 1.3.2 Negativní vymezení působnosti

**Negativní vymezení rozsahu působnosti** správního řádu určovalo, na které řízení se působnost správního řádu nevztahovala.

Případy, které byly vyloučeny z působnosti správního řádu, byly tři. *Do první skupiny* se řadil „postup“, ve kterém se rozhodovalo o právních poměrech fyzických a právnických osob, a to v případě, že byly podřízeny (a nadřízeny) úřadu, který o nich rozhodoval. Tyto právní vztahy musely souviset s jejich podřízeností správnímu úřadu. Patřily sem např. různé organizační a zrušovací akty. *Druhou skupinou*, kdy byla působnost správního řádu vyloučena při rozhodování správních úřadů o právních poměrech organizací při řízení jejich hospodářské činnosti. Pojem „řízení hospodářské činnosti“ již neexistuje, zanikl společně s hospodářským zákoníkem č. 109/1964 Sb., kde se tento výraz používal. Jednalo se tedy výlučně o podřízenost a nadřízenost ve smyslu aktů tzv. hospodářského řízení.<sup>5</sup> *Do poslední oblasti*, kde se vylučovala působnost správního řádu, patřilo projednávání a vyřizování stížností, oznámení a podnětů fyzických osob, které měly zvláštní úpravu. Mohlo být kombinováno více věcí v jednom podání, kam např. patřila kombinace návrhu na zahájení správního řízení se stížností, návrhem, popř. pracovněprávním úkonem. V tom případě se podání rozdělilo na tolik druhů řízení, kolika jeho

---

<sup>2</sup> Právní osobou zákon v ust. § 18 odst. 2 Občanského zákoníku definoval jako „sdružení fyzických či právnických osob, účelová sdružení majetku, jednotky územní samosprávy nebo jiné subjekty, o kterých to výslovně stanovil zákon“.

<sup>3</sup> dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, § 2 odst. 1

<sup>4</sup> dle zákona č. 131/2000 Sb., ve znění zák. 145/2001 Sb.

<sup>5</sup> dle ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení

obsah odpovídal. V případě stížnosti, která byla dle svého obsahu podáním, se postupovalo podle ustanovení správního řádu, nikoli podle zvláštního předpisu o vyřizování stížností.<sup>6</sup>

## 1.4 Zásady správního řízení, subjekty správního řízení, postup správního řízení, přezkoumání a výkon rozhodnutí

Správní řízení se řídilo **základními zásadami**, mezi které patřila zásada zákonnosti, zásada součinnosti správního úřadu s účastníky řízení, zásada rychlosti a hospodárnosti, zásada materiální pravdy. **Dalšími zásadami**, dle kterých se správní řízení vedlo byly zásada dvoustupňového řízení, zásada oficiality a zásada dispoziční, kterou mohla být zásada oficiality modifikována. Dále zásada nevěřejnosti a zásada jednotnosti řízení.

Existovaly dva hlavní **subjekty správního řízení**, které měly vliv na jeho průběh. Na jedné straně to byly správní orgány rozhodující v řízení, na straně druhé účastníci řízení. Jak účastníci, tak správní orgány byly nositeli procesních práv a povinností. Dalším subjektem mohly být i osoby zúčastněné na řízení, např. svědci, znalci nebo tlumočníci. Někdy se mezi subjekty mohly řadit i dotčené subjekty, jako např. dobrovolná ekologická sdružení.

**Průběh řízení** se členil do několika fází, které na sebe časově navazovaly. Správní řízení tedy začínalo zahájením. Zahájit správní řízení bylo možné buď na návrh účastníka nebo z podnětu správního orgánu anebo z obou uvedených důvodů. Pak probíhalo zjišťování podkladů pro rozhodnutí, vyhodnocení podkladů až po vydání rozhodnutí orgánem prvního stupně.

Výsledkem správního řízení bylo **rozhodnutí**. Každé rozhodnutí muselo obsahovat stanovené náležitosti a muselo vycházet z přesně zjištěného stavu věci. Obsahovými náležitostmi jsou výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku. Správní rozhodnutí může vydat pouze příslušný správní orgán.

Když správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí, bylo možné se proti němu **odvolat**. Odvolání bylo řádným opravným prostředkem a rozhodoval o něm vyšší správní orgán. Odvolání mělo odkladný účinek. Nebo mohlo dojít k **obnově řízení**, a v tomto případě se jedná o mimořádný opravný prostředek. Správní orgán potom v novém, obnoveném řízení rozhodl znovu. Dalším mimořádným opravným prostředkem bylo **přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení**. A opravným prostředkem byl také **přezkum rozhodnutí nezávislými soudy**.

---

<sup>6</sup> dle ustanovení § 2 písm. b) zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení

Poslední část řízení byla označována také jako „exekuce“ či „exekuční řízení“. **Výkon rozhodnutí** se týkal nuceného vymáhání splnění povinnosti, která vyplývala z daného správního rozhodnutí, pokud tedy nebyla tato povinnost splněna dobrovolně.

## **1.5 Zrušení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů**

Tento zákon postupně přestal vyhovovat praxi na některých úsecích veřejné správy. To se ve větší míře projevilo zejména po roce 1990. Ve zvláštních zákonech byly stanoveny speciální procesní úpravy, které v řadě odvětví veřejné správy vytěsnily správní řád z používání.<sup>7</sup> Nejdále tento proces zašel v případě zákona o správě daní a poplatků, který obsahuje vlastní komplexní procesní úpravu, včetně základních zásad daňového řízení, a užití správního řádu vylučuje.

Správní řád přestal plnit roli obecné normy správního procesu. Důvodem vzniku velkého množství zvláštních procesních úprav bylo i to, že stručný a v některých směrech mezerovitý správní řád nevyhovoval potřebě upravit složité společenské vztahy při respektování principu právní jistoty a ústavní zásady zákonnosti.<sup>8</sup> Soulad správního řádu se zásadou, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, může být diskutabilní, jelikož jeho úprava obsahovala řadu mezer, terminologie neodpovídala současnému právnímu řádu a při aplikaci zákona na konkrétní případ správní orgán často postupoval podle komentářů a výkladových příruček, než dle samotného zákonného textu.

Vzniklo také množství nedůvodných odchylek ve zvláštních zákonech od správního řádu a mezi zvláštními zákony navzájem. Odchylná procesní úprava ale nebyla ve všech případech vynucena pouze specifickou povahou daného správního řízení, ale často šlo o důsledek jistých zákonitostí legislativního procesu a absence cílené koordinace zvláštních právních úprav ve vztahu ke správnímu řádu.<sup>9</sup>

I když byl tento správní řád považován za velice stručný, jednoduchý, výstižný a pochopitelný většinou svých uživatelů, jeho účinnost byla zrušena dne 31. prosince 2005.

---

<sup>7</sup> např. právní úprava stavebního zákona, která je v řadě směrů modernější než obecná úprava ve správním řádu

<sup>8</sup> Čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

<sup>9</sup> To je výzvou do budoucna jak pro Ministerstvo vnitra, které má s účinností od 1. ledna 2006 v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 501/2004 Sb., nově zakotvenou koordinační roli v oblasti správního řízení, tak pro Legislativní radu vlády.

## 2 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ

### PODLE NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Reforma českého správního řízení byla připravována již od roku 1998 v návaznosti na programové prohlášení vlády premiéra Zemana ze srpna téhož roku, ve kterém se tehdejší vláda zavázala připravit celkovou reformu správního řízení a v návaznosti na ni i reformu správního soudnictví tak, aby bylo obecně dostupné a aby přezkoumávalo i akty samosprávných celků. Schválení tohoto správního řádu předcházelo několik neúspěšných pokusů, než byl Parlamentem České republiky schválen a 24. září 2004 vyhlášen ve Sbírce zákonů.

**Zákonem č. 500/2004 Sb.** byl do našeho právního řádu včleněn nový správní řád s účinností od 1. ledna 2006. V oblasti správního práva a veřejné správy jde o právní předpis zásadního významu. Nahrazuje zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. V zájmu jednoduššího používání správního řádu má celkem 184 paragrafů, což je o 100 paragrafů více, než správní řád dnes již neúčinný.

Nový správní řád neupravuje pouze vydávání správních rozhodnutí, ale rovněž vydávání osvědčení, vyjádření, sdělení. Nově obsahuje podrobnou úpravu veřejnoprávních smluv a vyřizování stížností a jako úplně nový institut zavádí vydávání opatření obecné povahy. I nadále nový správní řád sloužit jako subsidiární norma pro zvláštní předpisy.

#### 2.1 Pojem správního řízení a správního aktu

**Správní řízení** vedou správní orgány zákonným způsobem s cílem vydat určité rozhodnutí ve věci. Správní orgány mohou vydávat rozhodnutí konstitutivní nebo deklaratorní povahy, kdy konstitutivní rozhodnutí správních orgánů v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby a deklaratorní rozhodnutí potom v určité věci prohlašují, že jmenovitě určená osoba určitá práva nebo povinnosti má anebo nemá.

V účinném správním řádu je zaveden jednotící pojem **správního aktu**. Správní akt je definován materiálně, tzn., že není důležité, jak je označen ve zvláštním zákoně. Typickým správním aktem je právě rozhodnutí, které zakládá, mění nebo ruší práva či povinnosti jmenovitě

určené osoby nebo několika osob.<sup>10</sup> Správní řád upravuje formy správního aktu, kterými jsou rozhodnutí, příkaz a usnesení. Pojem rozhodnutí má být vyhrazen pouze pro rozhodnutí ve věci, a tak má být každé rozhodnutí výslovně označeno jako „rozhodnutí“.<sup>11</sup>

## 2.2 Působnost nového správního řádu

### 2.2.1 Věcný rozsah působnosti

**Správní řád se vztahuje** na postup správního orgánu, který směřuje k vydání konstitutivního či deklaratorního rozhodnutí o právech či povinnostech účastníků řízení, dále se aplikuje i na veškerý postup správních orgánů při výkonu veřejné správy<sup>12</sup>, tedy na veškerou veřejnoprávní činnost správních orgánů, která směřuje navenek, vůči dotčeným fyzickým a právnickým osobám.

**Nový správní řád se nevztahuje** na „soukromoprávní“ veřejnou správu, tzn. na takové postupy, kdy správní orgány vystupují jako vykonavatelé tzv. nevrchnostenské veřejné správy a nestojí vůči jiným osobám v nadřízeném postavení. Jde zejména o nakládání s majetkem, kdy územní samosprávný celek vystupuje v zásadě jako právnická osoba soukromého práva a má tedy stejné postavení jako ostatní účastníci právních vztahů. Správní řád se nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány. Z povahy věci vyplývá, že se nepoužije ani na bezprostřední zásahy, dále ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Správní řád se tedy nepoužije na vzájemné vztahy mezi správními orgány, tedy na vnitřní vztahy ve veřejné správě.

---

<sup>10</sup> správním aktem potom není: právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů, obecně závazná vyhláška a nařízení obce, kraje a hlavního města Prahy, ani vnitřní předpisy; správním aktem není na rozdíl od některých zahraničních úprav ani: opatření obecné povahy, které je přechodovou formou mezi rozhodnutím a nařízením

<sup>11</sup> např. „rozhodnutí o udělení povolení“ nikoli pouze „povolení“

<sup>12</sup> výkon veřejné správy zahrnuje správní řízení včetně vydávání správních aktů, vydávání ověřen (osvědčení), posudků, vyjádření a stanovisek, nebo úkony informační, doporučení a výzvy, např. i vedení živnostenského rejstříku, včetně vydávání opisů, výpisů a potvrzení z něj a další činnosti.

## 2.2.2 Institucionální vymezení působnosti

Ve správním řádu se používá legislativní zkratka „**správní orgán**“. Za správní orgán jsou považovány *orgány moci výkonné*, kam patří ministerstva<sup>13</sup>, „další ústřední orgány státní správy, v jejichž čele není člen vlády“, tedy správní úřady s celostátní působností, které nejsou podřízeny žádnému ministerstvu<sup>14</sup> a správní úřady s celostátní působností podřízené některému ministerstvu<sup>15</sup>, územní správní úřady<sup>16</sup> a veřejné sbory. Patří sem i prezident republiky a vláda, ale na výkon jejich působnosti se správní řád, s ohledem na jejich postavení v rámci výkonné moci dané Ústavou a s ohledem na charakter pravidel obsažených ve správním řádu, zásadně nevztahuje<sup>17</sup>. Funkce vlády totiž v moderním státě spočívá v politickém vedení správy a ve spolupůsobení při utváření vnitřních směrů politiky a vnějších vztahů státu orientovaných na budoucnost a nikoli v rozhodování konkrétních záležitostí v oboru výkonné moci<sup>18</sup>. Na výkon kompetencí prezidenta republiky se správní řád nebude vztahovat z podobných důvodů, jaké nastaly v případě vlády.

*Orgány územních samosprávných celků*, tedy krajů a orgány obcí včetně orgánů městských částí a městských obvodů statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy<sup>19</sup>. Nebere se ohled na to, zda orgány obcí či krajů vykonávají působnost v oblasti samosprávy nebo v oblasti státní správy.

---

<sup>13</sup> § 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>14</sup> § 2 zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>15</sup> např. Státní energetická inspekce (§ 92 až 95 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů), Generální ředitelství cel (§ 1 zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky) aj.

<sup>16</sup> např. úřady práce (§ 7 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti), obvodní báňské úřady (§ 38 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě aj.

<sup>17</sup> § 136 odst. 6 správního řádu upravující řešení rozporů mezi správními orgány, které jsou součástí výkonné moci, kde sám správní řád stanoví vládě určitou působnost

<sup>18</sup> správní řád sice nemůže zabránit tomu, když speciální zákony vládě výkon konkrétní správní agendy svěří (jako např. § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb., podle kterého povoluje vláda svým rozhodnutím výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje na zájmem ochrany přírody). V takových případech se pak správní řád na rozhodování vlády vztahovat bude, jakkoliv bude při tom třeba přihlížet k jeho specifickému charakteru (rozhodování kolektivního orgánu politické povahy, absence nadřízeného orgánu a z toho plynoucí neexistence opravných prostředků atd.).

<sup>19</sup> § 5 zákona o obcích, § 1 odst. 3 zákona o krajích a § 1 odst. 4 a § 4 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze a rovněž § 130 správního řádu



Do *jiných orgánů* se řadí tzv. nezávislé správní orgány. Sem patří např. Nejvyšší kontrolní úřad, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, příslušný orgán České národní banky. Mezi tyto orgány lze zařadit i orgány profesních komor jako veřejnoprávních korporací<sup>20</sup>.

Za správní orgán jsou považovány *fyzické a právnické osoby, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy*<sup>21</sup>. Patří sem autorizované fyzické nebo právnické osoby všeho druhu nebo dále fyzické osoby, které jsou zmocněné k výkonu správního dozoru jako např. lesní stráž.

### 2.3 Základní zásady činnosti správních orgánů

Základní principy se nevztahují pouze na správní řízení v užším smyslu, tedy na rozhodování o právech a povinnostech, ale uplatní se na veškerou činnost orgánů veřejné správy, na které se správní řád vztahuje. Postup, kdy zvláštní zákon vyloučí použití správního řádu, a přitom sám neobsahuje úpravu alespoň základních zásad řízení, není přijatelný.<sup>22</sup>

Nejdůležitější je **zásada zákonnosti**. Z této zásady vyplývá, že správní orgán musí vždy postupovat v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy<sup>23</sup>.

Jedním z pilířů právního státu je **zásada zákazu zneužití správního uvážení**.<sup>24</sup> Zákon dává správnímu orgánu možnost rozhodnout se, jestli určité kroky učiní či nikoli, např. jestli vydá povolení či nikoliv apod. Tato zásada znamená, že správní orgán nesmí určitému ustanovení podsouvat v rámci správního uvážení jiný význam, než který sledoval právě zákonodárce. Prakticky jediný, kdo může upravovat meze volného uvážení je soud.

**Zásada ochrany dobré víry** představuje jeden ze základních principů činnosti demokratické veřejné správy. Tato zásada doplňuje zásadu zákonnosti a zásadu ochrany veřejného zájmu. Jestliže dotčená osoba, tedy osoba, které se výkon veřejné správy bezprostředně dotýká, nabyla práva v dobré víře, správní orgán k tomuto faktu přihlédne. Správní orgán musí vždy zkoumat, zda byla práva nabyta v souladu se zákonem. Dobrá víra je chráněna např. při rozhodování o

---

<sup>20</sup> § 130 odst. 2 správního řádu, podle kterého stanoví-li zákon, že řízení provádí jiná veřejnoprávní korporace (tedy jiná veřejnoprávní korporace než územní samosprávný celek), aniž by určoval, který její orgán je k úkonům příslušný, provádí řízení její výkonný orgán s všeobecnou působností

<sup>21</sup> nově se správní řád vztahuje např. na postupy odborových organizací dle § 22 a § 136 zákoníku práce, jelikož i v tomto případě se jedná o výkon veřejné správy státem delegované na právnické osoby, tedy o správní řízení

<sup>22</sup> Takový postup je totiž v rozporu se zásadou legality, která je upravena v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

<sup>23</sup> jak s předpisy hmotněprávními tak s předpisy procesními

<sup>24</sup> Implementuje do našeho právního řádu zásadou obsaženou v Doporučení (80) 2 Výboru ministrů Rady Evropy pro členské státy týkající se správního uvážení.

prominutí zmeškání lhůty, v odvolacím řízení, při vyloučení odkladného účinku odvolání, při přezkumu nebo při obnově řízení.

Platí zde i **zásada striktní přiměřenosti**, kdy škodlivý následek, který vznikl tolerováním nezákonného stavu v důsledku ochrany dobré víry v nabytá práva, nesmí převýšit zájem společnosti na dodržování zákonnosti v určité oblasti veřejné správy.

V případě, kdy chybí právní úprava procesu, se předkládá **zásada účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem**. Správní orgán musí vždy respektovat veřejný zájem. Lze říci, že veřejný zájem je zájem všech občanů jako celku na tom, jak se bude řešit konkrétní právní vztah. Definuje ho buď samotný zákonodárce v důvodových zprávách konkrétních právních norem nebo vyplývá z parlamentní rozpravy k těmto důvodovým zprávám nebo ho definuje soud.<sup>25</sup>

**Zásada předvídatelnosti správního rozhodování** vylučuje existenci nedůvodných rozdílů jak mezi orgány jednoho ústředního správního úřadu v rámci jeho působnosti, tak mezi jednotlivými ústředními správními úřady.

Další zásadou je **zásada materiální pravdy**<sup>26</sup>, kdy je správní orgán povinen využívat důkazní prostředky tak, aby byl objasněn skutečný stav věci, který navíc musí být objasněn rychle a hospodárně. Zákon ukládá správnímu orgánu povinnost nadřadit zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení nad zásadou materiální pravdy. Jestliže provede správní orgán důkaz, který je nadbytečný a který zdrží řízení, dopustí se špatného úředního postupu.

Stanoveny jsou i zásady vztahu správního orgánu k dotčené osobě. Je zde stanoveno, že **veřejná správa je službou veřejnosti**, z čehož vyplývá povinnost správního orgánu poskytnout dostatečné informace a poučení dotčeným osobám<sup>27</sup>, a to takovým způsobem, aby nebyly poškozeny kvůli neznalosti svých procesních práv. Správní orgán tedy musí upozornit dotčené osoby o nedostatecích v podání, o právech a povinnostech v průběhu řízení. Jestliže je porušena poučovací povinnost, jedná se o vadu řízení a rozhodnutí je nezákonné. Ve správním řádu jsou zakotveny i zásady slušného chování či etické zásady. Každý pracovník by měl být vstřícný a zdvořilý ke každé osobě stejně, aby nebyla žádná osoba upřednostňována ke škodě osob jiných.

---

<sup>25</sup> zde správní řád poprvé zdůrazňuje význam správní judikatury, kterou považuje za regulátor rozhodovací činnosti správního orgánu

<sup>26</sup> zásada materiální pravdy má být svým obsahem obdobou ustanovení § 43 vládního nařízení 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), i § 2 odst. 5 platného trestního řádu

<sup>27</sup> V praxi jsou osoby nejvíce poučovány o řádných a mimořádných opravných prostředcích, formách dokazování, možnostech seznámení se s podklady pro rozhodnutí, vyjádření se k důkazům apod.

Správní orgán je dále povinen s **dostatečným předstihem**<sup>28</sup> **vyrozumět všechny dotčené osoby o konkrétním prováděném úkonu**, pokud je to nezbytné k hájení jejich práv. Dotčené osoby jsou vyrozumívány o těch úkonech, ve kterých je nutná jejich osobních účast nebo kde mohou pomoci zjištění skutečného stavu věci. Na „úkon“ správního orgánu může být pohlíženo dvojitým způsobem, kdy se na jedné straně jedná o úkony procesní, kam patří např. ohledání na místě. A dále se o neformální „jiné“ úkony, kam patří např. úkony ověřovací a osvědčovací. Nebo se na straně druhé jedná o velmi významné a formální úkony, např. správní akt.

**Požadavek součinnosti** zdůrazňuje právo dotčených osob hájit svá práva. Hájit svá práva mohou ale pouze tehdy, když je znají, což souvisí s poučovací povinností správního orgánu. Správní orgán nesmí bránit provedení konkrétního úkonu, jehož prostřednictvím dotčené osoby svá práva uplatňují. Dotčená osoba může uplatňovat svá práva ve všech pracovních dnech v pracovní době daného správního úřadu. Správní orgán může součinnost odmítnout, a to v případě, když jsou požadavky dotčených osob nad rámec zákonné úpravy. Rozhodnutí, že je požadavek nad rámec zákonné úpravy, je věcí správního uvážení a když ho správní orgán odmítne, tak musí odmítnutí odůvodnit.

Další povinností správního orgánu je pokus o **smírné odstranění rozporů**. To se týká vztahů mezi účastníky, mezi jinými dotčenými osobami, vztahů mezi vykonavateli veřejné správy, kteří chrání různé oblasti veřejného zájmu. V případě, že mezi účastníky řízení vzniknou spory, musí správní orgán zvážit možnosti smíru mezi nimi a předložit jim tyto možnosti k posouzení. Návrh na smírné řešení sporu musí být zaznamenán ve správním spise ve formě protokolu, čestného prohlášení či jiného procesního úkonu. Ve správním spise musí být doloženo vyjádření stran sporu. Správní orgán se o smír pokoušet ale nemusí, a to v případě, když je předem jisté, že by byl takový pokus neúčelný. O smír se nepokusí ani tam, kde by to znamenalo rozpor s dobrými mravy nebo v případě, kdy by to způsobilo újmu na rychlosti či hospodárnosti řízení. Někdy se ale může řešit i meritorní spor mezi účastníky.<sup>29</sup> V tomto případě může správní orgán rozhodnout meritorně vrchnostenským aktem, ale i tak se o smír pokusí, jelikož je ve veřejném zájmu, aby dohoda osob o konkrétním právním vztahu měla přednost právě před jeho mocenským řešením.

Správní orgán musí **vyřizovat věci bez zbytečných průtahů**. Pro vyřízení věci jsou stanoveny kogentní lhůty. Tyto lhůty se dají prodloužit pouze postupem, který stanovuje zákon. Tam kde lhůty stanoveny nejsou, stanoví se přiměřené lhůty, které odpovídají obdobným či

<sup>28</sup> Dostatečný předstih představuje dobu, která je dostatečně dlouhá na to, aby si určitá dotčená osoba mohla zvolit zástupce, projednat další postup a nahlédnout do spisu. Dostatečně dlouhá doba by neměla být kratší než 10 dnů

<sup>29</sup> zde se postupuje dle ustanovení § 154 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení

typově shodným správním řízením. Jestliže správní orgán poruší zákonem stanovené lhůty či lhůty přiměřené a dojde tak k průtahu řízení, uplatní se institut ochrany před nečinností správního orgánu.

Důležitou zásadou je **zásada rychlosti a zásada hospodárnosti a flexibility při činnosti správního orgánu**. Správní orgán nesmí shromažďovat ty důkazy, které jsou nadbytečné a kdy může stejného účelu dosáhnout mnohem rychleji a efektivněji. Správní orgán by měl postupovat ve správním řízení takovým způsobem, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Dále musí postupovat tak, aby jeho postup co nejméně zatěžoval dotčené osoby, což je **princip subsidiarity ingerence veřejné správy do právních poměrů správním řízení dotčených osob**. Správní orgán např. nesmí účastníky řízení zatěžovat tím, že je bude vyzývat k provedení důkazů, které může provést sám nebo požadovat po účastnících řízení podklady pro správní rozhodnutí, když si je může opatřit sám. Tento požadovaný postup správního orgánu úzce souvisí s pojetím veřejné správy jako služby veřejnosti. Když dotčená osoba požádá správní orgán o poskytnutí údajů, ke kterým má správní orgán volný přístup<sup>30</sup>, je povinen tyto údaje dotčené osobě zajistit. Když se však jedná o údaje, které zpracovávají jiné subjekty a má-li k těmto subjektům správní orgán stejné postavení jako ten, kdo o údaje správní orgán žádá, potom může správní orgán tyto údaje od jiného subjektu opatřit pouze v případě, kdy to zákon umožňuje i dožadující se dotčené osobě.

Další zásadou je **rovnost všech osob a zákaz diskriminace**. Měly být zajištěny takové prostředky, aby např. osoby se zdravotním postižením, které jsou v řízení handicapovány, i tak mohly řádně uplatňovat svá práva. Všechny dotčené osoby jsou si ve svých procesních právech a povinnostech rovny. To znamená, že správní orgán nesmí žádnou osobu protěžovat.<sup>31</sup> Nezáleží na tom, zda se jedná o osoby fyzické, právnické nebo o organizační složku státu.<sup>32</sup>

**Zásada vzájemného souladu souvisejících řízení** by měla zajistit, aby veřejná správa, která působí vůči dotčeným osobám prostřednictvím různých správních orgánů, vždy vystupovala jednotně jako vykonavatel obecného veřejného zájmu. Jedná se o to, že může probíhat více správních řízení a správní orgány tedy musí zajistit, aby o stejném typu právního vztahu

---

<sup>30</sup> evidence, které správní orgán sám vede nebo evidence, do kterých má autorizovaný a bezplatný přístup. V praxi se jedná o výpisy z katastru nemovitostí, registru obyvatel apod.

<sup>31</sup> nesmí např. jedné dotčené osobě umožnit seznámení se svými záměry a plány vedení řízení a jiné dotčené osobě tyto informace zatajit; dále potom musí správní orgán dovolit účast na projednání věci všem dotčeným osobám

<sup>32</sup> Např. stát, který vystupuje prostřednictvím své organizační složky ve správním řízení jako dotčená osoba, nemá žádné zvláštní postavení a vystupuje jako jiná dotčená osoba. Správní orgán musí dbát na to, aby rovnost dotčených osob nebyla ohrožena.

nerozhodovaly různé správní úřady odlišně.<sup>33</sup> Jde o povinnost správního orgánu, ale zároveň o informační povinnost dotčené osoby. Dotčená osoba musí upozornit správní orgán, který vede určité řízení, že o jejích právech a právech chráněných zájmech probíhají správní řízení u jiného správního orgánu. Dotčená osoba ale nemusí poznat, že se jedná o stejné postupy, jelikož nemusí být osobou práva znalou, a tak správní orgán na tuto skutečnost neupozorní. To jí nemůže být kladeno za vinu. Jelikož ještě nejsou všechny správní orgány informačně propojeny a jelikož dotčená osoba nemusí upozornit na shodná správní řízení probíhající u jiných správních orgánů z důvodu neznalosti práva, nemůže se klást za vinu správnímu orgánu, když tuto zásadu poruší.

Správní orgány dále musí **spolupracovat navzájem v rámci tzv. „dobré správy“**. V případě, že se určitý správní orgán dozví skutečnost, která je důvodem zahájení řízení, musí ji oznámit tomu správnímu orgánu, který je povinen učinit v dané věci opatření. Jde o informační povinnost. Další formy součinnosti jsou např. poskytování informací z probíhajících nebo už ukončených správních řízení správním orgánům, které tyto informace potřebují ke splnění svých úkolů. Když informační povinnost poruší, je mu uložena sankce za nesplnění povinnosti.

## 2.4 Správní orgány

Ve správním řízení jednají a rozhodují správní orgány. K tomu, aby mohly správní orgány ve věci rozhodnout, musí být věcně a místně příslušné.

Úprava **věcné příslušnosti**<sup>34</sup> správních orgánů v zásadě vychází s dnes již neúčinného právního stavu. Když mají pravomoc konat správní řízení právnické osoby, nemusí být zcela zřetelné, který z orgánů právnické osoby má jednat a rozhodovat ve věci. Proto i zde je důležitá podpůrná úprava ve správním řádu. Věcná příslušnost správních orgánů vyjadřuje vztah správního orgánu k předmětu správního řízení, tedy k věci, o které má být v řízení jednáno a rozhodnuto. Dále vyjadřuje, jaký druh a jaký stupeň správního úřadu povede správní řízení a vydá správní rozhodnutí. Věcná příslušnost k řízení a rozhodnutí v určitých druzích správního řízení je vždy určena zákonem nebo na základě podzákoného obecně závazného právního předpisu. Vzhledem k tomu, že existuje mnoho odvětví veřejné správy, není věcná příslušnost

---

<sup>33</sup> např. když probíhá řízení před katastrem nemovitostí o vkladu práva, stavební úřad si nemůže udělat o té samé věci v rámci řízení o předběžné otázce odlišný úsudek; nebo např. přestupková komise v řízení o přestupku proti občanskému soužití by měla postupovat zcela stejným způsobem jako stavební úřad, který vede stavební řízení o té stavbě, která je předmětem daného přestupku

<sup>34</sup> ustanovení o věcné příslušnosti správních orgánů vychází z ústavního požadavku stanovení působnosti správního orgánu zákonem (čl. 79 odst. 1 Ústavy)

úplně vymezena ve správním řádu, ale i ve zvláštních zákonech<sup>35</sup>. Správní orgán zkoumá svou vlastní věcnou příslušnost po celou dobu správního řízení, a když zjistí, že přestal být k řízení věcně příslušný, tak okamžitě postoupí věc dalšímu řízení jinému správnímu orgánu, který věcně příslušný je a další procesní úkony už neprovádí. Jestliže je kritérium věcné příslušnosti porušeno, je zrušeno předmětné či napadené rozhodnutí z úřední povinnosti, a to jak věcně příslušným správním orgánem, tak soudem. Jestliže již bylo ve věci rozhodnuto, a to nepřislušným správním orgánem, potom musí napadené rozhodnutí zrušit jeho odvolací stupeň a dále musí vést řízení a rozhodnout ve věci správní orgán věcně příslušný. Může nastat spor o příslušnost, když se současně věcně příslušný správní orgán své vlastní věcné příslušnosti dožaduje.

Kritéria **místní příslušnosti**<sup>36</sup> stanovuje správní řád, ale není vyloučeno, že ji může stanovit i jiný zákon, který má v dané souvislosti jako speciální norma před správním řádem přednost.

- a) Týká-li se řízení činnosti účastníka řízení, je místní příslušnost určena místem této činnosti. Do této oblasti nepatří podnikatelská činnost.
- b) Týká-li se řízení nemovitosti<sup>37</sup>, je místně příslušný správní orgán, v jehož obvodu se nemovitost nachází. Nemovitosti musí být evidovány v katastru nemovitostí, do kterého mohou správní orgány v současnosti vstupovat dálkově a mohou si tedy vždy ověřit aktuální stav. Ty správní orgány, které mají dálkový přístup, nemohou od dotčených osob žádat, aby předložily výpis z katastru nemovitostí.
- c) Je-li účastníkem řízení fyzická osoba, která podniká podle zvláštních předpisů, je místní příslušnost určena místem podnikání. Jedná se tedy o adresu podnikání, která je zapsána v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem stanovené evidenci. Když adresa uvedená v obchodním rejstříku neodpovídá místu podnikání, musí správní orgán tento nesoulad ohlásit rejstříkovému soudu.<sup>38</sup> Jedná-li se o adresu špatně uvedenou v živnostenském či jiném rejstříku, tak na nesoulad správní orgán upozorní příslušný správní orgán<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Takový zvláštní zákon upravuje daný úsek státní správy, jako je např. oblast zdravotnictví, vnitřních věcí, kultury, školství, zaměstnanosti apod.

<sup>36</sup> určení místní příslušnosti dle místa pobytu fyzických osob je upraveno v souladu se zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů a zákonem č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a o rodných číslech a o změně některých zákonů

<sup>37</sup> pro definici pojmu nemovitost je nutno vycházet z občanského zákoníku a stavebního zákona

<sup>38</sup> dle ust. § 32 zákona č. 513/1991 Sb.

<sup>39</sup> dle ust. § 8 odst. 2 nového správního řádu

- d) Je-li účastníkem řízení fyzická osoba, která nepodniká, je místní příslušnost určena trvalým pobytem této fyzické osoby. Dále může být místní příslušnost určena místem posledního pobytu, jde-li o cizince, kteří měli povolený pobyt na území České republiky nebo jde-li o státní občany České republiky, kteří se trvale zdržují v cizině. Jedná-li se o takovou fyzickou osobu, která na území České republiky trvalý pobyt nemá, je k řízení v její věci místně příslušný ten správní orgán, v jehož územním obvodu měla tato fyzická osoba své poslední známé místo pobytu. Když dojde ke sporu o místo pobytu, např. když probíhá řízení o zrušení pobytu a adresa fyzické osoby není známa, potom správní orgán řízení přerušuje a počká, až příslušný správní orgán o místě pobytu rozhodne.
- e) Jsou-li účastníky řízení osoby právnické, je místní příslušnost určena sídlem, které je vyznačeno v příslušném rejstříku. Když adresa sídla právnické osoby neodpovídá té, která je v příslušném rejstříku uvedena, postupuje se stejným způsobem jako, když je účastníkem řízení osoba fyzická.

Může nastat situace, že např. činnost účastníka řízení zasahuje do působnosti více správních orgánů nebo např. nemovitost zasahuje do více katastrálních území. Potom je místně příslušných více správních orgánů, které se na tom, kdo řízení povede mohou **dohodnout**. Dohoda musí být písemná, prokazatelná a přezkoumatelná. Pokud k dohodě nedojde, provede řízení ten správní orgán, který ho zahájil. Správní orgán, který nebude pokračovat ve vedení řízení, ukončí spis v dané věci a jeho obsah postoupí tomu správnímu orgánu, který je příslušný a který řízení povede. Když se správní orgány nedohodnou, který z nich povede řízení nebo tam, kde není možno určit příslušnost, rozhodne o příslušném správním orgánu nadřízený správní orgán<sup>40</sup> rozhodnutím.

Správní řád upravuje i **postoupení podání pro nepřislušnost** správního orgánu. Pokud podání ve věci obdrží správní orgán, který není věcně či místně příslušný a dosud nebylo řízení zahájeno, postoupí toto podání správnímu orgánu věcně či místně příslušnému. Podání postoupí usnesením, které vyznačí ve spise. Správní orgán takové postoupení sdělí podateli přípisem, kde musí uvést, kdy podání obdržel a kdy ho postoupil. Dále musí tento postupující správní orgán sdělit přípisem správnímu orgánu, kterému se podání postoupuje, že mu dané podání usnesením postoupuje. Na podání se potom musí označit, kdy ho správní orgán převzal.

---

<sup>40</sup> pokud nadřízený správní orgán není v případech přesahujících hranici kraje, rozhodne o místní příslušnosti usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti věc podle kompetenčního zákona 2/1969 Sb. patří

Jestliže tedy dojde k tomu, že podání obdrží věcně či místně nepřislušný orgán, musí ho postoupit okamžitě a bezodkladně. Postoupí ho tedy hned následující pracovní den po tom, kdy prohlásil, že je nepřislušný. Přípustná lhůta pro postoupení je maximálně 3 dny. Delší lhůta pro postoupení je možná pouze v případě, že se musí provést další procesní úkony, kterými se posuzuje vlastní příslušnost.

Ten správní orgán, který je věcně či místně příslušný a kterému bylo podání postoupeno, může dané podání dále postoupit pouze, když s tím souhlasí jeho nadřízený správní orgán. Tento postup má zabránit tomu, aby mezi správními orgány docházelo k neomezenému postupování podání.

Nový správní řád umožňuje, aby příslušný správní orgán, který daný úkon ve věci může učinit jen obtížemi či vysokými náklady nebo když nemůže provést úkon vůbec, **dožádal** svůj podřízený správní orgán, svůj nadřízený správní orgán nebo jiný věcně příslušný správní orgán, aby tento úkon ve věci provedl místo něj. Takováto žádost dožadujícího správního orgánu o provedení dožádaného úkonu je rozhodnutím dožadujícího správního orgánu ve formě usnesení. Toto usnesení musí být doručeno pouze dožadovanému správnímu orgánu a není možné se proti němu odvolat.

Dožádaný správní orgán musí provést daný úkon ve věci co nejrychleji. Od doby, kdy je tomuto orgánu doručeno dožádání, začíná běžet lhůta třiceti dnů, ve které je povinen provést daný úkon ve věci. Dožádané správní orgány neboli „dotčené orgány“ mají právo nahlížet do spisu, který je jinak vedený dožadujícím správním orgánem a právo na kopii všech součástí spisu, když je to pro provedení úkonu potřebné. Jedná-li se o provedení dožadovaného úkonu v cizině, je postup stanoven zvláštním právním předpisem.<sup>41</sup>

Provedení dožádání lze odmítnout. Dožádaný správní orgán je povinen odmítnout provést takový úkon ve věci, který porušuje zákony a jiné právní předpisy. Dále je oprávněn odmítnout provedení úkonu ve věci, který by ohrozil splnění jeho vlastních úkolů, který by mu způsobil nepřiměřeně vysoké náklady apod. Odmítnutí dožádání učiní dožádaný správní orgán rozhodnutím ve formě usnesení, které zaznamená do spisu. O odmítnutí potom vyrozumí daný dožadující správní orgán. Je-li dožádaným správním orgánem jiný věcně příslušný správní orgán, může provedení úkonu odmítnout pouze se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu.

---

<sup>41</sup> např. zákon č. 191/2004 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek



## 2.4.1 Vyloučení z projednávání a rozhodování věci

Správní řád zavedl pojem „**úřední osoba**“. To je osoba, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu, tedy především ta osoba, která připravuje podklady pro rozhodování a která provádí procesní úkony v dané věci.

„**Představený**“ je definován jako služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení. Toto ustanovení je třeba vykládat v souladu s organizačními normami územních samosprávných celků (obecní zřízení, krajské zřízení), se zákonem o úřednících územních samosprávných celků a s organizačním řádem, v nichž najdeme konkrétní odpovědi na otázky nadřízenosti a podřízenosti.

V zájmu objektivity správního řízení upravuje i nový správní řád institut **podjatosti**. Podjatost je takový vztah kterékoliv úřední osoby k účastníkům řízení, jejich zástupcům nebo k předmětu řízení, jenž může vyvolat pochybnosti o objektivitě projednávání a rozhodování věci.

Pro **vyloučení** dané úřední osoby úplně stačí prosté a doložitelné pochybnosti o nepodjatosti ve vztahu k výsledku řízení pro její skutečný poměr k věci samé, účastníkům řízení či jejich zástupcům. Uvedená pochybnost musí být doložitelná a přezkoumatelná. Pro podjatost je z řízení vyloučena každá úřední osoba, o které lze důvodně předpokládat, že má takový zájem na výsledku řízení, pro který lze pochybovat o její nepodjatosti. Stejně jako v minulé právní úpravě spatřuje nový správní řád důvod podjatosti již v samotné pochybnosti o nepodjatosti, ovšem oproti stávající úpravě váže tuto pochybnost na zájem na výsledku řízení, nikoliv na zájem na věci jako takové. Tato formulace byla zákonodárcem zvolena zcela záměrně, přičemž jejím smyslem je snaha čelit v současné době poměrně oblíbeným obstrukčním námitkám podjatosti ze strany účastníků řízení a jejich zástupců.

Na podjatost by měl upozornit zejména účastník řízení. Účastník řízení je povinen oznámit námitku podjatosti určité úřední osoby, jakmile se o důvodu podjatosti dozví. K námitce, kterou uvede účastník později<sup>42</sup>, se již nebude přihlížet. Námitku podjatosti namítá účastník řízení prokazatelným způsobem zpravidla písemně s vykázaným doručením správnímu orgánu nebo ústně do protokolu, který musí správní orgán přijmout.

---

<sup>42</sup> např. až v odvolání

O námitkách podjatosti rozhoduje nadřízený úřední osoby bezodkladně, tedy zpravidla následující pracovní den poté, kdy mu byly tyto námitky předloženy. O námitkách se rozhoduje písemným usnesením, doručovaným tomu účastníkovi řízení, který námitky vznesl.

Stejně jako účastník řízení, musí skutečnosti, které zakládají podezření z vlastní podjatosti, oznámit i úřední osoba, a to také bezodkladně. Skutečnosti zakládající podezření z vlastní podjatosti oznamuje úřední osoba představenému vždy písemně spolu s předložením správního spisu k rozhodnutí o těchto námitkách.

Představený za vyloučenou osobu určí jinou, a to usnesením, které poznamená do správního spisu. Tato osoba nesmí být ve vztahu podřízenosti k vyloučené úřední osobě, a to jak podle organizační struktury správního orgánu, tak ani dle své pracovní náplně.

Když je vyloučen představený správního orgánu, předloží jeho statutární zástupce spis k rozhodnutí nadřízenému správnímu orgánu, který rozhodne o změně příslušnosti.<sup>43</sup> Stejně tak se postupuje, když za vyloučenou úřední osobu nemůže určit jinou.

Stejně jako v minulé právní úpravě, i nový správní řád vytváří **fikci vyloučení** úředních osob, které se účastnily řízení ve stejné věci na jiném stupni. Tuto fikci ale omezuje tím, že za vyloučené se nepovažují úřední osoby, které se účastnily provádění úkonů v této věci před vlastním zahájením řízení nebo kontroly prováděné podle zvláštních předpisů. Vyloučeny nejsou ani úřední osoby, které se podílely na provádění úkonů v téže věci na stejném stupni poté, co bylo pravomocné rozhodnutí zrušeno k mimořádnému opravnému prostředku.

**Vyloučen z rozhodování ve správním řízení nemůže být ministr, jiný vedoucí ústředního správního úřadu ani státní tajemník, jelikož zákon nevytváří právní režim pro případ, kdy by toto vyloučení bylo mimo vši pravděpodobnost konstatováno.** Pro případ vyloučení znalců a tlumočnicků ve správním řízení se použije ustanovení správního řádu, pokud zvláštní předpis, kterým je zákon o znalcích a tlumočnících nestanoví jinak.

## 2.4.2 Vedení řízení a úkony správních orgánů

Zde jsou konkretizovány **základní zásady správního řízení**. Jednou ze základních zásad správního řízení je zásada písemnosti. Písemné vyhotovení úkonu správního orgánu je nezbytné pro případnou obranu účastníka řízení, včetně náhrady škody za nesprávný úřední postup.

---

<sup>43</sup> dle ustanovení § 131 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů

Jednotlivé sdělení lze učinit i ústně, jestliže s tím účastník řízení výslovně souhlasí. Musí výslovně prohlásit, že na písemné formě netrvá.<sup>44</sup> Možnost ústního sdělení správní řád připouští výslovně pouze vůči účastníkovi řízení, nikoli vůči jiným dotčeným osobám.<sup>45</sup> Někdy může trvání na písemné formě ohrozit účel úkonu<sup>46</sup>, může být zbytečné nebo proti zájmu účastníka řízení<sup>47</sup>.

Správní řád upravuje postavení tzv. decernentů, tedy osob oprávněných k vedení řízení. Správní řád rozlišuje správní orgán a oprávněnou úřední osobu.

Úkony ve správním řízení mohou provádět pouze úřední osoby, jestliže je daná činnost v popisu jejich práce. Představený správního orgánu může k provedení daného úkonu nebo celého správního řízení pověřit i jinou úřední osobu. Musí to být úřední osoba jemu podřízená a musí splňovat odborné a jiné zákonem stanovené předpoklady pro výkon správního řízení. Tyto osoby se nazývají „**oprávněné úřední osoby**“.

Další důležitou zásadou je zásada mlčenlivosti, kterou musí zachovávat i oprávněné úřední osoby. Nesmí tedy vyrazovat skutečnosti, které se dozvěděly v průběhu správního řízení. Zprostit mlčenlivosti může oprávněnou úřední osobu její představený nebo jiná zákonem stanovená osoba. Výjimkou je, když dá souhlas ke skončení mlčenlivosti ta osoba, které se předmětné skutečnosti týkají. Týkají-li se tyto skutečnosti více osob, musí dát souhlas ke zproštění mlčenlivosti každá z nich svým prohlášením, které se poznamená do spisu.

Pokud o to účastník řízení požádá, má nárok na poskytnutí informace o všech oprávněných úředních osobách v daném správním řízení, a to z důvodu, aby mohl posoudit její případné vyloučení. Informace o všech oprávněných úředních osobách obsahuje spis.

Nový správní řád obsahuje **úpravu jednacího jazyka**. Jako jednací jazyk zakotvuje jazyk český v jeho spisovné podobě. Tímto jazykem správní orgán jedná a jsou v něm vyhotovovány úřední písemnosti. Dále umožňuje účastníkům řízení jednat a předkládat listiny i v jazyce slovenském. Jestliže účastník řízení předkládá písemnost v cizím jazyce, musí k ní přidat i její překlad, který vyhotovil tlumočník. Tento tlumočník musí být zapsán v seznamu tlumočnicků kteréhokoliv krajského soudu. Tlumočnicka si účastník řízení volí sám a náklady nese on sám.

---

<sup>44</sup> např. podepsaným záznamem do správního spisu

<sup>45</sup> správní řád nepřipouští ústní sdělení např. znalcům, svědkům, tlumočnickům a dalším

<sup>46</sup> správní akt na místě nebo např. vykázaní

<sup>47</sup> je-li zájmem účastníka řízení rychlost řízení a nemůže-li nedostatek písemné formy zkrátit něčí práva

Právo na tlumočníka má každý, kdo jednacím jazyk neovládá.<sup>48</sup> Když jednacím jazyk neovládá cizinec nebo český státní občan, který nepatří do národnostní menšiny, tak mu správní orgán sice umožní nahlédnout do seznamu tlumočnicků, ale musí si ho opatřit na své náklady. Každý účastník řízení, který není státním občanem České republiky, si opět obstará tlumočníka na své náklady, jedná-li se o řízení o jeho žádosti, pokud tedy zvláštní zákon nestanoví, že mu musí tlumočníka zajistit správní orgán. Dále může nastat případ, kdy jednacím jazyk neovládá český státní občan, který je příslušníkem národnostní menšiny<sup>49</sup> České republiky. Příslušníci národnostních menšin mohou jednat ve správním řízení ve svém jazyce, ale tlumočníka si zajišťují sami ze seznamu tlumočnicků vedeném krajskými soudy. Jedná-li se o příslušníky národnostních menšin z řad státních občanů ČR, nese náklady tlumočení a překladů správní orgán přímo.<sup>50</sup> Účastníky řízení mohou být ale i osoby neslyšící či hluchoslepé a těm musí správní orgán ustanovit tlumočníka či prostředníka podle zvláštního zákona.<sup>51</sup> Správní orgán ustanovuje tlumočníka usnesením v písemné formě a oznamuje ho všem účastníkům řízení, kterých se týká.

V každé věci se zakládá **spis**. Obsah spisu upravuje nejen správní řád, ale také zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví, spisové službě a změně některých zákonů, a prováděcí vyhlášky k němu. Přijatá podání, záznamy a další písemnosti ve věci se založí do spisu označeného spisovou značkou. Úkony a sdělení není nutno činit v písemné formě, pokud na ní účastník řízení netrvá a jejich obsah se do spisu pouze poznamenává, jestliže zákon nestanoví jinak. Pro orientaci ve spise má sloužit soupis všech písemností a příloh, v němž se uvádí datum jejich vložení do spisu. Podle zákona o archivnictví, spisové službě a změně některých zákonů, a prováděcí vyhlášky č. 646/2004 Sb., tvoří spis všechny vyřizované dokumenty týkající se téže věci, od zpracování konceptu po vyhotovení, podepsání a vypravení čistopisu rozhodnutí nebo jiné formy vyřízení. Uzavřením spisu se rozumí kompletace všech dokumentů patřících do spisu a kontrola a doplnění údajů na spise před uložením do spisovny. Spis musí obsahovat soupis všech čísel jednacích dokumentů, jež jsou jeho součástí. Písemnosti, které obsahují utajované

---

<sup>48</sup> „Kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka.“ – viz. čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod

<sup>49</sup> národnostní menšina = společenství občanů České republiky žijících na území ČR, kteří se odlišují od ostatních občanů zejména společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva. Práva národnostních menšin vyplývají z čl. 37 odst. 4. Listiny základních práv a svobod

<sup>50</sup> zvláštní práva příslušníkům národnostních menšin v návaznosti na zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů.

<sup>51</sup> v případě neslyšících se využije znakové řeči či metody zřetelné artikulace, osobám hluchoslepým potom správní orgán ustanoví prostředníka, který ovládá speciální řeč pro hluchoslepé

skutečnosti a skutečnosti, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti, se uchovávají mimo spis, aby se s nimi nebylo možné seznámit při nahlížení do spisu.

Správní orgán umožní nahlédnout do spisu účastníkům řízení a jejich zástupcům, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Jiným osobám to umožní, prokážou-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků řízení, popř. dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Nevidomým osobám bude obsah spisu přečten. Na požádání správní orgán nevidomé osobě umožní pořízení zvukového záznamu. Správní orgán nevidomé osobě rovněž umožní, aby do spisu nahlížel její průvodce.<sup>52</sup> S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Odepřel-li správní orgán dané osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze dané osobě.

O úkonech, při nichž dochází ke styku správního orgánu s účastníky řízení nebo jinými dotčenými osobami, se vždy pořizuje **protokol**, tedy o ústním podání, o výsledku svědka, o výsledku znalce, o provedení důkazu listinou, o ohledání a o jiných úkonech. Opravy zřejmých nesprávností provádí oprávněná osoba, která je stvrdí svým podpisem. Každá oprava musí být provedena tak, aby původní zápis zůstal čitelný. Může-li mít oprava právní význam, účastníci řízení se o ní vyrozumí. V případě jiných oprav v protokolu, než jsou chyby v psaní a počtech, se o provedení opravy rozhodne usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Kromě protokolu je možno poříditi obrazový nebo zvukový záznam. Zákon stanovuje minimální povinné obsahové náležitosti protokolu<sup>53</sup>, další obsah protokolu bude vždy záviset na konkrétním úkonu, o kterém se bude sepisovat.

### 2.4.3 Doručování

Povinnost doručit písemnost má správní orgán, který jí vyhotovil. Může tak učinit sám prostřednictvím kteréhokoliv ze svých zaměstnanců, jenž by měl při tomto úkonu statut úřední osoby a byl by oprávněn zjišťovat totožnost adresátů. Tento postup, stejně jako využití obecního úřadu v místě, kam se doručuje, případně Policie ČR či obecní policie, nebude zřejmě v praxi nejčastěji využíván. Stejně jako v současné době lze i do budoucna předpokládat, že správní

---

<sup>52</sup> viz ust. § 38 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>53</sup> Protokol tedy musí obsahovat místo a čas, označení úkonů, které jsou předmětem zápisu, údaje o identifikaci přítomných osob, vylíčení průběhu předmětných úkonů, označení správního orgánu, jméno, příjmení a funkci úřední osoby.

orgány budou při doručování nejvíce využívat služeb provozovatele poštovních služeb, tedy nejčastěji České pošty, ale správní orgán má možnost zvolit i jiného provozovatele, který bude poskytovat třeba levnější či kvalitnější služby, ovšem pouze za předpokladu, že bude schopen zajistit doručování způsobem, jež správní řád u některých druhů písemností vyžaduje, tedy do vlastních rukou.

Povinností správního orgánu není doručovat písemnosti na adresu trvalého pobytu fyzických osob či sídla právnických osob. Nově má před těmito adresami přednost adresa, kterou si sám účastník zvolí jako adresu pro doručování. Jako další projev přiblížení veřejné správy požadavkům veřejnosti je nově umožněno doručovat veškeré písemnosti elektronicky. Takový způsob doručování ovšem vyžaduje jednak určitou úroveň technického vybavení, klade vyšší nároky na zabezpečení a k platnému doručení je nezbytná aktivní součinnost adresáta.

Nový správní řád taxativně stanovuje, které písemnosti je nutné doručovat do vlastních rukou. Jedním z projevů zásady veřejné správy jako služby veřejnosti je nově upravený institut zmocněnce pro doručování, jenž není zástupcem účastníka řízení. Jeho jediným oprávněním je přebírání písemností, které se doručují do vlastních rukou jiné fyzické osobě. Účastník řízení může požádat o doručování písemností, jež se ze zákona doručují do vlastních rukou, jiným způsobem, např. běžnou poštovní zásilkou. Toho mohou využít např. obyvatelé menších obcí, kteří by jinak byli nuceni vyzvednout si písemnost na mnohdy vzdálené pobočce pošty ve městě. Kromě toho se účastník řízení může práva na doručování některých rozhodnutí úplně vzdát.<sup>54</sup>

Správní řád upravuje v souvislosti s doručováním písemností dvě skupiny adresátů, a to fyzické osoby a právnické osoby. U fyzických osob je potom ještě třeba rozlišovat, zda je jim písemnost doručována v souvislosti s jejich podnikatelskou činností. Potom mají stejné postavení jako právnické osoby. Tento rozdíl má zásadní vliv na situaci, kdy není v okamžiku doručování na dané adrese nikdo zastížen. Pouze fyzická osoba, které nebyla písemnost určena do vlastních rukou doručována v souvislosti s její podnikatelskou činností, může za splnění zákonem stanovených podmínek zvrátit fikci doručení a může požadovat prominutí úkonu, který díky tomu, že správní orgán považoval písemnost za doručenu, zmeškala.

Lhůta, po které nastává fikce doručení, se prodlužuje z předešlých 3 na 10 dnů. Doručovatel, potažmo správní orgán, není povinen zjišťovat, zda se adresát v místě doručování zdržuje. Fikce doručení nastává automaticky ze zákona uplynutím 10 dnů ode dne, kdy byla písemnost po

---

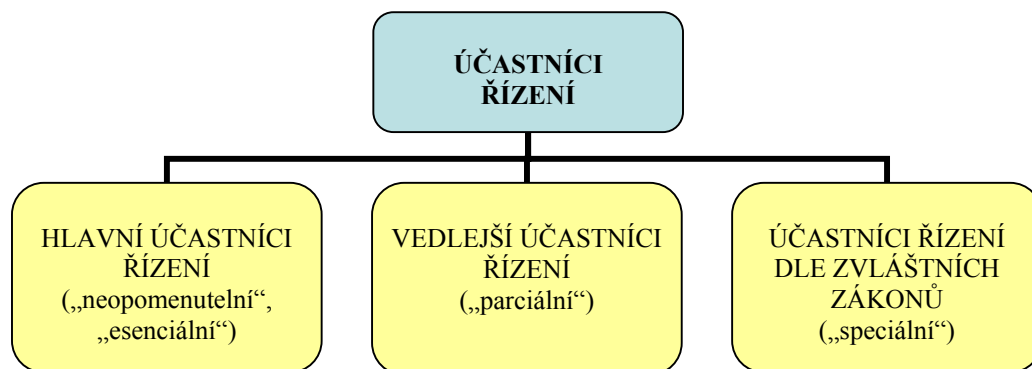
<sup>54</sup> viz ust. § 72 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení

neúspěšném pokusu o doručení **uložena** a připravena k vyzvednutí, bez ohledu na to, zda se adresát na uvedené adrese zdržoval či nikoliv. Ačkoliv to ze zákona výslovně nevyplývá, lze říci, že případně-li poslední den této lhůty na sobotu, neděli či svátek, posouvá se její konec na nejbližší příští pracovní den. Písemnost se po uplynutí 10 dnů považuje za doručenu i v případě, že si ji adresát vyzvedne např. 12. den, což je také možné, neboť je uložena po dobu 15 dnů. Pouze „nepodnikající“ fyzická osoba může tuto situaci změnit tím, že dodatečně prokáže, že si nemohla ze závažného důvodu písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout.

Adresátům působícím v cizině se doručuje prostřednictvím pošty nebo příslušného orgánu státní správy, který je k doručování písemností do ciziny pověřen. Pokud se tímto způsobem nepodaří písemnost doručit, ustanoví správní orgán opatrovníka.

Správní řád dále upravuje institut doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky vyvěšené na úřední desce. Správní orgán může na úřední desce vyvěsit místo doručované písemnosti pouze oznámení o možnosti převzít tuto písemnost. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup, na internetu. Není-li správní orgán schopen zajistit zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup, uzavře s příslušnou obcí s rozšířenou působností veřejnoprávní smlouvu o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup. Správní orgán neustanoví účastníkovi řízení opatrovníka, ale bude doručovat veřejnou vyhláškou v případech, kdy mu není v řízení ukládána povinnost či odnímáno právo. Opatrovník se tedy neustanoví a doručení veřejnou vyhláškou se provede v případě, že účastníkovi řízení nebude písemnost zhoršovat situaci tím, že mu ukládá povinnost či odnímá právo.

## 2.5 Účastníci řízení a zastoupení



Obrázek 1: Dělení účastníků řízení podle rozsahu procesních práv

**Účastníky** řízení nový správní řád dělí podle rozsahu jejich procesních práv do tří kategorií, jak je patrné z předchozího obrázku.

*Hlavní účastníci*, tj. žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí v řízení o žádosti, a nebo dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají v řízení z moci úřední. Např. ti, kterým je uložena povinnost zaplatit pokutu. Jsou to osoby, o jejichž právech a povinnostech se jedná.

*Vedlejší účastníci*, tj. další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

*Účastníci dle zvláštních zákonů*, tj. osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení žadatelů nebo těch povinných, jestliže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Jinak mají postavení dalších dotčených osob.

Nová úprava správního řádu vybavuje **procesními právy** pouze účastníky neopomenutelné. Nový správní řád tak dává přednost ochraně dobré víry neopomenutelných účastníků před procesními právy ostatních účastníků. Tento rozdíl má vážné důsledky v celém řízení.<sup>55</sup>

S otázkou **procesní způsobilosti fyzických osob** se nová úprava správního řádu vypořádává velmi podobně jako úprava předešlá.<sup>56</sup> Nově je upraveno postavení „nesvéprávných“ fyzických osob, protože opravňují správní orgán k tomu, aby jim poskytl příležitost vyjádřit se v průběhu řízení k věci. Současně je stanovena povinnost správního orgánu zjistit názor nezletilého dítěte, pokud je účastníkem řízení, a přihlídnout k němu.

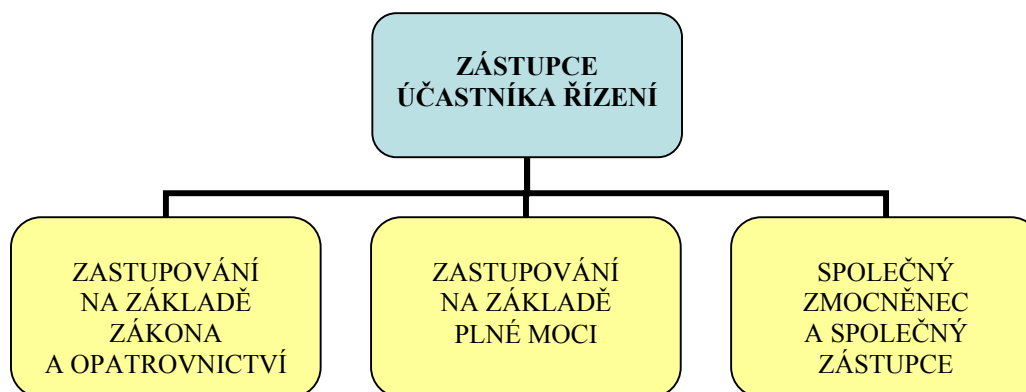
**Procesní způsobilost právnických osob** nový správní řád svěřuje tomu, kdo jedná za právnickou osobu před soudem podle občanského soudního řádu. Nová je dále explicitní úprava **procesní způsobilosti v případě územních samosprávných celků**, podle které je oprávnění činit úkony za ÚSC svěřeno osobě zastupující ÚSC navenek. Tato osoba může dále pověřit zaměstnance nebo člena zastupitelstva.

---

<sup>55</sup> Např. nedoručení rozhodnutí sousedovi, tedy vedlejšímu účastníkovi, nemá vliv na nabytí právní moci rozhodnutí, ale nedoručení rozhodnutí stavebníkovi, tedy hlavnímu účastníkovi, způsobí, že rozhodnutí nenabude právní moci.

<sup>56</sup> Pojímá ji jako způsobilost k právním úkonům opírající se o ust. § 8 a 9 Občanského zákoníku.





Obrázek 2: Možnosti zastupování účastníka řízení

**Zástupcem** účastníka je tedy zákonný zástupce, opatrovník nebo zmocněnec. Zástupcem účastníků, jejichž zájmy si neodporují, může být i společný zmocněnec nebo společný zástupce. Zástupce v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. V pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení. V pochybnostech je za účastníka řízení považován každý, kdo o sobě tvrdí, že je účastník, dokud se neprokáže opak. O tom, zda někdo je či není účastníkem řízení, rozhoduje správním orgán usnesením.

Nový správní řád řeší problematiku **dotčených orgánů**.<sup>57</sup>, tj., o kterých to stanovuje zvláštní zákon, a orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření. To je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Postavení dotčeného orgánu mají také územní samosprávné celky, pokud se věc týká jejich práva na samosprávu. Dotčené orgány nemohou vydávat rozhodnutí, a to ani společně se správním orgánem.

## 2.6 Lhůty a počítání času

Správní orgán účastníkovi řízení určí **přiměřenou lhůtu** k provedení úkonu, pokud ji tedy nestanoví zákon. Tuto lhůtu může správní orgán prodloužit, když o to účastník řízení požádá.

Je-li provedení určitého úkonu vázáno lhůtou, tak se do běhu lhůty nepočítá ten den, kdy došlo ke skutečnosti, která určuje počátek lhůty. Lhůty určené dle týdnů, měsíců a let končí uplynutím dne, který se shoduje se dnem, kdy ke skutečnosti určující počátek lhůty došlo. Jestliže případně konec lhůty na sobotu, neděli či svátek, tak je posledním dnem nejbližší

<sup>57</sup> ustanovení § 136 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení

pracovní den. V případě, že je poslední den lhůty učiněno podání u příslušného správního orgánu nebo je-li podání učiněno na poště, je lhůta zachována. Lhůta je dále zachována, když je poslední den lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně<sup>58</sup>, který toto podání bezodkladně postoupí příslušnému orgánu. V pochybnostech se lhůta považuje za zachovanou, jestliže se neprokáže opak.

Novým institutem je **navrácení v předešlý stav**, který si vyžádala praxe. Navrácením v předešlý stav se rozumí prominutí zmeškaného úkonu, který se musí provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě. Dále se jím rozumí povolení zpětvzetí podání a povolení změny obsahu podání, která by jinak nemohla být učiněna. Při navrácení v předešlý stav se musí dodržovat především ochrana dobré víry ostatních účastníků.

O prominutí zmeškání úkonu může účastník řízení požádat do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která bránila podateli úkon učinit. Zmeškání úkonu nelze prominout po uplynutí 1 roku. Správní orgán může požádání o prominutí zmeškání úkonu přiznat odkladný účinek. Správní orgán zmeškání úkonu prominout ale nemusí.<sup>59</sup> O prominutí či neprominutí zmeškání úkonu se rozhoduje usnesením.

## 2.7 Postup před zahájením řízení

Zcela nově je ve správním řádu upraven postup správního orgánu ještě předtím, než je vlastní správní řízení zahájeno. Správní orgán může činit pouze takové úkony, které nový správní řád v této fázi procesu výslovně umožňuje provádět.

V novém správním řádu je obecně upravena povinnost správního orgánu přijímat a ve stanovené třicetidenní lhůtě vyřizovat podněty k zahájení řízení z moci úřední. Správní orgán je povinen zahajovat řízení z moci úřední, pokud se dozví skutečnosti, které zahájení takového řízení odůvodňují. Nadřízený správní orgán učiní opatření proti nečinnosti v případě, kdy by správní orgán ve stanovené lhůtě řízení z moci úřední nezahájil.

Smyslem **institutu vysvětlení**<sup>60</sup> je poskytnout správnímu orgánu v zákoně oporu pro provedení úkonu, který by mu měl kromě jiného sloužit i k posouzení toho, zda v určité věci

---

<sup>58</sup> K podání u správního orgánu vyššího stupně, tedy odvolacího orgánu, musí mít účastník vážné důvody, kvůli kterým nemůže podání učinit u věcně a místně příslušného správního orgánu.

<sup>59</sup> Např. když by újma, která byla způsobena dotčením práv nabytých v dobré víře nebo dotčením veřejného zájmu, převýšila újmu hrozící podateli, tedy žadateli.

<sup>60</sup> ust. § 137 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení

správní řízení z moci úřední zahájí, či nikoliv. Když nemá správní orgán jinou možnost prověřit si určité skutečnosti, je oprávněn požadovat od kohokoliv vysvětlení. O tomto úkonu sepíše protokol, který ale v žádném případě nemůže později v průběhu správního řízení použít jako důkazní prostředek. V případě, že by správní orgán skutečnosti zjištěné tímto způsobem považoval za tak důležité, že by mu mohly sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí, musel by si konkrétní osobu předvolat v průběhu správního řízení znovu, tentokrát však již jako svědka.

Správní orgán může rovněž před zahájením řízení **přistoupit k zajištění důkazu**.<sup>61</sup> V případě, že existuje obava, že později nebude možné určitý důkaz provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, může správní orgán vydat usnesení o zajištění určitého důkazu, o kterém lze předpokládat, že může podstatně ovlivnit rozhodování ve věci. Využití tohoto institutu bude přicházet v úvahu u neodkladných, neopakovatelných jevů, kde hrozí nebezpečí z prodlení.<sup>62</sup> O zajištění důkazu sepíše správní orgán protokol, který může být použit jako důkazní prostředek.

Smyslem institutu **předběžné informace**<sup>63</sup> je poskytnout potencionálnímu žadateli informaci o tom, zda lze určitý záměr uskutečnit jen po vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu a podle jakých hledisek bude správní orgán případnou žádost o vydání rozhodnutí posuzovat. Na základě této informace si může každý učinit vlastní úsudek o výsledku správního řízení, které by mohlo být zahájeno na základě jeho žádosti.

Správní řád dále obsahuje právní úpravu **odložení věci**. V případě, že bylo vůči správnímu orgánu učiněno podání, které vykazuje takové zásadní vady a nedostatky<sup>64</sup>, není řízení vůbec zahájeno a správní orgán svým usnesením věc odloží.

## 2.8 Zahájení a průběh řízení v prvním stupni

### 2.8.1 Zahájení řízení

Zahájit řízení je možné i podle nového správního řádu dvěma způsoby, a to buď na žádost účastníka nebo zahájení řízení z moci úřední.

---

<sup>61</sup> ust. § 138 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení

<sup>62</sup> např. ekologická havárie apod.

<sup>63</sup> ust. § 139 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení

<sup>64</sup> např. anonymní žádost, podání, které vůbec nenáleží k vyřízení orgánům vykonávajícím působnost v oblasti veřejné správy – žaloba o rozvod manželství apod.

**Řízení o žádosti** je zahájeno okamžikem, kdy žádost dojde příslušnému správnímu orgánu. Pokud zákon nebo povaha věci předpokládá podání žádosti více žadateli současně, není řízení zahájeno, dokud žádost nepodal poslední z nich. Ostatním žadatelům se přitom jejich žádosti nevracejí. Nová úprava také počítá s různými „stupni“ vad žádosti. Vady odstranitelné pomůže správní orgán žadateli odstranit nebo jej vyzve k jejich odstranění v přiměřené lhůtě. V takovém případě správní orgán může, ale nemusí, řízení přerušit. Jinak je tomu u žádostí zatížených vadami neodstranitelnými, jinými slovy žádostí právně nepřipustných, které správní orgán neprojednává a řízení musí vždy zastavit.<sup>65</sup> Žadatel může pouze vzít žádost zpět nebo zúžit její předmět. Rozšíření předmětu žádosti není v moci žadatele a může ji povolit pouze správní orgán, pokud podateli hrozí vážná újma.

**Řízení z moci úřední** je zahájeno okamžikem, kdy správní orgán oznámí zahájení řízení hlavnímu účastníkovi, a je-li hlavních účastníků více, pak v okamžiku, kdy oznámil zahájení prvním z nich. V případě, že hlavní účastník není správnímu orgánu znám, je zahájení řízení z moci úřední vázáno na doručení prvním účastníkovi, tedy vedlejšímu nebo speciálnímu. Správnímu orgánu je dále uložena povinnost bezodkladně uvědomit všechny ostatní účastníky.

Ve správním řízení mohou nastat **překážky**. Může jít o překážku věci zahájené (litispendence), která brání správnímu orgánu zahájit řízení, pokud bylo v téže věci a z téhož důvodu zahájeno řízení u jiného správního orgánu. Nebo může jít o překážku věci rozhodnuté (rei iudicata), která brání správnímu orgánu přiznat právo či uložit povinnost, pokud bylo o téže právu či povinnosti téže osoby ze stejného důvodu již rozhodnuto.

## 2.8.2 Ústní jednání

Správní orgán nařídí ústní jednání v případech, kdy to stanoví zákon a jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejméně s pětidenním předstihem. Tuto povinnost nemá vůči účastníkovi, který se práva účastni na ústním jednání vzdal. Ústní jednání je neveřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část veřejné jsou. Při určování veřejného ústního jednání dbá správní orgán na ochranu utajovaných skutečností a na ochranu práv účastníků řízení, zejména práva na ochranu osobnosti, jakož i na ochranu mravnosti. Z důvodu ochrany mravnosti mohou být z účasti na ústním jednání

---

<sup>65</sup> Právně nepřístupnou žádostí je např. žádost třináctiletého chlapce o vydání řidičského průkazu.

vyloučeny nezletilé osoby. O provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči tomu účastníkovi řízení, který se vzdal práva účasti při dokazování. Jestliže účastník, o jehož právech a povinnostech se jedná, požádá, aby ústní jednání bylo veřejné, správní orgán mu vyhoví, ale pouze pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům řízení. O návrhu rozhodne správní orgán usnesením, které se pouze poznamená do spisu.

### 2.8.3 Podklady pro vydání rozhodnutí

V novém správním řádu uveden demonstrativní výčet institutů, které mohou správnímu orgánu sloužit jako podklady pro vydání rozhodnutí.



Obrázek 3: Možné podklady pro vydání rozhodnutí

Kromě těchto výslovně uvedených institutů může správní orgán samozřejmě jako podklad pro vydání rozhodnutí využít i další poznatky, které v průběhu řízení získá a které mají ve vztahu k předmětu řízení vypovídací hodnotu<sup>66</sup>.

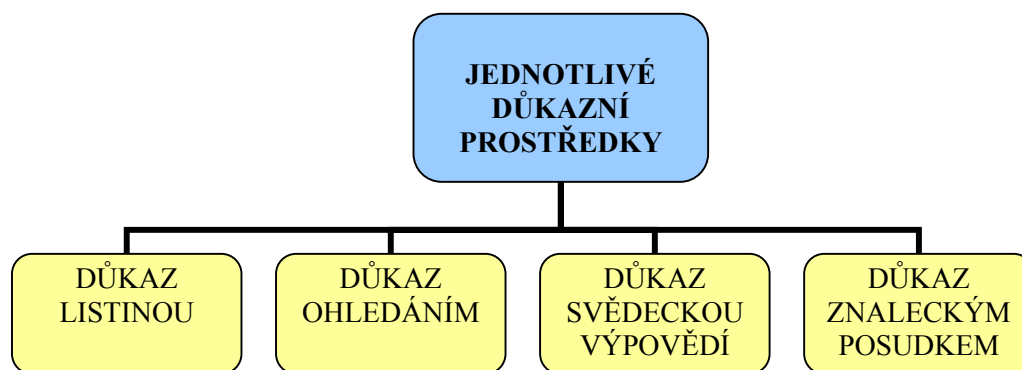
Povinnost opatřit podklady pro vydání rozhodnutí má zásadně správní orgán, přičemž účastníci řízení mají správnímu orgánu při jejich opatřování poskytovat maximální součinnost.

Správní orgán vždy zjišťuje všechny okolnosti, které jsou v daném případě důležité pro ochranu veřejného zájmu. Zásada materiální pravdy se uplatní v těch případech, kdy má správní

<sup>66</sup> vypovídací hodnota, tj. poznatky, které přispějí správnímu orgánu ke zjištění takového stavu věci, který je k vydání rozhodnutí v dané věci vyžadován

orgán svým rozhodnutím uložit z moci úřední povinnost.<sup>67</sup> V těchto případech je správní orgán povinen zjistit, i bez návrhu, všechny důležité okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Naproti tomu v řízení o žádosti správní orgán, aniž by musel zjišťovat skutečný stav věci, žádost zamítne v okamžiku, kdy zjistí jedinou skutečnost, která jí znemožňuje vyhovět. Zásada materiální pravdy je potom zcela negována ve sporném řízení<sup>68</sup>, ve kterém správní orgán vychází z důkazů, jež navrhnou účastníci řízení, a sám žádné podklady pro vydání rozhodnutí obstarávat nemusí.

Nejdůležitějším podkladem pro vydání rozhodnutí jsou **důkazy**. Zákon opět obsahuje demonstrativní výčet nejběžnějších důkazních prostředků, ale správní orgán může k dokazování využít všech procesních poznatků, které přispějí ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.



Obrázek 4: Jednotlivé důkazní prostředky

Správní orgán hodnotí důkazy a další podklady ve smyslu zásady volného hodnocení důkazů, tedy podle své úvahy s ohledem na všechny další skutečnosti, které v průběhu řízení zjistí. Výjimku z této zásady tvoří důkaz veřejnou listinou. Obsah listin vydaných orgány veřejné moci v rozsahu jejich působnosti považuje správní orgán za pravdivý, ledaže by byl prokázán opak, například jinou veřejnou listinou. Kromě veřejné listiny je privilegovaným podkladem pro vydání rozhodnutí i závazné stanovisko dotčeného orgánu, jež je závazné pro výrokovou část rozhodnutí.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> např. správní trestání

<sup>68</sup> ust. § 141 nového správního řádu

<sup>69</sup> ust. § 149 zákona č. 500/2004, správní řád

Účastníci řízení mají povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení. Zákon nestanovuje za porušení této povinnosti nějakou bezprostřední hrozbu sankcí, např. pořádkovou pokutou, ale v důsledku může být sankcí za nesplnění této povinnosti třeba i neúspěch v řízení.

V případě, že je pro zjištění stavu věci důležitá *listina*, kterou nemá správní orgán k dispozici, může vydat usnesení, na jehož základě je ten, kdo má takovou listinu u sebe, povinen předložit ji správnímu orgánu. Předložení listiny je zakázáno nebo ho lze odmítnout ze stejných důvodů jako v případě svědecké výpovědi. Čestným prohlášením je možné nahradit pouze předložení listiny, a to v případě, že by to umožňoval zvláštní zákon. Jiné důkazní prostředky čestným prohlášením nově nahradit nelze.

Stejně jako u listiny je každý, kdo má u sebe věc, která přispěje ke zjištění stavu věci, povinen předložit ji správnímu orgánu nebo strpět její *ohledání* na místě<sup>70</sup>. Pro zákaz nebo odmítnutí ohledání platí stejná úprava jako v případě svědecké výpovědi.

Správní orgán může kohokoliv, kdo není účastníkem řízení, vyslechnout jako *svědka*. Předtím ho poučí o povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčet stejně jako o okolnostech, které znemožňují svědeckou výpověď podat<sup>71</sup>. Dále ho poučí o možnosti odepřít svědeckou výpověď v případě, že by jí svědek způsobil sám sobě nebo osobě blízké nebezpečí postihu pro trestný čin nebo jiný správní delikt.

Ve výjimečných případech, kdy závisí rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které nemá ani správní orgán a ani nelze posouzení těchto skutečností opatřit od jiného správního orgánu, ustanoví správní orgán *znalce*. Znalci správní orgán zároveň uloží, aby ve stanovené lhůtě vypracoval písemný znalecký posudek, který správní orgán v řízení použije jako důkazní prostředek. Případně může správní orgán znalce také vyslechnout.

V okamžiku, kdy správní orgán ukončí dokazování a má k dispozici všechny podklady potřebné pro vydání rozhodnutí, je jeho povinností dát účastníkům řízení možnost **vyjádření**.

S problematikou podkladů pro vydání rozhodnutí souvisí dále **institut předběžné otázky**. Podle tohoto ustanovení bude správní orgán postupovat v případě, kdy je v řízení nezbytně nutné vyřešit otázku, o které dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. K řešení takové otázky může být příslušný jiný orgán veřejné moci nebo i sám správní orgán, přičemž o ní nelze rozhodnout ve společném řízení. Tato situace vyplývá ze skutečnosti, že zákon za správní orgán považuje

---

<sup>70</sup> např. u nemovitosti

<sup>71</sup> např. svědectví o utajovaných skutečnostech a skutečnosti, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti

například celý městský úřad, a nikoliv jeho jednotlivé odbory. Situace, kdy rozhodnutí jednoho odboru závisí na řešení otázky, o které rozhoduje jiný odbor, nebude potom nikterak výjimečná. Správní orgán si může o předběžné otázce sám učinit úsudek nebo může někoho vyzvat, aby vyvolal řízení o této otázce u příslušného orgánu, případně může dát sám podnět k zahájení takového řízení. Do doby, než příslušný orgán o předběžné otázce rozhodne, je na zvážení správního orgánu, zda přeruší řízení.

#### 2.8.4 Zjištění účelu a průběhu řízení

Nová úprava správního řádu si klade za cíl nápravu toho, aby měly správní orgány k dispozici efektivní nástroje, kterými by mohly dotčené osoby donutit, aby svým jednáním nezdržovaly průběh řízení a nepřispívaly ke zmaření vydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Zároveň je však třeba uvést, že správní orgán musí zajišťovacích prostředků využívat vždy pouze v těch případech, kdy je to nezbytně nutné, a volbu konkrétního institutu, který použije, musí provést vždy takovým způsobem, aby nedocházelo k nadbytečnému zatěžování dotčených osob, tedy v souladu s požadavky zásady subsidiarity. Výčet zajišťovacích prostředků je taxativní a správní orgán nemůže použít, s výjimkou neformálních úkonů<sup>72</sup>, žádných jiných institutů. Všechny tyto prostředky lze využít teprve po zahájení řízení.

Zákon dává správnímu orgánu možnost **předvolat** osobu, jejíž osobní účast je při úkonu v řízení k provedení tohoto úkonu nutná. Správní orgán bude tohoto ustanovení využívat nejčastěji ve vztahu k účastníkům řízení a svědkům, ale vedle těchto osob může předvolat kohokoliv jiného, je-li to k provedení úkonu nezbytně nutné.

Nový správní řád výslovně klade na předvolání požadavek písemné formy. Předvolání se musí doručovat do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem. Pokud tedy v řízení nehrozí nebezpečí z prodlení, bude třeba, aby správní orgán předal předvolání k poštovní přepravě zhruba 15 dnů před datem, kdy má proběhnout úkon, ke kterému je dotčená osoba předvolávána. Pokud předvolání splňuje všechny formální požadavky a má všechny předepsané obsahové náležitosti, je ten, komu je doručováno, povinen výzvě v něm obsažené vyhovět a na předvolání správního orgánu se dostavit. Jedinou výjimkou je situace, kdy předvolaný má závažné důvody pro to, aby se nedostavil. V takovém případě je jeho povinností bezodkladně se správnímu orgánu omluvit.

---

<sup>72</sup> např. domluva



V případě, že účastník řízení či svědek byl správním orgánem řádně předvolán a na předvolání se bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů nedostavil, může správní orgán vydat usnesení, na jehož základě bude tato osoba **předvedena** Policií ČR nebo jiným ozbrojeným sborem, který také zajistí řádné doručení tohoto usnesení. Nově se u předvedení vyžaduje pouze jedno neúspěšné předvolání, správní orgán nemusí před tím, než k předvedení přikročí, činit opětovné předvolání.

Správní orgán může z moci úřední nebo na požádání účastníka řízení ještě před tím, než vydá rozhodnutí ve věci samé, zatímně upravit postavení účastníků řízení tím, že vydá **předběžné opatření**, kterým účastníkovi řízení nebo jiné osobě přikáže něco vykonat, něčeho se zdržet či něco strpět anebo zajistí věc důležitou pro řízení či pozdější exekuci. Zákon stanovuje speciální desetidenní lhůtu pro vydání rozhodnutí o předběžném opatření v případě, kdy o jeho vydání požádá účastník řízení. Jelikož je zřejmé, že předběžné opatření ztratí význam, jakmile správní orgán ve věci rozhodne, pozbývá účinnosti nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným.

Správní orgán může svým rozhodnutím uložit **pořádkovou pokutu** tomu, kdo některým z taxativně vymezených způsobů naruší účel nebo průběh řízení. Horní hranice sazby pořádkové je Kč 50 000,-. Správní orgán při stanovení konkrétní výše pokuty musí vždy přihlédnout k závažnosti následku a k významu předmětu řízení.

V případech, kdy dochází k rušení pořádku při ústním jednání nebo při ohledání na místě, může správní orgán po předchozím upozornění toho, kdo svým nepřístojným chováním pořádek ruší, **vykázat z místa konání úkonu**. Nelze však vykázat osobu, která má k prostoru, kde úkon probíhá, vlastnické nebo užívací právo.

Smyslem tohoto nového institutu je dát účastníkovi řízení možnost, aby složil peněžitou či nepeněžitou **záruku**, která bude sloužit k zajištění účelu řízení. Tím, že správní orgán přijme nabídku účastníka ke složení záruky, se zvýší pravděpodobnost, že řízení nebude zdržovat, neboť v případě, kdy by nesplnil povinnost, za jejíž splnění záruku složil, propadla by záruka tomu, kdo by byl oprávněn z exekuce. V případě, že by tak stanovil zvláštní zákon, mohl by správní orgán využívat tohoto institutu nejen na požádání účastníka řízení, ale i z moci úřední.

## 2.8.5 Přerušování řízení a zastavení řízení

Zákon obsahuje taxativní výčet důvodů, ve kterých správní orgán může svým usnesením **přerušit** dříve zahájené probíhající **správní řízení**.<sup>73</sup>

Pokud nastane některý z důvodů přerušování řízení, je zcela na zvážení správního orgánu, zda v případě, že nastane některý z uvedených důvodů, řízení přeruší, či nikoliv. Při rozhodování o tom, zda vydat usnesení o přerušování řízení, by měl správní orgán přihlížet na jedné straně k tomu, že pokud řízení přeruší, neběží mu lhůta pro vydání rozhodnutí, a nemůže se tedy stát, že by vůči němu bylo uplatněno některé z opatření proti nečinnosti. Na druhé straně však tím, že správní orgán řízení přeruší, nemůže dále v rámci řízení činit žádné úkony, které by směřovaly ke zjištění stavu věci a vydání rozhodnutí.

Výjimkou z uvedeného pravidla o možnosti přerušit ve stanovených případech probíhající řízení je požádání hlavního účastníka řízení, které bylo zahájeno na základě jeho žádosti. V takovém případě nemá správní orgán na vybranou a řízení přerušit musí.

Po dobu přerušování řízení může správní orgán stejně jako účastníci řízení činit pouze procesní úkony, jejichž provedení zákon výslovně umožňuje. Dalším důsledkem přerušování řízení je přerušování běhu lhůt k provedení úkonů a k vydání rozhodnutí, přičemž lhůta pro vydání rozhodnutí přestane běžet dnem, kdy nastal některý z důvodů přerušování řízení a neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušování řízení skončilo.

Po dobu přerušování řízení je povinností správního orgánu monitorovat situaci. V okamžiku, kdy zjistí, že odpadl důvod, pro který bylo řízení přerušeno, nebo uplynula lhůta, kterou určil ve svém usnesení, v řízení pokračuje, o čemž účastníky řízení vhodným způsobem vyrozumí.

Zákon stanovuje taxativní výčet důvodů, kdy správní orgán svým usnesením **správní řízení zastaví**. Rozlišuje důvody zastavení řízení o žádosti a důvody zastavení řízení vedeného z moci úřední. Pokud nastane některý z důvodů, které stanovuje zákon, je správní orgán povinen řízení zastavit.

Důvodem zastavení řízení o žádosti je zpětvzetí žádosti. Zde dochází k posílení postavení hlavního účastníka, tedy žadatele, neboť se zastavením řízení nemusí souhlasit všichni další

---

<sup>73</sup> Jedná se o situace, kdy správní orgán vyzývá žadatele k odstranění nedostatků žádosti, správní orgán vyzývá účastníka řízení k zaplacení příslušného správního poplatku, probíhá řízení o předběžné otázce nebo jsou v souvislosti s řešením předběžné otázky činěny další stanovené úkony, dále potom v případě, kdy se ustanovuje opatrovník procesně nezpůsobilému účastníkovi nebo kdy tak stanoví v dalších případech zákon.

účastníci, ale mohou s ním souhlasit pouze případní další žadatelé, kteří budou mít ve většině případů shodné zájmy. Důvodem zastavení je dále podání zjevně právně nepřijatelné žádosti<sup>74</sup>. Dále potom neodstranění podstatných vad žádosti ve lhůtě, kterou stanovil správní orgán, nezaplacení příslušného správního poplatku ve lhůtě, kterou stanovil správní orgán. Dalším důvodem je situace, kdy se o téže žádosti vede řízení u jiného správního orgánu.<sup>75</sup> Důvodem zastavení řízení o žádosti je ve stanovených případech smrt nebo zánik žadatele. Dále potom případ, kdy se žádost stala zjevně bezpředmětnou. Ve všech těchto případech vydá správní orgán usnesení o zastavení řízení, které oznámí všem účastníkům řízení, kteří proti němu mohou podat odvolání.

Řízení vedené z moci úřední zastaví správní orgán usnesením v případě, kdy o téže věci bylo dříve zahájeno řízení u jiného správního orgánu, nebo jestliže odpadl důvod řízení<sup>76</sup>. Usnesení se pouze poznamená do spisu.

## 2.8.6 Rozhodnutí

Nový správní řád rozlišuje „rozhodnutí ve věci“ a „rozhodnutí o procesních otázkách“. **Rozhodnutí ve věci** je rozhodnutí, kterým správní orgán zakládá, mění či ruší práva a povinnosti účastníků nebo jím správní orgán autoritativně prohlašuje, že konkrétně určený účastník taková práva či povinnosti má, anebo nikoli. Takovéto rozhodnutí ve věci může potom mít formu „rozhodnutí“ nebo „příkazu“. Naproti tomu „**usnesení**“ je druh rozhodnutí nově vytvořený pro případy, kdy správní orgán rozhoduje o procesních otázkách, jako např. přerušování, zastavení, vyloučení pro podjatost, změna příslušnosti bude rozhodováno usnesením. V tomto místě je však třeba zdůraznit, že usnesením řeší správní orgán procesní otázku pouze v případech, kdy tak stanovuje zákon.

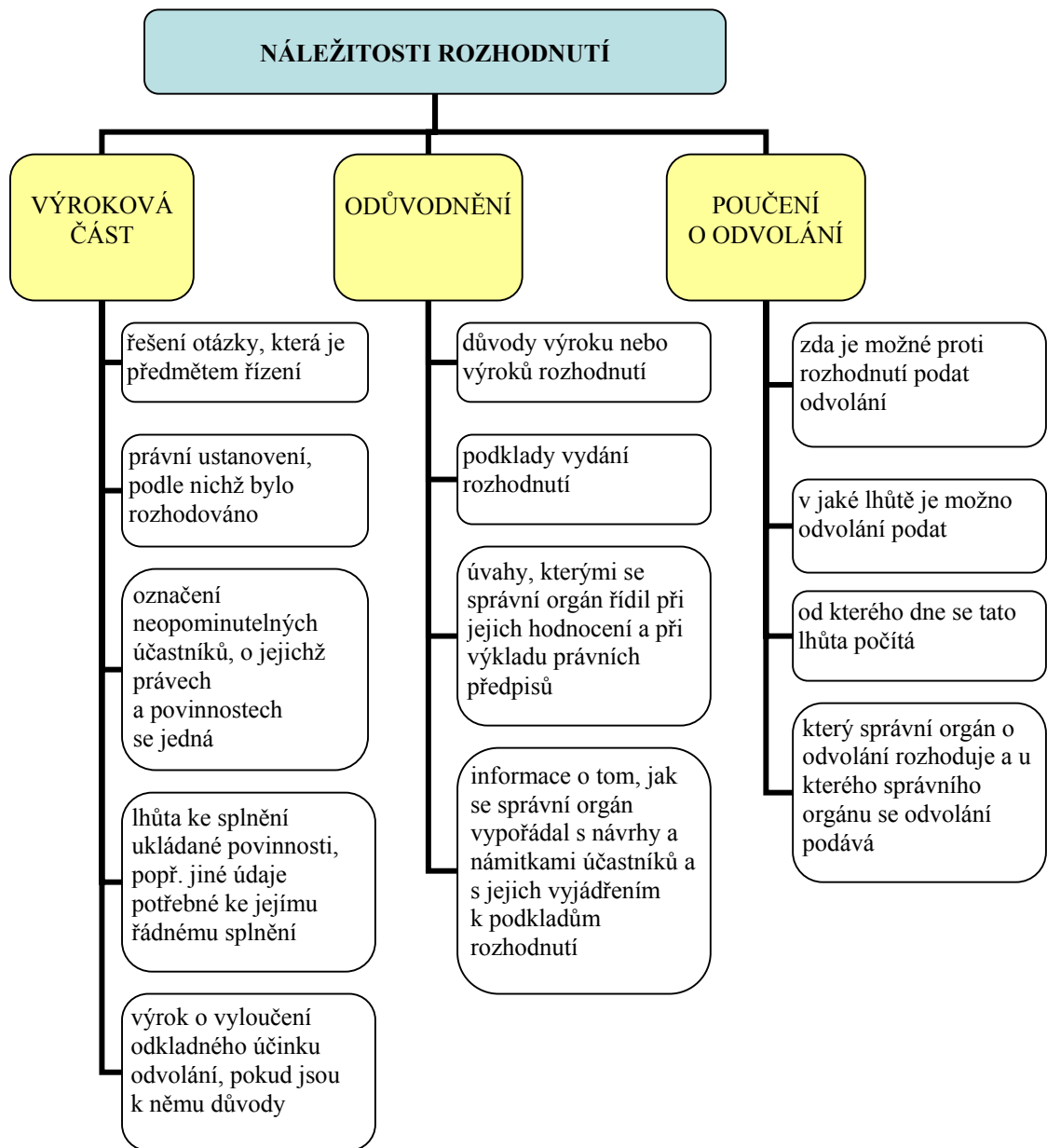
---

<sup>74</sup> Takovou nepřijatelnou žádostí je např. žádost, o které již bylo dříve pravomocně rozhodnuto.

<sup>75</sup> překážka litispendence podle ust. § 48 odst. 1 nového správního řádu

<sup>76</sup> např. zemřel či zanikl účastník řízení, zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká

Každé rozhodnutí musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti.



Obrázek 5: Náležitosti rozhodnutí

Rozhodnutí se **vyhotovuje** v písemné formě. V písemném vyhotovení rozhodnutí se uvede označení rozhodnutí, musí obsahovat označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možné nahradit doložkou „vlastní rukou“ či zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „za správnost vyhotovení“: s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí. Dále se uvedou jména a příjmení všech účastníků řízení.

*Elektronická verze rozhodnutí* se vyhotoví, pokud se na žádost účastníka má rozhodnutí doručit elektronicky. Vyhotoví ji úřední osoba, která za písemné vyhotovení rozhodnutí odpovídá. Na místě otisku úředního razítka vyjádří tuto skutečnost slovy „otisk úředního razítka“ a dokument podepíše svým zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb.

Písemně se rozhodnutí nevyhotovuje v případě, že tak stanoví zákon nebo když se účastníci řízení písemného rozhodnutí vzdají. Výroková část, odůvodnění a poučení o opravném prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam. Ústně vyhlášené rozhodnutí potvrdí správní orgán písemně, pokud tedy účastník písemné potvrzení požaduje.

Zřejmé nesprávnosti v písemných vyhotoveních rozhodnutí se nově opravují opravným usnesením, pokud byly součástí odůvodnění nebo poučení. Pokud však došlo k nesprávnosti ve výrokové části, vydá správní orgán opravné rozhodnutí. Forma opravy tedy nezáleží na významu nesprávnosti, ale na tom, do které části se nesprávnost promítla.

Rozhodnutí je **vydáno** okamžikem, kdy správní orgán předal stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení nebo provedl jiný úkon k doručení. Nebo ústním vyhlášením rozhodnutí v případě, že se účastník vzdá nároku na doručení jeho písemného vyhotovení. Dále potom vyvěšením veřejné vyhlášky nebo dále poznamenáním usnesení do spisu, ale jen u těch usnesení, která se do spisu poznamenávají.

**Lhůta** pro takto definované vydání rozhodnutí je bezodkladně. Nelze-li vydat rozhodnutí bezodkladně, tak ale nejpozději do 30 dnů. Tuto třicetidenní lhůtu lze prodloužit až o dalších 30 dnů z důvodu některých procesních průtahů.<sup>77</sup> Kromě toho lze třicetidenní lhůtu z důvodu dožádání, zpracovávání znaleckého posudku nebo doručování do ciziny prodloužit o dobu trvání těchto úkonů.<sup>78</sup>

Pravomocné rozhodnutí je **závazné** pro účastníky řízení a pro všechny správní orgány. Pouze rozhodnutí ve věcech statusových, tedy osobního stavu<sup>79</sup>, je závazné pro každého.

**Oznámení rozhodnutí** je způsob, jak se jeho adresát dozví o tom, jak správní orgán rozhodl. Písemné rozhodnutí se oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních

---

<sup>77</sup> např. ústní jednání, místní šetření, předvolání, předvedení, doručování veřejnou vyhláškou tomu, komu se nedaří doručovat, zvláště složitý případ

<sup>78</sup> v případě, že dožádaný orgán neprovede dožádání ve stanovené lhůtě nebo znalec nezpracuje posudek ve lhůtě, kterou mu k tomu správní orgán stanovil, prodlužuje se o celou dobu úkonu, když tato doba porušuje stanovenou lhůtu

<sup>79</sup> např. státní občanství

rukou účastníků řízení. Lze doručovat i na elektronickou adresu, když o to účastník řízení požádá. Rozhodnutí, které se nevyhotovuje v písemné formě, se oznamuje ústním vyhlášením. Ústní vyhlášení má účinky oznámení v případě, že se účastník současně vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. Tato skutečnost se poznamená do spisu.

Správní řád upravuje vyslovení **nicotnosti rozhodnutí** nadřízeným orgánem jako důsledek věcné nepřislušnosti správního orgánu k vydání rozhodnutí. Správní orgány jsou povinny dát příslušnému správnímu orgánu podnět k prohlášení nicotnosti. Dalším druhem nicotnosti je nicotnost vyslovovaná soudem.

**Usnesení** správní orgán vydává pouze tehdy, když to stanovuje zákon. Existují *usnesení, která se oznamují*. Pokud správní orgán usnesení oznamuje, činí to stejným způsobem, jako by oznamoval rozhodnutí ve věci. Proti oznámenému usnesení se lze odvolat, nevyklučuje-li to zákon. Odvolání ovšem nemá odkladný účinek. Dále existují *usnesení, která se pouze poznamenávají do spisu*. V případě takového usnesení je povinností správního orgánu účastníky pouze vhodným způsobem uvědomit o jeho existenci. Důsledkem neoznamování usnesení je skutečnost, že se proti němu nelze odvolat a jediným nástrojem účastníka nespokojeného s takovým usnesením je potom stížnost. *Speciálními typy usnesení* je exekuční příkaz a exekuční výzva. V novém správním řádu potom nalezneme „nepřímou novelu“ dosavadních právních předpisů, v jejímž důsledku budou správní orgány v případech, ve kterých se podle správního řádu vydává usnesení, vydávat usnesení navzdory tomu, že jiný dosavadní právní předpis předpokládá vydání rozhodnutí.<sup>80</sup>

### 2.8.7 Náklady řízení

Náklady řízení jsou zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, a to včetně správního poplatku, ušlého výdělku účastníků a jejich zákonných zástupců, nákladů důkazů, tlumočného a odměny za zastupování. Náklady nese správní orgán nebo dotčený orgán a účastník, nestanoví-li zákon jinak. Prováděcí předpis stanoví rozsah náhrady a také paušální částky nákladů, které hradí účastník, který řízení vyvolal porušením právní povinnosti.

---

<sup>80</sup> ust. § 181 nového správního řádu

## 2.9 Ochrana před nečinností správního orgánu

Ochrana před nečinností správního orgánu je konstruována na základě obecné zásady o rychlosti řízení a na základě snahy vyhnout se neurčitému stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí a zlepšit tak procesní postavení účastníka a lhůt pro výkon jiných správních činností, jako je dožádání nebo přijímání podnětů k zahájení řízení z úřední moci.<sup>81</sup>

Zákon sou konstrukcí každé nedodržení lhůty k vydání rozhodnutí posuzuje jako podezření z nečinnosti a ukládá nadřízenému správnímu orgánu povinnost učinit opatření, jakmile se o tom dozví. Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i v tom případě, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech, které zahájení řízení z moci úřední odůvodňují. Nadřízený správní orgán může opatření proti nečinnosti učinit i v případě, že je z okolností zřejmé, že příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti, nebo když nedodrží lhůtu pro zahájení řízení z moci úřední anebo nemůže v řízení řádně pokračovat. Když uplynou lhůty pro vydání rozhodnutí, může účastník řízení podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.

Nadřízený správní orgán může nečinnému správnímu orgánu přikázat, aby ve stanovené lhůtě učinil opatření, která zjednájí nápravu nebo vydal rozhodnutí. Dále může nadřízený správní orgán usnesením převzít věc a místo nečinného správního orgánu rozhodnout nebo může usnesením k vedení řízení pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu. Nadřízený správní orgán může také usnesením příslušnému nečinnému orgánu přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí.

## 2.10 Odvolací řízení

Správní řízení vychází obecně ze zásady dvojinstančnosti<sup>82</sup>, proto je možné řádným opravným prostředkem, tedy **odvoláním**, napadnout jakékoliv správní rozhodnutí.<sup>83</sup> Správní

---

<sup>81</sup> Vlastní úpravu ochrany před nečinností obsahuje soudní řád správní. Podle ust. § 79 odst. 1 soudního řádu správního soudní ochrana před nečinností nastoupí až v okamžiku, kdy ochrana prostředky správního práva selhala.

<sup>82</sup> zásada dvojinstančnosti je navíc doplněna předpokládaným přezkumem správních aktů ve správním soudnictví, a to z větší části v tzv. plné jurisdikci podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech

<sup>83</sup> tedy nejen rozhodnutí ve věci, kterým se celé správní řízení končí, ale i dílčí procesní rozhodnutí – usnesení

orgán v žádném případě nemůže na základě vlastního správního uvážení vyloučit možnost podat proti svému rozhodnutí odvolání. Vyloučit odvolání může pouze zákon.<sup>84</sup>

Proti konkrétnímu rozhodnutí se mohou odvolat ti účastníci řízení, kterým se rozhodnutí oznamuje, za předpokladu, že se po oznámení rozhodnutí svého práva na odvolání nevzdají. Nemusí tedy být pravidlem, že proti všem dílčím usnesením v rámci jednoho správního řízení se mohou odvolat všichni účastníci tohoto řízení. Jestliže účastník, který svého práva podat odvolání využil, následně vezme své odvolání zpět, nemůže ho už podat znovu. Pokud je odvolatel jediným účastníkem řízení a vezme podané odvolání zpět, nabývá rozhodnutí následujícím dnem právní moci.

**Odvolání** se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, ale nově je povinnost odvolatele podat je v potřebném počtu stejnopisů tak, aby všichni účastníci i správní orgán měli po jednom stejnopisu.<sup>85</sup>

**Odvolací lhůta** činí 15 dnů ode dne, kdy bylo rozhodnutí účastníkovi oznámeno, přičemž zvláštní zákony mohou stanovit lhůtu jinou. Odvolání nelze podat před okamžikem vydání rozhodnutí, proti kterému směřuje, takové odvolání by bylo nepřipustné. Pokud se správní orgán dopustí chyby v poučení o opravném prostředku, případně účastníkovi takové poučení vůbec neposkytne, počíná odvolací lhůta běžet teprve ode, kdy je účastníkovi oznámeno usnesení o opravě této chyby. Pokud správní orgán opravné usnesení nevydá, třeba proto, že chybu neodhalí, činí odvolací lhůta 90 dnů ode dne oznámení chybného rozhodnutí.

V případě, že se správní orgán dopustí ještě horšího pochybení a své rozhodnutí účastníkovi vůbec neoznámí, může takový účastník podat odvolání v subjektivní třicetidenní a objektivní jednorocní lhůtě. To ovšem platí pouze pro „vedlejšího“ účastníka řízení. Pokud není rozhodnutí oznámeno „hlavnímu“ účastníkovi řízení, nenabude nikdy právní moci.

Odvolání, které je podáno včas a oprávněnou osobou, má devolutivní účinek<sup>86</sup> a suspenzivní účinek<sup>87</sup>. Správní orgán může suspenzivní účinek odvolání vyloučit pouze ze zákonem

---

<sup>84</sup> např. je nemožné se odvolat proti rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání – ust. § 85 odst. 4 nového správního řádu; odvolání je nepřipustné proti usnesením, která se pouze poznamenávají do spisu – ust. § 76 odst. 5

<sup>85</sup> pokud se nejedná o řízení s velkým počtem účastníků – ust. 144 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>86</sup> příslušnost rozhodování přechází na nadřízený správní orgán

<sup>87</sup> právní moc, vykonatelnost a další účinky se oddalují do doby, než bude o odvolání rozhodnuto



stanovených důvodů, přičemž takové rozhodnutí musí vždy náležitě zdůvodnit. V některých případech vylučuje suspenzivní účinek přímo zákon.<sup>88</sup>

**Správní orgán**, který vydal odvoláním napadené rozhodnutí, má k dispozici třicetidenní lhůtu, během které **poskytne** všem ostatním **účastníkům možnost, aby se k podanému odvolání vyjádřili**.

Pokud odvolání nemá všechny náležitosti, správní orgán pomůže odvolateli nedostatky odstranit, případně jej vyzve k jejich odstranění, k čemuž mu poskytne přiměřenou lhůtu. O podaném odvolání může prvoinstanční správní orgán také sám rozhodnout, a to tak, že v rámci tzv. autoremedury své rozhodnutí zruší nebo změní. Tento postup by přicházel v úvahu pouze, když by správní orgán odvolání plně vyhověl a zároveň by tím nebyla způsobena újma žádnému jinému z účastníků řízení, popř. by s takovou újmou vyslovili souhlas. Nejsou-li podmínky pro uplatnění autoremedury splněny, předá správní orgán věc k rozhodnutí odvolacímu orgánu společně se svým vyjádřením, ve kterém by se kromě jiného měl zabývat i tím, zda nejsou v odvolání uvedeny „nové“ skutečnosti či návrhy, k nimž se nepřihlíží. V případě, že správní orgán shledá podané odvolání opožděným či nepřipustným, předá spis k rozhodnutí odvolacímu správnímu orgánu v desetidenní lhůtě, přičemž řízení nijak nedoplňuje a ani neposkytuje ostatním účastníkům možnost se k takovému odvolání vyjádřit.

Okamžikem předání spisu začíná odvolacímu správnímu orgánu běžet **lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání**. V případě opožděného nebo nepřipustného odvolání jej odvolací správní orgán zamítne, musí však z úřední povinnosti zkoumat, zda takové odvolání nezakládá důvod k zahájení přezkumného řízení či obnovy řízení.

V případě včas podaného a přípustného odvolání přezkoumá odvolací orgán napadené rozhodnutí a na základě výsledku tohoto procesu vydá rozhodnutí. K posunu oproti předchozí praxi dochází v rozsahu, ve kterém se napadené rozhodnutí v odvolacím řízení přezkoumává. Odvoláním napadené rozhodnutí je přezkoumáváno z hlediska zákonnosti v plném rozsahu, ovšem z hlediska jeho správnosti pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání. V odvolacím řízení se dále nepřihlédne k novým skutečnostem ani návrhům, které odvolatel uplatnil až ve svém odvolání, přestože o nich věděl a mohl je uplatnit již v průběhu řízení před prvoinstančním správním orgánem. Pokud by ovšem takto „nově uplatněná“ skutečnost či návrh svědčila o nezákonnosti napadeného rozhodnutí, je povinností odvolacího správního orgánu přezkoumat

---

<sup>88</sup> odvolání proti rozhodnutí o předběžném opatření podle ust. § 61 odst. 2, odvolání proti usnesením podle ust. § 76 odst. 5

napadené rozhodnutí v tomto směru z moci úřední. Dále odvolací orgán nepřihlédne k vadám řízení, které nemohly mít vliv na zákonnost ani na správnost napadeného rozhodnutí. Zde se bude jednat o drobná administrativní pochybení prvoinstančního orgánu, která nemohla mít vliv na výsledek řízení.

Výsledkem odvolacího řízení je **vydání rozhodnutí**, kterým odvolací orgán, v případě zjištění nezákonnosti či nesprávnosti, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví nebo zruší a věc společně se svým závazným právním názorem vrátí k novému projednání nebo ji změní. Změnu napadeného rozhodnutí nelze provést.

Pokud odvolací orgán neshledá v napadeném rozhodnutí ani v řízení, které předcházelo jeho vydání, žádné pochybení, jež by odůvodňovalo vydání některého z těchto rozhodnutí, odvolání **zamítne** a napadené rozhodnutí potvrdí.

Rozhodnutí odvolacího orgánu nabývá právní moci dnem, kdy bylo oznámeno všem „hlavním“ účastníkům řízení, a nelze se proti němu dále odvolat. V úvahu připadá pouze iniciace některého z „mimořádných opravných prostředků“.

## 2.11 Přezkumné řízení

Podstatou tohoto institutu je revize správních rozhodnutí, která již nabyla právní moci, z hlediska jejich zákonnosti. **Přezkumné řízení** provádí nadřízený správní orgán z moci úřední. Na přezkumné řízení není právní nárok. Případný podnět účastníka řízení na provedení přezkumu není tedy žádostí podle správního řádu, jejímž podáním by toto řízení bylo zahájeno. Přezkumné řízení zahájí správní orgán z moci úřední v případě, kdy jsou dány důvodné pochybnosti o tom, že dřívější správní rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Rozhodný je přitom soulad s právními předpisy, které platily v době vydání rozhodnutí.

Nově lze v rámci přezkumného řízení zrušit či změnit i rozhodnutí, které ještě nenabylo právní moci. Takový postup je možný ve vztahu k rozhodnutí, které je předběžně vykonatelné, tedy kde odvolání nemá odkladný účinek.

Z důvodu právní jistoty dochází k rozšíření okruhu rozhodnutí, která jsou „nepřezkoumatelná“. **Rozhodnutí jsou z přezkumného řízení vyloučena** v případech rozhodnutí, kterými byl udělen souhlas k soukromoprávnímu úkonu nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí. Dále je vyloučen případ, kdy bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabyl práva v dobré víře, převyšuje požadavek právní jistoty

zásadu legality. Stejně tak jsou např. samostatně nepřezkoumatelná všechna usnesení, tedy kromě těch usnesení, kterými se řízení končí.<sup>89</sup>

Další změna se týká lhůt, které se vztahují k provedení přezkumného řízení. Nový správní řád rozlišuje dvě **lhůty pro zahájení**, a to subjektivní dvouměsíční lhůtu a objektivní jednoroční lhůtu. Jedná o lhůty propadné. Nelze tedy přezkumné řízení provést, pokud správní orgán nestihne v těchto lhůtách vydat usnesení o zahájení přezkumu<sup>90</sup>. Dále správní řád stanovuje lhůtu 15 měsíců pro ukončení přezkumného řízení. Pokud by správní orgán nestihl v této lhůtě ve věci rozhodnout, je jeho povinností přezkumné řízení zastavit.

Pro případy zjevné nezákonnosti rozhodnutí, která vyplývá přímo ze spisového materiálu, zavádí správní řád nově **institut zkráceného přezkumného řízení**. Zde se nebude provádět žádné dokazování a prvním úkonem bude vydání rozhodnutí, kterým se zpravidla dřívější nezákonné rozhodnutí zruší.

Správní řád v případě přezkumného řízení dbá na zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře. Správní orgán má možnost stanovit, od které doby nastávají **účinky rozhodnutí**. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení mohou být podle okolností stanoveny zpětně od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí anebo od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí v přezkumném řízení. Odkdy nastávají účinky rozhodnutí v přezkumném řízení, určuje správní orgán, který řízení vede, a to přímo v rozhodnutí. Jestliže však správní orgán v průběhu přezkumného řízení zjistí, i když je sice přezkoumávané rozhodnutí nezákonné, ale jeho zrušením či změnou by byla způsobena nepoměrná újma některému účastníkovi řízení, který nabyl práva v dobré víře, přezkumné řízení zastaví.

**Příslušným správním orgánem k provedení přezkumného řízení** je nadřízený správní orgán, který má možnost přezkoumávané rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání. Nově se připouští i jakási obdoba autoremedury. Přezkumné řízení může, za určitých podmínek, provést a „své“ rozhodnutí zrušit či změnit i ten správní orgán, který ho vydal.

---

<sup>89</sup> zastavení řízení, odložení věci

<sup>90</sup> Přezkumné řízení se zahajuje specifickým způsobem, a to vydáním usnesení o jeho zahájení.

## 2.12 Obnova řízení a nové rozhodnutí

**Obnova řízení** slouží za podmínek stanovených zákonem k nápravě pravomocných rozhodnutí ve věci. U usnesení není obnova přípustná. Řízení před správním orgánem, jež bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím ve věci, se v případě, že je naplněn některý z důvodů obnovy řízení, obnoví buď na žádost účastníka řízení, nebo z moci úřední, pokud je na tom veřejný zájem. Obnovy řízení se však nemůže domáhat ten účastník řízení, který mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. Pokud by správní orgán žádost o obnovu řízení zamítl, toto rozhodnutí by oznámil pouze žadateli, jenž proti němu může podat odvolání.

Z důvodu posílení právní jistoty dochází ke zúžení důvodů obnovy řízení. Pokud je však některý z důvodů obnovy dán a pokud jsou splněny i další podmínky povolení obnovy řízení, a to zejména dodržení lhůt, je správní orgán povinen případné žádosti účastníka řízení vyhovět a ve věci obnovu řízení povolit. V této souvislosti je však třeba dodat, že samotná existence některého z důvodů obnovy řízení<sup>91</sup> sama o sobě důvod obnovy nezakládá. Pokud se tedy správnímu orgánu podařilo před vydáním původního rozhodnutí zjistit stav věci v takové kvalitě, že nový, nepříliš podstatný důkaz nemůže toto zjištění ovlivnit, není na místě s ohledem na právní jistotu řízení obnovovat a ve věci vydávat nové rozhodnutí. Pokud bylo původní rozhodnutí dosaženo trestným činem, řízení se obnoví vždy.

Stejně jako v přezkumném řízení je i při obnově řízení správní orgán povinen šetřit a dbát práva nabytá v dobré víře, a pokud zájem na ochranu práv nabytých v dobré víře převažuje nad důvodem obnovy, obnovené řízení se zastaví.

V případě, že správní orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, obnovu řízení povolí nebo nařídí z moci úřední, provede se ve věci nové řízení, v němž správní orgán využije původní podklady pro vydání rozhodnutí, které ovšem musí modifikovat či doplnit o skutečnosti, které byly důvodem obnovy řízení. Výsledkem obnoveného řízení je vydání nového rozhodnutí ve věci, jímž se „staré“ rozhodnutí ruší.

Vedle situace, kdy je „nové rozhodnutí“ výtěžkem obnoveného řízení, řeší správní řád i další důvody či předpoklady **vydání nového rozhodnutí**. V těchto případech se však nejedná o nápravu vadných rozhodnutí, ale o řešení jiných, v zákoně taxativně vypočtených situací, kdy správní řád umožňuje provést nové řízení a nově rozhodnout věc, o níž již bylo jednou

---

<sup>91</sup> např. skutečnost, že vyšel najevo nový důkaz

pravomocně rozhodnuto. V těchto ostatních případech<sup>92</sup>, se novým rozhodnutím původní rozhodnutí neruší. Omezena je pouze vykonatelnost původního rozhodnutí. Správní orgán tak může doplnit řízení o úkony, jejichž zmeškání bylo prominuto, a na základě těchto úkonů věc znovu posoudit a rozhodnout. Nebo může správní orgán vyhovět žádosti, kterou již dříve pravomocně zamítl. Účastník může tedy podat žádost ve věci, kterou správní orgán již jednou pravomocně zamítl. V případě, že jsou splněny podmínky pro vydání kladného rozhodnutí, může ve věci vydat nové, tentokrát již vyhovující rozhodnutí. Nebo dále může správní orgán dodatečně změnit například lhůtu splatnosti pokuty či povolit její zaplacení po splátkách nebo dále rozhodnout nově věc v případě, kdy bylo rozhodnutí zrušeno např. soudem v rámci soudního přezkumu správních rozhodnutí. Anebo může vydat nové rozhodnutí, jestliže to umožňuje zvláštní zákon.

## 2.13 Exekuce

Správní řád rozlišuje exekuce na peněžité a nepeněžité plnění. Zatímco u exekucí na peněžité plnění stanoví správní řád pouze věcnou příslušnost správních orgánů a z hlediska procesního odkazuje na postup podle zákona o správě daní a poplatků, u exekucí na nepeněžité plnění obsahuje nejen úpravu věcné příslušnosti k výkonu rozhodnutí a smírů, ale i procesní úpravu jejich postupu.

**V oblasti vymáhání peněžitých plnění** tedy odkazuje nový správní řád na „postup pro správu daní“, tj. v současné době zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.<sup>93</sup>

Nový správní řád obsahuje podrobnou úpravu **exekucí na nepeněžité plnění**, k jejichž provedení je příslušný sám správní orgán, který rozhodnutí v prvním stupni vydal<sup>94</sup>, popř. obecní úřad obce s rozšířenou působností na žádost správního orgánu, který není orgánem moci výkonné<sup>95</sup>. Vedle správní exekuce zůstává zachována možnost požádat o provedení exekuce soud nebo soudního exekutora. Z úpravy správních exekucí v novém správním řádu stojí za

---

<sup>92</sup> s výjimkou situace, která vyplyne z prominutí zmeškání úkonu – ust. § 101 písm. a)

<sup>93</sup> Poznámka: Podle zákona č. 444/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, přešla s účinností od 1. ledna 2006 příslušnost k vymáhání platebních povinností na odvodech a poplatcích sankční povahy, pokutách a penále uložených státními orgány z finančních úřadů na celní úřady.

<sup>94</sup> jde-li o orgán moci výkonné

<sup>95</sup> fyzická nebo právnická osoba pověřená výkonem veřejné správy, např. lesní stráž

zmínku např. oprávnění úřední osoby „učinit osobní prohlídku povinného a prohlídku bytu a jiných místností povinného, jakož i jeho skříní nebo jiných schránek v nich umístěných, v nichž se podle důvodného předpokladu nachází movitá věc, kterou má povinný vydat“.

Právo vymáhat nepeněžitou povinnost a možnost exekuci nařídit má exekuční správní orgán nejpozději do 5 let a provádět ji nejpozději do 10 let poté, co měla být povinnost splněna dobrovolně. Exekuční správní orgán může před nařízením exekuce vyzvat povinného ke splnění nepeněžitě povinnosti exekuční výzvou a určit mu náhradní lhůtu, ve které má být povinnost splněna. Toto může exekuční správní orgán provést ale pouze v případě, že tím nehrozí vážné nebezpečí, že bude účel exekuce zmařen. Exekuční výzva je vydávána usnesením a nelze se proti ní odvolat.

Exekuční správní orgán nařídí exekuci vydáním *exekučního příkazu*. Exekuční příkaz je usnesením. Oznamuje se povinnému a dalším osobám, kterým z exekučního příkazu vyplývají povinnosti či práva. Proti exekučnímu příkazu se nelze odvolat.

Exekuci k vymožení nepeněžitě povinnosti lze nařídit a provést různými způsoby, jako např. náhradním výkonem v případě zastupitelných plnění nebo přímým vynucením v případě nezastupitelných plnění, zejména vyklizením, odebráním movité věci a předvedením anebo ukládáním donucovacích pokut.

Exekuční správní orgán může ze závažných důvodů *odložit nebo přerušit provedení exekuce* anebo na žádost nebo z moci úřední usnesením proti kterému se není možné odvolat, *provedení exekuce zastaví*. Proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat, může povinný či jiná osoba, které z daného úkonu vyplývá povinnost, podat námitky. Námitky nemohou podat v případě, že už usnesení bylo vykonáno nebo když byl jiný úkon proveden. Námitky nemají ve většině případů odkladný účinek. Může ale nastat, že odkladný účinek mají, např. směřují-li proti exekučnímu příkazu, kterým byla nařízena exekuce vyklizením. O odkladném účinku námitek může rozhodnout exekuční správní orgán a proti tomuto rozhodnutí o námitkách se není možné odvolat.

*Náhrada exekučních nákladů* spočívá v úhradě paušální částky Kč 2000,-, uhradit tuto částku uloží správní orgán povinnému. Dále musí být nahrazeny hotové výdaje, které vznikly při provádění exekuce, a ty zálohově hradí ze svého rozpočtu exekuční správní orgán.

## 2.14 Vyjádření, osvědčení a sdělení

V novém správním řádu jsou upraveny postupy správního orgánu, které nejsou prováděny ve správním řízení, jimiž správní orgán přímo nezasahuje do ničích práv či povinností. Zjednodušeně řečeno, jedná se o procesy, které nejsou završeny vydáním správního rozhodnutí. V těchto případech tedy **neprobíhá klasické formální správní řízení**, ale správní orgán „pouze“ např. osvědčuje úřední skutečnosti, ověřuje pravost podpisu či vyjadřuje svůj odborný názor na určitou problematiku ve formě vyjádření, stanoviska apod. Tyto úkony, které byly před nabytím účinnosti nového správního řádu prováděny správními orgány víceméně „živelně“, aniž by byl s nimi související proces blíže upraven právním předpisem, budou mít tedy nově stanoven alespoň minimální právní rámec tak, aby dotčené osoby či adresáti působení správního orgánu (v těchto případech nebudou úkony správního orgánu adresovány účastníkům správního řízení, neboť – jak jsme si již uvedli – v těchto případech správní řízení neprobíhá) měli možnost nalézt v psaném textu zákona, jakým způsobem má vůči nim správní orgán postupovat. Nesporně tím dochází do jisté míry ke zformalizování těchto dříve neformálních postupů, ale to je daň účelu této úpravy, kterým je snaha o zlepšení procesního postavení a jistoty dotčených osob. Nutnost zákonné úpravy těchto procesů vyplývá ze zásady vázanosti správních orgánů zákonem.

V případech, kdy správní orgán bude činit některý z úkonů zde uvedených, musí vždy postupovat podle základních zásad činnosti správních orgánů a dále musí postupovat v souladu s ustanoveními o příslušnosti, vedení řízení, jednacím jazyku, doručování, úkonech, zastupování, podání, počítání času, některých zajišťovacích prostředcích, řízení před kolegiálním orgánem, vysvětlení, řízení o určení právního vztahu. Přiměřeně se přitom použijí i další ustanovení SŘ, pokud jsou potřebná.

Tato úprava se použije nejen na tyto výslovně vyjmenované úkony, ale na jakýkoliv postup či úkon správního orgánu při výkonu veřejné správy, který není upraven ve správním řádu nebo ve zvláštním zákoně nebo jeho úprava je nedostatečná, např. proto, že v příslušném právním předpisu absentuje ustanovení o možnosti zrušit takový úkon, pokud trpí vadami nebo je nezákonný.

Ve správním řádu je upraven postup pro případ, že neformální úkon učiněný správním orgánem podle této části trpí vadami nebo je nezákonný. V těchto případech správní orgán, jenž takto vadný úkon učinil, jej sám svým usnesením opraví nebo zruší.

## 2.15 Veřejnoprávní smlouvy

Nový správní řád obsahuje obecnou úpravu veřejnoprávních smluv. Před nabytím účinnosti nového správního řádu byla možnost uzavírat tento druh smluv upravena pouze v zákoně o obcích a v zákoně o obecní policii. Veřejnoprávní smlouvy charakterizuje správní řád jako „*dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, jež zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*“.

Správní řád rozlišuje tři typy smluv. **Prvním typem** jsou smlouvy koordinační, které mohou vzájemně uzavírat správní orgány za účelem plnění svých úkolů. Smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy může být jen subjekt veřejné správy, nikoli správní orgán. Koordináční veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, mohou být uzavírány jen tehdy, pokud tak stanovuje zvláštní zákon, a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu.<sup>96</sup> Správní řád dále předpokládá uzavírání tohoto typu smluv pro případy, kdy obce nejsou schopny samy zajistit řádné fungování elektronické úřední desky či elektronické podatelny. **Druhým typem** jsou smlouvy subordinační, které může v případě, kdy to umožňuje zvláštní zákon, správní orgán uzavřít s osobou, která by byla hlavním účastníkem řízení, kdyby takové řízení probíhalo. Takovou smlouvou by tedy bylo možné nahradit rozhodnutí ve správním řízení, ovšem pouze v těch případech, kdy to umožňuje zvláštní zákon. A **třetím typem** veřejnoprávních smluv jsou ty, které mohou mezi sebou uzavřít ti, kdo by byli hlavními účastníky řízení, kdyby takové řízení probíhalo, popřípadě ti, kdo účastníky takového řízení jsou, přičemž předmětem takové veřejnoprávní smlouvy je převod nebo způsob výkonu jejich práv nebo povinností. K uzavření takové smlouvy je třeba souhlasu příslušného správního orgánu.

## 2.16 Opatření obecné povahy

**Opatření obecné povahy** jsou v našem právním řádu institutem zcela novým, jehož zavedení je inspirováno zahraničními právními úpravami. Jedná se o zvláštní typ úkonu správního orgánu směřujícího vůči neurčitému počtu dotčených osob, který leží na pomezí mezi rozhodnutím jako individuálním právním aktem a právním předpisem jako normativním právním aktem.

---

<sup>96</sup> takovým případem jsou např. smlouvy uzavírané mezi obcemi na základě ust. § 63 zákona o obcích



Cílem zavedení tohoto institutu je dát správním orgánům možnost stanovit tímto aktem rámec poměrně konkrétních povinností či pravidel chování pro blíže neurčený okruh adresátů a zároveň poskytnout dotčeným osobám alespoň minimální práva během přípravy a projednávání návrhu opatření obecné povahy. Konkrétní oblast, pro niž se tento institut využije, stanoví zvláštní zákony, ustanovení správního řádu tak nejsou sama o sobě použitelná.<sup>97</sup> Povinnosti upravené těmito instituty jsou exekučně nevymahatelné.

## 2.17 Stížnosti

Dotčené osoby mají právo obrace se na správní orgány se **stížnostmi** proti nevhodnému chování úředních osob. Dále se mohou obracet se stížnostmi proti postupu správního orgánu. Stížnost lze podat písemně či ústně. V případě ústního podání stížnosti se o ní provede písemný záznam. Stížnost se podává u toho správního orgánu, který vede správní řízení. Správní orgán je oprávněn vyslechnout stěžovatele a dané osoby, proti kterým podaná stížnost směřuje. Dále může ještě správní orgán vyslechnout osoby, které mohou přispět k objasnění věci.

Stížnost musí být **vyřízena** do 60 dnů, a to od toho dne, kdy byla doručena příslušnému správnímu orgánu. Je-li stížnost vyřízena, musí o tom být stěžovatel vyrozuměn, a to rovněž v této lhůtě. V případě, že je stížnost důvodná, tak správní orgán okamžitě učiní opatření k nápravě a provede o tom záznam do spisu.

---

<sup>97</sup> Takovou zvláštní úpravou je již nyní např. zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Podle tohoto právního předpisu vydává Český telekomunikační úřad řadu opatření obecné povahy, kterými např. stanovuje pravidla či podmínky pro fungování operátorů na trhu poskytovatelů telekomunikačních služeb. Dalšími oblastmi, kde může opatření obecné povahy nalézt uplatnění, jsou např. cenové výměry, dopravní uzavírky, stavební uzávěry apod.

### 3 PERSPEKTIVY DALŠÍHO VÝVOJE

Nový správní řád patří k nejdůležitějším složkám reformy veřejné správy. Projekty tak velkého rozměru lze jen těžko uskutečnit jednorázově. Je tedy zcela logické, že nový správní řád prodělá v průběhu následujících let další změny.

Tato rozsáhlejší a složitější úprava se zdá hůře pochopitelná pro běžného člověka, který přichází do styku se správními orgány často v banálních záležitostech denního života. Snaha pokrýt zákonem všechny možné složitosti, s kterými se praxe kdy setkala nebo které lze logicky vydedukovat, totiž poněkud zastínila zřetel na běžné situace a úkol srozumitelně vyjádřit práva a povinnosti, které zákon jednotlivcům ukládá. Je velmi těžké prognózovat, zda nový správní řád bude znamenat v praxi větší uspokojení pro občany a efektivnější výkon správy a zda se tato rozsáhlá a složitá úprava vykompenzuje patřičnými přínosy.

Jsou zákony dobré či špatné, jednoduché či složité. Nový správní řád ale v našem právním řádu není možné vytvořit tak, aby byl dobrý a jednoduchý zároveň. Nesnadné vytvoření nového správního řádu způsobilo, že mnohé z toho, co mělo přinést jasnost a zjednodušení, vede naopak k zamlžení a komplikacím. Nový správní řád zpracován příliš detailně a je velmi sofistikovaný, a to může to vyvolávat těžkosti jak při jeho aplikaci správními orgány, tak i při jeho používání účastníky řízení. Řada jeho ustanovení je formulována velmi odborně, což snižuje jeho srozumitelnost a uchopitelnost osobami, které nemají právnické vzdělání.<sup>98</sup>

Zákonodárným záměrem bylo, aby správní řád jako obecná úprava působil v co nejširší míře s nepočtenými výjimkami. Vystávají zde ale pochybnosti, zda tento záměr bude naplněn. Poměrně složitá a mnohdy příliš detailní úprava by nemusela vést k tomu, že resorty budou prosazovat, aby byly přijímány zvláštní zákony zakotvující odchylky od správního řádu anebo dokonce vylučující použití jeho jednotlivých ustanovení. Kdyby se tak stalo, oslabila by se závaznost a všeobecná použitelnost správního řádu a předpokládaného záměru by dosaženo nebylo.

Pozornost se soustřeďuje na úkoly správních orgánů v aplikaci nového správního řádu, ale zapomíná se na to, že jde o zákon, který má sloužit především občanům a jiným adresátům veřejné správy. Leckdy jde o povinnosti, které jsou pro účastníky řízení nové, jako např.

---

<sup>98</sup> jedná se např. o pojmy, jako „vedlejší ustanovení“ (§ 68 odst. 2, § 82 odst. 1, 2 a 3), „podmiňující úkon“ (§ 140 odst. 2), „rozhodnutí s podmiňujícím výrokem“ (§ 140 odst. 7), pozastavit „jiné právní účinky původního rozhodnutí než vykonatelnost“ (§ 102 odst. 5 a odst. 9)

předepsané náležitosti podání a odvolání, povinnost uvést v odvolání námitky proti nesprávnosti rozhodnutí.

Po uplynutí určité doby od nabytí účinnosti nového správního řádu by měly ústřední správní úřady provést kontroly, jak se správní řád aplikuje v praxi. A to samé by měly udělat i krajské úřady ve vztahu k obcím s rozšířenou působností a obcím s pověřeným obecním úřadem, kde se koncentruje rozhodování ve správním řízení.

Další potřebou bude, aby po dvou či třech letech, od účinnosti správního řádu bylo provedeno jeho celkové vyhodnocení s cílem ověřit si, co se osvědčilo, jaké problémy v praxi vznikly, co se neosvědčilo a na základě těchto získaných poznatků v něm provést potřebné změny, tedy potřebnou novelizaci.

Nový správní řád samozřejmě přináší i hodně pozitivního. Svou úplností odstraňuje mezery, které se vyskytovaly v předchozí úpravě obecného správního řízení a odpovídá na otázky, které neřešila.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ani zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, neodstranily a ani nemohly odstranit z našeho správního řádu desítky různých „správních řízení“. Přijetí těchto zákonů však vytvořilo předpoklady pro jejich odstranění v budoucnu. Reformu správního řízení proto není možné považovat za skončenou. Půjde o dlouhodobý proces, jehož výsledek dnes ještě nelze dohlédnout.

Aby správní řád mohl v budoucnu plnit roli obecné procesní normy pro celou veřejnou správu, musí splňovat několik požadavků, které souvisejí s jeho očekávaným vztahem ke zvláštním zákonům a odrážejí se v jeho výsledné podobě. Právní úprava musí být dostatečně obecná, aby vyhovovala co nejširšímu rozsahu oblastní výkonu veřejné správy. S tím souvisí např. užívání řady neurčitých právních pojmů. Mimoto musí být právní úprava dostatečně diferencovaná a počítat i s instituty, které se nevyskytují ve všech typech správního řízení, aby mohla být základem i pro regulaci odvětví, která jsou poměrně specifická. Tento požadavek se projevuje např. v části třetí správního řádu, která ve svém důsledku znamená, že určité typové odchylky od nejobecnější procesní úpravy jsou obsaženy v již v samotném správním řádu, tak aby byly společným základem pro některé zvláštní typy řízení.

### 3.1 Změny právních předpisů v souvislosti s nabytím účinnosti nového správního řádu

Nový správní řád byl jako zákon č. 500/2004 Sb. publikován dne 24. září 2004 a přes všechny pokusy o odložení jeho účinnosti, které požadovaly to kraje a obce pro nepřipravenost na aplikaci této opravdu dosti složité procesní normy, nabyl účinnost tak, jak bylo stanoveno při jeho přijetí, tj. 1. ledna 2006. Nabytím účinnosti nového správního řádu se zrušuje zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

Nový správní řád stačil být před nabytím své účinnosti již novelizován, a to *zákonem č. 413/2005 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnosti způsobilosti*, konkrétně jeho částí šedesátou šestou. Jednalo se ale opravdu o technickou novelu. Šlo o nahrazení dosavadního termínu „utajované skutečnosti“ termínem „utajované informace“.

Jak je obvyklé při přijetí právní normy zásadního významu, vlastní zákon doprovází změnový zákon, v tomto případě *zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu*, rovněž s účinností od 1. ledna 2006. Někdy je změnový zákon svým obsahem skoro významnější než zákon, který doprovází. Zákon č. 501/2004 Sb. se ale v podstatě omezuje na změnu přímých zmínek o starém správním řádu v dosavadních zákonech a na provedení několika málo dalších změn. Za zvláštní zmínku stojí změna kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb. tak, že se Ministerstvu vnitra zakotvuje koordinační úloha v oblasti správního řízení, správního trestání a spisové služby. Právem tedy orgány veřejné správy čekaly od MV větší pomoc při přípravě na nabytí účinnosti nového správního řádu, než se jim dostalo. A dále novela zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, konkrétně řízení o námitkách kontrolovaných osob.

V souvislosti s novým správním řádem byla také *zrušena vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících*. Vlastně se nejednalo o právní předpis, ale desetiletí byl jako takový uznáván a stížnosti byly v souladu s ním úřady vyřizovány. Zrušena byla *nařízením vlády č. 370/2005 Sb.* Právní režim vyřizování stížností a podnětů bude vycházet

z § 42, podněty k zahájení řízení z moci úřední. Dále potom z § 175, stížnosti<sup>99</sup>, nového správního řádu.

K novému správnímu řádu byla Ministerstvem vnitra vydána prováděcí *vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení*. Kdo vyvolá správní řízení porušením své právní povinnosti, tedy nejen řízení o pokutě, ale i o nápravném opatření, zákazu činnosti, zastavení provozu apod., je povinen hradit náklady řízení. Základní paušální částka činí Kč 1000,-, tedy stejně jako u přestupkového řízení. Ve zvlášť složitých případech a při přibrání znalce či znalců se dále zvyšuje o stanovené částky, maximálně do 6 000 Kč.

### **3.2 Vztah nového správního řádu k zákonu o správě daní a poplatků**

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů výslovně vylučuje použití předešlého zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správního řádu), pro daňové řízení. Zákonem č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, dochází s účinností od 1. ledna 2006 k přímé novelizaci<sup>100</sup>, tak, že napříště bude obecně vyloučena pro daňové řízení<sup>101</sup> aplikovatelnost správního řádu, tedy nejen tohoto nového, ale případně i jakéhokoli dalšího, který by přišel po něm.

V novém správním řádu se přikazuje aplikovatelnost základních zásad činnosti správních orgánů i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám takový zvláštní zákon právní úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Z toho vyplývá, že základní zásady činnosti správních orgánů budou v zásadě aplikovatelné i pro daňové řízení, a to v těch otázkách, které jdou nad rámec základních zásad daňového řízení.

---

<sup>99</sup> Pod pojmem stížnosti se v běžné mluvě zahrnují jak „pravé stížnosti“, tj. „výhrady“ dotčené osoby proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, tak „nepravé stížnosti“, z právního hlediska podněty k zahájení řízení z moci úřední, tj. např. upozornění, že „někdo dělá něco proti životnímu prostředí“ a je tedy třeba zahájit s ním správní řízení o uložení pokuty, opatření k nápravě, zastavení činnosti apod.

<sup>100</sup> ust. § 99 zákona o správě daní a poplatků

<sup>101</sup> subsidiární aplikovatelnost správního řádu je nadále výslovně vyloučena pro „daňové řízení“, tedy pro řízení o daních, poplatcích, odvodech a zálohách na tyto příjmy, jakož i odvodech za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel, zřejmě však nikoli pro řízení o příslušenstvích daně

### 3.3 Vztah nového správního řádu a návrhu nového stavebního zákona

Vztah stávajícího **stavebního zákona** a správního řádu je od 1. ledna 2006 je složitější, než tomu bylo pro řízení zahájená do 31. prosince 2005. Správní řád u řízení zahájených po 1. lednu 2006 nemusí být již jen obecným procesním předpisem, ale může obsahovat i speciální úpravu vůči stavebnímu zákonu. Speciální procesní postup má totiž vždy přednost před obecnou úpravou. Od 1. ledna 2007 by měl nabýt účinnosti nový stavební zákon. Podle správního řádu platí, že se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Stejně pravidlo obsahuje i návrh stavebního zákona, který říká<sup>102</sup>, že na postupy a řízení, podle stavebního zákona, se použijí ustanovení správního řádu, pokud stavební zákon nestanoví jinak.

Vztah obou zákonů zůstává tedy obecně stejný jako podle stávajícího stavebního zákona, nicméně díky mnohem širší věcné působnosti nového správního řádu, která značně přesahuje hranice klasického správního řízení a také díky systémovým změnám, které přináší návrh nového stavebního zákona, zejména v ustanoveních týkajících se územního plánování, se bude na postupy správních orgánů podle stavebního zákona aplikovat mnohem větší počet ustanovení správního řádu než doposud.

Do návrhu nového stavebního zákona, resp. do postupů správních orgánů, které se budou novým stavebním zákonem řídit, se promítají prakticky všechny zmíněné instituty nového správního řádu, počínaje základními zásadami činnosti správních orgánů a konče opatřeními obecné povahy. Právě s novým institutem opatření obecné povahy počítá návrh nového stavebního zákona ve značné míře, a to v souvislosti s postupy správních orgánů týkajícími se územního plánování.

V postupech orgánů územního plánování podle stávajícího stavebního zákona se v řadě případů počítá s tím, že se vydává právní předpis<sup>103</sup>, přičemž aplikace stávajícího správního řádu na postupy orgánů územního plánování je vyloučena. Vyloučení použití správního řádu, resp. stanovení formy právního předpisu pro územní plán, vede k tomu, že postupy orgánů územního plánování nepodléhají přezkumu v rámci opravných prostředků ve správním řízení, ale prakticky

---

<sup>102</sup> ust. § 200 v návrhu stavebního zákona

<sup>103</sup> Např. závazné části územního plánu obce, resp. kraje se vyhláší obecně závaznou vyhláškou obce, resp. kraje, rozhodnutí o vyhlášení stavební uzávěry může mít formu nařízení obce, resp. kraje.

ani soudní kontrole ve správním soudnictví<sup>104</sup>. Zbývá tak v zásadě jen přezkum zákonnosti územních plánů jakožto právních předpisů před Ústavním soudem v rámci tzv. abstraktní kontroly ústavnosti.<sup>105</sup> Případů, kdy se před Ústavní soud dostávají, zejména na základě návrhů podávaných ministrem vnitra v souvislosti s výkonem dozoru MV nad samostatnou a přenesenou působností obcí, i právní předpisy obcí vydávané na základě stavebního zákona, v poslední době přibývá. Nezdá se však, že by to s ohledem na obsah a povahu územních plánů, resp. postavení Ústavního soudu jakožto strážce ústavnosti v ústavním systému ČR bylo vhodné řešení.

Proto dává návrh nového stavebního zákona aktům orgánů územního plánování<sup>106</sup> formu opatření obecné povahy podle nového správního řádu s tím, že se při jejich vydávání bude postupovat jak podle obecných ustanovení správního řádu, tak podle speciálních ustanovení obsažených ve stavebním zákoně. Opatření obecné povahy je podle správního řádu možné přezkoumat v přezkumném řízení. Vedle toho existuje i soudní kontrola, kterou předpokládá soudní řád správní, který upravuje řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, ke kterému je příslušný Nejvyšší správní soud.<sup>107</sup>

Do návrhu nového stavebního zákona se promítají i ustanovení správního řádu, které upravují veřejnoprávní smlouvy. Návrh stavebního zákona počítá s možností uzavřít veřejnoprávní smlouvu namísto územního rozhodnutí<sup>108</sup> nebo namísto stavebního povolení<sup>109</sup>. V obou případech by šlo o tzv. subordinační veřejnoprávní smlouvy. Tedy veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi správním orgánem na straně jedné a účastníkem řízení na straně druhé, tedy smlouvy, které v zákonem stanovených případech a za podmínek zákonem stanovených nahrazují správní rozhodnutí. Tak jako v případě opatření obecné povahy by i zde platila zásada,

---

<sup>104</sup> Podle ust. § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád rozhodují soudy ve správním soudnictví o správních žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Územní plán, resp. jeho závazná část nicméně nemá formu rozhodnutí ale obecně závazné vyhlášky obce, resp. kraje.

<sup>105</sup> viz čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

<sup>106</sup> územní plány, regulační plány, zásady územního rozvoje, stavební uzávěry, vymezení zastavěného území atd.

<sup>107</sup> Praxe ukáže, zda svěřením této kompetence pouze jediné soudní instanci s celostátní působností bude zejména v případě územních plánů ideálním řešením. Ustanovení o soudním přezkumu opatření obecné povahy byla do soudního řádu správního doplněna v souvislosti s přijetím zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který také předpokládá vydávání opatření obecné povahy, v jeho případě jde ovšem o opatření obecné povahy s celostátní působností vydávaná Českým telekomunikačním úřadem, kde je kompetence Nejvyššího správního soudu opodstatněná, v případě opatření obecné povahy s omezenou územní působností (např. právě územní plány) by zřejmě byla vhodnější příslušnost krajských soudů s možností přezkumu jejich rozhodnutí Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti.

<sup>108</sup> viz ust. § 79 odst. 3 návrhu nového stavebního zákona

<sup>109</sup> viz ust. § 124 návrhu nového stavebního zákona

že na veřejnoprávní smlouvy se použijí obecná ustanovení správního řádu s odchylkami, resp. zvláštnostmi upravenými ve stavebním zákoně.

Postupy orgánů veřejné správy podle stavebního zákona se budou samozřejmě řídit rovněž ustanoveními správního řádu, která upravují klasické správní řízení jakožto rozhodování o právech a povinnostech formou správního rozhodnutí. Ve správním řízení se i nadále budou vydávat územní rozhodnutí a stavební povolení. Podle správního řádu se budou i nadále odehrávat řízení o správních deliktech spočívajících v porušení ustanovení stavebního zákona.

Z nových institutů správního řádu týkajících se správního řízení budou mít pro řízení vedená podle stavebního zákona zřejmě největší význam ustanovení o dotčených orgánech, které vydávají tzv. závazná stanoviska a o řešení rozporů s nimi. Dále ustanovení o rozhodnutí podmíněném závazným stanoviskem, které mj. upravuje i zvláštní způsob vedení odvolacího řízení, resp. samostatný přezkum závazného stanoviska v přezkumném řízení.

Ve správním řádu<sup>110</sup> je definováno závazné stanovisko jako úkon učiněný (dotčeným) správním orgánem na základě (zvláštního) zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.<sup>111</sup> Nebude-li ve zvláštním zákoně stanoveno jinak, budou se závazná stanoviska vydávat podle správního řádu. Půjde tedy o kvalifikovaná „vyjádření“ věcně a místně příslušných správních orgánů. I když nebude závazné stanovisko správním rozhodnutím, předpokládá správní řád možnost jeho samostatného přezkoumání, a to jednak v odvolacím řízení a jednak v přezkumném řízení, kdy bude mít změna nebo zrušení závazného stanoviska automaticky za následek obnovu řízení. To, v jakých případech se budou vydávat závazná stanoviska, resp. jejich závaznost pro správní orgán příslušný k vydání rozhodnutí ve věci, bude záležet na úpravě obsažené ve zvláštních zákonech, správní řád stanoví pouze obecnou formu, jak s nimi ve správním řízení nakládat.

---

<sup>110</sup> v ust. § 149 odst. 1 nového správního řádu

<sup>111</sup> Návrh stavebního zákona navíc přichází s institutem koordinovaného závazného stanoviska (viz § 4 návrhu stavebního zákona) pro případ, že by jeden orgán veřejné správy vystupoval v postavení „několika dotčených správních orgánů“ (jde o případy, kdy zvláštní zákony mluví např. o orgánu ochrany přírody, vodoprávním úřadu atd., ačkoliv jde ve všech případech zpravidla jen o kompetence jednoho a téhož orgánu veřejné správy). Institut koordinovaného závazného stanoviska vychází ze správního řádu, podle kterého správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Podobný princip je obsažen i v samotném správním řádu, a to v případě, kdy je vydávání závazných stanovisek svěřeno na základě zvláštních zákonů témuž správnímu orgánu, který má vydat rozhodnutí ve věci. Jde o ustanovení § 140 odst. 2 správního řádu, podle kterého zahrnuje společné řízení i vydání podmiňujícího úkonu, k němuž je příslušný správní orgán, který má vydat rozhodnutí ve věci (v takovém případě je vlastně sám sobě dotčeným správním orgánem ve smyslu § 136 správního řádu, vypořádání rozporů o obsah závazných stanovisek podle § 136 odst. 6, resp. § 5 správního řádu se tedy odehrává v rámci tohoto správního orgánu).



Územních a stavebních řízení se bude týkat i ustanovení správního řádu o řízení s velkým počtem účastníků, které předpokládá určité zjednodušené postupy z hlediska jednání správního orgánu s účastníky řízení a uplatní se v něm doručování veřejnou vyhláškou. Zejména v souvislosti s výkonem stavebního dozoru bude možné postupovat podle ustanovení správního řádu o řízení na místě.

Správních řízení, která jsou vedena podle stavebního zákona, se budou týkat i ustanovení správního řádu o výkonu rozhodnutí, a to zejména pokud jde o výkon rozhodnutí provedením náhradního výkonu, např. u odstranění stavby, nebo výkon rozhodnutí spočívající ve vyklizení stavby. Postupů orgánů veřejné správy podle stavebního zákona se budou dále týkat i ustanovení správního řádu, která pojednávají o tzv. vyjádřeních, osvědčeních a sděleních správních orgánů. V případě nového stavebního zákona budou takovými úkony např. souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby, certifikát autorizovaného inspektora<sup>112</sup> vydávaný ve zkráceném stavebním řízení nebo kolaudační souhlas.

Snad si stavební úřady postupy podle nového správního řádu během roku 2006 osvojí natolik, aby z tohoto hlediska byly připraveny na nový stavební zákon, který je od 1. ledna 2007 čeká.<sup>113</sup>  
(<http://www.uur.cz/images/konferencepraha/vedral.pdf>)

---

<sup>112</sup> Autorizovaný inspektor podle návrhu stavebního zákona je ve smyslu § 1 odst. 1 nového správního řádu fyzickou osobou, která vykonává působnost v oblasti veřejné správy, tedy správním orgánem.

<sup>113</sup> pokud v Poslanecké sněmovně schválený návrh schválí Senát a podepíše prezident republiky

# ZÁVĚR

Do konce roku 2005 bylo správní řízení vedeno podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů. Tento správní řád však přestal plnit roli obecné normy správního procesu. Důvodem vzniku velkého množství zvláštních procesních úprav bylo i to, že stručný a v některých směrech mezerovitý správní řád nevyhovoval potřebě upravit složité společenské vztahy při respektování principu právní jistoty a ústavní zásady zákonnosti. Soulad správního řádu se zásadou, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, může být diskutabilní, jelikož jeho úprava obsahovala řadu mezer, terminologie neodpovídala současnému právnímu řádu a při aplikaci zákona na konkrétní případ správní orgán často postupoval podle komentářů a výkladových příruček, než dle samotného zákonného textu.

Vzniklo také množství nedůvodných odchylek ve zvláštních zákonech od správního řádu a mezi zvláštními zákony navzájem. Odchylná procesní úprava ale nebyla ve všech případech vynucena pouze specifickou povahou daného správního řízení, ale často šlo o důsledek jistých zákonitostí legislativního procesu a absence cílené koordinace zvláštních právních úprav ve vztahu ke správnímu řádu.

Jeho účinnost byla zrušena dne 31. prosince 2005 a byl nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.

Předchozí správní řád bude ale i nadále využíván, a to v souvislosti s přechodnými ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v případech, kdy se využijí mimořádné opravné prostředky u rozhodnutí, která byla vedena podle právní úpravy účinné v době rozhodování. Předchozí správní řád není sice účinný pro nová podání, ale neustále se podle něj bude rozhodovat u těch podání, která nebyla pravomocně ukončena do 31. prosince 2005.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který byl 24. září rozeslán ve Sbírce zákonů a účinnosti nabyl 1. ledna 2006, je v oblasti správního práva a veřejné správy právním předpisem zásadního významu. V zájmu jednoduššího používání správního řádu má celkem 184 paragrafů, což je o 100 paragrafů více, než předešlý správní řád. Nový správní řád doprovází zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, rovněž s účinností od 1. ledna. 2006.

Nový správní řád neupravuje pouze vydávání správních rozhodnutí, ale rovněž vydávání osvědčení, vyjádření, sdělení. Nově obsahuje podrobnou úpravu veřejnoprávních smluv a vyřizování stížností a jako úplně nový institut zavádí vydávání opatření obecné povahy.

Změna v právní úpravě by měla přispět především ke zlepšení rozhodování ve správním řízení. Nový správní řád sice upřesňuje nejasnosti, které se objevovaly ve správním řádu dnes již neúčinném, ale jeho nesnadné vytvoření dle mého názoru způsobí, že mnohé z toho, co mělo přinést jasnost a zjednodušení, naopak povede ke komplikacím. Nový správní řád je zpracován příliš detailně, a to může to vyvolávat těžkosti jak při jeho aplikaci správními orgány, tak i při jeho používání účastníky řízení. Řada jeho ustanovení je formulována velmi odborně, což snižuje jeho srozumitelnost a uchopitelnost osobami, které nemají právnické vzdělání.

Jsou zákony dobré či špatné, jednoduché či složité. Nový správní řád ale v našem právním řádu není možné vytvořit tak, aby byl dobrý a jednoduchý zároveň.

Nový správní řád samozřejmě přináší i hodně pozitivního. Svou úplností odstraňuje mezery, které se vyskytovaly v předchozí úpravě správního řízení a odpovídá na otázky, které neřešila. Ale teprve až po určitém čase praxe se ukáže, jaká pozitiva a negativa nový správní řád přinesl.

Jelikož patří nový správní řád k nejdůležitějším složkám reformy veřejné správy a jelikož projekty tak velkého rozměru lze jen těžko uskutečnit jednorázově, je zcela logické, že nový správní řád prodělá v průběhu následujících let další změny.

# SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

1. ČEBYŠOVÁ, T. K východiskům a principům nového správního řádu. In: Sborník ASPI. Nový správní řád, zákon č. 500/2004Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. 556 s. ISBN 80-7357-109-9
2. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 5.*, rozšířené vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. 793 s. ISBN 80-7179-671-9
3. HENDRYCH, D. Opatření obecné povahy. In: Sborník ASPI. Nový správní řád, zákon č. 500/2004Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. 556 s. ISBN 80-7357-109-9
4. HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami.* 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. 335 s. ISBN 80-7357-104-8
5. KAUCKÝ, J. Účastníci řízení v novém správním řádu – obecná východiska. In: Sborník ASPI. Nový správní řád, zákon č. 500/2004Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. 556 s. ISBN 80-7357-109-9
6. KOPECKÝ, M. Řízení před správním orgánem v prvním stupni – vybrané otázky. In: Sborník ASPI. Nový správní řád, zákon č. 500/2004Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. 556 s. ISBN 80-7357-109-9
7. MILLEROVÁ, I. Zastoupení podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. In: Sborník ASPI. Nový správní řád, zákon č. 500/2004Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. 556 s. ISBN 80-7357-109-9
8. ONDRUŠ, R. *Správní řád.* 1. vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0
9. ONDRUŠ, R. a kol. *Správní řád. Komentář.* 1. vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8
10. PÍTROVÁ, L. K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“. In: Sborník ASPI. Nový správní řád, zákon č. 500/2004Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. 556 s. ISBN 80-7357-109-9
11. PRUDILOVÁ, M. *Správní řád. Účinný od 1. 1. 2006.* 1. vyd. Vyškov: TSM, spol. s r. o., 2005. 180 s. ISBN 80-239-4260-3
12. PRŮCHA, P. K tzv. dalším úkonům správních orgánů v režimu správního řádu. In: Sborník ASPI. Nový správní řád, zákon č. 500/2004Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. 556 s. ISBN 80-7357-109-9

13. RYBA, J. Zamyšlení nad novým správním řádem. In: Sborník ASPI. Nový správní řád, zákon č. 500/2004Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. 556 s. ISBN 80-7357-109-9
14. VEBEROVÁ, H., PECHOVÁ, E. Několik poznámek k novému správnímu řádu. In: Sborník ASPI. Nový správní řád, zákon č. 500/2004Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. 556 s. ISBN 80-7357-109-9
15. VEDRAL, J. K rozsahu působnosti nového správního řádu. In: Sborník ASPI. Nový správní řád, zákon č. 500/2004Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. 556 s. ISBN 80-7357-109-9
16. VOPÁLKA, V. Nová úprava správního řádu. In: Sborník ASPI. Nový správní řád, zákon č. 500/2004Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. 556 s. ISBN 80-7357-109-9

## SEZNAM POUŽITÝCH ČASOPISŮ

17. MIKULE, Vladimír. Nový správní řád je konečně na světě. *Právní zpravodaj*, 2004, roč. V, č. 9, s. 1 – 5.
18. VEDRAL, Josef. K rozsahu působnosti nového správního řádu. *Právní zpravodaj*, 2006, roč. VII, č. 1, s. 1 – 6.
19. ŠROMOVÁ, Eva. Nebojte se nového správního řádu. Příloha. *Ekonom*, 2005, č. 45 - 47

## SEZNAM POUŽITÝCH ZÁKONŮ A PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

20. Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů
21. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
22. Zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím nového správního řádu
23. Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
24. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
25. Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

26. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád
27. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
28. Listina základních práv a svobod

## **SEZNAM INTERNETOVÝCH ODKAZŮ**

29. [www.pravnizpravodaj.cz](http://www.pravnizpravodaj.cz)
30. [www.dvs.cz](http://www.dvs.cz)
31. [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)
32. [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)
33. [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)
34. [www.portal.mpsv.cz](http://www.portal.mpsv.cz)
35. <http://www.uur.cz>

**Příloha 1:**  
**Legislativní projednávání návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád**

**VLÁDA**

29. ledna 2003 vláda schválila návrh zákona správní řád (usn. č. 105)
4. února 2003 vláda předložila návrh zákona Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR

**POSLANECKÁ SNĚMOVNA**

6. února 2003 návrh zákona rozeslán poslancům (tisk 201/0) – organizační výbor doporučil projednání návrhu zákona a navrhl jej přikázat k projednání výborům
1. čtení proběhlo 26. února 2003 - návrh zákona byl přikázán k projednání výborům (usn. č. 287)
- Ústavně právní výbor projednal návrh zákona a přijal 28. dubna 2003 usnesení (tisk 201/1)
  - Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí projednal návrh zákona a vydal 19. června 2003 záznam jednání (201/Z)
2. čtení návrh zákona v obecné rozpravě 24. června 2003 vrácen k projednání výborům (usn. 534)
- Ústavně právní výbor projednal návrh zákona a přijal 11. února 2004 usnesení (tisk 201/2)
  - Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí projednal návrh zákona a přijal 16. února 2004 usnesení (tisk 201/3)
2. čtení návrh zákona prošel
- obecnou rozpravou – 17. února 2004
  - podrobnou rozpravou – 17. února 2004
- pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 201/4
3. čtení návrh zákona byl schválen dne 23. března 2004 (usn. č. 965)

**SENÁT**

22. dubna 2004 návrh zákona byl doručen Senátu - organizační výbor přikázal návrh k projednání výborům (tisk 250/0)
- Ústavně právní výbor projednal návrh 6. května 2004 (tisk 350/2) – doporučil schválit
  - Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí projednal návrh 19. května 2004 (tisk 350/1) – doporučil pozměňovací návrhy





# ÚDAJE PRO KNIHOVNICKOU DATABÁZI

Název práce	Správní řízení podle nové právní úpravy
Autor práce	Linhartová Edita
Obor	Veřejná ekonomika a správa
Rok obhajoby	2006
Vedoucí práce	Mgr. Josef Sedláček
Anotace	<p>Práce se zabývá především novou právní úpravou správního řízení. V první části práce je stručně popsáno správní řízení do roku 2005, vedené dle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení ve znění pozdějších předpisů.</p> <p>Druhá část práce je věnována správnímu řízení podle nové právní úpravy, tedy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Zde je podrobnější výklad správního řízení a zmíněny jsou i zcela nové instituty nového správního řádu.</p> <p>V části třetí jsou uvedeny změny zákonů a předpisů v souvislosti s nabytím účinnosti nového správního řádu, chystající se nový stavební zákon a předpoklad toho, jak si povede nový správní řád do budoucna.</p>
Klíčová slova	Správní řízení, Nové správní řízení, Správní řád již neúčinný, Správní řád účinný, Nový správní řád, Správní řád, Správní orgán, Účastníci řízení, Věcná příslušnost, Místní příslušnost, Zásady správního řízení, Veřejnoprávní smlouvy, Opatření obecné povahy