

Závěr č. 10

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005

- Vztah ustanovení § 1 odst. 2, § 180 odst. 1 a § 177 odst. 1 správního řádu

Správní řád se podle § 180 odst. 1 správního řádu použije subsidiárně, a to i v případech, kdy zvláštní zákon použití správního řádu vylučuje. Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu se vztahuje pouze na správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu a vztahuje se pouze na právní předpisy, které nabyly účinnosti před 1. 1. 2006, neboť je zařazeno v hlavě označené jako „Přechodná a závěrečná ustanovení“. Ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu, které je součástí společných ustanovení, se vztahuje na veškeré postupy správních orgánů v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1) a vztahuje se na veškeré právní předpisy upravující výkon působnosti správních orgánů v oblasti veřejné správy bez ohledu na to, kdy nabyly účinnosti.

Odůvodnění:

Na zasedání poradního sboru byla řešena obecná otázka, jaký je vztah ustanovení § 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správního řádu k § 177 odst. 1 správního řádu.

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. 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 a ústavní zásadu zákonnosti 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, které se vztahuje na nyní účinné zvláštní zákony, resp. zákony, které ještě nabudou účinnosti do 1. 1. 2006. Toto ustanovení 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 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 soud.¹ Bylo by sice možné namítnout, že vyloučením použití správního řádu v jiném zákoně je vyloučen i § 180 odst. 1, toto 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).

Ustanovením § 180 odst. 1 se však 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“, řešit podle správního řádu včetně jeho části druhé, resp. třetí. Z výše uvedeného lze vyvodit subsidiární použití správního řádu, pokud bude aplikován na základě ustanovení § 180 odst. 1. Při výkladu pojmu „otázky, jejichž řešení je nezbytné“ je třeba vycházet z toho, že z ústavního hlediska není přijatelné, aby v průběhu správního řízení došlo k situaci, kdy by v některém úseku řízení byla vykonávána výsostná veřejná správa² (ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu), aniž by bylo zřejmé, na základě kterého konkrétního ustanovení procesního předpisu se tak stalo.

Jak bylo řečeno výše, § 180 správního řádu je ustanovením vztahujícím se na nyní účinné právní předpisy, resp. právní předpisy, které nabudou účinnosti do 1.1.2006. Naproti

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

² Např. doručování, místní šetření, protokolace, rozhodování o námitce podjatosti nebo kompetenční konflikt.

tomu **§ 177 odst. 1** správního řádu bude působit vůči všem právním předpisům, jak vůči dřívějším právním předpisům, tak vůči právním předpisům vydaným v budoucnu. § 180 odst. 1 má ve vztahu k dosavadním právním předpisům přednost před § 177 odst. 1, jelikož z § 180 odst. 1 vyplývá i povinnost aplikovat základní zásady činnosti správních orgánů, byť se v něm o nich výslovně nemluví.

Ustanovení § 180 vztahuje úpravu správního řádu na postupy správních orgánů, které se budou odehrávat v řízení podle zvláštního zákona a které tento zvláštní zákon neupravuje. Za tyto otázky lze považovat také základní zásady činnosti správních orgánů. Z toho vyplývá, že základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu by bylo možné aplikovat při řízení podle zvláštního zákona na základě § 180 správního řádu.

Z § 177 odst. 1 správního řádu vyplývá, že základní zásady činnosti správních orgánů upravené v § 2 až 8 správního řádu se použijí bez ohledu na případné vyloučení aplikace správního řádu vždy, když zvláštní zákon neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám. Z dikce § 177 odst. 1 správního řádu vyplývá subsidiarita použití správního řádu, neboť v případě, že by zvláštní právní předpis obsahoval právní úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů upraveným ve správním řádu, právní úprava správního řádu se neuplatní. Důvodem rozdílného pojetí § 177 odst. 1 a § 180 odst. 1 je skutečnost, že se nepředpokládalo a nepředpokládá, že by po účinnosti nového správního řádu mohly (s ohledem na zmíněné judikáty Ústavního soudu a s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy) nabývat účinnosti zákony, které by správní řád bez náhrady vylučovaly a neobsahovaly vlastní úpravu postupu správních orgánů. Naproti tomu v minulosti bylo takových zákonů obsahujících obdobná zákonná ustanovení vydáno nemalé množství a zdaleka ne všechna tato ustanovení se stala předmětem posuzování před Ústavním soudem. Jedním z cílů správního řádu proto je prostřednictvím jeho přechodných ustanovení tento stav (tedy vyloučení správního řádu bez náhrady) odstranit.

V souvislosti s dikcí § 177 odst. 1 správního řádu se nabízí otázka, kdy je naplněna podmínka, že zvláštní zákon obsahuje úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů podle správního řádu. Jednalo by se o situace, kdy zvláštní zákon upravuje základní pravidla, která jsou obdobná obsahu § 2 až 8 správního řádu. Zvláštní zákon by tedy musel mít obsahově podobnou právní úpravu základních pravidel řízení, neboť mnohé zásady pramení z ústavního pořádku, resp. evropského a mezinárodního práva, a nelze je v řízení podle zvláštního zákona opomenout (například není možné ve zvláštním zákonu vyloučit aplikaci zásady legality nebo zásady zákazu zneužití správního uvážení). Nelze tedy připustit,

aby byla aplikace § 2 až 8 správního řádu vyloučena pouze na základě toho, že zvláštní zákon obsahuje ustanovení nazvaná „zásady řízení“, aniž by obsah této úpravy zajišťoval obdobný standard ochrany práv jako v případě ustanovení § 2 až 8 správního řádu. Účelem § 177 odst. 1 správního řádu je zajištění alespoň elementární právní úpravy správního řízení i tam, kde by v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a s čl. 89 odst. 2 Ústavy byla i po účinnosti nového správního řádu vyloučena aplikace správního řádu, aby byl alespoň v minimálním rozsahu naplněn čl. 2 odst. 3 Ústavy, upravující vázanost veřejné moci zákonem (k tomu výše viz argumentace k § 180 odst. 1 správního řádu).