

III.

Analýza 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

1. Správní řád a zvláštní zákony

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. 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 vylučuje.

Správní řád tak fakticky přestal plnit roli obecného právního předpisu upravujícího správní proces. Důvodem vzniku velkého množství zvláštních procesních úprav bylo mimo jiné nepochybně 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.² 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

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

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

neodpovídala v mnoha případech ostatním platným prvním 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 ve zvláštních zákonech od správního řádu a mezi zvláštními zákony navzájem. Zdaleka ne ve všech případech je odchylná procesní úprava vynucena specifickou povahou daného správního řízení; 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.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., 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. Jejím dalším krokem může být 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 co nejširšímu rozsahu oblastí výkonu veřejné správy. S tím souvisí např. užívání řady neurčitých právních pojmů. Zákon zároveň obsahuje diferencovanou úpravu a počítá i s instituty, které se nevyskytují ve všech typech správního řízení, aby mohly být základem i pro regulaci odvětví, která jsou poměrně specifická. To se projevuje např. v části třetí zákona,³ 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

³ „Zvláštní ustanovení o správním řízení“

působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1), jinými slovy tedy na výkon veřejné správy (státní správy i samosprávy), která má charakter veřejné moci.⁴ 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, což se v případě výkonu působnosti orgánů veřejné správy 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,⁵ vedle něj však ještě provádění tzv. jiných úkonů správních orgánů, jako např. osvědčení, sdělení, vyjádření, stanoviska, ověření, které nemají charakter správních rozhodnutí,⁶ veřejnoprávní smlouvy,⁷ opatření obecné povahy⁸ a vyřizování stížností.⁹

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 pozdějším 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, stanoví správní řád použití alespoň základních zásad činnosti správních

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Část čtvrtá (§ 154 až 158); v zákoně č. 71/1967 Sb. byl této materii věnován pouze § 3 odst. 5.

⁷ 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.

⁸ Část šestá (§ 171 až 174); stávající správní řád obecnou úpravu tohoto institutu neobsahoval, jedinými příklady zvláštní úpravy jsou v tomto směru zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který s tímto institutem počítá a § 101a a násl. soudního řádu správního obsahující zvláštní řízení ve věcech opatření obecné povahy.

⁹ § 175, jehož prostřednictvím do určité míry dochází k nahrazení vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.

orgánů uvedených v hlavě II části první zákona.¹⁰ V tomto případě správní řád nabízí východisko ze situace, která byla již v minulosti Ústavním soudem shledána neústavní.¹¹ Protože z hlediska našeho ústavního pořádku nemůže správní orgán při rozhodování o právech a povinnostech adresátů veřejné správy postupovat bezprocedurálně, bude se řídit alespoň pravidlem uvedeným v § 177 odst. 1 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 podstatně dále. Podle § 180 lze 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 právních předpisech využitím ustanovení správního řádu. Je přitom nutno vycházet z toho, že podle správního řádu se bude postupovat pouze tehdy, bude-li v konkrétním případě nezbytné použít určitý postup, pro který však zvláštní zákon žádná pravidla nestanoví. Jde o dost podstatný zásah do dosavadních právních předpisů, který zároveň klade určité vyšší nároky na schopnost interpretace právní normy. Proto lze považovat za žádoucí, aby byly v budoucnu případy absence či neúplnosti procesní úpravy řešeny cestou přímé novelizace dotčených zákonů.

2. Aplikace subsidiárního užití správního řádu

Při posuzování vztahu a použití správního řádu a zvláštních zákonů má kromě ustanovení § 1 význam též ustanovení § 9 a v souvislosti s ním § 67. § 9 v úvodu části druhé zákona definuje pojem správního řízení, přičemž tak činí prostřednictvím pojmu rozhodnutí. Podle § 9 je tedy správní řízení postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí,

¹⁰ „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.“

¹¹ 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 nálezy Pl. ÚS 11/2000 [Sb. n. u. US Svazek č. 23 Nález č. 113 str. 105, 322/2001 Sb.]

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.¹² Důležitým rysem této definice je to, že charakterizuje správní řízení materiálně (materiálně je v § 67 odst. 1 definováno i rozhodnutí). Nezáleží tedy na tom, jak je ve zvláštním zákoně postup správního orgánu pojmenován, ani na tom, zda výsledek jeho činnosti je formálně označen jako rozhodnutí. Rozhodující je, zda splňuje věcně vymezené znaky stanovené správním řádem. Pokud ano, není třeba, aby v tomto zvláštním zákoně 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, nepředpokládá se, že by v budoucnu měly zvláštní zákony obsahovat 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 vypuštěno. To je případ např. části páté zákona č. 501/2004 Sb..¹³ 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 3¹⁴ nebo v části dvacáté šesté bodu 2¹⁵ zákona č. 501/2004 Sb.)

¹² Viz též vymezení pojmu rozhodnutí v § 67 odst. 1, který zvlášť vyčleňuje formu rozhodnutí, k němuž správní řízení nesměřuje - usnesení.

¹³ 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.

¹⁴ Novelizace zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

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.¹⁶ 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.¹⁷

3. Odchytky od správního řádu

V první polovině roku 2007 byla na základě podkladů poskytnutých jednotlivými členy vlády provedena analýza odchylek od obecné úpravy správního řízení ve většině zvláštních právních předpisů upravujících výkon veřejné správy v jejích jednotlivých odvětvích (šlo celkem o 159 právních předpisů). V této fázi byly analyzovány především právní předpisy, podle kterých postupují při výkonu veřejné správy (mimo jiné) též územní samosprávné celky. Součástí přiloženého přehledu nejsou některé právní předpisy spadající do působnosti jiných ústředních správních úřadů, např. Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nebo Úřadu průmyslového vlastnictví, přestože obsahují řadu odchylek od úpravy ve správním řádu. Součástí materiálu nejsou ani daňové zákony, které spoléhají na samostatnou procesní úpravu obsaženou zejm. v zákoně o správě daní a poplatků a správní řád k nim není subsidiárně používán – tyto předpisy tedy nejsou předmětem analýzy.

V části IV. tohoto materiálu jsou vymezeny jednotlivé odchylky od správního řádu citací jednotlivých ustanovení zvláštních právních předpisů nebo jejich skupin. Po vyhodnocení vyjádření gestorů těchto právních předpisů lze uvést, že **příslušné resorty požadují zachování cca 92 % uvedených odchylek od správního řádu**. Tam, kde věcní gestori navrhuji zrušení odchylné právní úpravy (v cca 8 % případů), s nimi Ministerstvo vnitra ve všech případech souhlasí. V ostatních případech je však často **názor Ministerstva vnitra**, které podle § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných

¹⁵ Novelizace zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Ve vládním návrhu správního řádu se tato část nazývala „Jiné úkony správních orgánů“.

¹⁷ Viz § 154.

ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 501/2004 Sb., plní koordinační úlohu v oblasti správního řízení, v této chvíli **odlišný** od návrhů jednotlivých gestorů právních úprav a konečný závěr o nezbytnosti těchto odchylek bude muset být výsledkem dalších analýz a jednání s věcnými gestory právních úprav, případně též s nezávislými odborníky v jednotlivých úsecích veřejné správy.

Pokud jde o charakter odchylek od správního řádu, lze rozlišit několik skupin ustanovení.

- a) 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.
- b) 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). Jsou používány např. formulace: „na řízení (rozhodování) podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak“ nebo „v řízení ve věcech upravených tímto zákonem se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak“, apod.
- c) 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 i

vyjádření vztahu ke správnímu řádu větou typu: „Na řízení podle tohoto zákona se použije správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak.“. 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 odchýlného procesního postupu a obsah normy může být výkladem posunut do nezamýšlené roviny.

- d) Řada zákonů obsahuje skutečně speciální procesní ustanovení, ovšem taková, jejichž existenci ve zvláštních zákonech správní řád buď mlčky, nebo výslovně přepokládá (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 prakticky 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.

- e) 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). 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, nepřipustnost opravných prostředků, odlišné konstrukce např. v oblasti přerušení a zastavování řízení.

- f) 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. V některých případech je z historických důvodů vyloučen správní řád v případě postupů odlišných od správního řízení, na které je však dnes namístě použít část čtvrtou správního řádu. V těchto případech obvykle postačí vypuštění daného ustanovení, neboť použitelnost části čtvrté vyplývá přímo ze správního řádu.
- g) 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.¹⁸ Tyto úpravy se zpravidla nedaří odstranit v rámci připomínkových řízení k daným prováděcím předpisům, neboť je argumentováno existencí zmocňovacího ustanovení v zákoně.
- h) Problémem vyžadujícím samostatné řešení je vztah právní úpravy správy daní a poplatků ke správnímu řádu. Daňový proces je v současné době zakotven v obecné úpravě zákona o správě daní a poplatků a ve speciálních úpravách obsažených v jednotlivých daňových zákonech. Podle § 99 zákona o správě daní a poplatků správní řád při postupu podle tohoto zákona nepoužije s výjimkou vyřizování stížností podle § 175 správního řádu. Z tohoto důvodu nelze hovořit o vztahu správního řádu k daňovým zákonům jako o vztahu „správního řádu a zvláštních zákonů“ ve smyslu *lex specialis*.

¹⁸ Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

4. Východiska a teze věcného řešení

Úkol k provedení revize zvláštních předpisů obsahujících odchylky od obecné procesní úpravy (uváděný v dokumentu o cílech vlády dříve jako č. 106, nyní č. 07-13) byl doposud uložen výhradně ministru vnitra (srov. usnesení vlády č. 1199/2006). Přestože na základě žádosti ministra vnitra poskytli ostatní členové vlády často rozsáhlé podklady k výčtu a odůvodnění jednotlivých procesních odchylek, je na místě, aby byly v dalších fázích prací na tomto úkolu zainteresovány jednotlivé resorty mnohem více. Ministerstvo vnitra sice podle § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, plní koordinační úlohu v oblasti správního řízení, gestory jednotlivých zvláštních zákonů jsou 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 písmenem e).

Pro nutnost užší spolupráce při analýze se vyslovili též někteří ministři při příležitosti zaslání podkladů (soupisu a vyhodnocení odchylek) ministru vnitra.

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

- zrušení úkolu uvedeného v čl. II bodě 1 písm. fa) usnesení vlády č. 1199/2006, který byl modifikován novým programovým prohlášením vlády
- v souladu s cílem vlády č. 07-13 pokračovat v pracích na koncepčním materiálu, na jehož základě budou moci být vytvořena univerzální procesní pravidla s minimem odchylek a výjimek v termínu do 30. 6. 2008
- pokračování prací za součinnosti Ministerstva vnitra, ostatních ministerstev a jiných ústředních správních úřadů – vládě se tedy doporučuje uložit ve svém usnesení úkol směřující ke spolupráci i ostatním ministrům a vedoucím ústředních správních úřadů.
- 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.

- 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.).

Východiskem pro další práce mohou být tyto **teze** vycházející z jednotlivých typů odchylek od správního řádu ve zvláštních zákonech:

- 1) Konečným výsledkem prací bude návrh věcného záměru a později návrh novelizací právních úprav všech dotčených právních předpisů. Vzhledem k rozsahu podkladů lze připustit i rozdělení prací dle jednotlivých oblastí výkonu veřejné správy či jejich skupin a zpracování dílčích návrhů věcného záměru a novelizací právních předpisů.
- 2) Výsledný návrh či návrhy budou připraveny v součinnosti s příslušnými resorty a budou vládě předloženy Ministerstvem vnitra. Návrhy týkající se odchylek uvedených pod písmenem e) kapitoly 3 budou připraveny vždy v dohodě s příslušným resortem.
- 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 přínosem zejména pro adresáty veřejné správy. 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. 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. 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 vyžádají 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 výše). To si ale v některých případech může vyžádat navazující novelizace – buď 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) Je třeba vyřešit otázku vztahu správního řádu a právní úpravy správy daní a poplatků (zákona o správě daní a poplatků a připravovaného daňového řádu) jednak vzhledem k přetrvávajícím pochybnostem o této otázce a jednak vzhledem k připravovanému návrhu daňového řádu.
- 11) 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.

¹⁹ Viz § 37 správního řádu.

12) Otázka případné novelizace samotného zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., bude posouzena po provedené analýze.