

# Základní zásady správního řízení

Eva Páclová

---

Bakalářská práce  
2010



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
akademický rok: 2009/2010

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Eva PÁCLOVÁ**  
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**  
  
Téma práce: **Základní zásady správního řízení**

Zásady pro vypracování:

Úvod

### I. Teoretická část

- Charakterizujte základní zásady činnosti veřejné správy.
- Definujte funkce základních zásad správního řízení a uveďte jejich postavení v systému základních zásad činnosti veřejné správy.

### II. Praktická část

- Analyzujte obsah jednotlivých základních zásad správního řízení, a to v kontextu současné právní úpravy a rozhodovací činnosti soudů.
- Na základě získaných poznatků zhodnoťte stávající úpravu a formulujte návrhy de lege ferenda.

Závěr

Rozsah práce: cca 40  
Rozsah příloh:  
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- [1] ČERNÝ, P., DOHNAL, V. et al. Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání. 1. vyd. Praha: Linde, 2006. 440 s. ISBN 80-7201-600-8.  
[2] HENDRYCH, D. et al. Správní právo obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2.  
[3] SKULOVÁ, S. Správní právo procesní. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 432 s. ISBN 80-7273-134-3.  
[4] VEDRAL, J. Správní řád komentář. 1. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006. 1048 s. ISBN 80-7273-134-3.

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
Datum zadání bakalářské práce: 6. dubna 2010  
Termín odevzdání bakalářské práce: 21. května 2010

Ve Zlíně dne 6. dubna 2010

  
doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková  
*dlkanka*



  
prof. RNDr. René Wokoun, CSc.  
*ředitel ústavu*

## PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby<sup>1)</sup>;
- beru na vědomí, že bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k nahlédnutí;
- na moji bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3<sup>2)</sup>;
- podle § 60<sup>3)</sup> odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- podle § 60<sup>3)</sup> odst. 2 a 3 mohu užít své dílo – bakalářskou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské práce využít ke komerčním účelům.

Ve Zlíně ..... 20.5.2010

.....  
Pálková

*1) Zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací.*

*(1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.*

*(2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlédnutí veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výtisky, opisy nebo rozmnoženiny.*

*(3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.*

2) zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3;

(3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užívá-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

3) zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

(1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst.

3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

(2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užívat či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.

(3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výtěžku jim dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlíží k výši výtěžku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

## **ABSTRAKT**

Abstrakt česky

Tato bakalářská práce se zabývá obecnými principy správního řízení ve světle základních zásad správního řízení. Na základě jejich teoretického zvládnutí přechází do praktického rozboru vybraných věcí, které nebyly zpravomocněny v prvním stupni a analyzuje důvody, proč se tak stalo. Závěr práce ukazuje na nedostatky v konkrétním řízení a možného zobecnění pro praxi.

Klíčová slova:

společenské vztahy, správní právo, správní řád, správní orgán, správní řízení, základní zásady činnosti správního orgánu, veřejná správa

## **ABSTRACT**

This Bachelor thesis deals with general principles of administrative procedure in the light of fundamental principles of administrative procedure. Based on their theoretical understanding the thesis continues with the practical study of selected issues that have not been legitimated in the first stage. It also analyzes the reasons for why it happened. The last part of this thesis shows shortcomings with respect to particular procedure and possible generalization for practical usage.

Keywords:

social relations, administrative law, administrative regulations, administrative authority, administrative procedure, fundamental principles of administrative authorities procedure, public service

Poděkování:

Děkuji JUDr. Janě Jurníkové, Ph.D. za cenné rady, připomínky a podněty ke zpracování mé bakalářské práce.

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že odevzdaná verze bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

# OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>10</b>
<b>I TEORETICKÁ ČÁST</b> .....	<b>11</b>
<b>1 ZÁKLADNÍ ZÁSADY A OBECNÉ PRINCIPY ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY A SPRÁVNÍHO PRÁVA</b> .....	<b>12</b>
1.1    PODSTATA A ZÁKLADNÍ POJMY SPRÁVNÍHO PRÁVA PROCESNÍHO.....	12
1.2    JEDNOTLIVÉ ZÁKLADNÍ ZÁSADY (FUNKCE) .....	13
1.3    PROCESNÍ ZÁSADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ.....	13
1.4    PŮSOBNOST A ÚČINNOST SPRÁVNÍHO ŘÁDU.....	14
1.4.1    Vydávání správních aktů .....	15
1.4.2    Působnost správního řádu .....	16
1.4.3    Věcná působnost správního řádu.....	18
1.5    SUBSIDIÁRNÍ PŮSOBNOST SPRÁVNÍHO ŘÁDU – ÚČINNOST SPRÁVNÍHO ŘÁDU.....	19
1.6    VÝKLAD USTANOVENÍ §177 SPRÁVNÍHO ŘÁDU.....	21
<b>2 FUNKCE ZÁKLADNÍCH ZÁSAD ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY</b> .....	<b>22</b>
2.1    APLIKACE ZÁKLADNÍCH ZÁSAD SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ, JEJICH VÝZNAM A ZÁVAZNOST .....	22
2.2    FUNKCE ZÁSAD ČINNOSTI .....	23
<b>3 POSTAVENÍ ZÁKLADNÍCH ZÁSAD SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ V SYSTÉMU ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY</b> .....	<b>24</b>
3.1    JEDNOTLIVÉ ZÁKLADNÍ ZÁSADY (FUNKCE) .....	24
3.2    ZÁSADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ (PROCESNÍ ZÁSADY) .....	29
<b>4 ZÁVĚR TEORETICKÉ ČÁSTI</b> .....	<b>34</b>
<b>II PRAKTICKÁ ČÁST</b> .....	<b>35</b>
<b>5 PORUŠENÍ ZÁSAD SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ V ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU PROTI OBČANSKÉMU SOUŽITÍ</b> .....	<b>36</b>
5.1    UVEDENÍ DO PŘÍPADU.....	37
5.2    PŘESTUPEK PROTI OBČANSKÉMU SOUŽITÍ PODLE § 49 ODS. 1 PÍSM. C) ZÁKONA Č. 200/1999 SB.....	37
5.3    POSTUP SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ.....	38
5.4    ROZBOR Z HLEDISKA ZÁSAD SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ .....	39
5.5    ODVOLÁNÍ OBHÁJCE.....	41
5.6    ODVOLACÍ ŘÍZENÍ.....	43
5.6.1    Závěr odvolacího řízení.....	46
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>47</b>



<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....</b>	<b>51</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK .....</b>	<b>53</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>55</b>

## ÚVOD

Vycházím-li z obecného předpokladu, že lidstvo organizuje své společenské vztahy na úrovni práva již zhruba 4000 let od zákoníku Chammurapiho - 282 článků přehledně upravujících život jednotlivých skupin lidí (vztah otroků a vladaře, majetková práva, rodinné právo, trestní kodex) až po zákon č. 500/2004 Sb. ve znění zákona č. 413/2005 Sb. v platném znění zdálo by se, že moderní společnost dosáhla vrcholu organizace své správy a že již vše bylo napsáno a dosaženo. Denní práce výkonu veřejné správy, rozbor některých rozhodnutí správních orgánů na všech úrovních rozhodovaných Nejvyšším správním soudem a podněty ombudsmana ukazují, že hypotéza o dokonalosti správního rozhodování v současné době v České republice vykazuje stav, který má k absolutní dokonalosti ještě daleko. Navíc, správní právo, které více jako jiné zasahuje do denního života státu i občana vyžaduje soustavného studia, zkoumání a nalézání dalších východisek v překotném vědecko-technickém tempu dnešní doby.

K mému rozhodnutí hlouběji studovat správní právo a správní řízení a věnovat se mu později v praktickém výkonu státní správy mne velkým dílem motivoval i způsob výuky tohoto, pro mnohé i zřejmě obtížného druhu práva v průběhu mého studia na Univerzitě Tomáše Bati ve Zlíně.

Proto jsem si zvolila za téma své práce zkoumání způsobu, jakým je ve svých principech správní právo teoreticky připraveno ke své praktické činnosti. V teoretické části mé práci vycházím z pojmů obecné části správního práva a základních zásad určujících správní řízení a zásad procesních. Jejich následnou aplikací se v praktické části na případu z praxe budu hledat důvody, proč při teoreticky kvalitním základu vzniklo nebo vznikla právně vadná rozhodnutí, která bylo nutno napravit v odvolacím řízení.

V závěru budu hledat možnosti úvahou *de lege ferenda* k tomu, aby případnými novelizacemi bylo dosaženo jeho lepšího uplatnění v každodenní praxi.

V průběhu zpracovávání své práce jsem využívala především metodu analýzy a to zejména z dostupných literárních zdrojů, jako jsou zákony, právní texty, judikatura atd. V úvaze *de lege ferenda* jsem uvedla hypotézy, ke změně právní úpravy správního řízení.

Ve své práci, zpracované v poměrně krátkém období dvou semestrů vycházím z platné úpravy správního řádu k 31. březnu 2010.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

# 1 ZÁKLADNÍ ZÁSADY A OBECNÉ PRINCIPY ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY A SPRÁVNÍHO PRÁVA

*„Státní správa představuje jednu z forem činnosti státu, a to formu, jejímž posláním je realizace výkonné moci státu. Svou povahou je státní správa organizující a mocensko-ochrannou činností státu, která v sobě spojuje jednak prvky klasického řízení a dále prvky regulace, a to v nejobecnějším chápání těchto pojmů.“<sup>1</sup>*

## 1.1 Podstata a základní pojmy správního práva procesního

Správní právo je právem veřejným. Je souhrnem právních norem, vztahuje se na veřejnou správu v její organizaci a činnostech, upravuje vztahy vznikající při jejím výkonu mezi nositeli veřejné správy na straně jedné a osobami fyzickými či právnickými, stojícími na straně druhé. Pro jeho četnost ve vztahu k občanům je nazýváno „právem každodenní činnosti“.

Základní normou platného správního práva je zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád ve znění zákona č. 413/2005 Sb., který upravuje postup výkonné moci státu, orgánů územních samosprávných celků, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Další normou je soudní řád správní (zákon č.150/2002 Sb.). Vykonává správní soudnictví v žalobách proti rozhodnutím vydaných v oblasti veřejné správy mocí výkonnou, orgány samosprávných celků, fyzickou nebo právnickou osobou či jiným orgánem, kterému bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy a takto, prostřednictvím obdobného okruhu subjektů veřejné správy vymezuje pravomoc soudů ve správním soudnictví.

Právní úprava správního řízení v České republice je dána rámcovými požadavky na úpravu správního řízení v členských státech Rady Evropy, viz. Rezoluce Výboru ministrů RE O ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům.

---

<sup>1</sup> PRŮCHA, P. Správní právo obecná část. 6. vyd. Brno: Masarykova universita, 2004. 356 s. ISBN 80-210-3350-9. ISBN 80-7239-157-7. s. 57

Základní zásady (principy činnosti), jejichž pomocí je interpretován zákon, jsou interpretační pravidla a souvisejí s aplikační fází.

Pro úplnost musím dodat, že jednotlivé zásady nestojí samy o sobě izolovaně, vnitřně spolu souvisí, vzájemně se doplňují a v určitých fázích řízení se prolínají. Každé správní řízení je jiné a proto se mohou uplatňovat s různou intenzitou, dokonce i v protikladech.<sup>2</sup>

## 1.2 Jednotlivé základní zásady (funkce)

- zásada legality
- zásada proporcionality
- zásada zneužití správního uvážení
- zásada dobré víry a oprávněných zájmů
- zásada souladu s veřejným zájmem
- zásada subsidiarity (preferenze smírného odstranění rozporů)
- zásada legitimního očekávání
- zásada materiální pravdy
- zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů
- zásada veřejné správy jako služby a ochrany práv dotčených osob
- zásada rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie)
- zásada spolupráce a souladnosti postupů

## 1.3 Procesní zásady správního řízení

- zásada písemnosti
- zásada ústnosti

---

<sup>2</sup> SKULOVÁ, S et. al. Správní právo procesní. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 432 s. ISBN 978-80-7380-110-6

- zásada neveřejnosti
- zásada oficiality a zásada dispoziční
- zásada dvojstupňovosti (dvojinstančnosti)
- zásada jednotnosti
- zásada koncentrace řízení
- zásada zjištění skutkového stavu věci
- zásada vyšetřovací (vyhledávací)
- zásada projednací
- zásada volného hodnocení důkazů
- zásada řádného odůvodnění

#### 1.4 Působnost a účinnost správního řádu

Zákon č. 71/1967 Sb. který předcházel současně platnému zákonu č. 500/2004 Sb. ve znění zákona č.413/2005 Sb. byl pouze zákonnou úpravou správního řízení obecně definovaného jako: *„postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jimiž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá.“*<sup>3</sup>

Zákon č. 500/2004 Sb. je v rozsahu působnosti zákona rozšířen a obsahuje mnohem podrobnější zákonný základ. Má za úkol posílit zásady zákonnosti (viz. dále) a omezit nebo vyloučit dřívější užívání interních předpisů nebo komentářů. Správní řád ve svých procesních formách veřejné správy upravuje jednak obecnou úpravu správního řízení a další formy realizace veřejné správy. Označuje je souhrnně jako postupy správních orgánů. Správní řád tak reguluje podstatnou část správního práva procesního.

---

<sup>3</sup> § 9 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád

### 1.4.1 Vydávání správních aktů

Veřejná správa navenek, vůči svým adresátům používá procedurální formy realizace tak, že vydává správní akty. Jsou to:

- a) normativní (abstraktní) správní akty např. obecně závazné vyhlášky nebo nařízení, tyto platí jen v určeném místě (obci, kraji)
- b) individuální (konkrétní) správní akty – rozhodnutí ve správním řízení
- c) správní akty smíšené povahy – opatření obecné povahy
- d) uzavírání dohod správně právního charakteru (veřejnoprávní smlouvy)

Pro veřejnou správu je typickým, že je její realizace představena jednostrannými procesy. Veřejná správa však zná rovněž dvoustranné procesy, vedoucí k uzavírání dohod správně právního charakteru.

Realizace veřejné správy v procesu vydávání správních aktů je široká, různorodá a má řadu procedurálních forem.

A) Vydávání normativních aktů není ve správním řádu upraveno, při jejich vydávání je však třeba respektovat základní zásady činnosti správních orgánů – to je v praxi velice sporné.

B) Vydávání individuálních (konkrétních) správních aktů. Individuální správní akty jsou výsledkem rozhodování správního orgánu o konkrétních subjektivních právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech určeného subjektu (účastníka řízení). Účastníci řízení mají určitá procesní oprávnění a vydávání individuálního aktu je v podstatě správním řízením. Vedle toho však jsou vydávány různé typy osvědčení, souhlasů, doporučení a vyjádření – jejich úpravou se zabývá IV. část správního řádu.

C) Správní akty smíšené povahy nesou znaky jak aktů normativních, tak některé znaky aktů individuálních, nejsou však zařazeny samostatně do jedné či druhé skupiny. Jsou to akty, které se dotýkají přesně neurčeného okruhu adresátů, ale jejich společným znakem je, že řeší určitou, konkrétní věc. Spadají do okruhu opatření obecné povahy ve VI. části správního řádu

D) Dohody správně právního charakteru je označují jako veřejnoprávní smlouvy. Jsou užívány jako základní pravidla pro řešení sporů z veřejnoprávních smluv. Upravuje je část V. správního řádu.<sup>4</sup>

#### 1.4.2 Působnost správního řádu

Správní řád vymezuje svoji působnost ve dvou kriteriích, které se spolu kombinují. Jde o vymezení pozitivní a negativní.

##### Pozitivní vymezení

Pozitivní vymezení působnosti správního řádu je založeno na působnosti správního řádu pro *“postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, dále také jiných orgánů, jakož i právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy“*.<sup>5</sup>

Toto ustanovení jednak stanovuje okruh osobního působení zákona (na straně subjektů vykonávajících veřejnou správu) a dále nastavuje věcný dosah zákona. Tato úprava se opírá o Ústavu české republiky v její úpravě organizace veřejné správy a vymezuje subjekty, které zákonem nebo zákonnou úpravou mohou být pověřeny vykonávat veřejnou správu. Organizace veřejné správy je zařazena do oblasti správního práva organizačního. Podle ní rozlišujeme:

- orgány moci výkonné

Ministerstva, další ústřední orgány státní správy, správní úřady s celostátní působností nebo správní úřady s vymezenou územní působností, veřejné ozbrojené a záchranné sbory (např. Policie, Armáda ČR, Hasičský záchranný sbor), výjimečně v některých pravomocech dotýkajících se práv a povinností jednotlivců prezident republiky (amnestie, jmenování soudců), i vláda České republiky.

---

<sup>4</sup> JURNÍKOVÁ, J. Mé vlastní poznámky z přednášek předmětu Správní právo II, přednášeném na UTB ve Zlíně, letní semestr 2010

<sup>5</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., § 1 odst. 1)



- orgány územní samosprávných celků

Obce a kraje (jejich orgány), patří k nim i městské obvody a celky statutárních měst a hlavního města Prahy (realizace postupů podle správního řádu je projevem jejich pravomoci a dané působnosti).

- specifické orgány vykonávající veřejnou správu

Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ), Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, zřejmě i Ústav pro studium totalitních režimů a další (tyto orgány musí mít pro svoji činnost oporu v zákonné úpravě).

- právnické osoby vykonávající působnost v oblasti veřejné správy

Veřejnoprávní korporace (profesní komory zřízené zvláštními ustanoveními zákona, např. Advokátní komora, Exekutorská komora a další (nepatří sem územní samosprávné celky), jiné právnické osoby veřejného nebo soukromého práva (musí jim být svěřen výkon veřejné správy) např. státní fond Vinařský.<sup>6</sup> Ze soukromých osob pověřených výkonem veřejné správy je typický provozovatel stanic technické kontroly (STK).<sup>7</sup>

- fyzické osoby vykonávající veřejnou správu

veřejné strážce: stráž ochrany přírody,<sup>8</sup> lesní stráž,<sup>9</sup> rybářská stráž<sup>10</sup>

Pro vyjmenované druhy subjektů vykonávajících veřejnou správu užívá správní řád obecné označení: správní orgán.

Pro úplnost musím dodat, že některé postupy ve správním řízení nelze uplatnit vůči územním orgánům, protože by tak bylo dotčeno právo jejich územní samosprávy.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Zákon č. 321/2004 Sb. o vinohradnictví a vinařství

<sup>7</sup> Zákon č. 307/1999 Sb.

<sup>8</sup> Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny v platném znění

<sup>9</sup> Zákon č. 289/1995 Sb. o lesích v platném znění

<sup>10</sup> Zákon č. 99/2004 Sb. o rybářství v platném znění

<sup>11</sup> § 131 odst. 1 – 3 Správního řádu, právo atrakční a delegace

### 1.4.3 Věcná působnost správního řádu

U pozitivního vymezení působnosti správního řádu se ustanovení správního řádu na výše uvedené subjekty vztahují jen tehdy, když vykonávají působnost v oblasti veřejné správy a musí být v souladu se zásadou legality, tedy opírat se o zákon. Výkon této působnosti směřuje navenek, nikoliv do systému státní správy. Pokud by šlo o výjimku, musí být výslovně stanovena. Jde o tzv. vrchnostenskou činnost, správní orgán zde vystupuje jako vykonavatel veřejné moci. Jak jsem však již uvedla výše, vztahuje se na všechny postupy, nikoliv pouze na činnosti výslovně upravené, ale i na další (část čtvrtá správního řádu) a také na vyřizování stížností. Čtvrtá část správního řádu je považována za základ úpravy pro jiné úkony. Ty nejsou upraveny v dalších částech správního řádu. Dále základní zásady činnosti správních orgánů, se kterými se zabývám níže (§ 2-8 správního řádu), jež mají být použity při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám tento zákon neobsahuje úpravu odpovídající základním zásadám.

Negativní vymezení působnosti správního řádu obsahuje ustanovení § 1 odst. 3 správního řádu. Podle citace tohoto ustanovení se: “správní řád nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovně právní úkony“ prováděné orgány státní správy. V těchto úkonech vystupují správní orgány jako subjekty vztahů soukromoprávních. Absentuje zde veřejnomocenský prvek – správní orgány zde nevykonávají tzv. vrchnostenskou správu.

Správní řád již dále neurčuje oblasti vztahů, na něž se správní řád nevztahuje, z kontextu je možné je dovodit. Jsou to vztahy, které nevykonávají působnost v oblasti veřejné správy navenek, jsou to vztahy vnitřní, vztahy v rámci veřejné správy (vztahy typické v systému hierarchické struktury - podřízený - nadřízený) např. v odvolání v přestupkovém řízení, kdy odvolací orgán zrušil rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, současně uvedl, že prvostupňový orgán je právním názorem odvolacího orgánu vázán.

Správní řád nelze použít na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti, jejich vyloučení je výslovně obsaženo v ust. §1 odst. 3 správního řádu.

Negativní vymezení dosahu správního řádu uzavírají poslední dvě okolnosti a to:

- chybí procesní stránka bezprostředních zásahů (zákroků) týká se Policie, strážníků apod.
- není stanovena norma obecné úpravy pro vydávání normativních aktů

Uvedené nedostatky plně nahrazuje universálnost působnosti základních zásad činnosti správních orgánů, tu lze na tyto formy působení veřejné správy plně použít.<sup>12</sup>

### 1.5 Subsidiární působnost správního řádu – účinnost správního řádu

Procedurální formy upravené správním řádem jsou dány jako subsidiární - podpůrné. Je to dáno ustanovením § 1 odst. 2 správního řádu, který určuje, že se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

Platný správní řád upravil správní řízení podrobněji, než tomu bylo v právní úpravě předchozí. Na tuto úpravu reagují přechodná ustanovení. Stanoví, že pokud dosavadní právní předpisy upravovaly správní řízení, avšak nikoliv v celém rozsahu (míněno správní řízení v zákoně č. 500/2004 Sb.) musí správní orgán postupovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné podle zákona č.500/2004 Sb. včetně jeho části druhé (obecná ustanovení o správním řízení).<sup>13</sup>

Podpůrnost správního řádu je dána obecně, pro všechny postupy ve správním řádu upravené.

Tímto postupem se upravuje i vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení podle části čtvrté, úprava veřejnoprávních smluv podle části páté i režim opatření obecné povahy (část šestá) § 175 v části sedmé upravuje nakonec stížnosti.

Subsidiarita správního řádu (v části čtvrté) rozšiřuje vlastní rozsah věcné působnosti správního řádu (vyjádření, osvědčení a sdělení) a to tak, že ustanovení mají být použita pro úkony správních orgánů, které nejsou upraveny v jiných částech správního řádu, a to ani v samotné části čtvrté.<sup>14</sup>

Zásady činnosti správních orgánů obsažených v části první zákona (§ 2-8) jež mají být použity i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám zákon

---

<sup>12</sup> SKULOVÁ, S et. al. Správní právo procesní. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 432 s. ISBN 978-80-7380-110-6

<sup>13</sup> Zákon č. 500/2004 Sb. odst. 1

<sup>14</sup> Zákon č. 500/2004, § 177 odst. 2 ve spojení s § 158 odst. 1

neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám, jsou obsaženy v citaci § 177 odst. 1 správního řádu: *“základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje“*.

Shrnutím výše uvedeného vyplývá, že pro praktické použití uvedené části správního řádu v konkrétním případě a úvaze, zda v tom kterém případě je nutno postupovat podle právní úpravy správního řádu se uplatní vymezení pozitivního a negativního vymezení v kombinaci.

Pokud však jsou splněny předpoklady pozitivního vymezení a žádná z podmínek vymezení negativního, bude realizován postup podle správního řádu (nebo zvláštních procesních ustanovení obsahující speciální postupy upravující postup správních orgánů. Pro ně se obecná úprava správního řádu použije subsidiárně)

Poslední částí této problematiky je řešení sedmé části správního řádu, když účinnost zákona č. 500/2004 Sb. nastala dnem 1. ledna 2006. Přejícná a závěrečná ustanovení správního řádu poté řešila jednak otázku správních řízení v nepravomocně rozhodnutých věcech před účinností zákona. Ty byly dokončeny podle zákona č. 71/1967 Sb. Také věci v odvolacím řízení, kde bylo prvoinstanční rozhodnutí zrušeno - věc vrácena k dalšímu projednání byly řešeny podle zákona č. 71/1967 Sb.<sup>15</sup>

Závěrem této části (přejícných ustanovení) musím podotknout, že došlo k zavedení nových institutů a to usnesení jako formy procesních rozhodnutí a úprava nicotnosti rozhodnutí, tento institut zákon č. 71/1967 Sb. neznal. Institut nicotnosti rozhodnutí je však užíván až v úkonech učiněných po nabytí účinnosti zákona č. 500/2004 Sb. Poslední část a to veřejnoprávní smlouvy uzavřené před účinností zákonné úpravy zákonem č. 500/2004 Sb. platí tak, že se uvedené smlouvy řídí jeho ustanoveními, avšak vznik těchto smluv a nároky z nich vzniklé před nabytím účinnosti zákona se posuzují podle dosavadních právních předpisů.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Zákon č. 500/2004 Sb. ustanovení par. 101

<sup>16</sup> Zákon č. 500/2004 Sb. ustanovení par. 101

## 1.6 Výklad ustanovení §177 správního řádu

Z výkladu ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu vyplývá, že se základní zásady činnosti správních orgánů upravené v § 2-8 správního řádu použijí bez ohledu na případné vyloučení aplikace správního řádu vždy, když zvláštní zákon neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám. Důvodem rozdílného pojetí § 177 odst. 1 a § 180 odst. 1 byla skutečnost, že v době platnosti zákona č. 71/1967 Sb. bylo vydáno množství judikátů Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy), které nahrazovaly vyloučení správního řádu bez náhrady.<sup>17</sup>

Účelem § 177 odst. 1 správního řádu je zajištění základní právní úpravy správního řízení i tam, kde by v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a čl. 89 odst. 2 Ústavy: „*Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby*“, byla po datu 1. 1. 2006 vyloučena aplikace správního řádu a naplněn v základní části čl. 2 odst. 3 Ústavy „*(Státní moc slouží všem občanům a lze jí uplatnit jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon)*“.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> VEDRAL, J. Správní řád komentář. 1. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006. 1048 s. ISBN 80-7273-134-3

<sup>18</sup> Závěr č. 10 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005, zdroj: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2005 [cit. 2010-03-26]. Dostupné z WWW: <  
<http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=31123&doctype=ART&#content> >.

## 2 FUNKCE ZÁKLADNÍCH ZÁSAD ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou zakotveny zejména v první části správního řádu v ust. § 2-8. Dopadají plně na všechny formy veřejné správy, i na vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení (část čtvrtá) na veřejnoprávní smlouvy (část pátá) na vydávání opatření obecné povahy (část šestá) a řešení stížností (část sedmá). Musím také uvést, jak jsem rozvedla již i výše, že ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu stanoví, že základní zásady činnosti uvedené v § 2-8 správního řádu mají být použity při výkonu veřejné správy i v těch případech, kdy zvláštní zákon výslovně použití správního řádu vylučuje, aniž by sám úpravu odpovídající těmto zásadám obsahoval.

### 2.1 Aplikace základních zásad správního řízení, jejich význam a závaznost

Základní zásady mají význam také proto, že se zvýšily požadavky na kvalitu rozhodování veřejné správy v demokratické společnosti při zásazích veřejné správy do práv a svobod jednotlivců, dále ve zvyšování nároků na efektivitu veřejné správy a to zejména v souvislostech se vstupem české republiky do Evropské unie a zvyšujícím se počtu norem, které je povinna i Česká republika v rámci unijních pravidel dodržovat. Základem je tzv. Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Zde se setkáváme se souhrnným pojmem „*princip dobré správy*“ (Good Governance, Good Administration). Požadavek dobré správy: „*dobrá, správná, spravedlivá*.“<sup>19</sup>

Principy dobré správy jsou směřovány k ochraně subjektivních práv adresátů veřejné správy. Listina základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku ČR, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou právně závazné, tedy i kontrolovatelné a přezkoumatelné. Platí rovněž zásada, jak jsem již uváděla, že působí současně spolu s aplikací konkrétního ustanovení zákona. Vedle přímé závaznosti se uplatňuje i tzv. interpretační pravidlo pro jejich výklad a aplikaci; ustanovení upravující postupy správních orgánů

---

<sup>19</sup> PITROVA, L. et al. Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998. s. 338. ISBN 80-7179-183-0

v jednotlivých zákonech, které jsou ve vztahu speciality k úpravám obsaženým ve správním řádu.

Poslední, specifickou oblastí před rozbořem jednotlivých základních zásad, je situace, kdy právní normy nestanoví správnímu orgánu jediné možné řešení, ale umožňují mu využít specifické situace k tzv. správnímu uvážení. S touto otázkou se budu zabývat v souvislosti se zásadou zákazu zneužití správního uvážení.

## 2.2 Funkce zásad činnosti

Níže uvádím funkce základních zásad činnosti správních orgánů rozdělené do jednotlivých zásad spolu s jejich charakteristikou.

První funkcí je funkce aplikační, která stanoví zásadu jako pravidlo chování, což znamená, že jako ustanovení jsou přímo aplikovatelné a pokud jsou tyto porušeny, dochází k vadám postupu.

Druhou funkcí je funkce interpretační, která stanoví zásadu jako výkladový prostředek, čímž je zajištěna aplikace zákona v souladném celku.

Při kolizi právních norem nebo nejednoznačném výkladu právní normy výklad směřuje k naplnění zásad.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> PRŮCHA, P. Správní právo obecná část. 6. vyd. Brno: Masarykova universita, 2004. 356 s. ISBN 80-210-3350-9. ISBN 80-7239-157-7

### 3 POSTAVENÍ ZÁKLADNÍCH ZÁSAD SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ V SYSTÉMU ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

#### 3.1 Jednotlivé základní zásady (funkce)

##### **Zásada legality (zákonosti)**

Zásada legality je základní (stěžejní) zásadou veškeré činnosti správního orgánu. Má veřejnomocenskou povahu a vymezuje vztah veřejné správy vůči dotčeným osobám.

Zásada legality je pro veřejnou správu garancí legality zakotvené v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod. Jde o zásadu universální, která výkon veřejné správy ovládá. Veřejné správě určuje podmínky, meze a způsob výkonu jejích pravomocí. Zajišťuje soulad postupu správních orgánů nejen s procesními a hmotně-právními předpisy, ale i s kompetencí (pravomoc a působnost správních orgánů). Základní zásadu legality jsou povinny respektovat všechny subjekty, které do řízení vstupují, tedy i tzv. dotčené orgány jako např. znalci, tlumočníci atd.

Pro subjekty, které nespádají do okruhu subjektů uplatňujících veřejnou moc, se vázanost zákony projevuje v zákonné zásadě: *„každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“*

Jinak lze ukládat povinnosti toliko na základě zákona.<sup>21</sup>

Zásada legality je doplňována, nastavována a naplňována soudní judikaturou, soudy pomáhají svojí rozhodovací činností zpřesňovat obsah zásady legality. Nejvyšší správní soud sjednocuje judikaturu a vede veřejnou správu k respektu názorů na právní otázky (Institut stanovisek a zásadních usnesení Nejvyššího správního soudu).

---

<sup>21</sup> Ústavní zákon č.2/1993, Listina základních práv a svobod čl. 4



### **Zásada přiměřenosti (proporcionality)**

Jde o obsahovou zásadu rozhodnutí, zásadu ústavní a označenou stejně jako zásada legality jako princip. Není zásadou sama o sobě, skládá se prakticky z několika zásad a to zásady zákazu zneužití správního uvážení § 2 odst. 2 správního řádu, zásady ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, zásady subsidiarity nutnost nalézt řešení odpovídající okolnostem daného případu § 2 odst. 3, 4. S principem proporcionality je spjat požadavek jednat vždy ve veřejném zájmu. Dochází tak ke spojení dvou úkolů popsaných výše a to na straně jedné – naplnění cílů (úkolů) veřejné správy a ochranu práv a dotčených zájmů jednotlivců, jichž se výkon veřejné správy dotýká, hledání rovnováhy mezi nimi.

### **Zásada zákazu zneužití správního uvážení**

Podstatou a cílem této zásady je vyloučení zneužití pravomoci správních orgánů a zajištění řádného, přiměřeného a rozumného výkonu správy. Proto správní orgán může uplatňovat svoji pravomoc pouze k účelu, k němuž mu byla pravomoc zákonem svěřena a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Tato zásada je uplatňována při řešení případů v alternativách. V praxi se můžeme setkat se zrušujícím soudním rozhodnutím, je definováno soudem jako rozhodnutí nezákonné.<sup>22</sup> Správní uvážení je dále ovládáno zásadou předvídatelnosti, nebo také legitimního uvážení, jak se s ní budu zbývat dále.

### **Zásada souladu s veřejným zájmem**

Zásada souladu s veřejným zájmem je vedle zásady přiměřenosti podle svého významu i zásadou samostatnou. Veřejný zájem je dán jako pojem neurčitý a zpřesněn, nebo určen bude teprve v jednotlivém případě. Se zásadou přiměřenosti souvisí požadavek daný ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, aby řešení přijaté správním orgánem odpovídalo okolnostem daného případu.

---

<sup>22</sup> Nejvyšší správní soud rozsudek ze dne 20.07.2005 č.j. 6 A 25/2002-59, č. 950 Sb. NSS

**Zásada subsidiarity (zásada preference smírného odstranění rozporů)**

Uplatnění této zásady v praxi vyžaduje dvě podmínky:

1. smírné řešení nesmí porušovat zásadu zákonnosti
2. nesmí být v rozporu s veřejným zájmem

§ 5 správního řádu v rámci zásady subsidiarity stanoví: „*správní orgán se má pokusit o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci, pokud to povaha projednávané věci umožňuje*“.<sup>23</sup>

Tato zásada a její uplatňování v praxi má prvořadý význam např. při řešení sousedských sporů, drobných majetkových práv (zahrádkářský zákon).

**Zásada legitimního očekávání (zásada předvídatelnosti)**

Zásada legitimního očekávání ukládá správnímu orgánu, aby *při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly* (§ 2 odst. 4 správního řádu). Jde o další princip s ústavním základem spočívající v rovnosti před zákonem, tedy v přímém zákazu diskriminace.<sup>24</sup>

Rozhodování orgánů veřejné správy musí být v postupech i rozhodování ustálené, aby tak byla zachována určitá míra právní jistoty a ze strany správního orgánu i předvídatelnosti.

*„Princip předvídatelnosti rozhodování v podstatě znamená, že účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat v celkovém vyznění stejně; jestliže stejný senát téhož krajského soudu rozhoduje procesně zcela srovnatelných případech odlišně a to bez jakéhokoliv výslovného racionálního odůvodnění, dopouští se jurisdikční libovůle, která odporuje základnímu principu materiálního právního státu, jímž je předvídatelnost rozhodování státních orgánů.“*<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> § 5 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád

<sup>24</sup> Ústavní soud ČR sp.zn.II ÚS 487/03

<sup>25</sup> Rozsudek NSS ze dne 12.08.2004, č.j. 2 Afs 47/2004-83, č. 398 Sb. NSS

Zásada legitimního očekávání vytváří požadavek na ustálenou rozhodovací praxi, měněnou pouze v odůvodněných případech a vždy s legitimními důvody.

### **Zásada materiální pravdy**

Také je nazývána zásadou objektivní pravdy. Znamená, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěný stav věcí, o kterém nelze důvodně pochybovat v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Skutková stránka věci tedy musí být dostatečně zjištěna ve vztahu k:

- zásadě legality

zásadě přiměřenosti (v souladu s ochranou práv a zájmů jednotlivců před nadměrnými zásahy anebo neúčelným zasahováním)

- zásadě předvídatelnosti

- řešení věci v souladu s veřejným zájmem

Dodržení této zásady je podmíněno i stanovenými postupy ze strany účastníka, kterému stanovují určité povinnosti, např. dodání konkrétních podkladů, bez kterých státní orgán nemůže rozhodnout (v této části nutno vzpomenout postup správního orgánu, který např. řízení přerušil do doby, než je požadovaný doklad účastníkem dodán, často ve správním řízení o povolení stavby).<sup>26</sup>

### **Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů**

Rozlišení procesního postavení účastníků řízení hlavních (neopomenutelných) a ostatních (dalších dotčených) osob. Aplikace této zásady zaručuje osobám, kterých se činnost správního orgánu v tom kterém případě dotýká, při uplatňování práv rovné postavení. Nejde

---

<sup>26</sup> SKULOVÁ, S et. al. Správní právo procesní. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 432 s. ISBN 978-80-7380-110-6

však o „rovnost“ v chápání obecném, jde o rovnost ve stadiu procesních práv, tedy ne o rovnost v právech hmotných a v rámci veřejnoprávních vztahů.

Správní orgán tak postupuje vůči dotčeným osobám nestranně, vyžaduje od nich stejné povinnosti tak, jak to vyplývá z č. 36 Listiny základních práv a svobod.<sup>27</sup>

### **Zásada veřejné správy jako služby a ochrany práv dotčených osob.**

Čl. 2 odst. 3 Ústavy charakterizuje služební povahu veřejně moci. Z toho je odvozena zásada veřejné správy jako služby veřejnosti. Citace ustanovení vyvolávala již při vstupu zákona do praxe u některých odborníků správního práva jisté rozpaky. Na straně jedné stojí úřední osoba, chránící veřejný zájem, na straně druhé účastník, který není v rovném postavení vůči úřední osobě. Sama povinnost chovat se zdvořile by měla být dána kodexem vykonavatele veřejné správy a potom by její zakotvení v zákoně mohlo být nadbytečné. Další citace „*podle možností jim vycházet vstříc*“ je rovněž ve světle dříve citovaných zásad přinejmenším sporná (úřední osoba je vázána veřejným zájmem, který jak uvedeno dříve, se nemusí vždy shodovat se subjektivním názorem účastníka řízení). Sama tato zásada však obsahuje další důležité prvky a to poučovací povinnost správního orgánu (povinnost poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech), další zásadu a to zásadu uvědomovací (uvědomit dotčenou osobu s předstihem o úkonu, který bude proveden nebo prováděn a tak umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Uplatňováním zmíněných zásad je naplňováno právo na spravedlivý proces (poměrně častá žaloba), uplatňováním zásady veřejné správy jako služby a ochrana práv dotčených osob se naplňuje již dříve konstatovaná zásada proporcionality.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> SKULOVÁ, S et. al. Správní právo procesní. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 432 s. ISBN 978-80-7380-110-6

<sup>28</sup> Ústavní zákon č.1/1993 – Ústava České republiky

### **Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie)**

Jednotlivé úseky správního řízení nejsou časově neohrazené. V souladu s požadavkem na efektivitu výkonu veřejné správy jsou stanoveny zásady vyřizování věcí bez zbytečných průtahů. Aby nedocházelo k nečinnosti správního orgánu, čl. 38 Listiny základních práv a svobod ustanovuje, že každý „*má právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů*“<sup>29</sup>. Dojde-li k poruše tohoto práva, použije se k ochraně proti nečinnosti ust. § 6 odst. 2 správního řádu. Stejně je tak správní orgán vázán zásadou k takovému postupu, aby účastníkům nevznikaly zbytečné náklady na vyřízení věci, zejména v opatřování podkladů, které lze vyžádat pouze na zákonném základu. Naproti tomu opatřování údajů vůči třetím osobám, kterých se tyto údaje mohou týkat, není neomezené (ochrana osobních údajů, chráněných obchodních tajemství či autorských práv apod.).

Pro úplnost musím k zásadě procesní ekonomie podotknout, že se tyto zásady uplatňují k celému výkonu veřejné správy (§ 177 odst. 1 správního řádu) i když v odlišnostech:

- pro správní řízení v části II. a III a tzv. *Jiné úkony* v části IV. se stanoví přímo
- pro veřejnoprávní smlouvy v části V. a opatření obecné povahy mají být základní zásady použity *analogia legis*

### **3.2 Zásady správního řízení (procesní zásady)**

Základní zásady správního řízení nestojí samy o sobě, vztahují se také na postupy správních orgánů uskutečňovaných v rámci správního řízení jako zásady procesní. Jde o vyjádření textu zákona nezařazené.

Základní zásady mají právní závaznost a jsou zásadami interpretačními.

Jak jsem již uvedla výše, některé zásady nejsou projevovány jednoznačně, ale jsou různě modifikovány, případ od případu, také ve dvojicích, u některých procesů převládá více jedna z dvojic zásad, u jiných zásada protikladná (doplňující). Níže uvádím zásady tak, jak je možno je v určitém sledu seřadit po sobě:

---

<sup>29</sup> Ústavní zákon č.2/1993, Listina základních práv a svobod čl. 38

### **Zásada písemnosti správního řízení**

Ústní jednání má oporu v zákoně v § 49 odst. 1 správního řádu a to tehdy, pokud „*Ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelů řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné*“.<sup>30</sup>

V praxi je uplatňována tato zásada v případě, kdy má účastník právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům.

### **Zásada neveřejnosti správního řízení**

Je opakem veřejnosti správního řízení, pokud je vedeno. Je ovšem téměř pravidlem, že správní řízení není vedeno veřejně. Aby bylo možno vést veřejné jednání, je nutno splnit podmínku, a sice že tak stanoví zákon nebo určí správní orgán. Veřejnost správního řízení je uplatňována pouze ve vztahu k účastníkům správního řízení a jejich zástupcům (např. advokátům, notářům nebo obecným zmocněncům), také ovšem k opatrovníkům.

Současně se uplatňují v různých druzích nebo stádiích řízení zásady oficiality (pravomoc státního orgánu řízení se zahajuje z moc úřední také ex offo podle ust. § 46 správního řádu) nebo zásadou dispoziční (na žádost účastníka řízení nebo z jeho podnětu). V takovém případě poté zakládá jeho právo disponovat v průběhu řízení s jeho předmětem (vzít návrh zpět nebo jej zúžit) jak umožňuje ust. § 45 odst. 4 správního řádu.

### **Zásada dvojstupňovitosti (dvojinstančnosti) správního řízení**

Zásada dvojstupňovitosti zajišťuje devolutivní účinek, tedy účastník řízení se může domáhat přezkumu správním orgánem druhé instance (vyššího stupně). Tato zásada je nutná k naplnění zásad spravedlivého procesu, tedy procesu nestranného, objektivního a v praxi, jak shledáváme s většími zkušenostmi nebo kvalitou profese. Účinky těchto zásad jsou zakotveny u odvolacího prostředku, řádného, v ust. § 88 – 91 správního řádu. Z toho vy-

---

<sup>30</sup> Zákon č. 500/2004 Sb. ustanovení par. 101

plývá, že účastník může napadnout každé rozhodnutí způsobem nazývaným řádný opravný prostředek.

Zásada dvojinstančnosti dosahuje odkladu realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí (nenastává tzv. právní moc, nebo moc práva) – nazývá se suspensivní, odkladný účinek. V tomto stadiu řízení nelze výrok nijak vykonat. Velmi důležitý odklad rozhodnutí je např. při aplikaci zákona č. 326/1999 Sb. v platném znění (zákon o pobytu cizinců), kde odkladný účinek podaného odvolání umožňuje cizinci si po dobu, ve které probíhá odvolací řízení, řádně uspořádat své věci před případným nuceným odjezdem z ČR.

### **Zásada jednotnosti řízení**

Tato upravuje správní řízení jako ucelený proces probíhající od zahájení až do konečného rozhodnutí (zpravidla vydáním rozhodnutí). Součástí této zásady je i zásada koncentrace řízení, kdy účastníci řízení mohou navrhnout důkazy a činit návrhy po celou dobu řízení do vydání rozhodnutí (§ 36 odst. 1 správního řádu). Účastník má toto oprávnění pouze ve stadiu řízení do vydání rozhodnutí, v odvolacím řízení se k novým důkazům nebo skutečnostem přihlíží pouze tehdy, pokud je účastník nemohl z odůvodněných okolností předložit dříve (§ 82 odst. 4 správního řádu).

### **Zásada zjištění skutkového stavu**

Ve své podstatě je projevem zásady materiální pravdy - ve správním řízení však správní orgán vychází, při žádosti účastníka, z povinnosti zjistit okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Tam, kde má být uložena povinnost, zjišťuje správní orgán i bez návrhu účastníka všechny okolnosti svědčící v prospěch, ale i neprospěch účastníka, kterému má být povinnost uložena. Diferencovaně je povinnost zjišťování nových skutkových okolností řešena v přezkumném řízení § 36 odst. 2 umožňuje účastníku řízení vyjádřit své stanovis-

ko. Podle § 36 odst. 3 správního řádu má právo se vyjádřit k podkladům, na jejichž základě správní orgán rozhoduje již před jeho vydáním.<sup>31</sup>

### **Zásada vyšetřovací (vyhledávací)**

V zásadě oficiality, stejně jako v zásadě vyšetřovací je zakotvena odpovědnost správního orgánu za to, aby dostatečně zjistil skutkový stav pro své rozhodnutí. V literatuře se někdy zásady vyšetřovací nazývá i zásadou inkviziční, zřejmě jako pozůstatek právní tradice a stanoví povinnost účastníků řízení poskytnout správnímu orgánu potřebnou součinnost, dále povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení.

### **Zásada volného hodnocení důkazů**

Zásada volného hodnocení důkazů neznámá, že by správní orgán mohl vybírat z předložených důkazů pouze ty, které by se mu „hodily“. Naopak, správní orgán je povinen brát v úvahu všechny skutečnosti a důkazy, přičemž je vázán zásadou materiální pravdy. Proto mu také správní řád v ust. § 50 odst. 4 stanovuje tzv. závazné podklady pro rozhodnutí. Na zásadu volného hodnocení důkazů navazuje bezprostředně další zásada.

### **Zásada (resp. povinnost) řádného odůvodnění**

Vydaného rozhodnutí. Správní orgán je povinen v odůvodnění svého rozhodnutí uvést úvahy, kterými se ve svém hodnocení důkazů řídil, jak se vypořádal s důkazní situací, námitkami účastníků a jejich vyjádřeními k podkladům pro rozhodnutí. Tato povinnost ostatně vyplývá z celého právního řádu v rozhodovací činnosti soudů. Správní právo zde slučuje

---

<sup>31</sup> SKULOVÁ, S et. al. Správní právo procesní. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 432 s. ISBN 978-80-7380-110-6



zásadu volného hodnocení důkazů, zásadu materiální pravdy, zásadu oficiality a zásadu projednací.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> SKULOVÁ, S et. al. Správní právo procesní. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 432 s. ISBN 978-80-7380-110-6

## 4 ZÁVĚR TEORETICKÉ ČÁSTI

Teoretické zvládnutí základních zásad správního řízení je pro pracovníka veřejné správy nezbytnou podmínkou pro správný výklad a zákonnou aplikaci právních norem. Pro mne potom základem, ze kterého budu vycházet v praktické části rozboru konkrétních případů z praxe a úvaze de lege ferenda závěrem této práce.

## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 5 PORUŠENÍ ZÁSAD SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ V ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU PROTI OBČANSKÉMU SOUŽITÍ

V návaznosti na teoretickou část, jsem pro praktickou část mé práce zvolila správní rozhodnutí ve věci řešení přestupku.

Přestupkové řízení je správním řízením speciálním. Upravuje jej III. část přestupkového zákona (ustanovení § 51-88 přestupkového zákona a zákon č. 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů- správní řád). Správní řád je zde právním předpisem subsidiárním.

U přestupkového zákona dochází k aplikaci základních zásad rozvedených v teoretické části nejdokonaleji, jednak proto, že zde platí všechny zásady správního řízení v modifikaci na přestupkový zákon, současně jsou platné u přestupkového řízení podle zvláštních zákonů a obsaženy v několika ustanoveních současně

Podle mého názoru zejména u přestupkového zákona dochází k aplikaci základních zásad rozvedených v teoretické části, protože v přestupkovém řízení jednak platí všechny zásady správního řízení, v modifikaci na přestupkový zákon, ale jsou současně platné u přestupkového řízení podle zvláštních zákonů a jsou obsaženy v několika ustanoveních současně.

Přestupek je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek označeno v zákoně č. 200/1990 Sb. o přestupcích ve znění pozdějších předpisů (nebo v jiném zákoně), nejde-li o trestný čin nebo jiný správní delikt, který je postižitelný podle zvláštních předpisů.

Základní znaky přestupku jsou protiprávnost jednání (porušení povinností) uvedené v přestupkovém zákoně nebo v jiném zákoně, se kterým zákon spojuje hrozbu určitou sankcí, příslušnost k projednání správnímu orgánu, zaviněné protiprávní jednání i z nedbalosti, pokud zákon nestanoví úmyslné zavinění

Přestupek má zpravidla nejnižší stupeň nebezpečnosti pro společnost.

Vylučuje se dvojí postih za totéž protiprávní jednání (zásada non bis in idem).

## 5.1 Uvedení do případu

V průběhu studia správního práva jsem se setkala s projednaným případem ve správním řízení, do kterého v průběhu řízení vstoupil obhájce. Následně jsem získala souhlas k prostudování pravomocného správního rozhodnutí a jeho použití pro tuto práci. Věc jsem zkoumala ze všech zásad správního řízení jak podle správního řádu, tak i zásad, podle kterých se vede správní řízení a rovněž i zásad podle zvláštního, přestupkového zákona. Některé závěry, které se dají zobecnit, jsou potom základem mé úvahy de lege ferenda.

## 5.2 Přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1999 Sb.

Níže uvádím popis situace, která vedla k přestupku a to na základě mého rozhovoru s obviněným.

Obviněný, sjednal spolu s dalšími členy výboru revitalizaci panelového domu cca o 40 bytových jednotkách. V poměrně tvrdých smluvních podmínkách byla zakotvena i spolupráce obyvatel domu s firmou provádějící revitalizaci panelového domu s jejími subdodavateli o vytvoření podmínek k provádění potřebných prací v příznivých klimatických podmínkách. Jednou z členek výboru Společenství byla účastnice (oznamovatelka) pozdějšího přestupkového řízení. Všechny práce byly prováděny ve sjednaném harmonogramu do doby, než se do revitalizované jednotky přistěhovala nová obyvatelka. Ta okamžitě napadla všechna přijatá opatření a zapůsobila na členku výboru samosprávy tak, že ji podnítila k negativnímu postoji jak k revitalizaci samé, tak jednotlivým členům výboru, zejména proti předsedovi (obviněnému). Situace v domě se dostala do stadia drobných sporů, na domovní nástěnce docházelo k písemným výměnám názorů. Členka domovní samosprávy, která byla od samého počátku u sjednávání dodavatelských smluv se dostala do opozice proti ostatním členům výboru. Došlo k tomu, že nebyla provedena práce na místech, které nájemníci užívali. Byly to sklepní kóje pod byty v 1. podlaží, které bylo nutné zpřístupnit pro zateplení podlah. Proto dne 13. ledna 2009 předseda samosprávy v průběhu dne požádal členku výboru samosprávy o součinnost a to, aby otevřela sklepní kóji. Členka samosprávy to odmítla, došlo mezi nimi k výměně názorů na prováděnou revitalizaci, její financování, nakonec členka výboru samosprávy předsedovi samosprávy vmetla „že dopadne jako jeho otec“, diskuze přerostla v hádku se zvýšeným hlasem na obou stranách. Členka výboru

krátce po incidentu oznámila na věcně a místně příslušné policejní služebně, že byla napadena. V protokolu uvedla verzi porušování domovní svobody.

### 5.3 Postup správních orgánů

Obvodní oddělení Policie ČR jako věcně a místě příslušné přijalo oznámení oznamovatelky o tom, že v určeném čase došlo k protiprávnímu jednání. Policejní orgán podle § 61 odst. 1 písmeno a) zákona o Policii ČR (zákon č.273/2008 Sb.) dále jen policejní zákon sepsal s oznamovatelkou zápis a vyzval podezřelého podle § 61 odst. 2 policejního zákona k sepsání úředního záznamu.

Podezřelý se řádně a včas na výzvu dostavil a byl poučen podle § 61 odst. 3 policejního zákona o možnosti vysvětlení odepřít, pokud by sobě nebo osobě blízké způsobil nebezpečí trestního stíhání, nebo nebezpečí postihu pro správní delikt. Podezřelý po poučení vypověděl vše, co pokládal za nutné, aniž by se v této fázi nechal zastupovat právním zástupcem a domníval se, že je tímto podaným vysvětlením věc vyřízena.

Policejní orgán poté vyslechl jako svědka syna oznamovatelky, věc posoudil jako přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 přestupkového zákona a věc postoupil věcně a místně příslušnému orgánu Magistrátu města Zlína, oddělení přestupků.

Správní orgán nařídil ústní jednání, na které se dostavil obviněný z přestupku, oznamovatelka, již jako svědkyně a její syn jako svědek. V průběhu ústního jednání zjistil obviněný, že jsou svědkyní uváděna jiná fakta, než se skutečně stala a požádal o možnost nechat se zastupovat obhájcem.

Správní orgán žádosti vyhověl, nařídil další jednání, na které se obhájce dostavil, stejně jako svědkyně, obviněný a svědek se z jednání omluvili.

Obhájce po dalším výslechu svědkyně podal návrh, aby bylo přestupkové řízení zastaveno, neboť k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 49 odst. 1 písmeno c) zákona o přestupcích v platném znění nedošlo, došlo pouze k nespolečenskému jednání, které navíc vyprovokovala svědkyně nevhodným výrokem o otci obviněného nyní již nežijícího. Současně nabídl smírné vyřízení věci tak, že se obviněný svědkyni za jednání se zvýšeným hlasem omluví.

Svědkyně omluvu odmítla, podala návrh, aby správní orgán o přestupku rozhodl a uložil obviněnému trest.

Správní orgán ponechal návrh obhájce bez povšimnutí, další návrh na opětovný výslech svědka, syna obviněného odmítl jako nadbytečný a dospěl k názoru, že se obviněný přestupku dopustil:

*„Přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písmeno c) zákona č. 200/1999 Sb. o přestupcích ve znění pozdějších předpisů se dopustí ten, kdo úmyslně naruší občanské soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku nebo jiným hrubým jednáním.“*

#### **5.4 Rozbor z hlediska zásad správního řízení**

Základní úkony provedl policejní orgán podle zákona o Policii České republiky č. 273/2008 Sb. v platném znění. Zjistil, že je věcně příslušný přijmout oznámení o podezření z trestného činu kvalifikovaného jako porušování domovní svobody. Po provedení prvotních úkonů spočívajících ve výslechu zúčastněných osob, zjistil jejich trvalá bydliště a tím místní příslušnost (§ 55 přestupkového zákona) dále § 11 správního řádu spolu se souvisejícími ustanoveními § 12 a § 13 správního řádu a ust. § 131 správního řádu.<sup>33</sup>

Další úkony, jako ohledání místa činu neprováděl, nehledal ani jiné svědky. Rovněž nezjišťoval, zda vznikla věcná škoda, ani nezajišťoval stopy údajného násilného vniknutí do bytu oznamovatelky.

Věc poté posoudil pouze z výpovědí zúčastněných osob, nikoliv jako podezření z trestného činu, ale jako přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1. písmeno c) zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích ve znění pozdějších předpisů (přestupkový zákon) - dále jen přestupkový zákon nebo zákon o přestupcích a věc postoupil Magistrátu města Zlína, odboru přestupkovému jako orgánu věcně příslušnému o takovém přestupku jednat a ho rozhodnout.

Správní orgán zahájil řízení na principu zásady legality, když zákonným způsobem zahájil činnost věcně a místně příslušného správního orgánu, v tomto případě odboru právního-

---

<sup>33</sup> ČERNÝ, J. HORZINKOVÁ, E. KUČEROVÁ, H. Přestupkové řízení - příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů ke stavu 1. 12. 2006. 10. vyd. Praha: Linde Praha, 2006. 686 s. IBSN 80-7201-623-7.

přestupkového oddělení Magistrátu města Zlína, v jehož kompetenci, daného Ústavou České republiky se místo údajného přestupku nacházelo. Magistrát města Zlína je ze zákona oprávněn nebo povinen přestupky řešit. Správní orgán zahájil řízení předpisy procesními, byl kompetentní věc projednat a v souladu s ostatními zásadami ji rozhodnout. Protože obviněný má trvalé bydliště ve Zlíně, vypořádal se řádně i s otázkou místní příslušnosti.

Správní orgán - orgán přestupkového řízení spisový materiál převzal a prostudoval jej. Zahájil správní řízení, čímž naplnil zásadu oficiality a dále jednal v souladu se zásadou souladu s veřejným zájmem. V tomto případě bylo veřejným zájmem ochránit občana, tzn. oznamovatelku před verbálním, nebo drobným fyzickým útokem jiného občana, případně chránit jeho domovní svobodu.

Správní orgán nařídil ústní jednání, čímž dodržel zásadu ústnosti jednání

V průběhu prvního ústního jednání vyslechl obviněného z přestupku a vyhověl návrhu obviněného, aby jej dále zastupoval obhájce, kterého si zvolil s dodržáním zásady obhajoby (§ 73 odst. 2) přestupkového zákona.

Správní orgán nařídil druhé ústní jednání, kterého se zúčastnila oznamovatelka (svědkyně) a obhájce, svědek se písemně omluvil, stejně jako obviněný. V průběhu dalšího ústního jednání umožnil správní orgán znovu výslech svědkyně za účasti obhájce - zásada rovnosti postavení účastníků (ust. § 7 spr. řádu) následně v ust. § 72 a 81 odst. 1 přestupkového zákona, když postavení účastníků bylo rozdílné (oznamovatelka měla možnost uplatnit náhradu škody) – náhradu škody neuplatnila. Obhájce v souladu se svým oprávněním podal návrh, aby řízení bylo zastaveno, protože dle jeho názoru nebyla naplněna skutková podstata přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1. písmeno c) zákona o přestupcích, ale jako nespolečenské jednání jeho mandanta vůči oznamovatelce.

Poukázal rovněž na skutečnost, že přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písmeno c) je jednáním úmyslným, což podle něj v tomto případě naplněno nebylo.

Obhájce podal návrh, že se jeho mandant oznamovatelce za nespolečenské jednání omluví a řízení bude zastaveno. Tímto by byla naplněna zásada smírného odstranění rozporů (ust. § 5 správního řádu a ust. § 78 přest. zákona).

Správní orgán poté nevyhověl návrhu obhájce na opětovný výslech svědka za přítomnosti zmocněnce, dokazování ukončil. Účastníkům sdělil skutečnost, že je dokazování ukončeno a umožnil jim v souladu se zásadou součinnosti s účastníky (§ 4 odst. 2, 3 a 4 spr. řádu)



nahlédnout do spisu. Obhájce využil možnosti nahlédnout do spisu, další návrhy na doplnění dokazování již nepodal, když předtím správní orgán jeho návrh na opakovaný výslech svědka zamítl. Řízení tak bylo ukončeno a správní orgán vydal rozhodnutí, ve kterém uznal obviněného vinným z přestupku podle § 49 odst. 1 písmeno c) zákona o přestupcích, neboť měl za odůvodněný závěr, že obviněný dne 13. ledna 2009 kolem 15 hodiny v místě svého bydliště narušil občanské soužití jiným hrubým jednáním proti sousedce v domě, kde bydlí tak, že kopl do dveří bytu, ve kterém tato bydlí a následně do tohoto bytu bez jejího souhlasu vstoupil.

Právní zástupce obviněného po doručení rozhodnutí a na základě jeho prostudování podal do rozhodnutí odvolání.

Právního zástupce vedlo k podání odvolání, mimo důvodů, které uvádím výše a dále rozvádím, porušení zásady subsidiarity - preference smírného odstranění rozporů.

Podle této zásady měl správní orgán využít iniciativu obviněného a jeho ochotu vyřešit věc občanskou omluvou. Přijetí omluvy by pravděpodobně bylo důvodem k tomu, aby bylo oznámení vzato zpět a procesnímu úkonu, kterým by bylo řízení zastaveno, čímž by se dále využilo požadavku na hospodárnost a ekonomičnost procesu.

Navíc mimo právních účinků by zřejmě došlo i k uklidnění napjaté situace v bydlišti obou účastníků sporu.

Namísto toho správní orgán více méně podpořil postavení oznamovatelky a její přesvědčení o tom, že je v právu.

Zastávám názor, že správní orgán porušil ust. § 7 spr. řádu zásadu rovnosti účastníků a nepostupoval v této chvíli nestranně.

## 5.5 Odvolání obhájce

Řádné a mimořádné opravné prostředky upravuje ust. § 81 až 83 přest. zákona, Část II. Hlava VIII., IX., a X, § 117 a § 152 spr. řádu, opírá se o čl. 6. odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech.

Správní řízení, jak uvádím v teoretické části, vychází ze zásady dvojinstančnosti, doplněné přezkumem správních aktů ve správním soudnictví. Podání odvolání je subjektivním právem účastníka řízení, není jeho povinností.

V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně obhájce uvedl, že nebyla naplněna skutková podstata přestupku podle § 49 odst. 1. písmeno c) zákona o přestupcích. Správnímu orgánu vytkl, že neodstranil zásadní rozpory ve výpovědích oznamovatelky a porušil základní zásady správního řízení, když porušil zásadu volného hodnocení důkazů.

Namítl, že správní orgán nezkoumal, nebo řádně neodůvodnil subjektivní stránku jednání obviněného, nezkoumal, z jakých příčin došlo k rozporu mezi účastníky řízení. Podotkl, že zásada materiální pravdy ukládá správnímu orgánu, aby zajistil podklady co nejúplněji pro rozhodnutí tak, aby nebyly žádné pochybnosti o projednávané věci a rozsah byl v souladu s požadavky legality.

K úmyslnému spáchání přestupku, kdyby skutečně bylo prokázáno, že obviněný kopl do dveří oznamovatelky a do jejího bytu více méně násilně vstoupil, dojde tehdy, pokud osoba (pachatel přestupku) „*chce porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem nebo zájmy chráněné jinými právními předpisy, když ví, že svým jednáním může chráněné zájmy porušit nebo ohrozit a pro případ, že je poruší nebo ohrozí, je s tím srozuměna (jednoznačný souhlas s tím, že svým jednáním ohrozí nebo poruší zájem chráněný zákonem)*”<sup>34</sup>.

Již při prvních úkonech na Policii ČR se ani orgán činný v trestním řízení, ani později správní orgán v 1. stupni řízení nezabýval zajišťováním stop, neprovedl ohledání místa, kde ke střetu došlo, ačkoliv by musely zůstat na místě činu stopy jako důkaz. Nezabýval se pohnutkou jednání obviněného, důvody, proč k verbálnímu střetu účastníků došlo. Nepřipustil obhajobu obviněného, že jednal za ostatní občany domu legitimně, v souladu se svým postavením předsedy bytové samosprávy navíc se členkou výboru, která byla o všech opatřeních přijatých k revitalizaci bytového domu seznámena a také je jako členka výboru samosprávy odsouhlasila. Nezabýval se ani průběhem jejich jednání, který byl na počátku zcela klidný, až později byl zřejmě vyprovokován oznamovatelkou, která, dle názoru odvolacího orgánu dokonce sama naplnila skutkovou podstatu přestupku proti občanskému sou-

---

<sup>34</sup> ČERNÝ, J. HORZINKOVÁ, E. KUČEROVÁ, H. Přestupkové řízení - příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů ke stavu 1.12.2006. 10. vyd. Praha: Linde Praha, 2006. 686 s. IBSN 80-7201-623-7. 41 s.

žití schválností, když obviněného vyprovokovala nevhodnou nebo urážlivou poznámkou vůči jeho zesnulému otci. Měl za to, že nebyla skutková podstata přestupku v jeho subjektivní stránce a objektivní stránka přestupku zůstala v úrovni nebezpečnosti pro společnost pouze v podobě nespolečenského jednání.

Závěrečným návrhem se obhájce domáhal toho, aby odvolací orgán podle § 76 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona řízení zastavil.

Správní orgán v I. stupni o odvolání v autoremeduře sám nerozhodl a postoupil je spolu se spisovým materiálem odvolacímu orgánu (§ 87 spr. řádu)

## 5.6 Odvolací řízení

Odvolací řízení započalo okamžikem podání odvolání.

Odvolací orgán podle ust. § 83 odst. 1 spr. řádu zkoumal, zda bylo podáno ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí a zda bylo podáno oprávněnou osobou.

Poté přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo a námitky uvedené v odvolání a v podstatě konstatoval, že řízení o přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona vedl orgán I. stupně vůči obviněnému na základě oznámení přestupku zpracovaného policejním orgánem za dodržení zásady legality.

Podle tohoto oznámení se měl obviněný dopustit přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) tím, že v přesně určený den a hodinu křičel v panelovém domě na určitém místě ve Zlíně na svoji sousedku - oznamovatelku (zásada materiální pravdy), což byla první verze výpovědi oznamovatelky v den oznámení události. Policejní orgán tuto skutečnost zjistil výpovědí oznamovatelky, svědka, jejího syna a údajného pachatele-později obviněného. Zásada materiální pravdy vyžaduje, aby skutková podstata věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení v návaznosti na zásadu přiměřenosti (ochranu práv a zájmů jednotlivců, zásady předvídatelnosti a řešení věci v souladu s veřejným zájmem).

Správní orgán si k zajištění výše uvedených zásad předvolal v souladu s ust. § 60 přestupkového zákona oznamovatelku. Poté, za účelem zjištění stavu věci (§ 74 odst. 1 přestupkového zákona) nařídil nejprve jedno ústní jednání, kde vyslechl oznamovatelku a svědka, jejího syna a rovněž obviněného. Ten, v průběhu řízení zřejmě zjistil, že se věc vyvíjí v jeho neprospěch a prohlásil, že si volí právního zástupce. Správní orgán další jednání odro-

čil, nařídil ústní jednání druhé, zde vyslechl již potřetí oznamovatelku v přítomnosti právního zástupce. Předvolaný svědek se omluvil s tím, že na původní výpovědi trvá. Právní zástupce se v průběhu jednání pokusil o smírné vyřízení věci s tím, že skutečně došlo ke slovní potyčce mezi obviněným a oznamovatelkou a obviněný je ochoten se za nespolečenské jednání oznamovatelce omluvit. Současně poukázal na skutečnost, že oznamovatelka vyprovokovala sama hádku tím, že verbálně napadla památku již zesnulého otce obviněného. Oznamovatelka, označovaná ve spisovém materiálu jako svědkyně, smírné narovnání sporu odmítla, správní orgán na iniciativu právního zástupce nijak nereagoval, řízení ukončil a vydal rozhodnutí, kterým obviněného uznal vinným jak uvedeno výše. Zde nedošlo k dodržení zásady subsidiarity – pokusu o smírné odstranění rozporů.

### **Meritorní rozhodnutí**

Odvolací orgán odvolání vyhověl. Řízení proti obviněnému nezastavil, ale v souladu s ustanovením § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu rozhodnutí správního orgánu ze dne..... sp. zn.... zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

Své rozhodnutí odůvodnil takto:

*„Odvolací orgán po seznámení se s obsahem podaného odvolání a zejména po seznámení se s obsahem předloženého spisového materiálu dospěl k názoru, že postup správního orgánu nebyl správný.“<sup>35</sup>*

Toto rozhodnutí bylo zdůvodněno tím, že správní orgán se dostatečně nezabýval zjištěním skutečného stavu věci za účelem vydání objektivního rozhodnutí. v předmětném rozhodnutí správního orgánu je uvedeno, že obviněnému se m. j. klade za vinu i to, že kopl do dveří oznamovatelky, tuto skutečnost však uvádí pouze oznamovatelka, svědek nebyl v tuto dobu přítomen a obviněný skutečnost popírá. Taktéž není prokázáno, zda obviněný vstoupil do bytu oznamovatelky bez jejího svolení. Svědek u incidentu byl přítomen až v době, kdy se

---

<sup>35</sup> Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, Odbor právní a Krajský živnostenský úřad, oddělení státního občanství a přestupků, ze dne 14. 9. 2009

obviněný nacházel v bytě oznamovatelky. Oznamovatelka jej sice vyzývala, aby její byt opustil, na což nereagoval, ale když se dostavil svědek a obviněného vyváděl z bytu, tak obviněný nekladl žádný odpor a za jeho asistence byt dobrovolně opustil. Událostem nebyli přítomni žádní svědci.

Odvolací orgán konstatuje, že pokud správnímu orgánu rozpory mezi výpověďmi obviněného a oznamovatelky neumožnily dospět k jednoznačnému závěru o vině obviněného, byl povinen aplikovat zásadu „in dubio pro reo“ (v pochybnostech ve prospěch obviněného) a nebyl oprávněn obviněného za tyto skutky uznat vinným

Výpovědi obviněného a oznamovatelky neumožnily dospět k jednoznačnému závěru o vině obviněného, byl povinen aplikovat zásadu „in dubio pro reo“ (v pochybnostech ve prospěch obviněného) a nebyl oprávněn obviněného za tyto skutky uznat vinným.

V této části odvolací orgán plně vyhověl odvolání obviněného a vytýká mu porušení zásadních zásad prakticky v souladu s podaným odvoláním. Navíc se domnívám, že mu vytýká porušení zásady řádného odůvodnění (§ 68 ods. 3 spr. řádu) a zásadně mu vytýká nepoužití zásady v pochybnostech ve prospěch obviněného.

Odvolací orgán dále správními orgánu vytýká, že nesprávně vyhodnotil subjektivní stránku přestupku, tedy skutečnost, že se měl dostatečně zabývat jednáním obviněného, tedy, zda obviněný měl úmysl narušit občanské soužití hrubým jednáním, jak je mu kladeno za vinu, když vstoupil do bytu oznamovatelky, tedy jak se spisového materiálu vyplynulo, vstoupil obviněný do bytu oznamovatelky z titulu funkce ve výboru domovní samosprávy, obviněný měl snahu hájit zájmy ostatních obyvatel domu.

Oznamovatelka se sama doznala k tomu, že na obviněného křičela, aby nedopadl jako jeho otec. A mohu konstatovat, že tímto mu úmyslně činila schválnost tím, že jej provokovala.

Odvolací orgán je toho názoru, že se měl správní orgán v souvislosti s jednáním oznamovatelky z úřední povinnosti zabývat, zda nedošlo ze strany oznamovatelky ke spáchání přestupku tím, že jej úmyslně provokovala a mohla se dopustit sama přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písmeno c) přestupkového zákona

Podle odvolacího orgánu měl správní orgán 1. stupně posoudit, zda toto nelze hodnotit jako jednání nevhodné, které však není přestupkem.

Odvolací orgán dospěl k názoru, shodně se zástupcem obviněného, že správní orgán porušil zásadu volného hodnocení důkazů, ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu, dále zásadu ofiiciality a opětovně povinnost řádného odůvodnění vydaného rozhodnutí.

### **5.6.1 Závěr odvolacího řízení**

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, nemohl odvolací orgán rozhodnout jinak, než ho zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání. Při novém projednání bude správní orgán postupovat tak, že odstraní jemu vytýkaná pochybení. Správní orgán je názorem odvolacího orgánu vázán (§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu).

Rozhodnutí je konečné a nelze se proti němu dále odvolat (§ 91 odst. 1 spr. řádu).

Správní orgán 1. stupně obdržel rozhodnutí odvolacího orgánu v měsíci září 2009, rozhodnout měl do poloviny ledna 2010. Těsně před uplynutím promlčecí lhůty 1 roku od spáchání přestupku, k urgenci obhájce řízení zastavil s odůvodněním, že spáchaný čin není přestupkem.

## ZÁVĚR

### Úvaha o možné změně de lege ferenda

V bakalářské práci jsem se zabývala základními zásadami správního řízení. V praxi je konfrontovala s konkrétním případem. Ten měl jak právní, tak morální dopady na osudy několika lidí a svým způsobem vytvořil nebo se podílel na tvorbě názoru občanů na výkon státní správy v části správního trestání.

Základem mé práce je teorie základních zásad správního řízení, jejich vzájemné prolínání a návaznost na řadu dalších právních předpisů.

V první části práce jsem popsala teoretickou část základních zásad správního řízení, jejich vzájemné prolínání a návaznosti na řadu dalších právních předpisů.

V praktické části jsem podrobně popsala celý průběh vybraného přestupkového řízení a to jak z pohledu potenciálního pachatele formou osobního rozhovoru s ním, tak z hlediska zaznamenaných, protokolovaných zjištění, postupu správního orgánu z hlediska jednotlivých základních zásad správního řízení a jednotlivých fází přestupkového řízení. Dotkla jsem se i základního úkonů policejního orgánu a jeho nedostatků v zajišťování důkazů, které poté měly nesporný dopad na konečné rozhodnutí u odvolacího orgánu.

Oceňuji, že jsou zásady promítnuty do úvodních ustanovení správního řádu, přestože řadu pravidel lze vyčíst z textu. U základních zásad se přikláním k formulaci, že jsou využitelné a nelze je vyloučit. Základní zásady regulují chování účastníků správního řízení a ačkoliv jsou písemně zakotveny ve správním řádu, dochází ze strany úředních orgánů k jejich porušování.

Veřejná správa prošla za dobu existence českého národa historickým vývojem. V době, kdy dokončuji tuto práci, probíhají předvolební boje a neustále se hovoří o nutnosti reorganizace ve veřejné správě.

Každý občan ve chvíli, kdy se jej výkon veřejné správy jakkoliv dotkne, např. v rozebíraném přestupkovém řízení, požaduje, aby výkon veřejné správy byl transparentní, rychlý a hlavně - spravedlivý, což zároveň znamená v souladu se zmiňovanými zásadami správního řízení.

Ovšem, veřejná správa je složitá sociální realita a odráží svým způsobem vztahy ve společnosti. Pokud jsem v předchozích částech vymezila materiálně veřejnou správu jako činnost

státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen pro plnění úkolů označených jako veřejné, potom z tohoto materiálního pojetí logicky vyplyne požadavek, že výkon této správy bude vykonáván subjekty k tomu zcela způsobilými, profesně zdatnými, morálně vyspělými s dostatečnou teoretickou základnou.

Podle mého názoru je základní teoretická příprava na školách s tímto zaměřením dobrá a pokud by došlo k modelovému procesu, kde by byly dány statické prvky projednávané kauzy, pravděpodobně by v tomto procesu byl vynesena verdikt, který by odpovídal přesně stanovenému zadání a právní normě.

Bohužel při studiu průběhu mnou popisovaného přestupkového řízení došlo ihned na samém začátku k pochybení při zajišťování stop případného přestupku policejním orgánem. V řízení v prvním stupni nebyly odstraněny rozpory ve výpovědích oznamovatelky (svědkyně), zatím co se obviněný hájil stále stejně. Správní orgán se dokonce odmítl zabývat zjišťováním pohnutky, pro kterou ke střetu dvou účastníků řízení došlo. Správní řízení trvalo více jak půl roku, bylo řešeno odvolacím orgánem a jeho závěr těsně před uplynutím lhůty mě nepřesvědčil o dobrém výkonu státní správy.

Problém vidím v nedokonalosti úředníků pověřených výkonem státní správy v prvním stupni řízení. V nedokonalosti jejich přípravy na složité rozhodovací procesy, malé odolnosti proti stresovým prvkům, které se v současné době ve vztazích společnosti nachází. Velké mezery jsou v metodologické podpoře správních orgánů a v průběžném vzdělávacím procesu úředníků.

Vzdělávání úředníků je samo o sobě ustanoveno zákonem, takže jako takové je splněno, nicméně vidím problém v následném testování znalostí a to zejména v otázce zda je prováděno na potřebné úrovni požadovaných znalostí. Další problematickou oblastí je správná volba školící firmy, kdy je opět nutné sledovat kvalitu odváděných školení. Dále navrhuji větší podporu ze strany krajských úřadů v metodice a to formou např. prezentace nové judikatury daným orgánům, protože není v silách ani časových možnostech každého jednotlivého úředníka si takovéto informace zjišťovat jednotlivě.

V ideálním případě bych navrhla otázku veřejné správy řešit důslednou reorganizací státní správy, vytvořit vysoce odborný úřednický aparát podobný justici, který by výkon státní správy profesionalizoval. Zajistit postupný odborný růst, vytvořit rámec služebních postupů a hodností s motivujícím hmotným intereselem; současně však i systém odpovědnosti za



rozhodovací procesy spojený s kárnou odpovědností. Současně dotvořit právní rámec vykonatelnosti práva, zrychlit rozhodovací procesy a při dodržení demokratických principů řízení společnosti zvýšit autoritu práva.

Dále navrhuji konkrétní změnu právní úpravy u zásady součinnosti s účastníky (st. § 4 odst. 1 spr. řádu).

V konkrétním hodnocení Základních zásad činnosti správních orgánů jsem se rovněž zabývala ustanovením § 4 odst. 1 správního řádu.

Věta první zcela přesně stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti. Tím je, dle mého názoru, vyjádřena určitě a přesně myšlenka výkonu dobré správy. Pokračující věta druhá: *“každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možnosti jim vycházet vstříc.”*<sup>36</sup>

Dle mého názoru jde o pojmy právně neurčité a v rozporu s vrchnostenskou správou a přednostní zásadou chránit veřejný zájem.

Rovněž navrhuji použít místo pojmu: „každý“ přesné vymezení a to proto, že jím má být k výkonům práva způsobilý občan.

Povinnost chovat se zdvořile je dáno společenskými předpisy a v řízeních správního trestání presumpcí nevinu.

Zdvořilost sama o sobě je pojmem neurčitým, přesně nedefinovatelným a právně nepostižitelným.

Vyslovuji proto názor, že ustanovení § 4 odst. 1 věta druhá činí zásadu součinnosti s účastníky neurčitou a pro procesy správního řízení zbytečnou.

Pokud by došlo, jak uvádím, k důsledné profesionalizaci veřejné správy, potom by zcela určitě výchova profesního vykonavatele veřejné správy obsahovala i všechny společenské a pedagogické zásady.

V novelizaci správního řádu by měla být v ustanovení § 4 odst. 1 věta druhá, vypuštěna.

---

<sup>36</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., par. 4 odst. 1

V závěru své práce jsem podrobně prostudovala „Přehled judikatury ve věcech správního trestání“ (viz. přehled literatury) a zabývala jsem se otázkou, zda některé z pochybení správního orgánu bylo judikováno. I když některé judikáty by bylo možno zřejmě použít analogicky, konkrétní judikaturu jsem nenalezla. Znamená to tedy i fakt, že přestupkové řízení ve věcech narušování občanského soužití zvládají správní orgány řešit jak v 1. stupni řízení, tak jsou případná pochybení, jako v případě mnou zpracovaném odstraněna v odvolacím řízení. Nicméně, pokládám i v tomto případě za nezbytné používat na všech úsecích výkonu správního práva, mimo učebnic správního práva jak hmotného tak procesního, příručku Přestupkové řízení, tak Přehled judikatury ve věcech správního trestání, ze kterých jsem při tvorbě své práce čerpala a uvádím je níže v přehledu literatury.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### Monografické publikace

- [1] ČERNÝ, J. HORZINKOVÁ, E. KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení řízení – příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů ke stavu 1. 12. 2006.* 10. vyd. Praha: Linde Praha, 2006. 686 s. ISBN 80-7201-623-7
- [2] PITROVA, L. et al. *Evropské správní soudnictví.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1998. s. 338. ISBN 80-7179-183-0
- [3] PRŮCHA, P. *Správní právo obecná část.* 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 356 s. ISBN 80-210-3350-9. ISBN 80-7239-157-7 (doplňěk)
- [4] SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní.* 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 432 s. ISBN 978-80-7380-110-6
- [5] ŠIŠKEOVÁ, S. LEVICKÝ, P. PODHRÁZKÝ, M. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání.* 1. vyd. Praha: ASPI, 2006. 824 s. ISBN 80-7357-200-1
- [6] VEDRAL, J. *Správní řád komentář.* 1. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006. 1048 s. ISBN 80-7273-134-3

### Právní předpisy

- [7] Ústavní zákon č.1/1993 – Ústava České republiky
- [8] Ústavní zákon č.2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod
- [9] Zákon č.99/2004 Sb., o rybářství v platném znění
- [10] Zákon č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v platném znění
- [11] Zákon č.140/1961 Sb., trestní zákona ve znění pozdějších předpisů
- [12] Zákon č. 200/1999 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů
- [13] Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
- [14] Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích v platném znění

- [15] Zákon č. 307/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla
- [16] Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů
- [17] Zákon č. 321/2002 Sb., o vinohradnictví a vinařství
- [18] Zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

### **Elektronické zdroje**

- [19] *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2005 [cit. 2010-03-26]. Dostupné z WWW: < <http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=31123&doctype=ART&#content> >.

### **Přednášky**

- [20] JURNÍKOVÁ, J. Správní právo II. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Letní semestr, 2010. Přednášky

### **Ostatní prameny:**

- [21] Nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005 sp. Zn. II ÚS 487/03, který se týká doručování vyhláškou
- [22] Rozsudek NSS ze dne 20.07.2005 č.j. 6 A 25/2002-59, č. 950 Sb. NSS
- [23] Rozsudek NSS ze dne 12.08.2004, č.j. 2 Afs 47/2004-83, č. 398 Sb. NSS
- [24] Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odbor právní a Krajský živnostenský úřad, oddělení státního občanství a přestupků, ze dne 14. 9. 2009
- [25] Krajský úřad Zlínského kraje

## SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

### Použité zkratky pro citaci některých právních předpisů

Listina základních práv a svobod	- Ústavní zákon č.2/1993
Policejní zákon	- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České Republiky
Přestupkový zákon	- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
Správní řád	- Zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů
Ústava	- Ústavní zákon č.1/1993

### Běžné zkratky v textu

apod.	a podobně
atd.	a tak dále
č.	číslo
čl.	článek
m. j.	mimo jiné
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSS	Nejvyšší správní soud
odst.	Odstavec
par.	Paragraf
písm.	písmeno
resp.	respektive
Sb.	sbírky
sp.	Spisová
spr.	správní
STK	stanice technické kontroly

tzv. takzvaný

ust. Ustanovení

ÚS Ústavní soud

UTB Univerzita Tomáše Bati

viz. lze vidět

vyd. vydal

zn. značka

## SEZNAM PŘÍLOH

P I      Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje

# PŘÍLOHA P I: ROZHODNUTÍ KRAJSKÉHO ÚŘADU ZLÍNSKÉHO KRAJE

 **Krajský úřad**  
Zlínského kraje



Odbor právní  
a Krajský živnostenský úřad  
oddělení státního občanství a přestupků

DATUM  
14. září 2009

SPISOVÁ ZNAČKA  
KUSPK

ČÍSLO JEDNACÍ  
KUZL/

OPR. ÚŘEDNÍ OSOBA

## ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Zlínského kraje, odbor právní a Krajský živnostenský úřad (dále jen „odvolací orgán“), jako orgán věcně a místně příslušný podle §67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a §89 odst. 1 a §178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na základě odvolání obviněného zastoupeného **trvale bytem Zlín, trvale bytem Zlín,** přezkoumal rozhodnutí odboru právního – přestupkové oddělení Magistrátu města Zlína (dále jen „správní orgán“) ze dne **Magistrátu města Zlína** vydané v řízení o přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), a rozhodl takto:

**V souladu s ustanovením §90 odst. 1 písm b) správního řádu se rozhodnutí správního orgánu ze dne 8.6.2009, sp. zn. MMZL OP, ruší a věc se mu vrací k novému projednání.**

### Odůvodnění:

Výše uvedeným rozhodnutím správního orgánu byl obviněný (dále jen „obviněný“) uznán vinným přestupkem proti občanskému soužití dle §49 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona. Přestupku se měl dopustit tím, že dne 13.1.2009 kolem 15:00 hodin ve Zlíně na ulici v domě , narušil občanské soužití jiným hrubým jednáním vůči tak, že kopl do dveří bytu, ve kterém tato bydlí, a následně do tohoto bytu bez jejího svolení vstoupil.

Za uvedený přestupek byla obviněnému uložena jako sankce pokuta ve výši 300 Kč a dále mu byla uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Splatnost pokuty a nákladů řízení byla stanovena na 15 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

Rozhodnutí bylo obviněnému oznámeno doručením jeho písemného vyhotovení dne . Obviněný podal proti rozhodnutí správního orgánu odvolání. Toho odvolání bylo odvolacím orgánem posouzeno jako odvolání přípustné (tj. podané osobou k tomu oprávněnou a směřující proti rozhodnutí, vůči němuž je možno odvolání podat) a včas podané. V odvolání uvádí, že uvedený přestupek nespáchal. Správnímu orgánu vytýká,

Krajský úřad Zlínského kraje  
š. Tomáše Bati 21, PO Box 220  
761 90 Zlín

IČO: 70891320  
tel.: 577 043 558, fax: 577 043 552  
e-mail: posta@kr-zlinsky.cz, www.kr-zlinsky.cz



**Krajský úřad**  
Zlínského kraje

že neodstraní zásadní rozpory ve výpovědích z dne 13.1.2009 a její následně výpovědi. Dále správní orgán porušil zásady uvedené v §52 správního řádu, když se při volném hodnocení důkazu dostatečným způsobem nezabýval vztahem mezi skutkovým zjištěním a úvahou při hodnocení důkazů se svým právním závěrem. Je názoru, že platí zásada, že sice správní řízení není ovládáno stejnými zásadami jako civilní soudní řízení, neplatí v něm povinnost tvrzení a břemeno tvrzení, ale v době rozhodování měl správní orgán k dispozici listinu a to úřední záznam o podání vysvětlení, který dle jeho názoru jako důkaz vyhodnotit měl a měl se jím ve svém závěrečném hodnocení vypořádat. Dále uvádí, že rozpory, které vyústily dne 13.1.2009 v hádku, jsou pokračováním vztahu mezi a ostatními obyvateli domu, protože je známá jako nesnášenlivá osoba, vyvolávající konflikty. Z těchto důvodů nebyla ve druhém volebním období zvolena do samosprávy. Požadavek na otevření sklepů obviněný směřoval pouze ke dvěma osobám, které ještě sklepy neotevřely přesto, že smlouvené dílo bylo nutno dokončit. Uznává skutečnost, že rozhovor mezi ním a na chodbě domu, který byl veden za účelem otevření sklepů se vyostřil, když sklep odmítla otevřít. Obviněný se jen snažil vysvětlit jí naléhavost věci a oba začali zvyšovat hlas. Namítá, že jej poté napadla, že dopadne jako jeho otec, což pokládal za urážku a hlasitě se proti ní ohradil. Při tomto však nepadly žádné urážky, které by zakládaly skutkovou podstatu přestupku. Tato situace trvala pouze krátce, pouze snad minutu nebo dvě. Dle obviněného mu pak zvýšeným hlasem vytýkala, co si to na ni, jako na starší ženu, dovoluje. Uvádí, že byl ochoten se jí za toto nespolečenské jednání omluvit, a to opakovaně, což navrhl i jeho zmocněnec. však s vědomím, že se přestupkové řízení vyvíjí v její prospěch využila situace a postupně svoji výpověď měnila a dramatisovala tak, aby obviněný byl uznán vinným přestupkem. Výsledek rozhodnutí správního orgánu, které je zatím nepravomocné různými způsoby rozhláší. Obviněný dále namítá, že přestupek by byl ve smyslu §4 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona úmyslným jednáním tehdy, pokud by obviněný chtěl svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, v tomto případě ochranu domovní svobody. Dle jeho názoru je ze skutkového děje zřejmé, že k naplnění skutkové podstaty nedošlo, ani dojít nemohlo. Úmyslem obviněného nebylo vstoupit do bytu a vykonat zde násilí. Namítá, že podstatou řízení ve věci přestupku mělo být bezpečné zjištění faktu, zda obviněný byl nebo nebyl v bytě. Je názoru, že sice došlo k sousedské neshodě, ale nebyla naplněna skutková podstata přestupku. Obviněný navrhuje, aby odvolací orgán věc projednal, posoudil rozpory ve výpovědích a všechny další okolnosti samostatně i v jejich souvislostech, vzal v úvahu skutečnost, že samotné řízení bylo pro obviněného i ostatní účastníky dostatečným poučením. Dále navrhuje, aby odvolací orgán vzal v úvahu i ostatní ustanovení §4 odst. 4 správního řádu a přiznal, že obviněný hájí práva a oprávněné zájmy ostatních obyvatel domu k tomu, aby byla využita možnost revitalizace bytového fondu za přispění úvěru a řízení podle §76 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona zastavil.

Vzhledem k tomu, že správní orgán o odvolání nerozhodl sám v autoremeduře, postoupil je společně se spisovým materiálem odvolacímu orgánu. Ten přezkoumal odvoláním napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu stanoveném v §89 odst. 2 správního řádu a zjistil následující skutečnosti.

Řízení o přestupku proti občanskému soužití dle §49 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona vedl správní orgán vůči obviněnému na základě oznámení přestupku zpracovaným

## Krajský úřad Zlínského kraje

obvodním oddělením Policie ČR Zlín (dále jen „Policie ČR“) ze dne ..... Podle tohoto oznámení se obviněný měl dopustit přestupku proti občanskému soužití dle §49 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona tím, že dne ..... v ..... hodin křičel v domě ..... na ulici ..... ve Zlíně, na svou sousedku ..... K podání nezbytného vysvětlení k prověření došlého oznámení v souladu s §60 přestupkového zákona předvolal správní orgán ..... Poté za účelem zjištění stavu věci a v souladu s ustanovením §74 odst. 1 přestupkového zákona nařídil dvě ústní jednání, k nimž se dostavili obviněný, JUDr. .... a svědkové ..... kteří byli vyslechnuti. Obviněný dne 17.7.2009 správnímu orgánu předložil plnou moc pro JUDr. .... aby jej v příslušném přestupkovém řízení zastupoval. Na základě zjištěných skutečností následně správní orgán rozhodl tak, že obviněného uznal vinným přestupkem proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona.

Přestupku proti občanskému soužití dle §49 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona se dopustí ten, kdo úmyslně naruší občanské soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi nebo jiným hrubým jednáním.

Odvolací orgán po seznámení se s obsahem podaného odvolání a zejména po seznámení se s obsahem předloženého spisového materiálu dospěl k závěru, že postup správního orgánu nebyl správný.

Odvolací orgán je toho názoru, že se správní orgán dostatečně nezabýval zjištěním skutečného stavu věci za účelem vydání objektivního rozhodnutí. V předmětném rozhodnutí správního orgánu je uvedeno, že obviněnému se mimo jiné klade za vinu i to, že kopl do dveří bytu ..... Tuto skutečnost však ve své výpovědi uvádí pouze ..... neboť svědek ..... v tu dobu nebyl incidentu přítomen a obviněný naopak tuto skutečnost popírá. Taktez není zcela prokázáno, zda obviněný vstoupil do bytu ..... bez jejího svolení. Svědek ..... byl incidentu přítomen až v době, kdy se obviněný nacházel v bytě ..... sice obviněného vyzvala k tomu, by její byt opustil, na což nereagoval, ale když se dostavil její syn ..... a vyváděl obviněného z bytu, tak obviněný nekladl žádný odpor a za jeho asistence byt dobrovolně opustil. Ze spisového materiálu vyplývá, že těmto událostem nebyli přítomni žádní další svědci. Odvolací orgán konstatuje, že pokud správnímu orgánu rozpory mezi výpověďmi obviněného a ..... neumožnily dospět k jednoznačnému závěru o vině obviněného, byl povinen aplikovat zásadu „in dubio pro reo“ (v pochybnostech ve prospěch obviněného) a nebyl oprávněn obviněného za tyto skutky uznat vinným.

Odvolací orgán správnímu orgánu vytýká, že se nedostatečně zabýval tím, zda obviněný jednal s úmyslem narušit občanské soužití hrubým jednáním, jak je mu kladeno za vinu, když vstoupil do bytu ..... Ze spisového materiálu vyplývá, že obviněný ..... navštívil z titulu funkce ve výboru domovní samosprávy. Účelem jeho návštěvy bylo otevření soukromého sklepa, který náleží k bytu ..... v souvislosti s revitalizací bytového fondu, pro zajištění dokončení zateplení suterénu panelového domu, ve kterém oba bydlí. Vzhledem k tomu, že zbývaly již jen dvě rodiny, které toto neumožníly

## Krajský úřad

Zlínského kraje

a bránilo to dokončení smluvených prací, obviněný měl snahu hájit zájmy ostatních obyvatel bytového domu a - za tímto účelem navštívil.

Ze spisového materiálu dále vyplývá, že otevření sklepa odmítla a řekla, že je nutno počkat až se k tomu vyjádří její manžel, který nebyl v tu dobu doma. Jednání mezi nimi probíhalo hlučně, ale k použití žádných vulgárních ani urážlivých výroků ze strany obviněného nedešlo, což potvrzují jak obviněný, tak i. Navíc se sama doznala k tomu, že na obviněného křičela, aby nedopadl jako jeho otec, což zjevně nesouviselo s návštěvou obviněného u ní a lze konstatovat, že tímto mu úmyslně činila schválností tím, že jej provokovala, vzhledem k tomu, že otec obviněného je již mrtev. Odvolací orgán je názoru, že se měl správní orgán v souvislosti jednáním vůči obviněnému z úřední povinnosti zabývat, zda ke spáchání přestupku nedešlo i z její strany tím, že obviněného úmyslně provokovala, a mohla se tak dopustit přestupku proti občanskému soužití dle §49 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona schválností. Ve vztahu k jednání obviněného měl pak správní orgán posoudit, zda toto nelze hodnotit jako jednání toliko nevhodné, které však není přestupkem.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, nemohl odvolací orgán rozhodnout jinak, než ho zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání. Při novém projednání bude správní orgán postupovat tak, že odstraní jemu vytýkaná pochybení. Správní orgán je názorem odvolacího orgánu vázán (§90 odst. 1 písm. b) správního řádu).

### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí se dále nelze odvolat (§91 odst. 1 správního řádu).

vedoucí odboru právního  
a Krajského živnostenského úřadu

zastoupená

vedoucí oddělení státního občanství a přestupků



### Vyhotovuje se:

1 x obviněný - prostřednictvím JUDr.  
1 x spis Magistrát města Zlína - po nabytí právní moci  
1x spis Krajský úřad Zlínského kraje