

III.

Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek

1. Historickoprávní východiska a stávající obecná právní úprava správního řízení

Jedním z cílů reformy správního řízení realizované přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a zákona č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, která byla připravována Ministerstvem vnitra od roku 1998, bylo vrátit správnímu řádu jeho původní úlohu, tedy docílit toho, aby sloužil jako obecná procesní úprava pro celou veřejnou správu.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, postupně přestal vyhovovat praxi na některých úsecích veřejné správy. To se ve větší míře projevilo zejména po r. 1990 v souvislosti se změnou společenských podmínek a z toho vyplývajících významnými změnami právního řádu (změna organizace veřejné správy, nové pojetí základních principů správního procesu). Ve zvláštních zákonech byly konstituovány speciální procesní úpravy, které v řadě odvětví veřejné správy vytěsnily správní řád z používání. Srov. např. právní úpravu stavebního zákona, která byla i v případě předchozího stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) modernější než obecná právní úprava ve správním řádu. Nejdále tento proces zašel v případě zákona o správě daní a poplatků,¹ který obsahuje vlastní komplexní procesní úpravu (včetně základních zásad daňového řízení v § 2) a užití správního řádu vylučuje².

Správní řád tak fakticky přestal plnit roli obecného právního předpisu upravujícího správní proces, byť čistě formálně a částečně tuto roli zastával nadále (vyjma zákona o správě daní a poplatků neexistoval žádný jiný obecný právní předpis upravující správní proces). Důvodem vzniku velkého množství zvláštních procesních úprav bylo mimo jiné nepochybně

¹ Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

² V současné době tak existují dvě obecné komplexní procesní úpravy pro výkon veřejné správy - správní řád a zákon o správě daní a poplatků. Rovněž připravovaný daňový řád by měl plnit roli obecné komplexní procesní úpravy pro správu daní a poplatků. Z toho vyplývá, že se tato koncepce nemůže vztahovat na tzv. správu daní a poplatků, tedy na výkon veřejné správy, který se z procesního hlediska řídí zákonem o správě daní a poplatků (případně v budoucnu daňovým řádem), resp. na samotný zákon o správě daní a poplatků či daňový řád.

to, že stručný a v některých směrech mezerovitý správní řád nevyhovoval potřebě upravit složité společenské vztahy při respektování principu právní jistoty a ústavní zásady zákonnosti.³ Soulad zákona č. 71/1967 Sb. se zásadou zákonnosti, tedy se zásadou, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, mohl být diskutabilní vzhledem k tomu, že jeho úprava vykazovala řadu mezer, terminologie neodpovídala v mnoha případech ostatním platným právním předpisům a při aplikaci zákona na konkrétní případ správní orgán často postupoval spíše podle komentářů a výkladových příruček, než podle samotného zákonného textu.

Negativním průvodním rysem výše uvedeného procesu byl vznik množství nedůvodných odchylek od správního řádu ve zvláštních zákonech a mezi zvláštními zákony navzájem. Specifická povaha správního řízení v jednotlivých oblastech správního práva (při výkonu jednotlivých správních agend) nevyžaduje nutně vždy odchylnou procesní úpravu; často jde prostě o důsledek jistých zákonitostí legislativního procesu a absence cílené koordinace zvláštních právních úprav ve vztahu ke správnímu řádu.

Existence desítek různých „správních řízení“ je velmi nevýhodná pro adresáty veřejné správy, kteří se na rozdíl od jednotlivého správního orgánu v průběhu času setkávají s různými oblastmi veřejné správy a musí se zorientovat vždy v nových pravidlech. Tento jev je negativní rovněž z pohledu aplikace práva, neboť odchylky nezřídka nenavazují na obecnou procesní úpravu nebo nejsou dostatečně komplexní, což způsobuje obdobné obtíže jako dřívější mezerovitá úprava správního řízení.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ani zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, ve znění zákona č. 444/2005 Sb., neodstranily a ani nemohly odstranit z našeho právního řádu desítky různých „správních řízení“. Reformu správního řízení proto není možné považovat za skončenou. Za její další krok lze považovat plnění cíle formulovaného v programovém prohlášení vlády, podle kterého „vláda zahájí revizi veškerých procesních předpisů, které jsou používány v rámci výkonu jednotlivých správních agend, na jejímž základě budou moci být vytvořena univerzální procesní pravidla s minimem odchylek a výjimek“.

Správní řád má plnit roli obecného procesního předpisu pro celou veřejnou správu, obsahuje tedy značně obecnou právní úpravu, která má vyhovovat velmi širokému okruhu oblastí výkonu veřejné správy. S tím souvisí např. užívání řady neurčitých právních

³ Čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

pojmu. Právní úprava správního řádu je dále poměrně diferencovaná a obsahuje též instituty, které lze využít pouze v některých řízeních při řešení ne zcela obvyklých procesních situací nebo které se aplikují pouze ve vybraných typech správního řízení, aby mohly být základem i pro regulaci odvětví, která jsou poměrně specifická. To se projevuje zejména v části třetí zákona,⁴ která ve svém důsledku znamená, že určité typové odchylky od nejobecnější procesní úpravy jsou obsaženy již v samotném správním řádu tak, aby byly společným základem pro některé zvláštní typy řízení.

Správní řád se vztahuje obecně na postupy orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1), jinými slovy tedy na výkon veřejné správy (státní správy i samosprávy), která představuje realizaci veřejné moci.⁵ Důvodem pro takto široké pojetí působnosti správního řádu byla snaha maximálním možným způsobem naplnit účel a smysl čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého lze státní (obecně však jakoukoliv veřejnou) moc vykonávat jen způsoby, v případech a v mezích stanovených zákonem.

Tento ústavní princip se v případě výkonu působnosti orgánů veřejné správy (srovnej § 1 odst. 1 správního řádu) nemůže omezovat (a také neomezuje) jen na klasické správní řízení, tedy rozhodování o právech a povinnostech a vydávání správních rozhodnutí, ale musí zahrnovat i úpravu vydávání dalších typů správních aktů, tedy i těch správních aktů, resp. správních činností, na které se správní řád dosud nevztahoval vůbec nebo jen velmi rámcově. Správní řád tedy upravuje jednak správní řízení jakožto rozhodování o právech a povinnostech,⁶ vedle něj však ještě provádění tzv. jiných úkonů správních orgánů, jako např. osvědčení, sdělení, vyjádření, stanoviska, ověření, které nemají charakter správních rozhodnutí,⁷ veřejnoprávní smlouvy,⁸ opatření obecné povahy⁹ a vyřizování stížností.¹⁰

⁴ „Zvláštní ustanovení o správním řízení“

⁵ Nový správní řád se ani při mnohem širším rozsahu své působnosti, než jaký měl dosavadní zákon nevztahuje na veřejnou správu vykonávanou soukromoprávními prostředky, tedy na situace, kdy správní orgány vstupují do soukromoprávních vztahů (viz § 1 odst. 3 správního řádu), což je z hlediska dělby moci formálně právně také veřejná správa, nikoliv však veřejná moc.

⁶ Část druhá (§ 9 až 129) a třetí (§ 130 až 153) obsahující obecná a zvláštní ustanovení o správním řízení, které svým zaměřením v zásadě odpovídají předmětu úpravy předchozího zákona.

⁷ Část čtvrtá (§ 154 až 158); v zákoně č. 71/1967 Sb. byl této materii věnován pouze § 3 odst. 5.

⁸ Část pátá (§ 159 až 170); stávající správní řád ani jiný zákon dosud obecnou úpravu tohoto institutu neobsahoval, byť jde o institut vyskytující se v řadě speciálních zákonů.

⁹ Část šestá (§ 171 až 174); stávající správní řád obecnou úpravu tohoto institutu neobsahoval, zřejmě nejužívanějším příkladem zvláštní úpravy je v tomto směru stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) a § 101a a násl. soudního řádu správního obsahující zvláštní řízení ve věcech opatření obecné povahy.

¹⁰ § 175, jehož prostřednictvím došlo k nahrazení vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. (viz nařízení vlády č. 370/2005 Sb.)

2. Správní řád a zvláštní zákony obecně

Ve správním řádu je vztah ke zvláštním zákonům na prvním místě zmíněn již v souvislosti s vymezením předmětu úpravy v ustanovení § 1. Podle § 1 odst. 2 se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup (vyjádření principu *lex specialis derogat generali*).

Ve vztahu ke zvláštním zákonům včetně těch pozdějších (jež nabyly účinnosti po 1. 1. 2006) je třeba v otázce aplikace správního řádu vycházet kromě § 1 odst. 2 též z § 177 odst. 1. Pro případ, kdy zvláštní zákon vylučuje použití správního řádu, aniž by obsahoval alespoň úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů, ukládá správní řád použít alespoň základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v hlavě II části první zákona.¹¹ V tomto případě správní řád nabízí východisko ze situace, která byla již v minulosti Ústavním soudem shledána neústavní.¹² Protože z hlediska našeho ústavního pořádku nemůže správní orgán při rozhodování o právech a povinnostech adresátů veřejné správy postupovat bezprocedurálně, bude na základě § 177 odst. 1 správního řádu postupovat alespoň podle základních zásad činnosti správních orgánů upravených v § 2 až 8 správního řádu. Aplikace základních zásad činnosti správních orgánů bude nepochybná v případech, kdy zvláštní zákon neobsahuje vůbec žádnou procesní úpravu. V případě, kdy úprava ve zvláštním zákoně bude extrémně stručná, bude již věcí interpretace, zda jde o úpravu odpovídající alespoň základním zásadám činnosti správních orgánů.

Ve vztahu k dosavadním právním předpisům zachází však správní řád ještě dále. Podle § 180 je třeba v případě, kdy právní úprava zvláštního zákona není zcela komplexní, postupovat v otázkách, jejichž řešení je v daném případě nezbytné, podle správního řádu. Odstavec 1 se týká správního řízení, odstavec 2 pak všech ostatních postupů, na které se vztahuje správní řád. Správní řád tedy umožňuje vyplnit mezery v dosavadních zvláštních právních předpisech využitím ustanovení správního řádu. Je přitom nutno vycházet z toho, že podle správního řádu se bude postupovat pouze tehdy, pokud v konkrétním případě nastane určitá procesní situace nebo bude nezbytné použít určitý postup, který však zvláštní zákon nezná a nestanoví pro něj tedy žádná pravidla. Jde o dost podstatný zásah do dosavadních

¹¹ „Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až § 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“

¹² Srov. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/96 [Sb. n. u. US Svazek č. 6 Nález č. 114 str. 323] publikovaný pod č. 3/1997 Sb., v němž byla konstatována neústavnost postupu, kdy je při rozhodování o právech a povinnostech vyloučeno použití správního řádu, aniž by byla stanovena jakákoli jiná procesní pravidla. Dále lze v této věci citovat nálezy III. ÚS 226/95 [Sb. n. u. US Svazek č. 5 Nález č. 61 str. 467] a nález Pl. ÚS 11/2000 [Sb. n. u. US Svazek č. 23 Nález č. 113 str. 105, 322/2001 Sb.]

právních předpisů, který zároveň klade vyšší nároky na schopnost interpretace právní normy. Z toho důvodu je žádoucí, aby byly v budoucnu případy absence či neúplnosti procesní úpravy řešeny cestou přímé novelizace dotčených zákonů.

Při zkoumání vztahu a použití správního řádu a zvláštních zákonů má kromě ustanovení § 1 význam též ustanovení § 9 a v souvislosti s ním § 67. Ustanovení § 9 v úvodu části druhé zákona definuje pojem správní řízení, přičemž tak činí prostřednictvím pojmu rozhodnutí. Podle § 9 je tedy správní řízení postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.¹³ Důležitým znakem této definice je to, že charakterizuje správní řízení materiálně (materiálně je v § 67 odst. 1 definováno i rozhodnutí). Není tedy podstatné, jak je ve zvláštním zákoně postup správního orgánu pojmenován, ani zda je výsledek jeho činnosti formálně označen jako rozhodnutí. Podstatné je, zda splňuje věcně vymezené znaky stanovené správním řádem. Pokud právní úprava ve zvláštním zákonu splňuje tyto věcně vymezené znaky, není třeba, aby v tomto zvláštním zákonu bylo uvedeno ustanovení, které by výslovně vztahovalo na postup správního orgánu správní řád. Ten bude platit už na základě ustanovení § 1 a § 9. Pokud jde o jiné postupy při výkonu veřejné správy, než je správní řízení, platí stejný vztah již na základě vymezení předmětu úpravy zákona v § 1.

Ve starších právních předpisech v oblasti správního práva je obvyklé, že obsahují výslovné ustanovení o vztahu ke správnímu řádu. Je to nezbytný důsledek toho, že zákon č. 71/1967 Sb. upravoval pouze správní řízení, nikoli též jiné postupy, které jsou ve zvláštních zákonech spolu s hmotněprávní úpravou obsaženy. Protože je předmět úpravy nového správního řádu podstatně širší (viz kapitola 1), není třeba, aby v budoucnu zvláštní zákony obsahovaly pozitivně formulované ustanovení o vztahu ke správnímu řádu, pokud nebudou užití správního řádu z různých důvodů částečně vylučovat.

Z této koncepce vychází již zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu. Tento zákon provedl novelizaci celkem třiceti zvláštních zákonů (včetně zrušení novel zákona č. 71/1967 Sb.). Pokud zvláštní zákon dotčený novelizací obsahoval vymezení vztahu ke správnímu řádu pouze v „kladném“ smyslu, tedy že na postup upravený zákonem se správní řád použije, bylo takové vymezení

¹³ Viz též vymezení pojmu rozhodnutí v § 67 odst. 1, který zvlášť vyčleňuje druh rozhodnutí, k němuž správní řízení nesměřuje - usnesení.

vypuštěno. To je případ např. části páté zákona č. 501/2004 Sb..¹⁴ V jiných případech, kdy zvláštní zákony vylučovaly užití správního řádu, protože upravovaly jiný postup při výkonu veřejné správy, než správní řízení, je takové ustanovení nahrazeno vyloučením části druhé a třetí správního řádu. Vylučuje se tedy pouze užití pravidel pro formální správní řízení; jiné části zákona, zejména části první a čtvrtá, pro uvedené postupy platí. (Tento postup lze nalézt např. v části desáté bodu 3¹⁵ nebo v části dvacáté šesté bodu 2¹⁶ zákona č. 501/2004 Sb..)

Ve vztahu ke zvláštním zákonům má vzhledem k podstatnému rozšíření předmětu úpravy správního řádu zvláštní význam část čtvrtá – Vyjádření, osvědčení a sdělení. Tato právní úprava se však netýká pouze vyjmenovaných úkonů.¹⁷ Podle ustanovení § 177 odst. 2 postupuje správní orgán v případech, kdy provádí úkony, na které se nevztahuje část druhá a třetí, obdobně podle části čtvrté. Díky tomuto ustanovení „pokrývá“ procesní úprava správního řádu skutečně veškeré postupy správních orgánů odpovídající vymezení uvedenému v § 1, i když o nich správní řád konkrétně nepojednává. Část čtvrtá tak může mít v praxi poměrně široké uplatnění. Její samotná úprava je velmi stručná, obsahuje však výčet ustanovení předchozích částí zákona, která lze při postupu podle části čtvrté použít obdobně nebo přiměřeně.¹⁸ To odpovídá diferencovanosti právní úpravy (viz kapitola 1), která reguluje širokou škálu postupů odlišné právní a faktické složitosti.

3. Typy odchylek od správního řádu

Při zkoumání vztahu správního řádu a konkrétních právních předpisů upravujících výkon veřejné správy bylo možné identifikovat na základě podkladů dodaných jednotlivými gestory právních předpisů a na základě analýzy provedené nezávislými odborníky značné množství odchylek od správního řádu. Takto získaný soubor odchylek od správního řádu ve zvláštních právních předpisech byl podroben dalšímu zkoumání, zejména co se týče obecných znaků charakteristických pro určité odchylky a určité kategorizace odchylek. Pokud jde o charakter odchylek od správního řádu, lze rozlišit několik skupin ustanovení zvláštních

¹⁴ Jde o novelizaci zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Novelizace zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Novelizace zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Ve vládním návrhu správního řádu se tato část nazývala „Jiné úkony správních orgánů“.

¹⁸ Viz § 154.

právních předpisů. Podle charakteru těchto stanovení je třeba volit různé přístupy k naplnění této koncepce (viz kapitola 4).

1. Zvláštním případem jsou ustanovení uváděná jednotlivými ministry jako odchylky od správního řádu, která jimi však ve skutečnosti nejsou. Jde např. o ustanovení zakládající kompetenci k vydání rozhodnutí, případně jiného úkonu, tedy tzv. organizační normy. Podle § 10 správního řádu však věcnou příslušnost správních orgánů stanoví zásadně zvláštní zákony, správní řád sám až na výjimky věcnou příslušnost správních orgánů neupravuje. Dále jsou někdy mylně za odchylku od správního řádu považována ustanovení upravující činnosti, které vůbec do předmětu úpravy správního řádu nespádají, např. faktické nebo soukromoprávní úkony. V některých případech byla jako odchylky uváděna i hmotně právní ustanovení, např. podmínky, za nichž lze vyhovět určité žádosti apod.
2. Mezi odchylkami byla v některých případech uváděna ustanovení vymezující vztah zvláštního zákona a správního řádu. V některých případech o odchylku nejde, někdy jde o vyjádření speciální právní úpravy tím, že je pro určité postupy vyloučeno užití správního řádu nebo některých jeho ustanovení. Lze říci, že tato ustanovení ve většině případů vyžadují novelizaci, ať už pro nevhodné věcné řešení, nebo zastaralou dikci (zvláštní právní předpisy často počítají s tím, že ve správním řádu je upraveno pouze správní řízení, což však po účinnosti nového správního řádu již neplatí, viz kapitola 2). V případě odkazů na správní řád ve zvláštních zákonech lze rozlišit několik skupin případů:
 - a) Ustanovení zvláštních zákonů obecně odkazují na použití správního řádu, není-li ve zvláštním zákoně stanoveno jinak (viz „nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se podle správního řádu“). Tato ustanovení je třeba s ohledem na přehlednost právní úpravy a na rozsah aplikace správního řádu odstranit (viz též bod 3).
 - b) Ustanovení zvláštních zákonů odkazují na to, že se správní řád vztahuje na rozhodování, popř. řízení podle zvláštního zákona, není-li stanoveno jinak (viz např. „není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, postupuje se v řízení, v němž se rozhoduje o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů, podle správního řádu“ nebo „na řízení podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak“). Tato ustanovení jsou z legislativního hlediska rovněž nadbytečná, navíc ale také matoucí, neboť z takových

ustanovení by mohl vzniknout mylný dojem, že se správní řád v těchto zvláštních zákonech použije jen na správní řízení a ne již na další procesní postupy, ačkoliv z § 1 odst. 2 a § 180 správního řádu vyplývá něco jiného.

- c) Ustanovení zvláštních zákonů obecně odkazují na použití „obecných předpisů o správním řízení“ (např. v řízení ve věcech upravených tímto zákonem se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení tohoto zákona nestanoví jinak). Tato ustanovení jsou z legislativního hlediska rovněž nejen nadbytečná ale i matoucí a mohla by vyvolat mylný dojem, že se jiná ustanovení správního řádu než části druhá a třetí nepoužijí, resp. nemají použít, byť dané zákony upravují i tzv. jiné správní úkony podléhající režimu části čtvrté správního řádu, což by však opět odporovalo § 1 odst. 2 a § 180 správního řádu.
 - d) Ustanovení zvláštních zákonů stanoví, že se správní řád, popř. obecné předpisy o správním řízení, použijí na ustanovení zvláštního zákona, která jsou taxativně vypočtena. Tato ustanovení zvláštních zákonů by zase mohla vyvolat mylný dojem, že se správní řád vztahuje pouze na ta ustanovení zvláštního zákona, která jsou výslovně vypočtena a na jiná nikoliv, což by odporovalo jak § 1 odst. 2 správního řádu, tak zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR.
 - e) Ustanovení zvláštních zákonů vylučují použití některých konkrétních ustanovení správního řádu. Taková úprava může být odůvodněná, pokud například odpovídá zvláštnostem konkrétního řízení.
3. Dalším případem jsou ustanovení, která zdánlivě obsahují speciální procesní úpravu, ve skutečnosti však pouze opakují to, co je upraveno i ve správním řádu (v některých případech s minimální modifikací). Do této skupiny ustanovení patří například ustanovení upravující obecné náležitosti žádosti stejně jako § 37 odst. 2 a § 45 odst. 1 správního řádu nebo postup při odstraňování vad žádosti apod. Z věcného hlediska, tedy z hlediska postupu správního orgánu, vlastně není rozhodné, zda tato ustanovení zůstanou zachována. Z hlediska požadavků na přehlednost a jednotné vyjádření vztahu ke správnímu řádu ve zvláštních zákonech je však žádoucí jejich odstranění. Takové normy mohou být dokonce matoucí, neboť adresát právního předpisu se pak často může domnívat, že jde o vyjádření odchylného procesního postupu a obsah normy může být výkladem posunut do

nezamýšlené roviny. V neposlední řadě je nezbytné zdůraznit postavení správního řádu jako obecné procesní právní úpravy upravující výkon veřejné správy.

4. Řada zákonů obsahuje skutečně speciální procesní ustanovení, ovšem taková, jejichž existenci ve zvláštních zákonech správní řád buď mlčky, nebo výslovně předpokládá (srov. obrat „nestanoví-li zákon jinak“). Častým případem jsou uváděné zvláštní náležitosti žádosti nad rámec náležitostí požadovaných správním řádem a též požadavky na přílohy žádostí (s tím počítá správní řád např. v § 6 odst. 2), dále např. speciální úprava toho, kdo může být účastníkem řízení. Taková ustanovení jsou téměř vždy odůvodněna zvláštním charakterem daného typu procesu a v obecném právním předpisu (správním řádu) nelze všechny tyto možnosti postihnout. V řadě případů správní řád skutečně ve své obecnosti nemůže upravit všechny varianty určitého pravidla, tak aby mohly vyhovovat všem zvláštním procesům. Např. v části třetí (zvláštní ustanovení o správním řízení) správní řád nabízí určité typové odchylky –zvláštní procesní ustanovení, která mohou být použitelná pro některé úseky veřejné správy, ale i v těchto případech musí správní řád zůstat v rovině značné obecnosti a „počítat“ s tím, že ve zvláštních zákonech bude právní úprava dále přizpůsobena charakteru toho kterého procesu. Zvláštní skupinou mezi těmito odchylkami je podrobnější úprava postupů, na které se vztahuje část čtvrtá správního řádu. Vzhledem k velmi obecně zvolené úpravě ve správním řádu (dané různorodostí těchto úkonů) lze v některých případech považovat podrobnější a přesnější úpravu pro konkrétní postup ve zvláštním zákoně za vhodnou.
5. Běžné jsou ovšem i typické odchylky od obecné procesní úpravy, tedy případy, kdy z nějakého důvodu se postup odlišuje od postupu podle správního řádu. Ne vždy jsou tyto odchylky věcně odůvodněné, důvodem může být i jen datum vzniku předpisu nebo jde o důsledek vyplývající ze zákonitostí legislativního procesu (viz výše v kapitole 1). Naopak důvodem pro odchylnou procesní úpravu mohou být v jednotlivém případě například bezpečnostní důvody, skutečnost, že se jedná o řízení, jejichž účastníky jsou cizí státní občané nemající na území ČR povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt, a která jsou proto považována za projev suverenity státu navenek, požadavky vyplývající ze zvláštního charakteru úseku veřejné správy (např. specifika projednávání správních deliktů) nebo požadavky vyplývající z mezinárodního práva či práva ES. Posoudit věcnou odůvodněnost této skupiny

odchylek je ovšem nejobtížnější a neobejde se bez úzké spolupráce s věcnými gestory daných právních norem, příp. s odborníky na příslušný úsek veřejné správy. Je zde nezbytný vysoký stupeň znalostí nejen v oblasti právních předpisů, ale i v dotčené věcné problematice. Příkladem mohou být speciální lhůty pro vydání rozhodnutí, zvláštní způsoby oznamování, nepřípustnost opravných prostředků, odlišné konstrukce např. v oblasti přerušení a zastavování řízení.

6. Bohužel dosud poměrně častým případem je vyloučení správního řádu bez náhrady, případně s nedostatečnou, nekomplexní úpravou daného postupu. Tento postup je jednoznačně v rozporu s naším ústavním pořádkem, a i když se správní řád snaží o jeho částečné zmírnění v § 177 odst. 1,¹⁰ jeho náprava je naprosto nezbytná (viz kapitola 1). V některých případech je z historických důvodů vyloučen správní řád v případě postupů odlišných od správního řízení, na které lze však dnes aplikovat část čtvrtou správního řádu. V těchto případech obvykle postačí vypuštění daného ustanovení, neboť použitelnost části čtvrté vyplývá přímo ze správního řádu. V některých případech je v důsledku vyloučení části druhé a třetí správního řádu na správní řízení podle zvláštního zákona aplikována část čtvrtá, ačkoliv je rozhodováno o právech a povinnostech adresátů veřejné správy (procesní formy mohou být zaměňovány i v dalších kombinacích, např. osvědčení je vydáváno formou rozhodnutí apod.). Rovněž tuto úpravu lze považovat za nevhodnou vzhledem k věcným znakům jednotlivých forem správního procesu, jak je upravuje správní řád (viz § 1, 9, 67, 154, 159 a 171), vzhledem k systému správního práva vůbec a především vzhledem k procesnímu postavení dotčených osob v těchto řízeních.
7. V řadě případů se též vyskytuje procesní úprava v prováděcích právních předpisech – časté jsou náležitosti žádosti, ale někdy též samotný postup a kritéria rozhodování. Jde opět o porušení ústavní zásady, podle které lze státní moc vykonávat jen způsobem stanoveným zákonem.² Tyto úpravy se zpravidla nedaří odstranit v rámci připomínkových řízení k daným prováděcím předpisům, neboť je argumentováno existencí zmocňovacího ustanovení v zákoně.

4. Koncepce

Dne 13. srpna 2007 vzala vláda na vědomí usnesením č. 880 Analýzu procesních předpisů, které jsou používány v rámci výkonu jednotlivých správních agend a teze věcného řešení, na jejichž základě budou moci být vytvořena univerzální procesní pravidla s minimem odchylek a výjimek. Tato analýza byla vytvořena na základě podkladů zaslaných Ministerstvu vnitra jednotlivými gestory právních předpisů. Analýza posloužila jednak identifikaci jednotlivých odchylek od obecné úpravy správního řízení, kterou představuje správní řád, a jednak jako podklad pro vytvoření tezí, jež tvoří základní vodítko při dokončení reformy právní úpravy správního řízení.

Výše uvedené usnesení vlády dále uložilo ministru vnitra zpracovat koncepci budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek. V rámci přípravy této koncepce nechalo Ministerstvo vnitra nezávislými odborníky zpracovat analýzu procesní úpravy ve zvláštních právních předpisech ve vztahu ke správnímu řádu. Tato nezávislá expertizní činnost se dotkla většiny právních předpisů zahrnutých do analýzy k usnesení vlády č. 880/2007 a bude sloužit jako podklad pro další níže popsané práce.

Přestože na základě žádosti ministra vnitra poskytli ostatní členové vlády a vedoucí ostatních ústředních správních úřadů často rozsáhlé podklady k výčtu a odůvodnění jednotlivých procesních odchylek a přestože Ministerstvo vnitra disponuje nezávislým odborným posouzením těchto odchylek, je zejména vzhledem k výše uvedené stručné statistice nezbytné, aby byly i v dalších fázích prací na tomto úkolu (dokončení reformy právní úpravy správního řízení) zainteresovány jednotlivé resorty mnohem více. Ministerstvo vnitra sice podle § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb. plní koordinační úlohu v oblasti správního řízení, gestory jednotlivých zvláštních zákonů jsou však mimo Ministerstvo vnitra i všechny ostatní resorty. Novelizace těchto zvláštních předpisů bude zpravidla vyžadovat postup Ministerstva vnitra v dohodě s dotčeným resortem.

Nutnost úzké spolupráce a uložení úkolů též ostatním ministrům ovšem vyplývá nejen z formálního rozdělení gescí za právní předpisy, ale v řadě případů též z nutnosti náročného odborného zhodnocení zvláštních právních předpisů. Jak bylo uvedeno výše v kapitole 3, je zde nezbytný vysoký stupeň znalostí nejen v oblasti právních předpisů, ale i v dotčené věcné problematice (srov. odchylky pod číslem 5). V neposlední řadě je třeba zohlednit také skutečnost, že právní předpisy v oblasti správního práva jsou předmětem poměrně rozsáhlé legislativní činnosti. Proto je nezbytné uvést práce dle této koncepce do souladu

s plánovanými nebo již probíhajícími legislativními procesy, což je další z cílů spolupráce Ministerstva vnitra s gestory právních předpisů. Základní podklad pro tuto spolupráci představuje usnesení vlády č. 880/2007. Je tedy nezbytné pokračovat v plnění úkolů z tohoto usnesení vyplývajících, ovšem vzhledem dalším fázím prací je nutné je rovněž částečně modifikovat.

Z hlediska **dalšího postupu** lze považovat za vhodné:

- v souladu s cílem vlády č. 07-13 a touto koncepcí pokračovat v pracích, jejichž cílem je vytvoření univerzálních procesních pravidel s minimem odchylek a výjimek
- stanovit usnesením vlády nové úkoly, které umožní pokračování prací na plnění cíle vlády č. 07-13 – zejména se jedná o povinnost spolupráce při zpracování materiálů legislativní povahy (věcné záměry či návrhy právních předpisů), které budou představovat konkrétní kroky k dokončení reformy právní úpravy správního řízení
- již před dokončením revize stávajících právních předpisů postupovat v legislativním procesu při předkládání návrhů nových právních předpisů v souladu s východisky uvedenými v tomto materiálu – zejména zavádět procesní odchylky jen v nezbytné míře, lze-li je věcně odůvodnit, a to po projednání s Ministerstvem vnitra, které plní podle kompetenčního zákona koordinační úlohu v oblasti správního řízení (viz též usnesení vlády č. 880/2007).
- při novelizaci dosavadních předpisů provádět průběžně odstraňování nadbytečných odchylek od správního řádu (Ministerstvo vnitra na to upozorní ve svém vyjádření v meziresortním připomínkovém řízení, případně zajistí předběžné konzultace a metodickou pomoc při přípravě návrhů.) (viz též usnesení vlády č. 880/2007).

Východiskem pro výše popsané práce budou tato základní pravidla reflektující jednotlivé typy odchylek od správního řádu ve zvláštních zákonech:

- 1) Konečným výsledkem prací bude buď přímo návrh novelizací právních úprav dotčených právních předpisů, nebo návrh věcného záměru a později návrh novelizací právních úprav dotčených právních předpisů. Vzhledem k rozsahu podkladů považujeme za nebytné rozdělení prací dle jednotlivých oblastí výkonu veřejné správy či jejich skupin a zpracování dílčích návrhů novelizací právních předpisů nebo návrhů věcného záměru a novelizací právních předpisů.

- 2) Výsledné návrhy budou připraveny v součinnosti s příslušnými resorty a budou vládě předloženy Ministerstvem vnitra.
- 3) Cílem novelizací bude maximální možné sjednocení všech „správních procesů“ a minimalizace odchylek ve zvláštních zákonech. Lze vycházet z toho, že i když v konkrétním případě může být pro danou činnost o něco vhodnější postup odlišný od obecné úpravy (např. stanovení jiné lhůty pro vydání rozhodnutí), i samotné sjednocení pravidel je jistou hodnotou a bude nemalým přínosem zejména pro adresáty veřejné správy ale též z hlediska systému správního práva. Právě z tohoto předpokladu vychází Programové prohlášení vlády při formulaci úkolu k provedení revize procesních předpisů.
- 4) Předmětem novelizace zásadně nebudou normy organizační a hmotněprávní povahy, s výjimkou případu, kdy by si to nezbytně vyžádala související změna procesních norem.
- 5) Ustanovení o vztahu zvláštního zákona a správního řádu budou muset být zpravidla novelizována nebo zrušena (viz kapitola 3 číslo 3). Vzhledem k širokému rozsahu působnosti správního řádu nebudou ve zvláštních zákonech zachována „pozitivní vymezení“, tedy ustanovení, že na určitý postup se vztahuje správní řád. Tak tomu totiž bude v naprosté většině případů a vyplývá to již ze správního řádu.
- 6) Ustanovení, která zdánlivě obsahují speciální procesní úpravu, ve skutečnosti však pouze opakují to, co je upraveno i ve správním řádu, příp. to parafrázuji, budou v zájmu přehlednosti a srozumitelnosti právního řádu jako celku zrušena.
- 7) Skupina odchylek, které správní řád přímo nebo nepřímo do určité míry předpokládá, bude muset být v každém jednotlivém případě důkladně posouzena a podrobena diskuzi s gestorem právního předpisu. Tyto odchylky si často nevyžadají úplné vypuštění, ale určitou úpravu. Běžně dochází k tomu, že zvláštní zákon zčásti opakuje úpravu ve správním řádu a na to naváže určitou modifikací. Úpravu si zpravidla vyžadají ustanovení o náležitostech podávaných žádostí, ať proto, že zčásti opakují požadavky na podání podle správního řádu¹⁹, nebo i z důvodu postupu dalších návrhů právních úprav, podle kterých si např. výpisy z rejstříku trestů a jiné podklady bude moci opatřovat sám správní orgán.
- 8) Ustanovení, která vylučují správní řád bez náhrady nebo bez odpovídající komplexní úpravy daného postupu, budou muset být pro rozpor s ústavním pořádkem zrušena (viz kapitola 1). To si ale v některých případech může vyžádat navazující novelizace – buď

¹⁹ Viz § 37 správního řádu.

zakotvení několika nezbytných odchylek od nově aplikované obecné procesní úpravy nebo případně úpravu vlastního postupu.

- 9) Procesní ustanovení obsažená dosud v podzákonných právních předpisech musejí být v těchto předpisech zrušena. To si vyžádá související novelizaci příslušného zákona, kam budou ustanovení doplněna, pokud to bude nezbytné (nebude postačovat obecná procesní úprava).
- 10) Ostatní ustanovení odchylná od správního řádu budou individuálně posouzena v dohodě s věcnými gestory z hlediska právního i věcného a pouze v případě nezbytnosti budou zachována. Tj. v případě, že odchylka není zcela nezbytná, bude zrušena, i když nezpůsobuje vážné problémy z hlediska ústavního nebo ochrany práv dotčených osob. Vychází se ze zájmu adresátů veřejné správy na jednotné procesní úpravě pro co nejširší okruh správních orgánů.
- 11) Otázka případné novelizace samotného zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, bude posouzena po dokončení prací podle této koncepce a na základě poznatků získaných při jejich provádění.