

Závěry ze zasedání

Závěr číslo 3

Vztah ustanovení § 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správního řádu ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005
Správní řád se v případě aplikace podle § 180 odst. 1 správního řádu použije subsidiárně, a to i v případech, kdy zvláštní zákon použití správního řádu vylučuje.

Odůvodnění:

Při zasedání poradního sboru byla řešena otázka, jaký je vztah ustanovení § 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správního řádu, konkrétně zda je možné ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu vykládat tak, že odchylný postup od správního řádu je nepřípustný v případech, kdy dosavadní právní předpis neupravuje správní řízení v celém rozsahu, ale stanoví odchylný postup od správního řádu pouze v některých ustanoveních.

Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, upravuje subsidiární použití správního řádu, tedy pravidlo, že správní řád se použije v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že pokud zvláštní zákon pro určité správní řízení stanoví procesní odchylky od správního řádu, bude sice správní orgán v takovém správním řízení postupovat podle správního řádu, ale při řešení otázek upravených zvláštním zákonem musí namísto ustanovení správního řádu aplikovat ustanovení zvláštního zákona. Tato ustanovení pak mají přednost před právní úpravou správního řádu. Správní řád má tedy charakter obecného právního předpisu o správním řízení a zvláštní zákony charakter předpisů speciálních upravujících procesní odchylky. Při aplikaci má přednost speciální právní úprava před obecnou, obecnou právní úpravu je však třeba subsidiárně použít pro řešení otázek, které speciální právní úprava neupravuje (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy). S ohledem na dikci ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu je však nutné si uvědomit, že ve vztahu ke správnímu řádu musí zvláštní zákony stanovit jiný postup. Není tedy možné, aby byla vyloučena aplikace správního řádu bez dalšího, aniž by zvláštní zákon dostatečně upravil procesní otázky.

Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu je ustanovením přechodným, které se vztahuje na nyní účinné zvláštní zákony. Jedná se o nepřímou novelu zvláštních zákonů, která vztahuje subsidiární použití správního řádu na správní řízení, která se vedou podle zvláštních zákonů a jejichž cílem je vydání správního rozhodnutí. Toto ustanovení tedy počínaje účinností nového správního řádu zasáhne do všech zákonů, které nabyly nebo nabudou účinnosti do účinnosti nového správního řádu a které neupravují správní řízení v celém rozsahu (z hlediska nového správního řádu) nebo které (v rozporu s výše zmíněnými judikáty Ústavního soudu) vylučují použití správního řádu (resp. obecných předpisů o správním řízení), aniž by však v tom kterém konkrétním zákoně byla obsažena adekvátní procesní úprava postupu orgánů veřejné správy odpovídající principu obsaženému v čl. 2 odst. 3 Ústavy, jak to ve své judikatuře požaduje Ústavní soud¹. Bylo by sice možné namítnout, že vyloučením použití správního řádu v jiném zákoně je vyloučen i § 180 odst. 1, toto přechodné ustanovení je však ve vztahu k takovým úpravám lex posterior a má tedy

před nimi přednost, což vyplývá i z nutnosti preference ústavně konformního výkladu (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Tímto ustanovením se avšak nemění vztah správního řádu a zvláštních zákonů, tedy vztah obecného a speciálního právního předpisu. Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu stanoví, že tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé. Pokud tedy bude na základě zvláštního zákona prováděno správní řízení, ve kterém má být vydáno správní rozhodnutí, bude při něm správní orgán „otázky, jejichž řešení je nezbytné“, podle § 180 odst. 1 správního řádu řešit podle správního řádu včetně jeho části druhé. Jednou z otázek, které musí správní orgán ve správním řízení vyřešit, je také vztah správního řádu a zvláštního zákona. Z toho vyplývá, že tento vztah lze posuzovat podle § 1 odst. 2 správního řádu, jak je uvedeno výše. Na základě výše uvedeného se domníváme, že se v případě aplikace správního řádu podle § 180 odst. 1 správního řádu bude vztah správního řádu a zvláštního zákona řídit § 1 odst. 2 správního řádu, tedy že se správní řád použije subsidiárně.

Poznámka 1 Např. nález Ústavního soudu Pl.ÚS 14/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 6, nález č. 114, s. 323; nález III. ÚS 226/95, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 5, nález č. 61, str.467; nález Pl.ÚS 24/04 ze dne 26.dubna 2005