

O správním řízení

VLADIMÍR NĚMEC

ÚVODEM

1. Je dobře známa a často bývá v procesualistických pracích citována známá teze Karla Marxe, podle které hmotnému právu odpovídají jemu vlastní procesní formy. Jednou z takových existujících procesních forem, prostřednictvím které je realizováno hmotné právo, je i správní řízení.

Správní řízení a jeho právní úprava patří k právním institutům s velmi širokým dopadem. Jde o otázky, s nimiž se ve své rozsáhlé činnosti setkávají prakticky všechny správní orgány, přičemž se správním řízením se současně dostávají do styku i občané nepoměrně častěji než s předpisy, které upravují postup při rozhodování před soudy.

Správní řízení ovšem nemá tak dlouholetou a bohatou tradici, jako řízení soudní. Přesto nelze říci, že by problematika správního řízení stála na okraji pozornosti. V posledních deseti, patnácti letech je správní řízení středem pozornosti v řadě států, a to i z hlediska srovnávacího studia. Jako nepochybně pozitivní jev lze v této souvislosti konstatovat stupeň rozvoje bádání právě v socialistických státech, přičemž obzvláštní pozornost je v posledním období věnována problematice správního řízení v Sovětském svazu (kde se též lze setkat — obdobně jako v polské literatuře — s úvahami, směřujícími k samostatnému odvětví správního práva procesního).

I v Československu má správní řízení a jeho právní úprava svou tradici (též z tohoto důvodu je v základních souvislostech odkazováno i na naši starší literaturu). V roce 1967 — jak známo — byla schválena již v pořadí čtvrtá obecná kodifikace správního řízení. A zejména v souvislosti s touto kodifikací je možno říci, že opět stoupl zájem právní teorie i praxe o otázky správního řízení.

2. Pro zkoumání problematiky správního řízení je nezbytnou primární otázkou vymezení jeho pojmu, který v teorii ani legislativě není chápán jednotným způsobem.¹⁾ V nejširším chápání tu může jít o veškerou správní

¹⁾ K tomu srov. J. Starosciak, Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich panstw socjalistycznych, Warszawa 1968, str. 232 a 233.

činnost, spojenou s realizací právních norem. Může jít o vztahy vznikající v souvislosti s vydáváním normativních aktů, o vztahy vznikající při dozorčí činnosti, ze služebních vztahů, při sporech mezi orgány státní správy a občany či organizacemi, a může jít i o otázky vznikající pouze v rámci vztahů spojených s vydáváním individuálních rozhodnutí správními orgány.

Tato práce vychází z toho, že společného jmenovatele nelze hledat v pojmu proces ve státní správě a přiklání se — v zájmu přesného ohraničení pojmů, shrnujících stejnorodé postupy, jakož i v zájmu odlišení od jiných postupů ve státní správě, z důvodů legislativních i aplikačních — k užšímu pojetí správního řízení; vychází tedy z pojmu právní proces v té základní podobě, jaká se vytvořila v oblasti procesu soudního.²⁾

Předmětem zkoumání v této práci je tedy správní řízení v našem dosavadním (užším) pojetí, podle něhož je správním řízením takový postup (proces), ve kterém se rozhoduje o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech individuálně určených subjektů. Z uvedeného hlediska lze správní řízení charakterizovat jako rozhodování o právních poměrech v daném vztahu správnímu orgánu nepodřízených subjektů (účastníků řízení), probíhajícího v určitých procedurálních formách a jehož výsledkem je individuální správní akt.³⁾

3. Tato práce nevěnuje pozornost otázkám správního řízení jako celku, ani nechce být komentářem jednotlivých ustanovení platné právní úpravy, nýbrž si klade za cíl věnovat pozornost některým teoretickým otázkám správního procesu. A to jednak jeho charakteristickým rysům a jednak zásadám správního řízení. Mezi těmito otázkami existuje i určitá souvislost, neboť zásady správního řízení též podávají resp. doplňují charakteristiku správního řízení a jeho charakteristické rysy naopak ovlivňují některé procesní zásady.

§ 1. CHARAKTERISTICKÉ RYSY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Cílem každého procesu je rozhodnout o právních poměrech, v každém procesu rozhodují státní orgány a na každém je zainteresován stát. V každém právním procesu je stát držitelem rozhodovací moci a současně má též zájem na tom, aby rozhodnutí odpovídalo ustanovením právních předpisů. Důsledkem toho též je, že určité znaky, zásady a instituty jsou společné řízení správnímu i soudnímu. Současně je však též třeba vidět, že existují určitá specifika správního řízení.

²⁾ Podrobnější zdůvodnění takového přístupu je obsaženo v autorově stati K vymezení pojmu správního řízení, Právní obzor 4/1973, kde je též možno srovnat další literaturu, zejména pak K. Tothová, K vymedzení pojmu administrativního konania, Právní obzor 5/1972, jakož i P. Levit, Správní řízení, Acta Universitatis Carolinae 1958, Iuridica III.

³⁾ Bližší rozbor těchto otázek je podán (spolu s příslušnou literaturou) v autorově stati K vymezení předmětu rozhodování ve správním řízení, Správní právo 2/1973.

Povaha správního řízení je ovlivněna zejména následujícími specifickými rysy:⁴⁾

- správní řízení je součástí státní správy jakožto výkonné, nařizovací a organizující činnosti, v rámci které se nerozhoduje pouze o právech, právem chráněných zájmech či povinnostech, nýbrž rozhodování též směřuje k zabezpečení úkolů státní správy svěřených. Přitom správní řízení je toliko jedním z druhů činnosti státní správy (zatímco soudní řízení je prakticky výlučným druhem činnosti soudu);
- správní orgány, u nichž dochází k symbióze procesní činnosti s veškerými ostatními druhy správní činnosti, nejsou nestranným subjektem, nýbrž jako představitelé veřejného zájmu musí zabezpečovat úkoly a právní nároky státu a dbát o respektování celospolečenských zájmů, vyplývajících z právních předpisů. Správní orgán je tedy „stranou i soudcem ve své vlastní věci“;
- nejčastějším typem správního řízení je jednostranný proces, kde ve vztahu ke správnímu orgánu stojí jeden účastník řízení, který o něco žádá a správní orgán rozhoduje o jeho žádosti — uděluje mu oprávnění nebo mu ukládá nějaké povinnosti či omezení. Daleko menší počet případů tvoří procesy dvoustranné, mající odstranit kolizi zájmů mezi účastníky řízení;
- správní řízení je — ve srovnání se soudním procesem — méně formální po procedurální stránce. Přitom ovšem určitá formálnost, nutná v zájmu náležitého zjištění všech skutečností i ochrany práv jednotlivců je nepochybně průlomem do zásadně neformální správy jakožto organizátorské činnosti;
- v důsledku rozmanitosti úkolů a právních poměrů na jednotlivých úsecích státní správy, které nesou tak podrobné procesní unifikační úpravy, jako je tomu u procesu soudního, je často volen způsob zvláštní úpravy správního řízení. V jednotlivých speciálních hmotněprávních předpisech jsou proto obsaženy i některé otázky procesního charakteru, jak si to vyžaduje povaha té které materie. Pokud existuje společná kodifikace správního řízení, má zásadně subsidiární platnost a platí teprve tehdy, není-li zde zvláštní právní úprava.

Z předchozího tedy vyplývá, že charakteristické rysy, ovlivňující povahu správního řízení, jsou zejména dány skutečností, že (A) správní řízení je jedním z druhů činnosti státní správy, (B) postavením správních orgánů a účastníků řízení, (C) typem správního řízení, (D) stupněm formálnosti správního řízení a (E) různorodostí otázek rozhodovaných ve správním řízení.

Vliv specifických rysů správního řízení je nemalý. Přitom se lze ztotožnit s názorem, že správní řízení představuje po této stránce do určité míry méně probádanou pevninu; správní řízení nemá tak hluboké a historické kořeny a dlouholetou tradici zkoumání a rozpracování, jako řízení soudní,

⁴⁾ Československé socialistické správní právo, obecná část, II. díl, Ústav státní správy, Praha 1970, str. 56–58.

jež přitom nemá takový rozsah a pestrost pokrývaných vztahů.⁵⁾ Charakteristickým rysům správního řízení je proto třeba věnovat pozornost s tím, že i když tyto otázky mají primární význam pro právní teorii, nelze přehlédnout ani jejich určitý vliv na legislativu.

A. Správní řízení jako jeden z druhů činnosti státní správy

Správní řízení je součástí státní správy jakožto výkonné, nařizovací a organizující činnosti. Skutečnost, že správní řízení je jedním z druhů správní činnosti, má vliv na správní řízení a jeho juristické rozpracování z hlediska: 1. hodnocení významu a místa správního řízení ve státní správě, 2. charakteru otázek rozhodovaných ve státní správě a 3. okruhu subjektů, které ve správním řízení rozhodují.

1. Názory na význam a místo správního řízení nejsou jednoznačné.

Podle některých názorů důležitost zákonných ustanovení upravujících správní řízení jakožto nástroj zabezpečování zákonnosti státní správy — a zvláště pak nástroj ochrany individuálních práv — má své meze. Tyto meze jsou dány funkcí státní správy, v rámci níž rozsah „nalézání práva“ představuje pouze malou část celkové sféry správní činnosti a kde právní aspekty zdaleka nejsou vedoucí a hlavní. Organizující a operativní funkce a aspekt státní správy omezují judicializaci státní správy a správního řízení. Navíc — správní proces je pouze jediný a nikoliv neefektivnější prostředek zajišťování zákonnosti a individuálních práv ve sféře státní správy, pouze jeden z prostředků celého systému, který zahrnuje zejména přezkoumávání správních rozhodnutí obecnými nebo speciálními soudy, všeobecný dozor prokuratury, podávání neformálních stížností, jakož i různé druhy a typy kontrolní a inspekční činnosti.⁶⁾

Poněkud jiný názorový přístup vychází z toho, že v socialistické správě má vydávání rozhodnutí, týkajících se konkrétních právních poměrů občanů a organizací důležité místo (i když nepředstavuje hlavní a rozhodující část správní činnosti). Důležitost této činnosti je dána nejen širokým rozsahem, ale zejména svými účinky na vytváření právního postavení jednotlivce (organizace). Zákon o správním řízení jako základní procesní předpis pro správní řízení zaujímá důležité místo v systému právních záruk zachování zákonnosti ve státní správě; vytváří nevyhnutelné předpoklady pro to, aby státní správa byla centrem zajišťování zákonnosti správních rozhodnutí již v průběhu samotného procesu vydávání rozhodnutí správními orgány.⁷⁾

Při reálném pohledu na význam a místo správního řízení je sice třeba

⁵⁾ J. Hromada, K některým otázkám správního řízení, Stát a právo 13, str. 159.

⁶⁾ Srov. např. P. Levit, Protection of the Rights of the Individual as a Party to Administrative Proceedings, Bulletin of Czechoslovak Law 1-4/1967, str. 231 a násl.

⁷⁾ Z. Červený, New Rules Governing Administrative Procedure, Bulletin of Czechoslovak Law 1-4/1968, str. 39 a 56.

přisvědčit názoru, že správní řízení nepředstavuje ani jediný ani hlavní druh správní činnosti, na druhé straně je ovšem třeba vidět jeho nikoliv druhořadé místo, k čemuž lze uvést následující.

Počet rozhodnutí vydávaný správními orgány není malý, což staví do poněkud jiného světla podíl správního řízení a veškeré činnosti státní správy. To potvrzují i některé podchycené údaje.⁸⁾

Správní řízení má i své důležité místo v systému záruk zákonnosti v činnosti orgánů státní správy. Řízení, provedené podle příslušných ustanovení správního řádu, zejména s ohledem na uplatnění zásady materiální pravdy, vede k vydání rozhodnutí odpovídajícího skutečnému stavu věci.

Takto, provedené správní řízení plní též důležitou funkci ve vztahu k občanům, což dodává tomuto druhu správní činnosti obzvláštní význam. Takto provedené řízení působí pozitivně na vztahy občanů ke správním orgánům potud, že na každodenní rozhodovací činnosti správních orgánů si občané uvědomují, jakou pozornost věnují orgány socialistického státu všem otázkám, které spadají do jejich působnosti. Důležitost tohoto aspektu je přitom třeba vidět nejen z toho hlediska, že podle přístupu správních orgánů k plnění těchto úkolů si občané činí obrázek o celkové úrovni činnosti správních orgánů (i když takový obraz není zdaleka úplný, občané o něm mají zpravidla bližší a reálnější představu, než o takových otázkách, jako je příprava plánu a projednání rozpočtu, nebo například koordinující funkce rady národního výboru). Důležitost tohoto aspektu je třeba dále vidět i ve výchovné funkci správních orgánů, a to potud, jak v rámci vydávání rozhodnutí ve správním řízení si občané uvědomují relace zájmů jednotlivce a celku v socialistické společnosti.

Správní řízení též plní funkci určitého procesního korektivu v oblasti rozhodování. A to potud, že správní orgán je — v těch případech, kdy hmotné právo umožňuje orgánu určité uvážení — vázán normami správního řízení (srov. např. pravidla pro zjišťování skutečného stavu věci, povinnost správního orgánu dát účastníkovi řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k jeho podkladu a ke způsobu zjištění popřípadě navrhl jeho doplnění, dále povinnost odůvodnit rozhodnutí apod.). Přitom ovšem i v souvislosti s takto pojatou funkcí správního řízení je třeba též vidět, že i procesní právo musí ponechat správnímu orgánu jisté uvážení, neboť není možné ho zcela podrobně svázat (srov. z tohoto hlediska nejen zásadu volného hodnocení důkazů, ale i například skutečnost, že není podrobně upraveno jakými prostředky má v tom kterém případě probíhat zjištění skutečného stavu věci).

Konečně je třeba též vidět význam správního řádu jako jednoho z nástrojů ovlivňujících metody práce správních orgánů. Správní řád svými

⁸⁾ Tak například v průběhu jednoho roku došlo na odbory zkoumaného KNV celkem 4552 podání, kdy se postupovalo podle správního řádu. A i když odbory KNV vystupují v řízení především jako orgány přezkumné, vydal týž orgán ve stejném období celkem 2143 rozhodnutí v první instanci (v průměru tedy více než 8 rozhodnutí denně).

jednotlivými ustanoveními vnáší řád, pořádek do činnosti správních orgánů, určitý systém práce, metodu zkoumání jednotlivých otázek, časový režim a podobně, kteréžto metody činnosti se pak ve svém základu přenášejí i do ostatní činnosti správních orgánů (aniž by ovšem měla být sledována jejich procesualizace).

Z těchto všech aspektů je proto nutno vidět správní řízení při hodnocení jeho reálného místa ve státní správě a má-li náležitě plnit své funkce — věnovat odpovídající pozornost jeho juristickému rozpracování (jak o to zejména šlo při přípravě platného správního řádu).⁹⁾

2. V rámci správního řízení se nerozhoduje pouze o právech, právem chráněných zájmech či povinnostech, ale rozhodování též směřuje k zabezpečení úkolů státní správě svěřených.

Vzhledem k tomu, že ve správním řádu jde o úpravu, usměrňování a regulaci každodenního života v jeho nejrůznějších formách a projevech, nejsou předmětem posuzování při rozhodování ve správním řízení zdaleka jenom otázky právní, nýbrž jsou zkoumány i aspekty jiné. Patří k nim aspekty:

- politické, například zkoumání, zda publikací určitých zpráv byly porušeny zájmy vnitřní nebo zahraniční politiky státu (v souvislosti s rozhodováním o ztrátě oprávnění vydávat periodický tisk);
- morálně politické, např. v souvislosti s habilitačním a jmenovacím řízením a obsazováním volných pracovních míst učitelů vysokých škol;
- ekonomické, například v souvislosti s rozhodováním u stavby, která byla provedena bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním, má být nařízena demolice nebo zda s ohledem na otázky hospodárnosti má a může být vydáno dodatečné stavební povolení;
- technické, například při kolaudačním řízení;
- urbanistické při povolování staveb;
- zdravotnické, například při rozhodování o pracovní neschopnosti;
- vědecké, například v souvislosti se zkoumáním, zda byly splněny věcné a formální náležitosti obhajoby vědecké práce, jakož i obecné podmínky pro udílení vědeckých hodností.

Potom i přezkoumávání rozhodnutí se odlišuje od přezkoumávání některých „ryze právních“ rozhodnutí (například ve věci povolení změny příjmení, či rozhodování ve věcech důchodových), a zejména se odlišuje od oblasti přezkoumávání soudních rozhodnutí. A to potud, že kromě právní stránky (příslušnost orgánů, zákonnost rozhodnutí, jeho náležitosti a podobně) je opět nutno vzít v potaz i jiné, výše uvedené aspekty.

Charakter rozhodovaných otázek konečně též v některých případech má za následek, že rozhodování opouští půdu správních orgánů a přenáší se do oblasti státních organizací (např. ve zdravotnictví).

Konstatované momenty odborné stránky rozhodování (navíc v různých odvětvích státní správy) pak nepochybně ovlivňují juristické rozpracování

⁹⁾ K tomu blíže srov. K. Svoboda, O zdokonalení správního řádu, Právník 4/1966.

správního řízení oproti té podobě, jak se s ní setkáváme v soudních řádech. Například občanské soudní řízení — též s ohledem na převažující deklaratorní rozhodnutí — má těžiště v tom, že určité skutečnosti (práva) jsou tvrzeny nebo popírány a je nutno je zjišťovat složitějším důkazním řízením. Naproti tomu ve správním řízení jde o organizaci chodu života společnosti, o úpravu poměrů týkajících se jednotlivce a společnosti. Proto také komplikovanější důkazní řízení je výjimkou a spíše jde o zkoumání jednotlivých věcných (odborných) momentů. Jejich dokazování má u primárně organizujícího správního práva také jinou podobu a při zjišťování příslušných skutečností je nutno používat též jiných metod a cest, než u konfliktních procesů. Z tohoto hlediska je například možno uvést ohledání jako příznačný důkazní prostředek pro správní řízení, nebo i skutečnost, že znalecký důkaz není pro správní řízení zcela typický, jelikož v osobě správního orgánu je primárně spojena aplikace práva s odborným posouzením věci z hledisek stavebních, vodohospodářských, zdravotních a podobně.

3. V důsledku naposled konstatované skutečnosti — a sice, že při rozhodování ve správním řízení je základem řady rozhodnutí posouzení neprávních, odborných otázek — pak ve správním řízení v řadě případů rozhodují osoby zvlášť odborně způsobilé, osoby, které jsou odborníky v jiné (neprávní) oblasti.

Kromě těchto subjektů je však třeba též vidět, že ve státní správě rozhodují na nejnižším stupni národních výborů, v jeho nejpočetnějších orgánech, volení funkcionáři, tedy rovněž osoby bez právnického vzdělání.

S ohledem na uvedené skupiny nesmí být právní úprava příliš složitá (složitost ztěžuje práci národních výborů, zejména volených funkcionářů, jakož i odborníků z jiných oblastí, kteří ve státní správě rozhodují). V obavě před složitostí však nelze jít do takové jednoduchosti, kde by se ztrácela instruktivnost (návod), žádoucí a nezbytná právě vzhledem k aplikujícím subjektům. Právě těmto subjektům nejsou totiž — na rozdíl od vysokoškolsky vzdělaných právníků, aplikujících procesní předpisy u soudů — známy různé právní instituty a pravidla, která je v řízení nutno důsledně a jednotně uplatňovat.

Skutečnost, že provádění správního řízení není výlučnou doménou právníků, má ovšem vliv nejen na podobu právní úpravy (kde pak nejde jen o vztah míry složitosti a instruktivnosti právní úpravy, ale i o vztah míry složitosti a zabezpečení společenské funkce procesu vůbec), ale přímo se dotýká záruk zákonnosti rozhodování.

B. Postavení správních orgánů a účastníků řízení

Postavení správních orgánů a účastníků řízení je dáno: 1. závislostí řady činností jednotlivého subjektu na rozhodování správního orgánu; 2. úkolem správních orgánů zabezpečovat veřejné, celospolečenské zájmy a 3. pro-

cesními ustanoveními, určujícími postavení obou základních subjektů správního řízení.

1. V moderní společnosti je jednotlivý subjekt — občan, organizace — ve své aktivitě do značné míry omezen, neboť k řadě (pokud ne k většině) činností potřebuje povolení kompetentních státních (správních) orgánů.

V moderním státě je tedy těžiště každodenní činnosti ve státní správě; v nejrozmanitějších sférách života je jednotlivý subjekt tak či onak vázán a odkázán na správní orgány, na jejich rozhodování. Jednotlivý subjekt je ve vztahu k celku, nemůže uskutečňovat nejrůznější formy své aktivity zcela nezávisle a nekontrolovaně. Jeho vztah k celku je z tohoto hlediska zprostředkován existencí správních orgánů, jejichž prostřednictvím jsou regulovány jeho právní poměry, jsou mu přiznávána různá práva, uspokojovány či neuspokojovány jeho zájmy, jsou či nejsou mu ukládány různé povinnosti.

Přitom je třeba též vidět, že státní správa prošla nikoliv pominutelným vývojem.¹⁰⁾ Nejprve se soustředila na otázky policie. Avšak již na začátku tohoto století a zejména pak za I. světové války i v následujícím období začíná státní správa plnit i některé úkoly hospodářského a sociálního charakteru. Základní kvalitativní změny se pak státní správě dostává se změnou společenských poměrů.¹¹⁾ V socialistické společnosti stoupá rozsah úkolů státu, vyplývajících z rozvoje jeho hospodářské, sociální, kulturní a vědecké činnosti. Jednotlivý subjekt samozřejmě disponuje právy, ale nikoliv absolutními. V zájmu celku i ostatních subjektů se musí přizpůsobovat existujícím možnostem a podrobovat potřebným zásahům správních orgánů.

Z hlediska uplatňování správního řízení je přitom třeba vidět, že ve správním právu zákonodárce zdaleka vždy nepostupuje tak, že by přímo v předpise ukládal povinnosti či zakládal oprávnění. Při přiznávání práv či ukládání povinností je totiž třeba v řadě případů zjistit, zda jsou splněny stanovené podmínky, k čemuž dochází právě ve správním řízení. Jinak řečeno, normy správního práva v takových případech upravují resp. vymezují prostor, ovšem pro pohyb v jeho rámci je nezbytné správní rozhodnutí.

2. Správní orgány nejsou při rozhodování nestranným subjektem, nýbrž vystupují v řízení jako soudce ve své vlastní věci, kteroužto vlastní věcí je zabezpečení a realizace veřejných zájmů. (Stranou v této souvislosti budiž ponechána problematika sporného správního řízení.)

Správní orgán rozhoduje ve své vlastní věci v tom smyslu, že rozhodování ve správním řízení je zároveň výkonem působnosti správního orgánu, konkrétní realizací úkolů, které správní orgán na daném úseku státní správy má.

¹⁰⁾ Naposled k tomu Z. Lukeš, Vývoj správního práva a správních vědních disciplín, Správní právo 5/1971.

¹¹⁾ U nás k tomu zejména V. Delong, Obsah pojmu lidově demokratické státní správy, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 2/1960.

V důsledku takto rozdílného postavení správního orgánu v procesu a zároveň také z podstaty správního řízení jako převážně jednostranného procesu vyplývá, že administrativně procesní vztahy se vyznačují určitými vlastnostmi (příznačnými pro administrativněprávní vztahy vůbec), zejména také nadřazeným postavením správního orgánu, který autoritativně a jednostranně rozhoduje a realizuje veřejný (celospolečenský) zájem.

Ve vztahu k takto vymezenému postavení správních orgánů je ovšem třeba si položit otázku, jak chápat funkci realizace veřejných zájmů.

Obecně lze říci, že problematika veřejného, celospolečenského zájmu představuje složitou kategorii. Jde o kategorii v dialektickém smyslu vnitřně rozpornou, zahrnující v sobě celou škálu diferencovaných a mezi sebou si konkurujících zájmů z hlediska jejich priority a hierarchického uspořádání. Přitom hodnocení těchto zájmů právě z naposled uvedeného hlediska je z rozmanitých objektivních i subjektivních příčin v neustálém pohybu. Nelze proto stanovit jednoznačný a bezproblémový návod k tomu, kdy určitý zájem je zájmem veřejným, celospolečenským, resp. v jakém poměru či hierarchii jsou v té či oné konkrétní relaci individuální a celospolečenské zájmy, resp. též různé celospolečenské zájmy. V každém konkrétním případě je proto vždy nutné v první řadě vycházet z příslušného právního předpisu a podle znění jeho příslušných ustanovení pak bedlivě posuzovat, co je veřejný, celospolečenský zájem, tímto předpisem resp. jeho ustanoveními sledovaný a jak s ohledem na něj bude v daném konkrétním případě postupováno.

Je proto jedním z důležitých úkolů materiálního správního práva, aby při tvorbě příslušných hmotněprávních ustanovení bylo vždy jasně uváženo, jaké cíle a zájmy jsou sledovány, aby v rámci toho byla pokud možno jasně, přesně a jednoznačně konstruována příslušná ustanovení a nemusily pak být z důvodu jejich vágnosti dovozovány veřejné zájmy bez opory v právních předpisech až v rámci procesního rozhodování. A na druhé straně také aby takováto vágnost nedávala možnost pro problematické konstruování tzv. veřejných zájmů z hlediska momentálních potřeb rozhodování v jednotlivých případech.

Ve vztahu k takto — hmotněprávně — pojímanému veřejnému zájmu je ovšem též třeba si ujasnit i postavení jednotlivého subjektu.

Zde je třeba vidět, že pro socialistickou demokracii je charakteristické těsné a nerozlučné sepětí sociálně ekonomických, politických a právních záruk. Právní záruky přitom představují nejen normativní zakotvení práv a svobod, ale i jejich uvádění v život v souladu s principy socialistické zákonnosti. Právo na ochranu subjektivních práv je pak ovšem třeba též chápat jako základní princip rozhodovací činnosti orgánů státní správy.¹²⁾

Orgán státní správy je při rozhodování nutně vždy tím „silnějším“, neboť v zájmu společnosti musí docházet k určitému omezení jednotlivého subjektu (musí své jednání přizpůsobit objektivně existujícím potřebám a mož-

¹²⁾ Srov. též N. G. Sališčeva, Graždanin i administrativnaja jurisdikcija, Moskva 1970, str. 4 a 5.

nostem) a určité vztahy dokonce mohou (musejí) vznikat i proti jeho vůli. Tím spíše je ovšem tedy nutné, aby existovaly příslušné prostředky, zaručující uplatnění práv a právem chráněných zájmů jednotlivého subjektu, za jejichž pomoci a též jejich prostřednictvím bude zajištěno vydání takového rozhodnutí, které bude odpovídat právním předpisům, což je plně v intencích socialistického státu. Takovou ochranou se však postavení jednotlivého subjektu ve společnosti nikterak neabsolutizuje, ani se tím neoslabují či dokonce nederogují jeho povinnosti. Cílem je zajistit po všech stránkách odpovídající řešení příslušné záležitosti, zajistit, aby rozhodnutí bylo v souladu s právními předpisy, k čemuž může napomoci i aktivní účast dotčených subjektů.

A právě pro plnění této funkce se vyvinula a i u nás byla akceptována forma správního řízení, jehož ustanovení určují procesní postavení obou základních subjektů řízení.

3. Základní charakteristika postavení správních orgánů a účastníků řízení je dána konstatovanou skutečností, že správní orgány vystupují v řízení jako soudce ve své vlastní věci, kteroužto vlastní věcí je zabezpečování a realizace veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů.

Takovéto postavení správního orgánu vždy současně vyvolávalo v prvé řadě zájem o otázky procesní ochrany druhého subjektu – účastníka správního řízení.

V literatuře se lze setkat s různými přístupy k chápání procesní ochrany účastníků řízení.

Tak například ve vztahu k naší platné právní úpravě bylo konstatováno, že správní orgány v rámci ochrany účastníků řízení mohou např. zahájit řízení (prvoinstanční, obnovu, mimoodvolací), v průběhu řízení umožňují účastníkům řízení plně využívat jejich procesní práva, poskytují jim pomoc a poučení, svým rozhodnutím zasahují vůči rušitelům práv zájmů občanů a organizací.¹³⁾

Z obdobného pohledu jsou uváděna ustanovení, týkající se vylučování pracovníků nebo členů správního orgánu, opatření proti nečinnosti, úpravy odvolacího řízení a posílení právní jistoty v souvislosti s právní mocí vydaných rozhodnutí.¹⁴⁾

V rámci širšího, srovnávacího přístupu, byly podtrženy čtyři hlavní procedurální záruky, a sice nestrannost (zejména ve vztahu k ustanovení o podjatosti), slyšení účastníků správního řízení, odůvodnění rozhodnutí a administrativní přezkoumávání rozhodnutí.¹⁵⁾

V podobě základních požadavků, resp. námětů pro konstrukci právních úprav byly konstatovány takové základní záruky při rozhodování, jako

¹³⁾ Správní řízení (Komentář ke správnímu řádu), TEPS, Praha 1969, str. 18 a 19.

¹⁴⁾ F. Bigo, Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postepowania administracyjnego, Państwo i prawo 3/1960.

¹⁵⁾ Protection of the Citizen in Administrative Procedure (Excluding Judicial Review), XIVth International Congress of Administrative Sciences, Dublin 1968 (Questionnaire).

že zainteresované strany musí být náležitě informovány o předvídaném opatření a důvodech jež k němu vedou, musí mít možnost předložit svůj názor a seznámit se s věcí, musí být vyslechnuty tak, aby mohly přednést své argumenty a protiargumenty, musí mít možnost dát se zastoupit obhájcem či jiným kvalifikovaným zástupcem, musí být vyrozuměny v rozumné lhůtě o rozhodnutích jež byla učiněna a důvodech jež k rozhodnutí vedly. Kromě toho by pak podle uvedených závěrů bylo vhodné zavést v rámci státní správy instituci zajišťující jednoduché mimosoudní odvolání, které by bylo levné a bylo s to napravit omyly či zneužití moci ze strany správních orgánů.¹⁶⁾

V souvislosti s podobnými přístupy je ovšem třeba vidět jedno (bez ohledu na to, že již tradičně v naší úpravě existující ustanovení jsou někde uplatňována teprve ve formě námětů či požadavků). Takovéto přístupy sice věnují pozornost důležité otázce, postavení účastníka řízení, nepodávají ovšem úplnou charakteristiku správního řízení, protože opomíjejí procesní postavení správního orgánu. V rámci výše uvedeného přístupu k problematice postavení správního orgánu a účastníků řízení je proto nutno za účelem charakteristiky správního řízení věnovat pozornost procesním ustanovením, určujícím postavení správního orgánu.

I této problematice byla již v literatuře věnována pozornost, a to opět z hlediska vytypování institutů, sloužících k ochraně zájmů společnosti. Mezi základními instituty, sloužící ochraně zájmů společnosti, byly zařazeny takové, jaké představuje přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení, přezkoumávání rozhodnutí na základě protestu prokurátora, jakož i komplex ustanovení, směřujících k zajištění průběhu a účelu řízení.¹⁷⁾

Co lze uvést k takto vytypovaným ustanovením, respektive k přístupům, s nimiž se lze setkat.

V prvé řadě tolik, že nepodávají úplný přehled o postavení ani účastníka správního řízení, ani správního orgánu, jak to lze doložit i na naší platné právní úpravě.

Tak z hlediska postavení účastníka řízení je třeba vidět i další ustanovení, a sice většinu ustanovení základních pravidel řízení, ta ustanovení o příslušnosti, jež ukládají, aby příslušnost byla nadále obsažena v právních předpisech majících sílu zákona, ustanovení o možnosti postoupit věc k vyřízení orgánu, v jehož obvodu má účastník řízení pracoviště nebo přechodný pobyt, rozšíření pojmu účastníka řízení — až do té doby, než se prokáže opak — i na subjekty tvrdící, že rozhodnutím mohou být dotčeny, dále pravidla o ustanovení opatrovníka, možnost zastupování společenskou organizací, uvědomění o zahajování řízení, pomoc účastníkům při odstraňování nedostatků podání, povinnost postoupit podání příslušnému orgánu, nahlížení do spisů, prominutí zmeškání lhůty, úpravu sou-

¹⁶⁾ Závěry Evropské konference právníků na téma Jednotlivec a stát, Právník 6/1969, str. 485.

¹⁷⁾ W. Brzezinski, Ochrona interesu społecznego w kodeksie postępowania administracyjnego, Państwo i prawo 3/1961.

činnosti při zjišťování podkladů pro rozhodnutí, možnost odepření svědecké výpovědi, předložení listiny či ohledání v případě nebezpečí trestního stíhání osoby povinné k uvedeným úkonům nebo osob jí blízkých, ustanovení o odůvodňování rozhodnutí a vůbec o jeho náležitostech, zejména o poučení o odvolání (též ve vazbě na možnost účinně podat opravný prostředek po lhůtě pokud poučení chybí nebo je nesprávné), zásadně písemné oznamování rozhodnutí a podobně. Zvláštní místo v ochraně práv účastníků řízení představuje pochopitelně vůbec již samotná existence správního řádu jako regulace, s dodržováním jejích pravidel i ze strany správních orgánů je možno počítat. A konečně je možno vidět ochranu práv účastníků i v konstrukci vztahu správního řádu ve vztahu ke zvláštním předpisům o správním řízení pokud vychází z toho, že odchylky ve zvláštních předpisech musí mít zákonný podklad v případě, že se podstatným způsobem dotýkají postavení účastníka řízení, resp. že představují podstatné zásahy do základního režimu procesu, vyplývajícího ze správního řádu.

Pokud pak jde o procesní postavení správního orgánu, je třeba rovněž vidět i další ustanovení, a to zejména ustanovení o povinnosti účastníků řízení spolupracovat se správními orgány v průběhu celého řízení, zvláštními právními předpisy upravenou zásadu koncentrace řízení, ochranu státního, hospodářského a služebního tajemství jakož i zákonem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti v souvislosti s nahlížením do spisů a s prováděním důkazů, přerušení řízení v případě nedostatků podání, ukládání náhrady zaviněných nákladů řízení, povinnosti ukládané v zájmu zajištění důkazního řízení (povinnost svědecká, ediční, strpět ohledání), jakož i možnost obnovy řízení nařízené správním orgánem je-li na přezkoumání obecný zájem.

Tolik k prvému problému základní výše podané klasifikace.

I po provedeném doplnění je ovšem patrné jedno. Uvedenou klasifikaci na ustanovení, směřující buď k ochraně zájmů jednotlivce nebo společnosti nelze absolutizovat v tom smyslu, že by bylo možné vždy o dotyčném institutu říci, že plní jednoznačně tu či onu funkci. Tak například bude i v zájmu společnosti nahrazení nečinného orgánu, přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení zabezpečuje z hlediska své funkce primárně ochranu zájmů společnosti, avšak z hlediska jeho právní úpravy musí být současně pojato tak, aby respektovalo právní jistotu občanů (nehledě již na zcela jiný pohled na tuto relaci, daný odlišností mezi jednostranným a dvoustranným procesem). Reflex do této sféry má i přezkoumávání rozhodnutí na základě protestu prokurátora byť je zpravidla uváděno mezi instituty druhé skupiny, obnovu řízení je třeba vidět nejen jako prostředek účastníka řízení, ale i jako prostředek právního orgánu, rovněž tak jednotlivá ustanovení o důkazech sledují jak zájmy společnosti (stanovení povinností k provedení důkazů v zájmu zjištění skutečného stavu věci — což opět není bez významu i z hlediska účastníka resp. účastníků), tak i zájmy jednotlivce (možnost odepření požadované součinnosti). Na druhé straně je zase třeba vidět, že i v rámci opatření, přijímaných k zajištění průběhu

a účelu řízení, jsou respektována práva občanů ať již stanovením podmínek pro předvedení nebo uložení předběžných opatření. Konečně lze též dovést, že prováděná klasifikace ustanovení na dvě skupiny zájmů se může lišit i podle charakteru toho kterého konkrétního případu: pořádková opatření mohou směřovat proti účastníkovi řízení, nebo naopak proti jinému subjektu, jehož úkon v řízení je v zájmu účastníka, a podobně.

Bylo by tedy možné uzavřít s tím, že jednotlivá ustanovení — ať již ta, která lze beze zbytku zařadit do té či oné skupiny, či ta, jejichž charakter je z hlediska uvedených funkcí smíšený — směřují k tomu, aby bylo vydáno rozhodnutí odpovídající skutečnému stavu věci a právním předpisům. Vydání takového rozhodnutí je pak nepochybně jak v zájmu společnosti, tak i v zájmu subjektů, jichž se to které rozhodnutí týká.

K právě podanému závěru je ovšem nutno dodat ještě jedno. Přes významná procesní ustanovení, určující postavení účastníků řízení (zajišťující jejich součinnost a směřující tak k ochraně jejich práv), jde ve státní správě o rozhodování o otázkách, které jsou již svou základní podstatou otázkami celospolečenskými, a proto v rámci zájmu, který je na jejich rozhodování, musí být pro toto rozhodování vytvořeny i náležité předpoklady z hlediska procedurálního na straně správního orgánu. Konkrétně se to promítá zejména v právní úpravě dokazování, v možných zásazích správního orgánu do pravomocných rozhodnutí, ale například i stanovením zásady koncentrace u některých zvláštních druhů správního řízení.

C. Typy správního řízení

1. Povaha správního řízení je dále ovlivněna tím, že toto řízení není stejnorodé, není jednotného typu, ale že se ve správním řízení setkáváme jak s procesem jednostranným, tak s procesem dvoustranným. (Tato skutečnost má pak za následek, že uplatnění některých procesních zásad není ve správním řízení tak vyhraněné a jednoznačné, jako u soudních procesů.¹⁸⁾

Ve státní správě jsou typické vztahy, kde orgán státní správy je v relaci k účastníkovi řízení současně „stranou i soudcem“. Vedle toho se ve správním řízení řeší i vztahy konfliktní, kde proti sobě stojí dva subjekty, uplatňující navzájem protichůdné zájmy na vzájemně rovnocenné platformě. Zde se orgán, vykonávající státní správu, ocitá vůči účastníkovi resp. vůči účastníkům řízení v pozici soudce mezi spornými stranami. Dále se ve správním řízení setkáváme i s kategorií, kde je sice rozhodováno o otázce administrativněprávní, v řízení vystupují účastníci řízení s protichůdnými zájmy, ale v rámci toho vstupují do řízení i otázky občanskoprávní (o nichž může být v řízení dosaženo dohody). Děje se tak z hlediska urychlení řízení a dosáhne se tím též toho, že účastníkovi řízení bude od počátku patrné, že eventuálně musí počítat i s občanskoprávním řízením (například při občanskoprávních námitkách souseda ve stavebním řízení).

¹⁸⁾ J. Hromada, K některým otázkám správního řízení, Stát a právo 13, str. 162.

Takovéto spojování je ovšem možné pouze na základě výslovného ustanovení právního předpisu.

Pokud jde o okruh otázek rozhodovaných ve správním řízení, je tedy možno rozlišovat

- řešení otázek administrativněprávních a to jednak v procesech jednostranných a jednak v procesech dvoustranných (např. ve stavebním řízení);
- rozhodování sporů svěřených správním orgánům (zejména například o náhradě škody).

V souvislosti se sporným řízením se objevují dvě otázky.

Prvou je otázka příslušnosti k projednávání takových sporů, a sice z toho hlediska, zda projednávání sporů má být vůbec svěřeno správním orgánům. K tomu jen tolik, že výhody i nevýhody úprav, kdy správním orgánům je svěřeno rozhodování sporů, byly již v literatuře konstatovány, včetně příslušných námětů de lege ferenda.¹⁹⁾ Tato problematika navíc přesahuje rámec této práce a proto jí v dalším nebude věnována pozornost.

Druhou otázkou pak je otázka charakteristických rysů sporného řízení zejména z toho hlediska, zda pro tento typ řízení nemají platit určitá speciální ustanovení (jiné zásady), jinak řečeno, zda se tento typ procesu nemá odlišovat od jednostranného řízení.

K této otázce je nutno říci, že rozdílné povaze jednostranného a dvoustranného správního procesu a případným důsledkům v právní úpravě byla již v minulosti věnována pozornost. Při projednávání zákona o organizaci politické správy se vyskytly návrhy, že při úpravě správního řízení (právní úpravy z roku 1928) by měl být činěn zásadní rozdíl mezi věcmi, kde je dotčen veřejný zájem a věcmi, při nichž jde jenom o záležitosti stran — asi v podobném smyslu, jako to přichází v úvahu v řízení soudním u civilního řádu soudního proti trestnímu řízení a řízení nespornému. Bylo však konstatováno, že toto pojetí správního řízení by nebylo ve shodě s dosavadním stavem, kde nebylo rozdílu v řízení, ať šlo o věci veřejného zájmu či jenom o věci stran, což je již patrné z toho, že se řízení u politického úřadu zahájí k návrhu stran nejen ve věcech toliko jich se dotýkajících, nýbrž i ve věcech veřejného zájmu. Ostatně bylo též konstatováno, že případy ve správním řízení, v nichž by nebyl veřejný zájem vůbec účasten, jsou zcela řídké.²⁰⁾

Takto jednoznačný přístup může být ovšem problematický. Bylo by třeba alespoň uvážit, zda diferenciací mezi sporným a nesporným řízením by neměla být promítnuta do otázky a úpravy náhrady nákladů řízení, a to v tom smyslu, že pro prvý z uvedených typů by mohla platit určitá analogie první úpravy těchto otázek v té podobě, s jakou se setkáváme v občanských soudních řádech. Byla by pak tomu, kdo ve věci měl úspěch, přiznána náhrada nutných nákladů. Pokud by uplatněný nárok byl přiznán

¹⁹⁾ Naposled J. Hrdlička, *Zákonná úprava civilní soudní pravomoci ve světle teoretických úvah*, Acta Universitatis Carolinae 1970, Iuridica 3.

²⁰⁾ Všeobecná část Důvodové zprávy ke správnímu řádu z roku 1928.

pouze částečně, mohl by správní orgán určit výši náhrady nákladů poměrně, případně vyslovit, že náhrada nákladů nebude přiznána a že každý účastník bude hradit sám své náklady.

Ze širšího aspektu by bylo třeba též uvážít otázku, zda rozdílnost typů správního řízení by neměla být promítnuta i do právní úpravy dokazování. K uvážení této otázky je ovšem nutno přistoupit z hlediska širších souvislostí a předeslat několik výchozích poznámek obecnějšího charakteru.

2. Každé procesní řízení je ovládáno určitými zásadami, které jsou pro to které řízení charakteristické.²¹⁾

Právní řízení může být započato buď z vlastní iniciativy projednávajícího orgánu, nebo může být započato jen na podnět toho, kdo žádá o autoritativní aplikaci práva. Jsou možná i taková řízení, která je možno započít jak na návrh, tak z vlastního podnětu orgánu. Tak vznikají zásadně dva protikladné principy. Princip oficiality a princip dispoziční.

V řízení, které může být započato z vlastního podnětu orgánu, musí všechny nutné poznatky, potřebné k tomu, aby mohl řízení provést, učinit z vlastní iniciativy sám orgán. Naproti tomu v řízení, které je možno započít jen na návrh oprávněného, musí návrhovatel vždy uvést nějaké skutečnosti k odůvodnění toho, proč návrh činí. Tak vzniká další dvojice protikladných principů, a to princip vyhledávací neboli vyšetřovací, a princip projednací.

Tam, kde je řízení zahajováno z vlastního podnětu orgánu, tedy oficiálně, musí platit zásada vyhledávací, protože nelze činit některého z účastníků procesně odpovědným za to, bude-li nebo nebude-li učiněn určitý poznatek o skutečnosti. V jiných řízeních, kde se zahajuje řízení jen na návrh, platí zásada projednací. Tam musí účastníci pomáhat orgánu opatřit potřebné poznatky o rozhodné skutečnosti. Nepovede-li se to orgánu opatřit jinak, pak nepříznivý důsledek musí stihnout toho účastníka, který měl pomoci takový poznatek učinit (tzv. důkazní břemeno).

Potud tedy obecně, a nyní k této problematice z hlediska správního řízení.

Podnět k zahájení správního řízení může vycházet buď od správního orgánu nebo od účastníka řízení.

Ve správním řízení jde o právní vztahy v oblasti státní správy, kde uskutečňování jednotlivých úkolů nemůže být ponecháno na vůli účastníků řízení, nýbrž musí být věcí a povinností správního orgánu. Při zjišťování podkladů pro rozhodnutí se tedy přihlíží nejen k tomu, co přednesli účastníci řízení a ne pouze k důkazním prostředkům, které navrhli a předložili. Zjišťování podkladů pro rozhodnutí však také není ani pouze věcí správního orgánu, nýbrž správní řád počítá se vzájemnou součinností obou subjektů — správního orgánu i účastníků řízení.

V rámci této součinnosti je uloženo správnímu orgánu, aby zjistil vše-

²¹⁾ Dále srov. J. Fiala, Pojem důkazu ve smyslu procesním, Stát a právo 13, str. 9—12.

chny skutečnosti závažné pro rozhodnutí (správní orgán je povinen přesně a úplně zjistit skutečný stav věci a za tím účelem si obstarat potřebné podklady pro rozhodnutí), a aby na základě návrhů účastníků řízení, zejména pokud jde o důkazy, doplnil podklad rozhodnutí (přitom není vázán jen návrhy účastníků řízení) do té míry, aby mohl být spolehlivým základem pro rozhodnutí.

Této povinnosti ho nezavazuje ani ustanovení, podle kterého je účastník řízení povinen navrhnout na podporu svých tvrzení důkazy, které mu jsou známy.

Takto legislativně pojatá problematika dokazování byla předmětem pozornosti ještě před nabytím účinnosti správního řádu. Tehdy bylo například též konstatováno, že návrh zákona neřeší jednoznačně otázku důkazního břemene ve správním řízení; nevyslovuje na jedné straně ani zásadu in dubio pro reo, ani na druhé straně že ten, kdo něco tvrdí, je povinen to dokazovat.²²⁾

Naznačené problémy důkazní povinnosti a důkazního břemene nezůstaly stranou pozornosti ani v odborné literatuře.²³⁾

V návaznosti na konstatovaná ustanovení bylo zejména dovozeno, že je v jejich vzájemné souvislosti nelze vykládat jinak, než že správní řád vychází z neomezené povinnosti správního orgánu, který koná řízení, opatřit ex officio potřebné podklady pro rozhodnutí, tedy v podstatě ze zásady vyhledávací.

Podle toho jestliže účastník řízení nesplní povinnost navrhnout důkazy, které mu jsou známy, nezavazuje to správní orgán nijak jeho povinnosti zjistit vše potřebné pro rozhodnutí.

Povinnost zjišťovat ex officio vše pro rozhodnutí nelze však dobře žádat na správním orgánu v těch věcech, kde se řeší otázka, která se svou povahou blíží sporům podle občanského soudního řádu. Chtěl-li toto zákonodárcé vyjádřit ustanovením o povinnosti účastníka řízení navrhnout důkazy mu známé a tak pro tyto věci stanovit důkazní povinnost a důkazní břemeno ve smyslu chápaném v občanském soudním řízení, pak to neučinil jasně.

K odstranění dosavadních nejasností v otázce důkazní povinnosti a důkazního břemene tedy nový správní řád podle citovaného názoru nepřispěl.

V dalším pak citovaný autor dospívá k závěru, že případy, projednávané ve správním řízení, by měly být rozděleny do tří skupin. V první řadě na ty, ve kterých musí platit zásada vyhledávací toho obsahu jako v trestním řízení a pochybnost o skutkových okolnostech bude nutno vykládat ve prospěch toho, proti němuž řízení směřuje. Tak tomu bude zejména tam, kde půjde o jednostranné zásahy proti účastníkům (rozkazy, zákazy zasa-

²²⁾ Srov. Informaci o diskusním semináři v časopise Právník 4/1967.

²³⁾ A. Růžek, Povinnost dokazovat a důkazní břemeno, Stát a právo 13, str. 126–128. Srov. též ohlas na dále obsažené vývody v recenzi Komentáře ke správnímu řádu (Z. Lukeš), Socialistická zákonnost 11–12/1969, jakož i v publikaci V. Hutta – D. Nikodým, Nová úprava správního konania, Bratislava 1970, str. 110.

hující do právní sféry účastníka). Druhou skupinu tvoří případy, ve kterých bude muset platit zásada projednací a důkazní povinnost a důkazní břemeno toho obsahu, jako je tomu v občanském soudním řádu. Do třetí skupiny třeba pak zahrnout případy, kdy se řízení zahajuje jen na návrh účastníka řízení a účastník se domáhá výhody pro sebe; i zde by měl mít účastník důkazní povinnost a důkazní břemeno. Stanovit blíže, ve kterých druzích věcí projednáváných ve správním řízení, by se mělo postupovat tím či oním způsobem, by mělo jasně vyplývat ze zákona o správním řízení, popřípadě ze zákonů upravujících otázky, které se ve správním řízení projednávají.

Potud výše citovaný názor.

V základní shodě s ním je i další příspěvek, obsažený v téže publikaci.²⁴⁾ Podle něho je pro otázku, koho stíhá důkazní břemeno ve správním řízení na prvním místě rozhodující, zda k zahájení řízení došlo na základě zásady oficiality, nebo zda jde o případy, kdy se řízení zahajuje výhradně na návrh účastníka, který se něčeho domáhá výlučně ve svém zájmu popřípadě ve svůj prospěch. Je-li možnost vyhovět takovému požadavku účastníka vázána na splnění určitých podmínek nebo předpokladů, pak stíhá důkazní břemeno zásadně účastníka-žadatele, i když je třeba připustit, že správní orgán má možnost zjistit si jejich existenci i jinak. Povinnost k tomu mu asi ukládat nelze, stejně jako asi nepůjde ukládat účastníkovi obstarat podklady, které směřují proti jeho zájmům v řízení. V případech řešení konfliktu mezi více účastníky bude důkazní břemeno stíhat toho, kdo se určitých skutečností dovolává. V případech stíhání správních přestupků je pak situace shodná jako v trestních případech soudních a patrně stejná situace je tu i v případech, kde správní orgány ukládají jiná sankční opatření, která nemají trestní charakter. To platí v podstatě i všude jinde tam, kde se rozhoduje v řízení prováděném na podkladě oficiality a účastníkovi se ukládají určitá plnění, závazky nebo povinnosti.

Jaké stanovisko zaujmout k uvedeným vývodům.

Pro dokazování ve správním řízení je zřejmě rozhodující, že se v tomto řízení zásadně jedná o zájmy a potřeby veřejné a o vztahy jednotlivých subjektů k nim. Jelikož ochrana veřejných zájmů je svěřena správním orgánům, projednávání příslušných záležitostí těmito orgány se liší od obdobného projednávání jiných záležitostí soudy. Na rozdíl od nich jde ve státní správě o to, aby z úřední moci bylo rozhodnuto o právech a povinnostech, ale primárně též o to, aby jednotlivé otázky byly posouzeny z hlediska možností a potřeb, a to též pokud jde o již výše rozebíranou relaci zájmů společnosti a zájmů jednotlivce. Nemůže tudíž být činnost správních orgánů ponechána závislou pouze na návrhové součinnosti účastníků, nýbrž řízení musí být provedeno takovým způsobem, aby byl zjištěn skutečný stav věci.

Takováto koncepce byla uplatňována již v naší starší literatuře.

Tak například bylo konstatováno, že je třeba vycházet z faktu, že správní

²⁴⁾ J. Hromada, K některým otázkám správního řízení, Stát a právo 13.

orgán má pečovat o to, aby imperativům objektivního práva bylo bezpodmínečně vyhověno. Nutným důsledkem tohoto požadavku je tedy zásada oficiality a z ní plynoucí zásada vyšetřovací a materiální pravdy, neboť správní orgán jen tehdy splní řádně svůj úkol, když svou činnost opírá o skutečnosti objektivně správné.²⁵⁾

Zdá se tedy, že je nutno vycházet z následujícího.

Pokud jde o jednostranné správní procesy, jedná se buďto o práva nebo povinnosti ve vztahu ke státní moci. Pokud má správní orgán jako reprezentant státní moci přiznat nějaké oprávnění, musí zjistit, zda je to možné, zda jsou splněny všechny stanovené podmínky, zda pro přiznání dotyčného oprávnění existují předpoklady. Příslušná zjištění tu proto nemůže správní orgán ponechat pouze žadateli o udělení patřičného oprávnění. Pokud naopak je ukládána nějaká povinnost, je to povinnost, jejíž plnění má správní orgán zajistit z titulu reprezentanta celospolečenských zájmů, obsažených v právních předpisech a proto rovněž musí sám náležitě zjistit skutečný stav věci, aby uložil takovou povinnost a v takovém rozsahu, aby náležitě zabezpečil právem stanovené potřeby a požadavky. Je tedy v obou uvedených případech zainteresován na zajištění veřejného zájmu. Ani zájem individuální, reprezentovaný účastníkem řízení, tu však nezůstává bez vlivu. V prvním případě jsou uplatňovány skutečnosti (důkazy), směřující k podpoře žádosti o udělení oprávnění (nikoliv pochopitelně proti). V druhém případě zase naopak jsou zřejmě zásadně uplatňovány důkazy, směřující proti zamyšlenému uložení povinnosti.

Pokud pak jde o dvoustranný správní proces v relaci nadřazenosti a podřazenosti, je situace obdobná s předchozí potud, že ani zde — z titulu zúčastněného veřejného zájmu — nemůže správní orgán zůstat stranou při zjišťování skutečností. Rozdíl je však v tom, že účastníci řízení uplatňují důkazy, které mají doložit jejich prioritu (v relaci s druhým účastníkem) ve vztahu k právu a správní orgán zde působí jako rozhodčí. I zde však přihlíží k veřejným zájmům, upraveným právními předpisy.

Z uvedených hledisek by proto u správních orgánů měla převažovat zásada vyhledávací.

Na druhé straně u dvoustranných sporů by neměly existovat difference od civilního procesu.

A tímto konstatováním lze uzavřít odpověď na shora položenou otázku, a sice zda rozdílnost typů správního řízení by neměla být promítnuta i do právní úpravy dokazování.

D. Stupeň formálnosti správního řízení

Socialistické právo je svou podstatou programově antiformalistické v tom smyslu, že cílevědomě odstraňuje samoučelný formalismus.

Totéž platí i pro správní řízení — z tohoto hlediska je například možné

²⁵⁾ J. Hoetzel, Řízení správní (nástin), díl I, Praha 1920, str. 8.

srovnat to ustanovení platného správního řádu, podle kterého se podání posuzuje podle jeho obsahu a nikoliv tedy podle formálního označení.

V souvislosti se správním řízením však bývá ještě více akcentována teze o jeho neformálnosti. V této souvislosti je si proto třeba ujasnit podstatu této problematiky, a to též s ohledem na to, v jakém smyslu lze hovořit o neformálnosti správního řízení jako o jednom z jeho charakteristických rysů.

Správní řízení je právem procesním. Procesní právo je právem formálním a proto i ve správním řízení je nutno v zájmu rozhodování respektovat příslušné procesní formy, směřující k tomu, aby — stručně řečeno — byl zjištěn skutečný stav věci a aby bylo vydáno rozhodnutí, které je po všech stránkách v souladu s právními předpisy, chrání zájmy státu a společnosti, ale i práva a zájmy občanů a organizací (jak to také vyplývá hned z úvodního ustanovení základních pravidel řízení, obsažených v platném správním řádu).

V důsledku takto postavené funkce správního řízení je proto třeba též čelit tomu, aby se organizátorské a operativní metody práce, spojené se zajišťováním různých úkolů orgány státní správy nepřenesly i do oblasti rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech občanů a organizací jako odlišné mocenské funkce státní správy a aby vyniknutím a zdůrazněním specifických rysů správního řízení se dostalo náležitého místa a pozornosti péče o práva občanů socialistického státu, o zabezpečení socialistického právního pořádku ve společenských vztazích.

O úplné neformálnosti správního řízení nelze tedy hovořit. Je ovšem otázkou, zda správní řízení je či není méně formální v relaci k řízení soudnímu. Ani zde není odpověď zcela jednoznačná.

Na podporu teze o nižším stupni formálnosti bývají uváděna srovnání rozsahu správního řádu a například občanského soudního řádu. Pokud zůstaneme u platných československých úprav, je jednoznačné, že občanský soudní řád je předpisem podstatně rozsáhlejší. V poněkud jiném světle se však již tato otázka bude jevit, připomeneme-li si například značně podrobně rozpracovaný (a tedy i rozsáhlý) jugoslávský správní řád. (Zde ovšem nelze nepřipomenout, že i tento předpis je méně rozsáhlý, než občanský soudní řád dané země, a vůbec již nelze přehlédnout, že v pojetí právních úprav — stupeň jejich propracovanosti a detailnosti — se mezi jednotlivými socialistickými zeměmi projevují určité rozdíly.) Co je ovšem zase z druhého pohledu nutné v této souvislosti uvést je skutečnost, že na rozdíl od komplexního občanského soudního řádu je ve správním řízení poměrně rozsáhlá procesní úprava obsažena i ve zvláštních předpisech o správním řízení.

Jako zcela jednoznačné se nejeví ani srovnání jednotlivých procesních institutů, neboť základní procesní instituty jsou ve správním řádu i v soudních řádech shodné. Pokud tomu tak v některých případech není, je to buď důsledkem jiné konstrukce procesu (srov. např. stížnost pro porušení zákona a řízení o protestu prokurátora), nebo přístupu k právní úpravě (v naší platné právní úpravě není známa forma usnesení pro rozhodování

o procesních otázkách, zatímco v platném polském správním řádu obsažena je).

Přesto však lze ve správním řízení konstatovat možnost (doložitelnou i většinou existujících správních řádů) méně detailního rozpracování některých formálních (procesních) otázek a i v tomto smyslu též hovořit o menším stupni formálnosti správního řízení ve srovnání se řízením soudním. A to zejména pokud jde o takové instituty, jako je ústní jednání a dokazování. Možnost, nebo přesněji řečeno postačitelnost základní detailně procesně nerozpracovávané právní úpravy tu vyplývá z předchozích, výše rozebíraných charakteristických rysů správního řízení. A to hlavně z charakteru rozhodovaných otázek, při jejichž rozhodování není těžiště v tom, že by některé skutečnosti byly tvrzeny nebo popírány a bylo by je nutno zjišťovat složitějším důkazním řízením (včetně znaleckých důkazů), jakož i dále ze skutečnosti, že řada rozhodnutí nevyžaduje ústního jednání za přítomnosti účastníků řízení a dalších subjektů, což je též důsledkem převažující jednostrannosti správního řízení a možnosti správního orgánu rozhodnout přímo na základě podání účastníka řízení.

Právě konstatovanými skutečnostmi je tedy dána možnost méně formálnějšího rozpracování procedurálních otázek ve správním řízení. Určitá nutnost vyjít z dané možnosti a detailně, rozsáhle a do zbytečných formálních podrobností nerozpracovávat právní úpravu správního řízení je pak z druhé strany dána již rovněž výše konstatovaným okruhem subjektů, které ve správním řízení rozhodují (volení funkcionáři, odborníci v jednotlivých odvětvích státní správy), kterým má být procesní úprava — při respektování funkce návodu, vyjasňujícího všechny nezbytné otázky — přístupná.

E. Různorodost otázek rozhodovaných ve správním řízení

V důsledku rozmanitosti úkolů a právních poměrů na jednotlivých úsecích státní správy, které nesnesou tak podrobné procesní unifikace jako je tomu u řízení soudního, je často volen způsob zvláštní právní úpravy správního řízení a v jednotlivých speciálních hmotněprávních předpisech jsou obsaženy i některé otázky procesního charakteru, jak si to vyžaduje povaha té které materie.

Dochází tak k modifikaci nejen některých základních zásad správního řízení (srov. např. vztah zásady dispoziční a zásady oficiality, ústní či písemné řízení, zásadu koncentrace řízení, dvouinstančnost), ale i jednotlivých ustanovení správního řádu.

Přitom je třeba podtrhnout i na tomto místě, že obecná (společná) procesní úprava (správní řád), vztahující se zásadně na procesy ve všech oborech státní správy, není v právních rádech jednotlivých států zcela typická. Pokud existuje, má subsidiární platnost, což znamená, že platí teprve tehdy, není-li zde zvláštní právní úprava (zvláštní právní předpisy pro jednotlivé obory státní správy mají přednost před obecnou procesní úpravou).

Takto naznačený charakteristický rys správního řízení — existence zvláštních předpisů o správním řízení a jejich vztah ke kodifikaci správního řízení (ke správnímu řádu) představuje jeden z problémů, souvisejících s různorodostí otázek, rozhodovaných ve správním řízení.²⁶⁾

Druhá stránka problematiky je spojena s kodifikací obecného správního řízení jako takovou, což je rovněž jedna z obecnějších teoretických otázek, které je nutno věnovat pozornost v souvislosti s charakteristickými rysy správního řízení.

Základním přístupům ke kodifikaci správního řízení (pod tímto pojmem je nutno chápat kodifikaci obecného správního řízení) byla v posledních letech věnována i v komparatistické literatuře nemalá pozornost.²⁷⁾

Z citované literatury je patrné, že: 1. existují různé názory na vhodnost kodifikace správního řízení, dále, že 2. kodifikace správního řízení není pro právní úpravy v jednotlivých státech typickým ani převažujícím jevem, 3. i existující kodifikace se liší svým obsahem, a to i pokud jde o 4. zařazení takových otázek, jaké představuje přestupkové řízení, přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů soudem, výkon správních rozhodnutí a projednávání stížností; zvláštní problém v této souvislosti může představovat 5. vztah kodifikace obecného správního řízení k rozhodování dobrovolných organizací.

A k uvedeným otázkám nyní poněkud blíže.

1. V naposled citovaném kongresovém materiálu byly konstatovány zejména tři základní názorové přístupy ke kodifikaci správního řízení.

Podle jednoho přístupu existence precizně kodifikovaných pravidel správního procesu představuje určité chování správního orgánu, se kterým mohou dotčené strany počítat. Záruky stejné ochrany ve správním procesu, jakož i skutečnost, že všem jsou zajištěny stejné vzájemné vztahy ke správnímu orgánu, působí jako důležitý psychologický motiv. Jednotná a stanovená pravidla procesu jsou též základním předpokladem pro spolupráci se správním orgánem ve správním řízení.

V této souvislosti je v citovaném materiálu konstatován i československý přístup, podle něhož procedurální pravidla mají za následek, že se občan může účastnit na řízení takovým způsobem, že z určitého hlediska se z něho stává spoluautor rozhodnutí.

Podle jiných názorů se lze setkat s kritikou podrobného kodifikačního přístupu, vycházející z toho, že takováto podrobná právní úprava správního

²⁶⁾ K tomu též možno srovnat autorův článek Správní řád a zvláštní předpisy o správním řízení, Správní právo 7/1972.

²⁷⁾ J. Turčáni, Komplexné úpravy všeobecného administratívneho konania v socialistických štátoch, Universitas Comeniana, Acta Facultatis Iuridicae, Bratislava 1969; J. Jendroska, Postepowanie administracyjne w kodifikacjach europejskich panstw socjalistycznych, Warszawa 1970; La Procedura Amministrativa, Milano 1964; Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, Berlin 1967. Do této kategorie lze pak též zařadit i materiál Protection of the Citizen in Administrative Procedure (XIVth International Congress of Administrative Sciences, Dublin 1968).

řízení může zapříčinit nedostatky, způsobené vynucováním uplatnění stejných metod na různé druhy rozhodování. Z tohoto hlediska je pak zdůrazňováno, že zlepšení vlastních metod, ke kterému se dospěje vlastním poznáním, má obvykle větší hloubku a trvalejší efekt, než neochotné ústupky na základě požadavků zvnějšku. I svědomitý úředník může totiž zůstat lhostejným k potřebám změny nebo může být příliš zaměstnán, než aby přemýšlel o procedurálních změnách, přicházejících zvenčí. Určitá lenost, nebo alespoň konzervativnost je mohutná síla, působící zevnitř. Potom může dojít až k tomu, že je potřebný mohutný tlak zvenčí, aby oslabil minulé návyky (výkon jednotlivých agend starým způsobem, resp. navyklý systém myšlení a jednání). Z tohoto hlediska je pak též uváděno, že jasnost a zejména pak stálost procesních praktik vysoce přispívá k důvěře ve veřejnou správu.

Zhruba uprostřed těchto přístupů je názor vycházející z toho, že obecně platná pravidla správního řízení jsou vysoce důležitá. Je nepochybně lepší čelit nedostatkům a chybám pomocí regulovaného správního procesu, než je napravovat později v rámci procesu soudního. Na druhé straně je ovšem současně zdůrazňován princip neformálnosti správního řízení, a to z toho hlediska, že vysoce formalizované správní řízení by mělo být uplatňováno pouze v případech maximálně závažných zásahů do práv jednotlivce. Rozumná procedurální pravidla, to znamená taková, která zabezpečují respektování základních principů práva, jež ovšem na druhé straně nebudou ohrožena přeformalizováním, mohou zdokonalit spolupráci mezi státní správou a občanem. Od vytvoření všeobecných pravidel však nelze očekávat žádný zázrak. Rozhodující bude vždy ten, kdo je aplikuje, to znamená správní úředník. I ta nejlepší pravidla pro správní řízení budou bez užítu, jestliže nebudou uplatňována odborně připravenými subjekty.

2. Bez ohledu na uvedené názory (které vždy nejsou v souladu s fakticky existujícími či neexistujícími kodifikacemi v té které zemi) je ovšem třeba vidět, že kodifikace správního řízení zdaleka nejsou pro právní úpravy v jednotlivých státech typickým jevem (i když ovšem zejména v teoretické oblasti se dosti výrazně prosazuje tendence kodifikovat obecné správní řízení).

Z hlediska přístupu ke kodifikaci správního řízení lze jednotlivé státy (s přihlédnutím k citovanému materiálu, jakož i k jiným dostupným pramenům) rozdělit do následujících skupin:

- u první skupiny států vyplývají pravidla správního řízení z principů, vytvořených ve sféře soudní kontroly správy. Tak je tomu například ve Francii, Řecku, Turecku, Dánsku, i když ovšem u naposled jmenovaného státu existují nejen některá speciální ustanovení procesního charakteru, ale i určité tendence k přechodu k vyšším formám regulace správního řízení;
- u států druhé skupiny existuje idea právem regulovaného správního procesu, avšak je upravena toliko zčásti a roztržštěně — například NSR,

Finsko, Itálie, Japonsko, Holandsko, Švédsko, Portugalsko, SSSR, Švýcarsko;

- státy, kde právní úprava správního řízení je kodifikována: Bulharsko, Československo, Jugoslávie, Maďarsko, Norsko, Polsko, Rakousko, Španělsko, USA.

3. Pokud jde o kodifikace správního řízení, charakteristická legislativní ztvárnění představují obecné úpravy správního řízení kodifikované v té podobě, jaká se vytvořila zejména ve střední Evropě. Jde o přístup, rozpracovaný a legislativně ztvárňovaný i u nás od počátku vzniku samostatného československého státu až do podoby platného správního řádu.

Ani existující kodifikace správního řízení však nejsou obsahově shodné (i když mají společný základní přístup i řadu shodných institutů), jak to ukazuje následující základní informace o dostupných právních úpravách.

Na kodifikace správního řízení — nejen u nás, ale i u některých dalších států — měla nepochybně největší vliv právní úprava rakouská (v této souvislosti se u nás o právní úpravě z roku 1928 psalo o těsném a někdy až zbytečném přimknutí se na rakouský vzor, i když nelze mluvit o nějaké skoro doslovné reprodukci). Tato rakouská právní úprava od té doby prošla určitým, i když nikoliv pronikavým vývojem. Jejím základem však i nadále zůstává správní řízení v užším pojetí, pod které je též zahrnováno správní řízení trestní, správní řízení vykonávací, agrární správní řízení (pro účely pozemkové reformy) a řízení ve věcech státní služby.²⁸⁾ Společným jmenovatelem je tu správní řízení, a to též potud, že jeho obecná právní úprava (správní řád) platí — pokud není stanoveno jinak — i pro ostatní uvedené druhy správního řízení.

Platná polská kodifikace se (ve srovnání s předchozí) nevztahuje vůbec na trestní řízení správní, neupravuje výkon rozhodnutí, pokrývá však též řízení o stížnostech a návrzích.

Jugoslávský správní řád zahrnul partii o výkonu rozhodnutí do svých ustanovení, pouze ovšem pokud jde o vymáhání nepeněžitých plnění.

Maďarský správní řád se rovněž nevztahuje na řízení o přestupcích a taktéž upravuje toliko vymáhání nepeněžitých plnění, obsahuje však na druhé straně ustanovení o oznámeních a návrzích v obecném zájmu a zvláštní partii o napadání (některých) správních rozhodnutí před soudem.

Bulharský správní řád mimo jiné (shodně s předchozím) vyjímá vymáhání peněžitých plnění ze svého obsahu) obsahuje ustanovení o soudním přezkoumávání správních rozhodnutí.

Španělský správní řád zahrnul do svých ustanovení též partii o kolegiálních orgánech (v zásadě ustanovení typu jednacího řádu). Kromě toho obsahuje rozpracovanější ustanovení o správních aktech, jejich platnosti, o důsledcích vad správních aktů, zejména o jejich nicotnosti. Samostatný oddíl je věnován zvláštním druhům řízení, například řízení disciplinárnímu.

²⁸⁾ Srov. E. Mannlicher, Das Verwaltungsverfahren, Wien 1964.

Právní úprava amerického správního řízení pokrývá vydávání individuálních i normativních správních aktů, jakož i soudní kontrolu správních rozhodnutí.

Československá kodifikace správního řízení, vycházející z tradičního chápání správního řízení v užším smyslu, činí předmětem své právní úpravy rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy. Tato kodifikace zahrnuje — jak známo — vymáhání peněžitých i nepeněžitých plnění (i když u prvních de facto z větší části formou odkazu na ustanovení občanského soudního řádu). Pokud jde o stížnosti, postupuje se podle správního řádu pouze tehdy, je-li ze stížnosti nebo podnětu patrné, že je zcela nebo zčásti podáním ve smyslu správního řádu. Soudní kontrola správních rozhodnutí není předmětem meritorní úpravy, nýbrž pokud jde o okruh přezkoumatelných rozhodnutí, odkazuje se na zvláštní právní předpisy, a pokud jde o vlastní přezkumné řízení, platí občanský soudní řád. Do správního řádu rovněž nebyl zahrnut žádný zvláštní druh správního řízení; ve vztahu k jejich úpravám ve zvláštních předpisech platí správní řád subsidiárně, což platí i pro přestupkové řízení. Ani subsidiárně neplatí správní řád pro rozhodování dobrovolných společenských organizací.

Jak je tedy patrné z podaného nástinu, existující kodifikace se svým obsahem skutečně liší (i když přehled není z objektivních důvodů úplný a zejména se při takovéto stručnosti výkladu nelze zabývat sociálně politickou povahou správního řízení v buržoazních státech).

4. Též v souvislosti s právě konstatovaným okruhem otázek, zahrnutých do platné kodifikace československého správního řízení, je nutné zaujmout stanovisko k některým otázkám, v nichž se výše nastíněné kodifikace právních úprav v jednotlivých státech liší. Konkrétně jde o zařazení či nezařazení takových otázek, jaké představuje a) přestupkové řízení, b) přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů soudem, c) výkon správního rozhodnutí a d) projednávání stížností.

a) Projednávání přestupků je zvláštním druhem správního řízení, pro které správní řád platí podpůrně. Je ovšem třeba uvážit, zda tato konstrukce bez dalšího plně vyhovuje. Jedním z nedostatků platné právní úpravy projednávání přestupků je i nedostatečné respektování zvláštností tohoto řízení a skutečnost, že zákon č. 60/1961 Sb. (v platném znění) řadu důležitých procesních otázek a institutů neřeší, např. řízení při souběhu přestupků, zákaz reformace in peius, postavení poškozeného, řízení s mladistvými a podobně.²⁹⁾

Také správní řád tyto zvláštnosti nerespektuje a nebylo ani jeho cílem specifické potřeby řízení o přestupcích právně vyjádřit. Bylo by proto třeba řízení o přestupcích podrobněji upravit v samostatné části zákona

²⁹⁾ Blíže k tomu Z. Červený, Projednávání správních přestupků (Poznámky k příští právní úpravě), Správní právo 3/1968.

o přestupcích s tím, že základní principy a instituty správního řádu se budou zásadně vztahovat i na toto řízení.³⁰⁾

Potud názory publikované v době přijetí správního řádu, na kterých ovšem zřejmě ani s odstupem času není nutno nic měnit. To konečně potvrdila i rozsáhlá diskuse, publikovaná po dobu dvou let v časopise Správní právo. Jinou otázkou je ovšem realizace v právní úpravě, ke které dosud nebylo přikročeno.

b) Soudní přezkoumávání správních rozhodnutí je sice přezkoumáváním rozhodnutí správních, ale soudem. A to je nutno vidět jako podstatné a rozhodující. Nejde tedy v žádném případě o řízení správní, ale o soudní proces (být svého druhu, což může mít vliv nejen na speciální procesní ustanovení, poněkud odlišná od občanskoprávních sporů, ale vliv i na otázku odbornosti a specializace přezkoumávajícího soudního orgánu). Tento soudní proces je odlišný od řízení správního z hlediska své struktury, rozpracovanosti jednotlivých ustanovení, ale zejména z hlediska základní změny v postavení rozhodujícího orgánu, zkoumajícího otázky zákonnosti a stojícího z tohoto hlediska i „nad“ dříve rozhodujícím správním orgánem, jehož postavení se v soudním řízení mění.

Konec konců nejen platná jugoslávská a rumunská právní úprava, ale i naše zkušenosti minulé i současné zřejmě tendují spíše k oddělení obou úprav.

c) Jak též vyplývá z existujících kodifikací, právní úprava výkonu správních rozhodnutí může být buď zahrnuta do správního řádu (jak je tomu již tradičně v naší právní úpravě), nebo může představovat samostatný právní předpis (jako je tomu například v polské právní úpravě, i když tato má ovšem poněkud širší zaměření). Za nejméně šťastný lze zřejmě z praktických důvodů a možných problémů (jež ovšem přesahují zaměření této práce) považovat systém, kdy vymáhání peněžitých a nepeněžitých plnění je rozděleno do dvou právních úprav. Potom nutně obecná (společná) ustanovení jsou jen v jedné z nich, nebo jsou opakována v obou, přičemž ani jedno řešení nelze považovat za zcela vyhovující.

V souvislosti s naposled zmíněným způsobem úpravy je proto i otázkou, jak dalece optimální je naše současné řešení, odkazující — pokud jde o podrobnosti týkající se vymáhání peněžitých plnění — na ustanovení občanského soudního řádu. De lege ferenda by zde bylo možno uvážít vyčlenění celého vykonávacího řízení ze správního řádu a učinit ho předmětem samostatné právní úpravy. A to též z toho důvodu, že s právní úpravou vlastního rozhodování nemá tolik styčných bodů, v řadě případů je prováděno jinými orgány, a ani zde není obligatorní vazba „rozhodnutí — výkon“ nejen v důsledku možného dobrovolného splnění uložené povinnosti, ale zejména vzhledem k tomu, že zdaleka ne každé rozhodnutí je vzhledem ke svému obsahu vykonatelné.

d) Poměrně složitější je posoudit, zda právní úprava stížností má být

³⁰⁾ K tomu srov. Z. Červený—V. Němec, Nový správní řád, Socialistická zákonnost 7/1967, str. 388.

součástí předpisu upravujícího obecné řízení správní, jako je tomu v Polsku a Maďarsku, a jak o tom bylo uvažováno i u nás. Podle těchto úvah právní úprava vyřizování stížností měla být zahrnuta do kodifikace správního řízení, a to za účelem zdůraznění vývojové tendence k vytváření komplexnějších právních úprav v oblasti správního práva.³¹⁾

I když lze dozajista obecně souhlasit s vytvářením komplexnějších právních úprav i v oblasti správního práva (a právě v této oblasti), lze mít určité pochybnosti, zda by to bylo zcela namístě právě v tomto případě. Vůči společné úpravě obecného správního řízení a institutu stížností a podnětů občanů a organizací lze totiž mít některé výhrady.³²⁾

V prvé řadě je třeba vzít v úvahu, že stížnosti a podněty směřují proti nedostatkům nejen v oblasti resp. při výkonu státní správy, nýbrž dotýkají se celého systému státního a hospodářského aparátu, ba i společenských organizací.

Dále je třeba vidět, že spojení právní úpravy obou institutů by v praxi vedlo nejen ke směšování, nýbrž by i mohlo vést k chápání stížností jako mimořádných opravných prostředků ve správním řízení.

Přehlédnout nelze ani skutečnost, že subjekty, které jsou oprávněny stížnosti a jiné podněty podávat, nejsou totožné s účastníky správního řízení. Také procesní správa a povinnosti účastníků řízení mohou být daleko podrobněji upraveny, než postup při vyřizování stížností.

Rovněž tak ani orgány, které vyřizují stížnosti nebo podněty, nejsou totožné s orgány, příslušnými podle předpisů o správním řízení.

Konečně i postup při vyřizování stížností a podnětů je jiný, než ve správním řízení. Jiné je zejména ukončení řízení o stížnostech a podnětech proti správnímu řízení.³³⁾

Výše uvedený závěr i jeho odůvodnění nepochybně platí i nadále a současná právní úprava správního řízení, odkazující — pokud jde o stížnosti, jež nejsou podáním ve smyslu správního řádu — na zvláštní předpis (o vyřizování stížností a podnětů) z tohoto hlediska správně diferencuje mezi správním řízením a stížnostním procesem.

5. S problematikou kodifikace obecného správního řízení též z určitého hlediska souvisí otázka právní úpravy rozhodování o právních poměrech dobrovolnými společenskými organizacemi, které je rovněž upraveno obecně závaznými právními předpisy. Na toto rozhodování se však — jak známo — správní řád nevztahuje ani subsidiárně; při přípravě platného správního řádu byla v této souvislosti zejména uplatňována teze, že činnost

³¹⁾ Tak zejména M. Gašpar, Niektoré námety na úpravu vybavovania sťažností, Právny obzor 4/1965.

³²⁾ K tomu blíže V. Delong—V. Němec, Další námety na úpravu vyřizování stížností a podnětů, Právny obzor 3/1966.

³³⁾ K tomu též srov. Stanovisko Konsultačního sboru ministerstva vnitra ČSR pro otázky aplikace správního řádu, o vztahu postupu podle vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, k řízení o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 a násl. správního řádu, Správní právo 1/1971, str. 60.

nestátních organizací nelze svazovat procedurálními pravidly toho typu, jaké obsahuje správní řád pro státní orgány.

Jakými tedy procedurálními pravidly je upraveno rozhodování dobrovolných společenských organizací, s jakými typy procesních ustanovení se zde lze setkat. Excerpce některých základních předpisů, s nimiž se lze ve vývoji právní úpravy rozhodování v této oblasti setkat ukazuje, že tyto předpisy ve svém souhrnu (nikoliv každý jednotlivě) zejména:

- zakotvují hlavní zásady správního řízení, zejména zásadu socialistické zákonnosti, zásadu materiální pravdy a zásadu jednoduchosti, rychlosti a hospodárnosti řízení;
- pracují s pojmem účastníka řízení a umožňují i jeho zastoupení (byť s případným omezením);
- upravují součinnost účastníků řízení;
- znají klasické procesní instituty, jakým je institut podjatosti (zde se ovšem jedná spíše o výjimku), nebo institut prejudiciální otázky (kde též existuje vazba na obnovu řízení);
- přinášejí četná ustanovení týkající se rozhodnutí a jeho náležitostí;
- obsahují lhůtu pro podání odvolání a chrání účastníka i před negativními výsledky nesprávného či chybějícího poučení o odvolání;
- odkladný účinek odvolání buď zásadně přiznávají, nebo event. vylučují již přímo ze zákona;
- připouštějí autoremeduru, někdy trojinstančnost a ojedinele počítají i s možností obnovy řízení;
- dotýkají se též vykonatelnosti rozhodnutí.

Na základě provedené excerpcce lze dospět k některým závěrům.

Přes určité rozdíly v procesních ustanoveních, dané hmotněprávní problematikou, více či méně detailním propracováním jednotlivých procesních úprav, jakož i koncepcí správního řádu platného v tom kterém období (jejich pojetí nepochybně nacházelo odraz i v předpisech pro rozhodování dobrovolných společenských organizací) lze konstatovat, že úprava rozhodovací činnosti dobrovolných společenských organizací nevykazuje podstatných odlišností od právní úpravy rozhodování státních orgánů podle správního řádu.

Současně lze konstatovat, že by bylo žádoucí, aby jednotlivé právní úpravy nevykazovaly neodůvodněné rozdíly, a to jak rozdíly v ustanoveních, plnících funkci návodu pro postup orgánů, tak i pokud jde o postavení účastníků řízení. Tak je tomu dnes například při rozhodování o mateřském příspěvku, o němž zásadně rozhoduje orgán příslušný k provádění nemocenského pojištění a pro řízení o něm platí obdobně předpisy o nemocenském pojištění; v určitých případech však rozhoduje ONV a přitom postupuje podle správního řádu.

Úkoly přenesené na orgány dobrovolných společenských organizací jsou stejně tak úkoly celospolečenskými, jako úkoly zajišťované orgány státní správy. Ze změny subjektu, kterému byly dotyčné úkoly svěřeny, nelze vyvozovat změnu jejich podstaty. Vždy se jedná o rozhodování o právech a právem chráněných zájmech, které vyžaduje jednotný přístup.

Jeví se tedy žádoucím, aby ustanovení správního řádu zásadně platila

i pro rozhodování dobrovolných společenských organizací, přičemž díle specifikum je možno připustit, ovšem pouze ve stanovených případech a v obdobných relacích, jako je tomu u zvláštních předpisů o správním řízení. Kodifikace obecného správního řízení by tedy měla podpůrně platit i pro takovéto rozhodování.

§ 2. ZÁSADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Při legislativní tvorbě předpisů o správním řízení dochází k uplatnění určitých legislativně politických postulátů, které jsou označovány jako zásady správního řízení (a které též podávají resp. doplňují charakteristiku správního řízení, obsaženou v předchozím paragrafu).

Správní řízení představuje jeden z druhů činnosti státní správy; proto se též do správního řízení promítají základní, obecné (obecně politické) principy státní správy. Kromě těchto zásad nacházejí však ve správním řízení uplatnění — obdobně jako v řízení soudním — i specifické procesní zásady.

V následujícím bude nejprve 1. podán přehled zásad správního řízení uváděný v literatuře, dále 2. bude v souladu s výše naznačeným členěním věnována pozornost vztahu některých základních, obecných principů státní správy ke správnímu řízení, a konečně 3. bude provedeno vymezení specifických procesních zásad spolu se základní charakteristikou jejich obsahu.

1. Má-li být podáno určité vymezení zásad správního řízení, je nutné, aby k této problematice byla nejprve podána základní excerpce odborné literatury. A to tím spíše, že právě u tohoto institutu se setkáváme s různými přístupy, které bude nutno posoudit z hlediska přístupu k vlastnímu vymezení.

V odborné literatuře se tedy s výkladem zásad správního řízení setkáváme v různé podobě a v různém rozsahu, jak to vyplývá z následujícího, v podstatě chronologicky řešeného nástinu.

S výkladem zásad správního řízení se setkáváme již v jedné z nejstarších monografií o správním řízení, psaných v českém jazyce.³⁴⁾ Zde se například — též s ohledem na různé tehdy platné předpisy — praví, že při odbývání prací, které náležejí k působnosti politických úřadů, budiž vůbec za pravidlo pokládáno, že mají se co možná krátce a ústně vyjednávati a odbývati, aby se opatření jednoduše s menším nákladem a bez mnoha psaní učinit dalo. V obcování služebním se stranami mají úředníci převětivost a ochotnost se slušností a vážností spojovati. Pro jednání samé ať platí nejvyšším pravidlem, že se nesmí žádné rozhodnutí vynésti, pokud všichni, jichž se to týká, slyšání nebyli a příležitost neměli svých práv hájiti. Právo slyšán být nemají však pouze jenom bezprostředně žalované strany, nýbrž všichni ti, jichž výsledek záležitosti zajímá. Právo slyšán býti obsahuje v sobě také to, že se mají stranám také veškeré při jednání

³⁴⁾ K. Čížek, *Obrys řízení správního*, Praha 1888, str. 178, 253, 425 a 479.

předložené a uvedené právní důvody oznámit, popřípadě předložit, aby obdrželi příležitost se o nich vyjádřit. To samé právo mají strany také ohledně úředních nebo mocí úřadu opatřených pomůcek, na kterých úřad své rozhodnutí zakládá. Totéž platí o výpovědi svědků a o zdání znalců. V řízení průvodním musí být hleděno k základům správního řízení vůbec, totiž k tomu, že správní řízení má za účel, aby zjistil se příběh skutečný, aby zjistila se pravda materiální z povinnosti úřadu.

Tolik tedy z citované literatury, která ukazuje pozoruhodně dlouhou tradici některých dodnes platných principů správního řízení.

Nemalá pozornost právnímu řízení včetně jeho zásad byla věnována poté, co nabylo účinnosti vládní nařízení 8/1928 Sb. z. a n. — první československá kodifikace správního řízení.³⁵⁾ V této publikaci je věnována pozornost zásadám dispoziční a oficiality, zásadám formální a materiální pravdy, vázanému a volnému uvažování průvodů, řízení ústnímu a písemnému a formě veřejného a tajného řízení.

Velmi podrobný výklad zásad správního řízení podává monografie, vydaná v průběhu druhé světové války na Slovensku.³⁶⁾ Jednotlivé partie kapitoly o zásadách správního procesu jsou nadepsány takto: základní zásada administrativního procesu — oficialita, zásada materiální pravdy, zásada formální pravdy, volné oceňování důkazů, volná úvaha, zásada součinnosti a slyšení stran, zásada písemnosti a ústnosti, zásada veřejnosti, zásada veřejného zájmu, administrativní proces — jednotný celek.

Nové pohledy na problematiku zásad správního řízení přinesla další etapa vývoje naší společnosti, kdy docházejí především plného výrazu základní principy lidově demokratické státní správy, zejména zásada účasti lidových mas na státní správě, zásada demokratického centralismu a zásada socialistické zákonnosti.³⁷⁾

Zásady nové právní úpravy byly potom rozpracovány i časopisecky a současně byly též tradovány i v učebních pomůckách.³⁸⁾

Jde zejména o takové zásady, jako spojení přesvědčování a výchovy (jako základní metody působení) s donucováním (jako metodou pomocnou), o těsnou součinnost s pracujícími, aktivní součinnost s účastníky řízení, zjištění objektivní pravdy, rychlost, jednoduchost a hospodárnost řízení, zachovávaní bdělosti a ostražitosti a o výchovné působení správního řízení.

Základní zásady správního řízení, upravené vládním nařízením č. 91/1960 Sb., přímo vyplývají z postavení, funkce, poslání a forem činnosti národních výborů.³⁹⁾ Zde je jako na hlavní zásadu správního řízení poukázáno

³⁵⁾ Srov. např. F. Weyr, Správní řád, Brno 1930, str. 69—75.

³⁶⁾ J. Novák, Administratívne právo procesné, Bratislava 1943, str. 67—91.

³⁷⁾ Obecná část Důvodové zprávy k návrhu vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád).

³⁸⁾ Srov. např. J. Panýrek, Zásady řízení ve věcech správních, Socialistická zákonnost 1955, str. 467 a násl.; Správa a správní právo, obecná část, Praha 1958, str. 208—212.

³⁹⁾ Tak Správne konanie (Komentár k správne mu poriadku), Bratislava 1962, str. 23—24.

především na zásadu socialistické zákonnosti, zásadu materiální (objektivní) pravdy, zásadu demokratického centralismu, zásadu socialistické demokracie, zásadu výchovy a přesvědčování, zásadu jednoduchosti, rychlosti a hospodárnosti řízení.

Značnou pozornost nejružnějším otázkám správního řízení věnovala v tomto období i polská věda správního práva.⁴⁰⁾ Předmětem rozboru zde bylo zejména uplatňování zákonnosti, objektivní pravdy, respektování zájmů společnosti, poskytování pomoci účastníkům řízení, slyšení účastníků, přesvědčování, rychlost řízení, písemnost a princip právní moci rozhodnutí.

Od počátku šedesátých let je také věnována stoupající pozornost otázkám správního procesu v Sovětském svazu.⁴¹⁾ Zde jsou za základní principy administrativního procesu považovány principy organizace a činnosti orgánů státní správy, přičemž zvláštní význam pro správní proces má princip účasti pracujících na správě státu a princip socialistické zákonnosti. Konkretizováno ve vztahu ke správnímu procesu, jde zejména o to, že

- administrativní proces konají kompetentní orgány, jejichž povinností je vydávat zákonná odůvodněná rozhodnutí a zabezpečit zjištění skutečného stavu věci v každé administrativní záležitosti;
- účastníky správního řízení jsou subjekty sovětského správního práva;
- sovětské právo stanoví jednotlivým účastníkům procesu určitá práva a povinnosti, přičemž zabezpečuje nedotknutelnost osobnosti občana a ochranu zájmů státního orgánu nebo společenské organizace;
- kompetentní správní orgán je povinen zabezpečit celý průběh správního procesu tak, aby byl jednoduchý, hospodárný a nezatěžoval účastníky řízení;
- účastníkům správního procesu je ve všech jeho stádiích zabezpečena široká možnost aktivně se účastnit projednávání a rozhodování správních záležitostí;
- správní proces probíhá v jazyce účastníků řízení;
- zákonnost a odůvodněnost rozhodnutí je zaručena právem účastníka napadnout nezákonné rozhodnutí.

Širší pozornost, věnovaná otázkám správního řízení, vyústila v tomto období též do podoby komparatistických prací, z nichž vyplývají zásady správního řízení, uplatňované (v té či oné míře a podobě) v právních úpravách jednotlivých států.⁴²⁾ Shrnuje v komplexu, jedná se o následující zásady: zákonnost, neformálnost, oficialita, nahlížení do spisů, rychlost a hospodárnost řízení, užívání mateřského jazyka, ústní jednání, zásada vyšetřovací, volné hodnocení důkazů, materiální pravda, slyšení účastníků,

⁴⁰⁾ Srov. zejména W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, str. 97–124.

⁴¹⁾ Srov. N. G. Sališceva, *Administrativnyj process v SSSR*, Moskva 1964; V. D. Sorokin, *Problemy administrativnogo processa*, Moskva 1968; též, *Administrativno-processualnoje pravo*, Moskva 1972, jakož i další literaturu, citovanou v těchto monografiích.

⁴²⁾ Srov. *La Procedura Administrativa*, Milano 1964, tabulka I.

pomoc účastníkům řízení a součinnost s nimi, nestrannost a nezávislost rozhodování, odůvodnění rozhodnutí, možnost podání opravného prostředku a zásada formální a materiální právní moci.

Zásady správního řízení byly též promítnuty do československé právní úpravy správního řízení z roku 1967. Jako základní pravidla řízení jsou ve správním řádu uplatňovány základní zásady socialistické státní správy a organizace a činnosti národních výborů. Kromě toho se postup správních orgánů při rozhodování o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech občanů a organizací řídí základními socialistickými procesními zásadami — zásadou socialistické zákonnosti, zásadou aktivní součinnosti účastníka řízení, zásadou materiální pravdy, zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení. Ostatní zásady lze dovodit z ustanovení, jež do oddílu o základních pravidel řízení zařazena nejsou.⁴³⁾

V platném správním řádu jsou tedy základní zásady správního řízení — vzhledem ke svému významu — obsaženy v jeho úvodních ustanoveních, a sice v oddíle, který je nadepsán Základní pravidla řízení.

Základní pravidla řízení, obsažená v úvodních ustanoveních správního řádu, je nutno chápat v následujících souvislostech:⁴⁴⁾

- vyjadřují v obecné formě zásady, na kterých spočívá celé správní řízení — zásada socialistické zákonnosti, zásada aktivní součinnosti účastníků řízení, zásada materiální pravdy, zásada hospodárnosti a rychlosti řízení, zásada procesní rovnosti účastníků řízení. Další zásady správního řízení lze dovodit z ostatních ustanovení správního řádu, jež do základních pravidel řízení zařazena nejsou (například zásadu volného hodnocení důkazů, zásadu dvouinstančnosti a podobně);

- představují ustanovení, z nichž některá doznala v následujících oddílech správního řádu konkretizaci či naplnění. Některé základní zásady (resp. určitý jejich prvek) jsou však obsaženy pouze v tomto oddíle a je třeba je respektovat jako kterákoliv jiná ustanovení (poskytování pomoci občanům a organizacím, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu);

- mají důležitý význam pro správné použití a výklad ustanovení správního řádu;

- jsou ustanoveními, kterým zákonodárce právě pro jejich zásadní politický obsah dal právní závaznost. Jejich porušení znamená vadu řízení, která podle své závažnosti může vést až ke zrušení nebo změně rozhodnutí (např. v rámci obnovy řízení);

- rozšiřují základní principy, platné pro socialistickou státní správu i na činnost, která není správním řízením (na vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření).

Základní pravidla správního řízení tvoří tedy základ celého správního

⁴³⁾ Srov. část první zvláštní části Důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona č. 71/1967 Sb., jakož i Správní řízení (Komentář ke správnímu řádu), TEPS, Praha 1969, str. 17.

⁴⁴⁾ K tomu též možno srovnat Z. Červený—V. Němec—K. Svoboda, Nový zákon o správním řízení, Socialistická akademie, Praha 1967, str. 12 a 13.

řádu a jeho další ustanovení jsou vlastně z určitého hlediska jejich rozvedením a konkretizací.

Zásadám správního řízení byla z hlediska platné právní úpravy věnována pozornost i v navazující odborné literatuře.

Tak jsou například v podrobnějším rozvedení uváděny zásady socialistické zákonnosti, materiální pravdy, aktivní součinnosti účastníků řízení, rychlosti a hospodárnosti řízení, rovnosti účastníků řízení, výchovného zaměření řízení, zásada demokratického centralismu, dvoustupňového řízení, volného hodnocení důkazů, a kromě toho pak ještě další zásady procesní, jako je zásada dispoziční a oficiality, ústnosti a písemnosti, veřejnosti a neveřejnosti řízení a zásada koncentrace řízení.⁴⁵⁾

Podle jiného ztvárnění jsou pro správní řízení charakteristické zásady materiální pravdy, aktivní součinnosti účastníků řízení, rovnosti účastníků řízení, volného hodnocení důkazů, dvoustupňového řízení, hospodárného a rychlého řízení, výchovného zaměření řízení, oficiality, dispoziční, písemnosti řízení, ústnosti řízení, koncentrace řízení, neveřejnosti řízení, veřejnosti řízení.⁴⁶⁾

2. Pokud jde o a) obecně politické principy státní správy, promítnuté do správního řízení, ve výše citované literatuře se lze setkat zejména se zásadou účasti pracujících, zásadou socialistické demokracie, zásadou výchovy a přesvědčování a se zásadou demokratického centralismu. Další kategorii obecných principů konstatovaných též v literatuře pak může představovat b) zásada přiměřenosti, volné uvážení správního orgánu, zásada ochrany veřejného zájmu, užívání mateřského jazyka a zásada stručnosti.

Z předchozího je tedy patrné, že výklad základních, obecných principů státní správy (z hlediska úvah o jejich promítnutí do správního řízení) je rozdělen do dvou částí; jinak řečeno, zásady podávané v této partii jsou rozděleny do dvou skupin. A to z toho důvodu, že mezi těmito skupinami se zdá jevit určitý rozdíl, daný způsobem uskutečňování norem, zakotvujících uvedené zásady. U první skupiny jde spíše o přímé uskutečňování požadavků obsažených v normě, zatímco u druhé skupiny spíše o realizaci v rámci aplikace (i když uvedený rozdíl nemusí být ovšem vždy zcela jednoznačný).

a) Nyní nejdříve k první z uvedených kategorií, a to z hlediska základního vztahu těchto zásad ke správnímu řízení.

Zásada účasti pracujících (resp. občanů) se ve správním řízení nepochybně projevuje. A to zejména potud, pokud ve správním řízení rozhodují volené orgány národních výborů. Hovořit o účasti pracujících na správním řízení (z hlediska rozhodování) jako o jedné z procesních zásad však asi není zcela přesné vzhledem k zásadně vymezené dělbě práce mezi volenými orgány a aparátem národního výboru pokud jde o působnost na úseku

⁴⁵⁾ V. Hutta—D. Nikodým, Nová úprava správního konania, Obzor, Bratislava 1970, str. 33—40.

⁴⁶⁾ Československé správne právo, Obzor, Bratislava 1973, str. 282 a násl.

státní správy.⁴⁷⁾ Na druhé straně však nelze opomenout — a to v souvislosti s výkladem obecného principu účasti pracujících na státní správě — že jednou z konkrétních forem, v nichž se uvedená zásada projevuje, je i rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech občanů a organizací ve správním řízení. Přitom je třeba zvláště zdůraznit, že na úrovni národních výborů nejnižších stupňů, kterých je největší počet, jsou to právě volené orgány, kde pracující sami rozhodují, a to i ve správním řízení. Z poněkud jiného pohledu pak nelze v souvislosti se zásadou účasti opomenout ani postavení účastníka řízení, a to z hlediska jeho součinnosti při tvorbě rozhodnutí.

V literatuře se též setkáváme se zásadou socialistické demokracie, vyžadující v nejvyšší míře přímou a aktivní účast pracujících na řízení.⁴⁸⁾ I ve správním řízení je žádoucí (podle citované literatury), aby spoluprací s aktivisty jakož i jinými formami masově organizační práce byla zabezpečena účast pracujících na plnění úkolů státní správy a na uskutečňování účinné kontroly. Tento princip ovšem spíše bývá formulován jako zásada účasti pracujících.⁴⁹⁾

Na zásadu socialistické demokracie navazuje zásada výchovy a přesvědčování, nepřipouštějící pouhé administrování a donucování.⁵⁰⁾ Tato zásada rovněž není pouze výlučnou zásadou správního řízení, realizuje se i při uplatňování administrativněprávní odpovědnosti. Do správního řádu je však též promítnuta (srov. např. ustanovení o prominutí pořádkové pokuty, o předvádění nebo přístupu k provedení výkonu rozhodnutí). Zejména je však třeba s přihlédnutím k této zásadě (a též v duchu platných základních pravidel řízení) vést řízení tak, aby posilovalo důvěru občanů ve správnost rozhodování, aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá a vedla občany a organizace k dobrovolnému plnění jejich povinností. Jinak ovšem právě u této zásady je možno si položit otázku, zda nejde spíše o metodu státní správy.

Další zásadou je zásada demokratického centralismu. S jakými přístupy k výkladu zásady demokratického ve vztahu k problematice správního řízení se v odborné literatuře setkáváme.

Podle jednoho pojetí zásada demokratického centralismu vyžaduje co možná největší decentralizaci operativního provádění úkolů. Z této zásady vyplývá, že vyšší orgány nemají při správním řízení nahrazovat nižší orgán tam, kde úkon může účelně a hospodárně provést orgán nižší. Zásadou demokratického centralismu řídí se správní řád i při stanovení vzájemných vztahů mezi vyššími a nižšími správními orgány v průběhu správního řízení. Nižší orgány jsou v řízení vázány rozhodnutím vyšších orgánů.

⁴⁷⁾ Blíže k tomu L. Šmíd, Změny v postavení komisí národních výborů, Správní právo 2/1972.

⁴⁸⁾ Srov. např. Správne konanie (Komentár k správne mu poriadku), Bratislava 1962, str. 24.

⁴⁹⁾ Srov. Správa a správní právo, obecná část. Praha 1964, str. 241.

⁵⁰⁾ Tamtéž, str. 242.

Nadřízený vyšší orgán může rozhodnutí nižšího orgánu přezkoumat, rušit nebo měnit.⁵¹⁾

Podle jiného pojetí se zásada demokratického centralismu projevuje v rozšiřování pravomoci a odpovědnosti národních výborů nižších stupňů a v plném respektování jejich působnosti a iniciativy, jakož i v široké možnosti přezkoumávání vydaných rozhodnutí a odstraňování případných nedostatků podle požadavků ústředního řízení. Z principu demokratického centralismu též vyplývá právo rušit a případně měnit vydaná rozhodnutí mimo odvolací řízení.⁵²⁾

Podle dalšího výkladu se zásada demokratického centralismu projevuje zejména v instanční podřízenosti orgánů orgánům odvolacím a v právu nadřízených orgánů přezkoumávat (potvrzovat, měnit nebo rušit) rozhodnutí orgánů nižších, a to i též mimo odvolací řízení (též jako projev principu socialistické zákonnosti).⁵³⁾

Konečně se konstatuje, že zásada demokratického centralismu je základem principem organizační výstavby a činnosti naší socialistické státní správy vůbec, přičemž ve správním řízení se výrazně uplatňuje zejména obnovením instančního postupu ve vertikální linii.⁵⁴⁾

Zásada demokratického centralismu — jak vidno — je tedy ve vztahu ke správnímu řízení interpretována nejrozličnějším způsobem: od vymezení působnosti a příslušnosti resp. dělby práce mezi vyššími a nižšími orgány, přes vázanost nižších orgánů směrnicemi vyšších orgánů, je uplatněna v určení příslušnosti odvolacího orgánu a z ní vyplývá i oprávnění k přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení.

Oč tu jde. Princip demokratického centralismu jako takový, jeho význam a jeho uplatnění ve státní správě není nutno zdůvodňovat. Výše uvedené aspekty lze pod princip demokratického centralismu subsumovat a všem uvedeným aspektům je třeba věnovat náležitou pozornost jak při zkoumání výstavby správních orgánů, jejich působnosti a vzájemných vztahů, tak i při výkladu této zásady, která ve státní správě představuje jeden ze základních, obecných principů. Ve vztahu ke správnímu řízení pak speciálně též z toho hlediska, zda zásada demokratického centralismu má ve správním řízení nějaké speciální procesní uplatnění.

Z naposled uvedeného hlediska bývá jako projev zásady demokratického centralismu ve správním řízení nejčastěji uváděno přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení.⁵⁵⁾ Tento institut má nepochybně vazbu na nad-

⁵¹⁾ Srov. Správní právo, obecná část, Praha 1958, kapitola Správní řízení.

⁵²⁾ Správne konanie (Komentár k správne mu poriadku), Bratislava 1962, st. 24 a 161.

⁵³⁾ Srov. Správa a správní právo, obecná část, Praha 1964, kapitola Správní řízení.

⁵⁴⁾ V. Hutta—D. Nikodým, Nová úprava správneho konania, Obzor, Bratislava 1970, str. 39.

⁵⁵⁾ K tomuto institutu možno bližšie srovnat zejména Z. Bažil, Přezkoumávání rozhodnutí v řízení mimo odvolání, Správní právo 1/1963; V. Adamus, Poznámky k přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení, Správní právo 3/1969; týž, Změna a zrušení úředních rozhodnutí z moci úřední — úvaha de lege ferenda, Správní právo 1/1970; B. Voženilek, Ještě ke zrušení nebo změně pravomocného správního rozhodnutí, Správní právo 1/1971.

řízené orgány (z hlediska kompetenčního) a tedy z tohoto hlediska i na principy výstavby a činnosti správních orgánů, v nichž se nezbytně a jednoznačně projevuje zásada demokratického centralismu. Na druhé straně je ovšem třeba vidět, že samotný vztah nadřízenosti a podřízenosti ještě neopravňuje k zásahům do pravomocných rozhodnutí mimo odvolací řízení. Pravomocná rozhodnutí lze touto cestou přezkoumávat pouze tehdy, pokud jsou splněny podmínky zásahu do institutu právní moci.⁵⁶⁾

V souvislosti se zásadou demokratického centralismu nelze ovšem pouštět ze zřetele jedno. Konstatování, že tato zásada nemá ve správním řízení nějaké specifické procesní uplatnění ještě neznamená, že nemá své specifické problémy. A i když nelze na tomto místě tyto otázky podrobněji analyzovat, není ani na druhé straně možné v návaznosti na předchozí výklad (jakož i na dále podávanou zásadu nestrannosti) alespoň neupozornit na souvislost mezi instančními vztahy a vztahy nadřízenosti a podřízenosti, a na problematiku vztahu závaznosti obecných předpisů a interních aktů.⁵⁷⁾

b) Nyní ke druhé kategorii obecných principů, a to opět z hlediska jejich základního vztahu ke správnímu řízení.

Jednou ze zásad, s nimiž se též setkáváme v nauce správního práva, je zásada přiměřenosti. Tato zásada – v maximální stručnosti řečeno – znamená, že hodnota zájmu, který je cílem sledovaného opatření, nesmí být zjevně nepřiměřená hodnotě ohroženého zájmu a vyžaduje, aby příslušné orgány státní správy včas obě hodnoty odhadly a vážily. Smyslem této zásady tedy je, aby práva dotčených subjektů byla co nejvíce šetřena. To platí nejen tehdy, když je orgánům státní správy dáváno (do úvahy) několik různých možných prostředků, nýbrž i tehdy, jestliže mají jen jediný.⁵⁸⁾ Ve vztahu k problematice správního řízení je ovšem nutno vidět, že tato zásada není zásadou platnou pouze ve správním řízení, nýbrž že její uplatňování přichází v úvahu i v rámci rozhodovací činnosti vůbec a zejména pak u tzv. bezprostředních zákroků.⁵⁹⁾ Na druhé straně ovšem nelze přehlédnout ani ten moment, že zásada přiměřenosti může být formulována přímo i v samotném správním řádu. A to například tak, že pokud se správní akt na základě zákona dotýká práv občanů nebo společenských organizací nebo jim ukládá povinnosti, třeba aplikovat ta ustanovení, která jsou pro ně výhodnější, pokud umožňují dosáhnout cíle stanoveného zákonem (bulharská právní úprava). Jde tedy v zásadě o obdobnou formulaci, jakou používá náš správní řád, nikoliv ovšem v rámci úvodních ustanovení

⁵⁶⁾ K tomu srov. K. Drdacký, Právní moc správních rozhodnutí, Správní právo 4/1970.

⁵⁷⁾ K tomu možno v příslušných souvislostech srovnat B. Voženílek, Příspěvek k teorii vnitřních normativních instrukcí v československé socialistické státní správě, Správní právo 7/1974.

⁵⁸⁾ Bližší k tomu Z. Lukeš, K zásadě přiměřenosti ve správním právu, Správní právo 1/1970.

⁵⁹⁾ Týž, K problematice bezprostředních zákroků ve státní správě, Správní právo 6/1970.

jako všeobecně platný princip, nýbrž toliko v rámci ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení a v souvislosti s výkonem rozhodnutí.

V určité relaci k předchozí zásadě je i tzv. volná úvaha správního orgánu.⁶⁰⁾ Úvaha daná správnímu orgánu za tím účelem, aby rozhodnutí co nejlépe odpovídalo povaze věci a stanovenému cíli, však rovněž nevyvěrá z procesních předpisů (výjimkou jsou tu opět předpisy exekuční), nýbrž její rámec, prostor a meze jsou primárně stanoveny příslušnými hmotněprávními ustanoveními. Správní řád zde plní — jak to již bylo konstatováno — jen tu (obecnou) úlohu, že zachovávání jeho předpisů se pak stává určitou (základní) garancí zákonnosti (například z toho hlediska, zda skutečnosti, které tvoří podklad pro takové či jiné rozhodnutí, pro takovou či jinou možnou realizaci konkrétního úkolu v mezích úvahy správního orgánu, byly náležitě zjištěny a zda jsou natolik úplné, že správní orgán mohl jimi své rozhodnutí náležitě odůvodnit).

Zásada ochrany veřejného zájmu není rovněž zásadou primárně procesní, nýbrž představuje problematiku hmotněprávní (jak to již bylo v této práci předmětem bližšího rozboru v souvislosti s charakteristickými rysy postavení správního orgánu). Přitom i zde je možno poukázat na souvislost traktování zásady ochrany veřejného zájmu ve spojitosti se zásadou socialistické zákonnosti (ustanovení základních pravidel řízení ve správním řádu o povinnosti správních orgánů chránit zájmy státu a společnosti je nutno v souvislosti příslušného ustanovení se zásadou zákonnosti chápat tak, že jde o ochranu zájmů státu a společnosti v rámci právních předpisů).

Užívání (mateřského) jazyka není rovněž pouze principem procesním, i když na druhé straně nepochybně právě v procesním jednání má zvláštní význam a v procesních předpisech má proto své významné místo. Platný správní řád však takové ustanovení neobsahuje. Nezařazení ustanovení o užívání jazyka do správního řádu bylo podrobena kritice ještě před nabytím jeho účinnosti.⁶¹⁾ V této souvislosti bylo mimo jiné konstatováno, že tato otázka by patřila do třetí části prvního oddílu správního řádu. Dále bylo konstatováno, že tato otázka, zejména aktuální v pohraničních okresech, si zřejmě do budoucna vyžádá dořešení, například ve formě jazykového zákona, který by poměrně složitou problematiku, spojenou s užíváním jazyka, řešil v celém komplexu. Další legislativní vývoj však zatím přinesl pouze příslušné ustanovení ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, resp. ústavního zákona č. 144/1968 Sb., o postavení národností, nutně z hlediska užívání jazyka pouze užšího dopadu. V širším aspektu je tato otázka zatím řešena pouze doporučujícím stanoviskem Konsultačního sboru ministerstva vnitra ČSR pro otázky aplikace správního řádu.⁶²⁾

⁶⁰⁾ K této obsáhlé problematice blíže srov. Z. Bažil, K některým otázkám volného uvažování ve státní správě, Správní právo 4/1973 (jakož i literaturu tam uvedenou).

⁶¹⁾ Srov. V. Huťta, Nové prvky v připravovanéj úpravě všeobecného administrativního konání, Právní obzor 7/1967.

Pokud jde o zásadu stručnosti (formulovanou spíše v našich starších předpisech), je dnes nepochybně kryta zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení.

3. Pro správní řízení jako jeden z druhů právního procesu jsou primárně charakteristické tzv. specifické procesní zásady, k nimž patří zejména následující, vzájemně se doplňující a prolínající zásady, které jsou buď výslovně jako takové formulovány v úvodních ustanoveních správního řádu, nebo jsou obsaženy resp. vyplývají z jeho jednotlivých ustanovení (nebo i z ustanovení zvláštních právních předpisů), resp. jsou podávány obojí formou, a jejichž základní obsah je zde nutno (v rámci určitého uzavření této partie) uvést.⁶²⁾

a) Nejen ve správním řízení, nýbrž vůbec v celé oblasti státní správy (a nejen v ní) je uplatněna zásada socialistické zákonnosti, nacházející ve správním řádu zakotvení v několikeré podobě. V první řadě v rámci základních pravidel řízení, kde uložena povinnost správních orgánů postupovat v řízení v souladu se zákony a jinými právními předpisy, má na mysli jak procesní předpisy (správní řád i zvláštní předpisy o řízení), tak i předpisy hmotného práva. Z uvedeného hlediska je tedy základním nástrojem, směřujícím k realizaci zásady socialistické zákonnosti ve správním řízení již samotná existence právní úpravy správního řízení. V rámci obecné právní úpravy správního řízení pak dochází zásada socialistické zákonnosti speciálního vyjádření zejména v ustanoveních o rozhodnutí a jeho přezkoumávání.⁶⁴⁾ (Na tomto místě je ovšem též nutno poznamenat, že zásadu socialistické zákonnosti by též bylo možné zařadit do první skupiny základních, obecných principů státní správy; vzhledem k jejímu zvláštnímu významu je však podávána zde.)

b) Podle toho, zda zahájení řízení a průběh řízení závisí na správním orgánu nebo na účastníkovi řízení, rozeznává se zásada oficiality nebo zásada dispoziční. Ve správním řízení jde o úpravu právních vztahů v oblasti státní správy a uskutečňování daných úkolů nemůže být proto ponecháno pouze na vůli účastníků řízení a jejich dispozic. I když tedy k zahájení řízení může dojít (v návaznosti na ustanovení zvláštních předpisů) nejen z podnětu správního orgánu (zásada oficiality), nýbrž v řadě případů k jeho zahájení dochází na návrh účastníka řízení (zásada dispoziční), který tak určuje další směr činnosti správního orgánu, v dalším průběhu řízení musí — též v zájmu zjištění materiální pravdy — určovat postup správní orgán. Pro přenesení do odvolacího stadia nebo do stadia obnovy řízení jeho účastníkem platí výhradně zásada dispoziční. Naproti tomu při ob-

⁶²⁾ Publikováno v časopise Správní právo 5/1969, str. 310 a násl.

⁶³⁾ K tomu srov. Československé socialistické správní právo, obecná část, II. díl, Ústav státní správy, Praha 1970, str. 59 a násl., jakož i V. Němec, Správní řízení, IMV, Praha 1970, str. 12 a násl.

⁶⁴⁾ Blíže k tomu J. Dunovský, Několik poznámek k nové úpravě správního rozhodnutí, Správní právo 1/1968; V. Hutta, Príspevok k vymedzeniu pojmu opravný prostriedok v administratívnom konaní, Právnické štúdie 1/1973.

nově řízení z podnětu správního orgánu a při přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení se uplatňuje zásada oficiality.

c) Zásadou veřejnosti se rozumí přístupnost řízení (jeho jednotlivých úkonů) pro každého, kdo se ho chce zúčastnit jako posluchač. Platný správní řád zásadně vychází z ústního jednání neveřejného (pokud zvláštní právní předpis nebo správní orgán nestanoví jinak). Takovouto právní úpravu nelze nevidět bez souvislosti s tím, že ústní jednání není pro správní řízení zcela typické (viz dále).

d) Ze zásad, týkajících se formy řízení, uplatňuje se ve správním řízení jak ústní, tak i písemná forma, a zejména jejich kombinace. Ústní jednání – jakožto místně i časově koncentrovaný souhrn procesních úkonů, ke kterému musí být přizváni všichni účastníci řízení – tedy není správním řádem obligatorně předepsáno (pouze stanoví-li to právní předpis nebo vyžaduje-li to povaha věci).

e) Řízení je provedeno hospodárně, proběhne-li v co nejkratší době a s náklady co nejmenšími – zásada rychlosti a hospodárnosti řízení. Tuto zásadu je též možno traktovat toliko jako zásadu hospodárnosti řízení, přičemž ovšem na druhé straně je oba aspekty možno vidět i odděleně, například v souvislosti s institutem dožadání. Pokud jde o samotný aspekt rychlosti promítnutý do lhůt pro vydání rozhodnutí, jeho krajním porušením je nečinnost správního orgánu; ochranu před ní poskytuje platný správní řád zakotvením institutu atrakce, který je ovšem toliko jedním z existujících prostředků proti nečinnosti.⁶⁵⁾

f) Z hlediska intenzity podílu správního orgánu a účastníků řízení na shromažďování podkladů pro rozhodnutí lze rozeznávat dvě zásady: zásadu projednací a zásadu vyšetřovací (vyhledávací). S ohledem na zúčastněný veřejný zájem (jde o otázky, na nichž je zainteresován stát) musí mít odpovědnost za shromáždění skutečností, potřebných pro rozhodnutí, správní orgán a proto právní úprava vychází ze zásady vyhledávací. (K některým problémům, jakož i k úvahám de lege ferenda bylo podrobněji zaujato stanovisko v první části této práce, a sice v návaznosti na existující typy správního řízení.)

g) Při zjišťování pokladů pro rozhodnutí se vychází ze zásady materiální pravdy. Tato zásada ukládá postupovat tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci a nikoliv pouze „pravda“ formální, opírající se o tvrzení účastníků řízení, označovaná jako pravda formální. Povinnosti zjistit přesně a úplně skutečný stav věci není správní orgán zbaven ani požadovanou součinností účastníků řízení.

h) Důsledkem zásady materiální pravdy je zásada slyšení účastníků řízení. Tato zásada je realizována buď tak, že účastník řízení má nárok na to, aby zjišťování určitých skutečností neprobíhalo bez jeho účasti, nebo aby mu byly výsledky zjišťování dány na vědomí, aby k nim mohl zaujmout stanovisko, navrhnout doplnění řízení, nové důkazy a podobně.

⁶⁵⁾ Komplexně k tomu V. Hutta, Nečinnost orgánu štátnej správy v administratívnom konaní, Právnické štúdie 2/1966.

i) V důsledku rovnosti účastníků řízení je správní orgán povinen poskytnout v řízení všem stejná procesní práva a uplatňovat vůči nim stejné povinnosti.⁶⁶⁾

j) Zásada jednotnosti řízení znamená, že celé správní řízení, od zahájení až do rozhodnutí odvolacího orgánu, tvoří jednotný celek, takže účastník řízení může vykonávat jednotlivé procesní úkony v kterémkoliv stadiu řízení. Opakem je — v některých zvláštních předpisech (stavebních, vodo-hospodářských) stanovená — zásada koncentrace řízení, soustřeďující určité procesní úkony výhradně do určité fáze řízení. V takových případech ovšem musejí být účastníci řízení výslovně upozorněni, že k později uplatněným připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Zásada koncentrace řízení je motivována požadavky hospodárnosti a rychlosti řízení.

k) Podle zásady volného hodnocení důkazů správní orgán volně posuzuje, zda určitá skutečnost má být považována za prokázanou, zda stačí provedené důkazy či nikoliv; závěr správního orgánu však nesmí být v rozporu se zjištěnými podklady.

l) I pro správní řízení platí zásada nestrannosti. V relaci k řízení soudnímu je ovšem třeba vidět, že správní orgán nebývá vždy zcela nezainteresován na výsledku rozhodnutí, nýbrž vystupuje (v převažujícím jednostranném řízení) jako zástupce veřejného zájmu; současně je též vždy správní orgán součástí soustavy správních orgánů, mezi kterými nejde o pouhé vztahy instanční, nýbrž i o vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Při realizaci zásady nestrannosti jde proto ve správním řízení zejména o to, aby správní orgán resp. jeho představitelé nestránili některému z účastníků řízení, nebo aby nebyli podjati či ovlivněni předchozími rozhodnutími v téže věci, na jehož vydání se podíleli.

m) Zásada dvouinstančnosti se do právní úpravy promítá tak, že proti rozhodnutí orgánu první instance se lze (zásadně) odvolat, avšak proti rozhodnutí odvolacího orgánu již nikoliv.

K právě podanému základnímu obsahu specifických procesních zásad je ovšem nutno přičinit ještě dvě poznámky.

Jak již vyplynulo z výše provedené excerptce literatury, i specifické procesní zásady jsou podávány nejenom v různé podobě, ale i v různém pořadí.

Z pedagogického hlediska (o takovouto strukturu byl učiněn pokus ve výše podaném přehledu) je možno usilovat o pořadí zásad v určitém navazujícím sledu, přičemž jejich pořadí je (do určité míry) možno přizpůsobit struktuře platného správního řádu s tím, že dojde k předřazení těch zásad, které nejsou zcela ve vztahu k jedinému konkrétnímu ustanovení. Dále je samozřejmě možné se pokoušet o sestavení zásad z hlediska pořadí

⁶⁶⁾ K tomu možno srovnat K. Tothová, Základné charakteristické črty procesných práv a povinností účastníkov administratívneho konania, Právny zborník 4/1974 (v návaznosti na štúdiu též autorky K vymedzení pojmu účastníka konania vo všeobecnej administratívnej procesnej norme, Universitas Comeniana, Acta Facultatis Iuridicae, Bratislava 1969).

důležitosti: takovýto přístup — do důsledku provedený — je ovšem nepochybně značně problematický. Bez problémů pak zřejmě není ani klasifikace, vytvářející — kromě obvyklých zásad — zvláštní skupinu dalších principů správního řízení (oficialita a dispoziční, ústnosti a písemnosti apod.), vytvořenou z dvojic vzájemně se doplňujících případně vylučujících.⁶⁷⁾

Jedním z dalších možných způsobů je pokusit se hledat určitého společného jmenovatele, ve vztahu k němuž by pak byl podáván výklad jednotlivých zásad.

Vzhledem k tomu, že základní (prvořadou) procesní zásadou je zásada materiální pravdy a ostatní zásady napomáhají jejímu uskutečňování, bylo by možno vycházet z této zásady jakožto zásady vůdčí a ostatní zásady podávat ve vztahu k ní z toho hlediska, jak jejímu zjištění napomáhají a jak tvoří její náplň.

Jiným možným systémem výkladu je systém, vycházející ze společného jmenovatele, kterým je zásada socialistické zákonnosti.

Výklad jednotlivých procesních zásad by byl potom členěn tak, že by byla postupně věnována pozornost příslušným zásadám z hlediska zákonnosti orgánu vydávajícího rozhodnutí, zákonnosti postupu předcházejícího vydání rozhodnutí, zákonnosti obsahu rozhodnutí a zákonnost formy rozhodnutí. Při takovéto systematice výkladu se tedy vychází zásadně ze znění platného správního řádu, podle kterého rozhodnutí musí být v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, musí být vydáno orgánem k tomu příslušným, vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahovat předepsané náležitosti.

Jak je tedy patrné, k sestavení zásad do určitého systému pro jejich výklad je možno přistupovat skutečně různými způsoby; každý systém má nepochybně své klady, ale může mít (včetně naposled uváděného) i své nedostatky či problémy.

Ať však je již zvolen ten či onen systém výkladu, jako podstatnější se spíše jeví věnovat náležitou pozornost obsahovým otázkám jednotlivých zásad a problémům jejich legislativního vyjádření. A s tím je spojena druhá závěrečná poznámka, kterou je nutno přičinit.

V závěrečné části této práce nebylo cílem podat takovouto zevrubnou analýzu jednotlivých procesních zásad, nýbrž toliko základní vymezení a základní obsah. Hlubší teoretická analýza jednotlivých zásad, jakož i problémů jejich legislativního ztvárnění by si vyžádala podstatně obsáhlejší, samostatnou studii.

⁶⁷⁾ Tak S. Popovič, *Upravno pravo (Opšti deo)* rusky, Moskva 1968, str. 403 a násl.

Административное производство и его правовая регламентация относятся к числу правовых институтов с весьма широким охватом: в административном производстве выносятся решения фактически все административные органы, и в то же время гражданам непомерно чаще имеют дело с административным производством нежели с предписаниями, которыми урегулировано судопроизводство.

В опубликованной работе уделено внимание некоторым теоретическим вопросам административного процесса — характерным чертам последнего, а также принципам административного производства.

1. На природу административного производства оказывают влияние, в частности, следующие характерные черты:

Факт, что административное производство представляет собой один из видов административной деятельности, влияет на административное производство (и его юридическую разработку) в отношении оценки значимости и места административного производства в государственном управлении (хотя и оно не представляет собой ни единственный, ни основной вид деятельности в государственном управлении, все же нельзя оставить без должного внимания его количественный объем, ни занимаемое им место в системе гарантий законности), в отношении характера вопросов решаемых в сфере государственного управления (предмет рассмотрения составляют не только правовые вопросы, но и изучение политических, экономических, технических, урбанистических, здравоохранительных и прочих аспектов), а также в отношении круга субъектов, постановляющих решения в административном порядке (не только юристы, но и специалисты других областей и не в последнюю очередь выборные должностные лица).

Кроме того, на природу административного производства оказывает влияние положение административного органа и участника данного производства, обусловленное зависимостью ряда действий отдельного субъекта от решения административного органа, задачей административных органов обеспечивать — в процессе реализации собственных задач — публичные интересы и интересы всего общества; далее, взаимное положение определяется также соответствующими процессуальными правилами. При этом, конечно, данные правила не следует возводить в абсолюте в том смысле, что тот или иной институт выполнял бы исключительно то ли функцию охраны интересов общества, то ли отдельно взятой личности, причем в отношении последних процессуальная охрана в чехословацком законодательстве уже традиционно обеспечивается законоположениями, которые кое-где представлены лишь в виде требований или предложений.

На природу административного производства оказывает влияние также и то обстоятельство, что в данном производстве имеют место обе разновидности процессуально: постановление решений — односторонний и двусторонний процесс. В отношении двусторонних споров под углом зрения *de lege ferenda* не следовало бы допускать существования различий по сравнению с гражданским процессом по вопросу возмещения судебных расходов и в отношении проблематики доказывания (принцип состязательности), хотя и, конечно, в административном производстве в общем то должен преобладать принцип официальности.

По характеру разрешаемых вопросов — в процессе разрешения которых центр тяжести не смещается в сторону того, что некоторые факты были бы утверждаемы или отрицаемы — а также по тому фактическому обстоятельству, что ряд решений не нуждается в устном разбирательстве (что является также последствием преобладающей односторонности административного производства) вытекает возможность не столь формальной разработки процедуральных вопросов административного производства; вышеприведенный круг постановляющих решения субъектов вызывает необходимость сделать доступной правовую регламентацию путем избежания ее излиш-

ней формальности, причем такая регламентация в свою очередь должна явиться особенно для неюристов достаточным руководством в разрешении ими правовых вопросов. Предусмотренные процессуальные формы следует, конечно, учитывать; а в этом отношении административное производство (как и всякое процессуальное производство) является формальным правом.

Вследствие разнообразности задач и правовых условий, имеющихся по отдельно взятым линиям государственного управления, в материально-правовых положениях содержится также ряд вопросов процессуального характера в зависимости от природы той или иной материи. Поскольку существует совокупная кодификация общего административного производства — Положение об административном производстве (как обстоит дело в ЧССР, что, конечно, нельзя считать превалирующим явлением), то оно обладает субсидиарной силой и действует только в случае отсутствия особой правовой регламентации. Складывающиеся тенденции относительно продвижения в жизнь кодификации можно (учитывая также долголетний чехословацкий опыт) полностью поддержать; разумеется, что и существующие кодификации отличаются также в отношении включения таких вопросов, каковыми являются производство по рассмотрению административных проступков (специфику которого следует урегулировать особо, а общим то, конечно, целесообразно в порядке субсидиарности распространить на него действие положений об административном производстве), пересмотр административных решений в судебном порядке (отличие судопроизводства скорее всего тяготеет к размежеванию обеих регламентаций), исполнение административных решений — административное принудительное взыскание (может входить составной частью в административный порядок однако, по-видимому, могло иметь место и самостоятельное его упорядочение) и рассмотрение жалоб (сферы действия, подлежащие обжалованию, круг субъектов, пользующихся правом обжалования, компетенция органов и собственный порядок обжалования скорее всего говорят против введения общей правовой регламентации с административным производством).

2. В процессе законодательного нормотворчества в сфере административного производства находят свое применение те или иные законодательно-политические постулаты, обозначаемые как принципы административного производства, и в то же время освещающие или дополняющие характерные черты административного производства (находясь в свою очередь под влиянием последних).

По проведенному изучению данных литературы видно, что трактовка принципов административного производства дается по-разному. Основываясь на их рассмотрении, в работе избран такой подход, в силу которого сперва уделяется внимание соотношению между некоторыми основными, общими принципами государственного управления, с одной стороны, и административным производством, с другой. В этом плане речь идет о принципе участия трудящихся, о принципе воспитания и убеждения и о принципе демократического централизма (к этой группе можно было бы отнести также принцип социалистической законности, но учитывая его особое значение он отнесен к другой группе принципов). В следующую категорию принципов могут затем войти такие, как принцип соразмерности, свободного усмотрения административного органа, принцип охраны общественных интересов и принцип пользования родным языком. Последнюю категорию представляют собой специфические процессуальные принципы, приводимые вместе с основной характеристикой их содержания (принцип законности производства, принцип гласности и принцип диспозитивности, принцип состязательности и принцип официальности, принцип быстроты и экономичности процесса, принцип негласности производства, принцип объективной истины, принцип заслушивания сторон производства, принцип равноправия сторон в процессе, принцип свободной оценки доказательств, принцип беспристрастности и принцип двух инстанций).

3. В заключение работы приводится соображение о возможных системах упорядочения специфических процессуальных принципов (что, конечно, не является столь существенным, как само их содержание и законодательное оформление).

Ueber das **Verwaltungsverfahren**

RESUMÉ

Das **Verwaltungsverfahren** und seine rechtliche Regelung gehören zu den Rechtsinstituten mit sehr breiter Wirkungssphäre: im **Verwaltungsverfahren** entscheiden praktisch alle Verwaltungsorgane und gleichzeitig kommen auch die Bürger mit dem **Verwaltungsverfahren** unverhältnismässig häufiger in Berührung als mit den Vorschriften, die das Vorgehen vor den Gerichten regeln.

Die Studie widmet einigen theoretischen Fragen des **Verwaltungsprozesses** ihre Aufmerksamkeit, und zwar einerseits seinen charakteristischen Zügen, andererseits den Grundsätzen des **Verwaltungsverfahrens**.

1. Die Natur des **Verwaltungsverfahrens** wird besonders von folgenden charakteristischen Zügen beeinflusst:

Die Tatsache, dass das **Verwaltungsverfahren** eine der Arten von Verwaltungstätigkeit ist, beeinflusst das **Verwaltungsverfahren** (und seine juristische Durcharbeitung) vom Standpunkt der Wertung der Bedeutung und des Platzes des **Verwaltungsverfahrens** in der Staatsverwaltung aus (wenn es auch weder die einzige noch die wichtigste Art von Tätigkeit in der Staatsverwaltung darstellt, darf doch weder sein quantitativer Umfang noch sein Platz im System der Garantien der Gesetzlichkeit übersehen werden), vom Standpunkt des Charakters der in der Staatsverwaltung zur Entscheidung gelangenden Fragen aus (Gegenstand der Beurteilung sind nicht nur Rechtsfragen, sondern untersucht werden auch politische, ökonomische, urbanistische, gesundheitliche und ähnliche Aspekte) und vom Standpunkt des Kreises der Subjekte, die im **Verwaltungsverfahren** entscheiden, aus (nicht nur Juristen, sondern auch Fachleute aus anderen Gebieten und nicht in letzter Linie auch gewählte Funktionäre).

Die Natur des **Verwaltungsverfahrens** wird auch durch die Stellung des Verwaltungsorgans und des Teilnehmers am Verfahren beeinflusst, die durch die Abhängigkeit einer Reihe von Tätigkeiten des einzelnen Subjekts von der Entscheidung des Verwaltungsorgans, durch die Aufgabe des Verwaltungsorgans — im Rahmen der Realisierung ihrer eigenen Aufgaben — die öffentlichen, gesamtgesellschaftlichen Interessen zu garantieren, gegeben ist, und weiter wird ihre wechselseitige Stellung auch durch die einschlägigen Prozessbestimmungen vorgezeichnet. Dabei dürfen jedoch diese Bestimmungen nicht verabsolutiert werden in dem Sinn, dass dieses oder jenes Institut ausschliesslich die Funktion des Schutzes der Interessen der Gesellschaft oder des Einzelnen erfüllt, wobei, soweit es um den zuletzt angeführten Fall geht, deren prozessualer Schutz in der tschechoslowakischen rechtlichen Regelung schon traditionell durch Bestimmungen, die manchmal erst in der Form von Forderungen oder Anregungen geltend gemacht werden, sichergestellt ist.

Die Natur des **Verwaltungsverfahrens** wird weiter dadurch beeinflusst, dass man in diesem Verfahren beide Typen prozessualer Entscheidungstätigkeit antrifft, nämlich den Prozess mit einer und den Prozess mit zwei Parteien. Bei Stritten mit zwei Parteien sollten — vom Standpunkt der *legiferenda* aus gesehen — keinerlei Differenzen gegenüber dem Zivilprozess existieren in der Frage des Kostenersatzes und soweit es sich um die Problematik der Beweisführung handelt (*Verhandlungsprinzip*), sei es auch, dass sonst im **Verwaltungsverfahren** das Prinzip der Wahrheitserforschung überwiegen muss.

Aus dem Charakter der zur Entscheidung gelangenden Fragen — bei deren Entscheidung der Schwerpunkt nicht darin liegt, dass irgendwelche Tatsachen behauptet oder bestritten werden — sowie aus der Tatsache, dass eine Reihe von Entscheidungen keine mündliche Verhandlung erfordert (was auch die Folge dessen ist, dass das **Verwaltungsverfahren** überwiegend mit nur einer Partei abläuft) ergibt sich die Möglichkeit, im **Verwaltungsverfahren** prozedurale Fragen weniger formell zu behandeln; der oben konstatierte Kreis von entscheidenden Subjekten ruft die Not-

wendigkeit hervor, durch Einschränkung des Formalismus die rechtliche Regelung, die andererseits allerdings auch dem Nichtjuristen eine genügende Anleitung zur Entscheidung von Rechtsfragen bieten muss, zugänglich zu machen. Die festgesetzten Prozessformen müssen jedoch respektiert werden und von diesem Standpunkt aus ist das Verwaltungsverfahren (ebenso wie jedes andere Prozessrecht) formales Recht.

Infolge der Verschiedenartigkeit der Aufgaben und der Rechtsverhältnisse auf den verschiedenen Abschnitten der Staatsverwaltung enthalten die materiellrechtlichen Vorschriften auch einige Fragen prozessualen Charakters, wie dies die Natur dieser oder jener Materie erfordert. Soweit eine gemeinsame Kodifikation des allgemeinen Verwaltungsverfahrens, die Verwaltungsordnung (wie dies in der CSSR der Fall ist, was jedoch keineswegs die Mehrheit der Fälle ist) existiert, hat sie subsidiäre Geltung und gilt erst dann, wenn eine besondere rechtliche Regelung fehlt. Die Tendenz zur Durchsetzung der Kodifikation ist (auch aufgrund der langjährigen tschechoslowakischen Erfahrungen) voll zu unterstützen, allerdings weisen auch die existierenden Kodifikationen Verschiedenheiten auf soweit es sich um die Einbeziehung solcher Fragen handelt, wie sie das Uebertretungsverfahren darstellt (seine Specifica sind besonders zu regeln; sonst ist es jedoch zweckmässig, die Verwaltungsordnung subsidiär auch darauf zu beziehen), die Ueberprüfung von Verwaltungsentscheidungen durch das Gericht (die Verschiedenheit des Gerichtsverfahrens tendiert eher zur Abgrenzung beider Arten von Regelungen voneinander), der Vollzug von Verwaltungsentscheidungen, die Verwaltungsexekution (kann ein Teil der Verwaltungsordnung sein, könnte aber offensichtlich auch selbständig geregelt werden), und die Behandlung von Beschwerden (die Bereiche, in die mit Beschwerde eingegriffen werden kann, der Kreis der berechtigten Subjekte, die Zuständigkeit der Organe und das eigentliche Verfahren sprechen eher gegen eine gemeinsame Regelung).

2. Beim legislativen Schaffen von Vorschriften über das Verwaltungsverfahren kommt es zur Geltendmachung bestimmter legislativ-politischer Postulate, die man als Grundsätze des Verwaltungsverfahrens bezeichnet und auch die charakteristischen Züge des Verwaltungsverfahrens darstellen bzw. ergänzen (und durch sie rückwirkend beeinflusst werden).

Die aus der Literatur gemachten Auszüge zeigen, dass die Grundsätze des Verwaltungsverfahrens in verschiedener Form dargelegt werden. Aufgrund ihrer kritischen Beurteilung wurde in der Studie eine solche Art der Behandlung gewählt, die zuerst der Beziehung einiger grundlegenden allgemeinen Prinzipien der Staatsverwaltung zum Verwaltungsverfahren Aufmerksamkeit widmet. Und zwar dem Grundsatz der Beteiligung der Werktätigen, dem Grundsatz des Erziehens und Ueberzeugens und dem Grundsatz des demokratischen Zentralismus (in diese Gruppe liesse sich auch der Grundsatz der sozialistischen Gesetzlichkeit einreihen; mit Rücksicht auf seine besondere Bedeutung wurde er jedoch in einer anderen Gruppe von Grundsätzen angeführt). Eine weitere Kategorie allgemeiner Prinzipien kann dann durch den Grundsatz der Angemessenheit, der freien Erwägung des Verwaltungsorganes, den Grundsatz des Schutzes des öffentlichen Interesses und den Grundsatz der Anwendung der Muttersprache dargestellt werden. Die letzte Kategorie bilden dann die spezifischen Prozessgrundsätze, die zusammen mit der grundlegenden Charakteristik ihres Inhalts vermittelt werden (der Grundsatz der Gesetzlichkeit des Verfahrens, der Officialitäts- und der Dispositionsgrundsatz, der Verhandlungs- und der Ermittlungsgrundsatz, der Grundsatz der Kürze und der Wirtschaftlichkeit des Verfahrens, der Grundsatz des nichtöffentlichen Verfahrens, der Grundsatz der materiellen Wahrheit, der Grundsatz der Anhörung der Verfahrensteilnehmer, der Grundsatz der Gleichheit der Verfahrensteilnehmer, der Grundsatz der freien Beweiswürdigung, der Grundsatz der Unparteilichkeit und der Grundsatz der zwei Instanzen).

Die Studie schliesst mit Erwägungen über die möglichen Systeme der Aneinanderreihung der spezifischen Prozessgrundsätze (die allerdings nicht so wesentlich ist wie deren Inhalt und legislative Formulierung).