

## K pozapomenutým padesátinám jednoho zákona

Nedávno uplynulo půl století od přijetí zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Toto výročí zůstalo stranou pozornosti naší odborné veřejnosti. Stalo se tak snad zejména proto, že v českém právním řádu byla tato úprava k počátku r. 2006 zrušena.

Krátce připomeňme, že správní řád z r. 1967 představoval čtvrtou generaci československé obecné úpravy správního řízení.

První takovou úpravou bylo vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů.<sup>1)</sup> Zmocnění k jeho vydání obsahoval zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy.<sup>2)</sup> Šlo v zásadě o kompletní procesní právní úpravu se dvěma výjimkami. První se týkala zrušení nebo změny pravomocného (v tehdejší terminologii „právo-platného“) rozhodnutí.<sup>3)</sup> Druhá pak vykonávacího (exekučního) řízení, pokud příslušelo orgánům ustanoveným k berní exekuci.<sup>4)</sup> Z působnosti předpisu bylo vyloučeno řízení ve věcech služebního poměru státních zaměstnanců a trestní řízení správní.<sup>5)</sup>

Působnost tohoto právního předpisu byla v Čechách a na Moravě rozšířena (s tím, že tento „platí přiměřeně“) na řízení konaná obcemi ve věcech náležejících do jejich působnosti nařízením ministra vnitra č. 150/1944 Sb. z. a n.,

---

<sup>1)</sup> Byla to řízení prováděná okresními úřady, státními policejní úřady, zemskými úřady a ústředními úřady, jakož i orgány některých měst; blíže viz § 1 odst. 1.

<sup>2)</sup> Konkrétně jeho čl. 10 odst. 1: „Vládním nařízením budou sjednoceny a upraveny předpisy o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů - čítajíc v to exekuční řízení - se zřetelem k účelnému zjednodušení a urychlení řízení; při tom může býti stanovena povinnost stran a jiných osob, jakož i obcí a jiných veřejných korporací spolupůsobiti při řízení, pokud jeho účel toho vyžaduje.“ Čl. 10 odst. 6 téhož pak stanovil: „Vláda je povinna nařízení vydaná podle odstavce 1 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.“

<sup>3)</sup> Viz § 83: „Dosavadní právo úřadu rušiti nebo měniti pravoplatné rozhodnutí z úřední moci zůstává nezměněno.“ K tomu viz zejména zák. čl. XX/1901, o zjednodušení administrativního řízení.

<sup>4)</sup> Nešlo tedy o všeobecnou výluk. Viz § 101 odst. 2: „Vykonává-li se politická exekuce orgány ustanovenými k berní exekuci, postupují tyto orgány podle předpisů platných pro provádění berní exekuce.“ Viz § 343 a násl. zákona č. 76/1927 Sb. z. a n., o přímých daních, a hlavu IX vládního nařízení č. 175/1927 Sb. z. a n., kterým se provádí zákon o přímých daních.

<sup>5)</sup> Viz § 1 odst. 2 a 3.

o obecním správním řízení. Šlo o terciární úpravu vydanou na základě vládního nařízení č. 314/1943 Sb. z. a n., o zjednodušení veřejné správy.<sup>6)</sup>

Obecná úprava správního řízení byla v této etapě ještě dotčena zákonem č. 173/1948 Sb. z. a n., o čestném prohlášení ve správním řízení. Prezentovaným motivem bylo další zjednodušení veřejné správy.<sup>7)</sup> Forma zákona byla odůvodňována jednak zakomponováním určitého druhu trestních sankcí za uvedení nepravdivých údajů (= vězení/žalář), jednak dopadem na některá řízení upravená zákonem a jednak skutečností, že na Slovensku nelze použít výše zmíněné vládní nařízení z r. 1944. Třeba dodat, že v poúnorovém kontextu však tato jinak v zásadě formálně kultivovaná úprava přispěla k třídnímu útlaču.<sup>8)</sup>

Druhou generaci představovalo vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních. Jeho základem bylo zmocňovací ustanovení zákona č. 13/1954 Sb., o národních výborech.<sup>9)</sup> Úprava se ovšem netýkala pouze národních výborů, podle tohoto vládního nařízení postupovaly i jiné orgány státní správy.<sup>10)</sup> Podrobnosti o průběhu řízení a o správní exekuci na nepeněžitá plnění (slovy předpisu „pro nepeněžitá nároky“) stanovila vyhláška ministerstva spravedlnosti č. 73/1955 Ú. l., kterou se vydávají podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních.<sup>11)</sup> Na újmu kompletnosti procesní právní úpravy

---

<sup>6)</sup> Konkrétně jeho § 8 odst. 1: „Ministr vnitra se zmocňuje, aby nařízením, vydaným v dohodě s věcně příslušnými ministry, učinil další opatření k zjednodušení vnitřní správy v oboru působnosti úřadů (svazků) uvedených v § 1 odst. 1, č. 1, písm. a) až c), zejména dalším přenesením správních úkolů, zjednodušením příslušnosti a organizace (čítajíc v to i rušení úřadů a orgánů a přenesení jejich úkolů na zřízené již úřady a orgány jiné), zhospodárněním úředního chodu, zjednodušením a sjednocením předpisů o řízení a dalším omezením řádných opravných prostředků.“ Svazky územní samosprávy byly zmíněny v § 1 odst. 1, č. 1, písm. c). Toto vládní nařízení se opíralo o § 1 odst. 1 platného znění nařízení říšského protektora, kterým se prodlužují a mění některá ustanovení ústavního zákona zmocňovacího [Věstn. ř. prot. (1940, str. 604; 1942, str. 42)].

<sup>7)</sup> Tisk č. 5 Národního shromáždění ČSR 1948 - 1954.

<sup>8)</sup> Z formálního hlediska lze jako pochybné hodnotit ustanovení § 1 odst. 2 věty druhé: „Příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední úřad může vydati směrnicemi bližší pokyny o tom, kdy čestné prohlášení není přípustné.“ Pro takové směrnice byl předepsán způsob publikace (poslední věta zmíněného odstavce).

<sup>9)</sup> Konkrétně jeho § 33 odst. 1 a 3: „Předpisy potřebné k provedení tohoto zákona vydá vláda nařízeními, v nichž může úpravu podrobností ponechat vyhlášce příslušného ústředního úřadu. ... Tímto způsobem budou také vydány předpisy o řízení ve věcech správních a o zajištění jeho průběhu a výsledků, jakož i o výkonu rozhodnutí soudní exekucí; při tom mohou být v případech, kde je to odůvodněno zvláštní povahou věci, stanoveny výjimky a odchylky.“

<sup>10)</sup> Viz jeho § 2 odst. 1.

<sup>11)</sup> Přitom úprava týkající se průběhu správního řízení [šlo o úpravu dožadání, protokolace a předběžné otázky (tyto instituty se, na rozdíl od předchozí právní úpravy, do textu vládního nařízení „nevešly“) a o úpravu podrobností týkajících se podjatosti, zastupování, doručování, ústního jednání a dokazování] byla fakultativní (§ 51 vládního nařízení), zatímco úprava týkající se exekuce byla obligatorní (§ 48 vládního nařízení).

byla absence exekučního řízení k vydobytí peněžitých nároků.<sup>12)</sup> I v tomto případě bylo z působnosti předpisu vyloučeno trestní řízení správní.<sup>13)</sup>

Úprava z r. 1955 platila jen krátce. Byla nahrazena vládním nařízením č. 91/1960 Sb., o správním řízení, vydaným na základě zmocnění obsaženého v zákoně č. 65/1960 Sb., o národních výborech.<sup>14)</sup> Tato třetí generace obecné úpravy správního řízení byla poznamenána tehdejšími představami o společnosti coby jednotném organismu nového typu a zdůrazňováním společenskoorganizační a výchovné role státní správy.<sup>15)</sup> Výsledná snaha zjednodušit formální řízení našla výraz v podstatné redukci objemu upravované materie. Výraznou deformací tradičního chápání správního procesu bylo zavedení horizontální linie v odvolacím řízení (výjimkou byla pouze jediná agenda).<sup>16)</sup> I když zákonné zmocnění tentokrát explicitně počítalo pouze s řízením před národními výbory, resp. jejich orgány, týkalo se i toto vládní nařízení řízení před jinými orgány státní správy.<sup>17)</sup> Toto vládní nařízení bylo doplněno přílohou obsahující výpočet „běžných věcí, v nichž rozhodují místní a městské národní výbory“.<sup>18)</sup> Mimo úpravu zůstala správní exekuce pro peněžité nároky, zprvu zcela, posléze se toto vládní nařízení uplatňovalo subsidiárně.<sup>19)</sup> Vyluka trestního řízení správního padla v r. 1961 s novou právní úpravou přestupků.<sup>20)</sup>

---

<sup>12)</sup> Viz § 50 odst. 2 vládního nařízení a a vyhlášku ministra financí č. 162/1953 Ú. l., kterou se upravuje řízení ve věcech daňových a vydávají se společně předpisy k provedení daňových zákonů.

<sup>13)</sup> Viz § 2 odst. 2 zákona č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním (trestní řád správní).

<sup>14)</sup> Konkrétně jeho § 45 odst. 2 písm. b): „Vláda též upraví ... postup při rozhodování národních výborů (jejich orgánů) o právních poměrech občanů a organizací, jakož i o výkonu těchto rozhodnutí orgány národních výborů nebo soudy, ...“.

<sup>15)</sup> Obecně viz zejména v bodech II. a III. „Prohlášení“ (= preambule) ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR. Viz též její čl. 87 a 89 a § 1 a 3 až 5 zmíněného zákona o národních výborech.

<sup>16)</sup> Podle § 18 vládního nařízení rozhodovala o odvolání proti rozhodnutí odboru národního výboru příslušná komise tohoto národního výboru, a není-li zřízena, jeho rada, o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí komise pak rada a o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí rady (= v případě místních národních výborů) národní výbor na svém plenárním zasedání. Podle § 19 byl vertikální instanční postup zachován (v případě prvostupňového rozhodnutí místního/městského a okresního národního výboru) u agendy dávek a služeb sociálního zabezpečení. Podle § 34 odst. 1 byla zrušena ustanovení jiných předpisů upravujících v řízení před národními výbory vertikální odvolací posloupnost.

<sup>17)</sup> Jeho část druhá (sestavující pouze z § 32): „Podle tohoto nařízení se postupuje obdobně i v řízení, v němž jiné orgány státní správy rozhodují o právech, právních zájmech nebo povinnostech občanů a organizací; o odvolání proti rozhodnutí těchto orgánů rozhoduje, nejde-li o rozhodnutí ústředního orgánu, orgán nejbližší vyššího stupně.“

<sup>18)</sup> Viz též § 5 vládního nařízení.

<sup>19)</sup> Viz § 30 vládního nařízení. Již zmíněná úprava z r. 1953 byla posléze nahrazena vyhláškou ministerstva financí č. 16/1962 Sb., o řízení ve věcech daní a poplatků. Tato vyhláška, na rozdíl od předchozí úpravy, počítala se subsidiaritou vládního nařízení (viz její § 2).

<sup>20)</sup> Zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku. Viz jeho § 30.

Na základech zmíněných tří generací úprav a v uvolňující se vnitropolitické atmosféře druhé poloviny 60. let se rodil správní řád coby první obecná úprava správního řízení s právní silou zákona.

Očekávání spojená s touto úpravou dokládá obecná část důvodové zprávy k návrhu správního řádu. Dovolme si ji uvést doslova (s odstraněním překlepů):<sup>21)</sup>

*„Správní řízení plní v podstatě dvojí společenskou funkci. Jednak upravuje postup správních orgánů při rozhodování o konkrétních právních poměrech občanů a organizací a tím napomáhá správním orgánům řádně plnit úkoly státní správy, jednak zajišťuje ochranu práv a právem chráněných zájmů občanů a organizací v souladu se zájmy společenskými i plnění jejich právních povinností.*

*Obě tyto funkce právních předpisů o správním řízení tvoří jednu z důležitých záruk socialistické zákonnosti ve státní správě. Dílem jejich působení je zamezit nezákonnému a nesprávnému postupu a rozhodování správních orgánů.*

*Význam administrativně procesních předpisů je předurčen i tím, že rozhodování o konkrétních právních poměrech občanů a organizací zaujímá významně místo v rozsáhlé a mnohostranné činnosti národních výborů i jiných orgánů státní správy a že tyto předpisy upravují postup správních orgánů, s nimiž se občané a organizace dostávají při vyřizování svých správních záležitostí do bezprostřednějšího a častějšího styku než s jinými státními orgány, např. soudními.*

*Zásadní význam mezi procesně právními předpisy zná správní řád jako soubor obecných ustanovení o správním řízení, která upravují instituty a vztahy společné jednotlivým druhům správního řízení, prováděného v různých odvětvích státní správy. Vedle obecných předpisů o správním řízení upravují toto řízení i zvláštní předpisy, které v menším či větším rozsahu zakotvují zvláštnosti řízení v určité oblasti nebo úseku státní správy.*

*Souborná úprava obecných předpisů o správním řízení má v čs. právním řádu svou dlouholetou tradici. Obecná úprava správního řízení byla vydána již v roce 1928 vládním nařízením č. 8 Sb. Vládním nařízením č. 20/1955 Sb. byla potom provedena prvá souborná úprava obecných předpisů o správním řízení v podmínkách socialistické výstavby vůbec.*

*V souvislosti se zásadními změnami v organizaci a působnosti národních výborů, jež byly právně zakotveny v zákoně č. 65/1960 Sb., o národních výborech a ve vládním nařízení č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů, bylo nově upraveno též obecné správní řízení, a sice vládním nařízením č. 91/1960 Sb., o správním řízení: Toto vládní nařízení, vydané podle zákona o národních výborech, upravilo především postup národních výborů při rozhodování o právech, oprávněných zájmech a povinnostech občanů a organizací. Přitom zásady tohoto postupu byly přizpůsobeny zásadám rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů, novému uspořádání jejich orgánů a novým formám a metodám jejich práce. V souladu se zásadou postupného rozšiřování rozhodovací pravomoci místních*

---

<sup>21)</sup> Tisk č. 127 Národního shromáždění ČSSR 1964–1968.

národních výborů, které zpravidla nemají odborný aparát, a pod heslem odbyrokratizování správy bylo správní řízení co nejvíce zjednodušeno. Zásadě, že konkrétní věci občanů mají být s konečnou platností vyřizovány z místních, popř. okresních národních výborů, bylo přizpůsobeno i odvolací řízení, jehož provádění bylo svěřeno vyššímu orgánu národního výboru téhož stupně (horizontální linie).

Zkušenosti s touto úpravou správního řízení však ukázaly, že nepřispěla k prohloubení socialistické zákonnosti ve státní správě. Především tato platná úprava oslabuje ochranu práv občanů, a to nejen uplatněním horizontální linie v odvolacím řízení, ale i tím, že některé procesní záruky vůbec neupravuje (např. podjatost, opatření proti nečinnosti správního orgánu aj.) anebo je upravuje toliko obecně. Tyto nedostatky jsou ještě prohlubovány rámcovým charakterem správního řádu a jeho přílišnou stručností (např. stručnost úpravy důkazního řízení apod.). Proto neplní dosud platná právní úprava správního řízení žádoucí úlohu instruktivního návodu pro postup správních orgánů a nevytváří všechny předpoklady ke splnění úkolu, jež na ně provádění správního řízení klade.

Nedostatků není prosto ani dosavadní řešení vzájemného vztahu obecných a zvláštních předpisů o správním řízení. Vládní nařízení č. 91/1960 Sb., nezajišťuje v náležitě míře návaznost a soulad zvláštních předpisů o správním řízení s ustanoveními správního řádu a svou podpůrnou povahou oslabuje závaznost obecné úpravy správního řízení, neboť všeobecně připouští přednostní uplatnění zvláštních předpisů, a to jakékoliv právní síly.

Odstranění uvedených nedostatků vyžaduje, aby byla provedena nová úprava obecného správního řízení.

Cílem nové úpravy je posílit ochranu práv a právem chráněných zájmů občanů a organizací v souladu s celospolečenskými zájmy, dát správním orgánům účinný návod pro postup při rozhodování o právních poměrech občanů a tím přispět k upevnění socialistické zákonnosti ve státní správě. Splnění tohoto cíle předpokládá zejména

- posílit závaznost obecných předpisů o správním řízení,
- opět zavést procesní instituty a záruky k ochraně práv občanů, které dosud platná úprava opustila, především úpravu vertikálního přezkoumávání v odvolacím řízení, podjatosti, posílení právní moci vydaných rozhodnutí a právní jistoty, opatření proti nečinnosti správních orgánů apod.,
- podrobněji upravit postup správních orgánů v řízení předcházejícímu vydání rozhodnutí,
- stanovit opatření k zajištění průběhu a účelu řízení,
- podrobněji upravit výkon správních rozhodnutí.

Z těchto cílů vychází též návrh zákona o správním řízení - nový správní řád.

Nová právní úprava správního řízení má posílit závaznost obecných předpisů o správním řízení a bude proto vydána formou zákona.

Až dosud byl správní řád vydáván vždy formou vládního nařízení. Tuto tradiční formu úpravy obecného správního řízení je třeba opustit, neboť povaha a důležitost společenských vztahů upravených správním řádem vyžaduje, aby jejich úprava byla provedena zákonem. Zákonná forma správního řádu bude i správným vnějším výrazem toho, jaký význam náš socialistický stát přikládá úpravě postavení občanů a organizací



*a vztahu mezi nimi a správními orgány rozhodujícími o jejich právech, právem chráněných zájmech a povinnostech. Zákonná úprava správního řízení posílí jeho závaznost. Dosud platný správní řád vychází z přednostního uplatnění zvláštních předpisů před předpisy obecnými. Všeobecným ustanovením o přednostním uplatnění zvláštních procesních předpisů se oslabuje závaznost obecných ustanovení správního řádu, neboť zvláštní předpis jakékoliv právní síly může v široké míře zakotvovat odchylky od správního řádu a tím měnit jeho ustanovení v kterémkoliv směru.*

Napříště bude možno měnit obecná ustanovení správního řádu pouze právními akty stejné právní síly, jakou má správní řád, tj. toliko zákonem, půjde-li o změnu významně zasahující do právního postavení účastníků řízení (např. stanovit nepřípustnost odvolání). Předpisy nižší právní síly budou moci stanovit odchylky od ustanovení správního řádu jen v těch případech, kde sám správní řád nebo jiný zákon k tomu dává speciální zmocnění. Jinak procesní předpisy nižší právní síly, které zpravidla tvoří součást hmotné právních předpisů, mohou, je-li to nezbytně nutné, stanovit jen podrobnosti k ustanovení správního řádu (např. o náležitostech podání a dokladech, které je třeba k němu připojit).

Navrhované řešení přispěje též k dosažení větší jednoty obecných a zvláštních předpisů o správním řízení. Ustanovení správního řádu jsou v návrhu formulována jako pravidla společná pro všechny orgány provádějící správní řízení v různých odvětvích a úsecích státní správy, ať již jde o orgány národních výborů nebo jiné správní orgány.“

Charakteristiku obsahových změn, jimiž měly být naplněny sledované cíle, uvedenou v textu obecné části důvodové zprávy dlužno s ohledem na vývoj obecných úprav správního řízení a na obsah správního řádu doplnit, popřípadě poněkud korigovat:

- zákonná forma správního řádu měla posílit závaznost obecných předpisů o správním řízení, na druhé straně však zákon na více místech umožňoval odchýlnou úpravu předpisy nižší právní síly,<sup>22)</sup> přičemž ne vždy šlo o pouhé technikálie,
- zákon upravoval, byť okrajově, nejen správní řízení, ale též vydávání tzv. neregulativních správních úkonů („osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření“),<sup>23)</sup>
- zákon výslovně stanovil, že správními orgány jsou i orgány státních orga-

<sup>22)</sup> Viz zejména § 14 odst. 2 (přiznání postavení účastníka řízení), § 19 odst. 2 (stanovení dalších náležitostí podání), § 21 odst. 1 (konání ústního jednání), § 21 odst. 2 (uplatnění zásady koncentrace řízení), § 21 odst. 3 (veřejnost ústního jednání), § 26 odst. 1 (doručování veřejnou vyhláškou), § 39 odst. 1 (nepřipuštění čestného prohlášení), § 47 odst. 5 (stanovení dalších náležitostí rozhodnutí), § 49 odst. 2 (stanovení odchýlné lhůty pro rozhodnutí), § 54 odst. 2 (stanovení odchýlné odvolací lhůty), § 55 odst. 1 (absence odkladného účinku odvolání), § 55 odst. 2 (nemožnost vyloučit odkladný účinek odvolání) a § 73 odst. 2 (stanovení příslušnosti k výkonu rozhodnutí jeho původcem). Tomu, že text nepochybně rozlišuje mezi „zákonem“ a „právním předpisem“, přitom nasvědčují ustanovení § 5, § 53 odst. 1 nebo § 65 odst. 2.

<sup>23)</sup> Podle § 3 odst. 5 se při jejich vydávání měla přiměřeně použít ustanovení o základních pravidlech správního řízení. Dřívější úpravy z r. 1928 (§ 65 vládního nařízení) a z r. 1955 (§ 24 odst. 1 vládního nařízení a § 19 prováděcí vyhlášky) se sice zmiňovaly o vydání osvědčení, ale pouze v tom ohledu, že osvědčování není vázáno předpisy o dokazování. K tomu je ovšem zapotřebí dodat, že starší teorie podtrhávala vazbu mezi osvědčováním

- nizací, jimž (jiný) zákon světil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy,<sup>24)</sup>
- zákon poprvé vymezil, kdo je účastníkem řízení,<sup>25)</sup>
  - zákon, ve srovnání s úpravou z r. 1960, věnoval daleko větší pozornost postupu správních orgánů v řízení předcházejícímu vydání rozhodnutí,<sup>26)</sup>
  - zákon poprvé vymezil širší okruh podkladů rozhodnutí,<sup>27)</sup>
  - zákon znovu zavedl některá opatření k zajištění průběhu a účelu řízení,<sup>28)</sup>
  - zákon vůbec poprvé zmínil opatření proti nečinnosti,<sup>29)</sup>
  - zákon zdůraznil, že zrušit nebo změnit pravomocné rozhodnutí v rámci jeho přezkoumávání mimo odvolací řízení lze jen pro rozpor s právním předpisem,<sup>30)</sup>

---

a správními akty (HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*, 1. vyd., Praha: Melantrich, 1934, s. 251-252).

- <sup>24)</sup> Viz § 1 odst. 2. Příkladem byly ústavy národního zdraví. Mimo správní řád zůstalo rozhodování orgánů odborové organizace podle zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, a vyhlášky předsedy vlády č. 91/1958 Sb., kterou se uveřejňuje opatření Ústřední rady odborů o organizaci a provádění nemocenského pojištění zaměstnanců. Správní řád se na rozhodování ve věcech nemocenského pojištění začal vztahovat až v polovině r. 1990, cit. vyhláška byla zrušena až v r. 1992.
- <sup>25)</sup> Viz § 14 odst. 1. Dřívější úpravy podobné ustanovení neznaly. Zejména formulace o přímém dotčení práv, právem chráněných zájmů nebo povinností je základem tzv. materiálního konceptu účastnictví.
- <sup>26)</sup> Srov. § 18 až 45 zákona s § 6 odst. 1, § 8 a 9 vládního nařízení z r. 1960.
- <sup>27)</sup> Viz § 32 odst. 2. Toto ustanovení zmiňuje, kromě jiného, skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti. Neupravil však, a nečiní to ani dnešní právní úprava, vztah provádění těchto podkladů a dokazování. To přispívá k vytvoření falešné představy, že dokazování se obecně týká i úředně známých skutečností.
- <sup>28)</sup> Viz § 41 až 45. Kromě předvolání, předvedení, předběžného opatření a pořádkových opatření (pořádková pokuta, vykázání) sem bylo začleněno i dožádání. Úprava z r. 1960 žádný takový prostředek neznala. Úprava z r. 1955 znala předvolání, subsidiárně koncipovanou pořádkovou pokutu a (takto neoznačené) předběžné opatření (§ 14 vládního nařízení); dožádání upravovala v jiném kontextu (v návaznosti na příslušnost) prováděcí vyhláška (§ 4). Úprava z r. 1928 znala předvolání (= obsílka), následné předvedení (coby formu přímého donucení v rámci exekuce), následnou pořádkovou pokutu (coby formu nepřímého donucení v rámci exekuce), pořádkovou pokutu k zajištění nerušeného chodu řízení (nebo vězení, nebo nařízení vzdálit se), pokutu pro svévoli (za svévolné zavádání příčiny k řízení, za svévolné protahování řízení), jakož i složení jistoty v hotových penězích nebo jiný způsob přiměřeného zajištění anebo zabavení nebo jiné zajištění věci (= v dnešní terminologii záruka a předběžné opatření); viz § 24 (a 124 a 125), 37 a 38.
- <sup>29)</sup> Viz § 50. Šlo o atrakci coby subsidiární opatření. Úprava z r. 1955 zmiňovala atrakci pro případ podjatosti celého správního orgánu (§ 5 odst. 3 prováděcí vyhlášky); úprava z r. 1928 zmiňovala pro tento případ atrakci a/nebo delegaci (§ 11 odst. 8).
- <sup>30)</sup> Viz § 65 odst. 2. Text zmiňoval rozpor „se zákonem, obecně závazným právním předpisem nebo obecně závazným nařízením“ (obecně závazné nařízení = právní předpis vydaný národním výborem). To byl významný rozdíl oproti úpravám z r. 1955 (§ 39 odst. 1 vládního nařízení v jednom případě důvod neuváděl a ve druhém zmiňoval „nesprávná“ rozhodnutí; viz též § 25 a 30 cit. zákona o národních výborech z r. 1954) a z r. 1960 (§ 24 odst. 1 vládního nařízení odkazoval na případy stanovené v cit. zákoně o národních výborech z r. 1960; viz jeho § 20, § 29 odst. 2, § 33 odst. 3 a § 43 odst. 3 a 4; šlo o vertikální i horizontální posloupnost; důvody přesahovaly rámec zákonnosti/právnosti); nadto tyto úpravy neope- rovaly s pojmem pravomocného rozhodnutí (viz níže).

- zákon upravil exekuční řízení k vymáhání peněžitých plnění,<sup>31)</sup>
- zákon opětovně zavedl některé procesní instituty opuštěné předchozími „socialistickými“ úpravami,<sup>32)</sup>
- zákon vymezil pojem „právní moc“.<sup>33)</sup>

Přijetí správního řádu v podobě zákona, ve srovnání s předchozí úpravou podrobnějšího a prostého ideologicky podbarvených formulací, bylo nepochybně skvělým počinem. Na druhé straně však nelze nevidět, že zákon nedosáhl propracovanosti a instruktivnosti některých institutů vládního nařízení z r. 1928.<sup>34)</sup>

Na okraj: Zajímavé, i když samozřejmě ošidné, může být následující srovnání objemu upravované materie.<sup>35)</sup> Vezmeme-li správní řád z r. 1967 za základ, je vládní nařízení z r. 1928 cca 1,8x objemnější a vládní nařízení z r. 1955 včetně prováděcí vyhlášky cca 1,2x objemnější, zatímco vládní nařízení z r. 1960 (bez enumerativní přílohy) dosahuje hodnoty pouze cca 0,35.<sup>36)</sup>

Cenným příspěvkem správní praxi byla činnost odborných výkladových těles v podobě konzultačních sborů. První byl zřízen při ministerstvu vnitra v r. 1968 a jeho stanoviska/závěry, které měly povahu doporučení, byly uveřejňovány na stránkách časopisu Správní právo do r. 1971.<sup>37)</sup> Druhý byl zřízen v r. 1976 a koncipován ambiciózněji (s tím, že jeho stanoviska, uveřejňovaná rovněž v časopisu Správní právo, ale formou příloh coby číslovaná sbírka, budou mít váhu oficiálního výkladu správního řádu).<sup>38)</sup> Stanoviska/závěry konzultačních sborů měly dvojí charakter. Některé byly „dobové“ a řešily otázky příslušnosti orgánů

<sup>31)</sup> Cit. vyhláška o řízení ve věcech daní a poplatků přestala být úpravou nedaňové exekuce na peněžitá plnění.

<sup>32)</sup> Tak úprava z r. 1955 opustila institut obnovy řízení (což souviselo s rozvolněním možnosti zrušení nebo změny rozhodnutí postupem mimo odvolací řízení). A úprava z r. 1960 vypustila ustanovení o podjatosti. Ve srovnání s naposled uvedenou úpravou bylo ale nejvýznamnější znovuzavedení vertikální odvolací posloupnosti [srov. jak § 58, tak § 84, které znamenalo (i) implicitní novelu speciálních úprav správního řízení].

<sup>33)</sup> Pouze vládní nařízení z r. 1928 operovalo (bez dalšího) s pojmem „pravoplatné rozhodnutí“ (§ 83 a 86). Všechny úpravy vymezovaly (nebo opisovaly) pouze pojem „vykonatelné rozhodnutí“ [§ 91 odst. 1 vládního nařízení z r. 1928 (pozor však na § 94 odst. 1), § 45 odst. 1 vládního nařízení z r. 1955 (v odstavci 2 byl vymezen „vykonatelný výkaz nedoplatků“) a § 26 odst. 2 vládního nařízení z r. 1960]. Vykonatelnost však nebyla vázána na uplynutí lhůty k dobrovolnému splnění uložené povinnosti, což neodstranil ani správní řád z r. 1967 (vymezení vykonatelnosti v dnešní úpravě se začalo v zákonech týkajících se výkonu státní správy objevovat teprve v r. 1992, a to ve služební policejní úpravě, v úpravě správy daní a poplatků a v celním zákonodárství).

<sup>34)</sup> Alespoň jedním dobrým příkladem může být ustanovení o průběhu ústního jednání (§ 46 vládního nařízení). Možno dodat, že některé instituty prvorepublikové úpravy nejsou tak podrobně vyjádřeny ani v dnešním daleko obsáhlejší správním řádu.

<sup>35)</sup> Jde o srovnání přibližného počtu znaků normativního textu a nadpisů.

<sup>36)</sup> Pro ilustraci uvedme, že současná právní úprava včetně prováděcího právního předpisu (platné znění zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a vyhlášky Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hraadí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení) je cca 4,9x objemnější.

<sup>37)</sup> V r. 1968 to bylo 9 stanovisek/závěrů, v r. 1969 celkem 11, v r. 1970 pak 16 (z nichž jeden měl charakter „zrušujícího“ závěru) a v r. 1971 ještě 10.



národních výborů a otázky aplikace správního řádu na jednotlivých úsecích. Jiné se zabývaly otázkami, které se týkaly obecných procesních institutů a které byly v tomto ohledu „nadčasové“.<sup>38)</sup> Blíže o konzultačních sborech viz naposled v obsáhlé a obsažné stati Petera Mišúra.<sup>40)</sup>

Správní řád nebyl za trvání Československa nikdy přímo novelizován. Dotklo se jej ovšem již zavedení federativního uspořádání státu k počátku r. 1969, kdy se stal zákonem federálním.<sup>41)</sup> Obsoletními se staly formulace o orgánech Slovenské národní rady.<sup>42)</sup> Spojení „ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy“ bylo poté zapotřebí vykládat ve vztahu k federaci i národním republikám. Ustanovení o příslušnosti k výkonu rozhodnutí byla dotčena v r. 1970 v souvislosti se zřízením finančních správ.<sup>43)</sup>

Po zániku Československa se osud správního řádu rozdvojil.

V České republice se stal součástí jejího právního řádu na základě ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.<sup>44)</sup> Ihned na počátku zde přestal správní řád plnit úlohu subsidiární úpravy daňového řízení.<sup>45)</sup> Současně došlo k rozštěpení exekuce na peněžitá plnění (vynětím výkonu rozhodnutí na peněžitá plnění sankční povahy z působnosti správního řádu).<sup>46)</sup> Další vývoj přinesl již jen 3 drobné „technické“ novely v letech 2000 až 2002.<sup>47)</sup>

---

<sup>38)</sup> V r. 1977 to bylo celkem 9 stanovisek, v r. 1978 pouhé 2, v r. 1979 pak 4, v r. 1980 opět 2, v r. 1981 zase 4 a po několikaleté odmlce v r. 1986 ještě 5.

<sup>39)</sup> Např. postup v případě sporného účastenství, otázky odstraňování *vs.* důsledky neodstranění nedostatků podání, uvědomění účastníků o zahájení řízení, doručování veřejnou vyhláškou účastníkům neznámého pobytu, vydávání rozhodnutí o zastavení řízení, uložení pořádkové pokuty v případě nedostavení se ke správnímu orgánu, vliv nedostatků rozhodnutí na jeho účinky, důsledky chybějícího/nesprávného poučení o odvolání, odstraňování zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí, lhůta pro rozhodnutí odvolacího orgánu, postup v případě zpětvzetí odvolání, opravný prostředek proti rozhodnutí v autoremeduře, vyřizování podnětu k zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, účinky rozhodnutí v řízení o obnově, běh lhůty pro výkon rozhodnutí, postupné ukládání donucovacích pokut nebo lhůta pro podání námitek ve fázi výkonu rozhodnutí.

<sup>40)</sup> MIŠÚR, P. Několik poznámek k padesáti letům (nejen) legislativy na stránkách časopisu *Správní právo*; *Správní právo* č. 7-8/2017, s. 347-375, ISSN 0139-6005. Viz na s. 369-372 (s tím, že stanoviska byla publikována do r. 1986, nikoli do r. 1983).

<sup>41)</sup> Viz čl. 37 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který svěřil do normotvorné pravomoci Federálního shromáždění ČSSR, kromě jiného, „zákon upravující obecné řízení před správními orgány“.

<sup>42)</sup> V § 1 odst. 1, § 58 odst. 3, § 61 odst. 1 a 2, § 65 odst. 1 a § 69 odst. 2.

<sup>43)</sup> Zákon ČNR č. 33/1970, o finančních správách, zákon SNR č. 115/1970 Zb., o finančních správách. Zanikly dosavadní odbory státních financí národních výborů (§ 10 odst. 1 obou zákonů).

<sup>44)</sup> Viz čl. 1 odst. 1.

<sup>45)</sup> Viz § 99 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

<sup>46)</sup> Viz § 1 odst. 4 cit. zákona o správě daní a poplatků ve znění zákona č. 35/1993 Sb.: „Je-li zvláštním zákonem orgánu uvedenému v odstavci 3 svěřeno vybírání odvodů a poplatků sankční povahy, pokut a penále neuvedených v odstavci 1 a jsou-li tyto příjmy odváděny do

Vážnější nedostatky správního řádu z r. 1967 se projevy až po společenských změnách na přelomu 80. a 90. let, v době, kdy docházelo/došlo k sebeidentifikaci adresátů správního působení coby skutečných subjektů práv a povinností. Stalo by se tak zřejmě dříve, ale realizaci zákona záhy po r. 1968 ovlivnila nastupující doba normalizace.

Z problémů, v různé míře závažných, lze příkladmo uvést:

- absenci obecného ustanovení o subsidiaritě správního řádu,<sup>48)</sup>
- neschopnost diferencovat mezi právy různých účastníků řízení,<sup>49)</sup>
- problematičnost formulace týkající se vyloučení pro pochybnost o nepodjatosti,<sup>50)</sup>
- nedopracovanost formulace týkající se tvrzeného účastenství,<sup>51)</sup>
- dtto ohledně institutu zastavení řízení vedeného na něčí návrh,<sup>52)</sup>
- hypertrofii zásady materiální pravdy,<sup>53)</sup>

---

rozpočtu republiky, do územních rozpočtů a fondů, postupuje se při jejich placení i vymáhání podle části šesté tohoto zákona.“

<sup>47)</sup> První z nich byla provedena zákonem č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), a týkala se jednak ukládání doručovaných písemností, jednak poštovních zásilek obsahujících podání. Druhá, provedená zákonem č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), zavedla možnost elektronického podání. Novelizované znění bylo zakrátko nahrazeno zákonem č. 226/2002 Sb., krátce označovaným jako „změny zákonů přijaté v souvislosti s elektronickým doručováním“; tato poslední novela též uložila správnímu orgánu povinnost zveřejňovat stanovené údaje „na své úřední desce nebo způsobem umožňujícím dálkový přístup“.

<sup>48)</sup> Ustanovení § 84 se týkalo dřívějších úprav.

<sup>49)</sup> Viz § 4 odst. 2: „Všichni účastníci mají v řízení rovná procesní práva a povinnosti.“ V povědomí zanikalo, že „rovná“ neznamená „stejná“. K tomu srov. ustanovení § 7 odst. 1 současného správního řádu.

<sup>50)</sup> Podle § 9 odst. 1 byl důvodem vyloučení prostý poměr k věci/účastníkům/zástupcům. Ve skutečnosti ale jde o vlastní zájem na výsledku řízení, který je tímto poměrem vyvolán. K tomu srov. § 14 odst. 1 současného správního řádu (s tím, že správní praxi tento posun zřejmě dostatečně nepomohl).

<sup>51)</sup> Z § 14 odst. 1: „...účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právům chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.“ Taková osoba ovšem od počátku účastníkem buď je, nebo jím není, tudíž může být za účastníka řízení pouze považována. Rozdíl spočívá v (ne)přičitatelnosti možných pochybení správního orgánu, k nimž může dojít v „mezidobí“, nezákonnosti posléze vydaného rozhodnutí. Formulace z r. 1967 dávala větší prostor pro obstrukce. K tomu srov. § 28 současného správního řádu.

<sup>52)</sup> Podle § 30 „[s]právní orgán zastaví řízení, vzal-li účastník návrh na jeho zahájení zpět a souhlasí-li s tím ostatní účastníci řízení ...“, což se sice nepochybně nemůže týkat zejména účastníků majících protichůdný zájem na výsledku řízení, které není řízením sporným, ale v praxi se stalo, že nedostatek jejich souhlasu byl úspěšně reklamován. K tomu srov. § 66 odst. 1 písm. a) současného správního řádu.

<sup>53)</sup> Viz větu první § 32 odst. 1: „Správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.“ Slabou náplastí bylo lépe formulované ustanovení § 3 odst. 4. V tomto ohledu se správní řád nezbavil dědictví ustanovení § 8 odst. 1 vládního nařízení z r. 1960, které ukládalo zjistit stav věci „co nejpresněji a nejúplněji“. Obstrukční praktikou mohlo být vytknout správnímu orgánu opomenutí zjistit to, co někdo vědomě neuvedl ve svůj vlastní prospěch. K tomu srov. § 43

- problematičnost institutu čestného prohlášení,<sup>54)</sup>
- absenci úpravy formy procesních úkonů/rozhodnutí,<sup>55)</sup>
- zjevnou neefektivnost ustanovení o pořádkové pokutě,<sup>56)</sup>
- nemožnost uložit povinnost předem zaplatit zálohu nákladů na náhradní výkon rozhodnutí,<sup>57)</sup>
- zjevnou neefektivnost ustanovení o donucovací pokutě.<sup>58)</sup>

Některé popsané problémy jistě mohly být eliminovány jiným než gramatickým výkladem správního řádu. Správní orgány však byly v jisté defenzívě a „z opatrnosti“ se raději varovaly smysluplnějšího přístupu k výkladu zákona, k čemuž přispěl i deficit závazného usměrňování ze strany ústředních orgánů státní správy (nedostatek služebního výkladu). Nutno přiznat, že takový stav přetrvává, byť z jiných příčin, dodnes.

Když se v druhé polovině 90. let začalo diskutovat o potřebě nové úpravy správního práva procesního, nebylo vůbec jednoznačné, že nemá jít o novelu stávajícího správního řádu. Ten měl řadu rozhodných zastánců a podstatně obsáhlejší úprava v podobě zcela nového zákona byla zpochybňována (tu a tam je tomu ostatně dodnes). Práce na nové právní úpravě vyústily nejprve v neúspěšný pokus o přijetí správního řádu v letech 2001-2002.<sup>59)</sup> Nový správní řád byl schválen až napodruhé, po více než roční anabázi jeho návrhu v Poslanecké sněmovně PČR.<sup>60)</sup>

Možná, že se tak stalo díky nervóznější atmosféře, která provázela diskuse o novém správním řádu, možná že to bylo z jiné příčiny, ale jisté je, že některé „povedené“ konstrukce správního řádu z r. 1967 se nepodařilo do současného zákona převést. Tak „starý“ správní řád:

- znal vyloučení možnosti podat proti rozhodnutí samostatné odvolání,<sup>61)</sup>

---

vládního nařízení z r. 1928, § 23 vládního nařízení z r. 1955, jakož i § 3 současného správního řádu.

<sup>54)</sup> Viz § 39. Jediný rozdíl mezi „čestným prohlášením“ a „tvrzením“ posléze spočíval v hrozbě sankcí za přestupek úmyslného uvedení nepravdivého údaje v čestném prohlášení [§ 21 odst. 1 písm. g) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích] s hrozbou pokuty do 3 000 Kč (od r. 2002 do 10 000 Kč).

<sup>55)</sup> K tomu srov. ustanovení § 76 současného správního řádu.

<sup>56)</sup> Viz § 45 odst. 1, podle něhož činila horní hranice pořádkové pokuty 200 Kč. K tomu srov. ustanovení § 62 odst. 1 současného správního řádu.

<sup>57)</sup> K tomu srov. § 119 odst. 4 současného správního řádu.

<sup>58)</sup> Podle § 79 odst. 3 činila horní hranice pokut ukládaných občanům (= fyzickým osobám) 20 000 Kč a organizacím (= právnickým osobám) 20 000 Kč.

<sup>59)</sup> Tisk č. 1070 Poslanecké sněmovny PČR, 1998-2002.

<sup>60)</sup> Tisk č. 201 Poslanecké sněmovny PČR 2002-2006. Vládní návrh byl předložen v únoru r. 2003, třetí čtení proběhlo v dubnu r. 2004. Senát PČR zákon vrátil s pozměňovacími návrhy v květnu, Poslanecká sněmovna PČR jej definitivně přijala v červnu.

<sup>61)</sup> Viz § 12 odst. 2 „Proti rozhodnutí o vyloučení pracovníka správního orgánu z řízení nelze podat samostatné odvolání.“ Mezera v současném správním řádu je viditelná nejen v kontextu § 14 [odvolání v otázce (ne)vyloučení může dostoupat na vyšší úroveň správní hierarchie než odvolání proti meritornímu rozhodnutí], ale také zejména v § 96 odst. 1 (usnesení o zahájení přezkumného řízení).

- ukládal nepřislušnému správnímu orgánu v případě nebezpečí z prodlení učinit nezbytné úkony, zejména k odvrácení hrozící škody,<sup>62)</sup>
- měl výstižnější ustanovení o ústním jednání,<sup>63)</sup>
- obsahoval ustanovení o možnosti správního orgánu uložit účastníkům řízení, svědkům a znalcům povinnost nahradit náklady, které vznikly jejich zaviněním ostatním účastníkům řízení,<sup>64)</sup>
- umožňoval uložit pořádkovou pokutu z demonstrativně uvedených důvodů,<sup>65)</sup>
- ukládal odvolacímu správnímu orgánu, je-li to nutné, doplnit dosavadní řízení, popřípadě odstranit zjištěné vady,<sup>66)</sup>
- ustanovení o odvolacím řízení „vcelku“ přiměřeně dopadala na řízení o rozkladu,<sup>67)</sup>
- znal dodatečné určení lhůty k plnění v souvislosti se zahájením výkonu rozhodnutí,<sup>68)</sup>
- měl ustanovení řešící konkurenci správní a soudní exekuce,<sup>69)</sup>
- zdůrazňoval zásadu přiměřenosti ve fázi výkonu rozhodnutí.<sup>70)</sup>

Ve Slovenské republice byla platnost správního řádu implicitně konstatována Ústavou Slovenskej republiky.<sup>71)</sup> I zde přestal být subsidiární úpravou daňového

---

<sup>62)</sup> Viz § 20. Současný správní řád takové ustanovení neobsahuje.

<sup>63)</sup> Viz § 21 odst. 1: „Správní orgán nařídí ústní jednání, vyžaduje-li to povaha věci, zejména přispěje-li se tím k jejímu objasnění, nebo stanoví-li to zvláštní právní předpis. Má-li být při ústním jednání provedeno ohledání, koná se ústní jednání zpravidla na místě ohledání.“ K tomu srov. § 49 současného správního řádu.

<sup>64)</sup> Viz část § 31 odst. 2. Při absenci takového ustanovení v současném správním řádu zbývá ošidný odkaz na občanskoprávní úpravu.

<sup>65)</sup> Viz § 45 odst. 1. Výčet v § 62 odst. 1 současného správního řádu je taxativní. Srov. s ostatními procesními řády!

<sup>66)</sup> Viz text za středníkem § 59 odst. 1. Neschopnost/neochota odstraňovat odstranitelné vady řízení je slabinou dnešní správní praxe.

<sup>67)</sup> Viz § 61 odst. 3. K tomu srov. § 152 odst. 6 současného správního řádu (možné formáty rozhodnutí o rozkladu), zejména též ve vztahu k pořadí odstavců 5 a 6.

<sup>68)</sup> Viz § 71 odst. 1: „Nebyla-li stanovena v rozhodnutí lhůta k plnění, určí ji orgán, který provádí výkon rozhodnutí; lhůta nesmí být kratší, než stanoví zvláštní právní předpis.“ Dále viz § 74. K tomu srov. § 101 písm. c) současného správního řádu. Nezodpovězena dnes zůstává otázka, jaké jsou důsledky opomenutí správního orgánu uvést lhůtu ke splnění ukládané povinnosti (třetí věta § 68 odst. 2 současného správního řádu).

<sup>69)</sup> Z § 72 odst. 2: „... orgán provádějící výkon rozhodnutí od výkonu upustí, jestliže ... splnění téže povinnosti vymáhá soud ...“. Při nedostatku úpravy v současném správním řádu nemusí být řešení této situace jednoznačné.“

<sup>70)</sup> Viz druhou větu § 77: „Při výkonu rozhodnutí se použije prostředku, který účastníka řízení co nejméně postihuje a vede ještě k cíli.“ Současný správní řád takové ustanovení postrádá (poněkud disproporčně tak v jeho textu působí § 58, který vyjadřuje tuto zásadu ve vztahu k zajišťovacím prostředkům). Jde o důsledek redakčního pochybení vzniklého po neúspěchu záměru přijmout samostatný exekuční řád správní (tisk č. 1085 Poslanecké sněmovny PČR, 1998-2002), které se nepodařilo odstranit ani při zpracování „druhého“ návrhu nového správního řádu.

<sup>71)</sup> Čl. 152 odst. 1 ústavného zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky.

řízení.<sup>72)</sup> Součástí slovenského právního řádu je dodnes. Byl do současnosti devětkrát novelizován.<sup>73)</sup> Podstatnou byla zejména „velká novela“ z r. 2003.<sup>74)</sup> Již před časem však probíhaly diskuse o zcela nové právní úpravě.<sup>75)</sup>

Na závěr si dovolueme vyjádřit přesvědčení, že pohled na správní řád z r. 1967 má v dnešní době význam i pro českou odbornou veřejnost. Prakticky vzato i proto, že při budoucích úvahách o novelizaci dnešní právní úpravy bude dobré zauvažovat o některých jeho „nepřevzatých“ konstrukcích.

---

<sup>72)</sup> Viz § 101 zákona SNR č. 511/1992 Zb., o správě daní a poplatků a o změnách v systému územních finančních orgánů.

<sup>73)</sup> Poprvé se tak stalo zákonem č. 215/2002, Z. z., o elektronickom podpise a o zmene a doplnení niektorých zákonov, a šlo o obdobnou otázku jako v České republice. Dále to byl zákon č. 527/2003 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení zákona č. 215/2002 Z.z., označovaný jako „velká novela“, o níž bude ještě řeč. Novela provedená zákonem č. 122/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov, se týkala možnosti práva ombudsmana nahlížet do spisu vedeného podle správního řádu. Zřejmý je obsah novely provedené zákonem č. 445/2008 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti so zavedením meny euro v Slovenskej republike. Zákonem č. 204/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 184/1999 Z.z. o používaní jazykov národnostných menšín v znení zákona č. 318/2009 Z.z. a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, bylo doplněno ustanovení o právu jednat před správním orgánem v jazyce národnostní menšiny. Novela provedená zákonem č. 176/2015 Z. z., o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov, umožnila nově zřízeným orgánům nahlížet do spisu. Zákon č. 125/2016 Z. z., o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, provedl drobnou ryze technickou novelu správního řádu. Upřesnění týkající se okamžiku nevzvednuté písemnosti přinesl zákon č. 149/2017 Z. z., ktorým sa mení zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Dosud poslední novela, provedená zákonem č. 238/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, uvedla do souladu ustanovení správního řádu a zákona týkajícího se elektronické podoby výkonu působnosti správních orgánů.

<sup>74)</sup> Novela, která čítala 84 bodů, nabyła účinnosti 1. ledna 2004. Ohledně jejího obsahu lze uvést zejména, že byl upřesněn rozsah působnosti zákona, byly doplněny základní zásady správního řízení (kromě jiného o požadavek dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly), byl formulován status zúčastněné osoby (odlišné od účastníka řízení), bylo reformulováno ustanovení o doručování do vlastních rukou, bylo nově koncipováno ustanovení o zastavení řízení, byla zmíněna možnost pouhého vyznačení rozhodnutí ve spisu a možnost vydat doklad namísto písemného vyhotovení rozhodnutí a bylo doplněno subsidiární pravidlo o příslušnosti v odvolacím řízení (vedoucí správního orgánu na základě návrhu jím ustanovené zvláštní komise; nejde přitom o ústřední orgány státní správy). Z některých formulací novelizovaného znění správního řádu je patrné, že byly inspirovány v r. 2002 neschváleným návrhem nového českého správního řádu.

<sup>75)</sup> Viz např. v publikaci VAČOK, J. et al. (eds.): *Všeobecné správne konanie. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie 8. - 9. októbra 2009 Časť A-Papierníčka*. 1. vyd., Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, ISBN 978-80-7160-293-4.



## **Shrnutí:**

Příspěvek je věnován padesátému výročí přijetí zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který představoval čtvrtou generaci obecné úpravy správního řízení v Československu. Po stručném srovnání předchozích úprav vydávaných formou vládního nařízení následuje pokus o charakteristiku okolností vzniku tohoto zákona a jeho přínosů a o nastínění problémů, které vstaly při jeho aplikaci po změně společenských poměrů na přelomu 80. a 90. let. Osud správního řádu z r. 1967 byl po zániku Československa rozdílný. V České republice byl v r. 2004 nahrazen novým a obsáhlejším správním řádem, který nabyl účinnosti začátkem r. 2006, jemuž se ale v některých detailech nepodařilo být lepší úpravou. Ve Slovenské republice je po podstatných novelách dodnes součástí platného právního řádu.

## **Summary:**

This paper is dedicated to the 50<sup>th</sup> anniversary of adoption of Act No. 71/1967 Coll., providing for administrative procedure (the Administrative Procedure Code), which was the fourth generation of the general regulation of the administrative procedure in Czechoslovakia. After a brief comparison of previous regulations issued in the form of a government decree, it attempts to characterize the circumstances of occurrence of this law and its benefits and to outline the problems that arose in its application after the change in social conditions at the turn of the 1980s and the 1990s. The fate of the 1967 Code of Administrative Procedure was different after the extinction of Czechoslovakia. In the Czech Republic it was replaced by the new and more extensive Administrative Procedure Code, which came into force in early 2006, but in some details it was not able to be better than its predecessor. In the Czech Republic, after substantial changes, it is still part of the relevant legal system.