

ZÁKON
č. 500/2004 Sb.
ze dne 24. června 2004
správní řád

ve znění: zák. č. 413/2005 Sb., zák. č. 384/2008 Sb., zák. č. 7/2009 Sb., zák. č. 227/2009 Sb., zák. č. 227/2009 Sb., zák. č. 167/2012 Sb., zák. č. 303/2013 Sb., zák. č. 250/2014 Sb., zák. č. 243/2016 Sb., zák. č. 298/2016 Sb., zák. č. 183/2017 Sb., zák. č. 225/2017 Sb., zák. č. 176/2018 Sb. a zák. č. 12/2020 Sb.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ
ÚVODNÍ USTANOVENÍ

HLAVA I
PŘEDMĚT ÚPRAVY

§ 1 [Předmět úpravy]

(1) Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků¹⁾ a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).

(2) Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

(3) Tento zákon se nevztahuje na právní jednání prováděná správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.

¹⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

I. Působnost správního řádu

Působností zákona se rozumí okruh společenských vztahů, na které se vztahuje zákon. Tento okruh bývá vymezen různými podmínkami.

Působnost správního řádu vychází konkrétně z kombinace pozitivně i negativně vymezené věcné působnosti [tj. určuje se na jaké vztahy a postupy správní řád (ne)dopadá] a působnosti osobní [tj. určuje se na koho, resp. na postup jakých (kterých) subjektů se správní řád vztahuje].

Snad ve všech dostupných komentářích ke správnímu řádu se přitom uvádí, že je jeho působnost značně široká, a to jak ve smyslu vymezení orgánů, které podle něj postupují, tak i postupů, které jsou podle něj řešeny, což ostatně plně odpovídá i jeho koncepci coby obecného procesního předpisu v oblasti veřejné správy. Proto je také potřebné předmětné ustanovení vykládat v kontextu celkového obsahového zaměření (struktury) správního řádu, resp. všech jeho jednotlivých částí.

Pokud jde o **pozitivní vymezení působnosti správního řádu** (odstavec 1 komentovaného ustanovení), lze zjednodušeně říci, že se správní řád vztahuje na veškeré postupy správních orgánů při výkonu jejich působnosti v oblasti veřejné správy.

„**Postupem**“ je zde nutně rozumět nejenom samotné vedení správního řízení, ale v podstatě veškeré aplikační postupy, procedury a úkony správních orgánů, které jsou z jejich strany realizovány při výkonu veřejné správy, a to ať už jde o postupy výslovně správním řádem upravené – např. vydávání správních rozhodnutí, osvědčení, předběžných informací, závazných stanovisek, opatření obecné povahy či uzavírání veřejnoprávních smluv (srov. struktura správního řádu) anebo postupy správním řádem výslovně neregulované (např. realizaci faktických jednání), na které dopadá správní řád „pouze“ v rozsahu základních zásad (srov. § 177 spr. řádu). Není tedy rozhodné, zda zvláštní zákon ve vztahu k tomu kterému postupu či úkonu působnost správního řádu výslovně zakládá, protože ten se ve smyslu jeho společných a přechodných ustanovení (§ 177 a § 180 spr. řádu) uplatňuje v potřebném rozsahu i v případech, kdy se určitý zvláštní zákon o správním řádu vůbec nezmiňuje (v podrobnostech srov. komentář k uvedeným ustanovením), to samozřejmě za předpokladu, že nejde o případ negativního vymezení podle odstavce 3 komentovaného ustanovení. Správní řád tak ve větší či

menší míře dopadá skutečně na veškeré činnosti správních orgánů, při nichž je realizován výkon veřejné správy. V této souvislosti bývá s nadsázkou uváděno, že díky § 177 a § 180 spr. řádu není před správním řádem snadné uniknout.

Termín „správní orgán“ je v odstavci 1 komentovaného ustanovení použit jako legislativní zkratka pro označení v něm uvedených orgánů. S vymezením tohoto pojmu nejsou v aplikační praxi spojeny zpravidla zásadnější problémy. Orgány veřejné moci lze rozumět přímé a nepřímé vykonavatele státní správy – např. ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, jim podřízené správní úřady s celostátní působností, územní odborné správní úřady, veřejné sbory (nikoliv však již jednotliví příslušníci těchto sborů). Polemika je snad vedena jen tehdy, pokud jde o postavení prezidenta a vlády s ohledem na skutečnost, že na této úrovni dochází k prolínání se ústavních a správních funkcí. Postup podle správního řádu se vztahuje rovněž na orgány územně samosprávných celků a dále i na fyzické a právnické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (např. profesní komory, vysoké školy, veřejné stráže). Pod pojem správní orgán lze však zařadit za určitých situací i jiné orgány než orgány výše uvedené, tj. i orgány, které vykonávají veřejnou správu z hlediska materiálního, aniž by byly formálně zařazeny do soustavy ústředních nebo jiných správních úřadů, jako je např. Úřad pro ochranu osobních údajů nebo Česká národní banka. Jen pro úplnost lze poznamenat, že pod pojem správní orgán lze pořídit při určitých činnostech i orgány moci soudní, a to např. při poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím (NSS 4 Ans 11/2007-102) anebo při jmenování znalců podle § 25f zák. č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících. Jak vidno, termín „správní orgán“ je použit v odstavci 1 komentovaného ustanovení jako pojem zastřešující celou škálu různorodých subjektů, kdy rozhodující pro označení určitého subjektu za správní orgán je především charakter jím vykonávané činnosti v daném okamžiku. Za správní orgán lze tedy za předpokladu, že vykonává působnost v oblasti veřejné správy, v podstatě označit jakéhokoliv vykonavatele veřejné správy v České republice (podrobněji Vedral, 2012, k § 1).

Výkonem působnosti je třeba v kontextu komentovaného ustanovení rozumět uskutečňování veřejné správy navenek, tj. realizaci pravomocí správních orgánů vůči dotčeným fyzickým a právnickým osobám. Působnost správních orgánů míří vždy na vnější vztahy a dopadá do právní sféry správnímu orgánu nepodřízených subjektů (srov. Hendrych, 2012, s. 354). Podle Ústavního soudu (II. 75/93) se veřejnou mocí rozumí „taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo či zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném

postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu“.

Veřejnou správou, jak již bylo ostatně nastíněno, je pak míněna jak státní správa (přímá i nepřímá), tak i samospráva (územní, zájmová či profesní), popř. i tzv. ostatní veřejná správa.

Na výše uvedené pozitivní vymezení působnosti správního řádu navazuje **negativní vymezení působnosti správního řádu** (odstavec 3 komentovaného ustanovení).

Aplikace správního řádu je na základě komentovaného ustanovení vyloučena jednak v případech, kdy správní orgány (přesněji vyjádřeno subjekty, jichž jsou správní orgány součástí – stát, obce, kraje atd.) vystupují v soukromoprávních vztazích (např. při hospodaření s majetkem), tj. tam, kde nevystupují v nadřazeném (vrchnostenském) postavení, nýbrž jako „běžný“ smluvní partner (NSS 2 As 52/2010-59), což souvisí s rozlišováním právnických osob na osoby soukromého a veřejného práva ve smyslu § 20 obč. zák., a pojmoslovím „způsobilost právnické osoby“ vs. „pravomoc a působnost orgánu veřejné moci“. Správní řád se tak nepoužije na právní (soukromoprávní) jednání správních orgánů, tedy jejich občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony. Nutno poznamenat, že se správní řád neuplatňuje ani na právní jednání fyzických a právnických osob, které je spojeno s veřejnoprávními účinky, tj. např. na nejrůznější revizní činnost (např. činnost stanice technické kontroly či tzv. autorizovaných osob), neboť výsledky této činnosti (certifikáty, revizní zprávy, potvrzení apod.) mají povahu plnění, které vyplývá ze soukromoprávní smlouvy. Od těchto případů je však nutné odlišovat případy, kdy správní orgány rozhodují ve věcech soukromého práva (§ 141 spr. řádu – řešení sporů z veřejnoprávních smluv a v případech stanovených zvláštními zákony sporů vyplývajících z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů v rámci tzv. sporného řízení), kde jde naopak o vrchnostenské rozhodování, tj. o výkon jejich působnosti.

Správní řád se dále podle odstavce 3 komentovaného ustanovení výslovně nevztahuje na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku (např. vztahy mezi zastupitelstvem kraje a radou kraje či starostou a obecním úřadem), pokud se týkají výkonu samostatné působnosti.

Nicméně s ohledem na skutečnost, že působnost správních orgánů ve smyslu komentovaného ustanovení je spojována, jak bylo uvedeno výše, vždy s vnějšími účinky, lze doplnit, že správní řád nemůže být vztahován obecně na všechny interní (vnitřní) vztahy, které vyplývají z nadřízenosti a podřízenosti v rámci

organizační struktury veřejné správy, včetně procesu vydávání interních (vnitřních, provozních, metodických) předpisů a stanovisek. Výjimku v tomto směru představují situace, kdy jde o rozhodování o právech a povinnostech v oblasti specifických státně-zaměstnaneckých vztahů (služebních poměrů), a dále případ dozoru nad územní a zájmovou samosprávou, neboť byť se zde pohybuje v rámci organizace veřejné správy, jde nepochybně o činnost směřující vůči kontrolnímu orgánu (státu) nepodřízeným subjektům.

Odborná literatura ve vztahu k působnosti správního řádu také často doplňuje, že se správní řád neuplatní při tvorbě právních předpisů, včetně vydávání normativních správních aktů (např. nařízení, vyhlášky ministerstev, obcí, krajů či jiných odborných správních úřadů).

II. Princip subsidiarity správního řádu

Správní řád sice představuje obecný procesněprávní předpis při výkonu veřejné správy, nicméně jako takový nemusí svou povahou vždy odpovídat všem formám a povaze jednotlivých správních činností uskutečňovaných na nejrůznějších úsecích veřejné správy; v konkrétním případě se proto může jevit – podle povahy věci – jako užitečné upravit některé typy činností odlišným způsobem ve zvláštních zákonech (Pl. ÚS 11/2000).

Mezi obecnou úpravou představovanou správním řádem a speciálními (zvláštními) právními předpisy platí **vztah subsidiarity**, v jehož důsledku se správní řád použije jen tehdy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (odstavec 2 komentovaného ustanovení). Jinak vyjádřeno, správní řád se uplatní všude tam, kde není pro daný postup stanovena jiná úprava. Toto pravidlo přitom neplatí pouze pro správní řízení, nýbrž se vztahuje i na všechny další procedury a úkony správních orgánů při výkonu veřejné správy. Na základě společných a přechodných ustanovení správního řádu (§ 177 a § 180 spr. řádu) přitom oproti stavu panujícímu před účinností stávajícího správního řádu bylo výrazně oslabeno postavení i těch dosavadních předpisů, které na použití správního řádu nejevně výslovně neodkazovaly, ale dokonce jeho použití explicitně vylučovaly. V této souvislosti lze dokonce mluvit o prolomení aplikačního pravidla *lex specialis derogat legi generali* (Potěšil, Hejč, Rigel, Marek, 2015, s. 767). Tato dvě ustanovení správního řádu totiž ve své podstatě představují nepřímou novelizaci všech dosavadních zákonů (*lex posterior derogat legi priori*). Jejich zakotvením zákonodárce vytvořil prostor pro to, aby veškeré postupy a úkony správních orgánů, k nimž dochází při výkonu veřejné správy, mohly být podřízeny režimu

správního řádu bez ohledu na dobu vzniku jejich právní regulace (podrobněji k významu těchto ustanovení viz komentář k § 177 a § 180 spr. řádu).

Z uvedeného vyplývá, že k tomu, aby byla v současnosti působnost správního řádu zcela vyloučena, by musela zvláštní úprava obsahovat vlastní komplexní úpravu všech příslušných postupů, včetně vymezení základních zásad. Jestliže by tomu tak nebylo (což je ostatně případ drtivé většiny zvláštních zákonů), muselo by se postupovat způsobem stanoveným ve zmíněných přechodných a společných ustanoveních, tzn. že by správní řád musel být stejně aplikován. Za zcela komplexní právní úpravu je v současné době přitom považován jen daňový řád. Případná zákonná dikce „použití správního řádu je vyloučeno“, jež by byla obsažena v jiném zvláštním zákoně, je tak velmi relativní.

Správní řád (nebo jeho potřebná část) se tak bezpochyby vztahuje nejen na postupy, u nichž zvláštní úprava absentuje, ale také na postupy, jejichž úprava ve zvláštních zákonech obsažena je. V těchto případech se správní řád použije subsidiárně za předpokladu, že některý procesní institut není zvláštním zákonem náležitě upraven, a to v rozsahu neupraveného institutu. Záleží tedy na komplexnosti zvláštní úpravy, přičemž (snad jen s výjimkou oblasti daňové správy) je třeba aplikovat vždy minimálně ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 spr. řádu), zpravidla však pro aplikaci správního řádu bude dán mnohem větší prostor.

Při posuzování otázky vzájemného vztahu jednotlivých zvláštních zákonů a správního řádu tedy nelze k těmto předpisům v současné době přistupovat odvětvově a izolovaně. To, zda se na určitý procesní úkon či postup správního orgánu vztahuje či nevztahuje režim správního řádu, je třeba ve smyslu § 1 odst. 2, § 177 a § 180 spr. řádu dovozovat z povahy věci ve spojení s dostatečností/přecizností úpravy aplikovaného procesního institutu ve zvláštním zákoně, popř. v případech, na první pohled ne zcela jasných, ze soudní judikatury. V aplikační praxi se lze přitom setkat nejčastěji s následujícími situacemi (Potěšil, Hejč, Rigel, Marek, 2015, s. 19 a násl.):

- daný postup, institut či úkon není vůbec upraven zvláštním zákonem (zde je řešena jen otázka věcné a místní příslušnosti), v tomto případě se postupuje výlučně podle úpravy obsažené ve správním řádu;
- daný postup, institut či úkon je upraven jak zvláštním zákonem, tak správním řádem, a to zcela shodně (doslovně) nebo tak, že určité ustanovení správního řádu je ve zvláštním zákoně vyjádřeno jinými slovy, tj. jde o případy duplicitní (překrývající se, převzaté) úpravy, za této situace se postupuje podle zvláštního zákona, správní řád se aplikuje v rozsahu základních zásad;

- daný postup, institut či úkon je upraven zvláštním zákonem specificky pouze zčásti, tj. úprava obsažená ve zvláštním zákoně vykazuje toliko dílčí odchylky od úpravy obecné (typické např. pro úpravu okruhu účastníků řízení či opravných prostředků – lhůty, vyloučení odkladného účinku, specifické důvody pro uplatnění určitého opravného prostředku nebo způsob rozhodování o něm, omezení odvolacího práva), v daném případě se postupuje přednostně dílem podle úpravy zvláštní (respektování specifik) a ve zbytku návazně podle úpravy obecné (otázky zvláštním zákonem neupravené). Lze konstatovat, že odchylky od obecné úpravy v podstatě nahrazují některá ustanovení správního řádu, nebo je doplňují, rozšiřují, popř. naopak zužují (Průcha, 2015, s. 21). Byť tato koncepce kombinace zvláštních předpisů a obecného je obtížnější pro aplikační praxi, jde o racionální přístup, a bezpochyby i vhodnější, než by bylo vytváření komplexních procesních úprav pro každé jednotlivé správní řízení či procesní postup;
- daný postup, institut či úkon je upraven zvláštním zákonem komplexně, v takových situacích tu prostor pro použití správního řádu není dán, s výjimkou aplikace základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 spr. řádu). Uvedené platí i pro případ, kdy
- daný postup, institut či úkon je upraven výlučně jen zvláštním zákonem (správní řád neobsahuje odpovídající úpravu – např. služební zákroky, specifické stížnostní a kontrolní režimy).

Judikatura:

PI ÚS 21/04 (použití obecných předpisů o správním řízení, omezené použití analogie ve správním řízení), **NSS Konf 31/2007-82** (veřejnoprávní smlouvy, vymezení věcné působnosti správního řádu), **NSS Konf 26/2005-9** (veřejnoprávní charakter služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů), **NSS Konf 25/2012-9** (autorizovaný inspektor není správním orgánem), **NSS 9 Aps 1/2007-68** (materiální vymezení veřejné správy, výkon působnosti), **NSS 6 As 68/2012-47** (použití obecných předpisů o správním řízení, aplikace § 180 odst. 1 spr. řádu na řízení o přezkoumání maturitní zkoušky), **NSS 5 As 8/2017-28** (použití obecných předpisů o správním řízení na řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, princip subsidiarity)

HLAVA II

ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Vstupní komentář k základním zásadám činnosti správních orgánů

Správní řád obsahuje v § 2 až 8 obecné **principy činnosti správních orgánů**. Základní zásady jako výkladové pravidlo v sobě zahrnují tzv. prozařování principů ústavního práva do právních norem v materiálním smyslu (I. ÚS 555/03). Základní zásady se týkají veškeré činnosti správních orgánů, nejen tedy samotných procesních postupů. I při dalších správních činnostech, jako je vydávání osvědčení, vyjádření nebo i vyřizování stížností, jsou správní orgány povinny se řídit uvedenými zásadami. Záměrem zákonodárce bylo upravit práva i povinnosti nositelů a adresátů veřejné správy ve vzájemných vztazích tak, aby nedocházelo k zneužívání vrchnostenské správy. Důvodová zpráva k tomu výslovně uvedla: „Správní řád vzhledem k obrovskému záběru veřejnoprávních vztahů, na které dopadá, vyžaduje zvýšenou míru používání neurčitých právních pojmů a dává správním orgánům ve značné míře k dispozici též správní uvážení. To však neznamená, že by bylo možno zneužívat správní uvážení ke škodě dotčených osob nebo veřejného zájmu. Každé konkrétní ustanovení správního řádu je nutno vykládat v kontextu základních pravidel řízení, která by se měla stát páteří celého řízení, nikoliv jen prázdnou proklamací.“

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou proto nejen **procesním institutem**, ale i **výkladovým pravidlem** v těch případech, kdy správní orgán je povinen použít **správní uvážení** nebo vyložit **neurčitý pojem**. V souladu s § 177 odst. 1 spr. řádu je i ten správní orgán, který se při procesním postupu neřídí správním řádem, povinen respektovat i aplikovat ve své činnosti základní zásady, jak jsou uvedeny v § 2 až 8 spr. řádu. Základní zásady činnosti je nutno vykládat v souvislostech jak ustanovení jednotlivých částí správního řádu, tak ve vztahu ke zvláštním právním předpisům. Vzhledem k fragmentarizaci právního řádu obecně, zejména roztržitosti a hierarchičnosti norem správního práva je nutno vycházet z názoru Nejvyššího správního soudu (NSS 1 As 9/2003-90): „Právní řád České republiky tvoří jednotný celek, jehož jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech. Konkrétní pravidlo chování proto bývá vyjádřeno často nikoliv v jediném předpise, ale v několika předpisech, případně neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní

otázku, je nezbytné vyložit ji v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak, aby tato otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena“.

Základní zásady jsou rovněž vodítky pro **výklad neurčitých pojmů** ve správním právu. Neurčitý právní pojem, nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Často používanými pojmy jsou „veřejný zájem“ či „veřejný pořádek“. Právní předpisy vytvářejí prostor správnímu orgánu, aby zhodnotil, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitěho právního pojmu či nikoliv. Naplnění obsahu neurčitěho právního pojmu s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který právní předpis předvídá. Neurčité právní pojmy jsou doprovázeny nutností aplikovat správní uvážení, kde opět základní zásady slouží jako interpretační základ pro rozhodování v hranicích, které stanoví, neboť s existencí určitého skutkového stavu není vždy spojen pouze jediný právní následek. **Při použití správní úvahy nesmí dojít k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.**

V níže uvedené judikatuře k základním zásadám činnosti správních orgánů jsou uvedena i rozhodnutí podle předcházejícího správního řádu, zákona č. 71/1967 Sb. Nejvyšší správní soud v prvních letech své činnosti vymezoval právě tyto principy a citovaná rozhodnutí jsou plně aplikovatelná i dle platné právní úpravy.

Judikatura:

Pl. ÚS 31/08 (správní uvážení, předvídatelnost, zákaz libovůle), NSS 5 As 13/2009, NSS 1 Ads 72/2018 (základní zásady činnosti mimo správní řízení), NSS 6 A 15/2000 (diskreční právo)

§ 2 [Zásada zákonnosti, proporcionality, ochrany práv nabytých v dobré víře, zákazu zneužití správního uvážení, souladu s veřejným zájmem, legitimního očekávání]

(1) Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

(2) Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

(3) Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

(4) Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Obecně

Odstavec 1 komentovaného ustanovení obsahuje **zásadu legality – zákonosti** výkonu veřejné správy. Pro správní orgány obecně platí, že jsou ve své činnosti vázány celým právním řádem, tzn. všemi právními předpisy, které jsou součástí právního řádu, počínaje ústavními zákony, včetně norem komunitárního práva, a konče právními předpisy územních samosprávných celků. **Pro výkon veřejné správy tedy platí, že správní orgán může činit pouze to, co mu zákon dovoluje nebo ukládá a prostředky v zákoně k tomu vymezenými.**

Tento požadavek je někdy označován jako **zákaz zneužití pravomoci** a je zakotven v odstavci 2 komentovaného ustanovení. Správní orgány mohou podle tohoto ustanovení uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž jim byla zákonem svěřena, a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena.

V zásadě zákonitosti se rovněž promítá **princip ochrany práv nabytých v dobré víře**. Tato práva vznikají zejména ze správních rozhodnutí. Ochrana práv nabytých v dobré víře není vázána jen na pravomocná správní rozhodnutí, ale na veřejnoprávní akty obecně, tedy i na úkony správních orgánů prováděné podle části čtvrté správního řádu. Praktické je to zejména u osvědčovacích aktů, které autoritativním způsobem osvědčují existenci určitých skutečností (např. osvědčení o státním občanství, řidičský průkaz, živnostenská oprávnění).

Správní orgán může zasahovat do práv nabytých v dobré víře jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Tento princip se nazývá **zásadou proporcionality** a rovněž je obsažen v základní zásadě zákonitosti.

Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře nicméně neznamená jen ochranu práv nabytých správním rozhodnutím nebo jiným postupem orgánu veřejné správy. V některých případech je nezbytné **chránit dobrou víru dotčených osob** jako takovou, tedy subjektivní přesvědčení o vzniku a existenci určitých

práv vyplývajících z veřejnoprávního aktu, která však právně nevznikla. Osoba, jíž svědčí určité právo, se může domnívat, že rozhodnutí je v právní moci, avšak v důsledku opomenutí některého účastníka nebo chybným doručením tomu tak není.

Nedílnou součástí aplikace právních předpisů, tedy i uplatnění pravomoci správních orgánů je i **ochrana veřejného zájmu**. Podle odstavce 4 komentovaného ustanovení správní orgán dbá na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Správní orgán je v řízení vždy povinen tento neurčitý pojem vyložit a v případě několika, často protichůdných veřejných zájmů dospět k takovému řešení, které je vyrovnané z hlediska komplexního pohledu a odpovídá okolnostem konkrétního případu. Správní orgán je povinen postupovat nestranně, objektivně a jeho rozhodnutí musí být předvídatelné. Správní orgán musí rozhodovat skutkově obdobné případy tak, aby rozdíly ve výsledku řízení byly závislé na odlišnostech konkrétního případu, a nikoliv na libovůli správního orgánu. Odstavec 4 komentovaného ustanovení rovněž v sobě zahrnuje opakovaně judikovanou zásadu legitimního očekávání, tedy jakým způsobem správní orgán na základě vlastní předchozí praxe bude postupovat a rozhodne. **Princip legitimního očekávání** v sobě zahrnuje též to, že pro adresáty musí být seznatelná tzv. **obvyklá praxe správního orgánu**, tedy postupy a vodítka pro správní úvahu, kterou ve skutkově podobných nebo totožných případech správní orgán uplatňuje. Velmi často se také používají metodiky nebo různé jiné vnitřní pokyny správního orgánu. Jakkoliv se vnitřní akty, pokyny nebo metodiky neposkytují adresátům veřejné správy, může o ně účastník řízení nebo i jiný adresát požádat v rámci zákona o svobodném přístupu k informacím. K tomu Nejvyšší správní soud (NSS 7 As 369/2018) uvedl, že: „Pro neposkytnutí vnitřního aktu musí být dán dostatečně legitimní důvod. Jinými slovy, pouze ty části vnitřních aktů, kde takový důvod existuje“.

Zásada legitimního očekávání je však nutno vykládat v souvislosti s dalšími zásadami činnosti správních orgánů, zejména zásadou legality obecně. Nelze legitimním očekáváním aprobovat nezákonné jednání správního orgánu. Ke **změně obvyklé praxe** může dojít též z důvodu změny právní úpravy a dopadu mezinárodních závazků České republiky. Adresáti však musí být se změnou seznámeni a platí **zákaz retroaktivity**.

Judikatura:

II. ÚS 1966/18 (princip předvídatelnosti, rovnost dle Listiny), **NSS 7 As 43/2009** (zákaz libovůle, nerovné zacházení, vázanost vlastní správní praxí, správní uvážení,

nezákonná správní praxe), **NSS 6 Ads 88/2006** (zásada legitimního očekávání, možnost jejího prolomení, princip právní jistoty)

§ 3 [Zásada materiální pravdy]

Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

Obecně

Základní zásadou, kterou musí správní orgán respektovat, právě v návaznosti na zásadu zákonnosti a zejména ochrany veřejného zájmu i práv nabytých v dobré víře, je **zásada materiální pravdy**. Správní orgán je vždy povinen úplně zjistit **skutkový stav**. V řízeních zahajovaných z úřední povinnosti není správní orgán vázán pouze návrhy účastníků na důkazy, ale je povinen provést veškeré důkazy a zjištění, která vedou ke spolehlivým a pravdivým závěrům. Tato zásada je zakotvena v § 3 spr. řádu, který rovněž umožňuje využít zásadu **formální pravdy**, kdy je na účastnících, aby navrhli důkazy a svá tvrzení podložili. Tato zásada je typická pro tzv. řízení sporná (§ 141 spr. řádu), ve kterých správní orgán rozhoduje např. jako silniční úřad o tom, zda přístupová komunikace je účelová, veřejná apod. I v těchto řízeních však musí správní orgán **dodržovat základní zásady činnosti správních orgánů**, a proto musí **chránit veřejný zájem**. Z toho vyplývá, že i zde má přednost zásada materiální pravdy. Správní orgán proto provede i další důkazy, pokud je to nezbytné k ochraně práv nabytých v dobré víře nebo ve veřejném zájmu, i když je účastníci nenavrhnou. K obecným výkladovým pravidlům komentovaného ustanovení je možno vztáhnout i náleze Ústavního soudu (III. ÚS 4160/16), neboť **nedostatečně zjištěné skutkové okolnosti vedou jak k porušení zásady materiální pravdy, tak k porušení práva na spravedlivý proces**.

Judikatura:

III. ÚS 4160/16 (dokazování, skutkové závěry, volné hodnocení důkazů, právo na řádný proces dle čl. 36 odst.1 Listiny), **NSS 1 As 97/2011** (přestupky, svědectví policisty, zásada materiální pravdy, dokazování)