

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

## BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Zásada koncentrace řízení a její projevy ve správním procesu

Předkládá: Daniel Janda

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Petr Triner

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Zásada koncentrace řízení a její projevy ve správním procesu“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

## Obsah

|  |    |
|--|----|
| Úvod.....  | 6  |
| 1. Správní proces a jeho náležitosti, správní akt.....               | 8  |
| 1.1. Správní proces.....   | 8  |
| 1.2. Správní akty a jejich rozdělení.....                            | 9  |
| 2. Zásady správního řízení, zásady činnosti správních orgánů.....    | 13 |
| 2.1. Zásady správní činnosti.....                                    | 14 |
| 2.2. Zásady správního řízení.....                                    | 18 |
| 3. Zásada koncentrace řízení a její projevy ve správním procesu..... | 22 |
| 3.1. Definice, parametry a právní úprava zásady koncentrace.....     | 22 |
| 3.2. Předchozí právní úprava koncentrace řízení.....                 | 25 |
| 3.3. Koncentrace fakultativní – použití a projevy v řízení.....      | 27 |
| 3.4. Prává koncentrace řízení – projevy a použití.....               | 33 |
| 3.4.1. Koncentrace dle stavebního zákona.....                        | 34 |
| 3.4.2. Koncentrace dle zákona o vyvlastnění.....                     | 37 |
| 3.4.3. Koncentrace dle zákona o vodách.....                          | 38 |
| 3.4.4. Koncentrace dle daňového řádu.....                            | 39 |
| 4. Exkurs – zásada koncentrace v civilním soudním řízení.....        | 42 |
| 4.1. Koncentrace řízení v civilním soudním řízení.....               | 42 |
| 4.2. Porovnání správní a civilní koncentrace.....                    | 44 |
| Závěr.....   | 47 |
| Resume.....  | 50 |
| Přehled pramenů.....   | 51 |

## Úvod

Ve své bakalářské práci se věnuji tématu uplatnění zásady koncentrace řízení ve správním procesu a jejím projevům. Toto téma jsem si vybral především z důvodu velkého počtu diskuzí na konto tohoto principu a jeho používání, kdy se odborníci často vyjadřují o určité míře kontroverze povahy této zásady. Rozhodl jsem se proto objasnit základy a vlastnosti koncentrace řízení, aby bylo zřejmé, kde se nacházejí její výhody a klady, a kde se naopak nacházejí úskalí její aplikace, a zároveň popsat způsob, jakým je ve správním procesu užívána a jak se konkrétně projevuje vůči účastníkům takových řízení, popřípadě jaký vliv má i na samotné správní orgány, které jsou v rozhodčí pozici. Z tohoto důvodu se ve své práci věnuji jak obecným, teoretickým základům správního řízení a základních zásad správní činnosti a správního řízení, tak konkrétnímu uplatnění zásady koncentrace dle správního řádu a speciálních předpisů, které z tohoto zákona čerpají a vycházejí.

Práce je rozdělena do čtyř hlavních kapitol, jež jsem dále rozčlenil na několik dalších podkapitol. První dvě kapitoly jsou zaměřeny na problematiku správního procesu a zásad správního řízení obecně, kde popisují vlastnosti a účel správního řízení a následně navazují představením jednotlivých zásad, kdy kromě jejich právního základu uvádím také jejich funkce tak, aby byl zřejmý účel jejich zavedení v právních předpisech a jejich následný vliv na průběh správního procesu. V kapitole třetí se pak již věnuji konkrétně zásadě koncentrace řízení a způsobům, jak se tento institut ve správním řízení uplatňuje a projevuje. Popisují zde tento princip jako takový se zaměřením na vysvětlení jeho fungování a zakotvení v zákoně, na což následně navazují jeho konkrétními projevy přímo v zákoně s ohledem na vliv vůči účastníkům správního řízení. Součástí této kapitoly je také krátké ohlédnutí za recentní právní úpravou správního řízení a zásady koncentrace, aby bylo zřejmé, k jakým změnám v tomto ohledu během posledních několika let došlo a abych podtrhl význam zavedení tohoto principu. Jedná se o stěžejní kapitolu této práce, z toho důvodu jí byl věnován patřičný rozsah. V poslední části mé bakalářské práce následuje exkurs do občanského práva procesního, kdy jsem se věnoval porovnání pojetí zásady koncentrace podle správního řádu s aktuální úpravou koncentrace řízení dle Občanského soudního řádu, neboť i v tomto odvětví práva je zásada koncentrace užívána, dokonce s mnohem větší tradicí než je tomu ve veřejnoprávním sektoru, a ač jsou si obě úpravy velice podobné a mají mnohé společné, existuje mezi nimi stále velký rozdíl, který jsem se rozhodl popsat a objasnit.

Považuji za vhodné také upozornit na fakt, že toto téma se stále nedočkalo kvalitního a dostatečného zpracování v odborné literatuře, neboť se v určitém ohledu jedná o novum ve

správním právu, a proto stále mezi odborníky a elitami práva panují neutuchající diskuze o správnosti používání koncentračního principu. Velký podíl na ustalování názoru na jeho používání má Nejvyšší správní soud, který velkým množstvím svých rozhodnutí určitým způsobem profiluje způsoby zacházení s tímto institutem. Z těchto důvodů bylo možné vycházet jen z omezeného okruhu literatury a je také velice pravděpodobné, že se v nejbližších letech dočkáme další, podrobnější zákonné úpravy zásady koncentrace řízení.

Mým cílem v této práci je tedy popsat zásadu koncentrace z hlediska jejího postavení ve správním procesu a vysvětlit způsob jejího fungování včetně dopadů na průběh správního řízení a také zodpovězení následujících otázek. V čem spočívá princip koncentrace řízení a jak se projevuje ve správním procesu? Z jakých důvodů je tento princip zahrnut v nové právní úpravě správního procesu? Jaké jsou důvody probíhajících diskuzí na téma jeho legitimacy? Je používání této zásady správné a legálně v pořádku? Jaký lze očekávat vývoj tohoto principu v následujících letech? Současně je kromě těchto bodů mým cílem popsat projevy koncentrace řízení v zákonných předpisech upravujících správní řízení, ať už obecné, či zvláštní, a s tím také její následný projev přímo v průběhu správního procesu.

Veškerá tvrzení uvedená v této práci vycházejí z příslušných právních předpisů, z nichž je největší měrou zastoupen zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, taktéž bylo čerpáno z odborné právnické literatury, odborných článků, judikatury a v neposlední řadě i z mých osobních poznatků a znalostí získaných během studia při přednáškách ze správního práva.

Tato práce vychází z právního stavu účinného ke dni 1. 1. 2016.

## 1. Správní proces a jeho náležitosti, správní akt

Následující podkapitola se bude věnovat popisu prostředí, ve kterém došlo k vytvoření jednotlivých zásad, kterým se budeme věnovat později, a ve kterém jsou také užívány. Podobně jako například právo občanské či právo trestní má i správní právo svou alternativu pro formalizovaný soubor pravidel, kroků a postupů upravujících aplikační a autoritativně rozhodovací funkce příslušných orgánů. Nejedná se o nic jiného, než o správní proces, jehož účelem je vydání rozhodnutí správního úřadu, jež ovlivňuje práva a povinnosti svého adresáta. Kromě definic základních pojmů se budu také věnovat druhům správních rozhodnutí či průběhu a vlastnostem samotného správního řízení.

### 1.1. Správní proces

Správní proces, nebo také správní řízení, je právně zakotven a definován v zákoně č. 500/2004 Sb., Správní řád. Tuto definici lze najít v druhé části tohoto zákona, jež se věnuje obecným ustanovením ohledně správního řízení, konkrétně v Hlavě I. pod paragrafem 9, který říká, že správní proces je: *...postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.* Úpravě správního procesu se pak kromě této části věnuje i část třetí příslušného zákona, která obsahuje zvláštní ustanovení o správním řízení, což mimochodem znamená dohromady 144 paragrafů, z celkových 174 paragrafů, určených pouze ustanovením přímo se týkajících správního řízení<sup>1</sup>. Jestliže se zákonodárce rozhodl věnovat tomuto institutu více jak 80% znění zákona, není jediné pochybnosti o jeho významu a přínosu pro správní právo, potažmo pro výkon správní činnosti.

Jak už bylo řečeno, účelem správního procesu je vydání autoritativního rozhodnutí. Jedná se tedy o možnost, jak ve správním právu aplikovat jeho hmotněprávní ustanovení a normy do praxe a následně je skutečně realizovat, v podstatě i vymáhat, a touto formou tak dát správnímu právu jeho vlastní, autoritativně rozhodovací proces aplikace práva, jak je tomu i u jiných právních odvětví. Z těchto tvrzení vychází velice zajímavá definice správního řízení od brněnské dvojice Průcha-Skulová, kteří správní řízení považují za těžiště úpravy ve Správním řádu (viz obsáhlost ustanovení) a také za: *...výraz potřeby ošetřit a doplnit hmotněprávní režim*

---

<sup>1</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, 464 s. Glosátor. ISBN 978-80-87576-35-9, str. 44

*veřejné správy i vlastním veřejnoprávním procesním režimem pro potřeby tzv. autoritativní aplikace správního práva při rozhodování o právech a povinnostech individuálních adresátů vrchnostenského veřejnoprávního působení.*<sup>2</sup>

Pro správní řízení je tedy charakteristické, že se jedná o veřejnoprávní variantu aplikace práva, kdy příslušné správní úřady rozhodují in rem (v určité věci – předmět řízení) a o jmenovitě určené osobě (ad personam), vždy tak, že výsledkem je autoritativní rozhodnutí, které buďto působí konstitutivně (zakládá či ruší nové právní vztahy a skutečnosti), anebo deklaratorně (potvrzuje existenci či neexistenci právního vztahu či skutečnosti). Samotná rozhodnutí se pak nazývají individuální správní akty.

## 1.2. Správní akty a jejich rozdělení

Individuální správní akt, jako výsledek správního procesu, je výrokem správního orgánu, výraz jeho vůle, a vůči svému adresátu má zavazující účinek, lze ho tedy vynutit. Jedná se o výsledek správní činnosti, který lze charakterizovat jako konkrétní, závazný, jednostranný a formální. Platí pro něj to samé, co pro správní řízení – vždy se musí týkat určité věci a určité osoby. Důležité je také to, že je vydán z vlastního rozhodnutí správního orgánu a obsahem je nezávislý na vůli adresáta (jinak by se jednalo např. o veřejnoprávní smlouvu). U individuálních správních aktů je také velice důležitá míra formalizace – to proto, aby se dalo jasně odlišit, v jakém případě se jedná o správní rozhodnutí a v jakém ne. Například za správní akt lze považovat písemné vyrozumění o přijetí ke studiu na vysoké škole, nelze však za stejné považovat situaci, kdy nám něco podobného sdělí například děkan na chodbě<sup>3</sup>.

Díky těmto vlastnostem lze individuální správní akty ještě následně rozlišovat do skupin dle různých kritérií. Jedno z možných rozdělení jsem již uvedl – rozdělení na základě účinku správního aktu (tedy konstitutivní a deklaratorní správní akty). Možných dělení ale existuje více a ta na sobě nejsou ani nijak závislá, ani si nejsou nijak podřízená. Každé z nich vždy nahlíží na správní akty jako na celek, vždy ale z jiného pohledu a také sleduje jiné faktory, dle kterých je pak rozřazuje. Setkáváme se proto s dělením na tyto skupiny:

- a) Materiální x procesní správní akty
- b) Konstitutivní x deklaratorní

---

<sup>2</sup> SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6, str. 25

<sup>3</sup> KINDL, Milan. Základy správního práva. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 298 s. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-190-8; uvedený příklad je parafrází na výrok autora na straně 140 a straně 149

### c) Osobní x věcné

První z těchto skupin zkoumá a rozděluje správní akty z hlediska jejich účinků v rámci konkrétního správního řízení, tím mám na mysli, zda působí vně či v průběhu tohoto procesu, anebo po jeho skončení (tedy zda finálně rozhodují v předmětu řízení). Název materiální lze taktéž zaměnit za frekventovaněji používané označení meritorní správní akty, kdy tento pojem zahrnuje právě ta rozhodnutí, jež jsou finálním výsledkem správního procesu a vyvolávají právně závazné důsledky po jeho skončení. Jinými slovy meritorní správní akt má podobu rozhodnutí a působí na hmotněprávní postavení účastníků řízení. Naopak procesní správní akty ovlivňují hlavně samotný průběh řízení a také postavení všech zúčastněných a tradičně mají podobu usnesení. Pokud by byla potřeba správní akty podobně rozdělovat o něco podrobněji, šlo by vyčlenit ještě třetí skupinu, do které by se řadili procesní správní akty, které ovšem mohou mít i hmotněprávní účinky. Takovou obojí povahu mají přezkumné správní akty.

Nutno podotknout, že zákon ne vždy dodržuje zmíněné rozdělení na rozhodnutí = meritorní, usnesení = procesní, neboť lze najít případy, kdy jsou tyto jejich podoby prohozené. V případě užívání tohoto terminologického odlišení je nutné postupovat při určování velice obezřetně a důsledně zkoumat vlastnosti a účinky jednotlivých aktů. I přes tuto drobnou obtíž je ale toto rozdělení považováno za základní, tradiční a nejčastěji používané<sup>4</sup>.

Rozdělování aktů na konstitutivní a deklaratorní už jsem zmiňoval výše. Rozhodujícím faktorem při dělení správních aktů je samotný účinek na práva a povinnosti adresáta. V případě konstitutivního aktu vzniká nový právní vztah či nová právní skutečnost – jedná se jak o případy, kdy adresát nabývá naprosto nová práva a povinnosti, tak i o případy, kdy jsou jeho stávající práva a povinnosti měněny. Samozřejmě zahrnuje i situace, kdy správní akt naopak ruší adresátova práva a povinnosti. Řečeno právnickým jazykem působí pro futuro a ex nunc. Naproti tomu správní akty deklaratorní nic nového nezakládají, pouze potvrzují, že již existující, v minulosti vzniklá práva a povinnosti skutečně platí a příslušnému adresátovi náleží. Hovoříme tak o působnosti pro praeterito a ex tunc.

S tímto rozdělením se setkáváme hlavně v případech, kdy je otázkou, zda adresát jednal v určité věci po právu, či ne. Zároveň se můžeme setkat i se smíšenými typy správních aktů, kdy po deklaratorním rozhodnutí následuje i založení nové skutečnosti, což představuje

---

<sup>4</sup> SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6, str. 199, 200



konstitutivní rozhodnutí (např. rozhodnutí, které konstatuje, že se daná osoba dopustila správního deliktu, z čehož plyne pro adresáta sankce)<sup>5</sup>.

Poslední forma rozdělení může být na první pohled trochu matoucí, neboť jsem několik odstavců zpět uváděl tvrzení, že individuální správní akt se vždy týká konkrétní věci a konkrétní osoby. Toto tvrzení zůstává i nadále platné, neboť v případě tohoto rozlišení dochází pouze ke kolizi označení a pojmů. V rámci této skupiny je totiž zkoumán dopad konkrétního rozhodnutí na svého adresáta – tedy jestli je platný pouze a výlučně vůči jeho osobě, či pokud jsou práva a povinnosti, o kterých hovoří správní akt, převoditelná. Z tohoto hlediska tak rozlišujeme akty *in rem* (věcné), tedy akty, jež se v první řadě vážou ke svému předmětu, to je k věci, o které bylo rozhodováno. Až následně zavazují určitou osobu a je možné platnost takového rozhodnutí přenést na právního nástupce původního adresáta. Akty *ad personam* (osobní) se tím pádem logicky vážou striktně na jednu jedinou osobu a není možné je od ní jakkoli odloučit či převést na někoho jiného.

Závěrem této podkapitoly bych se ještě rád krátce věnoval průběhu správního řízení a jeho rozlišení na proces obecný a zvláštní. Není ani tak podstatné věnovat se popisu jednotlivých stádií řízení, hlavním rozdílem je totiž zákonná úprava obou typů. Pokud nebudeme bazírovat na všech maličkostech a detailech, můžeme obecně říci, že celkový průběh řízení je v podstatě stejný. Změny přicházejí vždy v zákonem stanovených případech. Pokud je taková výjimka stanovena, znamená to, že správní řád odkazuje na jiný právní předpis, který upravuje další postup, a působí tak pouze subsidiárně, tedy se setkáváme se zvláštním typem správního řízení. Jako příklady takových právních předpisů, kdy se uplatňuje poučka *lex specialis derogat generali*, jsou nejčastěji uváděny zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů (přestupkový zákon) a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)<sup>6</sup>. Tyto předpisy si sami ve svých ustanoveních upravují konkrétní podmínky či samotný průběh celého řízení a Správní řád využívají jen v případech, které sami neupravují. V případě správního řízení obecného se pak žádný speciální právní předpis nepoužívá a postupuje se vždy tak, jak stanovuje správní řád.

Konečně je třeba také uvést krátké shrnutí. Správní řízení, ať už obecné či speciální, je vždy autoritativní aplikací práva správním orgánem na konkrétní osobu a v konkrétní věci, jehož

---

<sup>5</sup> SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6, str. 206

<sup>6</sup> SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6, str. 29; srov. HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 390 stran. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, str. 20

výsledkem je vydání závazného individuálního správního aktu, u kterého můžeme sledovat různé druhy účinků. Nejvýznamnějším právním předpisem pro správní proces je zákon č.500/2004 Sb., správní řád, který se z velké části věnuje hlavně úpravě jeho průběhu, vlastností a postavení, práv a povinností všech jeho účastníků. Společně s ním pak mohou správní řízení upravovat i jiné právní předpisy, a to vždy v zákonem stanovených situacích.

## 2. Zásady správního řízení, zásady činnosti správních orgánů

Na začátku předešlé kapitoly jsem krátce zmínil existenci určitých zásad, které existují společně se správním procesem a jež s ním i souvisí. Tyto principy hrají ve správním právu procesním velkou roli, neboť slouží ke spravedlivému, efektivnímu a správnému vedení správního řízení. Ač může pojmenování zásada působit dojmem, že se jedná o nepsaná, obecně uznávaná pravidla, v tomto případě tomu není. Správní řád na ně pamatoval ve svých úvodních ustanoveních, kde se zabývá hlavně principy výkonu správní činnosti. V této podkapitole se tedy budu věnovat definici zásad správního řízení a činnosti správních orgánů včetně jejich právního podkladu, díky kterému fungují, také jednotlivé zásady vyjmenuji a krátce vysvětlím jejich funkci a účel.

Než začnu s definicemi a paragrafy, zastavím se u rozdělení na zásady správního řízení a zásady činnosti správních orgánů, to z toho důvodu, že v některé literatuře je můžeme najít uváděny odděleně, někdy jako navzájem podřízené a někdy je také můžeme najít uznávané jako jednu skupinu. Například v literatuře docentky Skulové se setkáváme s první variantou, tedy že nejdříve hovoří o zásadách správní činnosti, které dle ní vycházejí z úvodních ustanovení správního řádu a působí na daleko širší okruh činností veřejné správy<sup>7</sup>. O zásadách správního řízení pak hovoří jako o procesních zásadách, jež mají také svůj základ v úvodních paragrafech zmiňovaného zákona, nicméně je u nich nutné se více ponořit do dalších ustanovení o správním řízení, pochopit je a zásadu v nich objevit a použít a interpretovat. Jednoduše řečeno, zásady správní činnosti mají nezaměnitelně daný základ a působí obecně, kdežto zásady řízení vyplývají z dalších ustanovení a týkají se vyloženě správního procesu. Rozdílně se k zásadám staví doktor Nedorost, který naopak ve své literatuře jednotlivé zásady neodděluje a všechny je označuje za zásady správního řízení, jež zakotvují v obecné rovině hlavní principy správního řízení, které jsou rozvedeny a konkretizovány v dalších ustanoveních<sup>8</sup>. Určitý kompromis mezi těmito dvěma postoji nalezneme v literatuře docentky Horzinkové<sup>9</sup>, ta totiž přiznává obě skupiny s tím, že zásady činnosti v sobě obsahují i zásady řízení, nicméně veškeré zásady, které ostatní dva autoři vyjmenovávají, řadí opět do jedné skupiny, a to do zásad správního řízení. Já

---

<sup>7</sup> SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6, str. 47

<sup>8</sup> NEDOROST, Libor a Zdeněk SOVÁK. Správní právo procesní. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 220 s. Komentované zákony (Eurolex Bohemia). ISBN 80-86432-17-3, str. 38

<sup>9</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 390 stran. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, str. 40

osobně se ve své práci přikloním ke způsobu, který použila docentka Skulová a zásady tak budu popisovat odděleně, neboť je tak lze dohledat i ve správním řádu.

## 2.1. Zásady správní činnosti

Základními zásadami činnosti správních orgánů se rozumí ucelená skupina pravidel a postupů, které správní řád ukládá správním orgánům dodržovat při výkonu jejich činnosti. Jejich působnost tak plně dopadá na všechny formy činností veřejné správy, které správní řád upravuje, tedy na všechny postupy, činnosti a výkon rozhodnutí uvedené nejen v části druhé a třetí, která se věnuje správnímu řízení, ale i v ostatních třech zbylých sekcích<sup>10</sup>. Zkráceně lze říci, že základní zásady činnosti se používají obecně při výkonu veřejné správy. Nedodržení těchto zásad při postupu správních orgánů by mělo za následek jeho rozpor se zákonem. Zároveň také není přípustné, aby v situaci, kdy je použit speciální zákon namísto správního řádu, nedošlo k dodržování zásad činnosti.

Jak už jsem zmiňoval, výčet těchto základních zásad nalezneme v úvodních ustanoveních správního řádu. Konkrétně se jedná o §2 - §8 tohoto zákona, ve kterých zákonodárce vymezuje správním orgánům prostor pro jednání a zároveň tím také nastavuje mantinely pro průběh jejich činnosti. Zároveň tato ustanovení dávají případnému adresátovi konkrétní formu právní jistoty, kdy je mu v několika jednoduchých a srozumitelných odstavcích alespoň velmi obecně sděleno, jaké chování může očekávat, požadovat, či naopak jakého se nedočká. Pro správní orgány mají zásady ještě další význam, který souvisí s obsáhlostí správního práva. Vzhledem ke svému širokému záběru veřejnoprávních vztahů správní řád často pracuje s neurčitými a obecnými právními pojmy<sup>11</sup> a skrz principy správní činnosti tak vytváří prostor pro případné správní uvážení (tzv. diskreční pravomoc), které ale musí vždy být v kontextu s obsahem konkrétního ustanovení a nesmí se zneužívat k poškození adresované osoby či veřejného zájmu.

Mezi základní principy činnosti správních orgánů řadíme následující zásady:

- Zásada legality
- Zásada proporcionality
- Zákaz zneužití diskreční pravomoci
- Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů
- Zásada souladu s veřejným zájmem

---

<sup>10</sup> SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6, str. 47, 48

<sup>11</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 390 stran. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, str. 41

- Zásada subsidiarity
- Zásada legitimního očekávání
- Zásada materiální pravdy
- Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů
- Zásada veřejné správy jako služby a ochrany práv dotčených
- Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti postupů
- Zásada procesní ekonomie

O prvním principu, zásadě zákonnosti, se dozvídáme ihned v prvním odstavci §2, z čehož můžeme bezpečně usoudit, že se jedná o základní kámen správní činnosti a o nejzásadnější princip z výše vyjmenovaných (ostatně tak, jak tomu je i v jiných odvětvích práva). Tato zásada ukládá správním orgánům jednat pouze na základě zákona či jiného právního předpisu a jen v jeho mezích. Jako zákon rovněž označuje i ratifikovanou mezinárodní smlouvu. Zásada zákonnosti není aplikována pouze na postupy procesní, ale sleduje i dodržování hmotněprávní podstaty (např. správné vymezení práv a povinností) nebo kompetentnost příslušných úřadů (tedy jejich pravomoc a příslušnost). Vzhledem k možnostem, jak lze jednotlivá ustanovení správního řádu či jiného právního předpisu interpretovat, je pro bezvadné fungování zásady legality hojně využívána soudní judikatura, kdy největší zásluhu má Nejvyšší správní soud, který veškerou judikaturu správních soudů zastřešuje a sjednocuje.

Zásada proporcionality (přiměřenosti) je dalším neméně významným principem. Její funkce sestává ve sledování obsahu rozhodnutí, popř. jiných úkonů, z hlediska několika dílčích prvků. V podstatě samotný princip proporcionality je složen z několika zásad, které ale zároveň fungují samostatně a jsou součástí uváděného výčtu. Přímo této zásady se tedy žádný paragraf konkrétně netýká, na druhou stranu ale velice úzce souvisí se všemi odstavci §2 a se zásadami, které z nich vychází. Tato zásada komplexně zkoumá jednotlivé položky rozhodnutí s cílem uspokojení veřejného zájmu doprovázeného adekvátním dodržáním osobních práv a oprávněných zájmů. Funguje tedy na způsobu vyvažování mezi těmito dvěma faktory. Správní uvážení je nástroj, který zákonodárce propůjčil správním orgánům proto, aby mohli v situacích, kdy je zákonem umožněno vybrat si z více rozhodnutí, dle své volné úvahy vybrat takové rozhodnutí, které bude adekvátní konkrétní situaci. S tímto institutem se tak pojí velká zodpovědnost, neboť by bylo velice snadné jej zneužít pro své či cizí zájmy. Z tohoto důvodu existuje zásada zákazu zneužití správního uvážení (diskreční pravomoci), která je primárně

zakotvena v §2 odst. 2, který správním orgánům ukládá povinnost uplatňovat svou pravomoc pouze k účelům a v rozsahu, jež jim bude v konkrétní věci svěřena zákonem. Ač správní řád, ani soudní řád správní (č. 150/2002 Sb.) pojem zneužití správního uvážení přesně nedefinují, má se za to, že má stejné účinky, jako překročení mezí stanovených zákonem, což má dle Soudního řádu správního za následek nezákonnost takového rozhodnutí<sup>12</sup>.

Z úvodních paragrafů správního řádu také vychází zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, konkrétně tak stanovuje §2 odst. 3. Jedná se o princip, který má za úkol působit společně s předešlými třemi uvedenými a jeho účelem je ochrana práv adresáta, potažmo i dotčených osob. Institut dobré víry, který vychází z presumpce poctivosti dané osoby, je pak obsažen i v několika ustanoveních správního řádu, konkrétně se jedná o ochranu práv nabytých v dobré víře a setkáme se s nimi např. u odvolacího řízení, kterému se věnuje hlava VIII. druhé části správního řádu, např. v §84 odst. 3.

Dále výčet obsahuje zásadu souladu s veřejným zájmem, což je princip, který správním orgánům nařizuje dodržovat jeden ze základních prvků celé veřejné správy, který už najdeme v jedné z jejích základních definicí, která zní: ‚správa věcí veřejných ve veřejném zájmu‘. Právě veřejný zájem je v tomto případě sledován jako hlavní faktor při rozhodování – někdy je už stanoven či nastíněn přímo v zákoně, ve většině případů je ale vše na samotném uvážení (a zde se dostáváme k vzájemné propojenosti všech zásad) správního orgánu, jelikož se jedná o neurčitý pojem, pod kterým si každý může představovat něco jiného. Trochu světla do této problematiky vnesl Ústavní soud, který jasně stanovil, že každý kolektivní zájem nelze považovat za veřejný zájem a že je třeba jej v každé konkrétní záležitosti individuálně hledat, nikoli a priori stanovit<sup>13</sup>. Ve správním řádu se této zásady týká opět §2, tentokrát však odstavce 4.

Název následující zásady může být lehce zavádějící. Zásada subsidiarity totiž může zprvu působit dojmem, že se bude jednat o princip, který by měl určité pravomoci delegovat na jiné orgány či působit nějak podpůrně. V určitém smyslu to může být pravda, nicméně hlavní náplní a preferencí tohoto principu je smírné řešení sporů. Obsah této zásady nalezneme v §5, kdy tento paragraf stanovuje povinnost správních orgánů alespoň se pokusit smírnou cestou odstranit rozpory a překážky bránící řádnému projednání věci. Zákon však tuto zásadu nastavil tak, aby se smírné řešení uplatňovalo jen, když to povaha projednávané věci umožňuje, což má

---

<sup>12</sup> SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6, str. 63

<sup>13</sup> SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6, str. 65; srov. nález Ústavního soudu I. ÚS 198/95 Sb. ÚS, sv. 5, C.H.Beck, str. 200-201

zabránit hlavně smírnému řešení na úkor jeho zákonnosti či rozporu s veřejným zájmem nebo jinými zásadami. Co se týče již zmiňované podpůrnosti, lze jí shledat právě v povinnosti pokusit se o smírné řešení, neboť tento úkon lze považovat za úkon navíc, který teprve bude předcházet samotnému projednávání věci.

Zásadu legitimního očekávání, také nazývanou zásada předvídatelnosti, upravuje správní řád společně se zásadou souladu s veřejným zájmem v §4 odst. 4, když stanovuje, že správní orgány mají při svém rozhodování ve skutkově shodných nebo podobných případech dbát na to, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly mezi jednotlivými rozhodnutími. U tohoto principu je možné nalézt základy již v ústavních principech, když tvrdím, že se snaží o udržení principu právní jistoty adresátů<sup>14</sup>. Tato zásada tak nastoluje ve správním rozhodování formu kontinuity a ustálené rozhodovací praxe, která by neměla být měněna, a pokud ano, tak vždy jen z legitimních a legálních důvodů. Tento princip ale neznamená, že se pro rozhodování správních orgánů vytvoří vzor, jímž se následně budou řídit.

Zásada materiální (nebo také objektivní) pravdy je principem velmi důležitým pro obsahovou stránku rozhodnutí a také pro samotný proces rozhodování. Ze zákona totiž vyplívá povinnost pro správní orgány při jejich rozhodování zjišťovat skutečný stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Vše také záleží na situaci, o jaké správní orgán rozhoduje, neboť Správní řád také ukládá správnímu orgánu postupovat vždy jen v takové míře, v jaké ukládá zákon, a v rozsahu, jež je nezbytný pro soulad s jeho úkony. Jinými slovy se objem informací potřebných k rozhodnutí liší. Význam této zásady tak spatřuji hlavně ve vztahu přímo k rozhodujícím orgánům, jelikož velkou měrou ovlivňuje jejich postupy při samotném výkonu činnosti.

U zásady procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů lze opět shledat spojitost s ústavními principy a základy právního státu. Tato zásada totiž společně se zásadou ochrany dobré víry vychází z ustanovení §2 odst. 3 a garantuje účastníkům řízení, resp. všem jednotlivcům, kterých se rozhodnutí v dané věci dotýká, rovnost v uplatňování procesních práv v průběhu řízení a zachování objektivitu a nestrannosti rozhodujícího orgánu. Je zde tedy jasná vazba na ústavní principy právní jistoty či spravedlivého procesu nebo dokonce zákazu diskriminace. Nutno však podotknout, že tato zásada se týká jen a pouze práv procesních, nikoli hmotných, a že také existují v zákoně určité výjimky, které defaultně stanovují rozdílné postavení účastníků.

---

<sup>14</sup> SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6, str. 68; srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 487/03 Sb.

Zásada veřejné správy jako služby a ochrany práv dotčených ve své podstatě vychází z jedné ze základních představ o veřejné správě, a sice že má fungovat jako nástroj pro uspokojení veřejného zájmu, tedy má fungovat hlavně pro občany. Od této teze už je jen málo k tomu označit veřejnou správu a výkon správní činnosti jako určitou formu služby veřejnosti. Kromě této myšlenky se příslušná zásada řídí zněním správního řádu v §4, který ve všech svých čtyřech odstavcích vymezuje, co vše je zahrnuto pod pojem služba veřejnosti. Z těchto ustanovení vyplývá povinnost správních orgánů chovat se k dotčeným osobám zdvořile a zároveň dbát jejich práv a včas je informovat a poučovat (tzv. uvědomovací povinnost).

Záměrem zásady spolupráce správních orgánů a souladnosti postupů je vytvoření především stabilního a fungujícího systému správních orgánů při výkonu jejich činnosti. V první řadě je správním orgánům uloženo dbát vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s tímiž právy a povinnostmi dotčené osoby. Cílem je v tomto případě vytvoření sofistikovaného způsobu fungování správních orgánů, které je vzájemně propojené a adresátům je tak dána určitá míra právní jistoty. S tím souvisí i povinnosti správních orgánů mezi sebou spolupracovat, což má pomoci fungování již zmíněného systému, a vše se má také dít v zájmu dobré správy<sup>15</sup>.

Poslední zásadou činnosti správních orgánů je zásada procesní ekonomie, která je také nazývána zásadou rychlosti a hospodárnosti postupů. Účel tohoto principu je naprosto jasný – zakládá si na efektivitě a správním orgánům ukládá postupovat při vyřizování věcí bez zbytečných průtahů. Správní řád na tento princip pamatuje v §6 a navíc ještě ukládá dodržovat veškeré lhůty a bránit se nečinnosti, zbytečně nezatěžovat dotčené osoby nebo postupovat tak, aby jim nevznikali zbytečně náklady.

## 2.2. Zásady správního řízení

Vedle základních zásad činnosti správních orgánů, které jsou součástí správního řádu a upravují obecně výkon veškeré činnosti správních orgánů, působí ještě zásady týkající se přímo průběhu správního řízení. Tyto zásady mají také základ v úvodních ustanoveních §2 - §8 správního řádu, specifické jsou ale svojí konkrétností a vázaností na jednotlivá specifika

---

<sup>15</sup> SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6, str. 74; pozn. dobrá správa je v literatuře označována za souhrn požadavků kladených navíc nad rámec zákona na provádění správy věcí veřejných a týká se chování správních orgánů, velkou měrou se na tvorbě těchto pravidel podílí Rada Evropy a Evropská unie v rámci tzv. evropského správního prostoru; srov. HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 390 stran. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, str. 46



správního procesu. Z tohoto důvodu je lze také nazývat procesními zásadami či základními pravidly řízení, ovšem žádný z těchto pojmů bychom v zákoně nenalezli. Podobně jako zásady správní činnosti slouží hlavně ke správnému pochopení, a tedy následnému správnému a úspěšnému průběhu správního procesu. Liší se od nich ale v jednom aspektu – zásady správního řízení se mohou vyskytovat ve dvojicích, to znamená, že u některých zásad existuje jejich určitá modifikace. Tyto modifikace buďto původní zásadu doplňují, popřípadě jsou jí protikladem a je typické, že v různých stádiích řízení jsou používány různé kombinace těchto modifikací. Správní řízení a jeho průběh ovlivňují následující zásady:

- Zásada písemnosti
- Zásada neveřejnosti
- Zásada oficiality
- Zásada dvojstupňovosti
- Zásada jednotnosti
- Zásada zjištění skutkového stavu věci
- Zásada vyšetřovací
- Zásada volného hodnocení důkazů

Zásada písemnosti řízení je zásada vycházející z §15 odst. 1 správního řádu a stanovuje pro většinu správních procesů písemnou formu jejich průběhu, včetně povinnosti veškeré písemné podklady zakládat do spisu a vše zaznamenávat do protokolu. Modifikací tohoto principu je zásada ústnosti, která se uplatňuje vždy pouze v zákonem stanovených situacích a za následek má nařízení ústního jednání správním orgánem.

Zásada neveřejnosti správního řízení je standartně využívána u většiny probíhajících správních řízení. Kromě výše zmiňovaného faktu, že proces často probíhá písemnou formou a účast veřejnosti tak není možná, je tato zásada zakotvena v ustanovení §49 odst. 2, který v případě nařízení ústního jednání jej primárně pokládá za neveřejné, hlavně z důvodu ochrany osobních údajů, popř. práv jednotlivých účastníků řízení. Výjimka je možná pouze v případech stanovených zákonem, popř. po uvážení správního orgánu. Takový případ je možný např. dle §49 odst. 3 a znamená použití modifikace tohoto principu, zásady veřejnosti.

Zásada oficiality je principem značně ovlivňujícím možnosti jak správního orgánu, tak účastníků řízení na uskutečňování procesních úkonů během řízení. Využívána je společně s její protikladnou modifikací, zásadou dispoziční, během řízení tyto zásady stanovují, jaké úkony je správní orgán či účastník povinen provést a naopak u některých úkonů ponechává jejich provedení v uvážení. Z velké části se tyto zásady týkají samotného zahájení řízení, kdy

v případě zásady oficality řízení zahajuje správní orgán z moci úřední a má nad ním plnou kontrolu, v případě dispoziční zásady je pak umožněno řízení zahájit z vůle a na žádost případného účastníka, u kterého se pak projeví také např. právo na zpětvzetí. Tyto dvě zásady ale působí v různých stádiích řízení a vždy v určité kombinaci.

Zásada dvojstupňovosti (dvojinstančnosti) správního řízení dává jeho účastníkům právo napadnout vydané rozhodnutí správního orgánu opravným prostředkem a jeho následné přezkoumání orgánem vyššího stupně. Tento institut je znám i z jiných právních odvětví a pro objektivitu správní činnosti je velice důležitý. Tato zásada spouští dva účinky ovlivňující správní řízení, resp. už vydané rozhodnutí. Prvním je účinek devolutivní, který umožňuje postoupení vyššímu orgánu a následný přezkum daného rozhodnutí, druhým účinkem je suspenzivnost (odkladný účinek) podání opravného prostředku v rámci ochrany práv účastníků, tedy že veškeré právní účinky (právní moc, vykonatelnost atd.) přezkoumávaného rozhodnutí nenastávají. U této zásady neuplatňuje žádná její modifikace.

Zásada jednotnosti řízení profiluje správní řízení jako určitý procesní celek, probíhající od zahájení řízení až po jeho ukončení některým ze zákonem předvídaných způsobů. Samotný průběh řízení pak ovlivňuje její modifikace, zásada koncentrace řízení. Těmto principům se podrobně věnuji ve třetí kapitole.

Zásadu zjištění skutkového stavu věci je možné označit za konkrétní projev dodržování zásady materiální pravdy v průběhu správního řízení. Znění §2 odst. 4 správního řádu, ze kterého zásada materiální pravdy vychází, je pro použití na správní řízení dále upraveno např. v §50 odst. 3 či § 36 odst. 2 a 3 a v praxi znamená povinnost správních orgánů zjišťovat veškeré rozhodné okolnosti v případě, že je řízení zahájeno z moci úřední. Zároveň dává účastníkovi v případě, že se tohoto práva nevzdal či není jeho žádosti v plném rozsahu vyhověno, možnost a oprávnění vyjádřit ve věci své stanovisko.

Zásada vyšetřovací (vyhledávací nebo také inkviziční) má ve své podstatě velmi podobnou funkci jako zásada předchozí – zajistit dostatečné zjištění skutkového stavu věci. Při správním řízení se vyskytuje ve svých dvou modifikacích – ta první je zahrnuta v ustanoveních § 50 a §52, které se týkají dokazování a podkladů k vydání rozhodnutí během řízení, zároveň je také po účastnících řízení zákonem vyžadováno poskytnutí veškeré potřebné součinnosti. Druhou modifikací je zásada projednací, která je uplatňována pouze v malém výčtu případů (např. sporné řízení - §141 správního řádu) a projevuje se způsobem projednávání příslušné věci, kdy správní orgán nejprve vychází pouze z důkazů navržených účastníky a jen pokud nedostačují, přistupuje i k jinému dokazování.

Poslední zásadou správního řízení z tohoto výčtu je zásada volného hodnocení důkazů. Tato zásada je velice důležitá pro samotné vydání rozhodnutí správním orgánem, neboť mu ukládá při správním řízení vždy dbát všech skutečností, které během řízení vyšli najevo a které uváděli účastníci. Takto posuzovat je má vždy dle své vlastní úvahy, avšak v rámci ostatních zásad jak správního řízení, tak správní činnosti. Zároveň zákon pamatuje na situace, kdy je určitý podklad pro příslušné rozhodnutí závazný (např. § 149 správního řádu – rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem). S možností správních orgánů věci posuzovat dle své vůle se pojí povinnost vždy své rozhodnutí řádně odůvodnit<sup>16</sup> a uvést veškerá svá stanoviska tak, aby nebylo možné pochybovat o objektivitě a nestrannosti rozhodujícího orgánu.

V závěru této podkapitoly bych se rád ještě jednou vrátil ke způsobu rozdělení a pojetí jednotlivých zásad uvedenému v této práci a doplnil jej o několik tvrzení. Nejdříve bych ještě jednou zdůraznil, že mnou použité rozlišení správních zásad není jediné a u mnoha odborníků najdeme i odlišná hlediska na jejich dělení, já si ovšem vybral toto, které odpovídá dělení uvedenému v literatuře docentky Skulové<sup>17</sup>. Zároveň je také možné v jiných zdrojích nalézt tyto zásady jinak označené nebo popsané, či dokonce i zásady naprosto jiné, které já neuvádím, např. zásadu dobré správy nebo zásadu zákazu reformace in peius<sup>18</sup>. U každého takového rozdělení je vždy nutno brát v potaz názor daného autora a jeho celkový způsob pojetí této problematiky. Já si vybral tento, neboť je dle mého názoru nejpodrobnější a nejlépe tak vystihuje vlastnosti a účel existence základních zásad správní činnosti a správního řízení.

---

<sup>16</sup> Viz zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, §68 odst. 3

<sup>17</sup> SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6, výčet zásad ze str. 57-85

<sup>18</sup> . HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 390 stran. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, str. 51, pozn. podle zásady zákazu reformace in peius nemůže odvolací orgán změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele (v zákonem stanovených případech)

### 3. Zásada koncentrace řízení a její projevy ve správním procesu

V nadcházející kapitole se věnuji popisu zásady správního řízení, která tvoří stěžejní část této práce. Zásada koncentrace řízení, jakožto modifikace zásady jednotnosti řízení, působí v průběhu správního řízení především na právo jeho účastníků provádět dokazování a jejím cílem je zamezit zbytečným průtahům v procesu rozhodování. V této části se zaměřím hlavně na popis zásady jako takové, tedy na její definici a vlastnosti, legislativní předpisy, které ji upravují a jež se týkají jejího použití a také krátce upozorním na souvislosti s její předešlou právní úpravou. Následně tyto informace využiji k popisu fungování zásady koncentrace řízení v praxi v návaznosti na právní úpravu a související judikaturu.

#### 3.1. Definice, parametry a právní úprava zásady koncentrace

V předchozí kapitole jsem se zmiňoval o zásadách správního řízení, které se ve většině případů objevují ve dvojicích, kdy druhým článkem je vždy její určitá modifikace. V tomto případě je zásada koncentrace modifikací zásady jednotnosti správního řízení. Zásada jednotnosti řízení, kterou lze také nazývat zásadou arbitrárního pořádku<sup>19</sup>, vymezuje správní řízení jako jeden procesní celek, během kterého může účastník uplatňovat své návrhy, připomínky, návrhy a doplnění. Použití této zásady v průběhu řízení znamená, že účastníci mohou kdykoli během něj provádět procesní úkony a správní orgán v celém průběhu shromažďuje podklady pro rozhodnutí. Tato zásada se vztahuje hlavně na řízení prvoinstanční, zároveň ale na něj navazuje i v řízení odvolacím. Tato práva účastníkům garantuje správní řád v paragrafu 36:

§36 odst. 1: *„Nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.“*

§36 odst. 2: *„Účastníci mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Pokud o to požádají, poskytne jim správní orgán informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak.“*

§36 odst. 3: *„Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.“*

---

<sup>19</sup> KINDL, Milan. Základy správního práva. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 298 s. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-190-8, str. 187

Toto pravidlo je užíváno obecně v případech, kdy zákon nestanovuje nic jiného. V situacích, kdy je účastník omezen v možnosti se během řízení k věci vyjadřovat, je zapotřebí speciální zákonné úpravy. V takových druzích řízení je pak použita zásada koncentrace.

O zásadě koncentrace jsem hovořil jako o modifikaci zásady jednotnosti řízení. Ve skutečnosti však bývá daleko častěji označována za výjimku z pravidla, se kterou se musí zacházet velice opatrně, jelikož není správnímu řízení úplně vlastní<sup>20</sup> a mohlo by s jejím použitím dojít k porušení některých z dalších zásad správního řízení, potažmo správní činnosti (hlavně tedy zásady materiální pravdy). Zásada koncentrace řízení, známá také jako zásada legálního pořádku, se proto používá jen ve specifických případech určených zákonem. Projevuje se hlavně v rámci dodržování hospodárnosti řízení a snaží se o zamezení zbytečných průtahů v rozhodování či umělému prodlužování celého procesu, jelikož určitým způsobem omezuje účastníka na jeho právu se v jakékoli fázi řízení k předmětné věci vyjadřovat či provádět dokazování, jak stanovovali výše uvedené předpisy. Vzhledem k možnostem, jak je koncentrace řízení aplikována, ji rozdělujeme na dva druhy, a sice na koncentraci řízení úplnou a koncentraci řízení neúplnou (též fakultativní nebo nepravou)<sup>21</sup>.

Fakultativní koncentrace správního řízení spočívá v pravomoci správního orgánu formou ustanovení určit lhůtu, do kdy mohou účastníci činit své návrhy. Charakteristická je tedy tím, že její užití není zákonem automaticky předvídáno či ukládáno pro určité situace, ale je plně na samotném správním orgánu a jeho uvážení, zda se rozhodne zásadu aplikovat, či nikoli. Tato možnost je uvedena již ve zmiňovaném §36 odst. 1 správního řádu a vzhledem ke své povaze dává prostor ke spekulacím a debatám o jejím možném zneužití. Je-li neúplná koncentrace řízení správním orgánem uplatňována, ten musí velice obezřetně dbát na zachování ostatních zásad správního řízení, řídit se judikaturou, jež se koncentrace týká a zachovávat i další předepsané postupy. Těmto aspektům se budu ještě podrobněji věnovat v příštích podkapitolách<sup>22</sup>.

Koncentrace řízení úplná je, na rozdíl od té nepravé, specifická tím, že její použití zákon přímo ukládá pro daný druh řízení. Nepoužívá se tedy příliš běžně a už rozhodně ne v klasickém správním řízení podléhající obecné úpravě správního řádu. Její použití v zákoně se projevuje tak, že již v ustanovení *lex specialis* nalezneme stanovenou maximální lhůtu možnou k vyjádření, kdy po jejím uplynutí se již k dalším tvrzením nepřihlíží. Lze konstatovat, že její

---

<sup>20</sup> MATES, Pavel. Koncentrační zásada ve správním řízení. In: *Právní rádce* [online]. 2012 [cit. 2016-03-09]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-55114680-koncentracni-zasada-ve-spravnim-rizeni>

<sup>21</sup> SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6, str. 82

<sup>22</sup> Pozn. k neúplné koncentraci viz oddíl 3.3.

uplatnění v procesu je tak mnohem jednodušší a nevzniká v jejím případě ani moc velký prostor ke kontroverzi. Jako příklady předpisů, jejichž úprava zahrnuje použití úplné koncentrace řízení, jsou nejčastěji uváděny zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) nebo zákon č. 184/2006 Sb., zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)<sup>23</sup>. Všem podrobnostem uplatnění této formy koncentrace se jako u předešlého typu budu věnovat ještě později<sup>24</sup>.

Tato podkapitola, věnující se základnímu popisu koncentrační zásady, by nebyla dle mého názoru úplná, kdybych se alespoň krátce nevěnoval vztahu zásady jednotnosti, resp. koncentrace, s dalšími zásadami správního řízení a zásadami činnosti správních orgánů. Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem je třeba se zaměřit hlavně na vzájemné působení tohoto principu společně s principem materiální pravdy, legality a procesní ekonomie, jelikož tyto zásady mají s koncentrací a její úpravou nejvíce společného.

Zásada koncentrace je ve své podstatě velice užitečným nástrojem, jak zabránit v průběhu správního procesu zbytečným průtahům a obstrukčnímu jednání jeho účastníků (situace, kdy účastník záměrně plně nespolupracuje v řízení před orgánem prvního stupně ve snaze jej obejít a následně všechna tvrzení uvádět až u orgánu odvolacího<sup>25</sup>). Ve vztahu k zásadě procesní ekonomie, které se snaží veškeré nadbytečné úkony a náklady eliminovat, ji lze dle mého názoru označit za jeden z nástrojů, jak princip efektivity v praxi správního procesu uvést ‚v život‘. Vzhledem ale k povaze samotné koncentrace a faktu, že je užívána spíše jako výjimka z pravidla a pouze ve speciálních případech, spočívá problematika jejího používání především ve vztahu k zásadě materiální pravdy a zásadě legality. Správní proces se vždy musí řídit všemi zásadami, které pro něj vymezuje zákon, a zároveň nesmí dojít k situaci, kdy by použití jedné zásady obsahově vylučovalo platnost zásady druhé. Všechny zásady jsou kromě provázanosti s průběhem správního řízení zároveň spjaty vzájemně mezi sebou, působí společně a taktéž se navzájem ovlivňují. V tomto konkrétním případě tak lze velice snadno dojít k otázce, do jaké míry zásada koncentrace může ovlivnit zásadu legality a materiální pravdy? Kde je stanovena hranice mezi porušením práv účastníka a principů řízení a naopak jejich zachováním? Tyto otázky nabývají ještě větší důležitosti v případě, že se jedná o koncentraci neúplnou a je tak

---

<sup>23</sup> MATES, Pavel. Koncentrační zásada ve správním řízení. In: *Právní rádce* [online]. 2012 [cit. 2016-03-09]. Dostupné z: <http://pravnihradce.ihned.cz/c1-55114680-koncentracni-zasada-ve-spravnim-rizeni>; srov. SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6, str. 82, dále také KINDL, Milan. Základy správního práva. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 298 s. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-190-8, str. 187

<sup>24</sup> Pozn. k úplné koncentraci viz oddíl 3.4.

<sup>25</sup> Sněmovní tisk 201/0 - Vládní návrh zákona správní řád, Praha 2003, zvláštní část, K §120 odst. 4, dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

v diskreční pravomoci správním orgánu, jak se zachová. V zájmu zachování všech, a hlavně těchto dvou zmiňovaných principů je třeba vždy postupovat jen a pouze v mezích zákona, s ohledem na ostatní zásady a nejlépe se řídit i související judikaturou.

### 3.2. Předchozí právní úprava koncentrace řízení

Předchozí právní úprava taktéž jako ta současná znala a používala zásady správního řízení. Vzhledem k tématu práce se v této podkapitole zaměřím především na to, jak zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který předcházel současné úpravě, nahlížel na institut principů správního procesu, konkrétně pak jak nakládal s užitím zásady jednotnosti a popř. zda, jak a do jaké míry využíval možnost koncentrace řízení.

Nová úprava původního správního řádu neměla za úkol přinést do českého právního řádu úplně nový zákon. Jejím účelem bylo hlavně upravit stávající ustanovení, která vzhledem ke svému stáří ne zcela odpovídala novodobým představám o úpravě správního procesu. Z tohoto důvodu se ani celková struktura předpisu příliš neměnila a zákonodárci se tak zaměřili na konkrétní nedostatky jednotlivých ustanovení. Z důvodové zprávy k novému správnímu řádu lze vyčíst, že podnětů k jeho vytvoření nebylo poskromnu – např. již proběhlá reforma u trestního a občanského soudního řízení, používání dikce šedesátých let dvacátého století, která mohla v důsledku způsobit nefunkčnost některých institutů, či nesoulad s normami Evropské Unie<sup>26</sup>. Úkolem nového správního řádu bylo tyto chyby odstranit a vytvořit tak předpis, který se nebude příliš lišit od standardů úpravy správního procesu v jiných evropských zemích (zejména se sledoval soulad s tzv. evropským právem správním, vycházelo se také z úpravy sousedního Německa, Polska a Rakouska a také Nizozemska) a zároveň ale zůstane zachována tradice úpravy správního řízení na našem území.

Nyní lze přistoupit k samotnému srovnání některých bodů těchto dvou předpisů. Co do uzákonění zásad správního řízení se starý správní řád od toho současného příliš neliší – ve své úvodní části vymezuje principy legality, přiměřenosti, ochrany práv, hospodárnosti, smírného řešení i materiální pravdy<sup>27</sup>. Rozdíl lze shledat pouze v rozsahu, v jakém tyto principy upravuje, což u nového správního řádu vedlo k přepracování zmiňované části a k jejímu rozšíření. Vzhledem k úzké souvislosti zásady materiální pravdy a principu koncentrace si dovoluji citovat přímo původní znění zákona, jež tuto zásadu zakládalo.

---

<sup>26</sup> Sněmovní tisk 201/0 - Vládní návrh zákona správní řád, Praha 2003, str. 89, dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

<sup>27</sup> Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, §3 a §4

§3 odst. 4: *„Rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Řízení je třeba vést tak, aby posilovalo důvěru občanů ve správnost rozhodování, aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá a vedla občany a organizace k dobrovolnému plnění jejich povinností.“*

Na toto ustanovení pak starý správní řád úzce navazuje a zakládá tak i princip zjištění skutkového stavu věci.

§32 odst. 1: *„Správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Přitom není vázán jen návrhy účastníků řízení.“*

Z těchto tvrzení již lze vytušit, že během správního řízení za platnosti starého správního řádu byla používána zásada jednotnosti řízení, neboť nejsou stanovována pro účastníky jakákoliv omezení, co se týče práva na vyjádření. A skutečně tomu tak bylo, i dle znění §33 odst. 1 měl účastník právo navrhnout důkazy a jejich doplnění a klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním ohledání, opět bez jakékoliv restrikce co do času. Jedinou výjimkou z pravidla bylo ustanovení §21 odst. 2, které ovšem odkazovalo přímo do speciálních předpisů.

§21 odst. 2: *„K ústnímu jednání přizve správní orgán všechny účastníky řízení a požádá je, aby při ústním jednání uplatnili své připomínky a náměty. Zvláštní právní předpisy stanoví, ve kterých případech se k později uplatněným připomínkám a námitkám nepřihlíží; na tuto skutečnost musí být účastníci řízení výslovně upozorněni.“*

Z těchto faktů tak vyplívá jednoduché stanovisko – předchozí právní úprava neznala institut fakultativní koncentrace řízení a pevně si zakládala na dodržování principu materiální pravdy a jednotnosti řízení. Koncentraci úplnou pak stanovovali zvláštní předpisy, které nebyli součástí starého správního řádu, jako příklad takového předpisu uvádím stavební zákon z roku 1976<sup>28</sup>.

Problém této právní úpravy byl shledán v jejím přílišném lpění na důkladném zjištění skutkového stavu. Ač bylo pro účastníky velice pozitivní, že zákon ukládal zjišťovat přesný a skutečný stav věci, vždy věc vyřídit včas a bez zbytečných průtahů a za použití těch nejvhodnějších prostředků, objevoval se při řízení prostor pro vznik obstrukčního jednání účastníků. Tento problém byl zmíněn v důvodové zprávě k novému správnímu řádu a hlavně z tohoto důvodu byla formulace zásady materiální pravdy přetvořena a nový správní řád zavedl

---

<sup>28</sup> Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinný do 31.12.2006



institut fakultativní koncentrace řízení, včetně toho, že některé speciální druhy řízení přímo zahrnul do svého obsahu<sup>29</sup>.

Lze tedy konstatovat, že princip koncentrace řízení není pro správní právo procesní úplnou novinkou, a že význam tohoto principu byl s novou právní úpravou velice posílen. Správní řád v aktuální podobě se tak snaží udržet tradici právní úpravy správního řízení, ovšem se také snaží udržovat moderní trendy v této oblasti a tak dbá na jasně formulované zásady správního řízení a zásady správní činnosti.

### 3.3. Koncentrace fakultativní – použití a projevy v řízení

Po obecném seznámení s pojmem koncentrace řízení a s její předchozí právní úpravou se nyní vracím k prvnímu ze dvou typů koncentrace řízení, a to k fakultativní, nebo též neúplné či nepravé. V textu jsem již uváděl několik charakteristických rysů tohoto druhu koncentrace, v rychlosti jen zopakují, že se jedná o případ, kdy zákon umožňuje správnímu orgánu dle jeho uvážení určit v průběhu řízení lhůtu, do které se účastníci smějí v dané věci vyjadřovat. Týká se obecného správního procesu, hlavně v řízení prvoinstančním s tím, že její vliv zasahuje až do řízení odvolacího. V této podkapitole se věnuji konkrétním příkladům použití koncentrace řízení včetně dopadu na jeho účastníky. Tato tvrzení budu podkládat příslušnou právní úpravou a judikaturou.

Z ustanovení §36 odst. 1 správního řádu vyplívá, že správní orgán má možnost formou usnesení rozhodnout o lhůtě, do níž jsou účastníci oprávněni se v dané věci vyjadřovat, provádět důkazy a další procesní úkony. Po uplynutí této lhůty se již k dalším tvrzením nepřihlíží. Povinnost vydat toto rozhodnutí formou usnesení je stanovena v §76 správního řádu.

Vydáním takového usnesení pak pro správní orgán vzniká povinnost účastníka o této skutečnosti vyrozumět a důkladně ho poučit – na tuto situaci pamatoval ve své úpravě i zákon č. 71/1967 Sb., který předcházel současnému správnímu řádu, a tuto povinnost ukládal v §3 odst. 2. Současný správní řád tuto povinnost ukládá v §4 odst. 2, popřípadě i v odst. 3, kdy vyžaduje po správním orgánu, aby účastníka v souvislosti se svým úkonem dostatečně poučil o jeho právech a povinnostech a s dostatečným předstihem ho o tomto uvědomil, aby nedošlo k porušení některých jeho procesních práv.

V případě, že by se účastník tímto postupem cítil dotčen na svých právech, existuje pro něj možnost se proti tomuto usnesení odvolat – tato možnost je mu dána ustanovením §76 odst.

---

<sup>29</sup> Sněmovní tisk 201/0 - Vládní návrh zákona správní řád, Praha 2003, str. 89, dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

5, které ovšem ale také stanovuje, že takové odvolání nemá odkladný účinek. V praxi to znamená, že řízení se sice přesune z první instance k odvolacímu orgánu, nicméně uplatnění fakultativní koncentrace se i přesto stává účinné.

Aby byl posílen význam řízení před orgánem prvního stupně, bylo v důsledku zavedení koncentrace řízení pamatováno i na řízení před orgánem odvolacím. Jestliže účastník podává proti rozhodnutí odvolání a chce následně uplatnit nová tvrzení či důkazy, musí při tom pamatovat na následující ustanovení správního řádu.

*§82 odst. 4: , K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním. ‘*

Takovou úpravu bychom v předešlém správním řádu nenašli. Jak jsem již zmiňoval, koncentraci řízení znal pouze úplnou a to jen ve zvláštních případech správního řízení. Účastník tak měl možnost svá tvrzení uplatňovat nezávisle na tom, v jakém stádiu se správní řízení nacházelo, a vznikala zde příležitost k tomu, aby si některé důkazy ‚schovával‘ z různých důvodů až k řízení před odvolacím orgánem.

Zpět k aktuálnímu znění správního řádu. V dnešní době takové chování možné není, vzhledem k zavedení institutu nepravé koncentrace by to její existenci naprosto popíralo. Ustanovení §82 se snaží zamezit zmiňovanému obstrukčnímu chování účastníků řízení, když stanovuje, že tvrzení a důkazy nově předložené v průběhu odvolacího řízení či při podání odvolání jsou přípustné pouze tehdy, pokud je účastník nemohl uplatnit dříve. Pokud tedy nějaká skutečnost byla účastníkovi známa již v průběhu řízení před orgánem prvního stupně (nebo také před uplynutím lhůty k vyjádření se v případě použití koncentrace), či pokud měl k dispozici důkazy, které ovšem nevyužil a následně se bude snažit na těchto tvrzeních stavět své odvolání, není možné, aby uspěl, a odvolání bude zamítnuto.

Pokud by správní řád neobsahoval tento předpis a fakultativní koncentrace by se uplatňovala sama o sobě, byla by v podstatě neúčinná. Účastník by tak stále měl povinnost se vyjádřit do správním orgánem určené lhůty, nicméně pokud by i přesto chtěl, mohl by dál postupovat účelově a před odvolacím orgánem se chovat jako za předešlé právní úpravy. Z tohoto důvodu je dle mého názoru existence zmiňovaného ustanovení pro správné fungování nepravé koncentrace jedna z nejdůležitějších podmínek. Z určitého hlediska na samotný restriktivní výraz §82 odst. 4 lze nahlížet jako na uplatnění koncentrace jako takové. S tímto tvrzením se dá určitě souhlasit, neboť skutečně stanovuje limity a hranice pro vyjádření se k projednávané věci a uplatňuje tak zásadu koncentrace, daleko lepší je ale dle mého názoru

nahlížet na zmiňované ustanovení jako na ‚podpůrný nosník‘ institutu neúplné koncentrace, jako na její součást, bez které by nemohla být uplatňována. Vzhledem k této provázanosti bych ji proto spíše označil za projev existence fakultativní koncentrace řízení, nežli za její samostatnou podobu či uplatnění.

Platnost tohoto paragrafu ovšem není absolutní – v judikatuře Nejvyššího správního soudu lze vyhledat i taková rozhodnutí, která v některých situacích uplatnění zásady koncentrace zakazují. Například podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 07.04.2011, čj. 5 As 7/2011 – 48 nelze koncentraci v odvolacím řízení dle §82 odst. 4 uplatnit, jestliže má být v řízení uložena povinnost ex officio.

Rozhodnutí č. 2412: *‚Podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu z roku 2004 v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena; toto ustanovení je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 téhož zákona lex specialis. Má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat § 82 odst. 4 správního řádu (zásady koncentrace řízení). Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá.‘<sup>30</sup>*

Dle tohoto stanoviska Nejvyššího správního soudu by všechna řízení zahajovaná z moci úřední, ve kterých je tak logicky i povinnost ukládána z moci úřední, neměla být jakkoli omezována ustanovením §82 odst. 4 správního řádu, protože by se tak činilo v rozporu s §50 odst. 3 správního řádu, který v takových případech ukládá správnímu orgánu povinnost zjistit všechny podstatné skutečnosti.

§50 odst. 3: *‚Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.‘*

Zahájení řízení z podnětu správního úřadu je zpravidla stanoveno tam, kde převládá celospolečenský nebo jiný veřejný zájem na projednání a rozhodnutí věci. Typicky se jedná o situace, kdy správní úřady rozhodují o přestupcích, nebo tzv. jiných správních deliktech.

---

<sup>30</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 7/2011 - 48 ze dne 07.04.2011, uveřejněno ve Sbírce rozhodnutí NSS číslo 11/2011, ročník 9, pod č. 2412, dostupné z <http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0>

Taková řízení tak mívají často sankční charakter a jejich účelem je uložení povinnosti adresátovi.<sup>31</sup> Ostatně tento fakt lze vyčíst i z dalšího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který své předešlé tvrzení následně aplikoval konkrétně na řízení o správním deliktu.

Rozhodnutí č. 2786: *„V řízení o správním deliktu se neužije § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004; obviněný tedy v tomto řízení může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy i v odvolání a správní orgán nemůže odmítnout provést navržené důkazy pouze s poukazem na to, že nebyly navrženy v řízení v prvním stupni.“*<sup>32</sup>

Dle tohoto názoru by tak v případě, že se rozhoduje o správním deliktu, přestupku, či o uložení pokuty, mělo dojít ke zjištění naprosto všech skutečností tak, aby nebylo pochyb o správnosti takového rozhodnutí, a nelze proto řízení jakkoli koncentrovat. Tento postoj Nejvyššího správního soudu si v akademické obci našel své příznivce, nicméně stále mezi odborníky panují na toto téma diskuze. Například Vedral se k této záležitosti staví velice obdobně jako Nejvyšší správní soud a jeho konstatování přitakává, když tvrdí, že: *„ust. § 82 odst. 4 se prakticky nedá použít v řízeních vedených z moci úřední, v nichž má být účastníkovi řízení uložena nějaká povinnost, a to s odkazem na ust. § 50 odst. 3 věta druhá, podle níž v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena a které je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 lex specialis.“*<sup>33</sup>

Dle mého názoru lze tento výklad zákona považovat za drobný krok zpět k předešlé právní úpravě zákona č.71/1967 Sb., neboť v zákonem daných situacích popírá použití nově přepracovaného institutu koncentrace řízení a možná tak nevědomky, v domnění, že se hájí veřejný zájem a dodržuje zásada materiální pravdy, sjíždí zpět k dříve zavedeným postupům, kterým se novou právní úpravou snažilo zamezit. Ovšem ani Nejvyššímu správnímu soudu, ani odborníkům, jež jeho názor ctí a zastávají, si nedovolují upřít jejich čistě legální záměr v takovém postupu, který alespoň dle mého názoru mají, když tvrdím, že tento postoj není jen pouhopouhou právní kličkou, jak vyžrát nad prvoinstančním orgánem a i nadále tak vytvářet obstrukční jednání, nýbrž skutečnou snahou ve věcech, jejichž povaha to vyžaduje, postupovat

---

<sup>31</sup> PRŮCHA, Petr a Soňa SKULOVÁ. Správní právo: procesní část. 2. přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 176 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-1523-3, str. 48; srov. NEDOROST, Libor a Zdeněk SOVÁK. Správní právo procesní. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 220 s. Komentované zákony (Eurolex Bohemia). ISBN 80-86432-17-3, str. 76

<sup>32</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 136/2012 – 23 ze dne 27.11.2012, uveřejněno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 4/2013, ročník 1, pod č. 2786, dostupné z

<http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0>

<sup>33</sup> VEDRAL, J. K odvolacímu řízení – vybrané otázky, 2009 [Dostupné z ASPI (ID) LIT33686CZ]

hlavně dle zásady materiální pravdy a legality a podpořit tak objektivitu a důvěryhodnost správních úřadů.

Oproti tomu je naprosto jiný postoj Nejvyššího správního soudu i odborníků v záležitostech, kdy se řízení zahajuje na popud jeho účastníka a nikoli ex offio. Pro taková řízení už zákon nestanovuje povinnost správního orgánu zjišťovat kompletní skutkový stav věci a použije se tak přepracované znění zásady materiální pravdy v §3 správního řádu, když se bude zjišťovat dostačující skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Také lze v řízení na základě žádosti, kdy je zpravidla rozhodováno o přiznání nějakého práva účastníkovi, naprosto bez potíží použít ustanovení §52 a uplatnit klasickou zásadu z římského práva *vigilantibus iura scripta sunt* a po samotném účastníkovi tak vyžadovat plnou aktivitu při prokazování svých tvrzení s možností uložení koncentrace řízení. Tato tvrzení lze potvrdit i z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 136/2009-87<sup>34</sup>, který v odůvodnění svého rozhodnutí uváděl tyto skutečnosti:

*„Podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů platí (dále též „správní řád“), že: „K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.“*

*„Řízení o přiznání podpory v nezaměstnanosti je svou povahou řízením o žádosti, které se zahajuje dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Již ze samotného správního řádu vyplývá, že žádost musí mít obecné náležitosti podání podle jeho § 37 odst. 2 a musí z ní být patrné, co žadatel žádá a čeho se domáhá. Podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti musí skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti doložit žadatel. Podle § 52 správního řádu jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.“*

*„Stávající právní úprava správního řízení, na rozdíl od předchozí úpravy představované zákonem č. 71/1967 Sb., klade stran uplatňovaných skutečností a tvrzených důkazů důraz na řízení před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení připouští jen zcela výjimečně. Shora citovaný § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve, tedy v řízení v prvním stupni. Nemožnost*

---

<sup>34</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 136/2009 - 87 ze dne 24.02.2010, dostupné z <http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0>

*uvádět v odvolání tzv. nóva, či novoty, je výrazem tzv. neúplné apelace, již je stávající úprava správního řízení ovládána. Toto pravidlo, tak jak je v dané úpravě jmenovitě vyjádřeno, ve svých důsledcích vede k tomu, že v odvolání je možné jako nové uplatňovat v podstatě jen ty skutečnosti a důkazy, které vyšly najevo až později. Např., když se dodatečně objevila nějaká listina se vztahem k předmětu řízení, jejíž obsah či jejíž existence nebyla známa, když se přihlásil nový svědek, o němž účastník řízení nevěděl, apod. V posuzované věci tomu tak však není.*

Těmito svými výroky se Nejvyšší správní soud vyjadřuje nejen k uplatnění §82 odst. 4 správního řádu v případě řízení zahájeného na základě řízení, ale potvrzuje i funkci a uplatnění fakultativní koncentrace jako takové. Na závěr pak ještě veškerá tato tvrzení signuje poznámkou, že *„toto zákonné řešení se z povahy věci jeví plně opodstatněné přinejmenším tam, kde se jedná o řízení o žádosti účastníka řízení (jako je tomu v nyní posuzované věci), který si ve svém vlastním zájmu musí řádně a včas nejen zjistit (a to třeba i dotazem u příslušného správního orgánu), ale také zajistit, vše potřebné, co pro vyhovění žádosti účastníka předepisuje zákonná úprava.“* O způsobu zacházení s koncentrací řízení v případě řízení žádosti o tak není velkých pochybností, jelikož Nejvyšší správní soud přiznává v těchto záležitostech koncentraci její význam a požaduje po účastnících jejich aktivitu (z logiky věci, ostatně jak vyplývá z argumentace Nejvyššího správního soudu) a zároveň tak i posiluje postavení nové právní úpravy, která je největší měrou zodpovědná za existenci tohoto institutu. Z řad odborníků se k této věci vyjádřil např. Jemelka, souhlasně konstatujíc, že účastník řízení je dle zásady „právo přeje bdělým“ nucen aktivně hájit svá práva již před orgánem prvního stupně<sup>35</sup>.

K zásadě koncentrace řízení, a především k její nepravé variantě, je vhodné ještě upozornit na jedno jméno. Hoetzel, velká to autorita v oblasti československého práva uznávána pro svůj přínos i dnes, bývá často v souvislosti s koncentrací řízení citován. Zastával totiž názor, že s koncentrační zásadou je třeba zacházet opatrně, protože ve svojí podstatě může narušovat zásadu objektivní pravdy<sup>36</sup>. Osobně s tímto výrokem souhlasím, na jeho podporu odkazuji na tvrzení uvedená v této podkapitole, která jej nepopíratelně potvrzují. Možnost správního orgánu použít dle svého uvážení koncentrační princip v probíhajícím řízení je jeden z největších nástrojů, jak mohou úřady do jeho průběhu zasahovat a pozitivně tak ovlivňovat

---

<sup>35</sup> JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4

<sup>36</sup> Pozn. výrok převzat z internetového zdroje. MATES, Pavel. Koncentrační zásada ve správním řízení. In: *Právní rádce* [online]. 2012 [cit. 2016-03-15]. Dostupné z: <http://pravnihradce.ihned.cz/c1-55114680-koncentracni-zasada-ve-spravnim-rizeni>

jeho chod. Zároveň je ale vhodné vzít v úvahu, do jaké míry lze tuto pravomoc uplatnit. Výsledkem takové diskuze by dle mého názoru mělo být rozhodnutí zásadu koncentrace podrobit ještě minimálně jednomu legislativnímu procesu a zákonem ji ještě více upevnit a specifikovat, jak je tomu například u občanského práva procesního, jehož srovnání se budu ještě věnovat<sup>37</sup>.

#### 3.4. Prává koncentrace řízení – projevy a použití

Prává, nebo také úplná koncentrace řízení, je druhou z variant koncentrační zásady uplatňované ve správním procesu a je charakteristická především tím, že ji sám právní předpis automaticky aplikuje v daném druhu správního řízení. Nutno dodat, že není aplikována přímo správním řádem, nýbrž se vyskytuje ve speciálních právních předpisech, ke kterým je správní řád v subsidiárním vztahu. Tyto speciální právní předpisy si pak jednotlivá svá řízení sami upravují a často používají právě zásadu úplné koncentrace.

Že se jedná o případ použití pravé koncentrace řízení, poznáme tak, že v ustanovení, které ji zakotvuje pro určitý typ řízení, nalezneme buďto vyřčenou konkrétní časovou lhůtu (např. 15 dní, do skončení prvního jednání apod.) či určitou podmínku a s ní frází, že po uplynutí této se již k novým tvrzením (popřípadě námitkám atd.) nepřihlíží. Právě takto striktně se úplná koncentrace řízení projevuje a to je jejím hlavním rozdílem od koncentrace fakultativní. Lze proto předpokládat, že její postavení je tak daleko silnější a stabilnější.

Jak už jsem uváděl, úplná koncentrace řízení se používá právě ve speciálních zákonech, které si vytvářejí vlastní podmínky pro svá řízení, kdy je správní řád používán pouze podpůrně. Nejčastěji uváděným příkladem takového předpisu je zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), se kterým souvisí i další hojně uváděný příklad, zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). V těchto dvou případech je předpokládáno použití pravé koncentrace v řízení územním (dle stavebního zákona) a v řízení vyvlastňovacím (dle zákona o vyvlastnění). Dalšími příklady podobných řízení jsou mimo jiné vodoprávní řízení podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), řízení o přihlášce na základě zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách) anebo řízení probíhající dle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Jelikož je použití zásady koncentrace u

---

<sup>37</sup> Pozn. pro srovnání s občanským právem procesním viz kapitola 4

každého takového řízení svým způsobem specifické, rozhodl jsem se předestřít projevy úplné koncentrace řízení na příkladu stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, jelikož je v tomto případě koncentrace užívána takřka tradičně. Ke zbylým jmenovaným druhům speciálních správních řízení se pak jen ve stručnosti vrátím, abych upozornil, kdy a jak je koncentrace uplatňována.

#### 3.4.1. Koncentrace dle stavebního zákona

V rámci stavebního zákona tedy probíhá tzv. územní řízení a v jeho průběhu je zákonem uloženo použití zásady koncentrace. Přímo územním řízením se zabývá stavební zákon v ustanoveních §82 - §96a a jeho účelem je vydání tzv. územního rozhodnutí – tedy případné schválení či zamítnutí záměru žadatele o umístění stavby nebo zařízení, změně využití území, změně vlivu užívání stavby na území, dělení nebo scelování pozemků nebo o ochranném pásmu. Kdo někdy zažil průběh tohoto řízení, například když žádal o stavební povolení, rozhodně nemůže tvrdit, že by se jednalo o jednoduchý a nekomplikovaný proces proběhnoucí v krátkém čase. Už jen kvůli této samotné časové náročnosti samotného řízení je u stavebního zákona rutinou použít při něm koncentraci řízení. Orgán, který v těchto věcech rozhoduje, po převzetí žádosti se všemi potřebnými podklady zahájí řízení a s největší pravděpodobností uplatní zásadu ústnosti, když nařídí ústní jednání, velmi často spojené s místním šetřením. Tento postup je stanoven v §87 odst. 1 zmiňovaného zákona.

*§87 odst. 1: „Stavební úřad oznámí zahájení územního řízení a k projednání žádosti nařídí ústní jednání, a je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě; oznámení o konání ústního jednání se doručí nejméně 15 dnů předem. Stavební úřad může upustit od ústního jednání, jsou-li mu dobře známy poměry v území a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru. Upustí-li stavební úřad od ústního jednání, stanoví lhůtu, do kdy mohou účastníci řízení uplatnit námitky a dotčené orgány závazná stanoviska; tato lhůta nesmí být kratší než 15 dnů. Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu.“*

Již v tomto odstavci je možné najít první náznak uplatnění právě koncentrace řízení. Je zde totiž pro rozhodující úřad zachována možnost upustit od nařízení ústního jednání při splnění kumulativně stanovených podmínek a stanovit pouze lhůtu, do kdy mohou účastníci řízení



uplatnit námitky a dotčené orgány závazná stanoviska. Co se stane při nedodržení této lhůty, se dozvídáme následně v §89 odst. 1, který už přímo aplikuje pravou koncentraci řízení.

§89 odst. 1: *„Závazná stanoviska, která mohou dotčené orgány uplatňovat podle § 4 odst. 4, a námitky účastníků řízení musí být uplatněny nejpozději při ústním jednání, případně při veřejném ústním jednání, při kterém musí být nejpozději uplatněny také připomínky veřejnosti; jinak se k nim nepřihlíží. Jestliže dojde k upuštění od ústního jednání, musí být závazná stanoviska dotčených orgánů podle § 4 odst. 4 a námitky účastníků řízení uplatněny ve stanovené lhůtě; jinak se k nim nepřihlíží“*

Zákonodárce v této části tedy předpokládá vznik dvou situací a na oboje uplatňuje zásadu koncentrace. První situace znamená nařízení ústního jednání a místního ohledání a pro účastníky a dotčené orgány z toho vyplývá, že musí své připomínky, námitky a závazná stanoviska uplatnit nejpozději v jeho průběhu (lépe řečeno v průběhu prvního ústního či ústního veřejného řízení), v jiném případě tak na ně nelze brát zřetel. Obdobně toto platí i v situaci bez nařízeného ústního jednání, avšak faktorem pro přihlídnutí k námitkám, připomínkám a závazným stanoviskům je včasnost jejich uplatnění ve vztahu ke stanovené lhůtě. Je možné zde shledat podobnost s uplatňováním nepravé koncentrace, a sice v §89 odst. 5, který stanovuje povinnost řádně informovat účastníky o jejich právech k uplatňování námitek, a to prostřednictvím zasílaného oznámení o zahájení řízení, podobně jako to dělá §4 odst. 2 správního řádu.

Takřka stejně je pak nastaven postup v situaci, kdy je územní rozhodnutí vydáváno na dobu delší, než je standartní (tedy z původních 2 let nejdéle na 5 let), respektive je až po jeho vydání prodloužováno následně. Postup je stanoven přiměřeně dle ustanovení o územním řízení, jediná změna je pouze ta, že se již nenařizuje ústní jednání a automaticky tak začíná běžet 15 denní lhůta na vyjádření připomínek, námitek a závazných stanovisek.

§93 odst. 3: *„Dobu platnosti územního rozhodnutí může stavební úřad na odůvodněnou žádost prodloužit; podáním žádosti se běh lhůty platnosti rozhodnutí staví. Na řízení o prodloužení lhůty platnosti rozhodnutí se vztahují přiměřeně ustanovení o územním řízení s tím, že veřejné ústní jednání se nekoná a závazná stanoviska, námitky nebo připomínky lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení, jinak se k nim nepřihlíží.“*

Zde je opět využit princip koncentrace řízení s tou změnou, že již není na stavebním úřadě, který ve věci rozhoduje, aby lhůtu určil dle svého uvážení pouze na základě omezení spodní hranice, ale tato lhůta již je dopředu stanovena zákonem.

Dalším příkladem takto použité úplné koncentrace najdeme v §112 odst. 1, který v podstatě aplikuje postupy při územním řízení na řízení stavební. Stavební řízení se vždy vede

u staveb všeho druhu, bez ohledu na technické provedení stavby<sup>38</sup>. Ve své podstatě je tak podřízeno územnímu řízení či ho také lze označit za jeho variantu, neboť územní řízení zahrnuje kromě záměrů se stavbami například i řízení ohledně území jako takového.

§112 odst. 1: *„Stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné. Zároveň upozorní dotčené orgány a účastníky řízení, že závazná stanoviska a námitky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto. V případě řízení s velkým počtem účastníků se v oznámení o zahájení řízení a v dalších úkonech řízení účastníci řízení podle § 109 písm. e) a f) identifikují označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí přímo dotčených vlivem záměru.“*

V tomto případě je koncentrace uplatněna opačným směrem než v předchozím modelu – není zde prostor pro uložení lhůty, ale automaticky se počítá s tím, že se bude konat ústní jednání s případným místním ohledáním a tudíž je účastníkům a dotčeným orgánům opět ponechán čas jen a pouze do skončení tohoto jednání.

Pro pochopení fungování úplné koncentrace řízení a jejich projevů je, myslím, tento demonstrativní výčet jejího použití dostačující. Uvedení dalších příkladů a podrobnější zpracování by jistě bylo možné, svým rozsahem by ale jistě stačilo na vystavení své samostatné práce. Z toho důvodu se již jen zmíním o judikatuře, která se týká užití zásady koncentrace v územním, popřípadě stavebním řízení.

Z mnoha rozhodnutí, které jsou v této oblasti judikovány, jsem se rozhodl vyzdvihnout dva judikáty, které dle mého názoru velkou měrou upevňují postavení koncentrační zásady nejen ve stavebním zákoně, ale i jako takové. Prvním z nich je rozsudek Nejvyššího správního č. j. 9 As 34/2011 – 102<sup>39</sup>, v jehož odůvodnění byla koncentrace uplatňovaná ve stavebním řízení označena jako projev racionalizace řízení.

9 As 34/2011 – 102: *„Zavedení zásady dispozice a koncentrace v řízení o námitkách v rámci územního či stavebního řízení dle stavebního zákona nezpůsobuje nemožnost účastníku řízení domáhat se případné ochrany svého veřejného subjektivního práva před správním soudem, stanoví pouze konkrétní pravidla týkající časového a věcného rozsahu při uplatňování námitek. Jedná se o projev racionalizace průběhu řízení, přičemž zákonodárce konkrétně*

---

<sup>38</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), §108 odst. 1

<sup>39</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 34/2011 – 102 ze dne 14.7.2011, dostupné z <http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0>

*vymezil věcný rozsah námitek účastníků tak, aby odpovídal jejich postavení a jejich v daném řízení možným dotčeným právům. ‘*

Nejvyšší správní soud tak v podstatě reagoval na ustanovení stavebního zákona, která jsem uváděl o něco výše, a potvrzoval jejich funkci a účel, čímž v podstatě nejen že utvrdil jejich postavení ve stavebním zákoně, ale zajistil vážnost koncentrační zásady jako takové, když prohlásil, že její použití není protizákonné a nikoho na právech nekrátí.

Druhý judikát na rozdíl od všech předešlých nepochází od Nejvyššího správního soudu, nýbrž byl vydán Krajským soudem v Hradci Králové. Jedná se o rozsudek č. j. 52 Ca 1/2003 – 77 a vychází z něj právní věta, jež má obdobný následek jako u předešlého judikátu – opět posiluje autoritu koncentrace řízení.

Rozhodnutí č. 88: *„Koncentrační zásada vyjádřená v § 36 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, se vztahuje i na námítky obce obsahující nesouhlas obce s vydáním rozhodnutí o umístění stavby. Pokud obec jako účastník územního řízení uplatnila takovou námitku opožděně, nemůže stavební úřad z důvodu zachování zásady procesní rovnosti účastníků řízení (§ 4 odst. 2 spr. ř.) k takové námitce přihlížet.“<sup>40</sup>*

Nutno ovšem podotknout, že toto rozhodnutí bylo vydáno ještě za staré právní úpravy stavebního řízení, tedy za platnosti zákona č.50/1976 Sb., nicméně je dle mého názoru stále uplatnitelné i dnes. Ustanovení §36 odst. 2, jak uvádí citovaný judikát, ve svém znění odpovídá dnešnímu §89 odst. 1, který jsem v souvislosti s úplnou koncentrací již zmiňoval, konkrétně pak jeho druhé části (možnost ústní jednání nenařídít), a proto lze tvrdit, že je uváděné rozhodnutí aktuální i dnes. K samotnému obsahu tohoto judikátu – dle mého názoru nejde ani zdaleka tolik o určení postavení obce v územním řízení, jelikož je brána jako klasický účastník, nýbrž opět o potvrzení platnosti plné koncentrace řízení.

#### 3.4.2. Koncentrace dle zákona o vyvlastnění

Dalším příkladem předpisu využívajícího zásadu koncentrace je zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění a s ním související řízení o vyvlastnění. Vyvlastňovací řízení má s řízením územním či stavebním spoustu podobností a stejně tak i uplatnění koncentrace je takřka stejné. Nalézt jej je možné v ustanovení §22 tohoto zákona a opět se týká ústního jednání a uplatňování námitek. Nicméně v tomto případě je koncentrace ještě více zdůrazněna zněním odstavce 3, který konstatuje, že porušení lhůty nelze za žádných okolností prominout. Zůstává však

---

<sup>40</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 52 Ca 1/2003 – 77 ze dne 18.11.2003, uveřejněno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 2/2004, ročník 2, pod č. 88, dostupné z <http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0>

otázkou, jestli takové ustanovení není nadbytečné a jestli tato skutečnost již standartně nevyplývá z předchozích ustanovení.

§22 odst. 1: *„Ústní jednání nařídí vyvlastňovací úřad tak, aby o něm byli účastníci řízení a další osoby, jejichž přítomnosti je třeba, uvědoměni nejméně 30 dnů přede dnem, kdy se má konat.“*

§ 22 odst. 3: *„Námítky proti vyvlastnění a důkazy k jejich prokázání mohou být uplatněny nejpozději při ústním jednání; k později uplatněným námitkám a důkazům se nepřihlíží. O tomto následku musí být účastníci poučeni v uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení.“*

§ 22 odst. 3: *„Zmeškání lhůty podle odstavce 2 nelze prominout.“*

Dále je pak úplná koncentrace využívána i u řízení o vyvlastnění před soudem, tedy v případě, že je podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Taková žaloba musí být podle §28 odst. 2 podána nejdéle do 30 dnů od právní moci rozhodnutí, jinak se k ní nepřihlíží, což je opět vyjádřeno kulantní frází „promeškání lhůty nelze prominout“.

§28 odst. 2: *„Žaloba, kterou účastník řízení požaduje, aby výrok podle § 24 odst. 4 byl projednán v občanském soudním řízení, musí být podána ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu; zmeškání této lhůty nelze prominout. Zrušením výroku podle § 24 odst. 3 pozbývá platnosti i výrok podle § 24 odst. 4.“*

### 3.4.3. Koncentrace dle zákona o vodách

Jinou z oblastí veřejné správy, kde se ve smyslu platné právní úpravy uplatňují výraznější odchylky ve správním řízení je veřejná správa realizovaná v režimu vodoprávních předpisů, ve formě tzv. vodoprávního řízení. Vodoprávní řízení ve smyslu zákona č. 254/2001 Sb. je variantou správního procesu, kdy vodohospodářské orgány rozhodují např. o ochraně vod, nakládání s vodními toky a vodními díly a o spoustě dalších věcí, které jsou specifikované přímo v zákoně. Pro vodoprávní řízení je typické, že pro něj už samotná právní úprava počítá s použitím některých ustanovení správního řádu a dokonce i stavebního zákona a výslovně na ně odkazuje<sup>41</sup>. S nimi má také společné to, že uplatňuje zásadu plné koncentrace řízení při ústním jednání, popř. stanovuje lhůtu k podání námitek, připomínek a závazných stanovisek, jak tomu bylo v předešlých příkladech. I konkrétní znění zákona je takřka totožné.

§ 115 odst. 8: *„Vodoprávní úřad v písemnosti, kterou nařizuje termín a předmět ústního jednání, upozorní účastníky řízení a dotčené orgány nejméně 10 dnů před ústním jednáním, že závazná stanoviska a námítky, popřípadě důkazy, mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání,*

---

<sup>41</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), §115 odst. 1

*jinak k nim nebude přihlédnuto. Upustí-li vodoprávní úřad od ústního jednání, určí lhůtu, která nesmí být kratší než 10 dnů, do kdy mohou dotčené orgány uplatnit závazná stanoviska a účastníci řízení své námitky, popřípadě důkazy. O určení lhůty se nevydává usnesení. Jde-li o rozhodování týkající se vodních děl, postupuje se podle stavebního zákona.*‘

Vzhledem k faktu, že vodní zákon hodně čerpá právě ze stavebního zákona a ze správního řádu, bylo by nadbytečné věnovat se dále jeho ustanovením, neboť bych se mohl často opakovat. Důležité v tomto případě je poukázat na skutečnost, že vodoprávní řízení je dalším speciálním druhem správního procesu, u kterého je princip koncentrace řízení zaběhle využíván. Fakt, že tento institut byl využíván i v minulosti za předešlé právní úpravy, je jasně odvoditelný z rozsudku Nejvyššího správního soud č. j. 5 A 144/2001 – 59, ze kterého pochází následující právní věta.

Rozhodnutí č. 310: *„Jestliže správní orgán nevyrozumí účastníka řízení o termínu a místě konání místního šetření spojeného s ústním jednáním v souladu s ustanovením § 14 odst. 7 zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, jde o vadu řízení, neboť se nemohla uplatnit zásada koncentrace řízení. Měl-li však účastník řízení ještě po proběhnuvším ústním jednání možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a uplatnit připomínky, k nimž správní orgán při svém rozhodnutí přihlédl, nejedná se o vadu řízení, jež by měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.*“<sup>42</sup>

Opět si dovoluji tvrdit, že toto stanovisko Nejvyššího správního soudu je aplikovatelné i dnes vzhledem ke skutečnosti, že znění § 14 odst. 7 zákona č. 130/1974 Sb., kdy se jedná o předchozí právní úpravu, je dnes zahrnuto ve výše zmiňovaném §115 odst. 8 vodního zákona. Nejvyšší správní soud tímto svým stanoviskem vyslal jasný signál správním orgánům rozhodujícím ve vodoprávním řízení, a v podstatě i ve všech ostatních správních řízeních, aby vskutku věnovali pozornost upozornění účastníků na uplatnění koncentrace a jejich řádné poučení, neboť by při nedodržení tohoto postupu mohlo dojít k označení vydaného rozhodnutí za nezákonné.

#### 3.4.4. Koncentrace dle daňového řádu

Posledním příkladem, o kterém se v této práci budu zmiňovat, jsou řízení probíhající na základě a ve smyslu zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Množné číslo používám záměrně, neboť tento zákon rozeznává hned několik druhů správních řízení. Není mým záměrem je zde

---

<sup>42</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 144/2001 – 59 ze dne 18.03.2004, uveřejněno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 9/2004, ročník 2, pod č. 310, dostupné z <http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0>

všechny popisovat, ale u tohoto právního předpisu existuje určitý ‚paradox‘, jež je předmětem mnoha diskuzí.

Hovořím o problematice použití správního řádu jako podpůrného zákona pro řád daňový. Sám daňový řád totiž ve svém §262 jasně stanovuje, že při správě daní se správní řád prostě a jednoduše nepoužije. Nyní se dá polemizovat, zda toto tvrzení platí i na zásady správního řízení a jak je to s jejich požitím, k čemuž se ve svém článku vyjadřoval např. Sivák<sup>43</sup>. Vycházím proto z úpravy daňového řádu, který si sám pro sebe stanovuje vlastní základní zásady správy daní (které jsou mimochodem skoro stejného obsahu jako ty ze správního řádu) a lze v něm najít zakotvenou i zásadu jednotnosti a zásadu materiální pravdy, které shledávám obsaženy v ustanovení §6 odst. 3.

§6 odst. 3: *„Správce daně umožní osobám zúčastněným na správě daní uplatňovat jejich práva a v souvislosti se svým úkonem jim poskytne přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu potřebné nebo stanoví-li tak zákon.“*

Samotná koncentrace řízení je pak v daňovém řádu využívána v trochu jiné formě než u předešlých předpisů. U těch se týkala ústních jednání a vznášení námitek, připomínek a závazných stanovisek, daňové řízení je ale v tomto ohledu velice specifické a proto je i jeho úprava naprosto odlišná, z čehož lze usoudit, že i koncentrace se v tomto případě bude uplatňovat jinak. Účastník je omezen lhůtami, do kdy může podávat daňová přiznání, opravná daňová přiznání a činit další podobné úkony ve spojení se správou daní. Takové lhůty můžeme najít např. v ustanovení §136, §137 daňového řádu a ve spoustě dalších, které dle mého názoru již není třeba zmiňovat, vzhledem ke zmiňovanému specifickému charakteru celého řízení i příslušného právního předpisu.

Touto krátkou zmínkou o koncentraci v daňovém řízení se dostávám nejen ke konci této podkapitoly, ale i celé kapitoly věnující se koncentraci řízení ve správním procesu a jejím projevům. Troufám si říci, že se mi podařilo vystihnout povahu této zásady a za použití příslušných právních předpisů i judikatury správně popsat i její projevy a důsledky. Na samotný závěr bych se nechal ještě jednou slyšet, když tvrdím, že koncentrace řízení jako taková je institut správnímu právu nepřilíš vlastní, který potřebuje, aby na něm bylo dále pracováno, aby dosáhl úrovně jako např. jeho ekvivalent u práva občanského (kterému se budu věnovat v nadcházející kapitole). I přes tyto a i některé další nedostatky je koncentrační zásada velice účinným nástrojem správních orgánů pro zajištění plynulého a efektivního chodu správního

---

<sup>43</sup> SIVÁK, Jakub. Použití správního řádu v daňovém řízení. In: *Právní prostor* [online]. 2015 [cit. 2016-03-21]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/pouziti-spravniho-radu-v-danovem-rizeni>

řízení a ze své povahy tak může být velkým přínosem pro veřejnoprávní odvětví. Ovšem za předpokladu, že nebude nikterak zneužívána a bude se aplikovat vždy s ohledem a v souladu s ostatními zásadami uplatňovanými ve správním právu – tedy jak se základními zásadami správní činnosti, tak se zásadami správního řízení.

#### 4. Exkurs – zásada koncentrace v civilním soudním řízení

Na úvod této kapitoly se vrátím zpět k výroku, který již zazněl na začátku kapitoly o správním řízení. Zde jsem uváděl, že správní proces vznikl jako alternativa procesů existujících např. v právu občanském a trestním a měl tak doplnit hmotněprávní režim veřejné správy o vlastní veřejnoprávní procesní režim. Není od věci tudíž konstatovat, že např. civilní soudní řízení bylo správnímu procesu alespoň z části vzorem, a můžeme tak u nich shledat určité podobnosti. Mírím tak k faktu, že i v průběhu civilního soudního řízení je uplatňována zásada koncentrace řízení a vzhledem k naznačeným vztahům těchto dvou procesů a zároveň vzhledem k povaze této práce je na místě si obě podoby tohoto principu porovnat.

V následujících dvou podkapitolách se proto budu věnovat jednak popisu koncentračního principu z pohledu občanského práva procesního včetně jeho zákonné úpravy a projevů v řízení samotném, následně se pak zaměřím na rozdíly v užívání koncentrace řízení u obou odvětví práva.

##### 4.1. Koncentrace řízení v civilním soudním řízení

Vzhledem k tomu, že u civilního soudního řízení se na zásadu koncentrace nahlíží v podstatě stejně jako u řízení správního, není třeba si znovu opakovat její definici a charakteristiku, či další podrobnosti z teorie. Rovnou se proto vrhám do zákona č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, což je u civilního práva procesního stěžejní právní předpis upravující právě průběh soudního řízení, ve kterém je obsažena i právní úprava koncentračního principu. Základní úpravu této zásady lze najít v ustanovení §118b a §119a. Obě znění se týkají použití koncentrace v průběhu prvního jednání, dle situace i během přípravného jednání. Zákonem je stanoveno, že účastníci jsou povinni se vyjádřit, popř. uvést relevantní skutkové stavy a provést dokazování nejpozději do skončení těchto jednání, jinak k nim nebude přihlíženo. Jako výchozí je tak nastavena koncentrace úplná, ovšem je možné udělat výjimku a soud může účastníkům stanovit jinou lhůtu (např. pro doplnění svých tvrzení), v tom případě lze pak tento úkon nazvat použitím fakultativní koncentrace.

§118b odst. 1: *„Ve věcech, v nichž byla provedena příprava jednání podle § 114c, mohou účastníci uvést rozhodné skutečnosti o věci samé a označit důkazy k jejich prokázání jen do skončení přípravného jednání, popřípadě do uplynutí lhůty, která jim byla poskytnuta k doplnění tvrzení o skutečnostech významných pro věc, k podání návrhů na provedení důkazů nebo ke splnění dalších procesních povinností (§ 114c odst. 4). Pokud nebyla provedena příprava jednání podle § 114c, mohou účastníci uvést rozhodné skutečnosti o věci samé a*



*označit důkazy k jejich prokázání jen do skončení prvního jednání, popřípadě do uplynutí lhůty, která byla účastníkům poskytnuta k doplnění tvrzení o skutečnostech významných pro věc, k podání návrhů na provedení důkazů nebo ke splnění dalších procesních povinností. K později uvedeným skutečnostem a označeným důkazům smí soud přihlédnout, jen jde-li o skutečnosti nebo důkazy, jimiž má být zpochybněna věrohodnost provedených důkazních prostředků, které nastaly po přípravném, a nebylo-li provedeno, po prvním jednání nebo které účastník nemohl bez své viny včas uvést, jakož i ke skutečnostem nebo důkazům, které účastníci uvedli poté, co byl některý z nich vyzván k doplnění rozhodujících skutečností podle § 118a odst. 1 až 3.*

§119a odst. 1: *„Před skončením jednání je předseda senátu povinen účastníky přítomné při jednání poučit, že všechny rozhodné skutečnosti musí uvést a že důkazy musí být označeny dříve, než ve věci vyhlásí rozhodnutí, neboť později uplatněné skutečnosti a důkazy jsou odvolacím důvodem jen za podmínek uvedených v § 205a. Ustanovení § 118b a § 175 odst. 4 část první věty za středníkem tím nejsou dotčena.“*

K aplikaci koncentrační zásady v průběhu jednání se taktéž váže oznamovací povinnost soudu vůči účastníkům, obecně vyplývající ze znění §5 Občanského soudního řádu, která je speciálně pro provádění dokazování dále upravena v §118a, popřípadě i v §118b a §119a. Ustanovení §118a se vyjadřuje k případům, kdy soud během jednání dojde ke zjištění, že účastník nevyličil všechny rozhodné skutečnosti, nebo že lze projednávanou věc po právní stránce rozhodnout jiným způsobem než podle účastníkovra návrhu, nebo že účastník v průběhu jednání dosud žádné důkazy nenavrhoval. V takových případech je pak stanovena povinnost soudu poučit účastníka o možných následcích, pokud by svá tvrzení nedoplnil. Další úprava poučovací povinnosti soudu je uvedena v §118b odst. 3, která svým zněním odkazuje na dva předchozí, výše citované odstavce týkající se právě užití koncentrace na průběh řízení.

§118b odst. 3: *„Omezení podle odstavců 1 a 2 neplatí v případě, že účastníci nebyli řádně poučeni podle odstavce 2 části druhé věty za středníkem nebo podle § 114c odst. 5.“*

Konečně finálním požadavkem na poučení účastníků je pak ustanovení §119a odst. 1, které jsem již citoval výše, jež ukládá povinnost ještě jednou účastníky upozornit na podmínky uvádění rozhodných skutečností a to před vyhlášením rozhodnutím. Zároveň se díky tomuto ustanovení dostávám k další úpravě koncentrační zásady v civilním soudním řízení, a to její podoby v odvolacím řízení, neboť zmiňovaný paragraf na něj přímo odkazuje.

Pro koncentraci řízení v odvolacím řízení je pak velice důležitý §205 Občanského soudního řádu. Ten uvádí taxativní výčet skutečností a důkazů, které je možné považovat za odvolací důvody, i když nebyly uplatněny v prvoinstančním jednání. Ostatní, zde neuvedené

věci nelze uplatnit jako odvolací důvod a díky tomuto pravidlu tak opět dochází k posílení postavení koncentrační zásady a řízení v prvním stupni.

§205a: *„Skutečnosti nebo důkazy, které nebyly uplatněny před soudem prvního stupně, jsou u odvolání proti rozsudku nebo usnesení ve věci samé odvolacím důvodem jen tehdy, jestliže*

*a) se týkají podmínek řízení, věcné příslušnosti soudu, vyloučení soudce (přisedícího) nebo obsazení soudu;*

*b) jimi má být prokázáno, že v řízení došlo k vadám, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci;*

*c) jimi má být zpochybněna věrohodnost důkazních prostředků, na nichž spočívá rozhodnutí soudu prvního stupně;*

*d) jimi má být splněna povinnost tvrdit všechny pro rozhodnutí věci významné skutečnosti nebo důkazní povinnost, a to za předpokladu, že pro nesplnění některé z uvedených povinností neměl odvolatel ve věci úspěch a že odvolatel nebyl řádně poučen podle § 118a odst. 1 až 3;*

*e) odvolatel nebyl řádně poučen podle § 119a odst. 1;*

*f) nastaly (vznikly) po vyhlášení (vydání) rozhodnutí soudu prvního stupně.‘*

K použití koncentračního principu se ještě vyjadřuje Občanský soudní řád v §175, který se týká směnečného (šekového) platebního rozkazu. Takový platební rozkaz se vydává s patnáctidenní splatností a se stejně dlouhou lhůtou k podání námitek vůči němu, kdy při včasném podání je nařízeno jednání. Při nedodržení této lhůty už se k námitkám nepřihlíží.

#### 4.2. Porovnání správní a civilní koncentrace

Rozhodně nejmarkantnější rozdíl v pojetí koncentrační zásady u práva správního a u práva občanského je možné shledat v rozsahu a podrobnosti zákonné úpravy tohoto principu. Nejde ani tak o počet paragrafů a odstavců, které byly tomuto institutu věnovány, jako spíš o jejich obsah a důslednost v konkrétní úpravě. Vzhledem ke vztahu a stáří dvou stěžejních předpisů těchto odvětví, tedy zákona č. 500/2004 Sb. a zákona č. 99/1963 Sb., je to v podstatě celkem logické. Správní řád je v celku nový či ‚mladý‘ zákon a jak jsem již uváděl, princip koncentrace řízení byl jeden z jeho přínosů do správního procesu, neboť v předcházející právní úpravě byl používán jen velmi omezeně a nebylo tedy třeba podrobnější úpravy. Správní řád tak neměl příliš z čeho čerpat, z čehož může do dnešní doby plynout právě nedostatečná právní úprava, na kterou jsem již upozorňoval v jedné z kapitol. Oproti tomu Občanský soudní řád je zákonem o poznání starším, což pro něj ovšem nebylo na škodu, neboť se za léta jeho účinnosti

stačila velkým množstvím novel změnit či opravit velká část případných nedostatků. Vzhledem k tomuto stavu a i k faktu, že koncentrační zásada byla civilnímu soudnímu řízení známa již z dob Rakouska-Uherska<sup>44</sup>, je přinejmenším očekávatelné a přirozené, že legislativa stačila za tu dobu věnovat příslušnému institutu dostatek pozornosti a náležitě jej upravit v zákoně.

Při srovnání obou přístupů a právní úpravy bych začal úkonem, který v obou případech předchází tomu samotnému uplatnění koncentrace v řízení, a sice poučení či vyrozumění o právech a povinnostech účastníka. Oznamovací povinnost orgánu vůči účastníkovi je zavedena u obou právních odvětví, avšak právo občanské a Občanský řád soudní jsou v tomto ohledu daleko preciznější. Správní řád tuto povinnost zakládá v §4 odst. 2, když ukládá správnímu orgánu dostatečně poučit účastníky řízení o úkonu, který provádí, a o jejich právech a povinnostech. Tato povinnost je tak stanovena obecně a vzhledem k zásadě koncentrace jí pak již není věnována větší pozornost. Výjimkou jsou speciální předpisy (např. zmiňovaný stavební zákon), které ovšem do tohoto srovnání nezahrnuji. Občanský soudní řád oproti tomu ukládá nejen základní oznamovací povinnost, ale vzhledem k povaze a následkům koncentrace řízení je, co se týče provádění dokazování a uplatňování zmiňované zásady, daleko důslednější v poučování účastníků a soudům ukládá další oznamovací povinnosti např. v §119a.

Dalším bodem ke srovnání je už konkrétní uplatnění zásady koncentrace. Společným bodem obou úprav je určitě snaha o posílení postavení prvoinstančního řízení a zamezení zbytečným průtahům v rámci hospodárnosti řízení. Ovšem značný rozdíl je už patrný ze zákonného zavedení tohoto principu. Správní řád uplatňuje koncentraci fakultativní, tedy variantu, kdy je rozhodnutí o jejím uplatnění a o míře tohoto uplatnění ponecháno v kompetenci správního orgánu, který rozhoduje. Vzniká zde tak prostor k dohadům a k diskuzím, do jaké míry může správní orgán takto zasahovat do řízení a může tak docházet ke zbytečným sporům, navíc je potřeba vždy vycházet z příslušné judikatury, které je na toto téma opravdu hodně. Občanský řád soudní oproti tomu sám stanovuje lhůty k uplatnění všech důkazů a podobně, ve všem se vyjadřuje daleko podrobněji a účastníkovi tak dávají mnohem větší jistotu v tom, co se bude v průběhu jednání dít a zároveň mu tak dává větší možnost k přípravě (respektive vzhledem k tomu, jak striktně se vyjadřuje k podmínkám relevantnosti důkazů a dalších podání je vcelku logické očekávat, že účastník se řádně připraví).

Dalším rozdílem je pak situace v odvolacím řízení, popřípadě i před ním. U správního řízení jsem uváděl fakt, že v případě, kdy se účastník proti rozhodnutí odvolá, nemá tento úkon vůči rozhodnutí samotnému odkladný účinek. U civilního správního řízení je tomu naopak –

---

<sup>44</sup> HAMULÁKOVÁ, Klára. Zásada koncentrace řízení a její uplatnění v civilním soudním řízení. Vyd. 1. Praha: Leges, 2010, 191 s. Teoretik. ISBN 978-80-87212-51-6, str. 30-35

dle §206, který je věnován účinkům odvolání, je v případě podání včasného a oprávněného odvolání zamezeno původnímu rozhodnutí, aby nabylo právní moci, do té doby, než bude o věci pravomocně rozhodnuto v odvolacím řízení. Co se týče samotného průběhu odvolacího řízení, oba právní předpisy chtějí zamezit obstrukčnímu jednání před orgánem první instance, a tak stanovují, jaké důkazy jsou v odvolání přípustné. Oba předpisy ovšem naprosto odlišně. Zatímco správní řád konstatuje, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve, Občanský soudní řád jasně vymezuje skutečnosti, na základě kterých lze samotné odvolání vůbec podat. Rozdíl je tedy jasný – správní řád nijak podání odvolání sám nezamezuje, pouze prohlašuje, že k některým věcem nebude přihlíženo. Konkrétně toto ustanovení §82 odst. 4 je ovšem, jak jsem již také uváděl, opět častým střetem diskuzí, do jaké míry ho lze uplatnit. Naproti tomu se Občanský soudní řád staví k této věci naprosto razantně – soudcům dává povinnost účastníky upozornit, že po vydání rozhodnutí již nelze uplatňovat jim známé, ale v řízení neuvedené důkazy jako důvody k odvolání a při jejich uplatnění ani samotné odvolací řízení neumožňuje zahájit. Daleko více tak podtrhuje význam řízení v první instanci jako řízení skutkového<sup>45</sup> a i lépe zabezpečuje funkci principu hospodárnosti. Zároveň vzhledem k propracovanosti zákonné úpravy se tak i vyhýbá značným pochybám o uplatnění zásady materiální pravdy, což u ustanovení správního řádu jednoznačně říci nelze.

Srovnání všech rozdílů mezi těmito předpisy by mohla být věnována samostatná kvalifikační práce, tak obsáhlé by totiž mohlo být popisování všech rozdílů. Dle mého názoru je ovšem toto základní srovnání naprosto postačující. Hlavní rozdíly tedy shledávám v následujících faktorech – podrobnost a preciznost, věk a tradice. V těchto faktorech se správní řád a občanský soudní řád v pojetí zásady koncentrace řízení diametrálně liší. Všeobecně má lepší postavení právě Občanský soudní řád, nicméně se dá očekávat, že v průběhu několika budoucích let bude institutu koncentrace řízení ve veřejnoprávním sektoru věnována pozornost a určitě se dočkáme i mnoha změn, doufám, že k lepšímu, které používání tohoto principu povýší alespoň na srovnatelnou úroveň, jako je tomu v jiných odvětvích práva, ať už tuzemského, či mezinárodního.

---

<sup>45</sup> HAMULÁKOVÁ, Klára. Zásada koncentrace řízení a její uplatnění v civilním soudním řízení. Vyd. 1. Praha: Leges, 2010, 191 s. Teoretik. ISBN 978-80-87212-51-6, str. 116

## Závěr

V závěru své bakalářské práce bych se rád vrátil k otázkám, které jsem vznášel v jejím úvodu, a touto cestou ji tak zhodnotil. Mé otázky směřovali k vlastnostem a způsobům používání koncentrační zásady ve správním řízení a já jsem se během zpracování této práce dobral k následujícím odpovědím.

Princip koncentrace řízení spočívá ve snaze zabránit v průběhu správního procesu jeho zbytečným průtahům a dlouhému trvání ve snaze co nejvíce zefektivnit činnost správních úřadů tak, aby byla posílena jejich důvěryhodnost vůči případným účastníkům ve správním řízení. Důležitým aspektem pro zavedení tohoto principu byla také snaha o upevnění statusu řízení v prvním stupni a zabránění vzniku obstrukčního jednání v jeho průběhu. Z těchto důvodů se současná právní úprava správního procesu značně inspirovala u jiných odvětví práva, ať už v tuzemsku, či zahraničí. Zásada koncentrace řízení se v jeho průběhu projevuje svou restriktivní povahou vůči právům účastníka na vyjádření se k projednávané věci – jednoduše zakládá možnost správního orgánu stanovit účastníkům lhůtu, do které se mohou k věci vyjádřit, a také stanovuje pravidlo, že k později uvedeným skutečnostem již nebude přihlíženo. Svým vlivem zasahuje až do řízení odvolacího, kde omezuje účastníky v provádění dokazování, kdy je nepřipustné, aby navrhovaná tvrzení byla skutkově relevantní, jestliže mohla být uplatněna již za jednání před orgánem prvního stupně. Na toto téma ovšem panují četné diskuze v řadách odborníků.

Nová právní úprava správního procesu, tedy zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, nahrazoval předchozí předpis hned z několika důvodů. Hlavní důvodem byla jeho zastaralá dikce a skutečnost, že úprava některých institutů již nebyla aktuální. Dalším důvodem byla snaha vytvořit takový právní předpis, který by odpovídal současným zahraničním a evropským standardům v odvětví správní práva a správního procesu. Vzhledem k těmto jmenovaným podmínkám se přistoupilo i k lepšímu zpracování zásady koncentrace řízení, která sice byla zavedena již v předchozím zákoně, nicméně byla však využívána jen velmi omezeně a tomuto stavu odpovídala i její konkrétní úprava.

Několikrát jsem se ve své práci zmiňoval a stále probíhajících diskuzích mezi odborníky právě na téma zásady koncentrace ve správním řízení. Rozepře o jejím správném uplatnění vyplývají z povahy tohoto principu a ze zákonné úpravy koncentrační zásady. Nejvíce diskutovaným tématem je její vztah se zásadou materiální pravdy, do jaké míry se ovlivňují a jak do sebe zasahují, také kdy je přípustné s ohledem na zmiňovanou zásadu použít koncentraci řízení, a kdy se naopak jedná o přílišné zasahování do procesních práv účastníka, a dochází tak

k porušování ostatních zásad správního řízení a činnosti správních orgánů. Problém je tak nejspíše obsažen v nedostačující a málo podrobné a důsledné zákonné úpravě, která musí být často vykládána v judikatuře, nejčastěji Nejvyššího správního soudu, aby bylo zřejmé, jak s tímto principem nakládat.

Používání zásady koncentrace v rámci správního řízení považuji za jednoznačný přínos nejen pro proces samotný, ale i pro správní právo jako takové. Ano, je bohužel pravda, že ještě stále není dostatečně zpracován jak v zákonně, tak například v literatuře, sám o sobě je ale vcelku účinným a šikovným nástrojem pro správní orgány, aby upevnili své postavení a zároveň fungovali co nejefektivněji. Dle mého názoru je tedy správné, že nyní i veřejnoprávní sektor zná a používá tento institut. O čem je ale možné ještě polemizovat, je jeho legálnost, respektive jeho vztah s ostatními zásadami a jejich dodržování. Jelikož příliš nekoresponduje se zásadou materiální pravdy a jeho právní úprava mu v tomto ohledu příliš stabilní půdy nedodává, vznikají časté pochyby právě na téma legálnosti tohoto principu. Jsem toho názoru, že svá práva by si měl každý střežit a jestliže je poučen, že při nedostatku součinnosti bude na svých právech omezen, není dle mého názoru prostor pochybovat o legalitě takového rozhodnutí.

Aby ovšem měla tato zásada šanci se řádně ‚uchytit‘ a získala patřičnou důvěru a zamezilo se věčným diskuzím, bude se muset i nadále vyvíjet. Zejména bude třeba věnovat se znovu a lépe její zákonné úpravě, aby se co nejvíce přiblížila standardům tohoto principu u jiných právních odvětví, např. podobě u občanského práva, které bylo v této práci zmiňováno. V nejbližších letech se tak dle mého názoru dá očekávat jistý pokrok, nebo alespoň změna, ať už způsobená přepracováním zákonné úpravy, či argumentací správních soudů. Lze jen doufat, že tento proces povede k ustálení postavení tohoto principu a ten tak bude moci naplno fungovat s tradicí, jako je tomu i jinde.

Na závěr si dovoluji tvrdit, že jsem ve své bakalářské práci vybrané téma vystihl dostatečně dobře a zmínil jsem všechny hlavní vlastnosti a atributy zásady koncentrace řízení. Ovšem stále zůstává pravdou, že pojem koncentrace ve správním právu by si zasloužil daleko kvalifikovanější zpracování v odborné literatuře. Doufám, že se něčeho takového v nejbližší době dočká. Koncentrační zásada je vsutku zajímavé a celkem i obsáhlé téma, kdy je jeho předností také určitá ‚čerstvost‘ či ‚syrovost‘, vzhledem ke stáří a úpravě, a proto se přímo nabízí ke zpracování.

A pokud bych se měl přiklonit k jedné ze stran diskuzí, rozhodl bych se ještě počkat. Oba tábory, ať odpůrci či příznivci této zásady, mají své pádné argumenty, které jim nelze upřít, ani je nijak vyvrátit. Ač já osobně lehce tíhnu ke straně příznivců, rozhodl jsem se zachovat objektivní postoj a tvrdím, že princip koncentrace lze považovat za správný, legální a přijatelný

nástroj správních orgánů k dosažení hospodárnosti řízení, nicméně kvůli chybám způsobeným jeho slabou úpravou a malými zkušenostmi v tomto oboru je třeba tomuto institutu dát ještě čas a věnovat se dále jeho úpravě. Po tomto procesu již nebude pochyb, že existuje hlavně jako nástroj pro službu veřejnosti, nikoli proti ní.

## Resume

My thesis is devoted to the topic of the principle of concentration of proceedings in administrative proceedings and its manifestations in the administrative process. The aim of this study was to describe the characteristics and mode of operation of this principle through legislation and literature to explain how it express itself directly in the administrative procedure and its impact on participants in administrative proceedings.

The work is divided into three main chapters, which are further divided into several sections.

The principle of concentration of proceedings is to diminish the procedural rights of parties to express their views on the matter. Their right to proposing evidence, raising objections and comments is legally possible to restrict by the decision of the administrative authority. This concept was introduced to prevent obstructive conduct during the proceedings before the court of first instance, and thus strengthened its position in the administrative process. While this principle is to function as a tool for the authorities to ensure compliance with the principle of procedural economy, since it is helping eliminate unnecessary delays and cost increases participants.

The principle of concentration of proceedings in the public sector is somewhat new and does not have such a tradition here, as in other areas of law, whether here, at the Czech Republic, or abroad. For this reason legislation of this principle is still quite imperfect and still needs many adjustments to allow this principle to work properly and without any doubt. Until then, it is necessary to obey the relevant and applicable case law when using it, based on the decisions of the Supreme Administrative Court, which is due to its decision a great authority in this area.

On the subject of concentration management in the public sector binds the fact that experts are still discussing among themselves about the nature, legitimacy and legality of this principle. Due quite less-detailed statutory regulation and still unsteady opinion to this principle was not yet processed a large number of scientific publications that would be expressed on this issue.

I personally rather inclined to use of concentration principle, but also contend that it should in the future devote maximum attention and will continue to undergo changes that could then reach a level which achieves its equivalent, for example, in civil law, this principle could thus be absolutely no doubt manage and implemented during the administrative procedure.



## Přehled pramenů

### Monografie

- HAMULÁKOVÁ, Klára. Zásada koncentrace řízení a její uplatnění v civilním soudním řízení. Vyd. 1. Praha: Leges, 2010, 191 s. Teoretik. ISBN 978-80-87212-51-6.
- HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 390 stran. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0.
- JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4
- KINDL, Milan. Základy správního práva. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 298 s. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-190-8.
- KINDL, Milan, Alexander ŠÍMA a Ondřej DAVID. Občanské právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, 415 s. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 80-86898-47-4.
- NEDOROST, Libor a Zdeněk SOVÁK. Správní právo procesní. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 220 s. Komentované zákony (Eurolex Bohemia). ISBN 80-86432-17-3.
- PRŮCHA, Petr a Soňa SKULOVÁ. Správní právo: procesní část. 2. přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 176 s. Edice učebnic Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-1523-3.
- PRŮCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, 464 s. Glosátor. ISBN 978-80-87576-35-9.
- SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.

### Články

- MATES, Pavel. Koncentrační zásada ve správním řízení. In: *Právní rádce* [online]. 2012 [cit. 2016-03-09]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-55114680-koncentracni-zasada-ve-spravnim-rizeni>

- SIVÁK, Jakub. Použití správního řádu v daňovém řízení. In: *Právní prostor* [online]. 2015 [cit. 2016-03-21]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/pouziti-spravniho-radu-v-danovem-rizeni>
- VEDRAL, J. K odvolacímu řízení – vybrané otázky, 2009 [Dostupné z ASPI (ID) LIT33686CZ]

### **Právní předpisy**

- Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení
- Zákon č. 254/2001 Sb., zákon o vodách a o změně některých zákonů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Návrh zákona č. 500/2004 Sb. včetně důvodově zprávy
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
- Zákon č. 184/2006 Sb., Zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

### **Judikatura**

- Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 198/95 ze dne 28.3.1996
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 52 Ca 1/2003 – 77 ze dne 18.11.2003
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 144/2001 – 59 ze dne 18.03.2004
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 136/2009 - 87 ze dne 24.02.2010
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 7/2011 - 48 ze dne 07.04.2011
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 34/2011 – 102 ze dne 14.7.2011
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 136/2012 – 23 ze dne 27.11.2012

### **Internetové zdroje a informační systémy**

- Systém ASPI
- Vyhledávání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu - <http://www.nssoud.cz/>
- Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu - <http://nalus.usoud.cz/>