

SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

DAS VERWALTUNGSVERFAHREN

PAVEL LEVIT

1. Pojmu správní proces v právním smyslu používá se v právní teorii v několika-
kerém významu.

Rozumí se jím někdy soudní přezkoumávání aktů státní správy, at
již tyto akty přezkoumávají obecné soudy nebo zvláštní správní soudy (administra-
tivní justice). Pod pojmem správního procesu (řízení) chápe se však také právními
normami co do forem upravený postup orgánů státní správy, jehož cílem je
vydání právního aktu státní správy, at individuálního nebo normativního.
Ve Spojených státech amerických upravuje na příklad zákon o správním postupu
(procedure) také vydávání normativních aktů (rule making) i soudní přezkou-
mávání správních aktů (judicial review).¹⁾ V československém právním řádu
vyrozumívá se pod pojmem správního procesu (řízení) právními normami upra-
vený postup orgánů státní správy, jehož cílem je vydání individuálního správ-
ního aktu, dotýkajícího se práv a povinností účastníků řízení, kteří v tomto ří-
zení vystupují jako nositelé procesních práv a povinností, a postup směřující
k nucenému vykonání individuálního správního aktu (správní řízení vykonávací).

Předmětem této stati je správní proces (řízení) v tomto posledním, úzkém
slova smyslu, jak je chápán v československé právní teorii a upraven českosloven-
skými právními normami.²⁾

Liberální buržoasní nauka spatřovala namnoze jednu z hlavních záruk zákon-
nosti ve veřejné správě a zejména zajištění ochrany osobních práv ve sféře správní
činnosti státních orgánů ve stanovení a dodržování co možná přesných forem
postupu při vydávání správních aktů a při přezkoumávání jejich zákonnosti. Odtud
vzešla snaha vnést do státní správy v nejvyšší možné míře procesní formy, které
se osvědčily při ochraně osobních práv v oblasti práva občanského, to jest justiční
procesní formy (tak zvaná judicialisace správy) a podrobit nadto veřejnou správu
také ještě zvláštní universální soudní kontrole (správní soudnictví). Klasik německé
liberální buržoasní nauky administrativněprávní O. Mayer ztotožňuje na příklad
pojem právního státu s dodržováním justičních forem ve veřejné správě.³⁾ Ve

¹⁾ Federal Administrative Procedure Act z 11. června 1946, 60 Stat 237, 5 U. S. C. A. 1001.

²⁾ Na příklad vládní nařízení č. 20/1955 Sb. z. o řízení ve věcech správních (správní řád) nebo
zákon č. 89/1950 Sb. z. o trestním řízení správním (trestní řád správní).

³⁾ Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht (3. vydání, 1924) str. 62.

starém i novějším rakouském právním řádu i v právních rádech československém, polském a jugoslávském vytvořil se jako svérázný právní institut propracovaný administrativní proces, směřující k vydání individuálního správního aktu a k jeho nucenému výkonu. V novější době byly předpisy o správním procesu soustavně kodifikovány zejména ve Spojených státech amerických.⁴⁾

Sovětský právní řád nemá jednotné nebo souborné kodifikace předpisů o správním postupu. Teorie sovětského správního práva však uznává existenci procesních pravidel správních v sovětském právním řádu. Počítá k nim např. předpisy o vyřizování prokurátorova protestu proti aktům státní správy, o způsobu přípravy vydání aktů státní správy aj. S. S. Studěnikin na příklad napsal: „Správní proces existuje. Jsou určitá práva a povinnosti orgánů státu v oblasti procesu, i když je pravda, že dosud nedosáhla dostatečného rozvoje a nejsou sjednocena nebo shrnuta v nějakém jediném dokumentu.“⁵⁾

2. Proces ve smyslu právním rozvinul se v oblasti justiční aplikace právních norem, kde byly v průběhu vývoje soudnictví vypracovány vyspělé specifické právní procesní formy. Právní normy ukládají soudům při aplikaci materiálních právních předpisů určitý závazný postup ve stanovených formách, jehož dodržení nebo porušení má právní následky předvídané v právních normách. Příznačná činnost soudů záleží v provádění právních procesů ve stanovených formách.

Státní (veřejná) správa naproti tomu jest ve své podstatě a v průběhu společenského a státního vývoje se stále více vyhraňuje jako přímá, plynulá organizátorská a operativní činnost státních orgánů, směřující k uskutečnění a zabezpečení konkrétních praktických společenských úkolů (hospodářských, zdravotnických, dopravních, školských aj.). Státní správa sama o sobě se jeví jako proces svého druhu, přesněji vzato jako soubor různorodých procesů. Ve svém celku není však procesem v právním smyslu, jak je tento pojem používán v justičních odvětvích práva, i když se v rámci správní činnosti státních orgánů vyskytují také právně upravené postupy svými formami podobné procesům justičním. Státní správa záleží převážně z praktických organizátorských a operativních postupů s konkrétními praktickými cíli materiální povahy. Je však uskutečňována také pomocí právních aktů, které jsou v rámci správní činnosti státních orgánů vydávány a prováděny. V průběhu správní činnosti vytvářejí se, mění, zanikají a jsou i zjišťovány a potvrzovány rovněž právní vztahy mezi zúčastněnými. Některé ze správních postupů upravují pak právní normy ze zvláštních důvodů způsobem, který z nich činí postupy více nebo méně podobné procesům justičním (např. jde-li o rozhodování v některých správních věcech stavebních, vodohospodářských, daňových, o ukládání správních trestů apod.). Není však hlavním ani podstatným úkolem a cílem správní činnosti státních orgánů produkovat právní akty. V podstatě organizátorský a pracovně operativní charakter správní činnosti

⁴⁾ Viz k tomu na příklad Walter Gellhorn-Clark Byse: *Administrative law*, 1954, str. 27 a násl.

⁵⁾ Ve Sborníku „Voprosy sovetskogo administrativnogo prava“, vydaném v roce 1949, v: studii „Socialistický systém státní správy a otázka předmětu sovětského správního práva“, str. 43.

státních orgánů a její praktické cíle nedopouštějí, aby veškerý postup nebo i jednotlivé správní postupy státních orgánů byly vázány na dodržení přesných pravidel a forem postupu, nemá-li tím trpět řádné a včasné uskutečnění praktických materiálních správních úkolů, které zákony státním orgánům ukládají. Odpor proti přenášení justičních procesních forem do socialistické státní správy vyvěrá z této podstaty a úkolů správní činnosti, které vyžadují maximální operativnost a diferencovanost v postupu. Vzhledem k této povaze správní činnosti a jejich cílů není postup podle přesných procesních pravidel a v přesně stanovených formách pro státní správu metodou typickou.

Správní proces (řízení) v právním slova smyslu vyskytá se hlavně v těch sférách společenských vztahů a správní činnosti, kde jde především o to, umožnit a zajistit aktivní součinnost určitých občanů se státními orgány při tvorbě správních aktů, jimiž se zasahuje do právní polohy občanů nebo jiných právních subjektů. Funkcí procesních právních forem tu je pak zpravidla umožnit a zajistit v průběhu řízení i v jeho výsledku respektování, uskutečnění a ochranu materiálních individuálních práv těchto subjektů.

Proces v právním smyslu ocitá se v rámci správní činnosti státních orgánů v nových souvislostech, které se nevyskytají v činnosti soudů buď vůbec, nebo nikoli v té míře. Tato skutečnost umožňuje na jedné straně ujasnit teoreticky lépe sám pojem procesu v právním smyslu (jehož znaky a prvky se v činnosti soudu zdají mnohdy samozřejmé), na druhé straně napomáhá osvětlit některá specifika správní činnosti státních orgánů vůbec oproti jiným formám činnosti státních orgánů.

Správní proces právní (správní řízení) zůstává ovšem součástí státní správy jako specifické činnosti státních orgánů. Věcně, zejména svým předmětem a obsahem správního aktu, který je výsledkem procesu, je správní proces přímo spjat s úkoly organisátorské výkonné a nařizovací činnosti státních orgánů. Kompetenčně náleží provádění správních procesů do působnosti orgánů, vyvíjejících správní činnost jako svou hlavní a vlastní činnost, a tvoří součást jejich působení. Je jednou z metod správní činnosti, i když nikoli hlavní a převažující. Právní formy procesní, pokud se podobají justičním procesním formám, jsou pak ve státní správě maximálně přizpůsobeny úkolům a povaze správní činnosti, zvláště z hlediska operativnosti a diferencovanosti postupu. Některé z právních forem správního postupu se pak vůbec v justiční činnosti nevyskytají.

Ve státní správě je značný počet právně upravených postupů, které vzhledem k jejich povaze nelze považovat za „čisté“ procesy v právním slova smyslu (například různé kontrolní činnosti). Některé části těchto postupů a některé vztahy mezi zúčastněnými při těchto postupech vznikající bývají však přesně stanoveny právními pravidly, která určují vzájemná práva a povinnosti zúčastněných osob a některé závazné formy postupu. Práva, povinnosti a právní odpovědnost zúčastněných osob i závazné formy postupu zajišťují tu zamýšlený průběh a výsledky i takovýchto postupů, které však ve své podstatě jsou postupy převážně

organisátorské, operativní a materiálně technické povahy. Procesněprávní prvky mají tu v poměru k vlastnímu postupu úlohu toliko pomocnou a služebnou, nelze tu však mluvit o celém správním postupu jako o procesu v právním slova smyslu.

II.

Jaké jsou hlavní a podstatné prvky pojmu správního procesu v právním slova smyslu, jak se projevují ve správní činnosti státních orgánů a které ve svém úhrnu tento proces charakterisují?

1. V první řadě je to procesní právní řád, jímž se povinně řídí při svém postupu státní orgán i ostatní zúčastněné subjekty při svém chování ve správním procesu.

Právní pravidlo jejich chování musí být obsaženo ve státním právním aktu, v zákoně nebo v normativním správním aktu, který se přímo nebo nepřímo opírá o zákon. Předmětem úpravy je tu chování a vzájemné vztahy lidí v administrativním procesu, při správním postupu řízeném a prováděném příslušným státním orgánem. Procesní právní úprava činí z jejich chování, ať jde o jednání nebo opomenutí, chování procesněprávně oprávněné nebo povinné. Tato úprava vytváří základ pro vznik zvláštních administrativních procesních práv a povinností (navíc oproti jejich materiálním právům a povinnostem). Procesní právní úprava činí z osob a orgánů zúčastněných na řízení subjekty administrativních procesních práv a povinností, subjekty procesních právních vztahů. Z určitých jejich jednání v procesu činí tato úprava procesní právní úkony, které mají právní význam v procesní normě předvídaný. Procesní pravidla stanoví právní formy jednání osob zúčastněných na správním řízení a určují právní účinky úkonů nebo opomenutí těchto osob v procesu. Vlastním předmětem procesní právní úpravy jsou tedy podmínky vzniku, sám vznik a vývoj procesních právních vztahů mezi subjekty správního řízení.

V zájmu zvýšené ochrany, respektování a uplatnění osobních práv účastníků správního procesu mají ve správním řízení obzvláštní význam zejména pravidla pro zjišťování skutečností, které jsou podkladem konečného správního rozhodnutí (§ 18—21 čl. správního řádu) a pravidla vztahující se k podmínkám vlastního vydání samotného konečného rozhodnutí z hlediska zákonnosti (§ 27—43 správního řádu).

Správní činnost státních orgánů řídí se ovšem také různými závaznými pravidly, která nejsou vždy pravidly právními. Vlastním, hlavním předmětem právní úpravy nejsou v nich přímo právní vztahy, jejich vznik a změny, ani procesní právní úkony, ale různé postupy převážně organizačnětechnické nebo materiálnětechnické povahy, i když také takováto pravidla jsou zpravidla právně závazná (jejich závaznost se opírá o některou právní normu) a jejich nedbání může mít vzápětí i určité právní následky (např. disciplinární). Stejně lze co do právní kvality stavět na roveň procesním právním normám na příklad předpisy o vnitřní

organizaci a postupu práce, jako pořádání porad, služebních cest apod., o vydávání ryze vnitřních pokynů, o evidenci spisů a o nakládání se spisy vůbec, předpisy, které zavazují státní orgány a jejich pracovníky a jejichž porušení má přímé právní následky toliko pro tyto pracovníky. Účelem úkonů upravených těmito pravidly není způsobovat vznik a změnu právních vztahů, mít přímé právní účinky na právní pozici zúčastněných osob. (Ani tato pravidla vnitřního postupu, která mají převážně organizačně technický charakter a účel, nejsou však zcela prosta administrativních právních prvků a nevymykají se proto úplně zkoumání postupu a vztahů s hlediska administrativně právního.)

Právní úprava postupu správních orgánů a jiných subjektů správního řízení nečiní sama o sobě z jejich chování právní proces v užším slova smyslu. Pak by bylo možno a nutno uznat za správní proces v tomto smyslu na příklad i takové právními normami upravené postupy, jako je sestavování a projednávání rozpočtu, sestavování, projednávání a rozpis plánu apod. Vedle správního procesního řádu (právních pravidel postupu a chování) náleží k pojmu správního procesu ještě další podstatné prvky, zejména existence účastníka procesu (v právním smyslu), vybaveného určitými procesními právy v poměru k státnímu orgánu provádějícímu řízení, dále specifické procesní právní úkony, i konečný individuální správní akt, jehož vydání po případě i výkon je účelem procesu.

Právní úprava může vnést určitou míru právních procedurálních právních prvků dokonce i do neadministrativních, materiálně technických nebo organizačních úkonů, jejichž bezprostředním účelem je přivodit materiální a nikoli právní změny. Právní normy stanoví na příklad přesný řád postupu při povinném očkování proti přenosným chorobám. Řádné uskutečnění takového očkování, přikázaného právními normami, je zajišťováno jednak stanovením závazného administrativního postupu příslušných orgánů vůči občanům (na příklad vyhláška, obesílání, evidence, sankce proti osobám, které nevyhoví výzvě státního orgánu apod.), jednak stanovením závazných náležitostí postupu při samotném očkování (na příklad očkovací látka a nástroje, povinná hygienická opatření, odborná lékařská kontrola apod.). První komplex (administrativní postup) má některé charakteristické znaky administrativního procesu. Předmětem právní úpravy jsou tu chování, práva a povinnosti zúčastněných osob ve správním postupu. Právní úprava administrativního postupu má tu ovšem rovněž jen pomocnou a služebnou úlohu vůči vlastnímu materiálnímu postupu (očkování), jehož zajištění slouží. Druhý komplex (postup při očkování samotném) záleží z materiálně technických zdravotnických úkonů. Právní úprava tohoto neadministrativního postupu činí určité náležitosti závaznými a porušení stanovených pravidel může mít za následek právní sankce, na příklad trestní nebo disciplinární vůči osobám, které tato pravidla porušují. Právní úpravou nestává se však z tohoto postupu administrativní právní proces a z materiálně technických úkonů nestávají se administrativní procesní úkony.

Intensita a detailnost právní úpravy procesní bývá ve státní správě

velmi různá. Pro administrativněprávní úpravu procesní je vzhledem k nutné operativnosti a diferencovanosti správního postupu příznačné, že procesní normy zpravidla buďto určují jen některé základní zásady (obecné požadavky) řízení, na příklad povinnost slyšet nebo vyrozumět účastníka řízení, nebo vůbec stanoví jen některé základní formy a prvky procesní, jako na příklad určité obecné náležitosti správního aktu, přípustnost odvolání apod., v ostatním však ponechávají aji v rámci předpisů volbu konkrétního postupu státnímu orgánu, provádějícímu řízení. Soustavná a podrobná úprava řízení, zejména pak systematická kodifikace procesních předpisů je ve správním právu výjimkou.

Pro administrativní procesní úpravu je dále příznačná zásadní diferencovanost procesních právních pravidel. Procesní úprava přimyká se zpravidla ke speciálním právním normám materiálním, na příklad k předpisům o právu na vyvlastnění, k předpisům stavebním, vodohospodářským, daňovým a pod. Obecná procesní úprava, vztahující se zároveň na různá odvětví správy, je ve správním právu řídkým zjevem. Pokud pak taková úprava existuje, mívá zhusta platnost subsidiární, to jest platí na určitý správní postup teprve tehdy, není-li upraven předpisy zvláštními (§ 2 správního řádu č. 20/1955 Sb. z.). V justičním procesu převládá naopak universální, komplexní kodifikace procesu.

2. Ve správním procesu vznikají a vyvíjejí se mezi státními orgány a účastníky procesu administrativní procesní právní vztahy. Správní proces právní předpokládá existenci aspoň dvou různých subjektů, které mají v procesu navzájem určitá práva a povinnosti. Vedle státního orgánu provádějícího řízení vystupuje v procesu aspoň ještě jeden individuálně určitý procesní účastník (v právním slova smyslu), vybavený vlastními procesními právy vůči státnímu orgánu. Charakter správního procesu v právním smyslu nebývá přiznáván vzhledem k tomu postupům, při nichž jeden ze zúčastněných subjektů, zejména státní orgán, nemá výrazných vlastních procesních práv vůči orgánu provádějícímu řízení nebo má vůči němu jen práva zcela minimální, ježto je tomuto orgánu zásadně a obecně administrativně podřízen. Ve správním procesu právním nejde o proces pouhé organizačské koordinace různých osob a orgánů při společném provádění správních úkolů, i když ani osoby a subjekty, jejichž činnost je při tom řízena, nejsou zpravidla prostými objekty řízení a mají vůči řídicímu orgánu určitá vlastní práva (vymezená např. v kompetenčních předpisech).

Jak státní orgány, tak i účastníci řízení jsou v procesu nositeli a vykonavateli specifických administrativních vzájemných oprávnění a povinností, jako je u účastníka právo být slyšen, právo vyjádřit se k podkladu rozhodnutí, právo podat odvolání proti správnímu rozhodnutí, povinnost předložit určitou listinu apod. Subjekty procesu nemají tedy jen materiálněprávní oprávnění a povinnosti (jako na příklad právo na povolení stavby, povinnost postoupit určitý pozemek státu, právo na dávky starobního zabezpečení apod.), ale nadto ještě zvláštní procesní oprávnění nebo povinnosti ve správním řízení, ve kterém aktivně spolupůsobí při procesní realizaci materiálních oprávnění nebo povin-

ností.⁶⁾ Procesní úkony subjektů řízení jsou formou výkonu jejich práv a plnění jejich povinností. Proces v právním smyslu záleží hlavně z těchto úkonů, které provádějí jeho subjekty jako nositelé svých procesních práv a povinností.

Procesní právní subjektivita účastníků procesu uplatňuje se výrazně hlavně v těch správních postupech, kde je k činné spoluúčasti na průběhu řízení přibírán subjekt, který nepatří ke státnímu aparátu, provádějícímu řízení, subjekt který není v dané věci vůči orgánu provádějícímu řízení jen v poměru stálé administrativní podřízenosti. Za proces v právním smyslu (jak mu rozumí na příklad i československý správní řád) nelze považovat postup, jehož se neúčastní takovýto extraneus, to jest osoba nebo subjekt, stojící vně organizační soustavy orgánu, provádějícího dané správní řízení. Právní důsledky procesu projevují se v průběhu procesu i po jeho skončení vně státního aparátu, vůči osobám a subjektům, které, pokud jde o předmět procesu, nejsou administrativně podřízeny orgánu provádějícímu řízení. O správním procesu ve vlastním slova smyslu mluví se jen tam, kde spolupůsobí v řízení účastník v právním smyslu, to jest subjekt procesních práv a povinností, který není státním orgánem, provádějícím řízení, který je dále na základě procesních předpisů vybaven právy a povinnostmi účastnit se činně řízení a spolupůsobit aktivně svými procesními úkony na jeho průběhu a výsledku. Podle československého správního řádu je účastníkem řízení ten, o jehož právech, povinnostech nebo oprávněných zájmech má být v řízení rozhodováno, po případě jehož práv, povinností nebo oprávněných zájmů se dotkne rozhodnutí (§§ 2 a 7 správního řádu). Je jím ovšem také ten, kdo navrhuje, aby správní orgán zahájil řízení nebo učinil rozhodnutí, po případě ten, koho zvláštní předpisy výslovně prohlašují za účastníka. Účastník má významná procesní práva, aby mohl v řízení činně spolupůsobit, uplatnit své stanovisko, účinně obhájit svá práva a oprávněné zájmy. Takovými procesními právy jsou na příklad právo být přibrán při zjišťování podkladů rozhodnutí, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu a ke způsobu jeho zjištění (§ 18, odst. 2 správního řádu), právo nahlížet do spisů (§ 19, odst. 1 správního řádu), právo, aby mu bylo oznámeno rozhodnutí (§ 26 správního řádu), právo podat odvolání proti rozhodnutí (§ 27 správního řádu).

Právní vztahy mezi orgánem, který řídí činnost nižšího, jemu podřízeného orgánu a tímto podřízeným orgánem, a právní vztahy mezi orgánem provádějícím správní proces a mezi účastníkem řízení se svou právní kvalitou od sebe podstatně liší a nelze je zaměňovat. Těžiště rozdílu tkví mj. v rozsahu a právní kvalitě procesních práv účastníka řízení vůči orgánu provádějícímu správní proces. Ve státní správě vyskytují se ovšem také správní postupy, které jsou na pomezí obojích procesů,

⁶⁾ Ve státní správě vyskytují se ovšem také procesní oprávnění, která nejsou bezprostředně spjata s určitým individuálním materiálním právem. Je tomu tak na příklad v řízení o stížnostech pracujících. Právo podat stížnost a právo na její projednání nemusí se tu opírat o konkrétní osobní materiální právo. Postavení stěžovatele je založeno na obecném právu občana účastnit se kontroly státní správy.

kdy na příklad i řízené orgány jsou v určité sféře vztahů vybaveny jistou zvýšenou mírou procesních práv, jež mohou vůči řídicímu orgánu uplatňovat.

3. Předmětem procesní právní úpravy je, jak již řečeno, chování lidí ve správním procesu, to jest formy jejich aktivního nebo pasivního počínání v řízení a jejich vzájemné vztahy v rámci součinnosti na postupu správního orgánu, z něhož má vzejít závěrečný správní akt. U správního orgánu, provádějícího řízení, jde o specifickou procesní formu realizace jeho kompetence. U účastníků řízení jde o procesní formu uskutečnění jejich materiálních nebo i procesních práv a o plnění jejich materiálněprávních nebo procesněprávních povinností.

Právní proces správní je charakterisován zejména zvláštními, pro tento proces příznačnými procesními právními úkony, jako je na příklad odvolání proti rozhodnutí. Takový úkon je úkonem právním. Je právně relevantním projevem vůle procesního subjektu, je výkonem jeho procesního práva nebo plněním jeho procesní povinnosti. Procesní řád tento úkon dopouští nebo přímo přikazuje, upravuje jej pozitivně, stanoví závazně — s větší nebo menší intenzitou — jeho předpoklady a náležitosti a také jeho právní následky v procesu. Procesní úkon je zpravidla procesní právní formou, jež je podstatným charakteristickým znakem procesu v právním smyslu oproti jiným správním postupům. Je třeba jej na příklad rozlišovat od prostého neprocesního výkonu kompetence správního orgánu nebo od neprocesního výkonu materiálního oprávnění účastníka, na příklad od neformální pracovní nebo majetkové dispozice státního orgánu a od běžných organizátorských a operativních správních úkonů vůbec. Za administrativní procesně právní úkony nelze považovat ryze administrativní materiálnětechnické úkony, které ani podle právních norem, ani podle úmyslu toho, kdo je provádí, nemají povahu volných projevů s přímými zamýšlenými právními následky, na příklad prosté spisové záznamy, statistická šetření a záznamy, i když také při nich bývá postup upraven právními normami. Také prostý materiálnětechnický úkon, jakým je na příklad doručení písemnosti, může být však procesní právní úpravou „povýšen“ na procesní právní úkon. Procesní řád pak činí z něho často součást právně významného projevu vůle subjektu procesu a spojuje s ním určité přesně stanovené právní účinky.

Normy správního práva daly vznik některým specifickým správním procesním institutům. Patří k nim na příklad různé procesní lhůty, zvláštní důkazní prostředky (na příklad čestné prohlášení, § 21 správního řádu) nebo formální administrativní opravný prostředek, jímž se účastník správního řízení domáhá přezkoumání vydaného správního aktu (odvolání, rozklad, námitky, stížnost). Procesním právním institutem je v určité míře také konečný správní akt, který je produktem a součástí správního řízení, zároveň však také právní skutečností v materiálněprávním smyslu, pokud se jím zakládají nové nebo mění, po případě ruší dosavadní materiálněprávní vztahy.

Míra stanovených náležitostí formy i následků nedodržení těchto náležitostí je ve správním procesu velmi rozmanitá. Organizátorská a operativní povaha

správní činnosti nedopouští rigorosní uplatnění požadavku, aby při realizaci správních úkolů byly vždy dodrženy přesné formy postupu, jako tomu bývá pravidlem v soudním procesu. Správní postup je zásadně neformální, požadavek formy a jejího dodržení je omezen na určité správní postupy, ponejvíce v zájmu ochrany a zajištění individuálních práv účastníků řízení. Ve státní správě jsou však i tradiční procesní formy podstatně přizpůsobeny potřebám, operativní a organizátorské povaze a účelu správy, jsou maximálně zjednodušeny a co možná pružné, aby nebyly brzdou rychlého a diferencovaného provádění správních úkolů. Správní řád ukládá na příklad orgánům státní správy přímo, aby řízení přizpůsobovaly v rámci předpisů okolnostem případu tak, aby splnilo svůj účel co nejdokonaleji a aby probíhalo co nejrychleji, nejjednodušeji a nejhospodárněji (§ 5, odst. 2 správního řádu).

4. Náplň i charakter správního procesu je určen skutečností, že cílem a výsledkem procesu je vydání individuálního správního aktu, který je podkladem a východiskem i pro správní řízení exekuční. Zamýšleným výsledkem řízení je autoritativní jednostranný výrok správního orgánu, provádějícího řízení, projev jeho vůle, který je konkretisací a aplikací právní normy a který se svým obsahem přímo dotýká oprávnění a povinností účastníků procesu, zejména adresátů aktu. Nemusí jít vždy o akt, ve kterém se zasahuje přetvářejícím způsobem do existujících právních vztahů tím, že se určitá oprávnění nově vytvářejí nebo existující již oprávnění, resp. povinnosti mění nebo likvidují. Závěrečný akt může po případě také jen řešit otázku existence sporných oprávnění a povinností, autoritativně na základě výsledků řízení zjistit a stvrdit, že určité právní vztahy nebo právně významné skutečnosti existují a odstranit tak nejistotu o právní situaci. Určitý procesuální postup, zpravidla ovšem s minimálními formálními požadavky, bývá někdy stanoven i pro řízení, jehož výsledkem má být vydání pouhého osvědčení, které rovněž nemění nic na daných právních vztazích. Také v tomto případě však existuje právní zájem účastníka na vydání osvědčení s určitým obsahem a ochrana tohoto právního zájmu je zabezpečována procesními předpisy.

Správní akt nemusí být vždy výsledkem řízení, které je co do forem upraveno procesními právními předpisy. Některé správní akty mohou na příklad vzejít přímo z organizátorské nebo operativní činnosti státních orgánů, která v takovém případě mívá v sobě někdy určitou, byť i omezenou míru procesněprávních prvků.

Za administrativní proces v právním smyslu nepovažuje se postup, jehož výsledkem není individuální správní akt, jako na př. postup, jehož výsledkem je na př. uzavření smlouvy. Konečný správní akt je aktem individuálním, to jest týká se práv a povinností subjektů individuálně určených, které jsou vzhledem k tomu také účastníky řízení vedoucího k vydání aktu a mají práva zabezpečující i možnost aktivně se účastnit řízení. Proto nejsou v československém správním právu ke správnímu procesu počítány postupy, směřující k vydání normativního správního aktu, kde bývá prakticky a technicky obtížno, ne-li nemožno, přesně identifikovat, po případě vybrat za účastníka řízení určitý subjekt, který by byl legitimován vystupovat v řízení jako účastník, to jest nositel zvláštních procesních práv a povinností.

III.

V pojmu správního procesu v právním slova smyslu, jak jej upravuje a vytváří československý právní řád, náleží tedy hlavně tyto podstatné prvky:

1. Procesní právní řád, to jest právní pravidlo, které upravuje závazně chování a právní vztahy subjektů zúčastněných na správním řízení.
2. Zvláštní vzájemná procesní právní oprávnění a povinnosti, to jest procesní právní vztahy subjektů procesu, především práva a povinnosti účastníka řízení v právním slova smyslu.
3. Specifické administrativněprávní procesní formy chování procesních subjektů a některé specifické administrativněprávní procesní instituty.
4. Individuální akt státní správy, který je cílem a výsledkem správního procesu, po případě podkladem pro řízení směřující k jeho výkonu.

IV.

Administrativní procesy a administrativní procesní instituty spočívají v různých společenských a právních řádech na odlišných základních principech a mají také ve státních správách rozličný význam a úlohu. V československých správních procesních předpisech jsou na správní postup státních orgánů aplikovány socialistické zásady státní správy a právního řádu.

Buržoasní právní nauka a právní ideologie namnoze přeceňovaly účinnost a úlohu procesních právních forem samotných ve státní správě, jako prostředku k zajištění zákonnosti a ochraně osobních práv a zájmů ve sféře správní činnosti státních orgánů. Socialistická právní teorie nepodceňuje ani v nejmenším význam správního procesu v tomto směru, avšak rozpoznává správně omezenou úlohu a hodnotu samotných procesních forem v soustavě metod a prostředků k zabezpečení zákonnosti a ochrany osobních práv pracujících, zejména v socialistické státní správě, která není správou vrchnostenskou, ale v jejímž rámci je rozvíjena široká, soustavná a všestranná, plánovitá pozitivní organisátorská činnost v zájmu pracující většiny občanstva. V podmínkách této správy nabývají mimořádné důležitosti a účinnosti hlavně ty metody a prostředky, které umožňují čelit nezákonnostem a zajišťovat osobní práva systematicky, průběžně, co možná také preventivně a za aktivní a iniciativní činnosti a pomoci příslušných státních orgánů (zvláště vnitřní a vnější kontrola, všeobecný dozor prokurátora).

Účinnou obecnou zárukou zákonnosti a ochrany osobních práv pracujících je již samo lidové složení lidově demokratických správních orgánů. Přímá a všestranná účast široké masy pracujících a jejich zástupců na procesu správní aplikace právních norem a na kontrole jejich uskutečňování zabraňuje, aby právní normy nebyly používány proti zájmům občanstva, a zabezpečuje, aby byly aplikovány v souladu s těmito zájmy.

V socialistické státní správě, právním řádu i správním procesu nestojí zájem a právo osobní a zájem a právo státu („veřejné“) proti sobě v zásadním protikladu. I v socialistické společnosti existují rozpory a také správní proces je jednou z metod, která slouží jejich řešení. Podle předpisů československého správního řádu jsou však takové konflikty řešeny jako konflikty práv a zájmů zásadně soudných, navzájem podmíněných a nerozlučně spolu spjatých, nikoli tedy principiálně protichůdných. Správní orgány mají povinnost postupovat ve správním řízení iniciativně i pro uplatnění a ochranu osobních práv a oprávněných zájmů pracujících a socialistických organizací, státních i nestátních (§ 5, odst. 1 správního řádu), nikoli tedy jen státu.

Prokurátor zasahuje do správního řízení protesty nebo upozorněním také na ochranu individuálních práv občanů.⁷⁾ Správní orgány mají zákonnou povinnost poskytovat ve správním řízení účastníkům řízení pomoc a poučení (§ 7, odst. 1 správního řádu) a zabývat se vůbec záležitostmi každého jednotlivého občana svědomitě a odpovědně.⁸⁾ Prokurátor i správní orgány pomáhají tedy občanu aktivně rovněž při uplatňování jeho osobních práv. Občan není již při uskutečňování a obhajobě svých osobních práv odkázán výlučně jen na své vlastní síly a prostředky. S principy československého správního řádu není slučitelný někdejší vrchnostenský postoj správních orgánů, které vystupovaly ve správním řízení, jako by šlo o boj s občanem, v němž má stát nad občanem zvítězit. Správním orgánům je naopak výslovně přikázáno dbát o to, aby občan byl všestranně činným účastníkem a spolupracovníkem státního orgánu při vydávání aktů, které se ho týkají (§ 7 správního řádu)⁹⁾. O tento obecný postulát opírají se široká a rozmanitá procesní práva účastníka řízení, která mu umožňují a zabezpečují aktivní spoluúčast na správním řízení a vliv na jeho výsledek.

Československý správní řád ukládá správním orgánům povinnost čelit projevům byrokratismu ve správním řízení (§ 3 správního řádu)¹⁰⁾. Správní řízení samo je podle předpisů správního řádu maximálně neformální, jednoduché, rychlé a hospodárné (§ 5, odst. 2 správního řádu). Požadavek dodržení formy nesmí občanu ztěžovat uplatnění a obhajobu jeho práv. Ze správního řádu byly vymýceny různé domněnky svědčící v neprospěch občanů, odstraněny formalistické průtahy a neplodné kompetenční spory (§ 12, odst. 3 správního řádu). Československý správní řád svými ustanoveními zabraňuje, aby pracujícímu překážela neznalost právních předpisů materiálních nebo procesních v uskutečnění jeho práv nebo aby ho správní řízení zbytečně zatěžovalo (§ 5, odst. 2 správního řádu).

Zásada demokratického centralismu projevuje se v československém správním řízení zejména v tom, že zásadní decentralisace přibližuje správní rozhodování v nejvyšší možné míře občanu a činí mu tak přímou účast na řízení

⁷⁾ § 9 odst. 1 písm. b) zákona č. 65/1956 Sb. o prokuratuře.

⁸⁾ § 32 písm. c) zákona č. 13/1954 Sb. o národních výborech.

⁹⁾ Též § písm. d) zák. č. 13/1954 Sb. o národních výborech.

¹⁰⁾ Též § 32 písm. c) zákona č. 13/1954 Sb.

dostupnou, ale i v tom, že je podstatně oproti jiným právním řádům rozšířena možnost, aby vyšší orgány přezkoumávaly rozhodnutí nižších správních orgánů z hlediska zákonnosti (§§ 27—43 správního řádu). Ochrana zákonnosti v průběhu správního řízení a zvláště zákonnosti konečného rozhodnutí je vydatně posílena všeobecným dozorem prokurátora, který může vzhledem ke svým oprávněním sledovat průběh i výsledky správního řízení a účinně zasahovat proti nezákonnostem v tomto řízení, rovněž však zásadní a širokou možností přezkoumávat správní rozhodnutí i mimo odvolací řízení (§§ 39—41 správního řádu).

Soustavné uplatňování těchto socialistických zásad a postulátů v československém správním řízení zvyšuje jeho úlohu a význam ve správní činnosti státních orgánů a činí z něho účinný prostředek k dokonalejšímu plnění správních úkolů, k zajištění zákonnosti v postupu správních orgánů i k uskutečnění a ochraně zákonných práv a zájmů občanů a jejich organizací.

Z novější literatury o obecných otázkách správního řízení, zvláště o pojmu správního procesu, k níž bylo přihlíženo, třeba ze socialistické administrativněprávní teorie uvést zejména významné práce administrativistů polských, především E. Iserzona, J. Starościaka a W. Dawidowicze „Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego (Varšava 1955), dále B. Graczyka *Postępowanie administracyjne* (Varšava 1953), jakož i příslušné části z díla J. Starościaka, *Prawne formy działania administracji* (Varšava 1957), (str. 138 a násl., 192 a násl., 282 a násl., 269 a násl.), a partii M. Zimmermana v učebnici „*Polskie prawo administracyjne, część ogólna* (str. 360 a násl.). J. Starościak a E. Iserzon publikovali v posledních letech řadu revuálních statí o obecných problémech správního řízení v revui *Państwo i prawo* a E. Iserzon také v *Revue internationale des sciences administratives* (Brusel), v níž vyšel též článek G. Langroda o řízení správním a právu správním (č. 3/1956). Z jiných států jsou to zejména práce administrativistů rakouských jako E. Mannlicher: *Verwaltungsverfahren* (6. vyd. 1953), E. C. Hellbling: *Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 1953*, I. díl, L. Adamovich: *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts*, 1954, I. díl, str. 203 a násl., a W. Antonioli: *Al'gemeines Verwaltungsrecht*, 1954, str. 221 a násl. Z literatury americké uvádím obsáhlé již citované dílo „*Administrative law*“ Waltera Gellhorna a Clarka Byse, věnované převážně otázkám administrativního procesu (obecná problematika zvláště na str. 27 a násl.).

РЕЗЮМЕ

Порядок деятельности в точных, правовыми нормами установленных формах, не является для государственного управления характеристическим. Организаторский и оперативный характер и практические цели административной деятельности государственных органов требуют максимально возможной гибкости и дифференцированности порядка деятельности при осуществлении административных заданий. Однако для некоторых видов административного порядка деятельности правовые нормы устанавливают определенные обязательные формы порядка деятельности. Это имеет место, в частности, в тех случаях, когда должна быть дана возможность и обеспечено активное участие опре-

деленных граждан в творчестве административных актов, касающихся их прав и обязанностей. Функция процессуальных форм, как правило, заключается в том, чтобы дать возможность и обеспечить в ходе и в результате административного производства соблюдение, применение и охрану индивидуальных прав субъектов, правового положения которых касаются производство и его результат.

В чехословацком законодательстве административный процесс (производство) в правовом смысле имеет следующие главные и существенные элементы:

1. Процессуальное законодательство, которое регулирует поведение (активное и пассивное) и правоотношения между государственными органами и участниками административного порядка деятельности. К процессуальным юридическим правилам нельзя отнести правила, которые регулируют некоторые формы порядка деятельности, преимущественно организационно-технического или материально-технического характера. В интересах оперативной гибкости административного порядка деятельности административно-процессуальные правовые нормы ограничиваются очень часто определением некоторых общих принципов (требований) административного производства. Для административно-процессуальной правовой регуляции характерным далее является принципиальная дифференцированность большинства процессуальных предписаний, которые обыкновенно примыкают к материально-правовой регуляции отношений в определенном секторе государственного управления.

2. Административно-процессуальные правоотношения между субъектами административного процесса. Наряду с государственным органом, проводящим производство, субъектом процесса является хотя один еще участник, который по отношению к государственному органу пользуется в производстве определенными процессуальными правами и обязанностями и который, по отношению к этому органу в деле, которого процесс касается, не является административно подчиненным.

3. Процессуально-правовые формы поведения субъектов административного производства, в частности их урегулированные в правовом отношении процессуально-правовые действия и некоторые особые административно-правовые процессуальные институты.

4. Индивидуальный административный акт, который является целью и результатом административного процесса, который является правовым актом, касающимся прав и обязанностей субъектов, в частности, участников процесса, и который является также основой для административного исполнительного производства.

Административное производство базируется в разных законодательствах на различных основных принципах, применяемых при его правовой регулировке, и имеет также в разных законодательствах разное значение. В условиях социалистического государственного управления, которое не является управлением, имеющим преимущественно авторитативный характер, свойственный эксплуататорскому государству, и в котором разворачивается плановая, широкая и всесторонняя организаторская деятельность в интересах трудящегося большинства граждан, исключительное значение приобретают, в частности, те методы обеспечения законности и личных прав граждан в сфере государственного управления, которые дают возможность препятствовать беззаконию и охранять личные права граждан систематически, постоянно, возможно предупредительно и при активном и инициативном участии соответствующих государственных органов (особенно разные формы административного контроля и всеобщий надзор прокуратуры).

В чехословацких административных процессуальных предписаниях проводятся социальные принципы государственного управления и законодательства, в особенности принципы участия трудящихся в государственном управлении, а тем самым и в применении правовых норм, и принцип демократического централизма. В чехословацком административном процессе права и интересы граждан и права и интересы государства не стоят друг против друга в принципиальном противоположении, а если будет иметь место их столкновение, то конфликт решается как конфликт прав и интересов принципиально гармоничных. Государственные органы обязаны активно содействовать гражданину и при осуществлении его личных прав и законных интересов и следить за тем, чтобы гражданин был их сотрудником и действительным участником при творчестве касающихся его административных актов.

Систематическое применение социалистических принципов в чехословацком административном производстве повышает его роль и значение как средства для обеспечения закономерности и для осуществления и охраны законных прав и интересов граждан в сфере государственного управления.

RESUMÉ

Das Verfahren nach genauen, durch Rechtsnormen bestimmten Formen ist für die Staatsverwaltung nicht charakteristisch. Der organisatorische und operative Charakter und die praktischen Ziele der Verwaltungstätigkeit der Staatsorgane erfordern eine maximale Elastizität und Differenziertheit des Vorgehens zur Verwirklichung der Verwaltungsziele.

Für einige Verwaltungsverfahren bestimmen jedoch die Rechtsnormen verbindliche Prozessformen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die aktive Teilnahme gewisser Parteien bei der Schöpfung der Verwaltungsakte, welche ihre Rechte und Pflichten betreffen, ermöglicht und gesichert werden soll. Es ist gewöhnlich die Aufgabe der Prozessformen, im Verlauf und im Ergebnis des Verwaltungsverfahrens die Beachtung, Geltendmachung und den Schutz individueller Rechte der Subjekte, deren Rechtsposition durch das Verfahren und sein Ergebnis betroffen wird, zu ermöglichen und zu garantieren.

Im tschechoslowakischen Recht hat der Verwaltungsprozess (das Verwaltungsverfahren) im rechtlichen Sinne folgende wichtigsten und wesentlichsten Elemente:

1. Die Prozessrechtsordnung, welche das (aktive und passive) Verhalten und die gegenseitigen Rechtsbeziehungen zwischen den Staatsorganen und Parteien des Verwaltungsverfahrens normiert. Zu den Regeln des Prozessrechts dürfen jene Regeln, die gewisse organisationstechnische oder materialtechnische Tätigkeiten bestimmen, nicht gerechnet werden. Im Interesse der operativen Elastizität des Verwaltungsverfahrens beschränken sich die verwaltungsrechtlichen Prozessnormen oft auf die Bestimmung gewisser allgemeiner Grundsätze (Postulate) des Verwaltungsverfahrens. Für die rechtliche Regelung des Verwaltungsprozesses ist die grundsätzliche Differenziertheit der meisten Prozessvorschriften, welche sich meistens an die materialrechtliche Normierung der Beziehungen auf einem gewissen Gebiete der Staatsverwaltung anlehnen, bezeichnend.

2. Die verwaltungsprozesslichen Rechtsbeziehungen zwischen den Subjekten des Verwaltungsverfahrens. Neben dem Staatsorgan, welches das Verfahren durchführt, ist wenigstens eine Partei als Subjekt des Prozesses beteiligt, welche gegenüber dem Staatsorgan im Prozess gewisse Prozessrechte und Pflichten hat und welche diesem Organ gegenüber in der Sache des Prozesses administrativ nicht unterstellt ist.

3. Die prozessualrechtlichen Formen des Verhaltens der Subjekte des Verwaltungsverfahrens, besonders deren rechtlich bestimmten prozessrechtlichen Handlungen und gewisse besondere verwaltungsrechtliche Prozessinstitutionen.

4. Der individuelle Verwaltungsakt, der das Ziel und das Ergebnis des Verwaltungsprozesses ist, der ein die Rechte und Pflichten der Subjekte, besonders der am Verfahren beteiligten Parteien, betreffender Rechtsakt ist und der auch die Grundlage des verwaltungsrechtlichen Vollzugsverfahrens bildet.

Das Verwaltungsverfahren der verschiedenen Rechtsordnungen beruht auf verschiedenen Grundprinzipien, welche sich bei der rechtlichen Regelung geltend machen; er hat in verschiedenen Rechtsordnungen eine verschiedene Bedeutung. In der sozialistischen Staatsverwaltung, welche keine obrigkeitliche Verwaltung ist und in welcher eine planmässige, breite und vielseitige organisatorische Tätigkeit im Interesse der werktätigen Mehrheit der Bürgerschaft entfaltet wird,

erhalten besonders jene Methoden zur Sicherung der Rechtmässigkeit und der persönlichen Rechte der Bürger im Gebiet der Staatsverwaltung ausserordentliche Bedeutung, welche es möglich machen, Gesetzwidrigkeit zu verhindern, die persönlichen Rechte der Bürger systematisch, dauernd und wo möglich preventiv, unter aktiver und initiativer Anteilnahme der zuständigen Staatsorgane (besonders die verschiedenen Formen der Verwaltungskontrolle und die allgemeine Aufsicht der Prokuratur) zu schützen.

In den tschechoslowakischen verwaltungsrechtlichen Prozessvorschriften werden die sozialistischen Grundsätze der Staatsverwaltung und der Rechtsordnung, besonders der Grundsatz der Teilnahme der Werktätigen an der Staatsverwaltung und daher auch an der Applikation der Rechtsnormen und der Grundsatz des demokratischen Zentralismus, angewendet. In dem tschechoslowakischen Verwaltungsprozess stehen die Rechte und Interessen der Bürger und die Rechte und Interessen des Staates nicht in grundsätzlichem Gegensatz; kommt es aber zu ihrem Konflikt, wird dieser als Konflikt im Grunde harmonischer Interessen gelöst. Die Staatsorgane haben die Pflicht den Bürgern auch bei der Verwirklichung ihrer persönlichen Rechte und der berechtigten Interessen aktiv beizustehen. Sie müssen darauf achten, daß der Bürger ihr Mitarbeiter und aktiver Teilnehmer bei der Schöpfung des ihn betreffenden Verwaltungsaktes sei.

Die systematische Anwendung der sozialistischen Grundsätze im tschechoslowakischen Verwaltungsverfahren erhöht dessen Aufgabe und Bedeutung als eines Mittels zur Sicherung der Gesetzlichkeit und zur Verwirklichung und zum Schutz der gesetzlichen Rechte und Interessen der Bürger im Bereich der Staatsverwaltung.