

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra správního práva a správní vědy

**Nový správní řád a úprava předchozí
(komparace)**

Diplomová práce

Vladimír Mítko

Vedoucí diplomové práce:

Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

Praha, duben 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem v ní vyznačil všechny prameny, z nichž jsem čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.
Prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Podpis

V Praze 14.4.2011

Vladimír Míkitka

Poděkování

Děkuji panu prof. JUDr. Vladimírovi Sládečkovi, DrSc. vedoucímu mé diplomové práce za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování.

Podpis

V Praze 14.4.2011

Vladimír Mikitka

Obsah:

Obsah:	3
Úvod.....	4
1. Úvodné poznámky	5
1.1 Verejná správa	5
1.2 Správne právo	8
1.3 Správne konanie.....	9
1.4 Historický vývoj právnej úpravy správneho konania	10
2. Nový správni rád.....	11
2.1 Cesta k novej právnej úprave.....	12
2.2 Obecná charakteristika nového správniho řádu	15
3. Pôsobnosť nového správniho řádu.....	18
3.1 Rozsah pôsobnosti zákona č. 71/1967 Sb.....	19
3.2 Pozitívne vymedzenie rozsahu pôsobnosti nového správniho řádu.....	23
3.3 Negatívne vymedzenie rozsahu pôsobnosti	29
3.4 Vzťah správniho řádu k iným právnym predpisom	30
4. Opravné prostriedky podľa nového správniho řádu	32
4.1 Opravné systémy a opravné prostriedky.....	32
4.2 Odvolanie	37
4.3 Rozklad	57
4.4 Odpor	61
4.5 Námietky.....	63
4.6 Obnova konania	65
4.7 Prieskumné konanie	71
Záver	80
Zoznam skratiek.....	82
Použitá literatúra	83
Resume.....	87

Úvod

Dňa 1. 1. 2006 nadobudol účinnosť zákon č. 500/2004 Sb., správni rád, ktorý nahradil zákon č. 71/1967 Sb., o správnom řízení, platný na našom území takmer 40 rokov. Stručná a medzerovitá predchádzajúca úprava prestala postupne vyhovovať potrebám praxe a tak bola nahradená úpravou novou.

Predmetom úpravy starého správniho řádu bolo iba samotné správne konanie. Nový správni rád prináša oproti predchádzajúcej úprave veľa nových inštitútov a podrobnejšiu úpravu. Na rozdiel od predchádzajúcej úpravy neobsahuje už iba úpravu správneho konania, ale aj úpravu ďalších postupov pri výkone verejnej správy.

Úprava správneho konania predstavuje dôležitú súčasť nášho právneho poriadku. Jej význam je umocnený aj tým, že väčšina z nás sa stane účastníkom správneho konania viackrát za život. Naopak pred súdmi sa v úlohe účastníka procesu civilného alebo dokonca trestného ocitneme možno raz za život. Rozhodovanie o právach a povinnostiach subjektov v rámci správneho konania predstavuje iba jednu z foriem realizácie verejnej správy.

Cieľom tejto práce je poukázať na zmeny, ktoré nastali prijatím tohto nového zákona v porovnaní s predchádzajúcou úpravou. Zámerom však nie je úplne porovnanie novej a predchádzajúcej právnej úpravy. Takýto postup by vyžadoval rozsiahlejšie pojmie celej problematiky, ktoré rozsahom presahuje potreby diplomovej práce. Jadrom celej práce je rozbor niektorých prostriedkov, ktoré slúžia k preskúmvaniu rozhodnutí vydávaných správniymi orgánmi a ich porovnanie s úpravou predchádzajúcou.

Problematika nového správniho řádu ma zaujala aj z toho dôvodu, že v Slovenskej republike stále platí pôvodná úprava v znení neskorších noviel. Začína sa však pripravovať úprava nová a určite bude zaujímavé sledovať, akým smerom sa bude tento proces uberať a v akom rozsahu sa prípadne stane úprava v Českej republike zdrojom inšpirácie.

Diplomová práca je členená do štyroch kapitol.

V úvodnej kapitole sa zaoberám stručným vymedzením základných pojmov, ktoré úzko súvisia so zvolenou témou a bližšie nás uvedú do celej problematiky. Stranou neponechám ani stručný pohľad na vývoj právnej úpravy správneho konania na našom území.

Druhá kapitola práce sa venuje procesu prijímania nového správneho rádu a stručného pohľadu na jeho systematiku a charakteristiku jednotlivých častí.

V ďalšej kapitole poukazujem na zmeny v rozsahu pôsobnosti oboch úprav. Po vymedzení pôsobnosti predchádzajúcej úpravy podrobnejšie vymedzujem rozsah použitia novej úpravy.

V ďalších kapitolách pristupujem k samotnej problematike opravných prostriedkov podľa nového správneho rádu a ich porovnaní s predchádzajúcou úpravou. V úvode vymedzujem jednotlivé opravné systémy, podávam definičné znaky opravných prostriedkov a následne pristupujem k samotnej komparácii jednotlivých opravných prostriedkov. Najväčší rozsah venujem odvolaniu, ktoré je najčastejšie uplatňovaným opravným prostriedkom a ktoré prešlo niekoľkými výraznými zmenami.

Ďalej rozoberám rozklad, ktorý je riadnym opravným prostriedkom proti rozhodnutiu, ktoré vydal v prvej inštancii ústredný správny úrad, minister, štátny tajomník ministerstva alebo vedúci iného ústredného správneho úradu.

Okrajovo sa venujem námietkam a odporu, ktoré sú svojou povahou špecifické riadne opravne prostriedky. Ich špecifikum spočíva v tom, že odporom sa možno brániť len proti príkazu. Námietky naopak smerujú iba proti uzneseniam a iným úkonom v exekučnom konaní.

Podrobnejšie ďalej rozoberám obnovu konania a na konci sa venujem aj prieskumnému konaniu, ktoré predstavuje prostriedok dozoru.

1. Úvodné poznámky

1.1 Verejná správa

Verejná správa je ústredným pojmom správneho práva. Podat' definíciu verejnej správy je pre teóriu správneho práva zložitá. Vychádza sa preto z obecnjšieho pojmu správa. Vymedzenie pojmu správa podáva už *J. Pražák*, ktorý ju definoval ako „*činnosť nesúcu sa za trvalým účelom riadiť tie ktoré záležitosti*“.¹ Správou rozumieme teda nejakú činnosť, ktorá je spojená s riadením (vedením) a smeruje k dosahovaniu určitých cieľov. Podľa toho, aké ciele sú činnosťou sledované, rozlišujeme správu verejnú a správu súkromnú.

Verejná správa je činnosťou, ktorá je vykonávaná vo verejnom záujme. Verejný záujem môžeme charakterizovať ako opak záujmu súkromného, ktorý predstavuje obecne či verejne prospešné záujmy, ktorých nositeľmi sú bližšie neurčené, aspoň rámcovo determinované okruhy či spoločenstva osôb ako verejnosť.² Jedná sa o činnosť prevažne vrchnostenskú.³ Na rozdiel od správy súkromnej je verejná správa viac viazaná právom než správa súkromná.⁴ Nositeľov vrchnostenskej verejnej správy zaväzuje čl. 2 ods. 2 LZPS: „*Štátnu moc je možné uplatňovať len v prípadoch a v medziach stanovených zákonom, a to spôsobom, ktorý stanoví zákon.*“⁵

V minulosti sa termín verejná správa nepoužíval a namiesto neho sa uplatňoval pojem štátna správa. Jediným nositeľom verejnej správy bol štát a vykonával ju prostredníctvom štátnych orgánov. Ako poznamenáva D. Hendrych: „*Socialistický štát tým zreteľne dával najavo, že jedine štát a jeho orgány sú spôsobilé a oprávnené dbať o obecné blaho (verejný záujem). Tým poprel možnosť existencie občianskej spoločnosti, ktorá sa mimo iného vyznačuje tým, že správu vecí verejných môžu vykonávať aj iné subjekty, než je štát*“.⁶ Dnes už štát nie je jediným nositeľom verejnej správy. Výkon verejnej správy je prenesený aj na iné subjekty. Významnú úlohu pri

¹ PRAŽÁK, J. *Právo veřejné. Díl druhý: Právo správní*. Praha, 1905, s. 1

² PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání, Masarykova univerzita a Doplněk, Brno, 2004. s. 52

³ HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání*. Praha : C.H.Beck, 2003, s. 5

⁴ POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno : Československý akademický spolek Právnick, 1946, s. 24

⁵ Podobne podľa čl. 2 ods. 3 Ústavy štátna moc slúži všetkým občanom a je možné ju uplatňovať len v prípadoch , v medziach a spôsobmi, ktoré stanoví zákon. Tým je vyjadrená zásada legality správy, ako činnosti, ktorá je a musí byť podriadená zákonu. Zákonom sa rozumie jednak zákon „bežný“, tak aj zákon ústavný.

⁶ HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo...*, cit. dielo, s. 4

výkone verejnej správy dnes zohrávajú popri štátnych orgánoch najmä orgány územnej samosprávy, ale aj iné právnické a fyzické osoby.⁷

Správa súkromná je na rozdiel od správy verejnej vykonávaná v súkromnom záujme a je spájaná s ekonomickou a hospodárskou činnosťou fyzických a právnických osôb a jej cieľom je realizácia vlastných záujmov takýchto osôb.

Čo sa týka samotného pojmu verejná správa, tak pod týmto označením rozumieme buď určitý druh činnosti (spravovanie) alebo inštitúciu (organizáciu, úrad), ktorá verejnú správu vykonáva.⁸

Podľa **materiálneho (funkcionálneho) pojatia**, ktoré kladie dôraz na činnosti, ktoré vykonávajú štátne alebo iné verejné inštitúcie, je verejná správa takou činnosťou, ktorá nie je svojím obsahom ani činnosťou zákonodarnou ani súdnou.⁹ Takýto druh činnosti sa určuje buď pozitívnym alebo negatívnym vymedzením.

Pozitívne vymedzenie verejnej správy je založené na popise správnych úkonov a ich zovšeobecnení metódami právnej vedy. Takéto vymedzenie je ako uvádza *D. Hendrych*¹⁰ problematické: „*problém tohto prístupu je v tom, že objem a formy správnej činnosti sa menia v závislosti na úlohách, ktoré sa verejnej správe prisudzujú,*“ a ďalej uzatvára, „*nedostatkom pozitívnych definícií je to, že sú všeobecné, abstraktné alebo čiastkové a popisné a kvôli tomu málo použiteľné*“.

Teória správneho práva definuje verejnú správu negatívnym vymedzením, keď sa využíva tzv. metóda substrakcie (metóda odčítania). Vychádza sa z del'by štátnej moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu. Podstatou je fakt, že oveľa jednoduchšie a jednoznačnejšie sa dá určiť, čo je moc zákonodarná a moc súdna. Verejnou správou podľa materiálneho pojatia budú teda tie činnosti, ktoré nie je možné označiť ako zákonodarstvo a súdnictvo.

Formálne pojatie verejnej správy kladie dôraz na inštitúcie, ktoré majú pôsobnosť a právomoc riešiť verejné úlohy, pokiaľ nie sú prikázané parlamentu alebo

⁷ S delegáciou výkonu verejnej správy počíta § 1 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správni rád, rovnako aj § 4 ods. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní rád správni.

⁸ HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo...*, cit. dielo, s. 6

⁹ HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo...*, cit. dielo, s. 6

¹⁰ HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo...*, cit. dielo, s. 6

súdom.¹¹ Podľa tohto pojatia definuje J. Hoetzel správu ako činnosť orgánov označených ako správne úrady.¹²

1.2 Správne právo

Správne právo je tá časť právneho poriadku, ktorá upravuje verejnú správu. Je to súbor verejnoprávných noriem, ktoré upravujú organizáciu a činnosť verejnej správy¹³ a vzťahy, ktoré vznikajú pri jej výkone medzi nositeľmi verejnej správy na jednej strane a fyzickými alebo právnickými osobami na strane druhej.¹⁴

Správne právo je súčasťou práva verejného. Pre verejné právo je charakteristické, že rozhodujúce sú právne akty orgánov verejnej moci. Jeden z účastníkov právneho vzťahu vystupuje voči druhému z pozície verejnej zvrchovanej moci a môže jednostranne ukladať povinnosti druhému. Verejný záujem v správnom práve prevažuje nad záujmom súkromným. Správne právo je tvorené veľkým množstvom predpisov rôznej právnej sily. Nejedná sa o odvetvie práva, ktoré by bolo kodifikované.

Správne právo sa zvyčajne člení na obecnú časť a zvláštnu časť. ***Obecná časť správneho práva*** zahŕňa zásady, základné pojmy a právne inštitúty, ktoré platia pre celú verejnú správu. Obsahuje všetko spoločné, typické a obecne platné.¹⁵

Zvláštna časť správneho práva je tvorená hmotnoprávnou úpravou v jednotlivých správnych odvetviach. Jedná sa o pomerne rozsiahlu právnu úpravu, ktorá je upravená v predpisoch rôznej právnej sily. Zaraďujeme sem napr. stavebné právo, živnostenské právo, školstvo, zdravotníctvo, požiarnu ochranu, vodné právo.

Ďalším z možných členení správneho práva je delenie na ***správne právo hmotné***, ktoré obsahuje normy regulujúce činnosť správnych orgánov. Vedľa toho rozlišujeme ***správne právo procesné***, ktoré býva vnímané jednak v širšom význame ako komplex noriem správneho práva, ktoré upravujú pôsobnosť a organizáciu správnych orgánov a

¹¹ HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo...*, cit. dielo, s. 7

¹² HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná. 2. přepracované vydání*. Praha : Melantrich a.s., 1937, s. 14

¹³ Správne právo je vlastne právnym poriadkom verejnej správy

¹⁴ HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo...*, cit. dielo, s. 16

¹⁵ HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo...*, cit. dielo, s. 21

konanie pred nimi a jednak v užšom význame, ako právnu úpravu správneho konania vo veciach externého rozhodovania správnych orgánov.

1.3 Správne konanie

Správne konanie je postup správneho orgánu, ktorého účelom je vydanie rozhodnutia, ktorým sa v určitej veci zakladajú, menia alebo rušia práva a povinnosti menovite určených osôb, alebo ktorým sa v určitej veci prehlasuje, že takáto osoba práva alebo povinnosti má alebo nemá (§ 9 zákona č. 500/2004 Sb. – Správni řád). Správne konanie teda upravuje postup pri rozhodovacej činnosti správnych orgánov, ktorého cieľom má byť vydanie rozhodnutia. Tento postup upravujú procesné normy správneho práva. Súčasťou správneho konania je aj prieskumné konanie, ktoré slúži k náprave nezákonného postupu správneho orgánu alebo náprave rozhodnutia vydaného v správnom konaní. Ďalšou zo súčastí správneho konania je konanie vykonávacie.

Žiaden proces sa nezaobíde bez procesných subjektov. **Procesnými subjektmi** sú jednak nositelia verejného záujmu (správne orgány) a jednak účastníci konania. **Procesné subjekty** svojou činnosťou ovplyvňujú priebeh správneho konania. K tomu sú procesné subjekty vybavené procesnými právami a povinnosťami. Správne orgány autoritatívne rozhodujú o právach a povinnostiach účastníkov konania. V závere správneho konania je jeho výsledok vyjadrený v podobe individuálneho správneho aktu (rozhodnutia). Rozhodovanie v rámci správneho konania je výkonom verejnej správy, treba však povedať, že ide iba o jednu z činností správnych orgánov, lebo nie každá činnosť má povahu rozhodovania o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb. Rovnako aj nový SpŘ už neupravuje iba proces vydávania rozhodnutí v rámci správneho konania, ale je procesným základom aj pre iné postupy správnych orgánov pri výkone verejnej správy.

Správne konanie sa člení na tzv. obecné správne konanie a na tzv. zvláštne správne konanie.

Obecné správne konanie je s účinnosťou od 1. 1. 2006 upravené zákonom č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správni řád). Úprava správneho konania je zaradená do časti druhej a tretej nového správniho řádu. Správne orgány budú postupovať v správnom konaní podľa správniho řádu, pokiaľ zvláštny predpis nestanoví niečo iné,

ako to vyplýva z ustanovenia § 1 odst. 2 nového správneho rádu, že tento zákon alebo jeho jednotlivé ustanovenia sa použijú, ak nestanoví zvláštny zákon iný postup.

Zvláštne správne konanie je upravené v hmotnoprávných právnych predpisoch správneho práva, ktoré upravujú odlišné procesné postupy správnych orgánov od obecnej úpravy. Medzi takéto predpisy patrí napr.: zák. č. 183/2006 Sb., o územnom plánovaní a stavebnom ráde (stavebný zákon), zák. č. 200/1990 Sb., o prešupcích.

1.4 Historický vývoj právnej úpravy správneho konania

Na našom území nemá právna úprava správneho konania dlhú tradíciu. Začiatok právnej úpravy správneho konania sa datuje v dobe Rakúsko – Uhorskej monarchie a súvisí so vznikom správneho súdництва v roku 1875. Na základe článku XV. Základného zákona č. 144/1867 ř.z. o moci sudcovskej, ktorý obsahoval zmocnenie k vydaniu zákona, ktorým by bola stanovená pôsobnosť správneho súdu. Samotné zriadenie správneho súdu sa uskutočnilo až v roku 1875. Význam správneho súdництва spočíval v tom, že pravidla správneho konania boli vytvárané judikatúrou správneho súdu, ako uvádza aj M. Kopecký: „*judikatúra správneho súdu tak mohla vytvoriť aspoň rámcový systém pravidiel správneho konania*“.¹⁶ Na judikatúru rakúskeho správneho súdu nadviazal po roku 1918 Najvyšší správny súd v Československu.

Po vzniku samostatnej Československej republiky v roku 1918 bolo správne konanie po dobu takmer štyridsať rokov upravené v podzákonnej forme. Prvým predpisom na území Československa, ktorý upravoval správne konanie bolo ***vláadne nariadenie č. 8/1928 Sb., o konaní vo veciach náležiacich do pôsobnosti politických úradov (správne konanie)***. Vláadne nariadenie v podstate vychádzalo z predchádzajúcej kvalitnej judikatúry rakúskeho správneho súdu. Zdrojom ďalej bola judikatúra československého Najvyššieho správneho sudu, ktorá nadväzovala na judikatúru rakúskeho správneho súdu. Inšpiráciou bola rovnako aj prijatá právna úprava správneho konania v Rakúsku.

V roku 1955 bolo k 1. 7. 1955 nariadenie č. 8/1928 Sb. zrušené a nahradené novým ***vládnym nariadením č. 20/1955 Sb., o konaní vo veciach správnych (správni řád)***. Toto vláadne nariadenie nastolilo nový trend, ktorý sa vyznačoval postupným

¹⁶ KOPECKÝ, M. in HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání*. Praha : C.H.Beck, 2003, s. 302

zostručňovaním právnej úpravy. Pre vtedajší režim bola vhodnejšia procesná úprava, ktorá by v čo najmenšej miere regulovala a obmedzovala činnosť štátnych orgánov. Samozrejme takýmto predstavám odporovala podrobná úprava, akú predstavovalo vládne nariadenie z roku 1928 a ktorá by verejnej správe stanovovala jasne definované hranice činnosti.

V roku 1960 je prijatá nová Ústava ČSSR a rovnako aj **vládne nariadenie č. 91/1960 Sb., o správnom konaní**. Proces zoštieňovania právnej úpravy pokračoval. Výsledkom bola mimoriadne stručná norma, ktorá obsahovala iba 36 paragrafov a ktorej úroveň bola nízka.¹⁷

V roku 1967 bol Národným zhromaždením ČSSR schválený a následne publikovaný **zákon č. 71/1967 Sb., o správnom konaní (správni řád)**. Účinnosť nadobudol 1. 1. 1968. Správni řád bol teda prijatý prvýkrát vo forme zákona. M. Kopecký¹⁸ uvádza k tomu, že „na rozdiel od predchádzajúcich kodifikácií správneho konania, bol tento správni řád prijatý vo forme zákona, čím boli prekonané predchádzajúce predstavy o tom, že by si pravidla správneho procesu mala upravovať sama správa iba formou podzákonných nariadení“. Jednalo sa o kvalitnú právnu úpravu, ako uvádza R. Ondruš „až na terminológiu vtedajší zákonodarca upravil nadčasovou formou správne konanie tak, že táto právna úprava platí bez zásadných zmien už viac než 36 rokov, keď bez akejkoľvek zmeny prečkala aj udalosti roku 1989 a prvýkrát bola nepriamo novelizovaná až po 30 rokoch v súvislosti so zrušením všeobecného dozoru prokuratúry a jej protestov“.¹⁹

Novelizácií sa správni řád dočkal až v roku 2000 a je potrebné podotknúť, že išlo skôr o novely technického charakteru, než o novely vecné, ktoré by menili obsah zákona nejakým dramatickým spôsobom. Správni řád z roku 1967 je účinný po novelách na Slovensku dodnes.

2. Nový správni řád

¹⁷ Dôvodová správa k návrhu nového správniho řádu hodnotí jeho úroveň ako „deklasujúcu“. Sněmovní tisk č. 201.

¹⁸ KOPECKÝ, M. in HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo...*, cit. dielo, s. 304

¹⁹ ONDRUŠ, R. *Správni řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha : Linde Praha, a.s., 2005, s. 9

2.1 Cesta k novej právnej úprave

Po roku 1989 sme sa vydali na cestu demokratizácie našej spoločnosti a s tým spojených reforiem, ktoré zasiahli mimo iného i verejnú správu. Reforma verejnej správy prebiehala v niekoľkých etapách. Primárne sa jednalo o reformu územnej verejnej správy, ktorá priniesla revitalizáciu obci na samosprávnych princípoch v roku 1990 a ustanovenia krajských samospráv v roku 2000. Následne pokračovala tzv. druhá etapa územnej reformy verejnej správy, na konci ktorej bolo ukončenie činnosti okresných úradov k dňu 31. 12. 2002 a s tým spojené prevedenie ich agendy čiastočne na obce a čiastočne na kraje. Tretia etapa bola zameraná na reformu správneho konania v spojení s reformou správneho súdnictva.²⁰

Tomuto reformnému procesu sa teda nevyhla ani obecná úprava správneho konania. V radoch odbornej verejnosti sa rozchádzali názory na to, ako by mala reforma správneho konania vyzerat'. Tieto „*názorové tábory*“ je možné rozdeliť do dvoch skupín. Jedna z nich, ktorá žiadala vydanie úplne nového zákona a druhá skupina, ktorej postačovala novela účinného správneho rádu. Na strane jednej sa objavovali názory pre zachovanie starého zákona, z dôvodu jeho jednoduchosti a stručnosti, ktorá je určitou výhodou, pretože správny rád je zákon, s ktorým pracujú väčšinou laici a nie právnici. K tomu uvádza napríklad J. Němec: „*Terajšia úprava je pritom nepochybne pre laickú občiansku verejnosť veľmi zrozumiteľný a hlavne jednoduchý. Práve kúzlom jednoduchosti a dostupnosti a pochopiteľnosti je nespornou výhodou terajšej právnej úpravy*“.²¹

V podobnom duchu obhajoval výhody správneho rádu z roku 1967 R. Ondruš: „*jeho stručnosť a univerzálna pochopiteľnosť prakticky všetkými jeho užívateľmi bola obdivuhodná a predstavovala svojou jednoduchosťou a výstižnosťou právnej úpravy umelecké dielo legislatívneho procesu*“.²²

Na strane druhej to boli názory, ktoré požadovali vydania úplne nového predpisu.²³ Hlavným negatívom bola medzerovitosť a stručnosť starého správneho rádu.

²⁰ PRŮCHA, P. Správní právo procesní na rozcestí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2005, č. 3, s. 279

²¹ NĚMEC, J. Nový správní řád nebo pouze novela? *Právní rádce*, 2003, č. 7, s. 78. Ďalej k tomu napr. NĚMEC, V. Novela správního řádu nebo nový správní řád? *Správní právo*, 1994, č. 5, s. 259 – 265.

²² ONDRUŠ, R. *Správní řád...*, cit. dielo, s. 7

²³ K nedostatkom starého správneho rádu a východiskám novej úpravy porovnaj napr. STAŠA, J. Potreba nového správneho rádu a východiska jeho prípravy. *Správní právo*, 1997, č. 3 – 4, s. 189 - 195

Ďalším negatívnym javom bola existencia veľkého množstva odchýlok v zvláštnych zákonoch vo vzťahu k správnému rádu, ktoré oslabovali jeho postavenie, ako obecného základu správneho konania.

Tieto nedostatky boli pred rokom 1989 odstraňované prostriedkami stojacimi mimo právo. Takéto riešenie však už nebolo únosné po roku 1989, hlavne v súvislosti s prijatím Listiny základných práv a slobôd a Ústavy Českej republiky. Na základe týchto dvoch noriem musí výkon štátnej moci vychádzať zo zákonného základu.²⁴

V rozpore so zásadou legality verejnej správy boli najmä úpravy v zvláštnych zákonoch, ktoré vylučovali aplikáciu obecnej úpravy správneho konania bez toho, aby obsahovali vlastnú procesnú úpravu alebo na obecnú úpravu správneho konania výslovne neodkazovali, aj keď bolo jasné, že sa jedná o úpravu rozhodovania v rámci správneho konania. Problematike takýchto úprav sa venoval aj Ústavný súd ČR²⁵, keď konštatoval, že vylúčenie obecných predpisov o správnom konaní zakladá jednak nedostatok zákonného základu, tak aj medzí a spôsobov pre výkon štátnej moci. Vzhľadom k neexistencii inej právnej úpravy daného konania sú ustanovenia vylučujúce použitie správneho rádu bez náhrady v rozpore s už spomínanou zásadou legality správy vyjadrenou v Ústave a Listine. Rovnako sa takéto úpravy dostávajú do rozporu s právom každého domáhať sa stanoveným postupom svojich práv u nezávislého a nestranného súdu a v stanovených prípadoch u iného orgánu.²⁶

V roku 1998 sa vláda ČR zaviazala v programovom vyhlásení prijať reformu správneho konania, ktorá by nadväzovala na reformu správneho súdnictva.

Vláda predložila vládny návrh správneho rádu²⁷ Poslaneckej snemovni Parlamentu ČR dňa 1. 10. 2001. Návrh bol však zamietnutý tesnou väčšinou. Tento návrh správneho rádu bol v odborných kruhoch kritizovaný pre svoju prílišnú komplikovanosť: „*Nedá sa poprieť, že návrh správneho rádu bol koncipovaný nadmieru ambiciózne, snažil sa postihnúť i skôr len výnimočné procesné inštitúty (upravené zatiaľ iba v zvláštnych zákonoch), takže pôsobil ako pokus o akúsi učebnicu procesného práva správneho, a bez presvedčivých dôvodov zavádzal niektoré nové pojmy a inštitúty, čím*

²⁴ K tomu porovnaj čl. 2 ods. 3 Ústavy a čl. 2 ods. 2 Listiny.

²⁵ Porovnaj nález Ústavného súdu ČR č. 3/1997 Sb., vo veci návrhu na zrušenie časti ustanovenia § 90 ods. 1 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochrane prírody a krajiny, v znení neskorších predpisov

²⁶ Porovnaj čl. 36 ods. 1 Listiny

²⁷ PS 2001, sněmovní tisk 1070

vyvolával v kruhoch verejnej správy do istej miery oprávnené obavy. Ani vtedy však nebolo dopredu vylúčené, aby v rámci snemovného prerokovania boli uskutočnené potrebné úpravy, ako sa podarilo u neskoršieho návrhu: *to sa ale tento krát – z dôvodov nie celkom zreteľných – nestalo*“.²⁸

V roku 2003 vláda predložila do Poslaneckej snemovne druhý návrh správneho rádu²⁹ a spolu s ním aj návrh samostatného zákona, ktorým sa menia niektoré zákony v súvislosti s prijatím správneho rádu.³⁰ Zaujímavá je tá skutočnosť, že vláda predložila návrh, ktorý sa veľmi neodlišoval od návrhu z roku 2001, vychádzal z rovnakej koncepcie. Takéto praktiky kritizoval R. Ondruš, ktorý k tomu dodáva: *„predkladateľ opakovane predkladá tu istú, vždy len nepatrne modifikovanú rozsiahlu a zložitú predlohu tak dlho, až poslanci nakoniec vo vývoji pozmeňovacích návrhov stratia prehľad, rezignujú a normu pustia do ďalšieho kola legislatívneho procesu*“.³¹

K ďalšiemu osudu vládneho návrhu v Poslaneckej snemovni V. Mikule poznamenáva: *„Pretože návrh správneho rádu vyvolával v podstate obdobné námietky, ako neúspešný návrh predchádzajúci a očividne i v dôsledku politických postojov opozície bolo jeho prerokovanie v Poslaneckej snemovni značne dramatické, k čomu prispela i okolnosť, že skupina poslancov (zahrnujúca tiež niektorých poslancov zo strany vládnej koalície) podala samostatný návrh novely doterajšieho správneho rádu z roku 1967 (PS 2002, sněmovní tisk 152), takže Poslanecká snemovňa bola postavená pred otázku: iba novela alebo celkom nový správny rád“*?³²

Všetky tri návrhy (návrh správneho rádu, návrh tzv. zmenového zákona a návrh poslaneckej novely súčasného správneho rádu) sa začali prerokovávať v Poslaneckej snemovni 26. 2. 2003. Po prerokovaní bol návrh správneho rádu postúpený ústavnoprávnemu výboru a rovnako aj výboru pre verejnú správu. Oba výbory potom predložili svoje pozmeňovacie návrhy. Spolu s ďalšími pozmeňovacími návrhmi bol nakoniec vládny návrh správneho rádu v Poslaneckej snemovni v treťom čítaní prijatý dňa 23. 3. 2004. Poslanecký návrh novely bol mesiac po prijatí vládneho návrhu vzatí späť.

Návrh potom prerokovával 20. 5. 2004 Senát a vrátil ho Poslaneckej snemovni s

²⁸ MIKULE, V. Nový správny rád je konečne na svete. *Právni zpravodaj*, 2004, č. 9, s. 3

²⁹ PS 2003, sněmovní tisk 201

³⁰ PS 2003, sněmovní tisk 202

³¹ ONDRUŠ, R. *Správny rád...*, cit. dielo, s. 10

³² MIKULE, V. *Nový správny rád...*, cit. dielo, s. 3

pozmeňovacími návrhmi. Dňa 24. 6. 2004 Poslanecká snemovňa zákon prijala v znení pozmeňovacích návrhov Senátu a spolu s ním bol prijatý aj tzv. zmenový zákon. Situácia pred schvaľovaním však bola zaujímavá: „*k schváleniu návrhu v znení schválenom Senátom by stačila prostá väčšina, k prekonaniu pozmeňovacích návrhov Senátu by však bolo treba väčšiny kvalifikovanej (najmenej 101 hlasov). Dráma sa však nekonala, keď zástupca vlády S. Gross v oboch prípadoch odporučil pozmeňovacie návrhy Senátu prijať (v prípade správneho rádu šlo skôr o kompromis v záujme jeho prijatia ako celku). Obe návrhy potom boli Poslaneckou snemovňou schválené v znení schválenom Senátom (správni rád 96 hlasov oproti 64 hlasom zo 190 prítomných, podobne i zákon prevádzajúci)*“.³³ Prezident republiky podpísal zákon 27. 7. 2004. Správni rád bol publikovaný dňa 24. 9. 2004 pod č. 500/2004 Sb., správni rád.³⁴ Jeho účinnosť bola stanovená na 1. 1. 2006.

2.2 Obecná charakteristika nového správneho rádu

Už samotný letný pohľad na nový správni rád nám, čo to napovie. Jeho 184 paragrafov je viac než dvojnásobok toho, čo mal starý správni rád (85). Správni rád je rozdelený do ôsmich častí :

1. úvodné ustanovenia
2. obecné ustanovenia o správnom konaní
3. zvláštne ustanovenia o správnom konaní
4. vyjadrenia, osvedčenia, zdelenia
5. verejnoprávne zmluvy
6. opatrenia obecnej povahy
7. spoločné, prechodné a záverečné ustanovenia
8. účinnosť

Nový správni rád teda upravuje niektoré procesné inštitúty, ktoré neboli upravené v predchádzajúcej právnej úprave a niektoré inštitúty upravuje podrobnejšie.

O charaktere nového SpŘ nám mnoho napovie už jeho § 1 ods. 1, ktorý nám hovorí, že SpŘ upravuje postup orgánov moci výkonnej, orgánov územných

³³ MIKULE, V. Nový správni rád..., cit. dielo, s. 4

³⁴ V ten istý deň bol publikovaný pod č. 5001/2004 Sb.; zákon, ktorým sa menia niektoré zákony v súvislosti s prijatím správneho rádu (tzv. zmenový zákon)

samosprávnych celkov a iných orgánov fyzických a právnických osôb, pokiaľ vykonávajú pôsobnosť v oblasti verejnej správy. Na prvý pohľad je zrejmé, že nový SpŘ má oproti starému **väčší rozsah pôsobnosti**. Jedná sa o najvýznamnejšiu zmenu oproti predchádzajúcej právnej úprave. Neupravuje už len správne konanie, ale predmetom úpravy je celá verejná správa. Úprava správneho konania tvorí jeho hlavnú, ale nie jedinú časť.

Nový SpŘ upravuje teda nielen správne konanie, ale celú radu **postupov v rámci výkonu verejnej správy**. Medzi ďalšie typy správnych postupov v novom SpŘ patrí vydávanie tzv. iných právnych úkonov, uzatváranie verejnoprávnych zmlúv, vydávanie tzv. opatrení obecnej povahy a vybavovanie sťažnosti na postup správneho orgánu.

Po vymedzení pôsobnosti správneho rádu nasleduje úprava **základných zásad činnosti správnych orgánov**. Nový správny rád upravuje na rozdiel od predchádzajúceho, ktorý hovoril o základných pravidlách konania, všetky zásady, ktoré sa vzťahujú činnosť správnych orgánov. Význam základných zásad posilňuje aj ustanovenie § 177 ods. 1, podľa ktorého je povinnosťou správneho orgánu dodržiavať ich pri výkone verejnej správy aj v tých prípadoch, keď bude postupovať podľa zvláštneho zákona, ktorý stanoví, že sa správny rád nepoužije, ale sám nebude obsahovať úpravu odpovedajúcu týmto zásadám. Základné zásady činnosti správnych orgánov tak majú univerzálne uplatnenie pri výkone verejnej správy.

Úprava správneho konania je rozdelená do časti druhej a časti tretej nového správneho rádu. **V časti druhej nazvanej obecné ustanovenia o správnom konaní**, sú ako už z názvu vyplýva, upravené inštitúty, ktoré predstavujú kostru správneho procesu. Jedná sa úpravu, ktorá tvorí obecný základ pre postupy správnych orgánov v rámci správneho konania.

V časti tretej nazvanej zvláštne ustanovenia o správnom konaní je obsiahnutá úprava, ktorá predstavuje procesné odchýlky od „obecných“ postupov správnych orgánov v správnom konaní. Jedná sa teda o úpravu, ktorá nie je typická pre každé konanie a bude sa uplatňovať, len v určitých prípadoch. Cieľom zákonodarcu bolo dosiahnutie čo najväčšej miery komplexnosti úpravy správneho konania v novom zákone a tým obmedziť množstvo zvláštnych právnych úprav správneho konania. Do

časti tretej boli zaradené také procesné inštitúty, ktoré boli upravené pred účinnosťou nového správneho rádu v zvláštnych právnych predpisoch.³⁵

Aj napriek takto pojatému charakteru časti tretej, tu nájdeme inštitúty, ktoré sú svojou povahou obecnej povahy. Takým je napríklad inštitút rozkladu, ktorý je riadnym opravným prostriedkom a podľa môjho názoru by mal byť zaradený do časti druhej. Takéto členenie podľa mňa rozdeľuje jednotlivé inštitúty a sťažuje orientáciu v novej úprave.

Takúto úpravu zvláštnej časti považuje V. Sládeček za rozporuplnú, keď konštatuje: „*Ide vskutku o špecifické, nie príliš často používané postupy, a preto by mali (ako doteraz) patriť do zvláštnych úprav a nie do úpravy obecnej (hoci ide o „zvláštnu“ časť). Druhá výhrada súvisí s tým, že tieto zvláštne úpravy (zatiaľ?) vo väčšine zvláštnych zákonov platia a môže tak vzniknúť problém pri aplikácii zvláštnej úpravy za existencie „obecnej zvláštnej“ regulácie*“. Ďalej k tomu dodáva: „*ustanovenia o zvláštnom konaní obsiahnuté v správnom rádu nie je vôbec možné použiť samostatne, vždy musí existovať aj zvláštna úprava*“.³⁶

Štvrtá časť nazvaná vyjadrenia, osvedčenia a zdelenia upravuje tzv. neformálne správne konanie. Táto časť je procesným základom pre vydávanie úkonov, ktoré nezakladajú, nemenia ani nerušia práva resp. povinnosti osôb a ani sa nimi neprehlasuje či určitá osoba práva alebo povinnosti má alebo nemá. Vydávanie týchto úkonov neprebíha v rámci správneho konania, ktoré by končilo vydaním rozhodnutia. Správne orgány nimi nezasahujú priamo do niečích práv alebo povinnosti. Starý správny rádu predpokladal existenciu takýchto úkonov, keď sa podľa ustanovenia § 3 ods. 5 mali použiť ustanovenia o základných pravidlách konania primerane aj na vydávanie osvedčení, posudkov, vyjadrení, doporučení a iných podobných opatrení správnych orgánov. Táto úprava však bola nedostatočná a pred účinnosťou nového správneho rádu vydávali správne orgány takéto úkony bez toho, aby bol proces ich vydávania právnymi predpismi upravený.

Piata časť obsahuje úpravu verejnoprávnych zmlúv. Jedná sa o obecnú

³⁵ K tomu porovnaj zákon č. 501/2004 Sb., ktorým sa menia niektoré zákony v súvislosti s prijatím nového správneho rádu

³⁶ SLÁDEČEK, V., Ke koncepcii správneho rádu. In Všeobecné správne konanie: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie 8. – 9. októbra 2009 Časť – Papiernička/ Zostavovatelia: Juraj Vačok... [et. al.]. – 1.vyd. – Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 22

úpravu týchto zmlúv, ktorá upravuje okrem iného ich náležitosti, druhy, proces uzatvárania, preskúmvanie ich súladu s právnymi predpismi.

Predchádzajúca úprava tento inštitút nepoznala.³⁷ Nový správni rád rozlišuje tri druhy verejnoprávných zmlúv: koordinačné (uzatvárané medzi správnymi orgánmi navzájom), subordinačné (ak to stanoví zvláštny zákon, sú uzatvárané medzi správnym orgánom a osobou, ktorá by bola hlavným účastníkom správneho konania, ak by prebiehalo) a verejnoprávne zmluvy uzatvárané medzi subjektmi, ktoré by boli hlavnými účastníkmi správneho konania, ak by prebiehalo, prípadne medzi tými, ktorí už sú účastníkmi takéhoto konania, môžu uzavrieť verejnoprávnu zmluvu tykajúcu sa prevodu alebo spôsobu výkonu ich práv a povinností.

Šiesta časť opatrenia obecnej povahy obsahuje úpravu správnych aktov, ktoré ako to stanoví § 171 nie sú ani právnym predpisom ani správnym rozhodnutím. Nachádzajú sa na rozhraní individuálnych (konkrétnych) správnych aktov a normatívnych (abstraktných) správnych aktov. Opatrenie obecnej povahy je správnym aktom s konkrétne určeným predmetom (stanovuje práva a povinnosti v konkrétnej veci) a s obecne vymedzeným okruhom adresátov. Jedná sa o celkom nový inštitút v našom právnom poriadku, ktorého zavedenie bolo inšpirované zahraničnými právnymi úpravami. Táto nová úprava ma pomôcť správnym orgánom riešiť situácie, keď neprichádza v úvahu ani vydanie podzákonného právneho predpisu ani správneho rozhodnutia.³⁸ Samotný správni rád necháva zavedenie tohto inštitútu do praxe na zvláštnych zákonoch.³⁹

Siedma časť obsahuje spoločné, prechodné a záverečné ustanovenia. Významná je tu úprava sťažnosti dotknutých osôb proti nevhodnému chovaniu úradných osôb alebo sťažnosti proti postupom správneho orgánu.

3. Pôsobnosť nového správniho rádu

³⁷ Možnosť uzatvorenia takýchto zmlúv vyplývala zo zákona č. 128/2000 Sb.o obcích (obecní zřízení)

³⁸ VEDRAL, J. *Správni rád – Komentář*. Praha : RNDr. IVANA HEXNEROVÁ – BOVA POLYGON, 2006, s. 7

³⁹ Porovnaj § 171 nového SpŘ

3.1 Rozsah pôsobnosti zákona č. 71/1967 Sb.

Pôsobnosťou správneho rádu rozumieme obecné okruhy postupov, na ktoré sa zákon vzťahuje a ďalej vymedzenie subjektov, ktoré sú pre jednotlivé postupy a rozhodovania príslušné.⁴⁰

Pôsobnosť predošlého správneho rádu bola založená na kombinácii pozitívneho a negatívneho vymedzenia. **Pozitívne vymedzoval pôsobnosť** § 1 ods. 1, podľa ktorého sa vzťahoval na konanie, v ktorom rozhodovali národné výbory, ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy, orgány Slovenskej národnej rady a iné orgány štátnej správy o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach občanov a organizácií v oblasti štátnej správy. Predmetom jeho úpravy bolo teda iba správne konanie v oblasti štátnej správy, v ktorom sa rozhodovalo o právnych pomeroch fyzických a právnických osôb. Svojím rozsahom nepokrýval celú verejnú správu, ale iba jej časť, ktorá bola vykonávaná orgánmi štátnej správy.

Pôvodne sa **nevzťahoval** na rozhodovacie procesy **v oblasti samosprávy (územnej ani záujmovej)**. Tato skutočnosť má svoje korene v dobe, kedy bol správny rád prijatý. V tomto období sa výkon verejnej správy stotožňoval so správou štátnou, lebo sa nepočítalo s inými formami výkonu verejnej správy.⁴¹

Dobe vzniku zákona je poplatná aj terminológia, ktorú zákonodarca použil. Pod pojmom „**občan**“ dnes rozumieme fyzickú osobu a termín „**organizácia**“ vymedzuje ostatné subjekty vedľa občanov a je totožný s pojmom právnická osoba, ku ktorému sa naša legislatíva vrátila po roku 1989.⁴²

Pod pojmom „**právom chránený záujem**“ je možné zaradiť napr. záujmy, ktoré môžu hájiť občianske združenia v konaniach, ktoré sa môžu dotýkať záujmov ochrany prírody a krajiny. Aj takému účastníkovi, ktorý háji právom chránené záujmy, bez toho, aby sa konanie dotýkalo jeho subjektívnych práv a povinností, náležia v konaní všetky práva a povinnosti procesné.⁴³

Môžeme teda zhrnúť, že z hľadiska vecnej pôsobnosti upravoval starý správny rád vlastne **iba správne konanie**, teda činnosť správnych orgánov, ktorá smerovala k

⁴⁰ HORZÍNKOVÁ, E. : *Správny právo procesný : 2. aktualizované vydanie*. Praha : LEGES, 2008, s. 32

⁴¹ Bližšie k tomu kapitola 1.1 Verejná správa

⁴² KOPECKÝ, M. in HENDRYCH, D. a kol. *Správny právo...*, cit.dielo, s. 309

⁴³ KOPECKÝ, M. in HENDRYCH, D. a kol. *Správny právo...*, cit. dielo, s. 308

vydaniu správneho rozhodnutia (individuálneho správneho aktu) v rámci správneho konania. Samotný správny rád však počítal aj s úpravou postupov mimo správne konanie, ako to naznačuje § 3 ods. 5, podľa ktorého sa ustanovenia o základných pravidlách konania mali primerane použiť aj pri postupoch, ktorých cieľom bolo vydanie osvedčení, posudkov, vyjadrení, doporučení a iných podobných opatrení, ktoré však neboli upravené v zákone č. 71/1967 Sb. a nemali ani inú ucelenú právnu úpravu. Snahou zákonodarcu bolo, aby aj proces vydávania takýchto iných úkonov, ktoré sa nevydávajú v správnom konaní, prebiehal v rámci určitých pravidiel.⁴⁴

V § 1 zákon č. 71/1967 Sb. ďalej zakladal osobnú pôsobnosť subjektov, ktoré rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach občanov a organizácií. Medzi tieto subjekty správny rád zaradil *národné výbory*⁴⁵, *ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy, orgány Slovenskej národnej rady a iné orgány štátnej správy*. Popri nich to boli aj *orgány štátnych organizácií*, ale iba v prípade, ak im zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach občanov a organizácií v oblasti štátnej správy (§ 1 ods. 2 starého SpŘ). Pre takto vymedzený okruh subjektov zaviedol zákonodarca legislatívnu skratku „*správne orgány*“ (§ 1 ods. 3 starého SpŘ).

Okruh postupov a konaní, na ktoré sa predošlý správny rád nevzťahoval (**negatívne vymedzenie**) obsahoval § 2. Zahŕňal postupy správnych orgánov pri rozhodovaní o právnych pomeroch osôb, ak tieto pomery súvisia s ich podriadenosťou rozhodovaciemu orgánu. Okrem toho sa jednalo o postupy, pri ktorých správne orgány rozhodujú o právnych pomeroch právnických osôb pri správe ich hospodárskej činnosti.

Ďalej sa nevzťahovala predchádzajúca úprava na **prejednávanie a vybavovanie sťažností a podnetov fyzických a právnických osôb**. V týchto prípadoch sa postupovalo podľa vyhlášky č. 150/1958 Ú. 1. o vybavovaní sťažností, oznámení a podnetov pracujúcich. V situáciách, ak bolo zo sťažnosti alebo podnetu zrejmé, že je úplne alebo čiastočne podaním v zmysle správneho rádu, postupovalo sa ďalej podľa úpravy v ňom obsiahnutej. Ak z podnetu bolo zrejme, že je napríklad návrhom na zahájenie správneho konania, pokračovalo sa podľa ustanovení časti tretej starého

⁴⁴ STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správny právo. Obecná časť. 5. rozšírené vydání*. Praha : C.H.Beck, 2003, s. 194.

⁴⁵ Národné výbory boli orgánmi štátnej moci a správy v krajoch, okresoch a obciach (čl. 86 ods. 1 ústavného zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československej socialistickej republiky)

správného rádu, ktorá upravovala priebeh správneho konania.

Ako som už spomínal správni rád nebol počas celej doby účinnosti priamo novelizovaný. Vymedzenie rozsahu osobnej pôsobnosti však výrazne poznačil rok 1989 a zmeny v našej legislatíve, ktoré súviseli so zmenou spoločenských pomerov. Pôvodná úprava rozhodujúcich subjektov sa začala dosť výrazne meniť a výpočet orgánov sa stával postupne „obsoletný“. Príčinou takéhoto stavu boli **nepriame novelizácie v zvláštnych zákonoch**, ktoré postupne rozširovali pôsobnosť starého správneho rádu aj na konania, ktoré prebiehali pred inými subjektmi než boli orgány štátnej správy. Pôsobnosť správneho rádu bola tak rozšírená okrem štátnej správy aj na veľkú časť verejnej správy. Výsledkom bol stav, keď sa správni rád použil aj pri rozhodovaní orgánov, ktoré neboli vymenované v § 1 starého správneho rádu. Zvláštne zákony teda určovali, kedy sa vzťahoval starý správni rád na rozhodovanie iných orgánov verejnej správy v oblasti štátnej správy, resp. v oblasti územnej alebo záujmovej samosprávy a ktoré zároveň neboli výslovne uvedené medzi rozhodujúcimi organmi podľa starého správneho rádu.⁴⁶

Prvou takouto zmenou bolo **zrušenie národných výborov**⁴⁷ k 24. 11. 1990. Pôsobnosť národných výborov prevzali obecné úrady na základe zákona č. 367/1990 Sb., o obciach, ktorý ustanovenia správneho rádu rozšíril aj na rozhodovanie orgánov obcí o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach občanov a organizácií v prenesenej pôsobnosti⁴⁸ a tak isto aj na niektoré rozhodovania v oblasti samostatnej pôsobnosti.⁴⁹ Popri obecných úradoch prevzali pôsobnosť národných výborov aj okresné úrady.⁵⁰ Na túto úpravu neskôr nadviazal v roku 2000 nový zákon o obciach⁵¹, o krajoch⁵² a o hlavnom meste Prahe⁵³. Správni rád sa tak vzťahoval na rozhodovanie v oblasti územnej samosprávy.

⁴⁶ VEDRAL, J. K rozsahu pôsobnosti nového správneho rádu. In *Nový správni rád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha : ASPI, a.s., 2005, s. 19

⁴⁷ Ústavný zákon č. 294/1990 Sb., ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československej socialistického republiky.

⁴⁸ Porovnaj § 64 písm. b) zákona č. 367/1990 Sb., o obciach. Podobné ustanovenie obsahoval v § 31 písm. b) zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze

⁴⁹ Porovnaj § 64 písm. a) zákona č. 367/1990 Sb., o obciach. Podobné ustanovenie obsahoval v § 31 písm. a) zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze

⁵⁰ Zákon č. 425/1990 Sb., o okresných úradoch a ich pôsobnosti, v znení neskorších predpisov.

⁵¹ V § 147 ods. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obciach (obecní zřízení), bolo stanovené kedy sa vzťahuje správni rád na rozhodovanie obce.

⁵² Porovnaj § 94 ods. 1 zákona č. 129/2000 Sb. o krajoch (krajské zřízení)

⁵³ Porovnaj § 119 ods. 1 zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze.

Ďalším zákonom, ktorý priniesol nepriame rozšírenie pôsobnosti starého správneho rádu bol zákon č. 550/1991 Sb., **o všeobecnom zdravotnom poistení**, podľa ktorého sa ustanovenia správneho rádu použijú na konania, ktoré vedú orgány zdravotných poisťovní⁵⁴ podľa tohto zákona.

Pôsobnosť starého správneho rádu bola ďalej rozšírená na **oblasť záujmovej samosprávy**. Vzťahoval sa tak na rozhodovanie profesijných komôr⁵⁵ (napr. Česká advokátska komora, Komora audítorov České republiky, Česká komora architektov) pri výkone verejnej správy.

Pôsobnosť správneho rádu bola rozšírená aj na rozhodovanie burzy cenných papierov pri obchodovaní s cennými papiermi a aj na rozhodovanie niektorých štátnych fondov.

Ďalej bola pôsobnosť správneho rádu rozšírená aj **na fyzické osoby**, ktoré vykonávali štátnu správu na základe zvláštnych zákonov (napr. verejné stráže⁵⁶, finančný arbiter⁵⁷).

Z pôvodného výpočtu rozhodujúcich orgánov tak ostali už len ministerstvá, iné ústredné orgány štátnej správy a iné orgány štátnej správy.

Vecná pôsobnosť starého správneho rádu sa nemenila, tak výrazne ako pôsobnosť osobná. V dobe zrušenia sa predošlý správny rád vzťahoval iba na správne konanie v oblasti štátnej správy a v niektorých prípadoch, stanovených v zvláštnych zákonoch, tiež aj na správne konanie v oblasti územnej alebo záujmovej samosprávy.

Za rozšírenie vecnej pôsobnosti môžeme považovať, ako uvádza J. Vedral⁵⁸, tú skutočnosť, že predošlý správny rád bol vzťahnutý aj na prípady vydávania tzv. záväzných stanovísk dotknutých orgánov. Takéto stanoviska nie sú správne

⁵⁴ Zdravotné poisťovne sú svojou povahou právnické osoby, ktorým bol zverený výkon verejnej správy v rozsahu určenom zvláštnymi zákonmi.

⁵⁵ „Profesijná komora je verejnoprávnu korporáciou vykonávajúcou verejnú správu a ďalšie činnosti. Ak vykonáva verejnú správu, môže ju vykonávať len v prípadoch a v medziach stanovených zákonom, a to spôsobom, ktorý stanoví zákon.“ (Z rozhodnutia Mestského súdu v Prahe Sp. Zn. 28 Ca 152/2001-58 z dňa 2. 4. 2003)

⁵⁶ **Stráž ochrany prírody** podľa § 81 ods. 1 a podľa § 81 ods. 8 pís. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochrane prírody a krajiny; **Myslivecká stráž** podľa § 14 ods. 1 pís. i) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti; **Lesná stráž** podľa § 38 až 39a zákona č. 289/1995 Sb., o leších a o zmene a doplnení niektorých zákonů (lesní zákon); **Rybárska stráž** podľa § 14 až 18 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů změně některých zákonů (zákon o rybářství)

⁵⁷ Rozhoduje niektoré spory medzi účastníkmi finančného trhu podľa § 24 zákona č. 229/2002 Sb., o finančnom arbitrovi

⁵⁸ VEDRAL, J. *Správny rád...*, cit. dielo, s. 22

rozhodnutia, ale slúžia ako podklady pre vydávanie správnych rozhodnutí. Dôvody takéhoto rozšírenie je potrebné hľadať v neexistencii obecnej procesnej úpravy vydávania takýchto záväzných stanovísk.

Naopak významné zúženie pôsobnosti starého správneho rádu priniesol zákon č. 337/1992 Sb., **o správě daní a poplatků**. S účinnosťou od 1. 1. 1993 a na základe § 99 tohto zákona sa nepoužijú ustanovenia správneho rádu na daňové konanie, teda na konanie v oblasti správy daní, poplatkov, odvodov, záloh na tieto príjmy a odvodov za porušenie rozpočtové kázně a postup pri vyberaní a vymáhaní peňažitých plnení uložených správnymi rozhodnutiami, resp. vyplývajúcich priamo zo zákona (§ 1 zákona č. 337/1992 Sb.).

3.2 Pozitívne vymedzenie rozsahu pôsobnosti nového správneho rádu

*Nový správní řád sa použije na postupy orgánov moci výkonnej, orgánov územných samosprávnych celkov a iných orgánov, právnických a fyzických osôb, pokiaľ vykonávajú pôsobnosť v oblasti verejnej správy.*⁵⁹

Oproti predošlej úprave došlo k zmene osobnej pôsobnosti, teda k zmene správnych orgánov, na postup ktorých sa nový správní řád použije. Je potrebné podotknúť, že v skutočnosti sa však nejedná až o tak výraznú zmenu. Ako som naznačil v predošlej podkapitole, osobná pôsobnosť správneho rádu z roku 1967 bola rozširovaná prostredníctvom nepriamych noviel v zvláštnych zákonoch. Tento proces však prebiehal bez priamej novelizácie predošlého správneho rádu. V dobe zrušenia predošlého správneho rádu už teda jeho úvodne ustanovenia neodpovedali skutočnému právnemu stavu. Táto skutočnosť sa však prejavovala aj v iných ustanoveniach starého správneho rádu.⁶⁰ Z tohto dôvodu môžeme považovať vymedzenie osobnej pôsobnosti nového správneho rádu za reakciu na zmeny, ktorými prešla organizácia verejnej správy.

Pre všetky tu uvedené orgány zaviedol nový správní řád **legislatívnu skratku správny orgán**. Jej zavedenie možno považovať za prínosné a rozumné, rovnako ako to uvádza J. Vedral: „*a to z dvoch dôvodov, jednak preto, že pojem správny orgán (inými slovami „orgán verejnej správy“)* je významovo a obsahovo širší než pojem správny úrad (správnym úradom sú v zmysle čl. 79 ods. 1 Ústavy iba orgány moci výkonnej,

⁵⁹ § 1 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁶⁰ VEDRAL, J. *Správní řád...*, cit. dielo, s. 21.

teda orgány štátu, ktorým je zverený výkon štátnej správy) a jednak preto, že pojem „správny orgán“ používa ako legislatívnu skratku v obdobnom prípade rovnako aj súdny rád správni⁶¹ a nebolo by pre verejnú správu vhodné vnášať do už tak rozkolísanej terminológie správneho práva ďalší chaos“.⁶²

Opačné stanovisko zastáva R. Ondruš: „v rozpore s ustálenou právnou teóriou platnou do doby kodifikácie správneho práva zavádza správni rád pre účely vlastnej aplikácie pre správne úrady nové označenie správny orgán, a to aj napriek tomu, že zostávajúce normy správneho práva tento termín nepoužívajú. Pojem „správny orgán“ je použitý zákonodarcom výlučne ako legislatívna skratka iba pre správni rád a nemá obecný dopad do teórie správneho práva.“⁶³

Predchádzajúci správni rád tak isto vymedzoval pojem správny orgán (§ 1 ods. 3 zákona č. 71/1967 Sb.), ale rozumel pod ním národné výbory, ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy, orgány Slovenskej národnej rady, iné orgány štátnej správy (§ 1 ods. 1 zákona č. 71/1967 Sb.) a ďalej orgány štátnych organizácií, ak im zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach občanov a organizácií v oblasti štátnej správy (§ 1 ods. 2 zákona č. 71/1967 Sb.)

Orgánom moci výkonnej sú ministerstvá⁶⁴, iné ústredné správne úrady s celoštátnou pôsobnosťou riadene vládou⁶⁵, iné správne úrady s celoštátnou pôsobnosťou riadene ministerstvom⁶⁶, územné odborné správne úrady⁶⁷.

Nejasnosti sa vyskytujú pri otázke, či sa správni rád vzťahuje aj na **vládu** a

⁶¹ Pojem správny orgán používajú pre potreby vlastnej aplikácie aj iné právne predpisy. Podľa § 4 ods. 1 písm. a) zákona č. 150/200 Sb., súdny rád správni sú správnymi orgánmi orgány moci výkonnej, orgány územne samosprávnych celkov a fyzické a právnické osoby alebo aj iné orgány, ak im bolo zverené rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Podľa § 244 ods. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský súdny rád sú medzi správne orgány zaradené orgány moci výkonnej, orgány územných samosprávnych celkov, orgány záujmových alebo profesijných samospráv, prípadne aj zmierovacie orgány zriadené podľa zvláštneho právneho predpisu.

⁶² VEDRAL, J. *Správni rád...*, cit. dielo, s. 23

⁶³ ONDRUŠ, R. *Správni rád...*, cit. dielo, s. 29

⁶⁴ Ministerstvá sú ústredne orgány štátnej správy. V čele každého ministerstva je člen vlády (§ 1 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů)

⁶⁵ Spolu s ministerstvami tvoria organizačnú sústavu ústrednej štátnej správy. Vymenované sú v § 2 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, napr. Český statistický úrad, Český báňský úrad, Úrad pre ochranu hospodárskej súťaže.

⁶⁶ Napr. Česká obchodná inšpekcia, Česká inšpekcia životného prostredia, Česká školská inšpekcia

⁶⁷ Napr. úrady práce, obvodné banské úrady, krajské hygienické stanice

prezidenta republiky. Ústava České republiky ich poníma ako súčasť moci výkonnej. Podľa J. Vedrala: „*orgánmi moci výkonnej sú formálne právne tiež prezident republiky a vláda, na výkon ich pôsobnosti sa správni rád s ohľadom na ich Ústavou dané postavenie v rámci výkonnej moci a tiež s ohľadom na účel správneho rádu a charakter pravidiel obsiahnutých v správnom rádu vzťahovať nebude*“.⁶⁸

Funkcia vlády spočíva v politickom vedení správy a k tomu dodáva V. Sládeček, že už samotný spôsob ustanovenia vlády a podmienok potrebných pre jej vznik, spojených s nutnosťou získania dôvery, nasvedčuje tomu, že vláda je hlavne orgánom politickým, ktorý plní niektoré výkonné funkcie (nie typický správne), ale hlavne plní funkcie politické.⁶⁹ Nový správni rád však obsahuje ustanovenia, ktoré zakladajú pôsobnosť vlády.⁷⁰ Od toho je potrebné odlišovať prípady, keď zvláštny zákon⁷¹ dáva vláde oprávnenie vydávať rozhodnutia, pri vydávaní ktorých sa správni rád použije.

Čo sa týka postavenia prezidenta republiky zaujímavý je názor Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, podľa ktorého je potrebné považovať prezidenta republiky za správni úrad *sui generis* a to v prípade pokiaľ menuje sudcov.⁷²

Medzi orgány moci výkonnej sa zaraďuje aj **Polícia ČR**, a to v prípade, ak rozhoduje v správnom konaní (napr. podľa zákona o zbraniach a strelive⁷³).

Správnymi orgánmi sú ďalej orgány **územných samosprávnych celkov**, ktorými sú orgány obcí, orgány krajov, orgány mestských častí (obvodov) štatutárnych miest a mestských častí hlavného mesta Prahy. Správnym orgánom však nie je odbor

⁶⁸ VEDRAL, J. *Správni rád...*, cit. dielo, s. 25

⁶⁹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správni právo*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 209

⁷⁰ Takým je ustanovenie § 136 ods. 6, ktoré zakladá pôsobnosť vlády v prípadoch riešenia rozporov medzi správni orgánmi, ktoré sú súčasťou moci výkonnej.

⁷¹ Porovnaj § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochrane prírody a krajiny

⁷² „*Prezident republiky je v našich podmienkach súčasťou moci výkonnej, pričom v rámci právomoci prezidenta republiky vymedzených Ústavou je možné, ale súčasne i nutné, líšiť tie právomoci, ktoré majú povahu a realizujú sa vo forme správnych úkonov (úkonov v oblasti verejnej správy) a odpovedajú postaveniu prezidenta ako „správneho úradu“ sui generis, a tie právomoci, ktoré majú povahu a realizujú sa vo forme ústavných aktov a odpovedajú postaveniu prezidenta ako „ústavného činiteľa“.* V posudzovanej veci (právomoc menovať sudcov) sa podľa názoru Najvyššieho správneho súdu jedná o právomoc prezidenta republiky, realizácia ktorej má povahu i formu správnych úkonov (na rozdiel od ústavných aktov, kam spadá napr. zastupovanie štátu navonok, zjednávanie a ratifikácia medzinárodných zmlúv, právomoc zvolávať zasadania Poslaneckej snemovne, rozpustiť Poslaneckú snemovňu, podpisovať zákony, apod.). *Prezident republiky vystupuje ako správni úrad tam, kde sú súčasne splnené dve podmienky, a to, keď výkon danej právomoci je viazaný zákonom a ďalej, keď jeho rozhodnutie pri výkone takejto právomoci zasahuje do verejných subjektívnych práv konkrétnych osôb.*“ [rozsudok Najvyššieho správneho súdu z dňa 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005 - 35, www.nssoud.cz.]

⁷³ Podľa § 74 zákona č. 119/2002 Sb.

obecného alebo krajského úradu vo vzťahu k inému odboru toho istého obecného alebo krajského úradu.⁷⁴

Skutočnosť, že sa nová úprava vzťahuje aj na územne samosprávne celky, sa prejavuje aj v tom, že nový správni rád obsahuje v niektorých ustanoveniach odlišný postup v prípade orgánov samosprávy. Dôvodom takejto úpravy je potreba ochrany pred zásahmi do ústavne zaručeného práva na samosprávu (napr. odvolací správny organ nemôže zmeniť odvolaním napadnuté rozhodnutie, ktoré vydal v samostatnej pôsobnosti orgán územného samosprávneho celku).

Ďalšiu kategóriu správnych orgánov v zmysle § 1 ods. 1 nového zákona tvoria tzv. **iné orgány**, kde patria tzv. nezávislé správne orgány (napr. Úrad pre ochranu osobných údajov, Najvyšší kontrolný úrad, Rada pre rozhlasové a televízne vysielanie). Pojem „iné orgány“ predstavuje poistku, pre prípad, ak by subjekt, ktorému bola zverená pôsobnosť v oblasti verejnej správy nebolo možné zaradiť pod ostatné kategórie rozhodujúcich orgánov, na postupy ktorých sa použije nový správni rád⁷⁵.

Medzi **právnické osoby vykonávajúce pôsobnosť v oblasti verejnej správy**, na ktoré sa nový správni rád vzťahuje patria profesijné komory⁷⁶, burza cenných papierov⁷⁷, štátne fondy⁷⁸, stanice technickej kontroly.

Na základe odkazov v zvláštnych zákonoch, sa na rozhodovanie profesijných komôr vzťahoval už aj predošlý správni rád. Niektoré zákony, upravujúce právne postavenie profesijných komôr, však svoj vzťah k správniému rádu neupravovali. Výsledkom toho bolo, že sa na rozhodovanie orgánov týchto profesijných komôr sa správni rád nevzťahoval. Na základe § 1 ods. 1 nového správniého rádu a prechodných ustanovení sa na takéto komory už vzťahuje.⁷⁹

Fyzickými osobami, ktorým je zverený výkon verejnej správy na základe zvláštnych zákonov a na ktoré sa vzťahuje nový správni rád, sú tzv. verejné strážne, finančný arbiter, notári.⁸⁰

⁷⁴ VEDRAL, J. *Správni rád...*, cit. dielo, s. 27

⁷⁵ VOPÁLKA, V. In HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo. Obecná časť. 7. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 372

⁷⁶ Napr. advokátov, lekárov, audítorov

⁷⁷ Burza cenných papierov je príkladom toho, že sa nový správni rád vzťahuje aj na právnické osoby súkromného práva, a to v prípade, ak vykonávajú posobnosť v oblasti verejnej správy.

⁷⁸ Napr. Vinársky fond, Porovnaj § 31 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradníctve a vinárstve.

⁷⁹ VEDRAL, J. *Správni rád ...*, cit. dielo, s. 29

⁸⁰ Zákon č. 358/2004Sb., o notáriach a jejich činnosti (notársky rád)

Z hľadiska vecnej pôsobnosti sa nový správni rád nevzťahuje už len na rozhodovanie v správnom konaní, ale použije sa na „**všetky postupy správnych orgánov v oblasti verejnej správy, a to v prípade, ak sú takéto postupy výkonom verejnej moci**“.⁸¹ Rozsah činnosti, na ktoré sa vzťahuje nový správni rád súhrne označuje pojmom „**postup**“, ale oproti úprave minulej sa nevzťahuje len na „**postupy v správnom konaní**“, ale aj na **d’alšie postupy v oblasti verejnej správy**. Jedná sa o obecný kódex činnosti resp. procesných foriem verejnej správy.⁸²

Rozsah vecnej pôsobnosti je tak omnoho širší, ako tomu bolo v predošlej právnej úprave. Nejedná sa teda už len o vydávanie rozhodnutí v správnom konaní (na správne konanie v užšom slova zmysle), ale ako konštatuje aj dôvodová správa k vládneho návrhu: „*jeho pôsobnosť sa vzťahuje na všetky postupy správnych orgánov pri výkone verejnej správy, teda na celú verejnoprávnu činnosť správnych orgánov smerujúcu navonok voči fyzickým a právnickým osobám, neupravenú inými právnymi predpismi.*“⁸³

Medzi postupy správnych orgánov, ktoré sú upravené v novom správni rádu zaradujeme **postupy pri vydávaní individuálnych správnych aktov** – jedná sa o činnosť správnych orgánov, ktorá smeruje k vydaniu správneho rozhodnutia v rámci správneho konania. Nový správni rád obsahuje obecnú úpravu správniho konania v časti druhej a časti tretej.

Postupy pri uskutočňovaní tzv. iných správnych úkonov - pôjde o úkony, ktoré nie sú vydávané v správnom konaní. Jedná sa o vyjadrenia, osvedčenia, overenia, zdelenia, súhlasy, odporúčenia a iné podobné úkony. Obecnú úpravu tzv. iných konkrétnych úkonov obsahuje časť štvrtá nového správniho rádu.

Postupy pri uzatváraní verejnoprávnych zmlúv a riešení sporov z verejnoprávnych zmlúv – jedná sa o dohody správne právneho charakteru.⁸⁴ Ich úpravu obsahuje časť piata nového správniho rádu.

⁸¹ Ústavný súd vo svojej judikatúre definoval verejnú moc ako „*moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo alebo sprostredkovane, pričom subjekt, o ktorého právach alebo povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohto orgánu nezávisí od vôle subjektu.*“ [Uznesenie II. ÚS 75/93, Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu, zväzok 2, s. 201].

⁸² SKULOVÁ, Soňa et. al. *Správni právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 31

⁸³ Dôvodová správa k § 1 vládneho návrhu nového správniho rádu. Sněmovní tisk č. 201/00

⁸⁴ SKULOVÁ, Soňa et al.. *Správni právo ...*, cit. dielo, s. 34

Postupy pri vydávaní správnych aktov zmiešanej povahy – jedná sa o správne akty, ktoré obsahujú znaky individuálnych aktov a aj znaky aktov normatívnej povahy. Svojou povahou sa nachádzajú medzi správnymi rozhodnutiami a právnymi predpismi. Typická je pre nich konkrétnosť vo veci, ktorá je určená neurčitému počtu adresátov. Nový správni rád označuje takéto úkony, ako opatrenia obecnej povahy a upravuje ich v časti šiestej.

Postupy pri vybavovaní sťažností – jedná sa o sťažnosti smerujúce proti nevhodnému chovaniu úradných osôb alebo proti postupu správneho orgánu. Úprava sťažnosti je zaradená do § 175 v rámci spoločných ustanovení v časti siedmej zákona.

Pôsobnosť správniho rádu rozširujú ďalej ďalšie jeho ustanovenia. Predovšetkým § 177 ods. 1 podľa ktorého sa má použiť pri výkone verejnej správy základných zásad činnosti správnych orgánov vymedzených v § 2 až 8 vždy a to i v prípadoch, keď zvláštny zákon stanoví, že sa správni rád nepoužije, ale sám neobsahuje úpravu odpovedajúcu týmto zásadám. Nový správni rád tak zakladá univerzálnu pôsobnosť základných zásad činnosti správnych orgánov v oblasti verejnej správy.

Ďalšie rozšírenie pôsobnosti predstavuje § 177 ods. 2, podľa ktorého sa má správni rád použiť aj vtedy, ak sú správnymi orgánmi uskutočňované úkony, na ktoré sa nevzťahujú ustanovenia časti druhej a tretej. V týchto prípadoch postupuje správny orgán obdobne podľa ustanovení časti štvrtej.

Okrem toho rozširuje pôsobnosť správniho rádu § 175 ods. 1, ktorý priznáva právo dotknutým osobám obracať sa na správne orgány so sťažnosťami proti nevhodnému chovaniu úradných osôb alebo proti postupu správneho orgánu, ak im neposkytuje správni rád iný prostriedok ochrany. Ustanovenie § 175 sa bude vzťahovať na všetky správne orgány, ale iba v prípade, ak pôjde o postupy pri výkone pôsobnosti v oblasti verejnej správy, a to v celom rozsahu pôsobnosti SpŘ, nie iba v rámci formálneho správneho konania.⁸⁵

Dôvody pre tak široký rozsah pôsobnosti nového správniho rádu vychádzajú z ústavného postulátu, že všetok výkon verejnej moci smerujúci od správnych orgánov navonok musí vychádzať zo zákonného rámca. Snahou zákonodarcu bolo, ako uvádza

⁸⁵ VEDRAL, J. K rozsahu pôsobnosti nového správniho rádu ..., cit. dielo, s. 41

V. Vopálka⁸⁶ vytvorenie obecnej úpravy všetkých v úvahu prichádzajúcich správnych činností, no takejto úprave bolo potrebné zaplatiť daň v podobe zložitosti predpisu, veľkého množstva komplikovaných vnútorných väzieb a problémov pri výklade.

3.3 Negatívne vymedzenie rozsahu pôsobnosti

Podobne ako predošlý správni rád aj ten nový pri vymedzení pôsobnosti vychádza z kombinácie pozitívneho a negatívneho vymedzenia rozsahu pôsobnosti.

Nový správni rád sa podľa § 1 ods. 3 nepoužije pre občianskoprávne, obchodnoprávne a pracovnoprávne úkony uskutočňované správnymi orgánmi. Jedná sa svojou povahou o **súkromnoprávne úkony** uskutočňované správnymi orgánmi.⁸⁷ Vylúčenie aplikácie správniho rádu na takéto úkony vyplýva z toho, že predmetom jeho úpravy sú postupy pri výkone vrchnostenskej správy. Správni rád sa vzťahuje na „*externú, svojou povahou vrchnostenskú, aplikačnú činnosť verejnej správy realizovanú správnymi orgánmi a na všetky subjekty, na ktoré bol takýto výkon verejnej správy zákonom delegovaný*“.⁸⁸

Pre výkon verejnej správy je príznačné nadriadené postavenie správneho orgánu vo vzťahu k subjektom, voči ktorým smeruje výkon verejnej správy. Naopak pre súkromnoprávne vzťahy je príznačná rovnosť subjektov. Z toho dôvodu sa nemôže správni rád vzťahovať na verejnú správu vykonávanú prostriedkami súkromného práva, pri ktorej vystupujú správne orgány ako subjekty súkromnoprávných vzťahov.

Ďalej je vylúčená pôsobnosť správniho rádu na vzťahy **medzi orgánmi toho istého územného samosprávneho celku** pri výkone samostatnej pôsobnosti (napr. medzi starostom obce a obecným úradom). Takáto úprava vylučuje, aby bol pri ich vzájomnej komunikácii správni rád aplikovaný.⁸⁹ Predchádzajúca úprava v zákone č. 71/1967 Sb. takúto formuláciu neobsahovala, pretože ako som už uviedol, v dobe jeho vzniku územná samospráva neexistovala, lebo sa s inými formami výkonu verejnej správy ani nepočítalo.

⁸⁶ VOPÁLKA, V. Nová úprava správniho rádu. In *Nový správni rád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha : ASPI, a.s., 2005, s. 16

⁸⁷ K tomu však dodáva J. Vedral, že z právneho hľadiska sa bude jednať o právne úkony uskutočňované subjektmi verejnej správy. Príslušné správne orgány sú ich súčasťou a vystupujú za subjekty verejnej správy. Porovnaj VEDRAL, J. *Správni rád ...*, cit. dielo, s. 42

⁸⁸ PRŮCHA P., *Správni právo na rozcestí ...*, cit. dielo, s. 281

⁸⁹ VOPÁLKA, V. *Nový správni rád - rozsah pôsobnosti ...*, cit. dielo, s. 786.

Správni rád sa ďalej nevzťahuje ďalej na vnútorné vzťahy v oblasti verejnej správy, hlavne vzťahy nadriadených a podriadených správnych orgánov v oblasti štátnej správy, lebo „*predmetom jeho úpravy je výkon správnej pôsobnosti, teda činnosti smerujúcej (priamo či nepriamo) voči spravovaným*“.⁹⁰

Rovnako sa správni rád nepoužije na bezprostredné zásahy a na vydávanie normatívnych správnych aktov (napr. na vydávanie nariadení, vyhlášok).

3.4 Vzťah správniho rádu k iným právnym predpisom

Na základe § 1 ods. 2 sa nový správni rád alebo jeho jednotlivé ustanovenia použijú vždy, ak zvláštny zákon nestanoví iný postup. Toto ustanovenie zakladá podporné (subsidiárne) použitie správniho rádu voči zvláštnym zákonom. Správni rád je svojou povahou obecným právnym predpisom. V oblasti správneho práva sa okrem toho vyskytuje množstvo právnych predpisov, ktoré obsahujú hmotnoprávnu úpravu a okrem toho aj niektoré ustanovenia, ktoré sa zameriavajú na procesné otázky. Takéto zvláštne zákony sú svojou povahou predpisy špeciálne a majú aplikačnú prednosť pred správniím rádom, a to na základe pravidlá „*lex specialis derogat generali*“. Zvláštne právne predpisy upravujúce správne konanie, odlišne od správniho rádu stanovujú napr., kto je účastníkom konania, lehoty pre podanie opravných prostriedkov.

Veľký význam tu zohráva spojenie „*iný postup*“, ktoré obsahuje nová úprava. Zvláštny zákon, ktorý nepripúšťa aplikáciu správniho rádu, musí obsahovať iný procesný postup a nie iba vylúčiť aplikáciu správniho rádu bez náhrady. Tým je vyjadrený, ako uvádza J. Vedral : „*základný princíp nového správniho rádu, že pravidlá pre výkon verejnej moci musia byť upravené zákonom*“.⁹¹ K nutnosti zákonného základu pri výkone verejnej moci sa vyjadril aj Ústavný súd, keď konštatoval: „*vylúčenie použitia obecných predpisov o správnom konaní, zakladá absenciu jednak zákonného podkladu, tak aj medzi a spôsobov uplatňovania štátnej moci a je vzhľadom k nedostatku inej právnej úpravy tohto konania v rozpore s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny. Týmto vylúčením použitia obecných predpisov o správnom konaní a pri neexistencii iných je súčasne založený i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, ktorý upravuje*

⁹⁰ VOPÁLKA, V. Nový správni rád - rozsah pôsobnosti ..., cit. dielo, s. 787

⁹¹ VEDRAL, J. Správni rád ..., cit. dielo, s. 34

*právo každého na stanovený postup pri domáhaní sa svojich práv“.*⁹²

Je potrebné podotknúť, že zvláštny zákon, ktorý vylučuje použitie správneho rádu, musí obsahovať vlastnú úpravu konania, a to aspoň v rozsahu ustanovení o základných zásadách činnosti správnych orgánov. Pokiaľ zvláštny zákon vylučuje použitie správneho rádu a sám neobsahuje úpravu odpovedajúcu základným zásadám činnosti správnych orgánov, použijú sa ustanovenia § 2 - § 8 správneho rádu, ktoré základné zásady činnosti správnych orgánov upravujú.

Starý správni rád platil pri aplikácii rovnako subsidiárne. Rozdielom oproti novému správniému rádu je skutočnosť, že v predošlej úprave nebolo subsidiárne použité správniého rádu výslovne upravené. Zo samotného správniého rádu teda nevyplývalo, že sa má použiť subsidiárne vo vzťahu k úpravám vo zvláštnych zákonoch. Takéto pravidlo však vyplývalo zo zvláštnych zákonov, ktoré stanovili rozsah použitia starého správniého rádu. Na základe ustanovení v takýchto zákonoch sa starý správni rád nepoužil, ak existovala odlišná procesná úprava v zvláštnom zákone.

Zvláštné zákony určujú svoj vzťah k správniému rádu rôznymi spôsobmi. Častá je formulácia „*ak nestanoví tento zákon inak, postupuje sa podľa správniého rádu*“. Ďalej to je ustanovenie, podľa ktorého sa „*správni rád použije na rozhodovanie, ak nie je stanovené inak*“. Prípadne pokiaľ nie je stanovené inak postupuje sa pri rozhodovaní podľa obecných predpisov o správnom konaní⁹³. Niektoré zvláštné zákony naopak vypočítavajú prípady, keď sa ma použiť resp. sa nemá použiť správni rád.

Je potrebné poukázať, že s účinnosťou nového správniého rádu sa zmenil aj obsah takýchto ustanovení v zvláštnych zákonoch. Ustanovenia zvláštnych zákonov o subsidiárnom použití správniého rádu, majú od účinnosti nového správniého rádu už „*iba informatívnu povahu a sú v súčasnej dobe nielen nadbytočné, ale po 1. 1. 2006 aj do istej miery mätúce*“⁹⁴, lebo správni rád platí subsidiárne na základe svojho § 1 ods. 2 a nie na základe toho, že naň zvláštny zákon odkáže.

Zároveň je však potrebné dodať, že nový správni rád už nie je iba synonymom pre obecnú úpravu správneho konanie, inými slovami neobsahuje už len ustanovenia

⁹² Nález Ústavného súdu Pl. ÚS 14/96, Sbíрка nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 6, nález č. 114/1996

⁹³ Podľa § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ak nie je v tomto alebo inom zákone stanovené inak, vzťahujú sa na konanie o priestupkoch obecné predpisy o správnom konaní.

⁹⁴ VEDRAL, J. *Správni rád ...*, cit. dielo, s. 36

týkajúce sa správneho konania. Ak zvláštny zákon obsahuje ustanovenie vylučujúce použitie obecných predpisov o správnom konaní, znamená to, že sa v danom prípade nepoužijú iba ustanovenia o správnom konaní (časť druhá a tretia) a nie celý správny rád.

Z hľadiska vzťahu nového správneho rádu a zvláštnych právnych predpisov je významné ustanovenie § 180 nového správneho rádu. Podľa § 180 ods. 1 v prípadoch, kde sa podľa právnych predpisov platných a účinných k 31. 12. 2005, postupuje v správnom konaní tak, že správne orgány vydávajú rozhodnutia, ale tieto predpisy neupravujú konanie v celom rozsahu, postupujú správne orgány v otázkach, ktorých riešenie je *nutné*⁹⁵, podľa nového správneho rádu, vrátane obecných ustanovení o správnom konaní. K tomu dodáva J. Vedral: „že tieto ustanovenia nepriamo novelizovali doterajšie právne predpisy, a to jednak tie, ktoré neupravovali správne konanie v rozsahu odpovedajúcom úprave obsiahnutej v novom správnom rádu, tak aj tie, ktoré použitie predošlého správneho rádu na vydávanie niektorých rozhodnutí správnych orgánov celkom vylučovali“.⁹⁶

Podobne podľa ustanovenia § 180 ods. 2 v prípadoch, keď postupujú správne orgány v konaní, ktorého cieľom nie je vydanie rozhodnutia, podľa doterajších právnych predpisov a tieto predpisy konanie neupravujú v celom rozsahu, postupujú správne orgány v otázkach, ktorých riešenie je nutné a ktoré nie je možné podľa týchto predpisov riešiť, podľa časti štvrtej nového správneho rádu.

4. Opravné prostriedky podľa nového správneho rádu

4.1 Opravné systémy a opravné prostriedky

Správne konanie, rovnako ako konanie súdne, je vybudované na viac inštančnom princípe a umožňuje, aby vydané rozhodnutia boli prostredníctvom zákonom upravených inštitútov preskúmané.⁹⁷

⁹⁵ Nutnosť z hľadiska naplnenia zmyslu a účelu čl. 2 ods. 3 Ústavy. Porovnaj VEDRAL, J. *Správny rád ...*, cit. dielo, s. 35

⁹⁶ VEDRAL, J. *Správny rád ...*, cit. dielo, s. 35

⁹⁷ KOPECKÝ, M. in HENDRYCH, D. a kol. *Správny právo ...*, cit. dielo, s. 345

Opravné prostriedky sú založené na obecných princípoch, kedy je rozhodujúci rozsah prieskumnej činnosti správnych orgánov (či je oprávnený preskúmať skutkovú i právnu stránku veci) a rozsah práv a povinností účastníka konania (či je oprávnený navrhovať nové skutočnosti a dôkazy, aké sú stanovené podmienky prípustnosti).⁹⁸ Podľa týchto hľadísk právna teória rozlišuje tieto opravné systémy: apelačný, kasačný, revízny. Opravné prostriedky sú založené na kombinácií týchto opravných systémov.

Apelačný systém

Poskytuje široké možnosti pri napádaní rozhodnutia. Účastník sa môže domáhať preskúmania rozhodnutia po stránke právnej a zároveň aj po stránke skutkovej. Prieskumný orgán vec znova prejedna a rozhodne o opravnom prostriedku na základe skutkového stavu, ktorý sám zistí. Rozhodnutie orgánu prvého stupňa môže prieskumný orgán potvrdiť, zmeniť alebo zrušiť. Pri zmene rozhodnutia je prieskumný orgán väčšinou obmedzovaný zásadou zákazu reformatio in peius, ktorá znamená zákaz zmeny rozhodnutia v neprospech odvolateľa.

V rámci apelačného systému ďalej môžeme ešte rozlišovať systém úplnej apelácie a systém neúplnej apelácie.

V *systéme úplnej apelácie* je možné neobmedzené predkladať nové skutočnosti a dôkazy o nich. Takéto pojmá apelácie vychádza zo všeobecnej zásady, že správne konanie tvorí až do výroku konečnej správnej inštancie jednotný celok, z toho vyplýva logický dôsledok, že strana môže pred vyššími stolicami prednášať nové dôkazy a uvádzať skutočnosti.⁹⁹ Systém úplnej apelácie teda umožňuje účastníkovi konania ponechať si nové skutočnosti a dôkazy, a to až do odvolacieho konania a tým zároveň celé správne konanie predlžovať.

V *systéme neúplnej apelácie* prieskumný orgán neprihliada k novým skutočnostiam a dôkazom. Účastník ma tak zodpovednosť za to, že bude vydané rozhodnutie na základe všetkých pre neho relevantných skutočností. V tomto systéme sa prejavuje zásada koncentrácie konania. Podľa tejto zásady je celé konanie rozdelené do jednotlivých procesných štádií. Pre každé procesné štádium sú stanovené určité

⁹⁸ HORZÍNKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. : *Správní právo procesní ...*, cit. dielo, s. 180

⁹⁹ MIKULE, V. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu In *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 165.

procesné úkony, ktoré môže účastník konania uskutočňovať. Procesná aktivita účastníka sa tak koncentruje do určitých fáz. V prípade, že účastník nevyužije možnosť uskutočniť procesný úkon, stráca túto možnosť (až na určité výnimky) v ďalšom procesnom štádiu.

Na apelačnom systéme je založená právna úprava odvolania, a to rovnako v novom aj starom správnom rádu. Rozdielom je však to, že predchádzajúca právna úprava odvolacieho konania vychádzala z princípu úplnej apelácie, kde bolo možné predkladať nové skutočnosti a dôkazy. Nový správny rád obsahuje úpravu odvolacieho konania, ktorá vychádza z princípu neúplnej apelácie, kde je predkladanie nových skutočnosti a dôkazov obmedzené iba na tie skutočnosti a dôkazy, ktoré nebolo možné predložiť v konaní na prvom stupni.

Kasačný systém

Podľa kasačného systému sa preskúmava rozhodnutie iba po právnej stránke. Neskúma sa teda skutkový stav, ale vychádza sa z tých skutočností, ktoré vyšli najavo v konaní pred orgánom prvej inštancie. Účastníkovi nie je poskytnutá možnosť uvádzať nové skutočnosti a dôkazy. Prieskumný orgán môže napadnuté rozhodnutie iba zrušiť alebo potvrdiť. V prípade, že správne rozhodnutie zruší, tak celú vec musí vrátiť na nové prejednanie, a to tomu správne orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Na kasačnom princípe je v novej úprave založené prieskumné konanie.

Revízný systém

Podľa tohto systému sa preskúmava napadnuté rozhodnutie iba po stránke právnej. Prieskumný orgán pri rozhodovaní vychádza zo skutkového stavu zisteného v pôvodnom konaní, a preto nebude prebiehať dokazovanie. Napadnuté rozhodnutie môže zrušiť a vec vrátiť správne orgánu nižšej inštancie. Zmena rozhodnutie prichádza v úvahu jedine za predpokladu, že počas konania v prvej inštancii bol správne zistený skutkový stav, ale bol nesprávne posúdený z hľadiska právnych predpisov.

Opravný prostriedok môžeme charakterizovať ako „právny nástroj, ktorý má k dispozícii účastník konania k tomu, aby vyjadril nespokojnosť s rozhodnutím a požiadal o jeho preskúmanie, na preskúmanie správneho aktu existuje právny

nárok“.¹⁰⁰ Opravnými prostriedkami je možné napadať rozhodnutia právomocne i rozhodnutia neprávomocné. Podľa toho rozdeľuje teória opravné prostriedky na riadne, ktoré smerujú proti neprávomocnému rozhodnutiu a je možné ich uplatniť do doby než napadnuté rozhodnutie nadobudne právnu moc. Ak sú riadne opravné prostriedky uplatnené riadne a včas je na ich prejednanie právny nárok. Mimoriadne opravné prostriedky naopak smerujú proti rozhodnutiam neprávomocným. Podanie mimoriadneho opravného prostriedku nie je podmienené využitím aj riadneho opravného prostriedku. Na preskúmanie napadnutého rozhodnutia nie je vždy a vo všetkých veciach právny nárok, a to z toho dôvodu, že mimoriadne opravné prostriedky predstavujú významný zásah do už existujúceho právneho stavu. Nový SpŘ nedelí opravné prostriedky na riadne a mimoriadne, takéto delenie ako som už uviedol vyplýva z teórie. Nový SpŘ výnimočne hovorí o „*opravnom prostriedku*“¹⁰¹ alebo o „*prostriedku ochrany*“¹⁰².

Samotná potreba riadnych opravných prostriedkov v správnom konaní, bola považovaná za nadbytočnú, a to z dôvodu toho, že dvojstupňové správne konanie spolu s ďalšími dvoma stupňami pred správnymi súdmi môže cele konanie neúmerne predlžovať. V. Mikule však zachovanie riadnych opravných prostriedkov v správnom konaní považuje za rozumné aj z týchto dôvodov: „*odvolací správny orgán môže napraviť nesprávne použitie správneho uváženia (správny súd posudzuje iba to, či nevybočilo zo zákonných medzí), správne konanie je pre jednotlivca (i podľa zložitejšieho nového správneho rádu) dostupné, zrozumiteľné a finančne nenáročné (v porovnaní so správnym súdnictvom), odvolacie orgány vady prvostupňového konania a rozhodovania často zistia a odstránia, a tak sa vec často pred správne súdy ani nedostane (tým sa zabraňuje preťaženiu správneho súdnictva).*“¹⁰³

Od opravných prostriedkov je potrebné odlišovať **tzv. dozorné prostriedky**. **Inštančný dozor** je považovaný za inštitút správneho konania; vykonávajú ho správne úrady inštančne vyššie voči nižším. V podstate znamená preskúmavanie správneho aktu, ktorý môže byť potvrdený, zmenený alebo zrušený, príp. zrušený a nahradený aktom

¹⁰⁰ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha : ASPI – WOLTERS KLUWER, 2009, s. 138

¹⁰¹ Porovnaj § 173 ods. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platnom znení

¹⁰² Porovnaj §175 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platnom znení

¹⁰³ MIKULE, V. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu ..., cit. dielo, s. 155

novým.¹⁰⁴ Správny orgán môže na základe nich z moci úradnej preskúmať právomocne správne rozhodnutia. Na rozdiel od opravných prostriedkov nie je na zahájenie konania na základe dozorného prostriedku právny nárok. Konanie zahajuje správny orgán na základe vlastných poznatkov. Účastník konania však môže dať podnet správne orgánu a tým vyvolať príslušné konanie. Zahájenie konania je tak závislé na úvahe správneho orgánu. Dôvodom pre zahájenie konania na základe dozorného prostriedku je rozpor rozhodnutia s právnymi predpismi. Dozornými prostriedkami sú **prieskumné konanie, obnova konania** na základe rozhodnutia správneho orgánu a **konanie o prehlásení nicotnosti**.

Riadne opravné prostriedky sú také, ktoré je možné uplatniť do doby než prvoinštančné rozhodnutie nenadobudlo právnu moc. Po nadobudnutí právnej moci nie je možné úspešne uplatniť riadny opravný prostriedok. Riadne opravné prostriedky sú v rukách účastníka konania a iba na ňom záleží či budú uplatnené alebo nie. *Charakteristickým znakom riadnych opravných prostriedkov je, že tam, kde ich uplatnenie prichádza v úvahu, a ďalej aj za predpokladu, že boli uplatnené včas, je na preskúmanie napadnutých správnych rozhodnutí riadnymi opravnými prostriedkami právny nárok a povinnosťou príslušných orgánov je takto napadnuté rozhodnutia preskúmať.*¹⁰⁵

Ďalším obecným znakom je **devolutívny účinok** riadneho opravného prostriedku. Pokiaľ účastník podá opravný prostriedok, rozhodovanie o ňom prechádza z orgánu prvého stupňa na nadriadený správny orgán. Výnimkou z devolutívneho účinku rozhodnutia je inštitút tzv. autoremedúry, kedy o opravnom prostriedku môže rozhodnúť sám správny orgán, ktorý vydal napadnuté rozhodnutie.

Ďalším charakteristickým znakom riadneho opravného prostriedku je tzv. **suspenzívny účinok**, ktorý znamená odklad právnej moci napadnutého rozhodnutia, a to až do doby, než je rozhodnuté o riadnom opravnom prostriedku. Zároveň znamená aj odklad vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia. Odkladný účinok vo vzťahu k vykonateľnosti vylúčený byť môže, ale len v prípadoch, ak to správny orgán alebo iný

¹⁰⁴ SLÁDEČEK, V. Dozorčí prostředky ve správním řízení: k institutu přezkumného řízení In *Nový správní řád.zákon č. 500/2004 Sb.,500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative procedure*. Praha: ASPI,a.s.,2005,s. 178

¹⁰⁵ PRŮCHA,P. In SKULOVÁ, SOŇA et al. *Správní právo procesní ...*, cit. dielo, s. 263

právny predpis výslovne stanoví alebo aspoň pripúšťa.¹⁰⁶

Riadnymi opravnými prostriedkami sú podľa nového správneho rádu **odvolanie, rozklad, odpor a námietky**. Predchádzajúci správny rád upravoval ako riadne opravné prostriedky iba odvolanie, rozklad a námietky.

4.2 Odvolanie

Pojem odvolania

Odvolanie je najčastejšie uplatňovaným riadnym opravným prostriedkom v správnom konaní. Ako naznačuje samotný pojem odvolanie, „*ide o akési volanie o pomoc či ochranu*“.¹⁰⁷

Odvolanie je podanie, ktorým sa účastník konania domáha toho, aby správny orgán vyššieho stupňa preskúmal rozhodnutie orgánu nižšieho stupňa.¹⁰⁸ Na preskúmanie rozhodnutia má účastník správneho konania právny nárok, a to pri splnení podmienok vyžadovaných zákonom.

Podaním odvolania, ako riadneho opravného prostriedku, je podmienená možnosť účastníka konania domáhať sa ochrany v správnom súdnictve.¹⁰⁹

Predmet odvolania

Odvolaním môže účastník konania protestovať každé neprávomocné rozhodnutie správneho orgánu, ktoré bolo vydané v prvej inštancii. Výnimkou sú rozhodnutia, ktoré sú z preskúmania výslovne vylúčené zákonom.¹¹⁰

Pre možnosť podať odvolanie nie je podstatné, či je rozhodnutie správneho orgánu za rozhodnutie označené; rozhodujúca je obsahová stránka správneho aktu.¹¹¹

Nový správny rád rozumie pod pojmom **rozhodnutie** „*jednak súhrnné označenie určitým spôsobom formalizovaných a štruktúrovaných prejavov vôle správneho orgánu (všetkých rozhodnutí) a jednak označenie určitej skupiny takých úkonov (hlavne vo*

¹⁰⁶ KOPECKÝ, M. in HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo ...*, cit. dielo, s. 347

¹⁰⁷ MIKULE, V. *Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu ...*, cit. dielo, s. 152

¹⁰⁸ KOPECKÝ, M. in HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo ...*, cit. dielo, s. 346

¹⁰⁹ Podľa § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního je žaloba proti rozhodnutiu správneho orgánu neprípustná, **pokiaľ žalobca nevyčerpal riadne opravné prostriedky v konaní pred správnym orgánom**, ak ich pripúšťa zvláštny zákon, iba ak rozhodnutie správneho orgánu bolo na ujmu jeho práv zmenené k opravnému prostriedku iného.

¹¹⁰ § 81 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správni řád

¹¹¹ VEDRAL, J. *Správni řád ...*, cit. dielo, s. 482

vztahu rozhodnutie a contrario uznesenie), resp. jednu z foriem rozhodnutí. Takáto dvojznačnosť je výsledkom kompromisu učinенého v priebehu legislatívneho procesu (pôvodne sa počítalo s označením správny akt)“.¹¹²

Odvolanie podľa novej úpravy napr. nie je možné podať proti rozhodnutiu o prehlásení nicotnosti (§ 78 ods. 2 nového SpŘ), proti výroku o vylúčení odkladného účinku odvolania (§ 85 ods. 4 nového SpŘ), proti rozhodnutiu správneho orgánu pri sporoch z verejnoprávnych zmlúv (§ 169 ods. 2 nového SpŘ), proti opatreniu obecnej povahy (§ 173 ods. 2 nového SpŘ). Ďalej odvolanie logicky nie je možné ani proti rozhodnutiu odvolacieho správneho orgánu (§ 91 ods. 1 nového SpŘ).

Uznesenie je novou formou rozhodnutia správneho orgánu¹¹³ a slúži hlavne k úprave procesných otázok v správnom konaní. Nový správni řád totiž odlišuje od seba rozhodnutia vo veci a rozhodnutia procesné. Starý správni řád uznesenie neupravoval a pre preskúmavanie všetkých rozhodnutí (procesnej i meritórnej povahy) sa používal rovnaký procesný postup. Nový správni řád umožňuje podať odvolanie účastníkovi konania len proti uzneseniu, ktoré sa účastníkovi oznamuje. Proti uzneseniu, ktoré sa iba poznamenáva do spisu a proti uzneseniu o ktorom to stanoví zákon sa odvolať nedá.¹¹⁴

Odvolanie nie je možné podať ani proti úkonom správnych orgánov, ktoré sú upravené v časti štvrtej nového správniho řádu. Tieto úkony nemajú povahu správneho rozhodnutia. Postup pri úprave nedostatkov takýchto úkonov obsahuje nový správni řád v § 156. Odvolanie, ako riadny opravný prostriedok nebude možné podať, ani v prípadoch, ak to bude vylučovať zvláštny zákon.¹¹⁵

Podanie odvolania

Podobne ako podľa predchádzajúcej úpravy môže podať odvolanie iba účastník správneho konania, ale iba proti takému rozhodnutiu, ktoré bolo vydané v tej časti správneho konania, v ktorej mal postavenie účastníka (napr. svedok sa môže odvolať len proti rozhodnutiu o svedočnom).

¹¹² STAŠA, J. O novém správni řádu. *Bulletin advokacie*, 2005, č. 4, s. 12

¹¹³ Podľa § 76 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správni řád ; rozhoduje v prípadoch stanovených zákonom správni orgán uznesením.

¹¹⁴ Porovnaj § 76 ods. 5 veta prvá zákona č. 500/2004 Sb., správni řád

¹¹⁵ Podľa § 92 ods. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích je vylúčené podanie odvolania proti rozhodnutiu o návrhu na upustenie od výkonu zvyšku zákazu činnosti.

Účastníkov konania nový správni rád rozdeľuje do troch skupín. Rozlišuje hlavných účastníkov konania (§ 27 ods. 1), ktorými sú v konaní o žiadosti žiadateľ a ďalšie dotknuté osoby, na ktoré sa pre spoločenstvo práv alebo povinnosti s žiadateľom musí rozhodnutie vťahovať. Ďalej sú za hlavných účastníkov konania považované dotknuté osoby, ktorým ma rozhodnutie založiť, zmeniť alebo zrušiť právo alebo povinnosť alebo prehlásiť, že právo alebo povinnosť majú alebo nemajú, a to v konaní z moci úradnej. Ďalšou skupinou sú vedľajší účastníci konania (§ 27 ods. 2), ktorými sú ďalšie dotknuté osoby, ak môžu byť rozhodnutím priamo dotknute. Treťou kategóriou účastníkov sú osoby, o ktorých to stanoví zvláštny zákon (§ 27 ods. 3). Predošlá právna úprava takto účastníkov nediferencovala a priznávala všetkým účastníkom konania rovnaké procesné práva a povinnosti.

Novú úpravu obsahuje § 81 ods. 4 nového správneho rádu, ktorý priznáva právo podať odvolanie aj štatutárnemu orgánu právnickej osoby, a to proti rozhodnutiu, ktorým má byť obmedzená spôsobilosť právnickej osoby samostatne jednať pred správnym orgánom, a to aj v prípade, ak je takéto rozhodnutie predbežne vykonateľné. Takáto úprava je reakciou na problémy z praxe, kedy nebolo jasne, či sa napr. predstavenstvo banky môže odvolať proti zavedeniu nútenej správy.¹¹⁶ Toto ustanovenie umožní v takýchto prípadoch: *„kedy rozhodnutie správneho orgánu spočíva (okrem iného) v obmedzení spôsobilosti právnickej osoby k právnym úkonom (vrátane spôsobilosti samostatne vystupovať a jednať v správnom konaní pred správnym orgánom), podať proti takémuto rozhodnutiu riadny opravný prostriedok, lebo je len málo pravdepodobné, že by takýto opravný prostriedok podával napr. nútený správca“*.¹¹⁷

Za účastníka konania môže podať odvolanie jeho zákonný zástupca, opatrovník alebo zmocnenec (§ 31 nového SpŘ). V prípade, že by odvolanie podala osoba, ktorá k tomu nie je podľa správneho rádu oprávnená, tak takéto odvolanie odvolací správny orgán zamietne ako neprípustné (§ 92 ods. 1 nového SpŘ).

Účastník konania sa môže po oznámení rozhodnutia vzdať práva odvolať sa. Účastník konania, ktorý sa **vzdať práva na podanie odvolania**, sa už nemôže opätovne odvolať. Nemôže sa však vzdať tohto práva skôr, než mu bolo rozhodnutie oznámené.

¹¹⁶ Dôvodová správa k § 111 odst. 5 vládneho návrhu zákona správni rád. Sněmovní tisk č. 201/00

¹¹⁷ VEDRAL, J. *Správni rád ...*, cit. dielo, s. 489

Vzdanie sa tohto práva pred oznámením rozhodnutia by bolo právne neúčinné a odvolacia lehota by zostala účastníkovi zachovaná.¹¹⁸ Vzdanie sa práva na odvolanie je jednostranný výslovný procesný úkon účastníka konania, ktorý smeruj voči správne orgánu, u ktorého sa odvolanie podáva. Vzdanie sa odvolania je podaním v zmysle § 37 správneho rádu, a preto musí obsahovať náležitosti, ktoré sa vyžadujú pre podanie podľa § 37 ods. 2 správneho rádu. Ak sa v správnom konaní s viacerými účastníkmi vzdali práva podať odvolanie všetci účastníci, tak rozhodnutia nadobúda právnu moc dňom nasledujúcim po dni, keď tak urobil posledný z účastníkov (§ 91 ods. 4 nového SpŘ).

Odvolať môže rovnako **vziať späť svoje odvolanie**, a to až do doby, než odvolací správny orgán vydá rozhodnutie (§ 91 ods. 3 posledná veta). Späť vzatie odvolania je rovnako, ako vzdanie sa práva na podanie odvolania, prejavom dispozičnej zásady, ktorou je ovládané zahájenie odvolacieho konania. Tento procesný úkon je podaním v zmysle § 37 správneho rádu a platí to, čo pre vzdanie sa práva na odvolanie. Pokiaľ odvolateľ vzal späť svoje odvolanie, nemôže ho už podať znova. Ak odvolateľ vezme späť svoje odvolanie, tak dochádza k **zastaveniu odvolacieho konania**, a to dňom spätia odvolania (§ 91 ods. 3 prvá veta). Pokiaľ všetci odvolatelia vezmú späť svoje podané odvolania, odvolacie konanie je potom zastavené dňom spätia odvolania posledného z nich (§ 91 ods. 3 druhá veta). Dňom nasledujúcim po zastavení konania nadobúda rozhodnutie právnu moc (§ 73 nového SpŘ).

Odvolanie sa **podáva u toho správneho orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal** (§ 86 ods. 1 nového SpŘ). Odvolanie je možné podať písomne, ústne do protokolu alebo i v elektronickej podobe podpísané zaručeným elektronickým podpisom. Pokiaľ bude podané iným spôsobom, je odvolateľ povinný ho potvrdiť do 5 dní (§ 37 ods. 4).

Nový správny rád umožňuje podať odvolanie i u správneho orgánu vyššieho stupňa. Dôvodom pre takýto postup môže byť iba skutočnosť, že odvolateľovi bránili v podaní odvolania u vecne a miestne príslušného správneho orgánu závažné prekážky (napr. vážna choroba). Následne správny orgán vyššieho stupňa postúpi odvolanie vecne a miestne príslušnému správne orgánu, a to bez zbytočného odkladu (§ 40 ods.

¹¹⁸ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správny rád komentár. 2. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2009, s. 310

1 písm. d) nového SpŘ). Predchádzajúci správni řád vylučoval podanie odvolania u iného správneho orgánu, než u toho, ktorý rozhodnutie vydal (§ 54 ods. 1 starého SpŘ).

Náležitosti odvolania

Nový správni řád v § 82 ods. 2 stanoví, že každé odvolanie musí mať obecné náležitosti ako podanie podľa § 37 ods. 2. Musí teda obsahovať údaj o tom, kto ho podáva, akej veci sa týka a čo sa ním navrhuje. Keďže každé podanie sa posudzuje podľa svojho obsahu a nie podľa toho, ako je označené (§ 37 ods. 1), tak odvolateľ nemusí podanie označovať ako odvolanie. Predchádzajúci správni řád neobsahoval výslovný odkaz na ustanovenie obsahujúce obecné náležitosti podania (boli upravené v § 19 starého správniho řádu). Odvolanie musí obsahovať obecné náležitosti podania aj bez výslovného odkazu, lebo sa jedná o úkon, ktorý smeruje voči správnomu orgánu (v zmysle § 37 nového SpŘ sa jedná o podanie).

Ďalej musí odvolateľ uviesť, proti akému rozhodnutiu odvolanie smeruje, v akom rozsahu napadá rozhodnutie a ďalej uviesť dôvody nezákonnosti či nesprávnosti rozhodnutia alebo konania, ktoré jeho vydaniu predchádzalo. Predchádzajúca úprava vyžadovala vlastne iba, to aby odvolanie obsahovalo obecné náležitosti podania, pričom nebolo potrebné odvolanie odôvodňovať. Z podaného odvolania muselo byť zrejme vyjadrenie nesúhlasu s rozhodnutím.

Nový správni řád ukladá odvolateľovi povinnosť uviesť, v akom rozsahu rozhodnutie napadá. Odvolateľ môže odvolaním napadnúť celú výrokovú časť rozhodnutia, jednotlivý výrok alebo vedľajšie ustanovenia určitého výroku (§ 82 ods. 1 nového SpŘ). V prípade, že rozsah odvolania nie je takto formulovaný, znamená to, že sa odvolateľ domáha zrušenia celého rozhodnutia (§ 82 ods. 2 veta druhá nového SpŘ).

Starý správni řád výslovne nestanovil, ktorú časť rozhodnutia je možné odvolaním napadať. Podľa predchádzajúcej úpravy správneho konania správne orgány preskúmavali napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu, a to z úradnej povinnosti, bez ohľadu na prípadne námietky odvolateľa formulované v ním podanom odvolaní.

Skutočnosť, že podľa novej úpravy môže odvolateľ odvolaním napadať aj jednotlivé výroky sa prejavuje aj v tom, že nový správni řád po novom umožňuje, aby tá časť rozhodnutia, ktorá nebola odvolaním napadnutá nadobudla právnu moc. Predpokladom pre takýto postup je však splnenie podmienok stanovených v § 82 ods. 3

nového SpŘ: odvolanie musí smerovať len proti niektorému výroku rozhodnutia alebo proti vedľajšiemu ustanoveniu výroku, takýto výrok nesmie tvoriť nerozdielny celok s ostatnými, nemôže byť spôsobená ujma žiadnemu z účastníkov a musí to umožňovať povaha veci.

Podanie odvolania len proti odôvodneniu rozhodnutia je oproti predchádzajúcej úprave výslovne neprípustné. Neprípustným však bude len odvolanie, v ktorom sa odvolateľ domáha jedine a výslovne iba zmeny odôvodnenia rozhodnutia a z obsahu podaného odvolania by nebolo možné usúdiť, že argumentuje proti obsahu výrokovej časti rozhodnutia.¹¹⁹

Ďalej nový správni řád vyžaduje, aby odvolateľ odôvodnil ním podané odvolanie. Vyžaduje sa teda po ňom, aby uviedol, v čom vidí rozpor rozhodnutia s právnymi predpismi alebo nesprávnosť rozhodnutia alebo konania, ktoré vydaniu rozhodnutia predchádzalo. Odvolateľ formuluje v odôvodnení námietky, ktoré následne určujú rozsah prieskumnej činnosti odvolacieho správneho orgánu v zmysle § 89 ods. 2 nového SpŘ. Podľa uvedeného ustanovenia bude odvolací správny orgán vždy v plnom rozsahu preskúmavať zákonnosť napadnutého rozhodnutia a konania, ktoré jeho vydaniu predchádzalo. Naopak správnosť rozhodnutia bude preskúmavať odvolací správny orgán len v tom rozsahu, aký vyplýva z účastníkom podaného odvolania. V odlišnom rozsahu by preskúmaval odvolací správny orgán správnosť napadnutého rozhodnutia, len v prípadoch, ak by si to vyžadoval verejný záujem.

Ako som uviedol vyššie predchádzajúci správni řád nepožadoval, aby odvolateľ odvodňoval odvolanie. Nová úprava však v tomto smere ide ďalej a chce po odvolateľovi, aby svoju nespokojnosť s rozhodnutím presnejšie formuloval. Podľa môjho názoru sa však požaduje po odvolateľovi – laikovi formulácia niečoho, čomu len ťažko bude rozumieť a čo nebude schopný rozlíšiť. Podobne k tomu dodáva aj V. Vopálka: „rozlíšenie zákonnosti a správnosti obsahu rozhodnutia patrí medzi náročné teoretické otázky, zápasí s nimi aj súdna judikatúra, a zákon aj tak k tomu núti účastníkov i správne organy jak v opravnom prostriedku, tak neskôr pri rozhodovaní“.¹²⁰ Som toho názoru, že bude dochádzať k nejasnostiam zo strany odvolateľov pri podávaní odvolaní a účastníci sa budú obracať na úradné osoby, aby im

¹¹⁹ VEDRAL, J. *Správni řád ...*, cit. dielo, s. 491

¹²⁰ VOPÁLKA, V. In HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo ...*, cit. dielo, s. 407

pomohli správne formulovať nimi podané odvolanie.

Podľa predošlého správneho rádu, v ktorom úprava odvolania vychádzala **z princípu úplnej apelácie**, mohli účastníci konania doplňovať nové skutočnosti a nové dôkazy aj v priebehu odvolacieho konania.

Nový správni rád však priniesol výraznú zmenu. Odvolacie konanie je vybudované na **princípe obmedzenej apelácie**. Dôsledkom toho je neprípustnosť uplatnenia v podanom odvolaní takých skutočnosti a prevedenia takých dôkazov, ktoré mohol účastník namietat' v prvoinštančnom konaní (§ 82 ods. 4 nového SpŘ).¹²¹ Touto novelou dochádza k oslabeniu zásady jednotnosti správneho konania v prvom a druhom stupni a k posilneniu zásady koncentrácie správneho konania.

Cieľom takejto úpravy je presunúť ťažisko správneho konania pred správne orgány prvého stupňa a zároveň zamedziť tomu, aby si účastníci konania nechávali zámerne niektoré dôkazy až na samotné odvolacie konanie. Nová úprava má tak prispieť k zrýchleniu celého odvolacieho konania. Negatívom takejto úpravy je zvýšenie zodpovednosti odvolateľa za to, že ním podané odvolanie bude formulované tak, aby to neskôr nemalo pre neho neblahé následky.

Dôvodová správa k vládne návrhu nového správneho rádu¹²² odôvodňuje obmedzenie uplatňovania novôt, potrebou posilnenia procesného postavenia účastníkov a zároveň snahou o posilnenie významu konania v prvom stupni. Takáto úprava má zabrániť snahe niektorých účastníkov obísť správny orgán, ktorý vo veci rozhodol v prvom stupni, konkrétne snahe znemožniť mu, aby sa vyjadril k podanému odvolaniu. Účelom takeého jednanja je využiť menšiu informovanosť odvolacieho správneho orgánu napr. o miestnych pomeroch a iných veciach, ktoré pozná orgán prvého stupňa zo svojej úradnej činnosti.

Dôvodom pre posilnenie konania v prvom stupni je skutočnosť, že k 1. 1. 2003 došlo k zrušeniu okresných úradov a ich agendu prevzali krajské úrady, na ktoré tak bola prenesená vyššia administratívna zát'až.¹²³

¹²¹ Obvinený z priestupku môže uplatňovať nové skutočnosti a navrhovať nové dôkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o priestupkoch) i v odvolaní; obmedzenie stanovené v § 82 ods. 4 správneho rádu z roku 2004 nakonanie o priestupku nedopadá.[rozsudok Najvyššieho správneho súdu z dňa 22.01.2009, čj. 1 As 96/2008 – 115, www.nssoud.cz]

¹²² Dôvodová správa k § 120 ods. 4 vládneho návrhu zákona správni rád. Sněmovní tisk č. 201/00.

¹²³ VEDRAL, J. *Správni rád ...*, cit. dielo, s. 496

Ak bude účastník konania namietat', že mu nebolo umožnené urobiť nejaký úkon v konaní pred správnym orgánom prvej inštancie, musí takýto úkon uskutočniť spolu s odvolaním. Skutočnosť, že o nových dôkazoch, či novo uvádzaných skutočnostiach účastník vedel už v priebehu konania na prvom stupni a mohol ich už vtedy uplatniť, mu musí v každom jednotlivom prípade preukázať správny orgán.

Preukázať, či tomu tak naozaj bolo, ostáva aj tak na pleciach odvolacieho správneho orgánu, a to v konečnom hľadisku povedie vždy len k predĺžovaniu celého odvolacieho konania.

Zásada koncentrácie je však výrazne obmedzovaná ustanovením § 89 ods. 2 nového SpŘ, ktorý určuje rozsah prieskumnej činnosti odvolacieho správneho orgánu. Z neho vyplýva, že odvolací správny orgán vždy bude preskúmavať súlad napadnutého rozhodnutia a príslušného správneho konania s právnymi predpismi. Odvolací správny orgán nesie zodpovednosť za zákonnosť rozhodnutia, a preto bude musieť brať v úvahu aj také skutočnosti a dôkazy, ktoré uvádza účastník konania na podporu ním tvrdenej nezákonnosti rozhodnutia, a to bez ohľadu na skutočnosť, že takéto dôkazy mohol uplatniť už v konaní na prvom stupni.

Pokiaľ nebude odvolanie obsahovať požadované náležitosti, **pomôže správny orgán odvolateľovi s ich odstránením a poskytne mu k tomu primeranú lehotu.**¹²⁴

Novinkou oproti starej úprave je povinnosť odvolateľa podať odvolanie s potrebným **počtom kópií**, aby jedna zostal správne orgánu a každý z účastníkov konania získal rovnako po jednej kópii. V prípade, že nepodá odvolateľ potrebný počet kópií, vyhotoví ich správny orgán na jeho náklady. Povinnosť podať odvolanie s potrebným počtom kópií nemá odvolateľ v konaní s veľkým počtom účastníkov.¹²⁵

Lehota pre podanie odvolania

Nový správny rád upravuje rôzne varianty lehôt pre podanie odvolania, a to v

¹²⁴ Odvolanie je podaním v zmysle § 37 nového SpŘ. Podľa § 93 ods. 1 nového SpŘ sa pre konanie o odvolaní obdobne použijú ustanovenia hláv I až IV, VI až VII časti druhej. Na základe toho platí, že v prípade, ak odvolanie nemá náležitosti požadované § 37 alebo § 82 ods. 3 nového SpŘ, tak správny orgán má zvoliť postup upravený v § 37 ods. 3 nového SpŘ a pomôcť odvolateľovi odstrániť nedostatky odvolania alebo ho k odstráneniu nedostatkov vyzvať. Pre odstránenie nedostatkov môže správny orgán stanoviť odvolateľovi lehotu k doplneniu odvolania podľa § 39 nového SpŘ. [Rozhodnutie Krajského súdu v Hradci Králové z dňa 14. 2. 2008, sp. zn. 54 Ca 1/2008, www.nssoud.cz]

¹²⁵ § 144 ods. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správny rád

závislosti na spôsobe, akým bol odvolateľ oboznámený s rozhodnutím a s jeho obsahom.

Odvolanie sa podáva u toho správneho orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, a to v lehote 15 dní od oznámenia rozhodnutia. Predpokladom je riadne oboznámenie účastníka s rozhodnutím správneho orgánu, vrátane riadneho poučenia o možnosti uplatnenia opravných prostriedkov. Zvláštny zákon však môže stanoviť aj inú lehotu pre podanie odvolania.¹²⁶ Beh odvolacej lehoty upravuje § 40 nového SpŘ. V pochybnostiach sa lehota pre podanie odvolania považuje za zachovanú, až do doby, než sa preukáže opak. Prípadne nedodržanie bude musieť preukázať správny orgán.

Ak je odvolanie podané ešte pred oznámením rozhodnutia účastníkovi, platí, že odvolanie bolo podané v prvý deň odvolacej lehoty (§ 83 ods. 1 nového správneho rádu). Správny orgán nemôže vrátiť takéto odvolanie a argumentovať to tým, že ho odvolateľ podal predčasne. Predošlá úprava takéto ustanovenie neobsahovala a správne orgány k predčasne podanému odvolaniu jednoducho neprihliadali.¹²⁷

Iná lehota pre podanie odvolania je stanovená v prípadoch **chybného, neúplného alebo chýbajúceho poučenia o možnosti podať odvolanie**. Jedná sa o situácie, keď účastníkovi konania bolo rozhodnutie správneho orgánu oznámené, ale správny orgán nepostupoval v súlade so zásadou vyjadrenou v § 4 ods. 2 nového SpŘ a riadne nepoučil účastníka o možnostiach ďalšieho postupu. Nedostatky takéhoto postupu správneho orgánu napráva § 83 ods. 2 nového SpŘ. V takýchto prípadoch je možné podať odvolanie do 15 dní od oznámenia opravného uznesenia.¹²⁸ V prípade, že nebolo takéto uznesenie vydané, predlžuje sa lehota k podaniu odvolania na 90 dní od dňa oznámenia pôvodného rozhodnutia.¹²⁹

Starý správny rád v prípade nesprávneho poučenia alebo chýbajúceho poučenia upravoval lehotu pre podanie odvolania odlišne. Odvolanie bolo možné podať do troch

¹²⁶ napr.: § 169 ods. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobyte cudzincov na území ČR - u odvolania plnoletých cudzincov, kde je lehota pre podanie odvolania skrátená na 5 dní od dňa oznámenia tohto rozhodnutia; ak ide potom o rozhodnutie o správnom vyhostení cudzinca mladšieho 18 rokov, činí táto lehota pre odvolanie 15 dní odo dňa oznámenia tohto rozhodnutia

¹²⁷ ONDRUŠ, R. *Správny rád - komentár*. 1. vyd. Praha : LINDE Praha a.s., 2003, s. 472

¹²⁸ Účastník konania môže požiadať o opravu zrejmych nesprávností v písomnom vyhotovení rozhodnutia alebo takúto opravu uskutočniť z moci úradnej ten správny orgán, ktorý rozhodnutie vydal a vydá o tom uznesenie. (§ 70 veta prvá nového SpŘ)

¹²⁹ Porovnaj § 83 ods. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správny rád

mesiacov od dňa oznámenia rozhodnutia.¹³⁰

Ďalším prípadom, keď platí iná než pätnásťdňová lehota pre podanie odvolania je **neoznámenie rozhodnutia**.

Úprava lehoty pre podanie odvolania pri neoznámení rozhodnutia predstavuje novinku oproti starej úprave. Podľa predchádzajúcej úpravy správneho konania bolo podmienkou pre nadobudnutie právnej moci rozhodnutia jeho oznámenie, a to bez ohľadu na časový odstup od jeho vydania. „*Pokiaľ teda nebolo oznámené hoci len jednému účastníkovi správneho konania, nenadobudlo v skutočnosti právnu moc, aj keď ostatní účastníci boli v dobrej viere o tom, že rozhodnutie právnu moc nadobudlo, čo vo svojom dôsledku znamenalo značnú právnu neistotu a zásahy do dobrej viery*“.¹³¹

Nový správny rád umožňuje účastníkom podať odvolanie proti rozhodnutiu, ktoré im nebolo riadne oznámené, v subjektívnej lehote 30 dní. Táto subjektívna lehota je viazaná na dve skutočnosti, ktoré musia byť splnené kumulatívne. Osoba, ktorá bola účastníkom konania sa musí dozvedieť o vydaní rozhodnutia a zároveň o tom, akým spôsobom správny orgán vyriešil otázku, ktorá bola predmetom správneho konania. Účastník je obmedzený i objektívnou lehotou jedného roku, ktorá začína plynúť od dňa, kedy bolo rozhodnutie oznámené poslednému z účastníkov konania.

Takýto postup sa však neuplatní na tzv. hlavných účastníkov konania podľa § 27 ods. 1, ktorým začína bežať lehota na podanie odvolania až od dňa riadneho oznámenia správneho rozhodnutia.¹³²

Neoznámenia rozhodnutia sa nemôže dovolávať ten účastník, ktorý sa s ním preukázateľne zoznámil. Účastník konania musí poznať obsah rozhodnutia, nielen vedieť o tom, že správny orgán vydal rozhodnutie. Pritom nie je podstatné, ako sa o vydaní rozhodnutia účastník dozvedel. Dôkazné bremeno je v takýchto prípadoch na správnom orgáne.¹³³ Na účastníka konania, ktorému síce nebolo rozhodnutie oznámene, ale ktorý sa s jeho obsahom už oboznámil, sa vzťahuje lehota pre podanie odvolania, ako v prípade doručenia rozhodnutia s chýbajúcim poučením. Takýto účastník konania môže podať odvolanie v lehote 90 dní od dna, keď sa s rozhodnutím preukázateľne oboznámil.

¹³⁰ Porovnaj § 54 ods. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správni rád)

¹³¹ VEDRAL, J. *Správni rád ...*, cit. dielo, s. 504

¹³² MIKULE, V. *Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu ...*, cit. dielo, s. 159

¹³³ VEDRAL, J. *Správni rád ...*, cit. dielo, s. 504

Suspenzívny účinok odvolania

Jedným zo znakov včas podaného a prípustného odvolania je to, že má tzv. odkladný účinok. Rovnako aj predchádzajúca úprava počítala s odkladným účinkom včas podaného a prípustného odvolania. Suspenzívny účinok znamená, že pokiaľ nie je o odvolaní rozhodnuté, rozhodnutie nenadobúda právnu moc, nie je ani vykonateľné (až na výnimky) a nenastávajú ani iné účinky odvolania. Ak odvolanie nebude mať odkladný účinok, tak je rozhodnutie správneho orgánu predbežne vykonateľné.¹³⁴

V niektorých prípadoch vylučuje odkladný účinok odvolania samotný správny rád. Odkladný účinok nemá napr. odvolanie proti uzneseniu (§ 76 ods. 5 veta druhá nového SpŘ), ďalej odvolanie proti rozhodnutiu o uložení povinnosti na mieste (§ 143 ods. 2 veta tretia). Podobne ako v predchádzajúcej úprave v zákone č. 71/1967 Sb. je aj teraz vylúčený odkladný účinok odvolania u rozhodnutí o predbežnom opatrení.¹³⁵

Okrem prípadov, keď je vylúčený odkladný účinok odvolania priamo zo zákona, môže ho vylúčiť aj samotný správny orgán, ale len z taxatívne stanovených dôvodov. Takýto postup správneho orgánu je možný v prípade, ak to naliehavo vyžaduje verejný záujem, ďalej z dôvodu zabránenia vzniku vážnej ujmy niektorému z účastníkov správneho konania, alebo ak požiada o vylúčenie odkladného účinku sám účastník správneho konania.¹³⁶

Existenciou podobných dôvodov podmieňoval aj starý správny rád možnosť vylúčiť odkladný účinok odvolania rozhodnutím správneho orgánu. Správny orgán mohol vylúčiť odkladný účinok odvolania pokiaľ to vyžadoval naliehavý obecný záujem, alebo hrozilo nebezpečenstvo, že odkladom výkonu rozhodnutia utrpí účastník konania alebo niekto iný nenahraditeľnú ujmu.¹³⁷

Nový správny rád tak na rozdiel od predchádzajúcej úpravy, výslovne priznáva účastníkom konania právo podávať návrhy na vylúčenie odkladného účinku odvolania. Žiadosti účastníka konania však správny organ nevyhoví, ak by vylúčením odkladného účinku vznikla ujma inému účastníkovi, alebo by takýto postup nebol v súlade s verejným záujmom.

¹³⁴ Porovnaj § 74 ods. 1 veta druhá nového SpŘ

¹³⁵ Porovnaj § 61 ods. 2 veta tretia nového SpŘ spolu s § 43 ods. 3 starého SpŘ

¹³⁶ Porovnaj § 85 ods. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správny rád

¹³⁷ Porovnaj § 55 ods. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správnom řízení (správny rád)

Podľa predchádzajúcej úpravy mohli podať účastníci iba podnet správneho orgánu k vylúčeniu odkladného účinku.¹³⁸ Rovnako aj podľa novej úpravy môže podať podnet k vylúčeniu odkladného účinku odvolania každý a je povinnosťou správneho orgánu sa takýmto podnetom zaoberať.¹³⁹

Ďalším dôvodom vylúčenia odkladného účinku je ako uvádza J. Vedral¹⁴⁰ prípad, ak správny orgán odpusti zameškanie lehoty pre podanie odvolania, tak môže vylúčiť odkladný účinok odvolania, z dôvodu ochrany práv nadobudnutých v dobrej viere, oprávnených záujmov účastníkov alebo verejného záujmu.

Výrok o vylúčení odkladného účinku odvolania je súčasťou rozhodnutia vo veci a musí byť vždy odôvodnený. Rovnako ako podľa predchádzajúcej úpravy nie je možné podať odvolanie proti výroku o vylúčení odkladného účinku.

Devolutívny účinok

Devolutívny účinok znamená, že sa rozhodovanie o odvolaní presúva z správneho orgánu prvého stupňa na orgán inštančne nadriadený.¹⁴¹ O odvolaní rozhoduje najbližšie nadriadený správny orgán tomu orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal.¹⁴²

Výnimku z toho, že o podanom odvolaní rozhoduje nadriadený správny orgán predstavuje inštitút tzv. *autoremedury*. Jedná sa o situácie, keď správny orgán umožňuje, aby za určitých podmienok o podanom odvolaní rozhodoval ten správny orgán, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Autoremedura znamená výnimku zo zásady dvojinstančnosti správneho konania, na ktorej je správny orgán založený.¹⁴³ Podmienkou však je to, že správny orgán úplne vyhovie podanému odvolaniu a takým rozhodnutím nebude spôsobená ujma inému účastníkovi konania, iba ak by s tým účastník, ktorého by sa zmena alebo zrušenie napadnutého rozhodnutia týkalo, vyslovil súhlas (§ 87 nového SpŘ). Plným vyhovením podanému odvolaniu sa rozumie to, že správny orgán „uzná, že pochybil pri rozhodovaní, a sám zjedná nápravu“.¹⁴⁴

¹³⁸ ONDRUŠ, R. *Správny řád - komentář*. 1. vyd. Praha : LINDE Praha a.s., 2003, s. 490

¹³⁹ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správny právo procesní ...*, cit. dielo, s. 187

¹⁴⁰ VEDRAL, J. *Správny řád ...*, cit. dielo, s. 509

¹⁴¹ PRŮCHA, P. In SKUŤOVÁ, Soňa et al. *Správny právo procesní ...*, cit. dielo, s. 267

¹⁴² Porovnaj § 89 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správny řád

¹⁴³ VEDRAL, J. *Správny řád ...*, cit. dielo, s. 514.

¹⁴⁴ VOPÁLKA, V. In HENDRYCH, D. a kol. *Správny právo ...*, cit. dielo, s. 406

Podľa starého správneho rádu správny orgán, ktorý vydal napadnuté rozhodnutie, mohol o odvolaní sám rozhodnúť, pod podmienkou, že odvolaniu v plnom rozsahu vyhovie a zároveň sa rozhodnutie netýka iného účastníka konania než odvolateľa, alebo ak s tým ostatní účastníci konania súhlasia (§ 57 ods. 1 starého SpŘ).

Podľa novej úpravy už bude správny orgán zisťovať súhlas ostatných účastníkov konania, iba v prípade, ak sa sám dopracuje k záveru, že by jeho rozhodnutím mohla byť spôsobená ujma niektorému z účastníkov konania.¹⁴⁵

V prípade, že budú dané podmienky pre rozhodnutie formou autoremedúry, správny orgán môže rozhodnutie zrušiť alebo zmeniť. K tomu J. Vedral uvádza, že „je povinnosťou správneho orgánu tak učiniť, a to hlavne s ohľadom na obecnú zásadu obsiahnutú v § 6 ods. 2 zákona, podľa nej správny orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikli zbytočné náklady, a dotknuté osoby čo možno najmenej zaťažuje“.¹⁴⁶

Rozhodnutie v rámci autoremedúry je rozhodnutím vydaným v prvom stupni a je teda možné ho napadnúť odvolaním, a to i tými účastníkmi, ktorí proti pôvodnému rozhodnutiu odvolanie nepodali. Na možnosť podania odvolania, na rozdiel od predchádzajúcej úpravy, výslovne upozorňuje ustanovenie § 87 nového správneho rádu.

Postup správneho orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal

Správny orgán, ktorého rozhodnutie je odvolaním napadnuté má po podaní odvolania niekoľko povinností. Po prijatí odvolania je povinný **vyrozumieť o podanom odvolaní ostatných účastníkov**.¹⁴⁷ Nový správny rádu, na rozdiel od predchádzajúcej úpravy, stanoví formu a spôsob, akým má správny orgán informovať účastníkov o tom, že bolo podané odvolanie. Správny orgán zasiela kópiu odvolania všetkým účastníkom, ktorí sa mohli odvolať proti jeho rozhodnutiu. Okrem zaslania kópie odvolania, správny orgán vyzve účastníkov konania, aby sa vyjadrili k podanému odvolaniu. Aj pre vyjadrenia účastníkov správneho konania k podanému odvolaniu sa uplatňuje zásada koncentrácie konania. Tato skutočnosť má za následok to, že účastníci konania sa vo svojich vyjadreniach k podanému odvolaniu musia zdŕžať navrhovania

¹⁴⁵ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správni rádu ...*, cit. dielo, s. 334

¹⁴⁶ VEDRAL, J. *Správni rádu ...*, cit. dielo, s. 516

¹⁴⁷ Bližšie k tomu § 86 ods. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správni rádu; podobne stanovil rovnakú povinnosť aj § 56 zákona č. 71/1967 Sb.

takých skutočností alebo dôkazov, ktoré mohli uplatniť už skôr. Dôvodom takejto úpravy je potreba zabrániť znevýhodneniu tých účastníkov konania, ktorí sa odvolali, aby takéto skutočnosti a dôkazy uplatňovať nemohli, a účastníci konania, ktorí sa neodvolali, alebo odvolanie podali z iného dôvodu, takéto návrhy činiť mohli.¹⁴⁸

Zmenou oproti predchádzajúcej úprave je skutočnosť, že nový správny rád upresňuje lehotu, v ktorej sa môžu účastníci vyjadriť k podanému odvolaniu. Táto lehota nesmie byť kratšia než 5 dní.¹⁴⁹ K vyjadreniam, ktoré budú podané po tejto lehote, nemusí správny orgán prihliadať. Vytvára sa tak priestor pre možnosť užiť správne uváženie, či správny orgán vezme na zreteľ i vyjadrenia podané po lehote.

Správny orgán následne vyhodnotí vyjadrenia účastníkov k podanému odvolaniu a konanie podľa nutnosti doplní o účastníkmi navrhnuté skutočnosti a dôkazy. Súčasťou spisu budú všetky vyjadrenia účastníkov k podanému odvolaniu, teda aj tie vyjadrenia, ktoré sú podľa názoru správneho orgánu nad rámec toho, čo mohli účastníci uviesť.¹⁵⁰

Pokiaľ nie sú dôvody pre rozhodnutie o odvolaní v autoremedúre, je správny orgán povinný spisový materiál do tridsiatich dní od dňa doručenia predložiť odvolaciemu správne mu orgánu. Správny rád po novom stanoví povinnosť, aby správny orgán predložil odvolaciemu orgánu aj svoje stanovisko (§ 88 ods. 1 veta prvá). Rovnako je novinkou oproti predchádzajúcej úprave možnosť predložiť odvolaciemu správne mu orgánu iba časť spisového materiálu. Táto možnosť súvisí so zavedením úpravy tzv. oddelenej právnej moci rozhodnutia do nového spávného rádu. Správny orgán postúpi ďalej iba tú časť spisu, ktorá obsahuje riešenie otázky, o ktorej bolo rozhodnuté v napadnutom výroku rozhodnutia.

Odlíšny postup správneho orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal nastane v prípade, ak je podané odvolanie oneskorené alebo neprípustné. Správny orgán nemôže sám o odvolaní rozhodovať a spis najneskôr do desiatich dní od doručenia odvolania postúpi odvolaciemu správne mu orgánu. V stanovisku sa obmedzí iba na odôvodnenie oneskorenosti alebo neprípustnosti odvolania. Podobne ani takýto odlíšny postup v prípade neprípustného alebo oneskoreného odvolania predchádzajúci správny rád

¹⁴⁸ VEDRAL, J. *Správny rád ...*, cit. dielo, s. 513

¹⁴⁹ Odlíšne bude postupovať správny orgán v konaní s veľkým počtom účastníkov. Správny orgán informuje účastníkov o podanom odvolaní prostredníctvom verejnej vyhlášky a v nej stanoví lehotu pre podávanie vyjadrení k podanému odvolaniu. Takto stanovená lehota nesmie byť kratšia než 5 dní (§ 144 ods. 5 veta prvá nového SpŘ)

¹⁵⁰ VEDRAL, J. *Správny rád ...*, cit. dielo, s. 513

neupravoval.

Jednanie odvolacieho správneho orgánu

O podanom odvolaní rozhoduje najbližšie nadriadený správny orgán správneho orgánu, ktorý vydal rozhodnutie, proti ktorému bolo podané odvolanie, pokiaľ zákon nestanoví inak (§ 89 ods. 1 nového SpŘ). Ktorý správny orgán je v konkrétnom prípade nadriadeným, vyplýva z hmotnoprávnej úpravy organizácie verejnej správy.¹⁵¹

V prípade, ak neurčuje odvolací správny orgán zvláštny zákon, bude ním ten správny orgán, ktorý podľa zákona rozhoduje o odvolaní, prípadne vykonáva dozor (§ 178 ods. 1 nového SpŘ). O odvolaní proti rozhodnutiu, ktoré bolo vydané orgánom obce, rozhodujú krajské úrady (§ 178 ods. 2 veta prvá nového SpŘ). Prieskum sa vzťahuje jednak na rozhodnutia vydávané pri výkone prenesenej pôsobnosti, tak i na rozhodnutia, ktoré obce vydávajú v rámci výkonu samostatnej pôsobnosti. Rozhodnutie vydané obcou v samostatnej pôsobnosti môže byť v rámci prieskumu krajským úradom iba zrušené, alebo zrušené a vrátené k novému prejednávaniu.

Odvolací správny orgán nemôže rozširovať predmet konania, ani rozhodnúť o inej veci, než ktorá bola predmetom konania pred správnym orgánom v prvom stupni. Taký postup by odporoval zásade dvojinštančnosti správneho konania.

Odvolací správny orgán primárne preskúma, či je podané odvolanie prípustné a či bolo podané včas. **Neprípustné** bude odvolanie, ktoré by bolo podané proti rozhodnutiu, ktoré nemožno odvolaním napadnúť. Ďalej to bude odvolanie podané osobou, ktorá k jeho podaniu nebola oprávnená. Neprípustné bude aj odvolanie podané účastníkom, ktorý sa práva na podanie odvolania vzdal. Odvolanie nie je podané včas, pokiaľ nie je podané aspoň v posledný deň lehoty stanovenej pre jeho podanie, prípadne lehoty predĺženej.

Pokiaľ odvolací správny orgán zistí, že odvolanie je neprípustné alebo nebolo podané včas, potom odvolanie z tohto dôvodu **zamietne**.

Ak už napadnuté rozhodnutie nadobudlo právnu moc, je odvolací správny orgán povinný preskúmať, či nie sú dané dôvody pre preskúmanie rozhodnutia v prieskumnom konaní, pre obnovu konania alebo pre vydanie nového rozhodnutia.

¹⁵¹ VEDRAL, J. *Správni řád ...*, cit. dielo, s. 522

Pokiaľ zistí odvolací správny orgán predpoklady odôvodňujúce preskúmanie rozhodnutia, posudzuje sa neprípustné alebo oneskorené odvolanie ako podnet resp. žiadosť k zahájeniu príslušných konaní.

Odvolací správny orgán nie je viazaný právnym názorom správneho orgánu, ktorý vo veci rozhodoval v prvom stupni. Pokiaľ správny orgán, ktorý rozhodoval v prvej inštancii, dospel k záveru, že podané odvolanie je neprípustné alebo bolo podané po stanovenej lehote, tak to nebude brániť tomu, aby si odvolací správny orgán utvoril zo spisového materiálu na celú vec odlišný názor a následne vrátil vec správneho orgánu prvého stupňa.

Úprava preskúmania odvolania oproti predchádzajúcej úprave správneho konania prešla výraznou zmenou. Podľa starého správneho rádu odvolací správny orgán preskúmaval odvolanie jak z hľadiska zákonnosti, tak z hľadiska vecnej správnosti vždy v plnom rozsahu (platil tzv. plný revízny princíp). Preskúmaval vždy všetky výroky rozhodnutia bez ohľadu na skutočnosť, že sa účastník konania odvolal iba voči niektorému z nich.

Podľa novej úpravy odvolací správny orgán preskúmava v plnom rozsahu **zákonnosť** napadnutého rozhodnutia a aj konania, ktoré predchádzalo vydaniu rozhodnutia. Odvolací správny orgán preskúmava celé napadnuté rozhodnutie resp. všetky výroky vo výrokovej časti z hľadiska súladu s právnymi predpismi, a to bez ohľadu nato, v akom rozsahu odvolateľ napadá dané rozhodnutie. Rovnako ako podľa predchádzajúcej úpravy, tak aj podľa novej sa teda zákonnosť rozhodnutia posudzuje v plnom rozsahu. V dôsledku niektorých ustanovení o základných zásadách činnosti správnych orgánov, sa bude stierať rozdiel medzi zákonnosťou a správnosťou, preto v odvolacom konaní k výraznému obmedzeniu revízneho princípu nedochádza.¹⁵²

Pojem zákonnosť má v novej úprave v dôsledku niektorých základných zásad činnosti správnych orgánov omnoho širší význam, ako tomu bolo za účinnosti predchádzajúcej úpravy. Zákonnosť rozhodnutia znamená nielen súlad s právnymi predpismi, ale aj súlad so základnými zásadami činnosti správnych orgánov.¹⁵³ Takto pojatá zákonnosť dopadá aj na vecnú správnosť rozhodnutia.

¹⁵² VEDRAL, J. *Správni řád ...*, cit. dielo, s. 528

¹⁵³ Hlavne so zásadou proporcionality (§ 2 ods. 3 nového SpŘ), zásadou zákazu zneužitia správneho uváženia (§ 2 ods. 2 nového SpŘ) a zásadou legitímneho očakávania (§ 2 ods. 4 nového SpŘ).

Okrem toho odvolací správny orgán preskúmava aj zákonnosť konania, ktoré vydaniu rozhodnutia predchádzalo. Pri tomto prieskume však platí, že k chybám konania, ktoré nemohli mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia alebo na jeho správnosť, nebude odvolací správny organ prizerať.

Správnosť rozhodnutia skúma odvolací správny orgán len v tom rozsahu, v akom to namieta odvolateľ v podanom odvolaní. Vo väčšom rozsahu bude preskúmavať správnosť rozhodnutia, iba ak by si to vyžadoval verejný záujem.

Môžeme teda konštatovať, že dochádza oproti predchádzajúcej úprave k obmedzeniu revízneho princípu vlastne iba pri prieskume správnosti rozhodnutia.

Príčiny novej úpravy objasňuje dôvodová správa k vládnomu návrhu správniho rádu takto: *„Určité obmedzenie revízneho princípu súvisí s decentralizáciou a s posilnením zodpovednosti správneho orgánu, ktorý rozhoduje v I. stupni. Tzv. „plný revízny princíp“ by predstavoval zvláštnu formu správneho dozoru a relativizoval by tým príslušnosť; hlavne s ohľadom na to, že po zrušení okresných úradov vykonávajú verejnú správu v dvoch stupňoch orgány rôznych samosprávnych celkov, nie je možné ho z ústavných dôvodov naďalej uplatňovať v prípade, keď to nie je v záujme ochrany práv účastníka alebo to nevyžaduje verejný záujem. Nadriadený správny orgán môže podriadené správne orgány ovplyvňovať napr. metodicky a zaistiť tak potrebnú kvalitu ich rozhodovania. V okamžiku zahájenia konkrétneho konania už do neho však nemôže z titulu dozornej činnosti vstupovať. Takýto postup by mohol byť posúdený ako neústavný“*.¹⁵⁴

Rozhodnutie odvolacieho správneho orgánu

Nová úprava poskytuje odvolaciemu správnomu orgánu oproti predchádzajúcej širšie možnosti, ako môže rozhodnúť o podanom odvolaní. Potom, čo odvolací správny orgán dôjde k záveru, že odvolaním napadnute rozhodnutie je v rozpore s právnymi predpismi alebo je nesprávne, ponuka sa mu niekoľko spôsobov ako rozhodnúť :

a) odvolací správny organ môže napadnuté rozhodnutie alebo jeho časť zrušiť a zastaviť konanie.

Takýto postup bude namieste pri konaniach zahájených z moci úradnej, pokiaľ

¹⁵⁴ Dôvodová správa k § 120 ods. 2 vládneho návrhu zákona správni rád. Sněmovní tisk č. 201/00.

odvolaním napadnuté rozhodnutie trpí takou vadou, že v konaní nie je možné ďalej pokračovať. Predchádzajúca úprava neobsahovala výslovné ustanovenie o tom, že po zrušení napadnutého rozhodnutia sa konanie zastavuje. Zrušením rozhodnutia ostávalo správne konanie, akoby neukončené. Odvolacie správne orgány v praxi niekedy výrok odvolacieho rozhodnutia doplnili výrokom, že návrh (ktorým bolo konanie zahájené) sa zamieta, alebo výrokom, že sa konanie zastavuje.¹⁵⁵

Rovnako prichádza v úvahu zrušenie rozhodnutia a zastavenie konania, v prípade *odvolanie proti rozhodnutiu o predbežnom opatrení*, ak už rozhodnutie vo veci nadobudlo právnu moc. Takýto postup nezvolí odvolací správny organ vtedy, ak by rozhodnutie o odvolaní, ktoré smeruje proti rozhodnutiu o nariadení predbežného opatrenia mohlo mať význam z hľadiska uplatnenie nároku na náhradu škody.

Odvolací správny organ napadnuté rozhodnutie zruší a konanie zastaví, pokiaľ nastali dôvody zastavenia konania, ktoré stanoví správni rád v § 66. Rozhodnutie však nezruší a konanie nezastaví, ak by iné rozhodnutie o odvolaní mohlo mať význam pre náhradu škody alebo právnych nástupcov účastníkov.

b) zruší napadnuté rozhodnutie a vec vráti správne mu orgánu, ktorý toto rozhodnutie vydal k novému prejednávaniu a rozhodnutiu

Takto bude postupovať odvolací správny orgán, ak odvolaním napadnuté rozhodnutie ma také nedostatky, ktorých náprava odvolacím správnym orgánom by nebola možná, alebo by bola neúčelná. Dôvodom pre takýto postup bude hlavne nedostatočne zistený skutkový stav, ktorý by vyžadoval rozsiahle dokazovanie pred odvolacím správnym orgánom. V odôvodnení rozhodnutia o vrátení vecí uvedie odvolací orgán aj svoj právny názor, ktorým je prvostupňový správny orgán viazaný. Proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu, ktoré vydá tento správny orgán po vrátení vecí, je možné opätovne podať odvolanie.

c) zmení napadnuté rozhodnutie alebo jeho časť

Odvolací správny orgán bude takto postupovať v prípade, ak bude mať dostatok podkladov na to, aby mohol sám napraviť právne alebo vecne nedostatky odvolaním

¹⁵⁵ ŠOLÍN, M. In VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správni rád. Komentár*. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003., s. 183

napadnutého rozhodnutia alebo konania, ktoré jeho vydaniu predchádzalo. Odvolací správny orgán zmení rozhodnutie na základe odlišného právneho názoru na skutkové zistenia vyplývajúce zo spisového materiálu a skutočnosti doplnené v priebehu konania odvolacieho.¹⁵⁶

Nový správni rád umožňuje zmenu odôvodnenia odvolaním napadnutého rozhodnutia. K zmene odôvodnenia by mal odvolací správny orgán siahnuť v prípade, ak je výroková časť rozhodnutia z hľadiska súladu s právnymi predpismi i z hľadiska vecnej správnosti bez vad, samotné odôvodnenie avšak obsahuje určité rozpory, ktoré nie celkom odpovedajú obsahu výrokovej časti, tieto rozpory sa však dajú odstrániť pomocou podkladov rozhodnutia obsiahnutých v spise.¹⁵⁷

Nový správni rád na rozdiel od predchádzajúcej úpravy obsahuje aj ustanovenia, ktoré zmenu odvolaním napadnutého rozhodnutia nepripúšťajú.

Zmena odvolaním napadnutého rozhodnutia nie je možná, ak by *zmenou rozhodnutia účastníkov konania, ktorému uložená nejaká povinnosť, hrozila ujma z dôvodu straty možnosti odvolať sa*. Cieľom je zabrániť tzv. prekvapujúcim rozhodnutiam, keď by napr. odvolací správny orgán zmenil právnu kvalifikáciu alebo rozšíril predmet konania a v dôsledku toho by menil už raz uložené povinnosti alebo ukladal povinnosti nové.¹⁵⁸ Proti rozhodnutiu odvolacieho správneho orgánu už nie je možné podať odvolanie a v dôsledku toho by účastník prišiel o ďalšiu inštanciu, čo by bolo v rozpore so zásadou dvojinstančnosti správneho konania.

V § 90 ods. 3 nový správni rád zavádza zásadu *zákazu reformatio in peius*, ktorá znamená zákaz zmeny odvolaním napadnutého rozhodnutia v neprospech odvolateľa. Jedná sa o zásadnú zmenu oproti predošlej právnej úprave. Starý správni rád takýto zákaz zmeny k horšiemu neupravoval, a tak mohol odvolací správny orgán zmeniť rozhodnutie aj v neprospech odvolateľa.¹⁵⁹

Táto zásada však neplatí v obecnom správnom konaní bezvýhradne, lebo nový správni rád počíta aj s možnosťou prelomenia tejto zásady v určitých prípadoch.

Pôjde o situáciu, ak podá odvolanie aj iný účastník konania, ktorého záujmy sú

¹⁵⁶ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správni rád ...*, cit. dielo, s. 344

¹⁵⁷ VEDRAL, J. *Správni rád ...*, cit. dielo, s. 535

¹⁵⁸ VOPÁLKA, V. In HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo ...*, cit. dielo, s. 409

¹⁵⁹ Pred účinnosťou nového SpŘ sa tato zásada uplatňoval v priestupkovom konaní (§ 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích)

odlišné. Dôvodom je skutočnosť, že nie je vždy možné uspokojiť všetkých odvolateľov. Ďalšiu výnimku predstavuje odvolaním napadnuté rozhodnutie, ktoré je v rozpore s právnymi predpismi alebo rozhodnutie, ktoré odporuje inému verejnému záujmu. K tomu sa kriticky vyjadruje V. Mikule¹⁶⁰, keď konštatuje, že zmena k horšiemu je možná aj vtedy, ak odvolaním napadnuté rozhodnutie nie je v rozpore s právnymi predpismi, „ale je inak v rozpore s verejným záujmom, teda v rozpore s verejným záujmom je nesprávne“. Ďalej vyjadruje pochybnosti, či takto oklieštený zákaz zmeny k horšiemu má praktický význam.¹⁶¹

Odvolací správny orgán podľa novej úpravy nemôže zmeniť ani **rozhodnutie, ktoré bolo vydané orgánom územného samosprávneho celku v samostatnej pôsobnosti**. Dôvodom je ochrana ústavne zaisteného práva na samosprávu. V prípade, ak by odvolací správny orgán mohol meniť rozhodnutie územného samosprávneho celku dochádzalo by k nahrádzaniu rozhodnutia samosprávneho rozhodnutím štátovým.¹⁶²

Nemožnosť zmeny rozhodnutia vydaného územným samosprávnym celkom v samostatnej pôsobnosti je potrebné s ohľadom na zmysel a účel ustanovenia vykladať reštriktívne a v tom význame, že aj takéto rozhodnutie je možné zmeniť, ale iba v odôvodnení a nie v jeho výrokovvej časti, ktorá je vlastným prejavom práva na samosprávu.¹⁶³

d) odvolací správny orgán zamietne podané odvolanie

V prípade, že odvolací správny orgán zistí, že k pochybeniu správneho orgánu prvého stupňa nedošlo, tak odvolaniu **nevyhovie a potvrdí** rozhodnutie orgánu prvého stupňa. Ak odvolací správny orgán zmení alebo zruší napadnuté rozhodnutie len z časti, tak vo zvyšku ho potvrdí a odvolanie do tejto časti zamietne.

Zmier

Ďalší špeciálny spôsob, ktorým môže skončiť odvolacie konanie predstavuje

¹⁶⁰ MIKULE, V. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu ..., cit. dielo, s. 164

¹⁶¹ Podobne pochybuje o uplatniteľnosti podstatným spôsobom modifikovaného zákaz reformatio in peius aj P. PRŮCHA. Porovnaj k tomu PRŮCHA, P. In SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní ...*, cit. dielo, s. 274

¹⁶² PRŮCHA, P. In SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní ...*, cit. dielo, s. 274

¹⁶³ VEDRAL, J. *Správní řád ...*, cit. dielo, s. 537

zmier schválený odvolacím správnym orgánom za podmienok stanovených v § 141 ods. 8 nového SpŘ. Je možné ho uzavrieť iba medzi účastníkmi sporného konania. Uzatvorený zmier podlieha schváleniu správnym orgánom. K schváleniu však dôjde iba za predpokladu, že zmier neodporuje právnym predpisom alebo verejnému záujmu. Rozhodnutie o schválení zmiaru je rozhodnutím odvolacieho správneho orgánu a z tohto dôvodu nie je možné proti nemu podať odvolanie.¹⁶⁴

4.3 Rozklad

Ako pripomína V. Mikule¹⁶⁵ zaradenie tohto inštitútu do nového správneho rádu bol po istú dobu na vážkach. Dôvodová správa k návrhu nového správneho rádu uvádza, že „*tento inštitút umelo rozdeľuje ústredný správny úrad a jeho vedúceho do dvoch procesných inštancií, čím účastník de facto prichádza o inštanciu, z tohto dôvodu by mal byť rozklad pokiaľ možno obmedzovaný*“.¹⁶⁶ Cieľom je zachovať dve inštalácie pre účastníka aj vtedy, ak rozhoduje ústredný správny úrad (jeho vedúci) v prvej inštancii.¹⁶⁷

Rozklad je riadnym opravným prostriedkom proti rozhodnutiu, ktoré vydal v prvej inštancii ústredný správny úrad, minister, štátny tajomník ministerstva alebo vedúci iného ústredného správneho úradu. Rozkladové konanie má niektoré podobné znaky s odvolacím konaním. Podobnosť týchto dvoch opravných prostriedkov vyplýva aj z novej úpravy, ktorá počíta s použitím ustanovení o odvolaní aj v rozkladovom konaní, ak to nevyklučuje povaha veci.¹⁶⁸ Pre podanie rozkladu, tak platí rovnako ako v odvolacom konaní 15 dňová lehota, ktorá začína plynúť od oznámenia rozhodnutia. Včas podaný rozklad má rovnako suspenzívny účinok, ktorý môže byť vylúčený za tých istých podmienok ako pri odvolaní. Rozdielom oproti odvolaniu je skutočnosť, že rozklad nemá devolutívny účinok, lebo rozhodovanie o ňom sa nepresúva na žiaden nadriadený správny orgán, rozhoduje sa o ňom v rámci toho istého správneho orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal.

V novom správnom rádu už nenájde rozklad medzi ustanoveniami, ktoré

¹⁶⁴ MIKULE, V. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu ..., cit. dielo, s. 168

¹⁶⁵ MIKULE, V. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu ..., cit. dielo, s. 169

¹⁶⁶ Dôvodová správa k § 111 ods. 2 vládneho návrhu zákona správní řád. Sněmovní tisk č. 201/00.

¹⁶⁷ VOPÁLKA, V. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo* ..., cit. dielo, s. 410

¹⁶⁸ § 152 ods. 4 nového SpŘ

upravujú riadne opravné prostriedky, ale je upravený až v časti tretej nového správneho rádu, ktorá upravuje zvláštne ustanovenia o správnom konaní. Takéto zaradenie rozkladu neprispieva k uľahčeniu orientácie v novej úprave.

Podľa starého správneho rádu bol rozklad riadnym opravným prostriedkom proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy, vydanému v prvom stupni.¹⁶⁹ Nový správni rád už presnejšie stanovuje, že rozklad je možné podať proti rozhodnutiu, ktoré vydal ústredný správny úrad, minister, štátny tajomník alebo vedúci iného ústredného správneho úradu.

Rozkladová komisia

Nový správni rád zachováva bývalú úpravu v tom, že rozhodnutiu o podanom rozklade, musí predchádzať návrh rozhodnutia zo strany rozkladovej komisie. Správny orgán rozhodujúci o podanom rozklade však nie je viazaný návrhom rozkladovej komisie. Môže rozhodnúť aj inak než mu bolo navrhnuté. Ďalšou možnosťou je vrátenie veci rozkladovej komisii, aby znova celú vec prejedнала. Nemôže však vydať rozhodnutie bez toho, aby bol prijatý návrh rozkladovej komisie. Takýto postup by správny súd považoval za porušenie ustanovení o konaní, čo by odvodňovalo možnosť podať žalobu podľa § 65 SŘS.

Oproti predošlej úprave došlo k zmene aj v samotnom pomenovaní komisie, keď sa upustilo od pojmu zvláštna komisia. Oveľa významnejšou a pozitívnejšou zmenou, ktorá sa týka rozkladovej komisie je skutočnosť, že nový správni rád obsahuje požiadavky na zloženie a na počet členov rozkladovej komisie.

O rozklade rozhoduje vlastne ten úrad, ktorý rozhodnutie vydal, a preto je žiaduce, aby o rozklade rozhodoval orgán, ktorý bude neustranný a odborne spôsobilý. Dôvodová správa k tomu uvádza: „Zvláštnosťou konania o rozklade je to, že je v podstate relativizovaný devolutívny účinok riadneho opravného prostriedku. Z tohto dôvodu je treba, aby štátny tajomník ministerstva alebo vedúci iného ústredného správneho úradu rozhodoval na návrh relatívne nezávislej rozkladovej komisie“.¹⁷⁰

Rozkladová komisia nie je správnym orgánom, ale plní funkciu iba poradného kolektívneho orgánu. Na komisiu sa vzťahujú ustanovenia nového správneho rádu

¹⁶⁹ Porovnaj § 61 ods. 1 zákona č.71/1967 Sb., o správním řízení (správni rád)

¹⁷⁰ Dôvodová správa k § 126 vládneho návrhu zákona správni rád. Sněmovní tisk č. 201/00.

o zaujatosti, ktoré umožňujú vylúčenie členov komisie zo všetkých úkonov v konaní, a to s ohľadom na ich pomer k veci, k účastníkom konania alebo ich zástupcom. Rovnako sa počíta aj s obdobným použitím ustanovení o konaní pred kolegiálnym orgánom. Na základe nich platí, že rozkladová komisia je spôsobilá uznávať sa, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých členov a uznesenie rozkladovej komisie je prijaté nadpolovičnou väčšinou hlasov prítomných členov.

Členmi rozkladovej komisie sú predseda a ostatní členovia. Členov vrátane jej predsedu menuje minister alebo vedúci ústredného správneho úradu. Komisia musí mať podľa novej úpravy najmenej 5 členov, z ktorých väčšinu musia tvoriť odborníci, ktorí nie sú zamestnanci zaradení do ústredného správneho úradu, ktorý rozhoduje v rozkladovom konaní. Touto zmenou má byť dosiahnutá, čo najväčšia nezávislosť členov komisie, ktorá by mala byť zárukou objektivity pri ich činnosti. Podľa mňa však bude problematické zložiť komisiu, ktorá bude odborná a navyše k tomu aj nezávislá. Navrhoval by som, aby komisie boli zložené výlučne iba z odborníkov.

Rozkladová komisia môže jednať a rozhodovať aj v senátoch, ktoré musia mať najmenej päť členov.

Výsledkom činnosti rozkladovej komisie je uznesenie, ktoré obsahuje i návrh predkladaný ministrovi alebo vedúcemu iného ústredného správneho úradu. Uznesenie sa poznamenáva do spisu. Jednania komisie nie sú verejné. Priebeh jednania sa zapisuje do protokolu a s jeho obsahom sa smie oboznámiť iba minister alebo vedúci iného ústredného správneho úradu.

Rozhodnutie o rozklade

Rozhodnúť v konaní o rozklade je oprávnený iba minister alebo vedúci iného ústredného správneho úradu.¹⁷¹ Zmena oproti predchádzajúcej úprave nastala v spôsoboch, ktorými sa dá rozhodnúť v rozkladovom konaní.

Podľa predchádzajúcej úpravy mohlo byť rozkladom napadnuté rozhodnutie zmene alebo zrušené, prípadne mohol byť rozklad zamietnutý a potvrdené napadnuté rozhodnutie. V úvahu prichádzalo ešte aj rozhodnutie o rozklade v rámci autoremedúry, a to orgánom, ktorý rozklad vydal.

¹⁷¹ § 152 ods. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správni rád

Rozhodnutie možno podľa novej úpravy *zrušiť alebo zmeniť*, ale len v tom prípade, že sa rozkladu plne vyhovie a nemôže byť tým spôsobená ujma inému účastníkovi konania, iba ak s tým všetci účastníci, ktorých sa to týka, vyslovia súhlas. Ďalšou možnosťou je *zamietnutie* podaného rozkladu. Zvláštny zákon však môže stanoviť odlišný postup pri rozhodovaní o rozklade.¹⁷²

Výklad ustanovenie § 152 ods. 5 nového SpŘ, ktoré upravuje spôsoby rozhodnutia o podanom rozklade, je však problematický. Pri použití gramatického výkladu môžeme dôjsť k záveru, že pokiaľ napadnuté rozhodnutie nebude zmenené alebo zrušené, musí byť rozklad zamietnutý. Taký postup by sa teda mal vzťahovať aj na prípady, keď by napadnuté rozhodnutie bolo nezákonným, avšak s jeho zrušením by nesúhlasil účastník, ktorému by táto skutočnosť podľa orgánu oprávneného rozhodnúť mohla spôsobiť ujmu.

Poradný zbor ministra vnútra sa dopracoval k záveru, že predpoklad plného vyhovenia podanému rozkladu a nespôsobenia ujmy, sa viaže iba k možnosti zmeniť rozhodnutie, keď konštatuje, že použitie gramatického výkladu by viedlo iba k jedinej možnosti, a to rozklad jednoducho zamietnuť, lebo by mu nebolo možné celkom vyhovieť a potvrdiť rozhodnutie, ktoré by však mohlo byť čiastočne alebo celé nezákonné, to by znamenalo rozpor s § 2 ods. 1 správneho rádu a rovnako aj s čl. 36 odst. 1 Listiny základných práv a slobôd, ktorý garantuje právo na spravodlivý proces.¹⁷³

Rovnaký názor zastáva aj J. Vedral: „*gramatický výklad, podľa ktorého by i po zrušení rozhodnutia v rámci rozkladu mala byť splnená podmienka plného vyhovenia rozkladu a nespôsobenia ujmy žiadnemu z účastníkov, sa dostáva do kolízie s obsahom a účelom ustanovenia § 89 ods. 2, ktoré sa s ohľadom na § 152 ods. 4 na konanie o rozklade v plnom rozsahu vzťahuje (povaha veci to nevyklučuje) a podľa ktorého odvolací správny organ preskúmava (mimo iného) súlad napadnutého rozhodnutia a konania, ktoré vydaniu rozhodnutia predchádzalo, v plnom rozsahu s právnymi predpismi*“.¹⁷⁴

¹⁷² Napr. zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkach

¹⁷³ Záver č. 21 zo zasadnutia poradného zboru ministra vnútra k správniemu rádu z dňa 5. 12. 2005 spôsob rozhodnutia v konaní o rozklade podľa § 152 ods. 5 správneho rádu .

¹⁷⁴ VEDRAL, J. *Správni řád ...*, cit. dielo, s. 867

Ďalšie úskalie tohto ustanovenia predstavuje skutočnosť, že výslovne nerieši, aký postup by mal nasledovať po zrušení rozhodnutia. V odvolacom konaní môže správny organ konanie zastaviť alebo vrátiť vec k novému prejednaniu orgánu, ktorý napadnute rozhodnutie vydal. Poradný zbor ministra¹⁷⁵ vnútra považuje za možné a prípustné po zrušení rozhodnutia konanie zastaviť alebo vec vrátiť k novému prejednaniu správneho organu prvého stupňa.

Na druhej strane sa objavujú názory, že takýto postup by bol v rozpore s povahou rozkladu, ktorý je síce riadnym opravným prostriedkom, ale na rozdiel práve od odvolania, jeho podanie nevyvoláva devolutívny účinok. Takéto vrátenie veci organu prvého stupňa by bolo vlastne popretím samotnej podstaty rozkladu, lebo vrátenie veci je iba jedným z dôsledkov uplatnenia devolutívneho účinku.¹⁷⁶

Ďalší pohľad na daný problém ponúka V. Vopálka: „rozklad, rovnako ako odvolanie, vždy vyvoláva prieskum zákonnosti rozhodnutia a konania, ak bola zákonnosť porušená, postupuje sa podľa § 90. V prípade, že pôjde aj o námietky nesprávnosti rozhodnutia, je možné im iba plne vyhovieť, za podmienky, že tým nemôže byť spôsobená ujma ostatným účastníkom, iba ak by s riešením výslovne súhlasili. V opačnom prípade musí organ v tejto časti rozklad zamietnuť“.¹⁷⁷

4.4 Odpor

Odpor je špecifickým opravným prostriedkom, ktorý smeruje proti príkazu. Príkaz sa vydáva v rámci príkazného konania, ktoré je typom skráteného správneho konania. Jeho vydanie môže byť prvým úkonom v príkaznom konaní. Správny organ ho môže vydať na základe dostatočne zisteného skutkového stavu, ale len v konaní, ktoré bolo zahájené z moci úradnej alebo v spornom konaní. Správny organ pri vydaní príkazu vychádza iba zo spisového materiálu.

Predchádzajúca úprava inštitút príkazného konanie neupravovala, ale nejedna sa o celkom neznámu úpravu. Príkazne konanie bolo pred prijatím nového SpŘ upravené v zákone č. 200/1990 Sb., o priestupkoch. Úpravu tzv. príkazného konania je obvyklou

¹⁷⁵ Bližšie k tomu Záver č. 21 zo zasadnutia poradného zboru ministra vnútra k správniemu rádu z dňa 5. 12. 2005 spôsob rozhodnutia v konaní o rozklade podľa § 152 ods. 5 správniho rádu

¹⁷⁶ PRŮCHA, P. In SKULOVÁ, Soňa et al. *Správni právo procesní ...*, cit. dielo, s. 278

¹⁷⁷ HENDRYCH, D., a kolektiv. *Správni právo Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. str. 381.

aj v iných procesných predpisoch.¹⁷⁸ Cieľom zákonodarcu bolo pokiaľ možno čo najviac urýchliť a zefektívniť niektoré správne konania.¹⁷⁹

Príkaz je podľa novej úpravy zvláštnym typom správneho rozhodnutia. Oproti príkazu, ktorý sa vydáva v priestupkovom konaní, má príkaz upravený v novej úprave všestrannejšie využitie. Môže ním byť uložená povinnosť, a to vo všetkých konaniach, ktoré sa zahajujú z moci úradnej a podobne aj v spornom konaní.

Príkaz sa vydáva v písomnej forme a okrem obecných náležitosti, ktoré musí obsahovať každé rozhodnutie správneho orgánu, kladie nový správni rád doraz na poučenie účastníka o možnosti podania odporu proti príkazu.

Odpor podáva účastník konania písomne alebo ústne do protokolu, a to u toho správneho orgánu, ktorý príkaz vydal. Môže ho podať ten účastník konania, ktorému sa príkazom ukladá povinnosť. Podať je ho možné do 8 dní od dňa oznámenia príkazu. Účastník konania nie je povinný odpor odôvodňovať, ale odpor musí spĺňať obecné náležitosti podania v zmysle § 37 nového SpŘ.

Odpor nemá devolutivny účinok, lebo o odpore rozhoduje ten správny orgán, ktorý ho vydal. Od odvolania sa odlišuje tým, že po jeho podaní ho už nie je možné vziať späť. Ďalej sa odlišuje od odvolania aj tým, že podanie odporu, nie je spojené s odkladným účinkom príkazu, lebo ten sa okamžite podaním odporu ruší.

Ak nebude proti príkazu podaný odpor stáva sa príkaz právomocným. Právomocný príkaz má rovnaké účinky, ako právomocné správne rozhodnutie.¹⁸⁰ Po uplynutí lehoty pre splnenie povinnosti uloženej príkazom sa príkaz stáva vykonateľným rozhodnutím. Účastník konania, ktorému bola príkazom uložená povinnosť, má ešte možnosť domáhať sa preskúmania právomocného príkazu prostredníctvom prieskumného konania, prípadne využiť aj inštitút obnovy konania.

Podaním odporu sa príkaz zo zákona ruší, a to bez toho, aby správny organ preskúmaval príkaz. Správne konanie po jeho podaní bude pokračovať ďalej podľa ustanovení upravujúce klasické správne konanie.

¹⁷⁸ Úpravu tzv. platobného rozkazu obsahuje v § 172 až 175 zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ; úpravu tzv. trestného príkazu § 314e a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

¹⁷⁹ Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona odôvodňuje zavedenie takejto úpravy potrebou v určitých veciach konanie čo najviac od formalizovať. (Dôvodová správa k § 97 vládného návrhu zákona správni řád. Snemovni tisk č. 201/00).

¹⁸⁰ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správni právo procesní ...*, cit. dielo, s. 173

Príkaz na mieste

Okrem príkazu obsahuje nová úprava aj inštitút tzv. príkazu na mieste, ktorý je špeciálnym druhom príkazu. Účastník konania, ktorému je ukladaná povinnosť, musí byť prítomný na mieste a zároveň uznať dôvody, ktoré odôvodňujú vydanie príkazu. Príkaz na mieste nie je potrebné odôvodňovať. Samotné odvodnenie príkazu je možné nahradiť úkonom účastníka. Ten vlastnoručne podpíše prehlásenie, čo sa považuje za súhlas s uložením povinnosti. Podpisom prehlásenia sa stáva príkaz právomocným a vykonateľným. O tomto následku podpísania prehlásenia však musí byť účastník dopredu preukázateľne poučený. V úvahu neprichádza podanie žiadneho riadneho opravného prostriedku, pretože podpisom účastník svoju povinnosť uznal.

4.5 Námietky

Nový správny rád upravuje námietky ako špecifickú formu riadneho opravného prostriedku proti uzneseniam a iným úkonom v exekučnom konaní, proti ktorým nie možné podať odvolanie.¹⁸¹ Námietku môže podať povinný aj iná osoba, a to proti uzneseniu alebo inému úkonu exekučného správneho orgánu, za predpokladu, že pre takúto osobu z takého úkonu vyplýva nejaká povinnosť. Z toho vyplýva, že námietku proti uzneseniu nemôže podať jak oprávnený, tak ani osoba, ktorej práv sa napadnuté uznesenie týka.

Podľa starého správneho rádu mohli podávať námietky oprávnený aj povinný, a to proti jednotlivým úkonom a opatreniam spojených s výkonom rozhodnutia.¹⁸² Predchádzajúca úprava neobsahovala výslovné ustanovenie o subjektoch oprávnených k ich podaniu, usudzovalo sa, že ich môže podať ľubovoľný účastník exekučného konania, prípadne tie osoby, ktoré by účastníkmi mali byť.¹⁸³

Správna exekúcia

Správna exekúcia je fakultatívne štádium správneho konania, ktorého cieľom je nútený výkon správneho rozhodnutia, ktoré smeruje k vynúteniu existujúcej povinnosti,

¹⁸¹ § 117 ods. 1 nového SpŘ

¹⁸² Porovnaj § 76 starého SpŘ

¹⁸³ ŠOLÍN, M. In VOPÁLKA, V., ŠIMUNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správny rád Komentár*. 2. vydání. Praha : C.H. Beck, 2003, s. 257

ak povinný dobrovoľne nespĺnil povinnosť uloženú v exekučnom titule.

Podmienkou pre zahájenie exekučného konania je existencia exekučného titulu, na základe ktorého sa vydá exekučný príkaz alebo exekučná výzva. Exekučným titulom môže byť vykonateľné správne rozhodnutie (i predbežne vykonateľné), vykonateľný príkaz alebo vykonateľný zmier.

Správna exekúcia na nepeňažité plnenia je upravená v diely 3 hlavy XI časti druhej nového správneho rádu. Správna exekúcia na peňažité plnenia je upravená v § 106, pričom pre exekúciu, vyberanie a evidenciu peňažitých plnení sa uplatní postup pre správu daní.¹⁸⁴

Exekúciu vykonávajú exekučné správne orgány. V exekučnom konaní tieto orgány vydávajú rozhodnutia vo forme uznesení (exekučná výzva, exekučný príkaz).

Podanie námietok

Predchádzajúci správni rád, tak ako aj nový správni rád, nestanovil lehoty, v ktorých bolo možné tento riadny opravný prostriedok podať. Pre podanie námietok neplatia v exekučnom konaní žiadne lehoty a povinný ich môže podávať kedykoľvek v priebehu exekučného konania, a to až do skončenia celého exekučného konania. Námietky podáva povinný spravidla písomne alebo ústne do protokolu. Výnimkou sú prípady, keď napadnuté uznesenie už bolo vykonané alebo úkon prevedený. V prípade, že takáto situácia nastane, správny orgán námietky zamietne pre ich neprípustnosť. Námietky uplatňované v exekučnom konaní nemajú odkladný účinok. Cieľom úpravy námietok je čo najrýchlejšie presadenie práv oprávnených účastníkov v exekučnom konaní. Správni rád priznáva námietkam odkladný účinok len v taxatívne stanovených prípadoch¹⁸⁵:

- ak smerujú proti uzneseniu, ktorým bola odložená alebo prerušená exekúcia,
- ak smerujú proti exekučnému príkazu, ktorým bola nariadená exekúcia vypratáním,
- ak smeruje proti uzneseniu, ktorým bola zastavená exekúcia,
- po nariadení exekúcie povinnosť zanikla

¹⁸⁴ Porovnaj § 106 ods. 3 nového SpŘ

¹⁸⁵ Porovnaj § 117 ods. 3; § 115 písm. a), b), e), f), g) zákon č. 500/2004 Sb., správni rád

- po nariadení exekúcie zaniklo právo vykonávať exekúciu alebo bol zrušený exekučný titul, ktorý je podkladom pre exekúciu
- pokiaľ sa zistí, že exekúcia bola nariadená k vymoženiu neexistujúcej povinnosti alebo voči neexistujúcemu povinnému
- vykonanie exekúcie je neprípustné, pretože pred nariadením exekúcie existoval dôvod, pre ktorý exekúciu nebolo možné vykonať
- je vykonanie exekúcie neprípustné, pretože po jej nariadení nastal iný dôvod, vyplývajúci zo zvláštneho zákona alebo stavu vecí, pre ktorý nie je možné exekúciu vykonať
- ak rozhodne o tom z vážnych dôvodov exekučný správny orgán

O námietkach rozhoduje exekučný správny orgán rozhodnutím, proti ktorému je odvolanie, ako riadny opravný prostriedok, výslovne vylúčené.¹⁸⁶ Rozhodnutie o odkladnom účinku námietok sa oznamuje tomu, kto námietky podal.

Špecifikom námietok je to, že nevyvolávajú devolutívny účinok, pretože o nich nerozhoduje exekučný správny orgán najbližší vyššieho stupňa, ale ten exekučný správny orgán, ktorý napadnuté uznesenie vydal. Námietky ani podľa predchádzajúcej úpravy nemali tzv. devolutívny účinok, pretože o námietkach rozhodoval správny orgán, ktorý uskutočňoval výkon rozhodnutia.

4.6 Obnova konania

Mimoriadne opravné prostriedky sú také, ktoré sa dajú uplatniť len proti právomocným rozhodnutiam, pritom nie je rozhodujúce, či proti rozhodnutiu bol uplatnený riadny opravný prostriedok. Na preskúmanie rozhodnutia pomocou mimoriadneho opravného prostriedku nie je vždy automaticky právny nárok, pretože zmena alebo zrušenie napadnutého správneho rozhodnutia znamená mimoriadny zásah do už existujúceho právneho stavu. Podmienky pre uplatnenie mimoriadneho opravného prostriedku sú nastavené omnoho prísnejšie, než pre uplatnenie riadneho opravného prostriedku. Mimoriadnym opravným prostriedkom je podľa nového správneho rádu **obnova konania na návrh účastníka konania.**

¹⁸⁶ Porovnaj § 117 ods. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správni rád

Charakteristika obnovy konania

Obnova konania je mimoriadnym opravným prostriedkom, ktorý umožňuje prekonať prekážku rei iudicatae a znova vo veci rozhodnúť.¹⁸⁷ Predstavuje významný zásah do právnej istoty nielen účastníkov konania, ale aj tretích osôb. Umožňuje dosiahnuť zmenu tam, kde už bolo o určitom práve, povinnosti alebo stave právomocne rozhodnuté. Pri splnení zákonných podmienok je na obnovu konania právny nárok.

K obnove konania dochádza buď na základe návrhu účastníka konania, prípadne môže nariadiť obnovu konania aj správny orgán z moci úradnej, ak existuje na novom konaní verejný záujem. Ak o obnovu konania žiada účastník jedná sa o mimoriadny opravný prostriedok. V prípade, že iniciatíva vychádza od správneho orgánu, pôjde o tzv. dozorný prostriedok.

Využitie tohto mimoriadneho opravného prostriedku je viazané na splnenie niekoľkých podmienok. Okrem už spomenutého návrhu účastníka konania resp. nariadenia obnovy zo strany správneho orgánu, všeobecne prichádza v úvahu iba u rozhodnutí vo veci, ktoré nadobudli právnu moc. Ďalej sa vyžaduje existencia aspoň jedného z dôvodov obnovy konania, ktoré taxatívne stanoví zákon a dodržanie zákonom stanovenej lehoty.

Lehoty pre obnovu konania

Tak ako každý opravný prostriedok, je aj proces obnovy konania limitovaný lehotami, ktoré sú hranicou, za ktorou už prevažuje záujem na zachovaní právnej istoty nad potrebou vo veci rozhodnúť.¹⁸⁸ Žiadosť je potrebné podať do troch mesiacov od dňa, keď sa účastník konania dozvedel o skutočnostiach odôvodňujúcich obnovu konania (jedná sa o tzv. subjektívnu lehotu). Najneskôr je možné podať žiadosť do troch rokov od dňa, keď nadobudlo právnu moc predmetné rozhodnutie (jedná sa o tzv. objektívnu lehotu). Obidve uvedené lehoty sú prepadné a ich zmeškanie sa nedá ospravedlniť. Návrh na povolenie obnovy je uplatnený včas len vtedy, ak v dobe podania bežia obidve lehoty spolu.

Odlišná situácia platí v prípade nariadenia obnovy konania z moci úradnej, kde

¹⁸⁷ VOPÁLKA, V. In HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo ...*, cit. dielo, s. 413

¹⁸⁸ VOPÁLKA, V. In HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo ...*, cit. dielo, s. 413

sa uplatní iba trojročná objektívna lehota, pričom platí, že správny orgán musí najneskôr do konca tejto lehoty rozhodnúť o nariadení obnovy konania. V prípade, že pôvodné rozhodnutie bolo dosiahnuté trestným činom, trojročná lehota pre rozhodnutie o obnove konania začína bežať nasledujúci deň po nadobudnutí právnej moci rozsudku v danej trestnej veci. Podľa starého správneho rádu bolo možné obnoviť konanie kedykoľvek, ak sa jednalo o rozhodnutia dosiahnuté trestným činom.

Dôvody obnovy konania

Nový správni rádu už na rozdiel od predchádzajúcej úpravy neuvádza dôvody, ktoré obnovu konania nepripúšťali.¹⁸⁹ Ďalej oproti predošlej právnej úprave dochádza k obmedzeniu tých dôvodov obnovy konania, pre ktoré by bolo možné viesť prieskumné konanie. Jedná sa o prípady, kedy bola nesprávnym postupom správneho orgánu účastníkovi konania odňatá možnosť zúčastniť sa konania, ak to mohlo mať podstatný vplyv na rozhodnutie a zároveň nemohla byť náprava zjednaná v odvolacom konaní¹⁹⁰ a rovnako aj v prípade, ak rozhodnutie bolo vydané vylúčeným orgánom, ak to mohlo mať podstatný vplyv na rozhodnutie a nemohla byť náprava zjednaná v odvolacom konaní.¹⁹¹ Zvýrazňuje sa tak rozdiel medzi obnovou konania a prieskumným konaním. Ako uvádza J. Vedral : „*Účel obnovy konania je však iný, než účel prieskumného konania. V prieskumnom konaní je meradlom iba prieskum a prípadná náprava nezákonnosti správneho rozhodnutia z hľadiska posúdenia okolností a právneho stavu, ktorý bol v dobe vydania rozhodnutia. V úvahu sa už neberú skutkové a právne okolnosti, ktoré nastali, resp. vyšli najavo po právnej moci rozhodnutia.*¹⁹²

Obnova konania **na návrh účastníka konania alebo aj z moci úradnej** je podľa novej úpravy možná z týchto dôvodov :

*Vyšli najavo predtým neznáme skutočnosti alebo dôkazy, ktoré existovali v dobe pôvodného konania a ktoré účastník, ktorému sú k prospechu, nemohol v pôvodnom konaní uplatniť, alebo sa prevedené dôkazy ukázali nepravdivými.*¹⁹³

¹⁸⁹ Podľa § 62 ods. 3 starého SpŘ nebola obnova konania prípustná, ak bol rozhodnutím udelený účastníkovi konania súhlas k súkromnoprávnemu jednaniu alebo vo veci rozhodnuté o osobnom stave občana a účastník nadobudol práva v dobrej viere.

¹⁹⁰ Porovnaj § 62 ods. 1 písm. c, starého SpŘ

¹⁹¹ Porovnaj § 62 ods. 1 písm. d, starého SpŘ

¹⁹² VEDRAL, J. *Správni rádu ...*, cit. dielo, s. 595

¹⁹³ § 100 ods. 1 písm., a) zákona č. 500/2004 Sb., správni rádu

Jedná sa o také skutočnosti, ktoré síce existovali v dobe predošlého správneho konania, ale účastník konania o nich nevedel, alebo ich bez vlastného zavinenia nemohol uplatniť, lebo tieto skutočnosti vyšli najavo až po vydaní rozhodnutia. Pôjde hlavne o situácie, keď napr. listina alebo vec, ktorá sa považovala za stratenú bude znova nájdená, podarí sa zistiť totožnosť neznáameho svedka, alebo svedok, ktorý najprv odoprel vypovedať náhle zmení svoje rozhodnutie. Za novú skutočnosť sa naopak nepovažuje zmenený výklad právnych predpisov. Nepravdivým dôkazom je dôkaz, ktorý znemožňuje správne orgánu urobiť si pravdivý úsudok o stave dokazovanej veci.¹⁹⁴ Pôjde napr. o nepravdivú svedeckú výpoveď alebo nesprávny znalecký posudok.

*Bolo zrušené či zmenené rozhodnutie, ktoré bolo podkladom rozhodnutia vydaného v konaní, ktoré má byť obnovené.*¹⁹⁵

Tento dôvod obnovy konania vychádza z princípu tzv. reťazenia správnych aktov, teda zo situácie, keď právna úprava podmieňuje vydanie správneho rozhodnutia vo veci vydaním iného (podmieňujúceho) správneho aktu, ktoré má rovnako povahu samostatného správneho rozhodnutia.¹⁹⁶

Takýto postup teda bude prichádzať v úvahu pri zrušení alebo zmene rôznych podkladových aktov (napr. rozhodnutie o predbežnej otázke,¹⁹⁷ rozhodnutie s podmieňujúcim výrokom¹⁹⁸). Ďalším dôvodom obnovy konania budú prípady zrušenia alebo zmeny záväzného stanoviska, ak predmetné rozhodnutie, ktoré už nadobudlo právnu moc, bolo podmienené takýmto záväzným stanoviskom.¹⁹⁹

Dôvody obnovy konania navyše musia odôvodňovať iné riešenie otázky, ktorá bola predmetom predchádzajúceho konania. Pokiaľ teda budú existovať dôvody obnovy konania, ale nebudú odôvodňovať iné riešenie, tak správny orgán obnovu konania nepovolí.

Obnovy konania sa nemôže domáhať podľa novej úpravy správneho konania ten, kto mohol uplatniť dôvod obnovy konania v odvolacom konaní, ale neuplatnil ho. Dôvodom tejto úpravy je, ako to uvádza J. Vedral „zabránenie určitým obštrukčným

¹⁹⁴ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád ...*, cit. dielo, s. 376

¹⁹⁵ § 100 ods. 1 písm., b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁹⁶ VEDRAL, J. *Správní řád ...*, cit. dielo, s. 597

¹⁹⁷ Podľa § 57 ods. 3 nového SpŘ

¹⁹⁸ Podľa § 140 ods. 7 nového SpŘ

¹⁹⁹ Podľa § 149 ods. 6 nového SpŘ

praktikám smerujúcim k umelému preťahovaniu prejednávania určitej kauzy, ktorá už bola právomocne rozhodnutá“.²⁰⁰

Obnova konania výlučne z moci úradnej je možná v prípade, ak rozhodnutie bolo dosiahnuté trestným činom, o obnove konania z tohto dôvodu rozhodne z moci úradnej príslušný správny orgán.²⁰¹

Trestný čin bol spáchaný so zámerom dosiahnutia určitého rozhodnutia. Jedná sa teda o úmyselné trestné činy. Nie je podstatné, kto sa dopustil protiprávneho jednania. Môže sa jednať jak o trestný čin spáchaný zamestnancom správneho orgánu (hlavne sa bude jednať o trestný čin zneužitia právomoci verejného činiteľa, trestný čin podvodu), tak i účastníkom správneho konania (napr. trestný čin podplácania, vydierania, podvodu).

Rozhodovanie o povolení obnovy konania

Obnova konania sa skladá z dvoch procesných štádií. Prvým je tzv. *iudicium rescindens* (**konanie o povolení alebo nariadení obnovy**). Vecne príslušným k takémuto konaniu je správny orgán, ktorý rozhodoval vo veci v poslednom stupni. Správny orgán zisťuje existenciu podmienok pre obnovu konania. Výsledkom konania je rozhodnutie o povolení alebo nepovolení resp. nariadení alebo nenariadení obnovy konania. Správny orgán však **konanie o povolení obnovy zastaví** pokiaľ existujú dôvody pre obnovu konania, avšak správny orgán v priebehu konania dôjde k záveru, že zrušením či zmenou predmetného rozhodnutia by ujma, ktorá by tak vznikla niektorému z účastníkov, ktorý nadobudol práva z rozhodnutia v dobrej viere, bola v zjavnom nepomere s ujmom, ktorá vznikla inému účastníkovi alebo verejnemu záujmu.

Žiadosť na obnovu konania je možné od účinnosti nového správneho rádu podať u ktoréhokoľvek správneho orgánu, ktorý rozhodoval vo veci. Naproti tomu starý správny rádu umožňoval podať návrh na obnovu konania iba u toho správneho orgánu, ktorý rozhodoval vo veci v poslednom stupni.²⁰² Konanie o povolení obnovy je zahájené v deň, keď žiadosť účastníka došla príslušnému správne mu orgánu. Žiadosť

²⁰⁰ VEDRAL, J. *Správni rádu ...*, cit. dielo, s. 601

²⁰¹ § 100 ods. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správni rádu

²⁰² Porovnaj § 63 ods. 3; § 63 ods. 1 starého SpŘ

musí spĺňať obecné náležitosti podania a obsahovať dôvody, na základe ktorých sa žiadateľ obnovy konania domáha. Pri splnení podmienok má účastník právny nárok na obnovu konania.

Správni rád umožňuje po novom **priznať už samotnej žiadosti o povolenie obnovy konania odkladný účinok**, a to ak verejnému záujmu alebo účastníkovi hrozí vážna ujma. Výslovne však neuvádza, akú formu toto priznanie má, takže sa odvodzuje, že ide o tzv. iný úkon správneho orgánu, ktorý nie je zvlášť upravený.²⁰³

Správny orgán rozhodujúci o povolení obnovy konania **žiadosť zamietne**, ak dospeje k záveru, že podaná žiadosť neodôvodňuje obnovu konania. Rozhodnutie, ktorým sa zamietajú žiadosti o povolení obnovy sa oznamuje iba žiadateľovi. Jedná sa o rozhodnutie vydané v prvej inštancii, proti ktorému je možné uplatniť riadny opravný prostriedok (odvolanie, rozklad).

Rovnako aj rozhodnutie, ktorým sa **povoľuje resp. nariaďuje obnova konania**, je rozhodnutím prvoinštančným a je možné ho napadnúť riadnym opravným prostriedkom.

S takýmto pozitívnym rozhodnutím spája výslovne správni rád aj odkladný účinok napadnutého rozhodnutia, pokiaľ takéto pôvodné rozhodnutie nebolo ešte vykonané, ibaže by správny orgán v rozhodnutí odkladný účinok stanovil z rovnakých dôvodov ako pri odvolaní, prípadne ak vykonateľnosť alebo iné právne účinky rozhodnutia už zanikli podľa zvláštného zákona. Podľa predchádzajúcej právnej úpravy malo rozhodnutie o povolení alebo nariadení obnovy konania odkladný účinok, pokiaľ napadnuté rozhodnutie nebolo ešte vykonané.²⁰⁴

Nové konanie vo veci

Druhé štádium sa nazýva **judicium rescissorium (nové konanie vo veci)**, v ktorom správny orgán opätovne rozhoduje o veci, ktorá bola predmetom pôvodného konania. Pri posudzovaní otázky, ktorému správne mu organu náleží uskutočniť nové konanie, je rozhodujúce posúdenie dôvodov, ktoré viedli k obnove konania. Na základe toho bude vecne príslušným k novému konaniu správny orgán prvého stupňa, a to v prípade, ak sa dôvody obnovy týkali rozhodnutia správneho orgánu prvého aj druhého

²⁰³ VEDRAL, J. *Správni rád ...*, cit. dielo, s. 606

²⁰⁴ Porovnaj § 63 ods. 5 starého SpŘ

stupňa. Motívom takejto úpravy je ponechať vec tomu správne mu orgánu, ktorý začal vo veci rozhodovať, lebo je najlepšie s daným prípadom oboznámený.²⁰⁵ Ak sa budú dôvody obnovy týkať rozhodnutia vydaného odvolacím správne m orgánom, bude vecne príslušným správne m orgán, ktorý rozhodoval o odvolaní.

V novom konaní sa bude postupovať podľa ustanovení platných pre konanie v prvej inštančii, pokiaľ nie sú niektoré procesné postupy upravené inak.²⁰⁶ Nové konanie vo veci je vlastne pokračovaním pôvodného konania a spolu tvoria jeden celok. Správne m orgán v obnovenom konaní rozhoduje na základe skutkového stavu v dobe obnoveného konania, teda aj so zreteľom na novo objavené skutočnosti. Pri tom môže vychádzať z podkladov pôvodného rozhodnutia, vrátane podkladov rozhodnutia o odvolaní, ak to nevyklučujú dôvody nového konania.²⁰⁷

Nové právomocné rozhodnutie vo veci ruší povodne rozhodnutie.²⁰⁸ Proti novému rozhodnutiu sa dajú využiť riadne opravné prostriedky.

Správne m orgánu je daná možnosť správneho uváženia, či právne účinky nového rozhodnutia nastávajú od dňa právnej moci preskúmaného rozhodnutia (ex tunc), alebo či nastávajú od dňa právnej moci nového rozhodnutia (ex nunc). Účinky od dňa právnej moci preskúmaného rozhodnutia (ex tunc) prichádzajú do úvahy vtedy, ak sa ruší rozhodnutie, ktorým bola uložená povinnosť. Účinky od dňa právnej moci nového rozhodnutia (ex nunc) platia v prípade, že sa ruší rozhodnutie, ktorým bolo založené právo.²⁰⁹

4.7 Prieskumné konanie

Od opravných prostriedkov je potrebné odlišovať **tzv. dozorné prostriedky**. *Inštančný dozor je považovaný za inštitút správneho konania; vykonávajú ho správne úrady inštančne vyššie voči nižším. V podstate znamená preskúmanie správneho aktu, ktorý môže byť potvrdený, zmenený alebo zrušený, príp. zrušený a nahradený aktom novým.*²¹⁰ Dozorné prostriedky slúžia k tomu, aby verejná správa sama kontrolovala

²⁰⁵ VOPÁLKA, V. In HENDRYCH, D. a kol. *Správne m právo ...*, cit. dielo, s. 416

²⁰⁶ § 102 ods. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správne m rád

²⁰⁷ Porovnaj § 102 ods. 6 nového SpŘ

²⁰⁸ VOPÁLKA, V. In HENDRYCH, D. a kol. *Správne m právo ...*, cit. dielo, s. 417

²⁰⁹ PRŮCHA, P. In SKULOVÁ, Soňa et al. *Správne m právo procesné ...*, cit. dielo, s. 294

²¹⁰ SLÁDEČEK, V. Dozorčí prostředky ve správním řízení: k institutu přezkumného řízení ..., cit. dielo, s. 178.

zákonnosť vlastných rozhodnutí.

Správny orgán môže na základe nich z moci úradnej preskúmať právomocne správne rozhodnutia. Na rozdiel od opravných prostriedkov nie je na nich právny nárok. Konanie zahajuje správny orgán na základe vlastných poznatkov. Účastník konania však môže dať podnet správny orgán a tým vyvolať príslušné konanie. Zahájenie konania je tak závislé na úvahe správneho orgánu. Dôvodom pre zahájenie konania na základe dozorného prostriedku je rozpor rozhodnutia s právnymi predpismi.

Dozornými prostriedkami sú *prieskumné konanie*, *obnova konania* na základe rozhodnutia správneho orgánu a *konanie o prehlásení nicotnosti*.

Charakteristika prieskumného konania

Jedná sa o tzv. *dozorný prostriedok*.²¹¹ Často býva označovaný za mimoriadny opravný prostriedok. S takýmto názorom však nemožno súhlasiť. Prieskumné konanie sa zahajuje z moci úradnej (ex officio) a nie z vôle účastníka konania. Účastník konania nemá naň právny nárok. Je síce pravdou, že účastník môže vyvolať prieskumné konanie na základe vlastného podnetu adresovaného správny orgán, ale konečné rozhodnutie o tom, či bude prieskumné konanie zahájené je na uvážení správneho orgánu. Podnet účastníka však nie je návrhom na zahájenie konania. Je to prostriedok dozorného práva, prostredníctvom ktorého správne orgány z vlastnej iniciatívy kontrolujú súlad vlastných rozhodnutí s právnymi predpismi.

Prieskumné konanie nahradilo tzv. *preskúvanie rozhodnutia mimo odvolacie konanie*, ktoré upravoval správny rák z roku 1967 v § 65 až § 68. Účastník konania mohol podať podnet k preskúmaniu správneho rozhodnutia a správny orgán rozhodol, či zaháji konanie z moci úradnej alebo nie. Rozhodnutie záviselo na uvážení správneho orgánu a účastník konania naň nemal právny nárok. Rozhodnutie preskúmal správny orgán najbližšie vyššieho stupňa nadriadený správny orgán, ktorý rozhodnutie vydal. Preskúmal sa súlad rozhodnutia so zákonom alebo iným obecné záväzným predpisom. K preskúmaniu rozhodnutia pristúpil správny orgán z vlastného podnetu

²¹¹ K tomuto názoru, že sa jedná o dozorný prostriedok a nie o mimoriadny opravný prostriedok sa prikláňa aj judikatúra Najvyššieho správneho súdu : „ *prieskumné konanie je mimoriadnym procesným prostriedkom dozorného práva a nie opravným prostriedkom, ktorého pojmovým znakom je založenie právneho nároku žiadateľa na meritórne prejednanie vo veci* [rozsudok Najvyššieho správneho súdu zo dňa 14. 2. 2008 čj. 7 As 55/2007-71].

alebo z podnetu niekoho iného.

Podľa môjho názoru však označenie tohto dozorného prostriedku ako prieskumné konanie, nie je celkom najvhodnejšie. Základnou podstatou dozorných, ale aj opravných prostriedkov je to, že slúžia k „prieskumu“ rozhodnutí. Samotný „prieskum“ nie je podľa mňa tým podstatným, čím sa tento inštitút odlišuje od ostatných dozorných alebo opravných prostriedkov.²¹²

Treba podotknúť, ako uvádza J. Staša: „zaradenie inštitútu prieskumného konania bolo v priebehu legislatívneho procesu spochybňované a to s ohľadom na existenciu inštitútu správnej žaloby k ochrane verejného záujmu. Jeho zachovanie bolo nakoniec podmienené kompromisom spočívajúcim v sprísnení lehôt (§ 96 odst. 2 a § 97 odst. 2)“.²¹³

Slúži k preskúmvaniu správnych rozhodnutí po stránke právnej. Neskúma sa teda správnosť rozhodnutia, ale jeho súlad s právnymi predpismi. Tým sa pochopiteľne myslí „nielen súlad s inými právnymi predpismi správneho práva, ale aj so samotným správnym rádom, vrátane základných zásad činnosti správnych orgánov“.²¹⁴ Správni rád nevymedzuje dôvody odôvodňujúce začatie prieskumného konania. Jediným dôvodom je teda iba nezákonnosť rozhodnutia.

Predmet prieskumného konania

Predmetom preskúmvania nemôže byť každé rozhodnutie. Oproti predošlej úprave z roku 1967 však došlo k rozšíreniu rozhodnutí, ktoré môžu byť preskúmvané. Starý správni rád umožňoval preskúmvávať iba rozhodnutia právomocne. Mohlo sa jednať o rozhodnutie procesné alebo aj rozhodnutie vo veci. Vylúčené z rozhodovania boli rozhodnutia neprávomocne. Zmenou, ktorú priniesol nový správni rád je skutočnosť, že umožnil preskúmvávať už aj rozhodnutia neprávomocne. Netýka sa to však všetkých neprávomocných rozhodnutí, ale iba tých, ktoré sú predbežné vykonateľné a zároveň nebolo voči nim podané žiadne odvolanie. V prípade, že po zahájení prieskumného konania bude podané odvolanie, postupuje sa podľa ustanovení

²¹² Rovnaký názor zastáva aj V. Sládeček, srov. SLÁDEČEK, V. Dozorčí prostředky ve správním řízení: k institutu přezkumného řízení ..., cit. dielo, s. 181

²¹³ STAŠA, J. O novém správním řádu ..., cit. dielo, s. 13

²¹⁴ VEDRAL, J. Správní řád ..., cit. dielo, s. 555

hlavy VIII časti druhej (§ 94).²¹⁵ Okrem toho umožňuje nový správni rád samostatne preskúmať uznesenie o odložení veci a uznesenie o zastavení konania. Zvyšné uznesenia nemôžu byť samostatne predmetom prieskumného konania, ale iba spolu s rozhodnutím vo veci, ktoré vydaniu takéto uznesenie predchádzalo to jedine vtedy, že to môže mať význam pre súlad rozhodnutia vo veci alebo iného rozhodnutia s právnymi predpismi alebo pre náhradu škody.

Okrem toho, ako poznamenáva V. Vopálka : „*našlo prieskumné konanie svoje uplatnenie i u foriem, ktoré nie sú individuálnymi právnymi aktmi*“.²¹⁶ Tak sa úprava týkajúca sa prieskumného konania použije primerane aj na zrušovanie vyjadrení, osvedčení, zdelení a iných podobných úkonov, ak sú v rozpore s právnymi predpismi.²¹⁷ Ďalej sa pri preskúmaní súladu verejnoprávnych zmlúv s právnymi predpismi obdobne uplatnia ustanovenia o prieskumnom konaní.²¹⁸ V prieskumnom konaní sa bude posudzovať aj súlad opatrenia obecnej povahy s právnymi predpismi.²¹⁹

Nepripustnosť prieskumného konania

Nový správni rád ďalej vypočítava prípady, kedy *prieskumné konanie nie je prípustné*. Jedná sa o prípady, keď „*záujem na nezrušiteľnosti či nezmeniteľnosti takých rozhodnutí prevažuje nad ich súladom so zákonom, pokiaľ žiadateľ nadobudol práva z takých rozhodnutí v dobrej viere*“.²²⁰ Motívom takejto úpravy je teda skutočnosť, aby práva nadobudnuté v dobrej viere boli čo najmenej dotknuté.

Konkrétne ide o rozhodnutie, ktorým bol účastníkovi udelený súhlas

²¹⁵ Teda účastník, ktorému je ukladaná predbežne vykonateľným rozhodnutím povinnosť, svojím odvolaním znemožní zrušiť či zmeniť nezákonné predbežne vykonateľné rozhodnutie v prieskumnom konaní a zmenu či zrušenie nezákonného rozhodnutia uskutoční odvolací orgán vo svojom rozhodnutí. V prípade, že bolo po zahájení prieskumného konania vo veci predbežne vykonateľného rozhodnutia podané odvolanie, postupuje sa podľa ustanovení hlavy VIII tejto časti. Samotné prieskumné konanie bude zastavené podľa § 66 odst. 2, lebo odpadol dôvod prieskumného konania naďalej viesť, keď vec bude preskúmaná v konaní odvolacom. Konanie bude zastavené uznesením, ktoré sa iba poznamená do spisu, a nedá sa proti nemu odvolať (§ 76 odst. 5). (JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správni rád ...*, cit. dielo, s. 356)

²¹⁶ VOPÁLKA, V. In HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo ...*, cit. dielo, s. 419

²¹⁷ § 156 ods. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

²¹⁸ § 165 ods. 7 zákona č. 500/2004 Sb.

²¹⁹ § 174 ods. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

²²⁰ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správni rád ...*, cit. dielo, s. 357

k občianskoprávnemu²²¹, obchodnoprávnemu²²² alebo pracovnému úkonu²²³ alebo bolo rozhodnuté vo veci osobného stavu²²⁴ a účastník nadobudol práva v dobrej viere.

Okrem toho nie je možné preskúmať rozhodnutia vydané v prieskumnom konaní rovnako aj rozhodnutia vydané v skrátrenom prieskumnom konaní. Vylúčené z preskúmania sú aj rozhodnutia odvolacieho správneho orgánu podľa § 90 ods. 1 písm. b) a to za predpokladu, že už bolo pri novom prejednávaní veci vydané nové rozhodnutie. Dôvodom takejto úpravy je to, „aby sa takto v záujme právnej istoty zabránilo opakovanému otváraní stále tej istej a už niekoľkokrát posudzovanej veci“.²²⁵

Dôvody neprípustnosti sa rozširujú v porovnaní s predošlou úpravou o rozhodnutie, ktorým bol povolený vklad práva k nehnuteľnosti evidovanej v katastri nehnuteľnosti.²²⁶ Prieskumné konanie je ďalej vylúčené v prípade rozhodnutia, ktoré bolo vydané v rámci konania o uspokojení účastníka po podaní žaloby v správnom súdnictve.²²⁷ Neprípustné je prieskumné konanie v prípade predbežného opatrenia potom, čo sa rozhodnutie vo veci stalo vykonateľným alebo nadobudlo iných právnych účinkov alebo čo bolo toto rozhodnutie zrušené, iba ak by posúdenie malo význam pre náhradu škody.²²⁸

Zahájenie prieskumného konania

Ako som už uviedol vyššie prieskumné konanie je dozorným prostriedkom. Na jeho uskutočnenie nemajú účastníci právny nárok. Účastník konania môže podať podnet, ktorým sa dožaduje zahájenia prieskumného konania. Tento podnet však nemožno považovať za návrh na zahájenie prieskumného konania. „Prieskumné

²²¹ Súhlasom k občianskoprávnemu úkonu je napr. Súhlas Ministerstva vnútra k prenechaniu archíválií, ktoré sú vo vlastníctve Českej republiky alebo právnických osôb zriadených zákonom, k užívaniu fyzickým alebo právnickým osobám podľa § 23 zákona č. 499/2004 Sb., o archívniectve a spisovej službe.

²²² Súhlasom k obchodnoprávnemu úkonu je napr. Predchádzajúci súhlas Ministerstva životného prostredia (po prejednaní s Ministerstvom priemyslu a obchodu) je potrebný k zrušeniu, zlúčeniu, rozdeleniu alebo zmene predmetu podnikania autorizovanej spoločnosti na základe uznesenia valnej hromady podľa § 20 ods. 10 zákona č. 477/2001 Sb., o obaloch.

²²³ Súhlasom k pracovnému úkonu je napr. povolenie k zamestnaniu cudzinca podľa § 89 a n. zákona č. 435/2004 Sb., o zamestnanosti.

²²⁴ Rozhodnutím vo veci osobného stavu je napr. aj rozhodnutie o udelení štátneho občianstva podľa § 10 zákona č. 40/1993 Sb., o štátnom občianstve Českej republiky

²²⁵ VEDRAL, J. *Správní řád ...*, cit. dielo, s. 562

²²⁶ Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisoch vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam.

²²⁷ § 153 ods. 2, posledná veta zákona č. 500/2004 Sb.

²²⁸ § 96 ods. 3 zákona č. 500/2004 Sb.

*konanie sa teda nezahajuje doručením podnetu správne mu orgánu, ale z moci úradnej. Účastník konania by takýto podnet pochopiteľne dať mohol, aj keby to zákon výslovne nestanovil a správny orgán by bol povinný sa takýmto návrhom zaoberať spôsobom stanoveným v § 42, podľa ktorého je správny orgán povinný prijímať podnety, aby bolo zahájené konanie z moci úradnej a odpovedajúcim spôsobom naň odpovedať“.*²²⁹ Často bude podnetom k zahájeniu oneskorené alebo neprípustné odvolanie.²³⁰ Prieskumné konanie môže zahájiť aj správny orgán z vlastného podnetu.²³¹ Správne poznamenáva V. Sládeček, že správni rád nesystematicky mimo úpravu v hlave IX. časti druhej stanoví ďalšie prípady, kedy správne orgány majú právo podať podnet²³² či dokonca povinnosť podať²³³ podnet k zahájeniu prieskumného konania.²³⁴

Oproti predošlej úprave sú už v novom správnom rádu upravené lehoty k vybaveniu podnetu účastníka. V prípade, že správny orgán nenájde dôvody, ktoré by odôvodňovali začatie prieskumného konania, tak je povinný do 30 dní od podania podnetu oznámiť túto skutočnosť osobe, ktorá podala podnet. Navyše nestačí iba oznámenie o nezahájení konania, ale takéto oznámenie musí aj odôvodniť.

Správni rád výslovne neupravuje, ktorému správne mu orgánu je potrebné podať podnet k zahájeniu konania. Keďže prieskumné konanie môže prebiehať aj pred správne mu orgánom, ktorý rozhodnutie vydal, ako to predpokladá aj § 95 ods. 2, bude možné podať podnet u ktoréhokoľvek správne ho orgánu, ktorý vo veci rozhodoval.

Príslušným orgánom k zahájeniu konania z moci úradnej správne mu orgán nadriadený správne mu orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Príslušným môže byť ďalej aj vedúci ústredného orgánu štátnej správy, ak sa bude jednať o rozhodnutie ústredného orgánu štátnej správy. Správne mu orgán zahájí konanie, ak po predbežnom posúdení veci dôjde k záveru, že sú tu dôvodné pochybnosti o tom, či rozhodnutie bolo

²²⁹ VEDRAL, J. *Správni rád ...*, cit. dielo, s. 557

²³⁰ § 92 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

²³¹ § 95 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

²³² Dotknuté orgány majú právo podať podnet k prieskumnému konaniu (§ 136 ods. 4 zákona č. 500/2004 Sb.) Strana verejnoprávnej zmluvy, ktorá nie je správne mu orgánom, má právo podať podnet k uskutočneniu prieskumného konania (§ 165 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb.)

²³³ Správne mu orgán, ktorý pri úradnej činnosti zistí, že iný správne mu orgán učinil nezákonne záväzné stanovisko, „dá podnet“ správne mu orgánu príslušne mu k prieskumnému konaniu (§ 149 ods. 5 zákona č. 500/2004 Sb.)

²³⁴ SLÁDEČEK, V. *Dozorčí prostriedky ve správne mu řízení: k institutu přezkumného řízení ...*, cit. dielo, s. 182

vydané v súlade s právnymi predpismi. Správni rád teda predpokladá v rámci prieskumného konania fázu „predbežného prehodnotenia veci“, čo vlastne znamená rozdelenie celého prieskumného konania do dvoch etáp (fáz). V prvej správny orgán posudzuje (hľadá) existenciu skutočnosti, ktoré by poukazovali na nezákonnosť rozhodnutia. Druhá fáza je už samotné prieskumné konanie. K tejto úprave sa kriticky vyjadruje V. Sládeček: „Nie je príliš jasné, prečo zákonodarca pristúpil k právnej úprave predprocesného štádia prieskumného konania, zakotvením tzv. „predbežného posúdenia veci“ (§ 95 ods. 1). Takéto hodnotenie v činnosti správneho úradu bude iste určite prebiehať, prečo však jeho existenciu musí stvrdzovať zákon, keď samo osebe žiadny procesný význam nemá“.²³⁵

V prípade, ak správny orgán dôjde k záveru, že tu sú dôvodné pochybnosti o zákonnosti napadnutého rozhodnutia, zahájí prieskumné konanie a vydá o tom uznesenie. Uznesenie o zahájení prieskumného konania sa oznamuje účastníkom konania. Predošlá úprava v zákone č. 71/1967 Sb. neobsahovala výslovne ustanovenie o účastníkoch prieskumného konania. Podľa nového správneho rádu účastníkmi prieskumného konania sú účastníci pôvodného konania, ktorých sa prieskumné rozhodnutie týka, alebo ich právnych nástupcov.²³⁶

Správny orgán však môže zahájiť prieskumné konanie do 2 mesiacov od dňa, kedy sa dozvedel o dôvode pre zahájenie konania,²³⁷ najneskôr však do 1 roka od právnej moci rozhodnutia vo veci. K behu subjektívnej lehoty J. Vedral uvádza: „subjektívna lehota nezačína bežať už v okamžiku, keď príslušný správny orgán obdržal podnet alebo inú informáciu obsahujúcu domnienku, že právomocné rozhodnutie bolo vydane v rozpore s právnymi predpismi, ale až od okamžiku, kedy po predbežnom posúdení veci dôjde k záveru, že sa dá mať dôvodne za to, že rozhodnutie bolo vydane v rozpore s právnymi predpismi“.²³⁸

Pri preskúvaní rozhodnutia mimo odvolacieho konania podľa predchádzajúcej úpravy nebolo možné rozhodnutie zrušiť alebo zmeniť, a to po uplynutí

²³⁵ SLÁDEČEK, V. Dozorčí prostředky ve správním řízení: k institutu přezkumného řízení ..., cit. dielo, s. 182

²³⁶ § 95 ods. 4 zákona č. 500/2004 Sb.

²³⁷ V. Sládeček považuje stanovenie subjektívnej lehoty pre správny úrad za nie príliš obvyklé, ale aj tak možné. SLÁDEČEK, V. Dozorčí prostředky ve správním řízení: k institutu přezkumného řízení ..., cit. dielo, s. 183.

²³⁸ VEDRAL, J. Správní řád ..., cit. dielo, s. 579

troch rokov od právnej moci napadnutého rozhodnutia.

Podobne ako je tomu pri odvolacom konaní, dáva správni rád možnosť správneho orgánu, ktorý rozhodnutie vydal, aby sám uskutočnil prieskumné konanie. Do popredia správni rád stavia záujem na procesnej ekonomii. K konaniu v rámci tzv. autoremedúry však dôjde iba pri splnení nasledujúcich podmienok. Podnet k zahájeniu prieskumného konania musí smerovať voči správneho orgánu od účastníka konania. Správny orgán musí ďalej plne vyhovieť námietkam účastníka konania a k tomu ešte nesmie byť spôsobená ujma žiadnemu inému účastníkovi konania, iba ak by s tým všetci, ktorých sa to týka, s tým vyslovili súhlas.

Rozhodnutie v prieskumnom konaní

Pri preskúvaní rozhodnutia vychádza správny orgán z právneho stavu a skutkových okolností v dobe jeho vydania. Rozhodným okamihom je teda doba vydania rozhodnutia.²³⁹Význam tu nemá právna úprava účinná v dobe prieskumného konania ani skutkové okolnosti, ktoré nastali až po právnej moci preskúvaného rozhodnutia. Výnimkou je však situácia v prípade, ak je právny predpis, o ktorý sa preskúvané rozhodnutie opiera, zrušený Ústavným súdom pre rozpor s Ústavou, a to až po vydaní preskúvaného rozhodnutia.²⁴⁰

Správny orgán môže podľa § 97 ods. 1 prieskumné konanie uznesením *zastaviť*, a to v prípade, ak po zahájení prieskumného konania dojde k záveru, že žiaden právny predpis nebol porušený.

Okrem toho správny orgán zastaví prieskumné konanie na základe § 94 ods. 4, ak dôjde k záveru, že rozhodnutie bolo vydané v rozpore s právnymi predpismi, ale ujma, ktorá by jeho zmenou alebo zrušením vznikla niektorému z účastníkov²⁴¹ konania

²³⁹ Čo sa rozumie pod vydaním rozhodnutia upravuje § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správni rád

²⁴⁰ „Ak Ústavný súd zruší niektoré ustanovenia zákona pre jeho neústavnosť, odpovedá princípu oprávneného očakávania, aby súd v prieskumnom konaní zrušil rozhodnutie správneho orgánu, ktoré sa oň opiera. Pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia preto správny súd nie je viazaný ustanovením takto zrušeného zákonného ustanovenia, ale musí dbať na nálež Ústavného súdu v takomto prípade nie je rozhodujúce, že napadnuté rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané ešte pred tým, než Ústavný súd zákonné ustanovenie zrušil. Nezákonosť napadnutého rozhodnutia potom správny súd spravidla spozoruje v rozpore s predpisom vyššej právnej sily, totiž s Ústavou. O otázke rozporu zákona s Ústavou si súd v správnom súdnictve nemôže urobiť úsudok sám, a to tým skôr, ak bol zákon zrušený v konaní, ktoré správny súd v obdobnej veci sám svojím návrhom u Ústavného súdu vyvolal“. [Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu z dňa 13. 5. 2001 sp. zn. 7A 146/2001 – 29, www.nssoud.cz]

²⁴¹ Musí sa jednať o účastníka konania, ktorý nadobudol práva z rozhodnutia v dobrej viere.

vznikla, by bola v zjavnom nepomere s ujmom, ktorá by vznikla inému účastníkovi alebo verejnému záujmu.

Ďalším z možných spôsobov, akým môže správny orgán rozhodnúť je **zrušenie rozhodnutia a jeho vrátenie** odvolaciemu správne mu orgánu alebo prvostupňovému správne mu orgánu. V tomto prípade sú správne orgány, ktorým bola vec vrátená viazaný právne m názorom príslušného správne ho orgánu. Predošlý správne í rád neumožňoval zrušenie rozhodnutia a jeho vrátenie k novému prejednaníu.

V prípade, že nie je potrebné vrátiť vec, tak správny orgán príslušný k prieskumnému konaniu **rozhodnutie zruší alebo zmení**. Takýto postup zvolí správny orgán v prípade, že rozhodnutie je nezákonné.

Účinky rozhodnutia vydaného v prieskumnom konaní

Správne í rád výslovné upravuje aj okamih, kedy nastupujú účinky rozhodnutia vydaného v prieskumnom konaní, a to na rozdiel od predošlej právne j úpravy.²⁴² V prípade, že sa ruší alebo mení rozhodnutie, ktorým bola uložená povinnosť, a neodvodňujú okolnosti prípadu iné riešenie, určí správny orgán, že nastávajú účinky rozhodnutia od dňa právne j moci rozhodnutia alebo od dňa predbežnej vykonateľnosti preskúmaného rozhodnutia (*ex tunc*).²⁴³

Ak sa ruší alebo mení rozhodnutie, ktorým bolo priznané právo, a neodvodňujú okolnosti prípadu iné riešenie, určí správny orgán, že nastávajú účinky rozhodnutia od dňa jeho právne j moci alebo predbežnej vykonateľnosti (*ex nunc*). Ak však preskúmané rozhodnutie bolo vydané na základe nesprávnych či neúplných údajov uvedených žiadateľom, určí správny orgán, že účinky rozhodnutia vydaného v prieskumnom konaní nastávajú od dňa právne j moci alebo predbežnej vykonateľnosti preskúmaného rozhodnutia.²⁴⁴

Predošlá právna úprava v zákone č. 71/1967 Sb. stanovila pre preskúmanie

²⁴² Podľa dôvodovej správy k vládnemu návrhu správne ho rádu široký záber správne ho konania vylučuje dopredu stanoviť účinky rozhodnutia v prieskumnom konaní, preto nový správne í rád dáva možnosť správne mu orgánu, aby sám rozhodol, či sa preskúmaný správne akt ruší s účinkami *ex tunc* alebo *ex nunc*. Správne í orgán musí pri tomto rozhodovaní citlivo posudzovať medzi ochranou verejného záujmu a ochranou práv nadobudnutých v dobrej viere. (Dôvodová správa k § 133 vládného návrhu zákona správne í rád. Sněmovní tisk č. 201/00.)

²⁴³ § 99 ods. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

²⁴⁴ § 99 ods. 3 zákona č. 500/2004 Sb.

rozhodnutia mimo odvolacie konanie prekluzívnu lehotu 3 roky, ktorá začala bežať od právnej moci rozhodnutia. V tejto lehote muselo byť rozhodnutie v prieskumnom konaní nielen vydané, ale muselo zároveň nadobudnúť právnu moc. Nový správni rád priniesol zmenu, ktorá spočíva v skrátaní lehoty na 15 mesiacov. Zmenou je aj to, že stačí, aby správny orgán v tejto lehote iba vydal rozhodnutie, ktoré už na rozdiel od minulej úpravy nemusí nadobudnúť právnu moc. Skrátanie lehoty pre vydanie rozhodnutia považuje V. Sládeček, za viac než diskutabilné: „*napr. ak správny úrad zahájí konanie tesne pred uplynutím jednoročnej objektívnej lehoty, bude mať právne relevantné rozhodnutie veci k dispozícii dobu troch mesiacov*“.²⁴⁵ Takáto úprava podľa mňa bude zvädzať správny orgán k tomu, aby tesne pred uplynutím lehoty vydal nejaké rozhodnutie, a to aj napriek tomu, že bude neskôr z podnetu účastníka zmenené v opravnom konaní.

Skrátené prieskumné konanie

Jedná sa o novinku v porovnaní s predchádzajúcou úpravou, ktorej cieľom je cele konanie v určitých prípadoch, čo najviac urýchliť. Príslušný správny orgán ho môže uskutočniť v prípade, že je porušenie právnych predpisov zrejme už zo samotného spisového materiálu. Takýto postup je možný, ak sú splnené všetky podmienky pre prieskumného konania a zároveň nie sú potrebné vysvetlenia účastníkov. Nebude prebiehať ani dokazovanie a prvým úkonom správneho orgánu je vydanie rozhodnutia o zrušení alebo zmene, poprípade zrušení a vráteniu veci.

Záver

V mojej diplomovej práci som sa zameril na porovnanie nového správniho rádu s predošlou úpravou.

Na prvý pohľad je zrejme, že sa zákonodarca odchyľil od stručnej právnej úpravy k úprave omnoho podrobnejšej. Predchádzajúca úprava sa vyznačovala svojou jednoduchosťou a stručnosťou. Z hľadiska účastníkov správneho konania predstavovala

²⁴⁵ SLÁDEČEK, V. Dozorčí prostředky ve správním řízení: k institutu přezkumného řízení ..., cit. dielo, s. 183

prehľadnú právnu normu. Nový správni rád naopak predstavuje úpravu podrobnejšiu, ktorá je oproti predošlej úprave správneho konania omnoho zložitejšia a kladie zvýšené nároky na znalosť zákona pre jej užívateľov.

Je potrebné si uvedomiť, že správni rád používajú prevažne osoby bez vysokoškolského právneho vzdelania, a to jednak na strane úradníkov verejnej správy, tak aj na strane účastníkov. Správni rád však predstavuje normu, bez znalosti ktorej sa občian nezaobíde pri jednaní s úradmi. Z tohto dôvodu by mala byť úprava zrozumiteľná hlavne tým subjektom, ktorí s ňou prichádzajú a budú prichádzať, čo najčastejšie do styku.

Právna úprava správneho konania by mala byť, čo najviac zrozumiteľná a prehľadná, aby sa účastník konania – laik zaobišiel v správnom konaní bez pomoci advokáta. Nesmieme zabudnúť na fakt, že v správnom konaní sa nepoužíva len správni rád, ale počítať treba aj s aspoň jedným hmotnoprávnym predpisom (napr. stavebný zákon). V takejto situácii je veľmi náročne pre laika zorientovať sa v danej problematike. Potreba vyhľadať si odbornú právnu pomoc je spojená so zvýšenými nákladmi účastníkov konania. Ak si uvedomíme, že účastník konania má možnosť využiť aj správne súdnictvo, tak jeho zaťaženie bude ešte výraznejšie.

Na druhu stranu nesmieme zabudnúť na poučovaciu povinnosť, ktorú majú úradné osoby voči účastníkom konania. Problém je v tom, že v správnom konaní rozhodujú väčšinou osoby bez príslušného právneho vzdelania. Najmä na úrovni malých obcí je tento problém ešte vypuklejší.

Nemožno sa ubrániť dojmu, že nový správni rád má svojím charakterom bližšie k súdnym procesným predpisom, najmä k úprave civilného procesu. Podľa môjho názoru potrvá proces adaptácie na novú normu dlhšiu dobu. Samozrejme si skôr osvoja novú úpravu tie subjekty, ktoré ju budú používať každodenne, teda práve úradnícky aparát. Horšie na tom budú občania - laici, ktorí nemajú toľko možnosti k praktickému sa zoznámeniu s novou úpravou.

Zoznam skratiek

Nový SpŘ – zákon č. 500/204 Sb.

Starý SpŘ – zákon č. 71/1967 Sb.

SŘS – zákon č. 150/ 2002 Sb.

Použitá literatura

Knížná literatura

1. ČERNÝ, P. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha : Linde a.s., 2006. 436 s. ISBN 80-7201-600-8
2. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání*. Praha : C. H. Beck, 2003. 832 s. ISBN 80-7179-671-9.
3. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, Obecná část. 6. vyd.* Praha : C. H. Beck, 2006. 864 s. ISBN 80-7179-442-2
4. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část, 7. vydání*. Praha : C. H. Beck, 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2
5. HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., *Správní právo procesní*, Linde Praha a.s. 2006, 287 s. ISBN 807201-636-9
6. HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní. 2. aktualizované vydání*. Praha: Leges, s.r.o., 2008, 352 s., ISBN 978-80-87212-01-1
7. HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami*. Praha : ASPI Publishing, s.r.o., 2005. 335 s. ISBN 80 – 7357 – 104 – 8.
8. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád komentář. 2. vydání*. Praha : C. H. Beck, 2009, 666 s., ISBN 978 – 80 – 7400 – 157 - 4
9. KADEČKA, S. a kol. *MERITUM - Správní řád*. Praha : ASPI, a.s., 2006, 632 s., ISBN 80-7357-226-5
10. MIKULE, V.:*Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu*. In: *Nový správní řád*. Praha : ASPI, 2005, s. 151-172. ISBN 80-7357-109-9.
11. ONDRUŠ, R. *Správní řád - komentář*. 1. vyd. Praha : LINDE Praha a.s., 2003. 683 s., ISBN 80-7201-371-8.
12. ONDRUŠ, R. *Správní řád - nový zákon s důvodovou správou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, 515 s., ISBN 80-7201-523-0

13. PRŮCHA, P., *Správní právo. Obecná část*. 6. dopl.a aktualiz. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. 356 s. (Edice učebnic PrF MU v Brně ; č. 337). ISBN 80-210-3350-9.
14. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha : EUROLEX Bohemia, s.r.o., 2005. 279 s. ISBN 80-86861-54-6.
15. SKULOVÁ, S. A KOLEKTIV, *Správní právo procesní*, Plzeň: Aleš Čeněk 2008, ISBN: 978-7380-110-6
16. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha : ASPI, a.s., 2005, s. 380 ISBN 80-7357-060-2.
17. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha : ASPI – WOLTERS KLUWER, 2009, 464 s., ISBN 978-80-7357-382-9
18. SLÁDEČEK, V., Ke koncepci správního řádu. In *Všeobecné správne konanie: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie 8. – 9. októbra 2009 Častá – Papiernička/ Zostavovatelia: Juraj Vačok... [et. al.]. – 1.vyd. – Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, 238 s., ISBN 978 – 80 – 7160 – 293 - 4*
19. VEDRAL, J. K rozsahu působnosti nového správního řádu. In *Nový správní řád*. Praha : ASPI, 2005, s. 18-42. ISBN 80-7357-109-9.
20. VEDRAL, J. *Správní řád - Komentář*. Praha : RNDr. Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2006, 1042 s., ISBN 80-7273-134-3
21. VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 400s. ISBN 80 – 7179 – 731 – 6.
22. VOPÁLKA, V. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád., Code of Administrative Procedure*. Praha : ASPI, a.s., 2005. 556 s. ISBN 80-7357-109-9.

Časopisecká literatura

1. MIKULE, V. Nový správní řád je konečně na světě. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 9, s. 1 – 5. ISSN 1212 – 8694.

2. NĚMEC, V. Novela správního řádu nebo nový správní řád? *Správní právo*, 1994, č. 5, . 259 -265. ISSN 0139 – 6005.
3. NĚMEC, J. Nový správní řád nebo pouze novela? *Právní rádce*, 2003, č. 7, str. 78.
4. STAŠA, J. O novém správním řádu. *Bulletin advokacie*, 2005, č. 4, s. 8 - 16. ISSN 1210 – 6348.
5. STAŠA, J. Potřeba nového správního řádu a východiska jeho přípravy. *Správní právo*, 1997, č. 3 – 4, s. 189 - 195
6. VEDRAL, J. K rozsahu působnosti nového správního řádu. *Právní zpravodaj*, 2006, č. 2, s. 4. ISSN 1212 – 8694.
7. VOPÁLKA, V. Nový správní řád – rozsah působnosti a vztahy k jiným právním předpisům. *Právní rozhledy*, 2004, č. 21, s. 785 – 788. ISSN 1210 – 6410.
8. PRŮCHA, P. Správní právo procesní na rozcestí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2005, č. 3, s. 279-295. ISSN 1210-9126, 2005
9. PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. K otázkám potřebnosti nového správního řádu a východiskům jeho přípravy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, č. 4, s. 721 – 735. ISSN 1210 – 9126.

Právne predpisy

1. Zákon č. 71/1967 Sb. Správní řád ve znění pozdějších předpisů – neplatný od 1.1.2006
2. Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád, ve znění pozdějších předpisů
3. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky
4. Ustavní zákon č.. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod
5. Zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
6. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

1. Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu z dňa 13. 5. 2001 sp. zn. 7A 146/2001 – 29
2. rozsudok Najvyššieho správneho súdu z dňa 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005 – 35
3. Rozhodnutie Krajského súdu v Hradci Králové z dňa 14. 2. 2008, sp. zn. 54 Ca 1/2008
4. rozsudok Najvyššieho správneho súdu zo dňa 14. 2. 2008 čj. 7 As 55/2007-71
5. rozsudok Najvyššieho správneho súdu z dňa 22.01.2009, čj. 1 As 96/2008 – 115

Internetové zdroje

<http://www.psp.cz> (*sněmovní tisk vládného návrhu zákona č.201/00, s důvodovou správou*)

<http://www.nssoud.cz>

The new Administrative Procedure Code in comparison with the earlier regulation

Resume

In my diploma thesis I tried to compare New Administrative Procedure Code with the earlier regulation.

In 2006 came into force New Code of Administrative Procedure, who replaced earlier regulation, valid to our lands almost 40 years of. Brief and gappy antecedent modification stopped gradually correspond with one's needs practice therefore was she replaced by modification new.

Object adjustments of an old regulation has been single administrative procedure. New regulation brings against antecedent modification a lot of new institutes and detailed modification. Unlike antecedent adjustments does not contain only regulation of administrative procedure but also modification of other progress in the exercise of public administration.

Modifications of administrative procedure introduces important part of our law. Her meaning is involution too thereby that the most of us oneself becomes participant administrative procedure many times in life. On the contrary before the judge oneself in the task participant of the process civilian or even punishable becomes maybe once a life. Decision about right and duties in the framework of administrative procedure means only one form of realization of public administration.

The main aim of this diploma thesis is mention changes which come into force and compare with antecedent modification. Intention is not to be completely comparison new and antecedent legal adjustments. This progress would solicited extensive representation entire issue who area exceeds requisites of diploma thesis.

Core of diploma thesis is analyse some legal remedies within the administrative procedure.

Diploma thesis is divided into five chapters. First chapter briefly concluded primary objective concepts who narrowly coheres with the choices theme and more closely us introduce in entire issue.

Second chapter of diploma thesis present the process of receivings new Code of Administrative procedure and briefly description of system and characteristics a part of new regulation.

In the next chapter mention changes in competence of both modifications. After concluded competence antecedent regulation detailed determinante extent of application new regulation.

In other chapters approach to issue of legal remedies in the new code of administrative Procedure and its comparison with antecedent modification. I determinate corrective systems, give definition signs of legal remedies and subsequently approach to comparison individual remedies. Biggest area present appeal, who is most frequently enforced legal remedies. Then I present objection and resistance who are special legal remedies. Further detailed characterize the institute of new proceedings, an irregular instrument of the review of final administrative decisions. Finally deals with review proceedings which present typicle instrument of supervision.

Klíčová slova

Správní řád, Správní řízení, Komparace

Administrative Procedure Code, Administrative Procedure,
Comparison

