

SUMMARY

Problems Concerning the Philosophy of State and Law

Since 1989 some of the post communistic countries have been subjected to process of transformation towards the contemporary civil society. These countries are establishing a link with the tradition of Western-European political thinking that has reflected the problems concerning civil society ever since the half of the 17th century.

This article contains basic reflections upon ideas of civil society as they can be found in the teachings of Th. Hobbes, J. Locke, J.J. Rousseau, and G.W.F. Hegel.

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

**K OTÁZKÁM POTŘEBNOSTI
NOVÉHO SPRÁVNÍHO ŘÁDU
A VÝCHODISKŮM JEHO PŘÍPRAVY**

PETR PRŮCHA, SOŇA SKULOVÁ

První a zároveň doposud poslední zákonnou úpravou správního řízení u nás je zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), když předchodí úpravy (1928, 1955, 1960) byly vydávány ve formě vládních nařízení. Z pohledu právního teoretika zajímavou, avšak pro uživatele problematickou a náročnou zůstává skutečnost, že správní řád nebyl nikdy přímo novelizován, i když předmětu jeho úpravy se dotklo již poměrně mnoho změn, z toho některé velmi významné, přinášející zásadní systémové změny ve struktuře a činnosti subjektů vykonávajících veřejnou správu, resp. návazně dalších orgánů veřejné moci.

Platný správní řád jako relativně ucelený, i když v některých ohledech až příliš stručný procesní předpis představuje tzv. obecnou úpravu správního řízení, která je přímo a bez dalšího aplikovatelná pro relativně nevelký okruh rozhodovaných záležitostí. V převážné většině případů má správní řád „pouze“ subsidiární působnost ve vztahu k mnohým úpravám tzv. zvláštních druhů správního řízení, obsaženým v různých zvláštních zákonech a někdy také prováděcích předpisech. Skutečnost, že ke správné aplikaci a interpretaci příslušných procesních norem je nutno využívat pro převážnou část rozhodovaných věcí jednak norem speciálních, které mají přednost, a k tomu podpůrně norem obecných ze správního řádu, naznačuje nutnost a náročnost širšího systémového přístupu v případě úvah o změnách správního řádu, resp. při přípravě jeho nové právní úpravy.

V takové situaci se v současné době nacházíme. Po dlouhotrvajícím období (70. a 80. léta) diskusí o nutnosti některých změn správního řádu, nepřinášejících zřetelný výsledek, se v posledních přibližně třech letech již konkrétněji a v zásadní rovině stala nová úprava správního řízení předmětem soustavnějšího odborného zájmu¹ a určitých přípravných prací, a to i v návaznosti na širší otázky reformy veřejné správy u nás.

Tímto svým příspěvkem míníme přispět k probíhající diskusi. Určitým impulsem a zároveň východiskem se pro nás stal zejména článek J. Staši „Potřeba nového správního řádu a východiska jeho přípravy“, publikovaný v časopise Správní právo č. 3–4/1997, který byl autorem pojat jako příspěvek diskusní, na který chceme navázat a do určité míry reagovat.

Názory a náměty J. Staši v článku formulované vnímáme jako koncentrované, a v jistém smyslu i shrnující, vyjádření v úvahu přicházejících, a také povětšinou i diskutovaných, případně i v nejrůznějších formách prezentovaných, otázek k předmětné problematice. V tomto smyslu obsah článku, podle našeho názoru, také konvenuje převládajícímu odbornému mínění v uvedeném směru, a v podstatě obdobně lze konstatovat o stanoviscích autorů tohoto příspěvku.

Návazný text nebudeme proto pojímat jako polemiku s článkem J. Staši, nýbrž spíše jako paralelní rekapitulaci dané problematiky, která je nadále velmi aktuální. Přitom nehodláme důsledně opakovat jednotlivé dílčí otázky či příliš rozvádět ty názory, kde se s autorem předmětného článku naprosto shodujeme, na druhé straně si však dovolíme uvést některé odlišné pohledy, a současně poukázat i na některé další možné aspekty a prvky, které nebyly do předmětného článku zahrnuty.

1. POTŘEBA NOVÉHO SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Objektivní požadavek „potřeby“ nového správního řádu (dále „SŘ“) je dán jeho „předběhnutím“ řadou právních režimů (reflektujících společenské potřeby), jimž již zdaleka dnešní znění i celkové pojetí správního řádu nevyhovuje. Nutno znovu podtrhnout, že správní řád od svého přijetí v r. 1967 nebyl dodnes přímo novelizován. Dnešnímu „okolnímu“ právnímu prostředí, v němž je správní řád aplikován,

¹ Srov. např. Němec V.: Novela správního řádu, nebo nový správní řád?, in Správní právo 5/1994, též autor: Je možné sjednocení zvláštních právních předpisů o novém správním řízení se správním řádem?, in Správní právo 2/1995, rozhovor s V. Henychem v časopise Státní správa a samospráva č. 22/97: Co chybí ve správním řádu?, a obecněji Hendrych D. a kol.: Správní právo, Obecná část, C.H.Beck, Praha 1996, str. 165 a n., Průcha P., Skulová S.: Správní právo – procesní část, Brno MU, 1997, zejména str. 139 a n.

tak nevyhovuje v řadě případů nejen po „textové“ stránce, ale současně ani uvažovanými řešeními. Tzn., že při zohlednění stávající „okolní“ právní úpravy (počínaje Ústavou ČR, Listinou základních práv a svobod, přes zákonnou úpravu organizace veřejné, zejména místní, správy – ve své době byl SŘ doslova „šit na míru národním výborům“ – až po „novou“ zákonnou úpravu výkonu veřejné správy na jejich jednotlivých úsecích), nelze v řadě případů či situacích předmětný nevyhovující stav ani překlenout výkladem (nehledě k tomu, že tam, kde není situace tak dramatická, dochází k výkladům rozdílným). V zájmu objektivnosti je však třeba uvést, že platný správní řád je, vzdor jeho právě uvedené kritice, co do podstaty svého poslání prozatím „únosně“ průchodný, resp. životaschopný. Ovšem s vědomím, že by jeho nahrazení koncepčně i obsahově dokonalejší úpravou nemělo být příliš oddalováno.

Platná právní úprava správního řízení je výrazem či projevem především teorií vnímaného tzv. správního práva procesního v užším slova smyslu. Tím je dán nejen stávajícím způsobem vymezený předmět úpravy správního řízení, ale návazně do jisté míry je tím dáno také i členění aktuální právní úpravy správního řízení na úpravu tzv. správního řízení **obecného** a úpravu správního řízení **zvláštního**, s vymezenými pravidly jejich vzájemného vztahu. Mimo to naše platná právní úprava zná i zcela specifický režim správního řízení, svébytný, ucelený a nezávislý na úpravě obecné (jmenovitě v případě úpravy správy daní a poplatků).

Nicméně nesporně základem právní úpravy správního řízení je, a také do budoucna musí být, tzv. obecná úprava správního řízení, s povahou kodexu. Nesporné je dále i to, že jeho postavení v systému správně procesní úpravy musí odpovídat jeho obsah, což nepochybně platí i naopak (k tomu by bylo mj. žádoucí i terminologické sjednocení ve správním řádu a zvláštních předpisech, s určující rolí „terminologie“ právě správního řádu). Navíc logicky musí správní řád reflektovat i právní okolnosti správně neprocesní, tedy normy hmotněprávní a organizační.

Z toho dovozujeme tyto závěry:

1. *Potřeba nového správního řádu je objektivní, jeho příprava a přijetí by neměly být příliš oddalovány.*
2. *Správní řád by měl i nadále být pojímán jako kodexová úprava obecného režimu správního řízení, s funkcí subsidiarity k úpravám zvláštním, včetně postižení příslušných systémově právních požadavků a charakteristik.*

2. CO VŠECHNO POD KODIFIKACI SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ ZAHRNOUT

Přístup ke kodifikaci správního procesu se přirozeně odráží především v systematicce a vlastním obsahu správního řádu.

Pokud jde o systematiku dnešního správního řádu, ta podle našeho názoru v zásadě vyhovuje.

Pro obsahovou stránku úpravy správního řízení v obecné rovině by potom mělo platit, že bude respektovat a vyjadřovat podstatné rysy obecného správního práva, a zprůchodňovat kvalifikovanou proceduru autoritativní aplikace správního práva všude tam, kde bude takováto procedura potřebná. V uvedených souvislostech je třeba zdůraznit, že za současného stavu je právní úprava správního řízení orientována výlučně do sféry externích jednostranných individuálních správních aktů. Uvedený problém je spjat s pojetím tzv. rozsahu působnosti správního řádu. Za dnešního stavu jsou z rozsahu této úpravy vyloučeny režimy takových procedur, v činnosti veřejné správy, jako zejména procesy vydávání nařízení, vydávání tzv. vnitřních příkazů a pokynů, přípravy a uzavírání správních dohod, provádění tzv. faktických úkonů, apod.

Za tohoto stavu se nutně nabízí otázka, zda v dnešním pojetí neabsentuje zohlednění, z pohledu teorie nesporně širšího, okruhu výstupů autoritativní aplikace správního práva, než jak činí právě platná právní úprava (a to mj. i s ohledem na požadavek posílení právní jistoty adresátů předmětných aktů). Patrně by ve správním řádu byla žádoucí i výslovná legální definice pojmu „správní řízení“, a to včetně výslovného vyjádření principu „subsidiarity“ správního řádu.

Proto jsme toho názoru, že by bylo žádoucí výslovně rozšířit subsidiaritu správního řádu i na ty případy, kdy se nesporně jedná o rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech adresátů působení veřejné správy, a přesto zvláštní zákony na použití správního řádu neodkazují. Tak by současně bylo naopak možné, a podle našeho názoru i žádoucí, dosáhnout právního stavu, kdy by zvláštní zákony nemohly vyloučit z režimu správního řádu takové rozhodovací procesy, které naplňují znaky řízení upravovaných správním řádem, pokud by tyto zvláštní zákony samy neobsahovaly vlastní procesní pravidla. Event. by bylo žádoucí možnost vylučujícího legislativního řešení vyloučit, a současně tuto skutečnost promítnout do příslušných stávajících předpisů, jež tomuto požadavku neodpovídají – tzn. patrně výslovně enumerativně taková dnešní ustanovení zvláštních zákonů změnit či zrušit.²

² K problému absence procesních pravidel pro rozhodování o právu fyzické osoby v oblasti

Plně se dále přikláníme k názoru, že by napříště režimu správního řízení mělo být podřazeno i uzavírání „správních dohod“, s povahou externích aktů aplikace práva.

Současně jsme toho mínění, že by správnímu řízení měly být podřazeny, vedle dnešních správních rozhodnutí, i všechny další externí jednostranné individuální výstupy ze strany orgánů veřejné správy, které mají relevantní dopad na právní postavení těch, vůči nimž směřují. Tj. zejména „rozhodnutí“ o stížnostech, faktická opatření s přímým dopadem na právní postavení adresátů (byť s možností vyloučení odkladného účinku opravného prostředku), a stejně tak i příslušné „souhlasy“. V posledně uvedeném případě by pak, podle našeho názoru, bylo však žádoucí diferencovat mezi „souhlasy“, jež směřují do dispoziční adresátů (byť s možností vyloučení odkladného účinku opravného prostředku), a „souhlasy“, „stanoviska“ a pod., jež jsou „pouze podkladem“ pro další správní řízení (u kterých by s ohledem na ne-žádoucí „řetězení“ správních rozhodnutí, až na vážně odůvodněné výjimky zvláštní úpravou, o správní řízení a rozhodnutí jít nemělo).

Dále je rovněž třeba přisvědčit názoru, že předmětem správního řízení by (tady však patrně jako výjimky podle zvláštních úprav) měly, či mohly, být takové případy aplikace práva, které by při věcné a systémové odůvodněnosti volit formu správního řízení směřovaly vůči blíže neindividualizovatelnému okruhu účastníků – pojmově by bylo možné použít výraz „hromadné projekty“. Prakticky si lze takové situace představit zejména ve spojení s výkonem veřejné správy na úseku územního řízení, resp. územního plánování, vodoprávního řízení, ochrany a tvorby životního prostředí, apod..

S předmětem právní úpravy správního řízení přirozeně souvisí i zohlednění strukturování veřejné správy na správu státní a nestátní, resp. na veřejnou správu s povahou státní správy a veřejnou správu s povahou samosprávy. Za situace, kdy samospráva plní úkoly, které „dosahují“ na právní postavení externích nositelů subjektivních veřejných práv, a jejich dopady do nich často také výrazně zasahují, je nezbytné, aby se správní řád výslovně vztahoval i na samosprávu. V tomto směru je tedy také nutno přisvědčit dosud prezentovaným požadavkům, v jejichž smyslu by mělo jít v příslušných souvislostech jak o samosprávu územní, tak ve v úvahu přicházejících případech i o samosprávu zájmovou, resp. profesní.

Právní úprava správního řízení by, s ohledem na ústavně právní skutečnost zřízení vyšších územních samosprávních celků s účinností k 1.1.2000, současně patrně již měla výslovně počítat se zapracováním příslušnosti orgánů těchto

veřejné správy, v návaznosti na čl. 36 odst. 1 Listiny, srov. nález Ústavního soudu ČR III. ÚS 226/95, Sběrka nálezů a usnesení – svazek 5., Praha, C.H.Beck 1997, str. 467 a n.

tzv. vyšších územních samosprávných celků, a to přinejmenším pro tzv. opravné řízení.

Z uvedeného lze formulovat závěr, že:

1. Při připravované kodifikaci lze v zásadě převzít dnešní systematiku správního řádu, výraznější pozornost je třeba věnovat změnám v obsahu.
2. Zvláštní pozornost bude třeba věnovat komplexnějšímu vymezení předmětu úpravy správního řízení, a to mj. s tím, že by jako předmět správního řízení mohly a měly přicházet v úvahu:
 - výstupy s povahou dnešních správních rozhodnutí,
 - ostatní externí jednostranné výstupy ze strany orgánů veřejné správy, které mají relevantní dopad na právní postavení těch, vůči nimž směřují,
 - uzavírání „správních dohod“, s povahou externích aktů aplikace práva,
 - odůvodněné případy aplikace práva, které by směřovaly vůči blíže neindividualizovatelnému okruhu účastníků.
3. Úpravě správního řízení by měly být výslovně podřazeny i příslušné postupy veřejné správy v režimu samosprávy.

3. CO SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ SLEDUJE, A NAKOLIK TOMU ODPOVÍDÁ ÚPRAVA REŽIMU, VČETNĚ ZÁKLADNÍCH ZÁSAD, SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Z povahy správního řízení ve smyslu dnes platné právní úpravy je dovoditelné, že jeho úprava, jakož i řízení samotné, směřuje k vydávání, svým primárním posláním rozdílných, správních rozhodnutí. Jmenovitě se jedná o tři odlišitelné skupiny rozhodnutí, a to:

- rozhodnutí „oprávněnostní“ (rozhodování o právech),
- rozhodnutí „ochranná“ (rozhodování o právech chráněných zájmech),
- rozhodnutí „povinnostní“.

Nutno tedy souhlasit s tím, že platná právní úprava sice existenci potenciálních rozdílů mezi těmito povahou odlišnými rozhodnutími vnímá, ale již ji nevyjadřuje vymezením příslušných rozdílů ve vlastním režimu správního řízení.

Tento rozdíl se patrně nejvýrazněji týká možné diference, vyjádřitelné rozdílů

v předepsání a uplatnění zásad správního řízení, a to jmenovitě (shodně jak je dosud navrhováno) zejména stran zjišťování skutkového stavu věci.

Sámostatně považujeme za nutné, v rovině tzv. základních zásad správního řízení, připomenout problém v současné právní úpravě zakotvené zásady neveřejnosti ve správním řízení.³

Při vědomí skutečnosti, že uplatnění zásady veřejnosti je objektivně možné jen tam, kde probíhá ústní jednání, jsme toho názoru, že by zásada veřejnosti měla být do úpravy správního řízení zavedena přinejmenším pro tzv. „povinnostní řízení“.

Relativně souvisejícím problémem je dnes absentující výslovná úprava poskytování informací o správním řízení veřejnosti (zpravidla prostřednictvím médií – a to jak co do stránky věcné, tak co do stránky způsobilostní, a stejně tak i časové, tzn. „co“, „kdo“ a „kdy“).⁴

Promítnutí zásady veřejnosti v „informační rovině“ si v návaznosti na dnešní institut „nahlížení do spisů“ dovedeme dále představit i v podobě event. nového institutu, pracovně označitelného jako „rejstřík pravomocných rozhodnutí“. V jeho smyslu by bylo povinností každého správního orgánu (správního úřadu), věcně příslušného ke správnímu řízení, vést (příslušně katalogizovaný) rejstřík jím vydaných pravomocných správních rozhodnutí, umožňující každému (s podloženými, zákonem přesně specifikovanými výjimkami) nejen existenci příslušného rozhodnutí zjistit, ale také do něj nahlédnout. Minimálně by se tento institut mohl a měl vztahovat k těm agendám, resp. rozhodnutím, majícím širší společenský či veřejný dopad, než jen ve vztahu k příslušným účastníkům řízení – správní řízení v režimu stavebního zákona, vodoprávních předpisů, v báňských věcech, na úseku ochrany a tvorby životního prostředí, apod..

Můžeme tedy shrnout:

1. Úprava správního řízení by měla diferencovat v předepsaném postupu při zjišťování skutkového stavu věci podle toho, zda jde o řízení směřující k založení oprávnění na straně jedné, nebo k poskytnutí ochrany či uložení povinnosti na straně druhé.
2. Zřejmě bude třeba přehodnotit dnešní zásadu neveřejnosti ve správním

³ Srov. ust. § 21 a § 23 odst. 1 a 2 SŘ se zněním čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1. Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).

⁴ K tomu srov. čl. 17 odst. 5 Listiny, a dále Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (81) 19, upravující přístup k informacím, jež mají k dispozici veřejné orgány. Dosud jediným podstatným krokem je v tomto směru přijetí zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který se však vztahuje za stanovených podmínek pouze na vymezené druhy správních řízení v těchto otázkách vedených.

řízení, a s ní i relativně související problém absence úpravy poskytování informací.

3. Přínejmenším za zvážení by v uvedených souvislostech stálo zavedení nového institutu – „rejstříku pravomocných rozhodnutí“.

4. PROCESNÍ STRANY

V postavení procesních stran správního řízení objektivně vystupují na jedné straně procesních správně právních vztahů **správní orgány**, kterým přísluší ve správním řízení rozhodovat, a na druhé straně fyzické či právnické osoby (občané nebo organizace), příp. i od správního orgánu, jenž ve věci rozhoduje, odlišné subjekty veřejné správy, jichž se mají týkat účinky správního rozhodnutí, jako **účastníci správního řízení**.

V případě správních orgánů bude zamýšlenou právní úpravou nepochybně třeba reflektovat nejen věcné změny v organizaci veřejné správy (zejména s přihlédnutím k systému „státní správa a samospráva“) a terminologické změny v označení v úvahu přicházejících subjektů veřejné správy, ale bude patrně třeba řešit i některé návazné otázky.

V tomto směru je nutno především souhlasit s tím, že by bylo žádoucí výslovně řešit „kompetenční konflikty“ pro případy sporu o věcnou příslušnost (a to patrně nejen samostatně ve sféře státní správy a samostatně ve sféře samosprávy, ale stejně tak – v souladu se záměrem ústavně právní úpravy – mezi státní správou a samosprávou). Mimo to jsme toho názoru, že by správní řád měl vyčerpávajícím způsobem řešit i otázky tzv. podjatosti, resp. vyloučení členů či pracovníků správních orgánů (úřadů) pro podjatost.

Dále jsme toho názoru, že by při výslovném specifikování funkční příslušnosti správních orgánů stálo za úvahu i zakotvení modelu „senátního“ rozhodování (patrně tříčlenné senáty) pro případy, kde by tuto potřebu dále výslovně stanovily zvláštní právní předpisy. To by patrně přicházelo v úvahu především pro správní trestání, a proto i eventuální zohlednění tohoto názoru tedy závisí zejména na tom, jaká bude přijata jeho koncepce (ve smyslu vztahu úpravy správního trestání k obecné úpravě správního řízení).

Pokud jde o účastníky řízení, lze patrně také souhlasit s tím, aby již obecná právní úprava správního řízení modelově diferencovala mezi účastníky řízení, podle jejich hmotně právní zainteresovanosti („hlavní“, „vedlejší“) – (jak to ostatně dnes činí některé zvláštní předpisy), s příslušným průmětem do jejich „povinnostního“

a méně potom již do jejich „oprávněnostního“, procesního postavení (s ohledem na požadavek procesní rovnosti). Stejně tak je třeba souhlasit s požadavky na precizaci institutů souvisejících s postavením účastníků (jako zejména specifikace tzv. procesní způsobilosti, zastupování, institut opatrovníka, postavení osoby oprávněné přebírat písemnosti za účastníka, jmenovitě u právnické osoby, ale obdobně i např. u fyzické osoby – podnikatele, apod.).

Zcela samostatným problémem, na který považujeme v souvislosti s „procesními stranami“ výslovně poukázat, je podle našeho názoru dnešní absence ustanovení, upravujících alespoň v základním rozměru postavení tzv. dotčených orgánů. Tuto záležitost řeší toliko speciální úpravy, a to navíc i v rámci jedné a téže úpravy výrazně diferencovaně. Společný základ takové úpravy tedy chybí.

Shrnutí:

1. Při úpravě postavení správních orgánů bude třeba věnovat pozornost i kompetenčním konfliktům v rovině tzv. věcné příslušnosti, jakož i uceleným způsobem řešit institut podjatosti.
2. Při úpravě tzv. funkční příslušnosti správních orgánů zvážit možnost předpisu „senátního“ rozhodování pro specifické situace či případy.
3. V případě účastníků řízení bude třeba zvážit možnost diferenciaci mezi účastníky „hlavními“ a účastníky „vedlejšími“.
4. Samostatnou pozornost by bylo žádoucí věnovat vymezení společného základu pro postavení tzv. dotčených orgánů.

5. ZVLÁŠTNOSTI PŘI SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Základním modelem správního řízení nepochybně zůstane řízení konkretizované co do předmětu a individualizované co do účastníků řízení.

Povaha výkonu veřejné správy s sebou však nutně nese i takové situace, kde předmětem řízení jsou a budou „hromadné projekty“ a „společná řízení“, jakož i situace, kdy ani jedna z dosud uvedených forem nebude vyhovovat.

O problému spjatém s nyní avizovanými „hromadnými projekty“ jsme se zmíňovali již výše, v souvislosti s možností uvažovat správní řízení i tam, kde by šlo o blíže neindividualizovatelný okruh adresátů rozhodnutí. Dnešní reflexe takovýchto situací ve zvláštních předpisech se omezuje jen na určité aspekty tohoto problému, a přirozeně platí jen v příslušných případech. Otázkou tedy je, zda by

„kompletněji“ neměla být takováto možnost předjímana přímo správním řádem (přirozeně s příslušnou specifikací podmínek, za nichž by přicházelo využití tohoto institutu v úvahu).⁵

Případy tzv. společného řízení mají poněkud jiný rozměr, a naše právní úprava s tímto řešením počítá jen ve zvláštním režimu (jmenovitě dle přestupkového zákona). Osobně jsme toho názoru, že jde o natolik významný institut (s představitelnou využitelností i mimo přestupkový režim), že by bylo nanejvýš žádoucí jej upravit obecně.

Spojitosť s dnešním řešením, obsaženým v přestupkové právní úpravě, mají i další, dnes v obecné právní úpravě absentující, formy správního řízení, za jejichž obecné zakotvení se hodláme přimluvit. Jmenovitě máme na mysli tzv. zkrácená řízení, o nichž podle našeho názoru platí obdobně to, co jsme uvedli bezprostředně výše – tj. potřebnost a představitelná využitelnost i mimo přestupkový režim, jakož i žádoucnost jejich obecné úpravy.

Z uvedeného vyplývá:

1. *Správní řád by měl zahrnovat úpravu podmínek pro tzv. společná řízení.*
2. *Obecná úprava správního řízení by kromě tzv. „nezkráceného“ řízení měla počítat i se „zkrácenými“ formami řízení.*

6. K PRŮBĚHU SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ A K ROZHODNUTÍ

V tomto směru je třeba v plném rozsahu dát za pravdu názorům J. Stašou formulovaným. Přesto si osobně dovolíme, a to jen heslovitě, některé momenty výslovně podtrhnout a současně i něco málo doplnit.

Nesporně bude třeba výslovně „doladit“ úpravu zahájení řízení. A to nejen ve vztahu k řízení zahajovanému ex offo, ale i ve vztahu k řízení zahajovanému na návrh. Jmenovitě jsme toho názoru, že by správní řád měl počítat s tím (tak, jako za éry národních výborů), že pokud bude řízení probíhat v soustavě orgánů veřejné správy s všeobecnou působností, stačí (s účinky zahájení řízení) návrh na zahájení řízení doručit obecnímu úřadu v místě bydliště (v sídle) či pracoviště navrhovatele. Dnes je toto řešení převážně výkladem odmítáno, nicméně pro praxi by takové řešení bylo, myslíme, žádoucí.

⁵ K tomu srov. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (87) 16, upravující správní řízení, dotýkající se velkého počtu osob.

Přirozeně se kloníme i k tomu, aby byla úprava rozšířena o ustanovení o jednacím jazyku, doručování do ciziny, jakož i rozšíření možností pro ukládání pořádkových pokut ve správním řízení.

Další naše poznámka směřuje k institutu „protokolu“. Dáváme ke zvažení, zda by úprava neměla počítat s možností tzv. námitkového řízení, tak jak je tomu v zákoně ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v platném znění. Praxe ukazuje, že zejména tam, kde účastník odmítá protokol podepsat, mívá výhrady, jimiž by bylo patrně třeba (v zájmu právní jistoty) se přece jen kvalifikovaněji zabývat.

Upřesnění nepochybně zasluhuje i institut doručování. A to ať již jde o tzv. náhradní doručení (tady jde spíše o problém od správního řádu odlišného řešení v řádu poštovním), tak o doručování veřejnou vyhláškou (stálo by za to, výslovně operovat nejprve s úřední deskou, a teprve následně se „způsobem v místě obvyklým“). Problémem v uvedených souvislostech v současné době dále mj. je např. i „přebírání písemností“ určených do vlastních rukou podnikateli – fyzické osobě, jak již bylo zmíněno výše u účastníků řízení.

Rovněž se přimlouváme za precizaci institutu přerušení řízení (jmenovitě ve spojení s nedoplněním požadovaných podkladů ze strany účastníka – v praxi se věc jen tzv. „odkládá“), jakož i institutu zastavení řízení. Dnešní právní úprava zastavení řízení zvoleným řešením některé situace (např. při úmrtí účastníka) prakticky zneprůchodňuje.

Pokud jde o rozhodnutí ve věci, i tady je třeba se ztotožnit s návrhem, aby přímo správní řád avizoval situace, při nichž (patrně za podmínek stanovených zvláštní právní úpravou) se v tzv. kladném případě rozhodnutí nevyhotovuje, a jeho výsledek se vyjádří jiným způsobem (doložkou, průkazním dokladem apod.). To by přirozeně vyžadovalo systémovou provázanost s možností a příp. zvláštní procedurou uplatnění opravných prostředků (včetně výslovného ošetření v textu právní úpravy).

Dalšími otázkami, které je třeba na tomto místě patrně připomenout, jsou otázky spjaté s vázaností subjektů obsahem pravomocných rozhodnutí, jakož i otázky, týkající se případné nicotnosti aktů, jež „vyšly“ ze správního řízení. I těmto otázkám bude třeba věnovat při koncipování nového správního řádu nepochybně výraznější pozornost.

Samostatně považujeme za nutné zmínit na tomto místě i jistou nestandardnost, či přinejmenším formulační nejednoznačnost, dnešního řešení tzv. institutu vykonatelnosti. Ten je v praxi vnímán jako „exequovatelnost“, nicméně důsledný jazykový a systematický výklad této představě neodpovídá.

Tedy stručně vyjádřeno:

1. Správní řád by měl pregnatněji řešit problematiku zahájení řízení; stejně jako by měl obsahovat ustanovení o jednacím jazyku, doručování do ciziny, apod.
2. Měl by být precizován institut protokolu, se zavedením možnosti uplatnit vůči němu námitky.
3. Dopracování vyžadují i instituty přerušení a zastavení řízení.
4. Správní řád by měl umožňovat, v případech, kde by to bylo dáno povahou věci, nevyhotovovat kladná rozhodnutí, nýbrž takový závěr vyjadřovat jiným (prakticky užitečnějším) průkazným způsobem.
5. Pozornost by bylo třeba věnovat i dnes existujícímu řešení institutu vykonatelnosti rozhodnutí.

7. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY

Především jsme toho názoru, že v dnešní úpravě poměrně výrazně absentuje tzv. dozorový prostředek, což, jak předpokládáme, bude řešeno režimem správního soudnictví.

I při uvažovaném koncipování správního soudnictví v uvedeném směru jsme v zásadě pro zachování dnešního modelu řádných a mimořádných opravných prostředků ve správním řízení.

Patrně lze souhlasit s tím, aby právní úprava umožnila dispozičně diferencovat při uplatnění opravného prostředku pokud jde o „příslušné výroky“, obsahovalo-li by rozhodnutí jejich větší počet, či byl-li by výrok jinak obsahově strukturovatelný (pracovně označeno by šlo o jakýsi „díličí opravný prostředek“). Jinou otázkou je ovšem případně uvažovaná vázanost přezkumného orgánu obsahem podání ve vztahu k „zákonosti“ přezkoumávaného rozhodnutí. Tady jsme toho názoru (v podstatě jde o možný dopad zásady *reformatio in peius*), že by přezkumný orgán měl vždy sledovat odstranění jím zjištěné nezákonnosti.

K jednotlivým opravným prostředkům dodáváme, že za nejaktuálnější považujeme precizaci úpravy rozkladu, kde, jak se zdá, nepostupují příslušné ústřední orgány vždy zcela adekvátně zákonem zmíněné „přiměřenosti“ použití ustanovení o odvolacím řízení.

Podobně, podle našeho názoru, se ne zcela odpovídajícím způsobem v některých případech aplikují rovněž ustanovení o rozhodování orgánů, přezkoumáva-

jících rozhodnutí mimo odvolací řízení. V těchto případech, však nejde ani tak o nedostatečnost vyjádření zákona, jako spíše o „příliš extenzivní“ výklad.

V krátkém souhrnu:

1. Právní úprava by měla zavést (patrně v rámci úpravy správního soudnictví) dozorový prostředek.
2. Z dnešní úpravy by bylo třeba zejména zvážit „možnosti a meze“ zavedení tzv. díličích opravných prostředků
3. Precizovat by bylo třeba dnešní řešení rozkladu.

8. VÝKON ROZHODNUTÍ

Plně souhlasíme s tím, že za stávající situace jde o nejproblematičtější pasáž platné právní úpravy správního řízení.

Osobně se přitom řadíme k té názorové skupině, která nepovažuje úpravu obsaženou v zákoně o správě daní a poplatků za úpravu nahrazující úpravu obsaženou ve správním řádu (z výkladových důvodů).⁶ To potom podle našeho názoru umocňuje požadavek na naléhavost adekvátní úpravy správní exekuce.

Pokud jde o příp. uvažované varianty výlučné úpravy výkonu rozhodnutí ve správním řádu, dále kombinace takové úpravy s úpravou v OSŘ, či převzetí úpravy z OSŘ do správního řádu, jeví se nám nejčistší a nejfunkčnější v podstatě dnešní modelové řešení, tzn. vlastní úprava ve správním řádu (přirozeně s podrobným a účinným řešením) s možností volby soudní exekuce dle OSŘ.

Nicméně současně považujeme za nutné zmínit ještě jednu možnou variantu, která je tu a tam také diskutována, resp. uvažována, a sice takovou, podle níž by byl přijat samostatný správní exekuční kodex, který by zahrnoval i veškeré „ostatní“ v úvahu přicházející správní exekuční režimy či subrežimy, včetně exekuce na úseku správy daní a poplatků, správního trestání, apod. Vzhledem k tomu, že by tato varianta byla patrně nejnáročnější na její zavedení, za dané situace ji nepreferujeme (jen ji zmiňujeme pro ucelenost možných úvah a pohledů).

⁶ K tomu blíže: Průcha, P.: Správní řízení v praxi místní správy, MU Brno, 1996, str. 79, Průcha, P., Skulová, S.: Správní právo, procesní část, MU Brno, 1997, str. 94 a n..

Zdůrazňujeme tedy:

1. Požadavek úpravy adekvátního režimu výkonu správního rozhodnutí se řadí k nejnáléhavějším.
2. Při úpravě by patrně bylo možné vyjít z dnešního modelu, kdy by vedle úpravy, obsažené ve správním řádu, bylo možné zvolit cestu soudní exekuce dle OSŘ.

ZÁVĚREM

Stávající právní úprava správního řízení v České republice stojí, v souvislosti s postupující reformou veřejné správy, před podstatnou novelizací, na jejímž pojetí se také již několikátý rok pracuje. Záměry novelizace správního řádu logicky souvisí s objektivní potřebou adekvátního právního řešení postupů, v nichž správní orgány rozhodují o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech, či jinak vyjádřeno o právních poměrech, fyzických a právnických osob v oblasti jak **současné**, tak zejména **perspektivně uvažované** veřejné správy.

Skutečnost, že správní řád nebyl celých 30 let své dosavadní platnosti přímo novelizován, nepochybně svědčí o tom, že jde o právní předpis jisté kvality a že díky svému pojetí v jistém smyslu působí jako „nadčasový“. Stejně tak nepochybně na druhé straně však je, že právní „okolí“, do jehož rámce je správní řád zasazen postupně, a to stále výrazněji, správní řád „předbíhá“, což má logicky za následek, že správní řád svým režimem nově upravovaným otázkám veřejné správy přestává vyhovovat, a stále naléhavěji se projevuje potřeba jej měnit.

Tím, že správní řád je právním předpisem „prostředkující povahy“, který „slouží“ k nejméně frekventovanější formě realizace hmotného správního práva, je zřejmé, že jeho nové pojetí by mělo být vyjádřením systémového zohlednění a řešení změn v právní úpravě veřejné správy.

Nově koncipovaný správní řád by měl ze zásadnějších otázek v režimu již z části reformované a postupně se dále reformující veřejné správy zohlednit zejména změny v organizační soustavě veřejné správy, ve spojení se změnami kompetenčními, jakož i adekvátní relací systému veřejné správy a ostatních subsystémů veřejné moci, což platí především pro soudnictví. To přirozeně platí nejen pro dnes aktuálně platný stav, ale ještě významněji pro uvažované dobudování vyšší územní samosprávy, jakož i připravované vybudování organizačního systému správního soudnictví.

Z koncepčních otázek bude zřejmě třeba dále řešit dnešní absenci obecné úpravy zkrácené, resp. zkrácených forem správního řízení, jakož i důslednější či podrobnější úpravu správního řízení předběžné povahy a stejně tak i obdobnou úpravu dalších četných tzv. procesních, resp. mezitimních řízení a rozhodování (tedy zejména přerušení řízení a zastavení řízení). Zásadní změnu dále vyžaduje i stávající režim správní exekuce.

Pokud jde o otázky, které by v uvedených souvislostech bylo možné označit jako dílčí, mezi nimi si změny oproti dnešnímu právnímu řešení nepochybně vyžádá úprava postavení účastníků řízení a jejich diferenciací, úprava tzv. zjišťovacích a tzv. zajišťovacích prostředků ve správním řízení s cílem dosažení jejich vyšší efektivnosti, úprava otázek spjatých s vlastním rozhodováním, obsahem a formou rozhodnutí, jakož i otázkou tzv. právní vázanosti pravomocným rozhodnutím (včetně problému překážky věci pravomocně rozhodnuté, problému vázanosti právních nástupců pravomocným rozhodnutím, apod.). Stejně jako bude žádoucí řešit otázku vadných aktů, nezpůsobilých založit právní účinky, jakož i formulačně precizovat vymezení dnešních opravných prostředků tam, kde při výkladu právní úpravy vznikají pochybnosti a v důsledku toho praxe nepostupuje vždy jednotně (to se týká zejména dnešní úpravy institutů rozkladu a přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení), apod.

I nadále bude zřejmě třeba počítat s tím, že vedle **obecné úpravy správního řízení**, obsažené ve správním řádu, budou v právní úpravě správního řízení vystupovat a současně sehrávat významnou roli i tzv. **zvláštní druhy** či režimy **správního řízení**, upravené ve zvláštních právních předpisech. V tomto směru bude potom třeba věnovat pozornost zejména systémovosti propojení takto pojatých úprav, s čímž zřejmě bude souviset i potřeba některých návazných změn právě v příslušných zvláštních právních předpisech.

Společným jmenovatelem a pevným základem nového pojetí a obsahu právní úpravy správního řízení přitom musí být platný ústavně právní režim a v jeho smyslu i příslušné mezinárodně právní závazky, samozřejmě zejména v rovině ochrany a garancí základních práv a svobod. S ohledem na dosažený stav a stejně tak i dynamiku postupující reformy veřejné správy je zřejmé, že zpracování nového správního řádu lze zařadit v oblasti české veřejné správy k nejvýznamnějším legislativním úkolům nejbližšího období.

SUMMARY

On questions of necessity of new administrative regulations and the basis of their preparation

The article deals with the problems concerning the necessity of accepting new legal regulations concerning administrative procedure that would serve as a general procedural norm for decision-taking of those subjects that perform public service. The law of administrative procedure was adopted in 1967 in different social and political circumstances and in different legal context. It has not been subjected to direct amendment till this day. The authors attempt to provide a comprehensive articulation of arguments for adopting new administrative regulations, and provide a formulation of the necessary extent of its operation. They also formulate principles according to which it should be constructed, and particular substantial questions, concepts, and institutions included in the administrative regulations, in the perspective of *de lege ferenda* (the course of procedure, decision, means of correction, decision execution). They put a great emphasis on the necessity of systemic link between the legal regulations of administrative procedure and the legal regulations concerning organization and execution of both the current public service and the one that is planned to result from the process of its reform.

SMĚNKA JAKO ZAJIŠŤOVACÍ A PLATEBNÍ PROSTŘEDEK U TZV. SPOTŘEBITELSKÝCH ÚVĚRŮ

JOSEF KOTÁSEK

Naše současná směnečná praxe bývá někdy hodnocena jako „inflační“. Domnívám se, že po právu. A nejde přitom jen o prostou četnost výskytu směnky. Ta se totiž objevuje i v těch oblastech, pro které je typické nerovné postavení subjektů a kde mohou být některé vlastnosti směnek spíše zneužity. V tomto ohledu někdy vzbuzují pochybnosti ty směnky, na kterých figuruje spotřebitel jako dlužník podnikatele, jehož výrobky či služby si kupuje nebo užívá za jiným účelem než pro podnikání. Množí se názory, že spotřebitel by měl mít u tak náročného institutu, jakým bezesporu směnka je, odpovídající „právo na neznalost“.

Obecně přitom můžeme vysledovat následující přístupy: V prvé řadě jde o postoj liberální, který nevidí jakoukoliv potřebu chránit spotřebitele před směnkou. I když odhlédneme od subjektivního hodnocení i současné praxe, tento přístup v budoucnu nemůže obstát. A to nejméně v dlouhodobém horizontu v bouřlivě se rozvíjející oblasti tzv. spotřebitelských úvěrů. (Jejich právní úprava se v České republice teprve připravuje¹). Pravděpodobně nepůjde o skupinu vztahů, ve kterých by regulace směnky byla nejaktuálnější. (Autor tohoto článku se zatím v praxi setkal jen se třemi navzájem nesouvisejícími případy, kdy podnikatelé z důvodů zajištění prodeje na splátky pravidelně vyžadují od spotřebitelů podpis směnky.) Ovšem jde o oblast, ve které budou mít zastánci restrikce podstatně pevnější záklád pro svou argumentaci. Přiměřenou ochranu spotřebitele, který používá směnku v souvislosti se spotřebitelským úvěrem, předpokládá totiž evropská směrnice o spotřebitelských úvěrech.

¹ O připravované úpravě spotřebitelských úvěrů v ČR rámcově viz blíže Rybová, J.: Zkušenosti České republiky s promítnutím některých směrnic ES vztahujících se k ochraně spotřebitele do národního právního řádu, EMP, zvláštní vydání, září 1998, s. 46–51. O směnce zde není zmínka.