

PADESÁT LET VÝVOJE KODIFIKACÍ OBECNÉHO SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ V ČESKOSLOVENSKU

Vladimír Němec

ÚVODEM

Z hlediska historie se padesát let může jevit jako doba velmi krátká. Na druhé straně je však patrné, že je to takřka celá doba existence samostatného československého státu, po kteroužto dobu u nás existuje institut, který bude předmětem následujícího zkoumání - kodifikované obecné správní řízení. Kromě toho, že kodifikace tohoto institutu představuje jednu z mála kodifikací v našem správním právu,¹⁾ je snad dalším důvodem, proč je této problematice věnována pozornost i skutečnost, že kodifikované správní řízení - navíc s takto dlouhou tradicí - není běžným ani převažujícím jevem ve srovnání s právními úpravami jiných států;²⁾ dokonce je v této souvislosti možno říci, že u nás již běžná kodifikace je u některých dalších států teprve ve stavu úvah, teoretických diskusí a přípravných prací.³⁾

Již na tomto místě je ovšem nutno podtrhnout, že sledovaný institut nebude zkoumán metodou obvyklou pro tento časopis (což též vyplývá ze zaměření autora), nýbrž že při této příležitosti půjde spíše o připomenutí charakteristických rysů jednotlivých právních úprav (též s odkazy na literaturu, plnicími zde i bibliografickou funkcí). Přitom nelze přehlédnout ani to, že právní úprava přijatá u nás před více než dvaceti lety, byla vůbec první kodifikací správního řízení v podmínkách socialistické výstavby, a že platná kodifikace - která je jednou z kodifikací socialistických států⁴⁾ - nabyla účinnosti před deseti lety.

Všechny uvedené skutečnosti proto snad dostatečně odůvodňují, proč u příležitosti zmíněných dvou výročí bude i na stránkách tohoto his-

1) Výjimečnost této skutečnosti umocňuje připomenutí několika set právních předpisů, jak jsou shrnuty v publikaci *Přehled předpisů správního práva*, sv. I-III, Praha 1970.

2) Přehled existujících kodifikací podávají publikace *La Procedura Amministrativa*, Milano 1964, a *Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes*, Berlin 1967.

3) Tak to vyplývá např. i z materiálu *Protection of the Citizen in Administrative Procedure* (XIVth International Congress of Administrative Sciences, Dublin 1968).

torického sborníku věnována pozornost jinak poměrně mladému právnímu institutu, který nemohl zůstat neovlivněn vývojem celého správního práva.⁵⁾

Kodifikacím obecného správního řízení bude v dalším věnována pozornost jednak z hlediska vývoje právních úprav (I), jednak z hlediska proměn základních institutů (II).

I. STRUČNÝ NÁSTIN VÝVOJE PRÁVNÍCH ÚPRAV

a) Období buržoazní kodifikace

1. Potřeba právem upraveného správního procesu se u nás projevila v plné intenzitě vlastně již v okamžiku, kdy bylo zavedeno správní soudnictví (1875). Spolu s tím se ukázalo, že ani poměry mezi občany a veřejnými zájmy se neobejdou bez speciálního procesního systému. Potřeba vytvořit samostatné správní řízení byla zdůrazněna již v důvodové zprávě k návrhu zákona o zřízení správního soudu. Pro začátek byla však zvolena cesta, kterou se celý problém vědomě zjednodušil: bylo ponecháno samotnému správnímu soudu, aby si administrativní procesní zásady sám při své činnosti nalézal již na podkladě dosavadního právního řádu.

Podle § 6 zákona o Nejvyšším správním soudu (ze dne 22.X.1875, č. 36/1876 ř.z.), ve znění zákonů ze dne 19.III.1894, č. 53 ř.z., ze dne 21.IX.1905, č. 149 ř.z., a ze dne 2.XI.1918, č. 3 Sb. Nejvyšší správní soud rozhodoval zpravidla na základě skutkové podstaty, kterou poslední instance správní položila za základ svého rozhodnutí. Shledal-li však Nejvyšší správní soud, že tato skutková podstata je v rozporu se spisy nebo že v podstatných bodech potřebuje doplnění nebo že byly zanedbány podstatné formy řízení administrativního, zrušil v odpor vzaté rozhodnutí nebo opatření pro vady řízení a vrátil věc úřadu správnímu, jenž měl vady odstranit a poté vydati nové rozhodnutí nebo opatření.

Zákon tedy ponechal soudu, aby sám vyhledal, které jsou "formy řízení" a aby hodnotil jejich "podstatnost". A i když není možno naléz-

4) Jejich analýzu v naší literatuře podává J. T u r č á n i, Komplexné úpravy všeobecného administratívneho konania v socialistických štátoch, Universitas Comeniana, Acta Facultatis Iuridicae, Bratislava 1969; k později přijaté bulharské kodifikaci K. T o t h o v á, K úprave administratívneho konania v Bulharskej ľudovej republike, Správni právo 5/1971.

5) Naposled k tomu u nás Z. L u k e š, Vývoj správního práva a správních vědních disciplín, Správni právo 5/1971.

ti v tomto zákonnou delegací k soudcovskému tvoření procesního práva správního, nicméně soud vytvořil sám obyčejové "praetorské" procesní právo správní, které snad ani není tak docela bez zákonné delegace. V citovaném paragrafu byl totiž správní soud alespoň nepřímo zmocněn, aby sám určil, které jsou podstatné formy řízení správního, protože bylo obecně známo, že pozitivních norem procesních té doby téměř ani nebylo.⁶⁾

Judikatura správního soudu (později Nejvyššího správního soudu) vytvořila tak pod názvem všeobecných zásad správního řízení alespoň rámcový systém administrativního procesu.⁷⁾

Situace ovšem byla komplikována tím, že zákonodárce - u vědomí neexistence obecného procesního předpisu - usiloval o to, aby jednotlivé procesní otázky vyřešil v některých nově přijímaných zákonech, vždy alespoň pro oblast tím kterým zákonem pokrytou. Současně přece jenom některé základní procesní otázky byly normativně upraveny. Za předpisy této skupiny jsou považovány cis. nařízení ze dne 20.IV.1854, č. 96 ř.z., jímž se vydávají předpisy o výkonu opatření a nálezů politických a policejních úřadů, min. nařízení ze dne 17.III.1855, č. 52 ř.z. (úřední instrukce pro politické okresní úřady), min. nařízení ze dne 27.X.1859, č. 196 ř.z., o zjednodušení a urychlení řízení u politických úřadů, min. nařízení ze dne 30.VIII.1868, č. 124 ř.z., o tom, jak nakládati s rekursy v záležitostech politické správy, a zákon ze dne 12.V.1896, č. 101 ř.z., jímž se doplňují, pokud se týče pozměňují ustanovení o postupu při podávání opravných prostředků proti rozhodnutím a opatřením politických úřadů.⁸⁾

Požadavek dokonalého správního řízení nemohl být proto uskutečněn bez paralelního požadavku sjednocení zmíněných fragmentárních procesů, zejména ovšem i sjednocení teritoriálních rozdílů mezi zeměmi českými a Slovenskem; na Slovensku a v Podkarpatské Rusi lze v této souvislosti uvést zák.čl. XX/1901 o zjednodušení administrativního řízení a ministerská nařízení k jeho provedení vydaná, zvláště nař. č. 4600/1901 M P (instrukce o opravných prostředcích) a nař. č. 4600/1902 M P (instrukce o doručování). Význam zák.čl. XX/1901 spočíval zejména v tom, že - jako úvod do obecné kodifikace správního práva procesního v Uhersku - upravil důležitou část správního řízení, a sice řízení opravné.⁹⁾

6) Slovník veřejného práva československého, II, heslo Nejvyšší správní soud, str. 858, resp. 841.

7) Jeho obraz podal J. H a v e l k a v publikaci Nástin zásad správního řízení (podle judikatury Nejvyššího správního soudu), Praha 1927.

8) Podle důvodové zprávy ke správnímu řádu z roku 1928.

9) K tomu blíže P. P o n i č a n, Inštančný postup a opravné prostriedky v pokračovaní správnem na Slovensku, Právny obzor ročník 1926, str. 129 an., resp. 161 an.

Prvou předzvěstí na výše naznačené cestě se stal zákon ze dne 22. XII.1924, č. 286 Sb. z. a n., o úsporných opatřeních ve veřejné správě, dle jehož § 2 správní řízení "budiž zjednodušeno a jednotně upraveno", k čemuž bylo uloženo vládě, aby mimo jiné předložila návrh zákona o jednotné úpravě správního řízení. Od požadavku zvláštního zákona bylo však upuštěno při reformě politické správy, provedené zákonem č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, v jehož čl. 10 bylo stanoveno, že předpisy o řízení ve věcech, náležejících do působnosti politických úřadů, budou sjednoceny a upraveny vládním nařízením.

Stalo se tak vládním nařízením ze dne 13.I.1928, č. 8 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení).¹⁰⁾ Aby dosažení účelu řízení podle správního řádu bylo co nejvíce zabezpečeno, vydalo ministerstvo vnitra oběžník č. 70 000-3/28, obsahující bližší pokyny k některým ustanovením správního řádu. Tento oběžník též vycházel z toho, že řádné řízení bude ulehčeno používáním účelných tiskopisů; za tím účelem byly sestaveny vzorové formuláře, které byly připojeny k oběžníku.

K tomuto předpisu je celkově možno říci, že jeho vzorem do značné míry přirozeně byla - též vzhledem ke stejnému vývoji materiálního a procesního práva v bývalých zemích rakouských, jakož i s ohledem na shodnou základní směrnicí (aby úprava správního řízení vycházela především z osvědčených zásad judikatury Nejvyššího správního soudu) - jednotná úprava správního řízení, jak byla provedena v Rakousku zákony č. 273 až 276, B.G. Bl 1925.¹¹⁾

2. Po osvobození v roce 1945 zůstal tento předpis (jako jiné) v platnosti. Jeho ustanovení bylo však možno používat jen tehdy, pokud byla v souladu (později) s Ústavou 9. května a pokud neodporovala lidově demokratickým zákonům, zejména pokud nebyla v rozporu s úkoly a základními zásadami lidově demokratické státní správy; některými právními předpisy (např. znárodňovacími) bylo ovšem používání tohoto předpisu výslovně vyloučeno. Konečně byla ustanovení správního řádu z roku 1928 změněna resp. doplněna zavedením čestného prohlášení podle zákona č. 173/1948 Sb.,¹²⁾ a ustanoveními zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře (protest prokurátora).¹³⁾

10) Blíže k tomuto předpisu J. H o e t z e l, Nové správní řízení, Právník, ročník 1928, str. 266 a násl.

11) Soubor předpisů o organizaci a působnosti zemských a okresních úřadů a zastupitelstev, svazek II, Praha 1928, str. 17 a násl.

12) K tomu blíže J. T u r e č e k, Čestné prohlášení ve správním řízení, Právník, ročník 1948, str. 90 a násl.

13) K tomu blíže např. J. Š v e j d a, Všeobecný dozor, jeho úkoly a metody, Socialistická zákonost 10/1954; J. P i p e k, K některým otázkám všeobecného dozoru, Socialistická zákonost 2-3/1955.

b) Období socialistických kodifikací

3. Postupně se však projevoval určitý nesoulad mezi touto procesní normou a nově se vytvářející soustavou správních orgánů, jejich úkoly a metodami činnosti. S tímto odůvodněním byla proto vláda zmocněna zákonem o národních výborech č. 13/1954 Sb., k vydání nového předpisu o řízení ve věcech správních, který znamená zásadně jinou, novou kvalitu ve sledovaných kodifikacích.

Při vydání nového správního řádu se vycházelo z toho, že dosavadní obecná úprava správního řízení, reprezentovaná vládním nařízením č. 8/1928 Sb. z. a n., podle něhož se v nedostatku jiných předpisů dosud přímo nebo podpůrně postupovalo, nemůže již nadále vyhovovat. Tento předpis, vybudovaný v zájmu tehdy vládnoucí třídy na koncepci protikladu mezi státem a občanem (mezi veřejným a soukromým zájmem) a určený pro byrokratické "vrchnostenské" úřady neodpovídal pochopitelně funkcím lidově demokratické státní správy.¹⁴⁾ Nemohl proto již být postačujícím podkladem pro lidově demokratické správní řízení, které má funkci zásadně se lišící od protilidového procesu v buržoazní státní administrativě, poněvadž akty v něm vznikající projevují přesvědčení širokých mas pracujícího lidu, uskutečňují jeho vůli, chrání jeho zájmy a jsou vydávány za aktivní součinnosti pracujících. Tyto okolnosti vedou k požadavku, aby se správním orgánům, zejména výkonným orgánům národních výborů, dostalo právě v tomto stadiu vývoje nové soustavy obecných procesních předpisů, které by odpovídaly principům lidově demokratického zřízení a usnadňovaly jim tak plnění jejich stoupajících hospodářsko-organizátorských a kulturně-výchovných úkolů. Věcná náplň nové osnovy vyplynula z nové funkce správního řízení, z funkce umožňovat co nejdokonalejší plnění úkolů lidově demokratické státní správy, chránit obecné zájmy i práva a oprávněné zájmy občanů, sledovat péči o blaho člověka, upevňovat socialistickou zákonnost, zajišťovat pořádek v činnosti státní správy a prohlubovat státní disciplínu, vychovávat občany k uvědomělé kázní a posilovat jejich důvěru v lidově demokratický státní aparát.¹⁵⁾

Vydáním vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád) byla provedena vůbec první souborná úprava obecných ustanovení o správním řízení v podmínkách socialistické výstavby.¹⁶⁾

14) K tomu bližší V. D e l o n g, Obsah pojmu lidově demokratické státní správy, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 2/1960.

15) K tomu též srov. obecnou část důvodové zprávy ke správnímu řádu z roku 1955.

16) Bližší k tomuto předpisu E. M a c h a i n, Nový správní řád - důležitý prostředek ke zlepšení práce orgánů státní správy, Národní výbory 20/1955, a J. H r o m a d a, Nový správní pořádek, Právní obzor 8/1955.

Pokud jde o způsob právní úpravy správního řízení, byly ve vládním nařízení zakotveny otázky, které sice měly dát jasný návod pro pracovní postup, avšak na druhé straně neměla právní úprava spoutávat orgány státní správy, zejména výkonné orgány národních výborů, nebránit jejich iniciativě a operativním zásahům, a současně měla umožňovat pružný postup, snadno přizpůsobitelný nejrůznorodějším situacím správního řízení. Tato právní úprava neměla být zatěžována podrobnostmi, zejména technického rázu, ovšem některé z nich byly upraveny v prováděcím předpise - vyhláška č. 73/1955 Ú.l., kterou se vydávají podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních. Teprve správním řádem z roku 1955 byl zrušen až do té doby na Slovensku s určitými modifikacemi platící zák.čl. XX/1901.¹⁷⁾

4. K další nové úpravě správního řízení vládním nařízením č. 91/1960 Sb., o správním řízení,¹⁸⁾ došlo v souvislosti se změnami v organizaci a působnosti národních výborů, jež byly provedeny v roce 1960, a to zejména v souvislosti s rozšířením rozhodovací pravomoci volených orgánů.¹⁹⁾

Správní řád z roku 1960 vycházel z principů pokračující výstavby národních výborů, pro jejichž potřebu byl především určen. Jejich postup ve správním řízení upravil zejména z hlediska rozšiřování pravomoci a odpovědnosti národních výborů nižších stupňů a se zřetelem na další prohlubování socialistické demokracie, což spočívá též v uplatnění rozhodovací funkce volených orgánů.

Nový správní řád se snažil dbát odlišností řízení správního a řízení soudního, snažil se odpoutat od ustanovení dřívější úpravy, která byla leckdy ještě pod vlivem někdejšího "judiciálního" chápání správního procesu, a vystříhat se mechanického přenášení cizorodých forem soudního řízení na půdu řízení správního. Pokusil se vytvořit místo toho typ správního řízení, přizpůsobený postupu při rozhodování převážné většiny jednotlivých správních věcí. Tak neobsahovala nová úprava správního řízení někdy zbytečně složité, jindy zase nepraktické nebo jen výjimečně používané nebo naopak samozřejmé předpisy o různých způsobech dokazování, o způsobilosti k jednání, o zastupování, o určení a navrácení lhůty, o zajištění účelu a průběhu řízení, o ústním jednání, o předběžných otázkách, o obnově řízení (která ostatně nebyla již známa ani předchozí právní úpravě a tím méně jí bylo

17) Rozsah jeho platnosti (i ve vztahu ke správnímu řádu z roku 1928) podává V. H u t t a v publikaci Všeobecné předpisy o administrativnom konaní na Slovensku, Bratislava 1949.

18) Srov. např. J. H r o s a d a, K novej úprave správneho konania, Právny obzor 9/1960, a K. S v o b o d a, O nové úpravě správního řízení, Právnik 2/1961.

19) Blíže k tomu J. P a n ý r e k, Rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a nová úprava správního řízení, Socialistická zákonnosť 1960, str. 514 an.

třeba obecně zavádět v novém správním řádu). Rovněž nebyla z dosavadních předpisů převzata ustanovení překonaná, např. ustanovení o podjatosti, jež mělo význam při dřívějším uspořádání, kdy věci občanů výlučně vyřizoval aparát národních výborů, avšak podle úpravy, kdy těžiště rozhodovací pravomoci bylo přeneseno na volené kolektivní orgány, pozbyla již svého opodstatnění a mohla by vést i ke snaze o přesouvání odpovědnosti.²⁰⁾

5. Zkušenosti s touto úpravou správního řízení však ukázaly, že nepřispěla k prohloubení socialistické zákonnosti ve státní správě, a to zejména pro svou stručnost, neposkytující dostatečný návod pro postup správních orgánů, jakož i z hlediska oslabení ochrany práv účastníků řízení.²¹⁾

Odstranění uvedených nedostatků si proto vynutilo,²²⁾ aby byla provedena nová úprava obecného správního řízení - zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Cílem nové úpravy bylo posílit ochranu práv a oprávněných zájmů občanů v souladu s celospolečenskými zájmy, dát správním orgánům účinný návod pro postup při rozhodování o právních poměrech občanů a organizací a tím přispět k upevnění socialistické zákonnosti ve státní správě.²³⁾

Splnění uvedeného cíle si zejména vyžádalo:²⁴⁾ Znovu zavést procesní instituty a záruky k ochraně práv občanů, které dřívější právní úprava opustila, především úpravu vylučování, vertikální přezkoumávání v odvolacím řízení, posílení právní moci vydaných rozhodnutí a právní jistoty (časovým a věcným omezením práva přezkoumávat rozhodnutí mimo odvolací řízení, jakož i zakotvením nároku na přezkoumání pravomocného rozhodnutí v případě splnění stanovených podmínek - obnova řízení), dále podrobněji upravit postup v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí, stanovit opatření k zajištění průběhu a účelu řízení (povinnost vydat listiny a věci potřebné k provedení důkazů, pořádkové pokuty rušitelům řízení a podobně), a konečně podrobněji upravit výkon správních rozhodnutí, zejména těch, která ukládají povinnost k nepeněžitému plnění.

Též na základě provedených průzkumů bylo zjištěno, že v duchu uvedeného zaměření před deseti lety přijatá právní úprava, obsažená

20) Tak v publikaci Správne konanie, Bratislava 1962, str. 15-17.

21) K tomu v podrobnostech možno srovnat zejména K. Svoboda, O zdokonalení správního řádu, Právník, 4/1966.

22) Srov. usnesení vlády z 10. března 1965, Sbírka směrnic pro národní výbory, ročník 1965, částka 7, str. 37.

23) Blíže k tomuto předpisu jako celku možno srovnat: Z. Č e r v e n ý - V. N ě m e c, Nový správní řád, Socialistická zákonnost, 7/1967; J. F í g e r, Nový správní pořádek, Socialistické soudnictvo, 10/1967; V. N ě m e c, O významu nového správního řádu, Nová mysl, 17/1967.

24) Důvodová zpráva k vládnímu návrhu správního řádu z roku 1967.

v zákoně č. 71/1967 Sb., zásadně vyhovuje. Samozřejmě, další dílčí vylepšení každého právního předpisu jsou pochopitelně možná. U právní úpravy správního řízení je k nim však nutno přistupovat obzvláště obezřetně. Jedná se totiž o právní předpis s mimořádně širokým dopadem nejenom na subjekty, stojící vně státní správy (se správním řízením přicházejí podstatně početnější vrstvy občanů nepoměrně častěji do styku než s řízením soudním), ale zejména je nutno v této souvislosti vidět široký okruh osob (nejen právníků, ale hlavně neprávníků - odborníků z různých úseků státní správy a v neposlední řadě velký počet volených funkcionářů převážně národních výborů nejnižších stupňů), které ve správním řízení rozhodují. Obzvláště v jejich zájmu je nutno spíše preferovat stabilitu právního předpisu (i na úkol juristického vylepšení některých ustanovení), dílčí problémy právní úpravy se snažit překlenout výkladem a k případným dílčím novelizacím (v současné době je v těchto souvislostech poukazováno zejména na výkon rozhodnutí) přistupovat skutečně pouze v nezbytně nutných případech.

II. VÝVOJ ZÁKLADNÍCH INSTITUTŮ

Po stručném nástinu vývoje právních úprav jako celku je nyní nutné blíže si všimnout alespoň některých základních institutů, které se v rámci kodifikovaného vývoje obecného správního řízení jevíly pro tu kterou jeho etapu resp. právní úpravu charakteristické, podstatné, či zajímavé.

Z uvedeného hlediska bude proto v dalším věnována pozornost - opět s odkazy na prohlubující literaturu - /a/ právní formě a názvu kodifikace, /b/ rozsahu působnosti právní úpravy, /c/ charakteristickým zásadám správního řízení, /d/ subjektům správního řízení, /e/ zjišťování podkladů pro rozhodnutí, /f/ ochraně před nečinností správního orgánu, /g/ přezkoumávání rozhodnutí a /h/ výkonu rozhodnutí.

a) Právní forma a název kodifikace

1. Jak vyplývá z již citovaného zákona o úsporných opatřeních ve veřejné správě z roku 1924, jeho ustanoveními bylo uloženo vládě, aby předložila návrh jednotné úpravy správního řízení v podobě zákona. Od tohoto požadavku bylo však upuštěno rovněž výše citovaným zákonem o organizaci politické správy, dle kterého právní úprava správního řízení byla odkázána do formy vládního nařízení.

Zajímavé v této souvislosti pak ani tak nejsou úvahy o použití - namísto dikce "vláda se zmocňuje" - formulace "vládním nařízením budou sjednoceny a upraveny předpisy o řízení" (z čehož pak byly dovzaty rozpaky zákonodárcovy do jaké míry lze podle ústavy zmocnit k vydání předpisu moc výkonnou), jako je spíše zajímavý šestý odstavec desátého článku zákona o organizaci politické správy, dle kterého je vláda povinna nařízení vydaná podle odstavce jedna (tedy včetně vládního nařízení o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů) předložit oběma sněmovnám Národního shromáždění do čtyř neděl po nejbližší jejich schůzi ke schválení; odepře-li jedna sněmovna Národního shromáždění schválení, pozbývá nařízení platnosti dnem odepření.

K tomu se v literatuře podotýká, že pokud jde o citovaný šestý odstavec, měla tu být dána parlamentu, jehož členové ve sněmovní rozpravě příliš vládě nedůvěřovali, určitá garancie, že vláda nepůjde dále, než jest přáním parlamentu. Je však nutno upozornit, že zůstalo jen při slibu, neboť vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., jímž byl čl. 10 proveden, nikdy parlamentu předloženo nebylo.²⁵⁾

Ačkoliv se tedy původně zamýšlelo upravit správní řízení zákonem, později bylo pro tuto vývojovou etapu od zmíněného záměru upuštěno a nakonec se i v dalším vývoji stala u nás tato forma tradiční.

V další vývojové etapě byl pak správní řád vydán jako doplněk zákona o národních výborech č. 13/1954 Sb., který jednak stanovil zásady nového správního řízení (§ 32) a jednak určil, že bližší úprava správního řízení má být provedena (prováděcím) vládním nařízením (§ 33). A obdobně tomu bylo i podle § 45 zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech.

Teprve správní řád z roku 1967 upustil od této formy a konstrukce a právní úprava správního řízení byla přijata v podobě zákona. Kromě politického aspektu - zevního vyjádření významu procesněprávních norem pro rozhodování správních orgánů o právních poměrech občanů a organizací, a legislativního významu - ustanovení správního řádu bude možné napříště měnit jenom zákonem, čímž se zvyšuje jeho stabilita, nelze přehlédnout ani další skutečnost, a sice že z hlediska vztahu jednotlivých orgánů neplatí ustanovení zákona o národních výborech, nýbrž ustanovení zákona o správním řízení, který tak již nemá povahu prováděcího předpisu k zákonu o národních výborech; ustanovení naposled citovaného zákona lze ve správním řízení použít jenom tehdy, pokud správní řád na ně výslovně odkazuje a touto formou umožňuje jejich použití.

25) Československé správní řízení, Praha 1937, str. 27.

2. Jednotlivé kodifikace se též poněkud liší pokud jde o jejich název. Na rozdíl od původního názvu předpisu "o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení)" nese kodifikace z roku 1955 název "o řízení ve věcech správních (správní řád)", zatímco ve dvou posledních úpravách se již zdá být fixován název, obsažený u prvního předpisu pouze v závorce (správní řízení), doplněný u současně platného zákona (opět v závorce, obdobně jako u kodifikace z roku 1955) názvem "správní řád".

Tohoto naposled uvedeného názvu správní řád se tedy používá shodně s ostatními základními procesními předpisy (občanský soudní řád, trestní řád). Přitom ovšem nejde o označení, které by bylo produktem teprve období, v němž byla vydána naše první kodifikace obecného správního řízení v podmínkách socialistické výstavby. Tento název - správní řád - skutečně vytěžený z analogie civilního řádu soudního, trestního řádu, exekučního řádu a podobně byl ražen již v souvislosti s vydáním naší první československé kodifikace. A to s odůvodněním, že nazývají normu samu, upravující správní řízení "řízením" není správné, poněvadž se tím nazývají dvě různé věci (předmět úpravy a norma úpravu provádějící) týmž slovem; to co upravuje určité řízení (proces), může sice být nařízením (normou), ale nikoliv opět řízením (procesem).²⁶⁾ K tomu ovšem tolik. I když lze nepochybně plně akceptovat samotné používání názvu správní řád, uvedenou argumentaci nelze přijmout beze zbytku, alespoň pokud jde o gramatický výklad. Z něho se totiž nezdá, že by správním řízením byl nazýván právní předpis, ale naopak že tohoto (zkráceného) názvu je použito pro činnost, nazvanou (před závorkou) řízením ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů, čili, že se jedná o předpis o řízení v těchto uvedených věcech, neboli o (s podtržením předložky) správním řízení.

Pokud pak jde o název činnosti jako správního řízení (event. řízení ve věcech správních), zdá se, že ho bylo prvně použito (alespoň pokud jde o právní předpis) v zákoně o Nejvyšším správním soudu z roku 1875 (ve znění pozdějších právních předpisů). Zde se ovšem hovoří (v souvislosti se zanedbáním podstatných forem řízení) o řízení administrativním, zatímco výše citovaný zákon o úsporných opatřeních ve veřejné správě z roku 1924 již používá formulace správní řízení.

Pokud jde o relaci pojmů řízení správní a řízení administrativní, je nutno vidět používání prvního z nich z obdobných důvodů, jako ve slovních spojeních správní orgán, správní soud, správní akt a podobně, v návaznosti na správní právo respektive na státní správu. Toto ovšem platí pouze pro českou terminologii, zatímco pro slovenský ja-

26) Tak F. W e y r, Správní řád, Brno 1930, str. 3.

zyk se lze setkat ve slovenské odborné literatuře²⁷⁾ s argumentací (již lze zřejmě přisvědčit), dle které ve slovenském jazykovém povědomí se s adjektivem "správny" (srov. zákon o správnom konaní) všeobecně sdružuje představa správnosti (v češtině odlišitelná rozdílnými výrazy "správní" a "správný"), čímž je potlačen vztah tohoto pojmu ("správny") ke správní činnosti. Z uvedeného důvodu je proto sledováno používat ve spojitosti se státní správou jednovýznamového a ve slovenštině dávno zdomácnělého přídavného jména "administratívny" (administratívne konanie, obdobně jako administratívne právo - srov. též administratívnoje pravo, administrative law, procedura amministrativa).

Konečně pokud jde o samotný termín "řízení" (obdobně jako občanské soudní řízení, trestní řízení, arbitrážní řízení - ve slovenském jazyce konanie, dříve pokračovanie), u ostatních procesních disciplín je jeho používání bez problémů, jelikož z hlediska procesu je jednovýznamové; v těchto uvedených oborech totiž nepřichází v úvahu používání pojmu řízení ve smyslu usměrňování činnosti podřízeného subjektu (tento problém neexistuje ani ve slovenské odborné terminologii, kde na rozdíl od "procesného konania" existuje "riadenie podriadených orgánov"). Kromě toho - i když zůstaneme u pojmu řízení toliko v rovině procesní - správní řízení nelze samozřejmě ztotožňovat pouze s řízením, které probíhá podle správního řádu, a navíc existují ve státní správě (správním právu) i různé další procesy (řízení).

V relaci ke kodifikacím obecného správního řízení se však jeví používání pojmu "správní řízení" již natolik vžitě, že - též s ohledem na dlouholetou tradici jeho kodifikací v této podobě, která vstoupila do povědomí i širší občanské veřejnosti - ho není žádoucí měnit. Je proto i nadále vhodné vycházet z tohoto pojmu v podobě původně navazující na soudní řízení a konstruovat obsah pojmu správní řízení v té základní podobě, jaká se vytvořila v justiční oblasti.

Správnímu řízení v této podobě bude také věnována další pozornost. Jelikož však nelze při takovémto celkovém zpětném pohledu si všimnout jednotlivých dílčích ustanovení či dokonce jejich detailů, bude pozornost zaměřena toliko na instituty základní, respektive na způsoby jejich legislativního ztvárnění, které bylo charakteristické z hlediska základního vývojového trendu kodifikací obecného správního řízení.

V dalším tedy nepůjde o izolované pohledy na tu či onu úpravu, ný-

27) Např. V. H u t t a v úvodu stati Nové prvky v pripravovanej úprave všeobecného administratívneho konania, Právny obzor, 7/1967, a zejména pak J. T u r č á - n i v práci, cit. v poznámce č. 4, str. 66 a násl.

brž o průřez sledovanými kodifikacemi, samozřejmě při vědomí základní odlišnosti buržoazního a socialistického správního procesu jak byla již naznačena ve vývojové partii a jak jí ještě bude věnována pozornost zejména v souvislosti se zásadami správního řízení.

b) Rozsah působnosti právní úpravy

I. Nezajímavým není již pohled na vymezení rozsahu působnosti, vyplývající z jednotlivých kodifikací.

Jak již bylo řečeno, právní úprava z roku 1928 - v mezích daných výše citovaným článkem 10 organizačního zákona - vyloučila ze své úpravy řízení ve věcech, spadajících do působnosti úřadů, které nejsou politickými úřady; stranou zůstalo i řízení finanční a oblast samosprávy. Avšak i pokud jde o řízení ve věcech politických, bylo také toto řízení upraveno správním řádem jen v určitém rozsahu, neboť v řadě případů zůstaly zachovány v platnosti speciální procesní předpisy. Konečně podle výslovného ustanovení - též v návaznosti na desátý článek organizačního zákona - se tento správní řád nevztahoval na trestní řízení správní.

Již v takto podaném rozsahu působnosti jsou alespoň dvě otázky, které ani v dalším kodifikačním vývoji nelze pustit se zřetele, a sice vztah správního řádu ke zvláštním předpisům o správním řízení a (v jejich rámci pak) speciálně k řízení přestupkovému.

2. Zvláštní předpisy o správním řízení a jejich vztah ke správnímu řádu představovaly vždy okruh otázek, spojených s některými problémy a kodifikačními obtížemi. Původně, ještě před vydáním naší první kodifikace, existovaly dokonce obavy, zda mnohotvárný život veřejné správy snese tak podrobnou procesní unifikaci jako záležitosti, patřící na pořad soudní. Jednotlivé následující kodifikace pak sice tyto názorové obavy zásadně nepotvrdily, ovšem zvláštní předpisy o správním řízení zachovávaly i nadále v platnosti a ustanovení správního řádu byla ve vztahu k nim koncipována na principu subsidiarity.

I nadále se tedy vychází z toho, že v důsledku rozmanitosti úkolů a právních poměrů v jednotlivých oborech státní správy, které nesou tak podrobné procesní unifikace, jako je tomu u řízení soudního, je často volen způsob zvláštní úpravy správního řízení a v jednotlivých hmotněprávních předpisech jsou proto obsaženy i některé otázky procesního charakteru, jak si to vyžaduje povaha té které materie. Obsahem takovýchto zvláštních právních úprav bývají zejména (v různých předpisech v různých vývojových etapách samozřejmě v různém rozsahu) zvláštní ustanovení o místní příslušnosti, o vymezení pojmu ú-

častníka řízení, o zahájení řízení (včetně náležitostí podání), o ústním jednání, o rozhodnutí (lhůty pro vydání, náležitosti, oznámení), a o odvolání (lhůty pro podání odvolání, jeho odkladný účinek). Obecná (společná) procesní úprava (správní řád) má zásadně podpůrnou (subsidiární) platnost, což znamená, že platí teprve tehdy, není-li zvláštní procesní úprava. Poněkud odchylně řeší vztah obecného předpisu (správní řád) a zvláštních předpisů o správním řízení platná československá úprava z roku 1967, vycházející z požadavku posílit závaznost a vyjádřit univerzální působnost správního řádu. S ohledem na nutné specifické zvláštnosti jednotlivých oborů státní správy je však i v naší platné právní úpravě umožněno, aby také právní předpisy nižší právní síly mohly stanovit odchylky od správního řádu (který rovněž platí subsidiárně), avšak jen v těch případech, kdy k tomu dává zmocnění správní řád nebo jiný zákon. Správní řád přitom vychází ze zásady, že v případech závažných odchylek od základní konstrukce procesu, nebo v případech podstatných zásahů do právního postavení účastníků řízení mohou být odchylky stanoveny pouze zákonem, zatímco v ostatních případech i právním předpisem nižší právní síly.²⁸⁾

Úplné odstranění subsidiarity správního řádu není tedy možné. A to nejen ve vztahu k předpisům, platným k počátku účinnosti současného správního řádu,²⁹⁾ avšak ani ve vztahu k nově vydávaným právním předpisům. A to proto, že specifická jednotlivých odvětví státní správy to zcela nedovoluje. Žádoucí trend posilování závaznosti obecné procesní úpravy je tedy z větší části věcí dalšího vývoje zvláštních administrativněprocesních ustanovení a jejich uvádění do souladu se správním řádem.³⁰⁾

3. Pokud jde o druhou z výše naznačených otázek - vztah správního řádu k přestupkovému řízení - její konkrétní řešení v jednotlivých kodifikacích správního řízení odviselo od toho, zda v té které době existovala resp. se počítalo se zvláštní (samostatnou) úpravou správního trestního resp. přestupkového řízení.

Prvé dvě kodifikace správního řízení se na přestupkové řízení nevztahovaly, poslední dvě platné úpravy se na přestupkové řízení vzta-

28) Československé socialistické správní právo, obecná část, II. díl, Praha 1977, str. 62 a násl.

29) Z tohoto období možno srovnat zejména M. G a š p a r, Ku koncepcii pripravovanej právnej úpravy správneho konania, Právny obzor, 6/1966.

30) Obecně k této problematice zejména K. T o t h o v á, Niekoľko úvah k deleniu správneho konania na všeobecné správne konanie a osobitné druhy správneho konania, Správní právo, 3/1976, z hlediska de lege ferenda pak V. N é m e c, Správní řád a zvláštní předpisy o správním řízení, Správní právo, 7/1972.

hují podpůrně. Je ovšem třeba uvážit, zda takováto 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., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, v platném znění, tzv. přestupkový zákon, řadu důležitých procesních otázek a institutů neřeší (např. řízení při souběhu přestupků, zákaz reformace in peius, postavení poškozeného, řízení s mladistvými a podobně.³¹⁾ Také platný správní řád obdobně jako jeho předchůdce tyto zvláštnosti nerespektuje a nebylo ani jeho cílem specifické potřeby řízení o přestupcích (jako "trestněprocesních" institutů - na rozdíl od "civilněprocesních" institutů správního řízení) právně vyjádřit. Bylo by proto třeba řízení o přestupcích podrobněji upravit v samostatné části zákona o přestupcích, s tím, že základní principy a instituty správního řízení se budou zásadně vztahovat i na toto řízení.³²⁾

4. Konečně pro úplnost je nutno v souvislosti s rozsahem působnosti platného správního řádu alespoň zmínit ještě jednu otázku, byť výše nebyla ani naznačena.³³⁾ A sice rozšíření ustanovení o základních pravidlech řízení též na vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných obdobných opatření. Tato základní pravidla řízení v obecné formě vyjadřují zásady, na nichž platné československé správní řízení spočívá - zásada socialistické zákonnosti, zásada aktivní součinnosti účastníků řízení, zásada materiální pravdy, zásada hospodárnosti a rychlosti řízení, zásada procesní rovnosti účastníků řízení. Smyslem tohoto ustanovení - které rozšiřuje působnost správního řádu i na úkony, o kterých se nerozhoduje ve správním řízení a pro které ostatní ustanovení správního řádu neplatí - je dosáhnout toho, aby správní orgány i v uvedených případech postupovaly v souladu se zásadami, charakteristickými pro socialistickou státní správu.³⁴⁾

31) Z. Č e r v e n ý, Projednávání správních přestupků (Poznámky k příští právní úpravě), Správní právo 3/1968, str. 176.

32) Naposledy k tomu B. V o ť e n í l e k, K úvahám a nové právní úpravě přestupků, Správní právo, 4/1977, str. 197.

33) K ostatním otázkám tohoto institutu v platné právní úpravě J. D u n o v s k ý, K rozsahu působnosti správního řádu, Národní výbory, 19/1967.

34) Nový zákon o správním řízení, Praha 1967, str. 13; blíže pak např. B. V o - ť e n í l e k, Posudky a správní řád, Socialistická zákonnost, 10/1968.

c) Zásady správního řízení

V souvislosti s rozšířením působnosti správního řádu z hlediska používání základních pravidel řízení i na některé jiné správní úkony byla zmíněna i otázka zásad správního řízení, jejichž stručný vývoj je rovněž nutno alespoň připomenout, jelikož se jedná o zásadní legislativně politické postuláty, které docházejí uplatnění při tvorbě právních předpisů o správním řízení.

Zásadám správního řízení byla věnována pozornost ještě před přijetím první kodifikace obecného správního řízení;³⁵⁾ pokud jde ovšem o vztah k první československé kodifikaci, zřejmě nejpodrobnější jejich výklad podává publikace, vydaná až v období mnohem pozdějším.³⁶⁾ Zvýrazněnými a blíže zde rozebíranými zásadami platné právní úpravy jsou zásada oficiality, zásada materiální pravdy, zásada formální pravdy, volné oceňování důkazů, volná úvaha, zásada součinnosti a slyšení stran, zásada písemnosti a zásada ústnosti, zásada veřejnosti, zásada veřejného zájmu a konečně zásada jednotnosti.

Nové pohledy na problematiku zásad správního řízení přinesla další etapa vývoje naší společnosti, kdy docházejí uplatnění (vedle specifických procesních zásad socialistického správního řízení - viz též dále) především základní principy lidově demokratické státní správy, zejména zásada účasti lidových mas na státní správě, zásada demokratického centralismu a zásada socialistické zákonnosti. Tyto zásady byly dány jako vedoucí směrnice, a to již v zákoně č. 13/1954 Sb., o národních výborech, a ve správním řádu byly rozvedeny a promítnuty do jednotlivých procesních ustanovení.

Tak zásada účasti lidových mas na státní správě znamená, že orgány provádějící řízení jsou povinny nejen zapojit plně do řízení jeho účastníky, nýbrž i využívat správního řízení co nejdokonaleji také k tomu, aby stále prohlubovaly své spojení s lidem. Řízení je třeba využít k tomu, aby pracující byli seznamováni s úkoly státní správy a aby byli získáváni, organizováni a mobilizováni k jejich plnění i kontrole. V řízení je třeba v nejširší míře podporovat iniciativu pracujících a přibírat je ve stále stoupajícím rozsahu k aktivní součinnosti na výkonu státní správy. Takováto aktivní součinnost, neomezená jen na vlastní účastníky řízení, ale rozšířená na co nejširší okruh pracujících, je také zárukou, že orgány státní správy budou v praxi používat všech předpisů v souladu s potřebami a zájmy pracu-

35) Z tohoto hlediska možno srovnat již jednu z nejstarších monografií o správním řízení, psanou v českém jazyce, a sice J. Č í ž e k, *Obrys řízení správního*, Praha 1868, str. 178, 253, 425 a 479.

36) J. N o v á k, *Administrativne právo procesné*, Bratislava 1943, str. 67-91.

jících a že podle toho upraví i celý postup své činnosti - je tedy zárukou dodržování socialistické zákonnosti.

Tato zásada - zásada socialistické zákonnosti - ukládá provádět řízení tak, aby jeho průběh a výsledky odpovídaly právním předpisům, aby v řízení bylo zabezpečeno, že účastníci budou plnit své povinnosti vůči celku, a že jejich práva a oprávněné zájmy budou chráněny. Správní řád umožňuje a ukládá nejúčelnější postup orgánů státní správy z hlediska zájmů a prospěchu státu, výstavby socialismu, i z hlediska zájmů pracujících. Tato skutečnost vyplývá z celkového pojetí správního řízení, které je vybudováno na základním souladu mezi zájmy obecnými a právy a oprávněnými zájmy pracujících a socialistických organizací; z tohoto důvodu také orgány státní správy nestojí proti občanovi, ani nad ním. Právě v řízení se projevuje základní postoj orgánů státní správy k pracujícím, principiálně se lišící od postoje buržoazních státních orgánů. Úkolem lidových orgánů státní správy není pouze nařizovat a donucovat, nýbrž především vysvětlovat a přesvědčovat, získávat a mobilizovat pracující k aktivní účasti na provádění opatření nutných v zájmu celku, vychovávat je k tomu, aby dobrovolně plnili své povinnosti. Také v řízení, v jeho formě, v tom jak probíhá, se projeví péče o blaho člověka a starost o uspokojování jeho potřeb; proto je také třeba, aby řízení bylo prováděno nebyrokraticky, pružně, rychle a hospodárně a aby správní orgány vycházely pracujícím vstříc. Správní řád proto všemožně usnadňuje občanům hájit správní řízení, aktivně se účastnit jeho průběhu a zjišťování podkladů pro rozhodnutí a tak účinně obhájit jejich práva a oprávněné zájmy.

Správní řád také v plné míře umožňuje kontrolu činnosti správních orgánů, zejména úpravou přezkumné a opravné činnosti vyššími orgány a plným využíváním vztahu podřízenosti nižších orgánů k vyšším. Přezkumné právo nadřízených orgánů plyne ze zásad, na nichž je vybudována naše státní správa, zejména ze zásady demokratického centralismu a zásady socialistické zákonnosti. Ze správního řádu přímo vyplývá povinnost, aby orgány státní správy systematicky prověřovaly, zda způsob řízení odpovídá základním zásadám a aby zjištěné závady důsledně odstraňovaly.³⁷⁾

A tytéž zásady pak akcentovala i následující právní úprava z roku 1960.

Platný správní řád - obdobně jako správní řád z roku 1955 - formuloval základní zásady správního řízení vzhledem k jejich významu hned

37) Blíže k tomu J. P a n ý r e k, Zásady řízení ve věcech správních, Socialistická zákonnost, 8/1955.

ve svých úvodních ustanoveních. Tato výše uvedená základní pravidla řízení nejen vyjadřují v obecné formě zásady, na nichž spočívá celé správní řízení, ale mají též důležitý význam pro správné použití a výklad jednotlivých ustanovení správního řádu; porušení těchto ustanovení, kterým zákonodárce dal pro jejich zásadní politický obsah právní závaznost, může též znamenat vadu řízení.³⁸⁾ Další procesní zásady správního řízení lze pak dovodit z ostatních ustanovení správního řádu, jež do základních pravidel řízení zařazena nejsou: volné hodnocení důkazů, dvouступňové řízení, výchovné zaměření řízení, zásada oficiality, zásada dispoziční, písemnost řízení, ústnost řízení, koncentrace řízení, neveřejnost řízení, veřejnost řízení.³⁹⁾

d) Subjekty správního řízení

1. Jedním z klíčových pojmů správního procesu je pojem "účastník řízení", kterýžto pojem - v souvislosti s právy nebo povinnostmi tohoto subjektu, o jehož právních poměrech se v řízení rozhoduje - prolíná celým správním řádem. Přes tuto skutečnost však naše starší i poválečná nauka jakož i legislativa vycházely zásadně ze stanoviska, že vzhledem k obtížím s nalezením definice, která by vyhovovala pro všechny případy, ve všech druzích správního řízení a přitom nebyla příliš široká, nelze otázku, kdo je účastníkem řízení zodpovědět jednoznačným vymezením, a věnovala pozornost převážně jeho postavení.⁴⁰⁾ Předchozí právní úprava z roku 1960 se tohoto pojmu dotýká v souvislosti s formulací zásady součinnosti správních orgánů s účastníky řízení, a tak je to teprve vlastně nyní platná právní úprava, která po čtyřiceti letech přikročila k vymezení tohoto pojmu. Tato úprava vychází z toho, že nepostačuje vymezení, podle kterého je účastníkem řízení (kromě toho, komu takové postavení přiznávají zvláštní právní předpisy) ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. Před zahá-

38) Správní řízení (Komentář ke správnímu řádu), Praha 1969, str. 17 a násl.; V. H u t t a - D. N í k o d ý m, Nová úprava správního konania, Bratislava 1970, str. 33 a násl.

39) Československé správní právo, Bratislava 1973, str. 282 a násl.; jinak též možno srovnat V. N ě m e c, Správní řízení, Praha 1970, str. 12-17, jakož i literaturu, uvedenou v předchozí poznámce.

40) Základní charakteristiku postavení účastníka řízení ve starší literatuře podal zejména J. H o e t z e l, Řízení správní (Nástin), I. díl, Praha 1920, str. 11. Z hlediska této vývojové etapy možno též srovnat K. T o t h o v á, Kritická analýza názorov buržoáznej teorie na vymedzenie pojmu účastníka správního konania, Právny obzor, 4/1975.

jením řízení nelze totiž zkoumat materiálněprávní způsobilost. To by znamenalo, že účastníkem řízení by se mohl stát jenom ten, o němž by se správní orgán předběžně přesvědčil, že mu přísluší jím tvrzené materiální právo. To však vyplyne teprve v průběhu řízení, kde již příslušnému subjektu musí být poskytnuta určitá (účastnická) práva. Pojem účastníka řízení je v důsledku toho konstruován tak, že za účastníka řízení bude třeba vždy považovat i toho, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.⁴¹⁾

2. Obdobně kladně lze hodnotit i znovuzavedení institutu vylučování (pro podjatost nebo z důvodu účasti na předchozím rozhodování téže věci) osob zúčastněných na řízení, jako jednoho z typických procesních institutů, který znaly všechny předchozí úpravy, s výjimkou správního řádu z roku 1960. Dnes se tedy opět vychází z toho, že nejenom při rozhodování monokratickém, ale i při rozhodování kolektivních orgánů (národní výbory nejnižších stupňů, kde též mohou v praxi vznikat pochybnosti o nepodjatosti) musí i ve správě existovat záruka nestranného, objektivního rozhodování.⁴²⁾

e) Zjišťování podkladů pro rozhodnutí

Na rozdíl od "zjednodušeného", nejudiciálního svého předchůdce, obsahuje platný správní řád i některá podrobnější ustanovení o zjišťování podkladů pro rozhodnutí, zejména pokud jde o dokazování, a to zásadně na obdobných principech, jako tomu bylo v dřívějších právních úpravách, ovšem při prohloubeném akcentování zásady materiální pravdy.

Jak se ovšem zdá, ani platné právní úpravě se nepodařilo zcela jednoznačně vyřešit problematiku důkazní povinnosti a důkazního břemene, zejména z hlediska relace zásady vyhledávací (vyšetřovací) a projednací.⁴³⁾

41) Srov. V. H u t t a, K pojmu účastníka konania v administratívnom procese, Sborník prací z veřejného práva, Praha 1967; K. T o t h o v á, K vymedzeniu pojmu účastníka konania vo všeobecnej administratívnej procesnej norme, Universitas Comeniana, Acta Facultatis Iuridicae, Bratislava 1969; F. Z o u l í k, K pojmu účastníka správního řízení, Správní právo, 2/1970. K postavení účastníka řízení pak K. T o t h o v á, Základní charakteristické črty procesných práv a povinností účastníkov administratívneho konania, Právny obzor, 4/1974.

42) Podrobněji k tomu K. T o t h o v á, K otázke predpojatosti v správnom konaní, Právny obzor, 5/1966, a V. N ě m e c, Podjatost ve správním řízení prakticky, Právny obzor, 10/1967.

43) K tomu srov. zejména J. H r o m a d a, K některým otázkám správního řízení, Stát a právo, 13, str. 163 (s odkazy na další literaturu v tomto sborníku), nejnověji pak L. P í p k o v á, Dokazování ve správním řízení, Správní právo, 4/1977, str. 220 a násl.

Pokud jde o dokazování jako takové, zásadně je nutno vycházet z toho, že i správní řád musí obsahovat ustanovení o dokazování. A to i při respektování skutečnosti, že dokazování ve smyslu občanského soudního řízení jako převažující pře mezi dvěma procesními stranami se v povětšině jednostranném správním řízení nevyskytuje; převažují listiny jako podklad pro rozhodnutí v podobě příloh k žádosti, dokazování svědky není zcela typické s ohledem na zhusta písemné řízení, i ústní jednání - konané často v souvislosti s řízením o nemovitostech na místě samém - není spojeno s dokazováním toho typu jako u soudního řízení, obdobný závěr zásadně platí i pro ohledání, dokazování znalcem je pak rovněž spíše výjimkou, jelikož v osobě příslušného správního orgánu je zásadně spojeno právní rozhodování s odborným posouzením věci. Čili: na jedné straně musí být ve správním řádu ustanovení obdobného typu jako v řádech soudních - potud tedy správní řád musí mít "judiciální" charakter, jelikož i ve správním řízení přichází dokazování v úvahu. Na druhé straně ovšem tento aspekt věci nelze zřejmě přeceňovat, zejména pokud jde o výše naznačenou otázku.

Zde je pak nutno vycházet z toho, že u správního řízení - převažujícího jednostranného i u některého dvoustranného, na kterém je zainteresován společenský zájem - je nutno vždy respektovat, že z titulu zúčastněného společenského zájmu nemůže správní orgán zůstat stranou při zjišťování skutečnosti, čili převažovat bude zásada vyšetřovací.

V každém případě ovšem - jak z hlediska právní úpravy (pokud jde o zásadní zakotvení), tak i pokud jde o samotný fakt, že současná literatura věnuje i těmto otázkám daleko intenzivnější pozornost - lze v oblasti zjišťování podkladů pro rozhodnutí shledat pozitivní vývoj posledního období.

f) Ochrana před nečinností správního orgánu

Stejně tak lze kladně hodnotit i zavedení institutu ochrany před nečinností správního orgánu, o kterém se sice odborně diskutovalo v období již dávno minulém,⁴⁴⁾ avšak do právní úpravy zařazen nebyl, postupně opustil i stránky odborného tisku a objevil se až v souvislosti s platným správním řádem,⁴⁵⁾ a zejména pak v jeho ustanovení kte-

44) Ze starší literatury možno na tomto místě připomenout materiály III. sjezdu právníků československých, Bratislava 1930 (zejména K. L a š t o v k a, Ochrana proti nečinnosti úřadův).

45) K tomu bližší V. H u t t a, Nečinnost orgánu štátnej správy v administratívnom konaní, Právnické štúdie, 2/1966, jakož i diskuse k problematice denegace spravedlnosti, Socialistická zákonost, 7/1967.

ré umožňuje, aby nadřízený orgán vztáhl na sebe - namísto orgánu nečinného - rozhodování ve věci. (Byť i takto zakotvený institut atrakce je spojen s některými dílčími problémy, resp. nemusí krýt všechny možné - i když obecně řídké - případy, jak na to bylo poukázáno zejména v naposled citované literatuře, což ostatně též bylo jednou z příčin nezařazení ochrany před nečinností již do naší první kodifikace.)

g) Přezkoumávání rozhodnutí

1. Vzhledem k tomu, že ani sebedokonalejší ustanovení správního řádu nemohou zabránit tomu, aby nebylo vydáno vadné rozhodnutí, každý takový právní předpis vždy obsahuje - obdobně jako soudní řády - možnost přezkoumání rozhodnutí.

Této otázce byla již v minulosti věnována pozornost i v odborné literatuře,⁴⁶⁾ která jednak ukazuje skutečně širokou autorskou pozornost, a jednak vlastně jinou formou ilustruje skutečnost, že i ve správním řízení (a tedy i ve sledovaných správních řádech) se lze setkat s opravnými prostředky řádnými i mimořádnými (přicházejícími v úvahu tehdy, pokud již rozhodnutí nabylo právní moci.⁴⁷⁾

Jak je patrné z příslušných partií, všechny československé správní řády zahrnuly do svých ustanovení poměrně širokou škálu nástrojů, jejichž prostřednictvím lze dosáhnout změny nebo zrušení správních rozhodnutí.

Jedním z těchto prostředků, a to prostředkem základním, je odvolání.

2. Z hlediska vývojových trendů ve sledovaných právních úpravách je nutno se zastavit u právní úpravy odvolání z roku 1960, která - v souladu se zásadou, že konkrétní věci občanů a organizací mají být s konečnou platností vyřizovány u místních popřípadě okresních národních výborů - zakotvila princip tzv. horizontální linie v odvolacím řízení, kdy odvolacím orgánem byl vždy horizontálně vyšší orgán národního výboru téhož stupně.⁴⁸⁾

Základním problémem horizontálního odvolacího řízení⁴⁹⁾ byla zá-

46) Její přehled je podán v publikaci A. Š t a f l, Řádné i mimořádné opravné prostředky v řízení správním, Praha 1939.

47) K základním pojmovým otázkám těchto institutů v současné literatuře možno srovnat zejména V. H u t t a, Príspevok k vymedzeniu pojmu opravný prostriedok v administratívnom konaní, Právnické štúdie, 1/1973, a K. D r d a c k ý, Právní moc správních rozhodnutí, Správní právo, 4/1970.

48) Blíže k tomuto systému M. G a š p a r, Nová úprava vybavovania odvolania v správnom konaní, Právny obzor, 3/1961.

vislost odvolacího orgánu na orgánu prvoinstančním, který připravoval podklady pro odvolací řízení, byl o věci nepoměrně lépe informován než odvolací orgán, který těmto otázkám nemohl zpravidla věnovat náležitou pozornost (odvolací řízení nebylo jeho jediným úkolem), a konečně nelze také přehlédnout, že osoba, která se zúčastnila vydání prvoinstančního rozhodnutí, se též podílela na jeho přezkoumávání - vedoucí odboru jako tajemník komise, resp. předseda komise jako člen rady. (Tato skutečnost pak již vůbec nebyla brána v úvahu jako nedostatek, protože táž právní úprava současně - k tomu viz výše - vypustila institut vylučování jako institut údajně překonaný, který přenesením těžiště rozhodovací pravomoci na kolektivní orgány pozbyl svého opodstatnění.)

Platná právní úprava se proto opět navrátila k vertikálnímu odvolacímu řízení, kdy odvolacím orgánem je orgán vyššího stupně.

3. Platná právní úprava rovněž zdokonalila i přezkoumávání pravomocných rozhodnutí, jehož vývoj v jednotlivých kodifikacích taktéž nebyl zcela nezajímavý.

První naše platná právní úprava počítala s institutem obnovy řízení a pokryla též v této partii navrácení v předešlý stav (což ovšem, striktně vzato, není způsob přezkoumávání rozhodnutí), víceméně nevyřešena zůstala však otázka zrušení nebo změny rozhodnutí z úřední moci, kde správní řád - zejména z důvodu složitosti tohoto institutu - odkázal na dosavadní zvláštní právní předpisy a řešení této otázky bylo ponecháno dalšímu vývoji.

Vzhledem k novým ustanovením o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení (zde mimo jiné došlo i k posunu v terminologii, neboť předchozí správní řád takto označoval všechny způsoby přezkoumávání pravomocných rozhodnutí) a o protestu prokurátora správní řád z roku 1955 jednak nepociťoval potřebu právní regulace obnovy řízení, a jednak provedl vlastně první komplexní (obecnou, společnou) regulaci zásahu do pravomocných rozhodnutí z úřední moci. Obavy, že by prakticky neomezená možnost přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení mohla v některých případech vést k ohrožení stability rozhodnutí a k otřesení právní jistoty vedly k připomínkám, v nichž bylo žádáno, aby oprávnění vyšších orgánů bylo vázáno na přesně stanovené podmínky a lhůty. Bylo však konstatováno, že tyto připomínky dostatečně nerespektují zásadu demokratického centralismu, a že vyplývá již ze zákona povinnost vyšších orgánů nepřipustit průtahy nebo nejistotu, zda se má rozhodnutí nižších orgánů zrušit.⁵⁰⁾

49) Srov. V. H u t t a, K otázce odvolania v správnom konaní, Právny obzor, 2/1964, a Z. Č e r v e n ý, Poznámky k odvolacímu řízení správním, Socialistická zákonnost, 4/1964.

Teprve v dalším vývoji, z hlediska v podstatě shodné právní úpravy i ve správním řádu z roku 1960, bylo takovéto ztvárnění zásahu do pravomocných rozhodnutí podrobena kritice, na jejímž základě byla zjednána náprava v platné právní úpravě, a to v několika směrech.

Jednak přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle správního řádu je odděleno (věcně i legislativně) od nápravy nesprávných opatření podle zákona o národních výborech. Důvody, pro které lze zrušit nebo změnit rozhodnutí, uvádí přímo sám správní řád, přičemž je omezuje pouze na případy rozporů se zákonem, obecně závazným předpisem nebo obecně závazným nařízením. V právní úpravě dále nejsou číněny rozdíly mezi zásahy pokud jde o relaci volené orgány - odbory národních výborů, možnost zásahu do pravomocného rozhodnutí je omezena lhůtou tří let, a konečně proti takto vydanému přezkumnému rozhodnutí je možno podat odvolání.

Touto právní úpravou tedy došlo k patrnému zdokonalení, nicméně - jak ukazuje i současná odborná literatura⁵¹⁾ - některé problémy, konstatované již v prvopočátcích vývoje československých kodifikačních prací, trvají v důsledku skutečné složitosti tohoto institutu, a to i pokud jde o výklad platné právní úpravy.

Současně se zdokonalením právní úpravy přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení byl po delší přestávce opět do kodifikace správního řízení pojat institut obnovy řízení, a to s cílem pokrýt takové případy, kdy - na rozdíl od předchozího institutu - je žádoucí, aby na zásah do pravomocného rozhodnutí existoval právní nárok. Skutečnost, že se jedná o institut v podstatě (opět) nový, se pravděpodobně promítla i v tom, že k jeho rozpracovávání v odborné literatuře dochází v podstatě až teprve v posledním období.

h) Výkon rozhodnutí

Konečně je třeba se v závěru této stati alespoň dotknout závěrečné části všech kodifikací správního řízení, a sice problematiky výkonu rozhodnutí neboli správní exekuce. Používání obou termínů, přežívající i v současné praxi, není bez zajímavosti vidět i v návaznosti na nadpisy příslušných partií správních řádů, počínající od vykonávací-

50) Nový správní řád, Liberec 1959, str. 42.

51) Srov. zejména Z. B a ě i l, Přezkoumávání rozhodnutí v řízení mimo odvolání, Správní právo, 1/1968; V. A d a m u s, Poznámky k přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení, Správní právo, 3/1969; t ý ž, Změna a zrušení správních rozhodnutí z moci úřední - úvaha de lege ferenda, Správní právo, 1/1970; B. V o ř e - n í l e k, Ještě ke zrušení nebo změně pravomocného správního rozhodnutí, Správní právo, 1/1971.

ho, v závorce exekučního řízení, přes exekuci v následujících dvou správních řádech, až po výkon rozhodnutí v platné právní úpravě - shodně s občanským soudním řádem - kterýžto termín tedy není zcela nový.

Kromě použité terminologie je možno si všimnout i rozsahu otázek pokrytých příslušnými ustanoveními správního řádu (a s tím přímo souvisejícího rozsahu partií o výkonu rozhodnutí ve správních řádech). Aniž by bylo nutno věnovat pozornost podrobnostem, je patrné, že vývoj právních úprav kolísal zejména pokud jde o zařazení výkonu rozhodnutí pro peněžitá plnění, a to ve prospěch odkazu na předpisy finančněprávní resp. na ustanovení občanského soudního řádu (obzvláště v posledních úpravách). Takováto - ne vždy zcela komplexní - úprava ve správním řádu může být též jednou z příčin menší pozornosti, která je věnována v odborné literatuře administrativněprávní a administrativisty jako takovými tomuto institutu.

ZÁVĚREM

Naposled uvedená skutečnost, dotýkající se rozsahu literárního zpracování výkonu rozhodnutí, nebyla konstatována náhodně. Pouze logicky navazovala na předchozí partie, které též sledovaly - ať přímo či nepřímou formou odkazů na základní práce - další cíl této stati, a sice všimnout si též stupně rozpracovanosti jednotlivých institutů správního řízení v odborné literatuře. Co je možno k této otázce konstatovat na závěr.

V období buržoazní republiky byla problematice správního řízení věnována nemalá pozornost, což též souviselo s celkovým charakterem tehdejší mocenské státní správy. Na rozdíl od bezprostředně poválečného období, kdy bylo třeba řešit - ať to zejména též ve státní správě - náročné a složité úkoly, kdy se podstatným způsobem měnila a vyvíjela normativní úprava jednotlivých odvětví státní správy ve směru k organizující činnosti, i na rozdíl od pozdější etapy dvou poválečných správních řádů, provázených v literatuře převážně souhrnnými informativními statěmi v souvislosti s jejich přijímáním a uváděním do života, etapa počínající přípravou platného správního řádu má již podstatně jiný charakter. Je doložitelný relativně detailním rozpracováním jednotlivých institutů platného správního řádu, k čemuž též nepochybně přispělo založení časopisu Správní právo přibližně právě ve stejném období, před deseti lety, i existencí téhož ministerstva vnitra vytvořeným Konsultačním sborem pro aplikaci správního řádu, jehož úkolem je zejména zabezpečovat jednotnou aplikaci tohoto před-

pisu,⁵²⁾ a k tomu využívat i zmíněného odborného časopisu pro oblast státní správy a správního práva. Rozsah statí, stanovisek i vysvětlení, publikovaných zejména na jeho stránkách, ukazuje místo a význam správního řízení i v současné, socialistické státní správě.

A pokud i dnes, v éře socialistického správního práva jsme se v této stati vrátili i do dávnější historie správního řízení, vzniklého u nás v jiných společensko-ekonomických podmínkách (a tím nutně i do základní literatury tohoto období), pak zejména z důvodů, uvedených v úvodu. Vždy však při plném vědomí úlohy procesního práva, které jednak bylo ve vývoji naší společnosti průběžně naplňováno novým, socialistickým obsahem, ale samo se též měnilo a přizpůsobovalo novým potřebám a podmínkám i z hlediska vývoje jednotlivých procesních institutů.

I při relativně formálně shodných institutech procesního práva je ovšem třeba vždy důsledně vycházet ze základního přístupu, konstatovaného pro obor správního práva naposled též na jeho oborové konferenci, dle kteréhožto zásadního přístupu nelze hledat vzory v buržoazní nauce, které by byly nevědecky přejímány, aniž by byla hodnocena třídní funkce takovýchto institutů a jejich ideologická podmíněnost.⁵³⁾

Též z tohoto hlediska je nutno chápat funkci v této stati citovaných prací, které podrobněji podávají bližší osvětlení socialistického charakteru současného správního procesu, uskutečňovaného nejen podle nových procesněprávních a zejména hmotněprávních předpisů, ale též novými orgány socialistického státu, za široké účasti občanů na rozhodování a při maximální součinnosti těch, o jejichž právních poměrech se rozhoduje.

52) Podrobněji k jeho úkolům a postavení v časopise Správní právo, 5/1976.

53) V. D e l o n g, K analýze ideového vývoje vědy správního práva a k základním úkolům jejího dalšího rozvoje, Právník, 4/1975, str. 265.

FÜNFZIG JAHRE ENTWICKLUNG DER KODIFIKATIONEN DES ALLGEMEINEN VERWALTUNGSVERFAHRENS IN DER TSCHECHOSLOWAKEI

Vladimír Némec

Zusammenfassung

Dem Verwaltungsverfahren, das eine der wenigen Kodifikationen im Verwaltungsrecht darstellt, wird in der vorliegenden Abhandlung einerseits unter dem Aspekt eines kurzen Abrisses der Entwicklung der rechtlichen Regelungen und andererseits unter dem Aspekt der Entwicklung der grundlegenden Institute Beachtung geschenkt.

Der Bedarf eines rechtlich geregelten Verwaltungsprozesses wurde bereits im Motivenbericht zum Entwurf des Gesetzes über die Einsetzung des Verwaltungsgerichtes betont (1875); für den Anfang wurde jedoch diesem Gesetz selbst es überlassen, in Form der Judikatur wenigstens ein Rahmensystem dieses Prozesses bei gleichzeitiger Existenz einer normativen Regelung einiger grundlegender Prozessfragen zu schaffen. Zur Vereinheitlichung dieser fragmentarischen Prozesse sowie der territorialen Verschiedenheiten zwischen den böhmischen Ländern und der Slowakei kam es in der Regierungsverordnung vom 13.1.1928, Nr. 8 Slg.d.G.u.V., über das Verfahren über die in die Kompetenz der politischen Behörden gehörenden Angelegenheiten (Verwaltungsverfahren), für die in beträchtlichem Masse die österreichische rechtliche Regelung beispielgebend war. Diese im Interesse der damals herrschenden Klasse auf der Konzeption vom Gegensatz zwischen dem Staat und dem Bürger beruhende Vorschrift entsprach nicht den Funktionen der volksdemokratischen Staatsverwaltung. Durch Erlassung der Regierungsverordnung Nr. 20/1955 Slg. über das Verfahren in Verwaltungsangelegenheiten (Verwaltungsordnung) wurde die erste zusammenfassende Regelung der allgemeinen Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren in den Bedingungen des sozialistischen Aufbaues vorgenommen (einige eingehendere Bestimmungen wurden in die Durchführungskundmachung Nr. 73/1955 Amtsblatt übernommen). Zu einer weiteren Regelung durch die Regierungsverordnung Nr. 91/1960 Slg. über das Verwaltungsverfahren kam es im Zusammenhang mit dem Streben nach Anpassung an die erweiterte Kompetenz der Nationalausschüsse der niederen Stufen und an die Entscheidungsbefugnis der gewählten Organe. Die Erfahrungen mit dieser Regelung ergaben jedoch, dass sie nicht zur Vertiefung

der sozialistischen Gesetzlichkeit in der staatlichen Verwaltung beitrug, und zwar insbesondere wegen ihrer Knappheit, die keine ausreichende Anleitung für das Vorgehen der Verwaltungsorgane bot, sowie auch unter dem Aspekt der Schwächung des Rechtsschutzes der Verfahrensteilnehmer; die angeführten Mängel wurden durch das bisher geltende Gesetz Nr. 71/1967 Slg. über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsordnung) beseitigt.

Was die Entwicklung einiger grundlegender Institute anlangt, behandelt der Autor die Bezeichnung und Rechtsform der Kodifikationen (erst die geltende rechtliche Regelung bringt in Form eines Gesetzes die Bedeutung der prozessrechtlichen Normen in der Staatsverwaltung zum Ausdruck, die nunmehr bloss durch Gesetz abänderbar sind) sowie das Ausmass ihres Wirkungskreises (in der Beziehung zu den Bau-, Wasserwirtschafts-, Zoll- und ähnlichen Vorschriften hat die Verwaltungsordnung subsidiäre Geltung, unerlässliche prinzipielle Abweichungen können durch Gesetz und sonst auch durch eine Rechtsvorschrift von niedrigerer Rechtswirkung nunmehr bloss in solchen Fällen durchgeführt werden, wo die Verwaltungsordnung oder ein anderes Gesetz dazu ermächtigt, während man dies bei den vorherigen Regelungen wann immer und durch eine rechtliche Regelung mit jedweder Rechtswirkung tun konnte). Die Entwicklung der Gesellschaft fand ihren Niederschlag auch in den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens, wo - abgesehen von spezifischen Prozessgrundsätzen - auch der Grundsatz der Beteiligung der Bürger an der Staatsverwaltung, der Grundsatz des demokratischen Zentralismus und der Grundsatz der sozialistischen Gesetzlichkeit Anwendung finden. Die ältere und die Nachkriegsliteratur sowie die Legislative gingen von der Schwierigkeit aus, eine allseitig zufriedenstellende Definition des Verfahrensteilnehmers zu finden, und die Definition dieses sich durch die ganze Verwaltungsordnung hinziehenden Grundbegriffes wurde erst nach vierzig Jahren in Angriff genommen. Die geltende rechtliche Regelung kam gleichfalls auf das Institut der Voreingenommenheit zurück, bearbeitet detailliert das Beweisverfahren (in der Literatur steht in diesem Zusammenhang die Relation des Untersuchungs- und Verhandlungsprinzips im Brennpunkt der Aufmerksamkeit) und verankerte zum ersten Mal den seit Beginn der Kodifikationen diskutierten Rechtsschutz vor Untätigkeit (das übergeordnete Organ kann die Entscheidung an sich ziehen). In der Abhandlung wird auch die Entwicklung der ordentlichen Rechtsmittel behandelt (Berufung, Vorstellung gegen die Entscheidung eines Zentralorgans), ferner die Überprüfung rechtskräftiger Entscheidungen (die geltende Verwaltungsordnung kam nach längerer Pause auf das Institut der Wiederaufnahme des Verfahrens zurück und präziserte die

Möglichkeit eines Eingriffes im Rahmen der Überprüfung von Entscheidungen ausserhalb des Berufungsverfahrens) und schliesslich auch der Vollzug von Entscheidungen (wo bei der Exekution wegen Geldleistungen die Verwaltungsordnungen in der Regel auf andere Rechtsvorschriften verwiesen).

Die fünfzigjährige Entwicklung wird in der zitierten Literatur näher illustriert, die insbesondere bei der geltenden rechtlichen Regelung eine detaillierte Bearbeitung der einzelnen Institute des in der Entwicklung der sozialistischen Kodifikationen mit neuem Inhalt zu erfüllenden Verwaltungsprozessrechtes dokumentiert.

Administrative process in socialist countries is a subject of interest for many researchers. In the author's opinion, the development of administrative process in socialist countries is a process of continuous development, which is determined by the requirements of the socialist system. The author analyzes the development of administrative process in socialist countries, taking into account the historical aspects.

The development of administrative process in socialist countries is a process of continuous development, which is determined by the requirements of the socialist system. The author analyzes the development of administrative process in socialist countries, taking into account the historical aspects. The author analyzes the development of administrative process in socialist countries, taking into account the historical aspects. The author analyzes the development of administrative process in socialist countries, taking into account the historical aspects.

The author analyzes the development of administrative process in socialist countries, taking into account the historical aspects. The author analyzes the development of administrative process in socialist countries, taking into account the historical aspects.

1) D. G. ...