

Aplikované právo

Průvodce studiem

Kolegyně a kolegové,

cílem vysokoškolského (bakalářského nebo magisterského) studia je obvykle poskytnout vzdělání potřebné pro pracovníky středního a vrcholového managementu aplikovaných ekonomických věd v oblasti obrany a bezpečnosti státu. Neodmyslitelným požadavkem současných vysokoškolských studijních programů i na neprávnických fakultách je studium vybraných aplikovaných právních předmětů. Distanční studium oboru ekonomika obrany státu kombinuje vhodným způsobem různé prvky studia tak, aby při zachování kvality výukového procesu umožnilo studium oboru při zaměstnání.

Dovolujeme si Vám předložit průvodce studiem předmětu „Právo zvláštní část I“. Předmět je zařazen do počátečního období vašeho studia, a proto tento průvodce studiem pravděpodobně bude jedním z prvních, které se vám dostanou do ruky.

Způsob ukončování studijního předmětu: zápočet

K získání zápočtu je obligatorní podmínkou:

- a) Absolvování a splnění podmínek písemného přezkoušení (test) – předpoklad úspěšného splnění je minimálně 50% správných odpovědí, podle evaluačních podmínek ve Studijním a zkušebním řádu FEM.
- b) Zpracování seminární práce v rozsahu 13-15 normostran, včetně příloh a seznamu literatury, na vybrané a lektorem předem odsouhlasené téma z okruhu tematického vymezení předmětu. Práce musí splňovat formální (norma ISO 690) a obsahové předpoklady na daný typ práce a musí být doručena min. 10 dnů před termínem udělení zápočtu v elektronické podobě na adresu lektora předmětu.

Stručná anotace předmětu:

Cílem předmětu je prohloubit a rozvinout právní vědomí studentů. Obsah předmětu tvoří nejdůležitější otázky správního práva jako právního odvětví upravujícího organizaci a činnost veřejné správy. Předmět se zaměřuje na pojem a členění veřejné správy, organizační principy veřejné správy a její kontrolu, správní trestání, nejdůležitější otázky právní úpravy vnitřní správy, správy obrany a právní úpravu správního řízení včetně řízení o opravných prostředcích.

Tematické vymezení předmětu:

A. Obecná část

1. Veřejná správa a její právní základ.

1.1 Vymezení pojmu a charakter veřejné správy.

1.2 Ústavní základ a principy veřejné správy.

1.3 Organizace veřejné správy.

1.4 Prameny správního práva.

1.5 Odpovědnost za porušení norem správního práva – správně právní odpovědnost.

B. Zvláštní část správního práva

2. Základní charakteristika jednotlivých pododvětví (správ) veřejné správy.

2.1 Vnitřní správa.

2.2 Správa obrany a bezpečnosti.

C. Správní právo procesní

3. Pojem a podstata správního práva procesního a správního řízení

3.1 Zásady a subjekty správního řízení.

3.2 Zahájení a průběh správního řízení, opravné prostředky

3.3 Exekuce

V tomto předmětu budete používat následující základní literaturu:

- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 875 s., ISBN 978-80-7400-049-2.
- BLAŽEK, P. HALVAN, P. JURNÍKOVÁ, J. KADEČKA, S. PRŮCHA, P. SEDLÁČEK, S. SKULOVÁ, S. ŠEBKOVÁ, M. *Správní právo – zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita. 2001. 4. doplněné vydání, ISBN 80-210-2598-0
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: MU a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s., ISBN 978-80-210-4276-6, 978-80-7239-207-0.
- PRŮCHA, P. SKULOVÁ, S. *Správní právo. Procesní část*. Brno: Masarykova univerzita. 2004. ISBN 80-210-2294-9
- JURNÍKOVÁ, J. a kolektiv. *Multimediální učební text. Správní právo – procesní část*. Brno: Masarykova univerzita.
- SKULOVÁ, S. PRŮCHA, P. KADEČKA, S. *Multimediální učební text. Správní právo – zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita.
- VEDRAL, J. *Obecné principy organizace a činnosti veřejné správy*. Praha: Institut pro místní správu, 2006, 95 s., ISBN 80-86976-06-8.
- SVOBODA, I. VIČAR, R. *Kapitoly ze správního práva*. 1. vydání. 2007. KEY Publishing s.r.o., Nádražní 733/176, 702 00 Ostrava-Přívoz v koedici s B.I.B.S., a.s., Lidická 81 Brno, ISBN 80-87071-32-8 (KEY Publishing).

Další doporučená literatura a normativní právní akty:

- POMAHAČ, R. *České správní právo. Czech Administrative Law*. Praha: UK, Právnická fakulta, 2004, 171 s., ISBN 80-85889-54-4.
- VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, 1048 s., ISBN 80-7273-134-3.

- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášena sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb., ve znění dodatkových protokolů,
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- Listina základních práv a svobod, vyhlášena usnesením předsednictva ČNR pod č. 2/1993 Sb.,
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů,
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu

Lektor:

Mgr. Ing. Leopold Skoruša

Kontaktní adresa: Katedra řízení lidských zdrojů
Fakulta ekonomiky a managementu
Univerzita obrany
Kounicova 65, č. dv.: 145
612 00 Brno
Tel.: 973 442 571
E-mail: leopold.skorusa@unob.cz

Úvod k obecné části

Při studiu předmětu „Právo zvláštní část I“ budeme vycházet z předpokladu, že potenciální studující již absolvovali základní právně teoretickou přípravu a disponují určitým penzem znalosti o právu a také z hypotézy, že posluchač ovládá alespoň základy práce s právními normami (buď v listinné, nebo v některé z elektronických podob, např. ASPI) a je mu naprosto jasné, že pro zdárné absolvování předmětu je vzájemné propojení teorie z učebnic (i jiných relevantních zdrojů) a studium právních norem nezbytnou podmínkou.

Správní právo jako významný subsystém českého právního řádu upravuje postavení a chování subjektů práva ve vztazích, které vznikají a uskutečňují se v souvislosti s realizací výkonné moci ve státě ve sféře veřejné správy. Jedním ze závažných úkolů v této oblasti je stále probíhající reforma veřejné správy.

Tímto průvodcem chceme přispět ke zkvalitnění přípravy a poskytnout eventuální studentské veřejnosti nezbytnou dávku informací o podstatě a charakteru veřejné správy, jejího právního základu, o správném jednání veřejné správy, o rozhodovacím procesu ve veřejné správě, o kontrole ve veřejné správě, o lidském činiteli a postavení občana ve správním řízení realizovaném veřejnou správou.

Po prostudování této kapitoly byste měli:

- osvojit si základní pojmy a instituty z oblasti správního práva,

- umět správně interpretovat pojem veřejné správy, okolnosti jejího vzniku, odlišnosti od správy soukromé, její pojetí a charakter,
- uvědomit si principy, kterými je veřejná správa ovládána,
- popsat charakter norem správního práva, jejich strukturu a druhy pramenů, v nichž jsou jako závazná pravidla chování tyto normy obsaženy.

Ad 1.1 Vymezení pojmu a charakter veřejné správy

Pokud bychom chtěli pozitivně definovat veřejnou správu, zjistili bychom, že je to velmi obtížné, a že ani věhlasní autoři učebnic z tohoto oboru se s tím nedokázali beze zbytku vypořádat. Lze tedy shrnout, že je nutno vycházet z možností nejrozličnějších aspektů posuzování správy, zvláště je aspekt organizační a funkční. Správu lze rozlišit na správu veřejnou a správu soukromou. Veřejná správa je povinna realizovat cíle stanovené právními předpisy.

Soukromá správa realizuje cíle příslušného soukromoprávního subjektu v rámci právního řádu. Intenzita právního rámce pro její působení je podstatně menší než u správy veřejné. Je vedena svými zájmy a soukromými cíli a může být z hlediska soukromoprávního subjektu orientována na vše, co zákon výslovně nezakazuje.

Veřejná správa je správou veřejných záležitostí, podle toho, v čí prospěch slouží nebo tak, že jde o plnění veřejných úkolů, vytváření předpokladů pro jejich zabezpečení a realizaci a potom samotnou jejich realizaci.

Ve smyslu institucionálním je to sociotechnické spojení lidí a věcných prostředků. Funkční pojetí správy zase akcentuje obsah správní činnosti ve veřejné správě.

K hlubšímu pochopení uvedené problematiky doporučujeme práci klasickými učebnicemi správního práva od autorů, jako jsou Petr Průcha nebo Dušan Hendrych (přesná identifikace publikací je uvedena v přehledu literatury), kteří hned v úvodních kapitolách (Část první – Základy správního práva.) rozpracovali předmětnou látku velmi detailně, spíše pro potřeby studentů právnických fakult. Protože se jedná o pochopení základní materie, na kterou se tzv. nabalují další sub-kapitoly, nebude na škodu, aby v obdobných publikacích detailněji „zalistoval“ i posluchač Univerzity obrany.

Ve studiu lze poté pokračovat i v publikacích, které se obvykle věnují „jenom“ vybraným kapitolám určitého právního odvětví. Zde lze doporučit publikaci autorů Ivo Svobody a Radima Vičara, kteří v kapitole 5. zde uvedeného zdroje vymezují a popisují veřejnou správu.

Ad 1.2 Ústavní základ a principy veřejné správy

Zásadní pro studium a pochopení vybrané tématy je, aby studenti uměli vysvětlit a odůvodnit právní základ vzniku a fungování veřejné správy. Aby pochopili, že veřejná správa působí v právním státě v souladu s Ústavou České republiky a dalšími ústavními zákony a zásadou ústavnosti. Z Ústavy České republiky vyplývá její legitimita.

K tomu uvádíme, že moderní psaná demokratická ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid představující ústavodárnou moc ustavuje v jedno politické (státní) těleso,

zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí (viz Nález Ústavního soudu České republiky č. 30/1998 Sb.).

Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., v platném znění) a ostatní ústavní zákony jsou tedy základem pro uskutečňování veřejné správy u nás. Nelze tudíž vymezit právní základ veřejné správy bez prioritního osvětlení významu Ústavy pro veřejnou správu.

Také bychom chtěli zdůraznit, že Ústava České republiky včetně Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., v platném znění), která je součástí ústavního pořádku, má přirozenoprávní charakter, zakotvuje přirozená práva a svobody občanů a zastřešuje systém objektivního práva obsaženého v zákonech a ostatních právních předpisech obecně závazných.

S přihlédnutím k těmto východiskům byste si měli zejména uvědomit a pamatovat, že:

- Orgány veřejné správy, které realizují veřejnou správu, vykonávají tuto činnost jako svou povinnost. Činí jen to, co jim zákon ukládá.
- Adresáti veřejné správy, tj. fyzické a právnické osoby, mohou činit vše, co není zákonem zakázáno.
- Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví.
- Povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.
- Meze základních práv a svobod mohou být omezeny za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod.
- Zákonné omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.

Pro předepsané zvládnutí problematiky doporučujeme studium výše uvedených zdrojů od autorů Průchy a Hendrycha, nebo Svobody a Vičara.

V této souvislosti je nutno připomenout také princip dobré správy a obecně základní zásady, na kterých je veřejná správa jako celek založena. Máme totiž za to, že dobrou správou nemůže být taková veřejná správa, která by byla v rozporu s právním řádem a s principy demokratického právního státu, mezi které patří např. úcta k základním právům a svobodám. Veřejná správa musí jako dobrá správa respektovat princip ústavnosti, legitimacy a legality. Na tomto místě doporučujeme studium paragrafového znění zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně hlavu II. §§ 2-8 které explicitně vyjmenovávají shora uvedené zásady. K lepšímu pochopení zde zakotvených zásad doporučujeme komentované znění správního řádu nebo studium tzv. důvodové zprávy k zákonu. Důvodovou zprávu nalezete v informačním systému Univerzity obrany ve studijních materiálech katedry 109.

Po prostudování uvedené problematiky v odborné literatuře a právních předpisech (zde ponejvíce správní řád a důvodová zpráva k němu) se pokuste formulovat odpovědi na otázky:

- Co je právním základem pro organizaci a fungování veřejné správy.

- Kdy hovoříme o tzv. dobré správě a jaké jsou její principy.
- Kde v právním řádu nalezete základní zásady činnosti veřejné správy
- Pokuste se uvést jednotlivé zásady a stručně každou charakterizujte

Ad 1.3 Organizace veřejné správy

Účinnosti veřejné správy napomáhá účelná organizace veřejné správy a také optimální rozhodovací proces. Tedy sebelepší organizační struktura veřejné správy by byla zbytečná bez optimalizace rozhodovacího procesu.

Pro optimální fungování veřejné správy má podstatný význam vytváření její organizace tak, aby napomáhala plnění veřejných úkolů a aby vytvářela předpoklady pro výkon veřejné správy jako služby, tedy nikoliv jen jako správy vrchnostenské. Při posuzování tohoto problému narážíme na značnou různost vymezování pojmu organizace, a proto se zaměříme především na jedno z nejobecnějších možných pojetí, podle něhož je organizace chápána jako jednota uspořádaných, navzájem spojených částí. Takové univerzální pojetí lze aplikovat na chápání a vymezování veřejné správy, protože klade důraz na uspořádanost, tedy jakýsi řád předem a cílově vymezených vztahů částí, které jsou pevně spojeny. Tím je vytvářen předpoklad pro stabilitu organizace a její vyvážené působení žádaným směrem.

Každý správní orgán je ucelenou jednotkou vybavenou po stránce právní působností a pravomocí, rovněž věcnými prostředky a osobami, které jsou činné v tomto orgánu a realizují příslušné úkoly. Lze usoudit, že v takovém případě jde o sociotechnický systém nejen v případě určitého vymezeného správního orgánu, ale i v případě souhrnu těchto orgánů, které vytvářejí systém veřejné správy a její subsystémy. Na tomto místě Vás znovu doporučíme literaturu shora uvedenou, zejména na část třetí: Organizace veřejné správy od D. Hendrycha, která Vás dostatečně odborně seznámí s typologií organizací veřejné správy, se subjekty a vykonavateli veřejné správy, a také s působností a pravomocemi orgánů veřejné správy

Po nastudování této problematiky byste měli:

- uvědomit si význam a vliv organizace veřejné správy na její optimální fungování,
- rozlišit základní typy a modely fungování správy včetně principů, na kterých je založena; závěry aplikovat na právní poměry v ČR,
- s přihlédnutím k Ústavě ČR pak vymezit východiska pro vytváření organizace státní správy a samosprávy,
- definovat správní úřad,
- charakterizovat obě složky veřejné správy z pohledu jejich právního základu, uspořádání, orgánů, činnosti a výsledků této činnosti,
- rozeznat a umět charakterizovat akty, které veřejná správa vydává (produkuje) v oblasti státní správy a samosprávy. (zde návaznost k další probírané otázce)

Ad 1.4 Prameny správního práva

Pro poznání správního práva jako jednoho z právních základů veřejné správy má zásadní význam řešení problému, kterým jsou prameny správního práva. Lze je rozlišit na prameny ve smyslu formálním a materiálním.

Prameny práva ve smyslu formálním jsou chápány jako vnější formy, v nichž je obsaženo příslušné obecně závazné pravidlo chování vynutitelné veřejnou mocí (právní norma). Touto formou je např. zákon, nařízení, obecně závazná vyhláška.

Prameny v materiálním slova smyslu jsou chápány jako příčiny, které vedou ke vzniku určitého obsahu právních norem, tím se odlišují od pramenů ve smyslu formálním.

Prameny správního práva nelze vymezovat bez zřetele na obecné pojetí pramenů práva, což ostatně vyplývá z Nálezu Ústavního soudu České republiky č. 30/1998 Sb., v němž se výslovně uvádí, že pramenem práva obecně, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti. Uvedený nálezn si můžete prostudovat na internetu, na adrese: <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb98030&cd=76&typ=r>. V českém právním řádu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech (např. princip, podle něhož neznalost zákona neomlouvá, princip nepřipustnosti retroaktivity právních norem). Učebnice D. Hendrycha pojednává v části první o této problematice velmi podrobně, a po její prostudování (i dalších zde doporučených pramenů) byste měli odpovědět na otázky obdobného charakteru:

- Vymezte pojem pramen práva, a jaké druhy pramenů zná český právní řád.
- Uveďte, co jsou to prameny správního práva a jaké je jejich členění.
- Roztřídte prameny správního práva České republiky podle druhu orgánu, který příslušný pramen vydal.

Ad 1.5 Odpovědnost za porušení norem správního práva – správně právní odpovědnost

Dodržování právních norem obecně, specificky potom norem správního práva, je ve sféře veřejné správy zajišťováno různými právními odpovědnostními systémy. Ve svých důsledcích jde o uplatňování sankcí jako právním řádem předpokládaného důsledku porušení právní povinnosti.

Jde o tyto odpovědnostní systémy:

- Trestněprávní odpovědnost
- Majetková odpovědnost
- Správněprávní odpovědnost

Při dalším studiu se doporučujeme zaměřit na zkoumání správněprávní odpovědnosti a konkrétněji bude potřeba se zabývat charakteristikou správní sankce, předpoklady uplatnění a funkce správněprávní odpovědnosti, správněprávní odpovědnosti za přestupky a v neposlední řadě správněprávní odpovědnosti za jiné správní delikty.

Úvod k zvláštní části správního práva

Vzhledem k širšímu záběru průvodce již v této části předpokládáme zvládnutí základních institutů z části obecné. Tedy z využitím nabytých znalostí přikročíme ke studiu některých vybraných (pro účely studia na UO bude postačovat takto zúžený výběr) odvětví správního práva. Kromě obecné charakteristiky předmětných oblastí se při studiu doporučujeme zaměřit podrobněji na oblast vnitřní správy a správy bezpečnosti a obrany.

Ad 2 Základní charakteristika jednotlivých pododvětví (správ) veřejné správy

K tomu, abyste odpovídajícím způsobem pochopili studijní podklady, potřebujete v níže uvedených pododvětvích (oblastech) zvládnout alespoň pojmové a obsahové vymezení uvedených oblastí. Ke studiu doporučujeme využít buď multimediální učební texty Správní právo – zvláštní od autorů: Jurníkové a kolektiv z Právnické fakulty MU v Brně (uvedené v základní literatuře), nebo učebnici správního práva od autorů Blažka P. a kolektiv Správní právo zvláštní část.

Zvláštní část správního práva tvoří jeho podoblasti jako:

- oblast vnitřní správy
- oblast zaměstnanosti
- oblast školství
 - veřejná správa základního a středního školství
 - veřejná správa vysokého školství
- oblast kultury
- oblast zdravotnictví
- oblast dopravy
- oblast stavebnictví
- oblast obrany
- oblast bezpečnosti – policie
- oblast zemědělství
- oblast úpravy katastru nemovitosti
- oblast životního prostředí

Ad 2.1 Vnitřní správa

Vnitřní správu jsme do Vašeho studijního programu zařadili, protože patří k základním a tradičním odvětvím veřejné správy. Posláním odvětví je tedy regulace společenských vztahů (kterým právo přiřazuje určité znaky), vznikajících v souvislosti se zabezpečováním osobního stavu obyvatelstva, státním občanstvím ČR a vztahů souvisejících s realizací ústavně zakotveného práva na sdružování občanů, jakož i zabezpečení pořádku ve vnitřních záležitostech státu.

Obsah vnitřní lze rozčlenit:

- zabezpečení osobního stavu obyvatelstva, kam náleží problematika matrik, jména a příjmení, evidence obyvatel, občanských průkazů, cestovních dokladů, pobytu cizinců a věci azylové, státní občanství ČR,
- právo sdružovací, právo shromažďovací,
- archivnictví,
- územní členění státu, státní symboly, sčítání lidu.

Pro nejvhodnější zorientování a studium předmětné problematiky Vám doporučujeme prostudovat takto označené kapitoly správního práva (v jejich zvláštních částech) z námi

nabídnutého přehledu povinné i doporučené literatury. Důrazně však upozorňujeme, že vzhledem ke stále ještě probíhající reformě Veřejné správy, je permanentně potřebná kontrola aktualizace stavu právní úpravy uváděné v učebnicích. Zde doporučujeme pracovat s listinnou podobou Sbírky zákonů, nebo s některou z její elektronických podob (ASPI, portál veřejné správy, atd.).

Odměnou za Vaši trpělivost při studiu a práci s normami Vám bude znalost např. úpravy institutů rodného čísla, jména, příjmení nebo trvalého pobytu, které byt' jsou tzv. notorietami, bývají v povědomí veřejnosti velmi častým předmětem nejasností.

Ad 2.2 Správa obrany a bezpečnosti

Správa obrany (dříve správa vojenská) a bezpečnosti (myšleno vnitřní bezpečnosti) je vzhledem k účelu a zaměření Univerzity obrany obligatorním objektem studia. I vzhledem k tomu, že se očekává v této oblasti Vaše hlubší studium zmíněné tematiky, věnujte základní i doporučené studijní literatuře, právním normám, popřípadě dalším pramenům, které Vám budou poskytnuty do informačního systému univerzity zvětšenou pozornost. Uvedena oblast bude také nezbytným základem informací k tomu, abyste úspěšně zvládli podmínky zápočtu z předmětu.

Při studiu se zaměřte na pochopení obsahu pojmů obrana a bezpečnost s akcentem na jejich společné a rozdílné znaky. Očekává se od Vás naprosto jasné odlišení a konkrétní vymezení vnější bezpečnosti státu (obrány) a činnosti státu a jeho orgánů při udržování veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku, a to i při riziku propuknutí hrozeb majících vliv na fungování vybudovaného bezpečnostního systému státu (oblast vnitřní bezpečnosti).

Obdobně bude nezbytné, abyste se dokázali orientovat a rozlišit prameny právní úpravy pro jednotlivé oblasti, nejlépe tak, jak je uvedeno ve všech zde uvedených základních i doporučených pramenech s jejich rozlišením podle právní síly. Evaluačním požadavkem je, abyste dokázali normy celkem důsledně rozdělit a charakterizovat jejich nejpodstatnější instituty s tím, že budete umět vyjmenovat a popsat nejdůležitější funkce státu v předmětných oblastech právní úpravy.

Po prostudování problematiky byste měli být schopní se orientovat v oblastech a otázkách

- Vymezení pojmů správa obrany a bezpečnostní správa.
- Organizace bezpečnostní a obrany.
- Bezpečnost České republiky.
- Vyjmenujte a charakterizujte orgány vykonávající státní správu v oblasti obrany státu.
- Právní úprava obrany a bezpečnosti státu – rozdělení právních norem.
- Jsou tzv. povinnými subjekty v oblasti obrany státu pouze ozbrojené síly a Armáda ČR?
- Vysvětlíte obsah institutu "branná povinnost".
- Vysvětlíte pojmy "stav ohrožení státu" a "válečný stav".
- Krizové řízení.

- Integrovaný záchranný systém.
- Armáda a Policie České republiky

Úvod k části Správní právo procesní

V této etapě studia si potenciální student bude nucen uvědomit (a zejména pochopit) rozdíl mezi normami práva hmotného (obvykle vymezuje subjekty a jejich práva a povinnosti) a práva procesního, zahrnujícího problematiku **obecné úpravy a zvláštních úprav** tzv. správního řízení. Našemu pozornému studentu se v této souvislosti vybaví, z dob studia základu teorie práva i předchozí matérie o správním právu hmotném, že předmětem rozboru této části budou zejména ustanovení správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) jako normy obecné a příslušných ustanovení v tzv. odvětvových normách správního práva, tedy v normách, jež obsahují kromě hmotněprávní úpravy i část procesněprávní.

Upozorňujeme tedy na uplatnění obecné zásady, tedy že, speciální norma má při aplikaci přednost před normou obecnou. Například, když obsahuje zákon o vojácích z povolání (zákon č. 221/1999 Sb.) v §144 ustanovení: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, platí pro řízení ve věcech služebního poměru správní řád, s výjimkou § 10 až 12, § 14, části druhé hlavy XI a § 175“*, znamená ve své podstatě, že zde uvedená výjimka je úpravou speciální k správnímu řádu a použije se přednostně.

Ad 3 Pojem a podstata správního práva procesního a správního řízení

Při vymezování pojmu **správní právo procesní** je klíčovou otázkou vyložení jeho vztahu ke správnímu právu vnímanému obecně. Zásadní otázkou v předmětné části studia se jeví pochopení rozdílu mezi normami správního práva hmotného a procesního tak, jak uvádíme v úvodu k této části. Doporučujeme zopakovat základy teorie práva ze studia obecné části práva v předchozích semestrech, ev. z předchozího studia na jiném vzdělávacím zařízení. Dále Vás odkazujeme na zde uvedenou základní a doporučenou literaturu, kde v příslušně označených částech lze bezesporu najít odpovědi na níže nastolené otázky.

Při vymezování správního práva procesního se zpravidla zdůrazňuje, že upravuje procesně právní postavení subjektů tzv. **správního řízení**, jakož postup při rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech tzv. účastníků správního řízení, konaného před orgány veřejné správy.

Po nastudování této problematiky byste měli zvládnout odpovědi na otázky:

- Vymezte pojem správní právo procesní.
- Jaký je vztah norem správního práva hmotného a procesního?
- Jaké přichází v úvahu druhy správních procesů (řízení) a z čeho plyne jejich rozdíl?

Ad 3.1 Zásady a subjekty správního řízení.

Právní úprava správního řízení vychází z některých základních zásad, které jsou obsaženy v ustanoveních správního řádu, přičemž povětšinou mají hlubší základ, neboť vycházejí z příslušných ústavních principů, a některé mají již v rozhodování veřejné správy

poměrně dlouhou tradici. Základní zásady činnosti správních orgánů budou sloužit potřebám výkladu konkrétnějších ustanovení zákona a zároveň obsahovat některé obecné povinnosti správních orgánů, jakož i osob, s nimiž je vedeno správní řízení.

Správní řád vzhledem k obrovskému záběru veřejnoprávních vztahů, na které dopadá, vyžaduje zvýšenou míru používání neurčitých právních pojmů a dává správním orgánům ve značné míře k dispozici též správní uvážení. To však neznamená, že by bylo možno zneužívat správní uvážení ke škodě dotčených osob nebo veřejného zájmu. Každé konkrétní ustanovení správního řádu je nutno vykládat v kontextu základních pravidel řízení, která by se měla stát páteří celého řízení, nikoliv jen prázdnou proklamací. Je třeba mít na paměti, že základní zásady činnosti správních orgánů se uplatní **při veškerém výkonu veřejné správy**. A o které zásady se jedná

- zásadu legality (zákonnosti) v souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny – Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví
- zásadu zákazu zneužití správního uvážení, která je jedním z pilířů právního státu
- zásadu volného hodnocení důkazů
- zásadu ochrany dobré víry jakožto jednoho z hlavních principů činnosti demokratické veřejné správy, který by měl doplňovat princip zákonitosti a ochranu veřejného zájmu poskytovanou zvláštními zákony
- zásadu předvídatelnosti veřejné správy a materiální rovnosti – jako příklad aplikace uvedené zásady lze uvést §71 a násl. správního řádu: *„pokud má být v řízení uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch toho, komu má být povinnost uložena“*.
- zásadu služby veřejnosti – Správní úřad by (prostřednictvím svých úředních osob) měl dotčeným osobám vycházet maximálně vstřícně.
- zásadu smírného řešení sporů
- zásadu součinnosti správního orgánu s účastníky řízení

Vzhledem k tomu, že byly zásady správního řízení v novém správním řádu zařazeny explicitně do §§ 2 – 8 doporučujeme při studiu využít také příslušnou část důvodové zprávy k zákonu. Tu nalezete např. ASPI, pokud při zpuštění aplikaci zákona kliknete na horní lištník na okénko „Li“ otevře se Vám nabídka, ve které si budete moci vybrat část: *„Důvodová zpráva k návrhu zákona správní řád. Zvláštní část. k §2 – 8.“*

Pozornému studentu neujde při stávajícím poznání základů práva, že realizace právních vztahů (v procesním právu obzvlášť) je bez jejích subjektů prakticky nereálná. Hlavními subjekty správního řízení jsou na jedné straně procesně právního vztahu **správní orgány**, vystupující jako subjekty veřejné správy vybavené odpovídající pravomocí a působností, a na druhé straně **účastníci řízení**, vůči nimž je tato veřejná moc vykonávána a o jejichž záležitostech je ve správním řízení rozhodováno. Vedle těchto dvou základních skupin subjektů mohou ve správním řízení vystupovat ještě další subjekty, zejména tzv. **dotčené**

subjekty, jimiž mohou být zejména některé odborné orgány nebo orgány územní samosprávy (obce nebo kraje), jak vymezují jejich postavení některé zvláštní předpisy.

Předmětnou problematiku byste měli nastudovat do takové hloubky, abyste byli schopni odpovědět na otázky:

- Charakterizujte jednotlivé shora uvedené zásady správního řízení a řekněte, v čem spatřujete jejich význam.
- Najděte ustanovení správního řádu, v nichž se projevuje zásada zákonnosti a zásada materiální pravdy.
- Které jsou hlavní subjekty správního řízení a které další subjekty mohou ve správním řízení vystupovat?
- Které stránky příslušnosti správního orgánu znáte, a kde jsou řešeny otázky určení příslušnosti správního orgánu pro jednotlivá správní řízení?
- Jakým způsobem je nutno postupovat, pokud vzniknou pochybnosti o nepodjatosti pracovníka, resp. člena správního orgánu?
- Je nějaký rozdíl ve způsobu řešení, pokud námitku podjatosti vznese účastník řízení?
- Objasněte pojmy „způsobilost být účastníkem řízení“ a „procesní způsobilost“.
- Jakým způsobem zákon je nutno řešit nedostatek procesní způsobilosti?
- Jaká procesní oprávnění a procesní povinnosti jsou spojeny s postavením účastníka řízení?
- Za jakých podmínek správní orgán ustanovuje účastníkovi řízení opatrovníka?

Ad 3.2 Zahájení a průběh správního řízení, opravné prostředky

Nyní už jste ve studiu pokročili do stádia, jehož znalost je praktickým východiskem realizace předchozích teoretických poznatků. V dalším už budete studovat průběh správního řízení, které probíhá po jednotlivých stádiích, od zahájení, přes zjišťování podkladů, až po vydání rozhodnutí správním orgánem v prvním stupni, resp. po proces jeho přezkoumávání v možném opravném řízení. Námi uváděné prameny Vás v úvodu této části zavedou do situace, kdy budete zjišťovat, jak se vlastně správní řízení zahajuje. Nebude složité dojít k závěru, že je možné zahájit v zásadě dvěma způsoby.

Správní řízení se zahajuje jednak **na návrh účastníka řízení**, jednak **z podnětu správního orgánu**. Správní řád přitom neurčuje, ve kterých případech, pro které druhy správního řízení se která z forem jeho zahájení použije. Tuto otázku řeší jednotlivé zvláštní předpisy správního práva, a to tak, že v některých případech je založena pouze možnost zahájení řízení na návrh, jinde pouze z úřední povinnosti, a u některých druhů řízení jsou dány obě možnosti. V celém průběhu studia předmětné části věnujte dostatečnou pozornost pochopení institutů, jako jsou:

- podání, jeho způsoby a jeho náležitosti
- ústní jednání

- nahlížení do spisu,
- protokolování – protokol
- doručování – způsoby
- čas jako významná objektivní skutečnost ve správním řízení
- dokazování – důkaz ve správním řízení
- správní rozhodnutí a jeho náležitosti, lhůty a jeho oznámení (doručení)
- opravné prostředky ve správním řízení – řádné a mimořádné

Ve studiu Vám doporučujeme se v zásadě orientovat ve shora uvedených základních a doporučených pramenech s akcentem na publikaci S. Skulové a P. Průchy Správní právo – procesní část. Očekáváme, že po prostudování předmětné problematiky byste měli být schopni odpovědět na otázky nebo rozumět problémům

- Vyjmenujte a charakterizujte základní způsoby zahájení správního řízení.
- Jaký význam má přesné určení začátku správního řízení pro správní orgán, jaký pro účastníky?
- Které zásady ovládají zahájení správního řízení?
- Co je „podání“ a jak je správní orgán posuzuje?
- Kde a jakým způsobem se podání činí?
- Jak se sepisuje protokol, a kdo jej podepisuje?
- Jak je to s omezením práva nahlížet do spisu?
- Které písemnosti se doručují do vlastních rukou, a jakým způsobem doručování do vlastních rukou probíhá?
- Jakým způsobem se realizuje tzv. náhradní doručení a jaké jsou jeho právní účinky?
- Který den je prvním dnem lhůty pro podání odvolání, a to ve vztahu ke dni oznámení rozhodnutí?
- Co jsou to opravné prostředky ve správním řízení a jak se člení?
- Vymezte a charakterizujte tzv. řádné opravné prostředky.
- Vymezte a charakterizujte tzv. mimořádné opravné prostředky.
- Charakterizujte odvolání a popište průběh odvolacího řízení.
- Co je to tzv. autoremedura a za jakých podmínek přichází v úvahu?
- Charakterizujte rozklad a popište průběh řízení o rozkladu.

Ad 3.3 Exekuce

Exekuce (nebo nucený výkon správního rozhodnutí) jako poslední stádium správního řízení není stadiem obligatorním, ani nenásleduje automaticky po nesplnění uložené povinnosti. Musí zde být vždy buď návrh účastníka na jeho zahájení, nebo je výkon

realizován z podnětu správního orgánu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni. Doporučujeme pokračovat kapitolou 8 v učebnici S. Skulové a P. Průchy Správní právo – procesní část, která podává smysluplný výklad institutu výkonu rozhodnutí v procesu správního řízení, ale zejména na příslušnou právní úpravu tohoto institutu v zákoně - §103 – 129 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Důsledně však upozorňujeme, že přijetím nového správního řádu se i pojmově institut výkonu rozhodnutí (tak byl upraven v předchozím správním řádu, zákon č. 71/1967 Sb.) mění na exekuci.

Správní řád obsahuje podrobnou úpravu exekuce na **nepeněžitá plnění**. Ohledně peněžitých plnění odkazuje na použití zákona o správě daní a poplatků (zákon č. 337/1992 Sb. – v platném a účinném znění do konce roku 2010 a zákon č. 280/2009 Sb. – účinný od 1. ledna 2011). Do zákona se podařilo prosadit oprávnění obcí dožádat o provedení exekuce obecného správce daně. Poněkud nezvyklá terminologie části o exekucích je pozůstatkem původního exekučního řádu správního, který měl být univerzálním předpisem pro peněžitá i nepeněžitá exekuce ve veřejné správě (včetně exekuce daňové), pročež potřeboval poměrně obecné instituty (např. "exekuční výzva", "exekuční příkaz").

Na tomto místě je vhodné poznamenat, že soudní exekuce má obecně širší paletu exekučních prostředků – zahrnuje např. výkon rozhodnutí formou prodeje věcí movitých a nemovitostí, které nejsou zařazeny mezi exekuční prostředky upravené správním řádem. Úprava správní exekuce obsažená ve zvláštních předpisech může však obsahovat také další exekuční prostředky. Kupř. zákon o přestupcích umožňuje výkon rozhodnutí prodejem movitých věcí dlužníka, při jehož uplatnění se postupuje přiměřeně podle občanského soudního řádu.

Po splnění shora uvedených požadavků a prostudování předložené základní a doporučené literatury byste měli být schopní se v problematice orientovat a odpovědět na otázky typu:

- Které orgány a podle jakého právního režimu mohou provádět exekuci?
- Mají všechny správní orgány pravomoc provádět exekuci svých rozhodnutí?
- Jsou obce, resp. kraje příslušné k provádění exekuce rozhodnutí jimi vydaných (resp. schváleného smíru)?
- Jaké jsou zákonné podmínky pro provedení exekuce? Co je tzv. exekuční titul?
- Jaké znáte prostředky (formy) provádění exekuce podle správního řádu?
- Charakterizujte instituty jako – exekuční výzva, nařízení exekuce, exekuční příkaz?
- Jak je upraven průběh exekučního řízení (zahájení, průběh, odklad)?
- Má účastník řízení, vůči němuž je výkon rozhodnutí prováděn, k dispozici procesní prostředek k ochraně svých práv v rámci správní exekuce?
- Z jakých důvodů dojde k tzv. „upuštění od výkonu rozhodnutí“?