

## HLAVA II

# ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

### § 2

(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 týká (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.

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K použití základních zásad v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, viz § 177.

#### **Výkladová poznámka:**

V § 2 až 8 jsou upraveny základní postuláty (zásady), na nichž je založen postup správních orgánů.

Některé zásady vycházejí přímo z ústavního zakotvení výkonu veřejné správy. Jednotlivé zásady nestojí nikdy izolovaně, je nutno vykládat je vždy v jejich vzájemné souvislosti. V jednotlivých řízeních se tyto zásady uplatňují vždy s různou intenzitou. Je však důležité zdůraznit, že již i Ústavní soud dříve judikoval (viz např. rozhodnutí IV. ÚS 114/96) to, co nyní správní řád výslovně stanoví, totiž že základní zásady činnosti správních orgánů uvedené zde v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy rovněž v těch případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se postupu podle správního řádu nepoužije,

avšak tento zvláštní zákon již sám žádnou úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

Správní řád stanoví tento okruh základních zásad:

- zásadu zákonnosti (viz § 2 odst. 1),
- zásadu zákazu zneužití správního uvážení, též zásadu uplatňování pravomoci v souladu s účelem, k němuž byla správnímu orgánu zákonem nebo na základě zákona svěřena (viz § 2 odst. 2),
- zásadu ochrany dobré víry (viz § 2 odst. 3),
- zásadu ochrany veřejného zájmu (viz § 2 odst. 4),
- zásadu individuálního posouzení každé věci (viz § 2 odst. 4),
- zásadu legitimního (oprávněného) očekávání (viz § 2 odst. 4),
- zásadu materiální pravdy (viz § 3),
- zásadu užitečnosti a vstřícnosti veřejné správy, též zásadu veřejné správy jakožto služby veřejnosti (viz § 4 odst. 1),
- zásadu poučovací povinnosti správního orgánu (viz § 4 odst. 2),
- zásadu smírného vyřešení věci (viz § 5),
- zásadu rychlosti (viz § 6 odst. 1),
- zásadu hospodárnosti a flexibility správního orgánu (viz § 6 odst. 2),
- zásadu procesní rovnosti účastníků (viz § 7 odst. 1),
- zásadu nestrannosti správního orgánu (viz § 7 odst. 1),
- zásadu vzájemného souladu souvisejících řízení (viz § 8 odst. 1),
- zásadu spolupráce správních orgánů (viz § 8 odst. 2),
- zásadu rozhodování příslušným a nepodjatým správním orgánem (viz § 10 a násl., § 14),
- zásadu dispoziční (viz řízení o žádosti, § 44 a násl.),
- zásadu oficiality (viz řízení z moci úřední, § 46 a násl.).

Nejdůležitější zásadou, která prostupuje celou veřejnou správu vůbec, je zásada legality (zákonnosti). Touto zásadou je vázána veškerá činnost veřejné správy. Již čl. 2 odst. 2 Listiny stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

K zásadě zákazu zneužití správního uvážení uvedme slovy důvodové zprávy k správnímu řádu toliko, že „... je jedním z pilířů právního státu...“ a ustanovení správního řádu ji upravující „... implementuje do našeho právního řádu zásadu obsaženou v Doporučení (80) 2 Výboru ministrů Rady Evropy pro členské státy týkající se správního uvážení...“. Správní uvážení (jinak též diskreční pravomoc) představuje zákonem stanovené oprávnění správního orgánu provést volbu jedné z několika možných zákonem předvídaných variant, přičemž každá taková volba bude po právu. Zákon tedy např. poskytuje správnímu orgánu prostor pro

to, aby rozhodl, zda „jisté kroky“ vůbec učiní, anebo ne (tedy zda např. vydá povolení, či nikoli, zakáže výkon určité činnosti, či nikoli apod.), nebo správnímu orgánu umožňuje souřadně zvolit jeden z různých postupů (zakázat anebo omezit, nařídít odstranění anebo opravu apod.). Uvnitř zákonem vymezeného prostoru má správní orgán pro správní uvážení víceméně vždy volné pole působnosti. Účel svěřených pravomocí mu přitom již sám o sobě brání zneužívání pravomoci při výkonu jeho působnosti.

Zásada ochrany dobré víry představuje jeden ze zásadních principů činnosti moderní veřejné správy. Doplňuje zásadu zákonnosti a ochrany veřejného zájmu.

K zásadě ochrany veřejného zájmu je možno uvést, že výkon veřejné správy není nikdy činností soukromých osob, nýbrž činností správních orgánů, oprávněných úředních osob. Správním řádem výše v odst. 3 zmíněný „... soulad přijatého řešení s veřejným zájmem...“ je třeba dovodit vždy ze zvláštních zákonů [viz např. § 81 odst. 1 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Veřejný zájem považujeme za neurčitý pojem ve správním právu, jehož konkrétní obsah dovozujeme v každém jednotlivém případě právě z jeho okolností.

Zásada individuálního posouzení každé věci zdůrazňuje význam zvláštních (individuálních) okolností každého případu.

Zásada legitimního očekávání ukládá správnímu orgánu brát na zřetel, aby při rozhodování skutkově shodných anebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, čímž jsou vytvářeny předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Tato zásada je promítnutím zákonodárcovy rady správnímu orgánu sledovat svá předchozí rozhodnutí ve skutkově si blízkých situacích. Jde o odkaz na rozhodovací praxi nejen daného správního orgánu, avšak správních orgánů obecně, jakkoli se tím samozřejmě zvyšuje požadavek na odborné personální zázemí správních orgánů. Maxima, že při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů by neměly vznikat nedůvodné rozdíly, není absolutní. V této souvislosti je vhodné připomenout, že ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být nutně libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením (§ 2 odst. 4 spr. řádu). Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně ve správní praxi již vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze do budoucna („požadavek zavedení změny *ex ante*“ a „zákaz změn *ex post*“), z racionálních důvodů („požadavek rozumnosti takové změny“) a pro všechny případy („jasný aplikační rozsah“), kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.

**Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:**

■ **Nález ÚS ze dne 11. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 525/02, Č. 131/2003 Sb. n. u. US:** Každému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí.

■ **Nález ÚS ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 163/1997 Sb. n. u. US:** Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e rati- one legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity. Akceptace i dalších pramenů práva, kromě práva psaného (zejména obecných právních principů), evokuje otázku jejich poznatelnosti. Jinými slovy evokuje otázku, zda je jejich formulování věcí libovůle, nebo zda lze stanovit při jejich formulování do určité míry objektivizovatelné postupy. Mechanické ztotožnění práva s právními texty se stalo vítaným nástrojem totalitní manipulace. Učinilo zejména z justice poslušný a nemyslicí nástroj pro- sazování totalitní moci.

■ **Nález ÚS ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04, č. 39/2005 Sb. n. u. US:** Je porušením principu právního státu a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum, pokud správní orgán nedal stěžovateli možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění, a soud v rámci přezkumu správních rozhodnutí k této okolnosti nepřihlédl.

■ **Nález ÚS ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04, 139/2004 Sb. n. u. US:** Pokud správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, čímž dochází k porušení čl. 36 Listiny. Požadavek neakceptovatelnosti přepjatého formalismu se vztahuje stejnou měrou na každého z účastníků správního řízení.

■ **Nález ÚS ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01, č. 102/2001 Sb. n. u. US:** Skutečnost, že správní orgán po dobu více než 9 měsíců neučinil v řízení žádný úkon, jednoznačně dokládá, že nepostupoval tak, aby věc byla vyřízena bez zbytečných průtahů, což zakládá porušení čl. 38 odst. 2 Listiny.

■ **Nález ÚS ze dne 4. 6. 1998, sp. zn. IV. ÚS 30/97, č. 66/1998 Sb. n. u. US:** Bylo by v rozporu s principy právního státu přičítat k tíži a v neprospěch oprávněné osoby fakt, že k postoupení včas uplatněného restitučního nároku podle zákona o půdě došlo ze strany věcně a místně nepřislušného správního orgánu příslušnému po uplynutí zákonem stanovené lhůty k uplatnění nároku.

■ **Nález ÚS ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96, č. 114/1997 Sb. n. u. US:** Právo na řádný a spravedlivý proces zahrnuje v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.

■ **Nález ÚS ze dne 18. 9. 1996, sp. zn. II. ÚS 186/95, č. 83/1996 Sb. n. u. US:** Při interpretaci zákona o půdě Ústavní soud zdůrazňuje, že pozemkový úřad je orgánem státní správy a jako takový musí plnit úkoly mu svěřené. V návaznosti na správní řád, v němž je upravena

povinnost správních orgánů zabývat se každou věcí, to tedy znamená, že pozemkový úřad musí rozhodnout, neboť výkon státní správy je hlavním smyslem jeho existence. Opačný výklad, totiž že je ponecháno na vůli pozemkového úřadu, zda rozhodne, či nikoli, by znamenal, že zákonodárce zmocnil pozemkový úřad k libovůli, což nelze připustit, a to zejména proto, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

■ **Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2003, č. j. 7 A 130/2002-28, č. 200/2004 Sb. NNS:** Závažného porušení procesních práv účastníka řízení se dopustí správní orgán, jehož prvním úkonem vůči účastníku řízení ve správním řízení zahájeném z vlastního podnětu je až doručení rozhodnutí ve věci, neboť účastník řízení je tím vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění. Takový postup nelze odůvodnit zásadou rychlosti řízení.

■ **Rozsudek VS Praha ze dne 20. 6. 2002, sp. zn. 6 A 22/2000-39, č. 1025/2002 SoJ-Spr.:** Ve správním řízení o zaplacení dlužných telekomunikačních úhrad lze vznést námitku promlčení podle obč. zákoníku. Není však povinností správního úřadu poučovat účastníka řízení o možnosti takovou námitku uplatnit, případně z úřední povinnosti zjišťovat, zda uplatněný nárok je promlčen a v případě promlčení nároku jej nepřiznat bez vznesení námítky promlčení.

■ **Rozsudek VS Praha ze dne 28. 1. 1996, sp. zn. 6 A 100/94, č. 344/1998 SoJ-Spr.:** Ze základních pravidel řízení a z povahy věci plyne, že vyrozumění účastníka řízení o zahájení správního řízení musí obsahovat přinejmenším stejné náležitosti jako podání účastníka směřující k zahájení řízení na návrh. Musí tedy i z oznámení správního úřadu být patrné, kdo je činí, které věci se týká – *a mutatis mutandis* – co se navrhuje.

■ **Rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2007, č. j. 8 Afs 59/2005-83, č. 1440/2008 Sb. NSS:** Požadavek na předvídatelnost rozhodování se uplatní i v řízení správním; transpozicí tohoto atributu ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces je v právu jednoduchém § 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004. Přestože zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje, uplatní se i v řízeních vedených v jeho procesním režimu, a to postupem dle § 177 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

■ **Rozsudek MS Praha ze dne 6. 6. 2008, č. j. 7 Ca 253/2007, č. 1745/2009 Sb. NSS:** Řízení o vydání povolení k vypouštění odpadních vod podle § 38 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, není řízením s předstihem žádosti ani řízením o výběru žádosti dle § 145 a § 146 správního řádu z roku 2004. Pokud správní úřad vydá jednomu žadateli veřejnoprávní povolení k určité činnosti (zde vypouštění odpadních vod podle § 38 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách), a jiným žadatelům obdobnou žádost podanou ve stejné době zamítne s tím, že již povolení vydáno bylo, a pouze tato skutečnost brání ve vyhovění jejich žádostem, pak takovým postupem bezdůvodně zvýhodňuje jednoho ze žadatelů na úkor ostatních (§ 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004).

■ **Rozsudek NSS ze dne 9. 5. 2007, č. j. 3 Ads 50/2006-29:** Správní orgán je oprávněn a povinen zvážit při svém rozhodování využití i jiného výkladu než jen doslovného jazykového. Dojde-li pak na základě různých výkladových metod k odlišným závěrům, musí aplikovat takový výklad, který vedle samotného znění předpisu zohledňuje rovněž širší souvislosti jeho přijetí, zejména pak jeho účel.

■ **Rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005-86:** Nevypořádá-li se správní soud s řádně uplatněnou žalobní námitkou, spočívající v tom, že sankce za správní delikt byla

uložena správním orgánem, na který nově přešla pravomoc o určitých věcech rozhodovat (zde: Státní energetická inspekce v agendě cenové), zatímco orgány k tomu dříve příslušné (zde finanční ředitelství) při kontrolách závady nezjistily, je takové soudní rozhodnutí nepřezkoumatelné. Při správním rozhodování platí zákaz libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) při současné povinnosti zákonného rozhodování. Tohoto zákazu je nutno dbát i tam, kde přechází věcná příslušnost k rozhodování z jednoho správního orgánu na druhý.

■ **Rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233:** Zásada ochrany legitimního očekávání účastníků správního řízení vyjádřená v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), se nevztahuje pouze k ochraně takové dobré víry účastníků řízení, která jim vznikne do okamžiku předmětného jednání, které je následně posuzováno správním orgánem. Správní orgán je naopak povinen dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Stežejní je tedy okamžik rozhodování správního orgánu, kdy správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů. Stejně tak je chráněna dobrá víra účastníka řízení i vzhledem k okamžiku rozhodování správního orgánu. Jakkoli lze tedy souhlasit s tím, že § 2 odst. 4 správního řádu přeneseně brání dobrou víru účastníků, že pokud rozhodovací činnost správního orgánu svědčí o zastávání určitého právního názoru správním orgánem, potom jednání účastníků, odpovídající takovému názoru, bude moci být jimi pokládáno za souladné s právními předpisy, je nutné citované ustanovení vykládat především tak, že pokud v okamžiku rozhodování správního orgánu existují jiná jeho rozhodnutí pojednávající o skutkově týchž či obdobných případech, je nutno chránit víru účastníků, že správní orgán bude také v jejich případě rozhodovat stejným způsobem. Existence možnosti účastníků řízení spolehnout se na to, že jejich věc správní orgán posoudí stejným způsobem, jakým již dříve posoudil skutkově obdobné či stejné věci, je nezbytnou součástí jednoho ze základních znaků právního státu – právní jistoty.

Zásada legitimního očekávání účastníka správního řízení nemá absolutní hodnotu a je omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat, zejména zásadou legality (§ 2 odst. 1 a 2 správního řádu) či zásadou účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu). Jedním ze závažných důvodů, na základě nichž může správní orgán prolomit legitimní očekávání účastníků správního řízení, by mohl být např. rozpor rozhodování správního orgánu s právními předpisy. Avšak i v případě opodstatněné změny v rozhodovací činnosti správních orgánů je nutno dodržet požadavky kladené na tuto změnu, tj. i zde musí být změna správní praxe řádně odůvodněna. Jedině takový postup totiž odpovídá nárokům transparentní aplikace práva a právní jistoty. Pokud tedy v posuzované věci v době rozhodování správního orgánu existovalo stanovisko, resp. rozhodnutí obsahující odlišný právní názor od následně vydaných rozhodnutí, byl správní orgán povinen se těmito správními akty ve svých rozhodnutích zabývat. Zvláště pak, pokud se chtěl od právního názoru v nich vyjádřeného odchýlit, byl povinen takovou změnu právního názoru odůvodnit.

Při naplnění určitých podmínek může rozhodovací činnost správních orgánů nabývat takových kvalit, že je možno ji již označit za ustálenou správní praxi, která ve vztahu k účastníkům správního řízení vyvolává ještě intenzivnější účinky. S tím souvisejí rovněž přísnější nároky kladené na změnu již ustálené správní praxe.

- **Rozsudek KS Brno ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. 62 Ca 41/2009-542:** Je porušením práva na obhajobu, pokud správní orgán v rámci místního šetření převezme korespondenci advokát – klient (účastník správního řízení), která se týká předmětného správního řízení a s obsahem této korespondence se seznámí. Pokud však tato korespondence zásadním způsobem nesměřovala šetření a rozhodování správního orgánu a výsledek správního řízení by tak byl stejný i v případě, že by správní orgán obsah korespondence neznal, nejedná se o vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu.
- **Rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2012, č. j. 6 Ads 157/2011-56:** V situaci, kdy český právní řád v rozporu s čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod neupravuje realizaci práva sociálně slabých na bezplatné zastoupení ve správním řízení, jsou soudy i správní úřady povinny tím pečlivěji dbát procesních práv nemajetných účastníků; pro správní úřady to znamená zejména povinnost poskytovat občanům odbornou pomoc [§ 6 odst. 4 písm. l) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení], plnit poučovací povinnost adekvátní schopnostem účastníka, odstraňovat rozpory bránící řádnému projednání a rozhodnutí věci, pomoci napravit vady podání či volit takový postup, který co nejméně zatíží osoby dotčené činností správních orgánů (§ 2, § 4, § 8 a § 12 správního řádu z roku 2004).
- **Rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS:** Stavební úřad není ve stavebním řízení oprávněn posuzovat soulad projektové dokumentace s územním plánem, který nabyl účinnosti poté, co v předcházejícím územním řízení bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí (§ 111 stavebního zákona z roku 2006). Takový postup stavebního úřadu by představoval nepřipustný zásah do práv účastníků územního (resp. stavebního) řízení nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu z roku 2004).
- **Rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013-41, č. 3167/2015 Sb. NSS:** Důsledky derogačního nálezu Ústavního soudu v řízení o kontrole norem, podle něhož ustanovení zákona bylo v rozporu s ústavní garancí základního lidského práva nebo svobody, je nutno uplatnit zásadně ve všech probíhajících řízeních před orgány veřejné moci bez ohledu na to, v jaké procesní fázi se nacházejí, řízení o kasační stížnosti nevyjímaje.
- **Rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS:** Nelze se dovolávat legitimního očekávání z titulu zavedené správní praxe (zde vydání kladných rozhodnutí Národního památkového úřadu ohledně zateplení fasád u památkově chráněných objektů) za situace, kdy se jednalo o nezákonnou správní praxi, jejíž následování je nežádoucí a bylo by v rozporu se zákonem (§ 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004).
- **Rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 10 As 100/2014-120:** Vzhledem k požadavku přísně individualizovaného posuzování jednotlivých známkoprávních sporů zpravidla nelze spatřovat ustálenou správní praxi Úřadu průmyslového vlastnictví v posuzování konkrétních ochranných známek. Tato praxe však může spočívat v ustálených postupech a metodách, jež Úřad průmyslového vlastnictví při jejich posuzování používá. I za této situace ovšem musí soud, je-li v soudním řízení porušení dosavadní správní praxe namítáno, vždy zkoumat, zda případy, jež měly tuto praxi založit, jsou vůči posuzované věci typově podobné. Pokud tomu tak není, je porušení zásady vyjádřené v § 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004 vyloučeno.
- **Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016-44:** Při povolování zkušebního provozu podle § 124 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 je stavební úřad povinen posoudit mj. obecné podmínky pro uvádění staveb do provozu stanovené v § 119 odst. 2 téhož zákona, včetně souladu s veřejným zájmem na ochraně veřejného zdraví a ze spisu zřejmými

oprávněnými zájmy dotčených osob, které nejsou účastníky řízení (§ 2 odst. 3 správního řádu).

■ **Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016-56:** Ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být nutně libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením (§ 2 odst. 4 správního řádu). Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze do budoucna, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.

■ **Rozsudek KS Hradec Králové ze dne 28. 1. 2015, sp. zn. 30 A 84/2013-65:** Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až § 8 správního řádu z roku 2004 se ve smyslu § 177 odst. 1 citovaného zákona použijí i v rámci řízení o uložení kázeňského trestu dle zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ačkoliv se dle § 76 odst. 1 na řízení podle tohoto zákona správní řád z roku 2004 nevztahuje.

### § 3

**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.**

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

#### **Výkladová poznámka:**

V § 3 je normativně upravena zásada materiální pravdy, a to jako protipól zásady formální pravdy.

V původním správním řádu (§ 3 odst. 4 a § 32) byla správnímu orgánu uložena povinnost zjistit „... přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady...“, jeho rozhodnutí muselo vycházet ze „... spolehlivě zjištěného stavu věci...“. Správní řád zde již není na správní orgán natolik přísný, pokud mu v řízení ukládá jen zjistit stav věci prostý důvodných pochybností. Tento požadavek zákonodárce je ostatně obdobně uveden též i v trestním řádu (§ 2 odst. 5).

Při uplatňování zásady materiální pravdy je tedy správní orgán, nestanoví-li (jakýkoli) zákon jinak, povinen zjistit *ex offico* stav věci prostý důvodných pochybností, aniž by se při tom omezoval na tvrzení účastníků řízení.

Správní řád na tomto místě stanoví požadavek kvality zjištění stavu věci, jakož ostatně též požadavek rozsahu takového zjištění (tedy rozsahu nezbytného pro dodržení zásady zákonnosti, zásady zákazu zneužití správního uvážení, zásady ochrany dobré víry, zásady ochrany veřejného zájmu a zásady legitimního očekávání).



Zásada materiální pravdy je ve správním řádu korigována požadavkem procesní efektivity a ekonomie správního řízení, tak jak je to běžné i v jiných právních předpisech procesní povahy. Správní řízení by mělo být vedeno správním orgánem pokud možno co nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a nejlevněji. Správní orgán by se měl ve správním řízení před ním vedeném vydat k rozhodnutí cestou vždy co možná nejsnazší, přitom však zároveň spolehlivě postačující ke zjištění objektivního stavu věci, která je předmětem takového řízení.

#### **Vybraná použitelná správní a soudní rozhodnutí:**

■ **Rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2003, č. j. 2 A 1105/2002-22, č. 153/2004 Sb. NSS:** Rozhodne-li správní orgán i přes přetrvávající nejasnosti o skutečnostech rozhodných pro přiznání nároku, způsobené tím, že navrhovatel nepředložil doklad osvědčující jím tvrzený nárok, poruší tím povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci.

■ **Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 105/2008-81, č. 1825/2009 Sb. NSS:** Informace o zemi původu použité ve věci mezinárodní ochrany musí být v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů a (4) transparentní a dohledatelné. Zpráva Evropské komise o dosaženém pokroku v připravenosti kandidátské země na členství v EU může být jedním z důkazních prostředků, avšak s ohledem na její diplomatický charakter a účel, pro nějž se zpracovává, je pro azylové účely nezbytné k ní přistupovat při hodnocení důkazů obezřetně (§ 50 odst. 4 a § 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Zásada materiální pravdy vyjádřená v § 3 uvedeného zákona vyžaduje, aby situace v zemi původu byla zjišťována pomocí jiných zpráv, které netrpí těmito deficity, přičemž zpráva Evropské komise může být užita toliko podpůrně.

■ **Rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2008, č. j. 48 Az 43/2008-37, č. 1747/2009 Sb. NSS:** Na řízení vyjmenovaná v § 9 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, se nevztahuje úprava § 71 odst. 1 a odst. 3 správního řádu z roku 2004 o lhůtách pro vydání rozhodnutí, nýbrž § 27 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Vzhledem k tomu, že § 27 citovaného zákona stanoví toliko lhůtu, dokdy nejpozději je správní orgán povinen ve věci rozhodnout, jediným kritériem pro určení okamžiku, kdy lze v řízení o udělení mezinárodní ochrany nejdříve rozhodnout, je zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro posouzení žádosti (§ 3 správního řádu z roku 2004).

■ **Rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 24. 11. 2001, Rs KCP/12/2001:** Rozhodnutí ve správním řízení musí vycházet ze spolehlivě a úplně zjištěného stavu věci. Tento „stav věci“ však musí být omezen na věci, které jsou podkladem rozhodnutí. Přesné a úplně zjišťování neomezeného okruhu informací by proto bylo nesmyslné a v rozporu se zásadou hospodárnosti správního řízení.

■ **Rozsudek KS Hradec Králové ze dne 22. 12. 2000, sp. zn. 30 Ca 221/2000, č. 753/2001 SoJ-Spr.:** Rozhodnutí správního úřadu ve věci restituce podle zákona o půdě, v jehož výroku je parcela označena chybným parcelním číslem, je neurčitě a při soudním přezkumu musí být zrušeno i v případě, že se jedná o pozemek, který se podle zákona o půdě nevydává. Z výroku rozhodnutí samotného totiž vyplývá nárok na poskytnutí náhrady.

Správní orgán je povinen zjistit před vydáním rozhodnutí přesně a úplně skutečný stav věci. Není přitom vázán jen návrhy účastníků řízení a s ohledem na zásadu materiální pravdy musí stav věci zjistit spolehlivě i za jejich případné nečinnosti.

■ **Rozsudek VS Praha ze dne 25. 6. 1996, sp. zn. 6 A 825/95, č. 683/2000 SoJ-Spr.:** Soud může jako překlenutelnou procesní chybu posoudit to, když i přes nedostatečné odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné. Za situace, kdy však spis neobsahuje nic, z čeho by bylo možno usoudit na to, z jakých podkladů správní orgán vycházel a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil, nezbude soudu než napadené rozhodnutí bez nařízení jednání pro nepřežkoumatelnost zrušit.

■ **Rozsudek VS Praha ze dne 24. 6. 1994, sp. zn. 7 A 506/93, č. 226/1998 SoJ-Spr.:** Také v řízení o přiznání postavení uprchlíka je povinností správního orgánu respektovat základní pravidla řízení vyplývající ze správního řádu, vyjadřující v obecné formě hlavní zásady správního řízení, rozvedené pak dále a konkretizované v dalších zákonných ustanoveních. Porušení těchto základních pravidel řízení je vadou, pro kterou může být rozhodnutí správního orgánu soudem zrušeno.

■ **Rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, č. j. 1 Azs 59/2008-53:** Aplikace zásady materiální pravdy zakotvené v § 3 správního řádu z roku 2004 (dále jen „správní řád“), podle něhož správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je pochopitelně limitována určením rozsahu, v němž je zjišťování skutkového stavu nezbytné pro rozhodování správního orgánu v konkrétním případě. V tomto omezení se projevuje jiná zásada správního řízení, a to zásada procesní ekonomie. Pro vedení dokazování ve správním řízení to tedy znamená, že žadatel může navrhnout provedení určitých důkazů, správní orgán však takovými návrhy není vázán, provede však vždy důkazy, které jsou potřebné ke zjištění věci, jak ostatně výslovně uvádí ustanovení § 52 správního řádu.

Úvahu o tom, který z účastníkem navržených důkazů proveden nebude, musí správní orgán náležitě odůvodnit. Z již zmiňovaných limitů zásady zakotvené v § 3 správního řádu vyplývá, že odmítnutí provést určitý důkaz může přicházet v úvahu za předpokladu, že tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, nebo že navržený důkaz není způsobitelný tvrzenou skutečností vyvrátit nebo potvrdit, tzn. nedisponuje vypovídací potencií, nebo že provedení důkazu je nadbytečné, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto.

■ **Rozsudek NSS ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010-132:** Zejména v sankčních správních řízeních zahajovaných *ex officio* je při zjišťování skutkového stavu kladen zvláštní důraz na naplnění zásady materiální pravdy dle § 3 správního řádu, a zásady vyšetřovací dle § 50 odst. 3 tohoto zákona. Důkazní prostředky, které nesplňují dostatečnou míru konkrétnosti, jednoznačnosti a průkaznosti, je nutné odmítnout jako nevyhovující.

■ **Rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2016, č. j. 2 As 217/2015-47:** Jestliže již v samotném přestupkovém řízení správní orgány opatří takovou sadu důkazů, jež s ohledem na povahu věci sama o sobě s dostatečnou přesvědčivostí (§ 3 správního řádu z roku 2004) vede k závěru, že obviněný se příslušného přestupku dopustil, a zároveň neexistují žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění pro posouzení viny obviněného z přestupku, nemůže pasivita obviněného z přestupku ve správním řízení zásadně vést k jeho úspěchu v navazujícím soudním řízení, ledaže by se mu podařilo účinně zpochybnit věrohodnost nebo dostatečnost správními orgány provedených důkazů.

Pokud správní orgány v rámci přestupkového řízení neprovedou dostatečně úplné dokazování rozhodných skutečností (§ 3 správního řádu z roku 2004), postačí i obviněnému z přestupku, který byl v řízení před správními orgány pasivní, aby poukázal na možné jiné varianty rozhodného skutkového děje, jež nebyly provedeným dokazováním vyvráceny, k tomu, aby byl v řízení před soudem úspěšný. Je případně na správním soudu, aby v mezích možností daných povahou soudního přezkumu správních rozhodnutí důkazně „oddělil zrna od plev“ a případně zcela nepravděpodobné či jinak bizarní námitky obviněného provedením důkazů eliminoval.

■ **Rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS:** V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 s. ř. s., je krajský soud povinen zkoumat, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku dostaly své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). Pokud krajský soud zjistí, že správní orgány takto nepostupovaly, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). To může učinit porovnáním s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových. Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu.

## § 4

**(1) Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.**

**(2) Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.**

**(3) Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.**

**(4) Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.**

Ke správnímu orgánu viz § 1 odst. 1.

K dotčené osobě viz § 2 odst. 3.

K vedení řízení a úkonům správních orgánů viz § 15 a násl.