

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Zdeněk Smrček

Nový Správní řád a úprava předchozí (komparace)

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce:

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

Katedra:

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu):

20. 12. 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Zdeněk Smrček

Obsah

Obsah	1
Seznam použitých zkratek	3
Úvod.....	4
1. Přijetí zákona a důvodová zpráva	7
1.1. Přijetí zákona	7
1.2. Důvodová zpráva	7
1.2.1. Zhodnocení stávající úpravy	7
1.2.2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy.....	8
2. Obecná ustanovení	11
2.1. Předmět úpravy / rozsah působnosti	11
2.2. Základní zásady	13
2.3. Některé další zásady	17
3. Správní řízení.....	19
4. Správní orgány.....	20
4.1. Věcná a místní příslušnost správních orgánů	20
4.1.1. Věcná příslušnost.....	20
4.1.2. Místní příslušnost.....	20
4.1.3. Změny příslušnosti.....	22
4.2. Dožádání	23
4.3. Vyloučení z projednávání a rozhodování věci.....	23
4.4. Jednací jazyk.....	24
5. Účastníci řízení, zastoupení, úkony účastníků a lhůty.....	26
5.1. Účastníci řízení	26
5.2. Zastoupení.....	28
5.3. Lhůty a počítání času	31
6. Řízení v prvním stupni.....	33
6.1. Postup před zahájením řízení	33
6.2. Zahájení řízení	33
6.3. Průběh řízení v prvním stupni.....	35
6.4. Pořádková pokuta	35

6.5. Přerušeni a zastavení řízení.....	36
7. Rozhodnutí.....	38
7.1. Usnesení.....	38
7.2. Rozhodnutí na místě	40
7.3. Mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci	40
7.4. Příkaz	41
7.5. Vydání dokladu.....	41
7.6. Smír.....	42
7.7. Uzavření veřejnoprávní smlouvy namísto rozhodnutí.....	42
7.8. Nicotnost rozhodnutí.....	42
8. Ochrana před nečinností	45
9. Opravné a dozorčí prostředky	48
9.1. Odvolání.....	48
9.2. Rozklad	57
9.3. Odpor	59
9.4. Přezkumné řízení / Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení.....	59
9.5. Obnova řízení.....	63
9.6. Nové rozhodnutí	67
9.7. Uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví	69
9.8. Řízení o protestu prokurátora	69
Závěr	70
Seznam použité literatury	74

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
Listina	Listina základních práv a svobod, vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb.
SŘ 2004 / Nový správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
Občanský zákoník / OZ	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
Občanský soudní řád / OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
SŘ 67 / Starý správní řád	Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění účinném k 31. 12. 2005
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
Úmluva o právech dítěte	Úmluva o právech dítěte, publikovaná sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.
Ústava	Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky
Vodní zákon	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
Z. o el. úk.	Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů
ZoOŠk	Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
Z. o prokuratuře	Zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře
Z. o státním zastupitelství	Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

Úvod

Úprava pravidel postupu úřadů a jejich dodržování při zásazích do práv a zájmů osob jsou významnou zárukou právnosti veřejné správy. Procesní úprava pak poskytuje osobám příležitost bránit a prosazovat jejich zájmy a práva uvnitř veřejné správy.

Jádrem této úpravy je v českém právním řádu správní řád. Správní řád vytváří poměrně rozsáhlý právní základ prakticky všem vnějším činnostem veřejné správy. Je pramenem práva, po němž je zpravidla (zvláštní předpis může jeho užití vyloučit či omezit) třeba sáhnout, činí-li správní orgán úkony proti nepodřízeným subjektům.

Až do 1. 1. 2006 byl na území České republiky v účinnosti z. č. 71/1976 Sb., o správním řízení (správní řád). Tento zákon nabyt účinnosti již dne 1. 1. 1968, účinný byl tedy úctyhodných 38 let. Celých těchto 38 let fungoval SŘ 67 v téměř nezměněné formě, dočkal se jen tří drobných novelizací. Na jedné straně je tato skutečnost znakem obrovské stability SŘ 67, na straně druhé se však na právní úpravě začal projevoval zub času.

Ačkoliv potřebnost nové úpravy byla podle některých autorů sporná a pro modernizaci správního řádu by stačila prostá novelizace¹, byl dne 24. 6. 2004 schválen nový zákon, z. č. 500/2004 Sb., správní řád, jenž s účinností k 1. 1. 2006 SŘ 67 zrušil a zaujal jeho místo. Tento Nový správní řád přinesl do správního práva řadu nových institutů a postupů a zároveň řadu stávajících změnil či alespoň drobně upravil. Pro srovnání, SŘ 67 měl zhruba 7000 slov, naproti tomu úprava obsažená v SŘ 2004 už sestává z celých 30 000 slov, to je rozsah více než čtyřnásobný.

Tento obrovský rozsah nové právní úpravy patřil také k nejdiskutovanějším tématům provázejících přijetí nového správního řádu. Na jedné straně diskusního tábora stáli kritici přílišné podrobnosti a složitosti, na straně druhé naopak její zastánci.

¹BAXA, Josef. Moderní veřejná správa a ombudsman: *In Nástroje jednotného výkonu státní správy z pohledu správního soudnictví*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2005. Str. 30-31

Podle kritiků by měl být správní řád nástrojem, který má jednak srozumitelně provést účastníka řízením, jednak instruovat úředníka, jak se k účastníkům řízení při vyřizování jejich záležitostí chovat². Podle slov JUDr. Baxy tuto svou funkci však nemůže řádně plnit, protože: „Je velmi podrobný, málo přehledný a zbytečně složitý. Je ukázkou škodlivé přemíry právní regulace a takové té legislativní iluze, někdy se tomu také říká legislativní optimismus, že čím podrobnější budou pravidla, tím jednodušší bude postup. Je to, podle mého názoru, úřednické vidění světa, jenom ten občan se nějak z toho všeho vytratil. Zákon vůbec nereflektuje fakt, že v obrovském množství správních řízení je jistě i významný podíl těch, která jsou co do svého skutkového základu i hmotněprávní úpravy docela jednoduchá. A tomu by také měla odpovídat i jednoduchá procesní pravidla k jejich řešení.“³

Vedle kritiky rozsáhlosti a složitosti úpravy bylo kritizováno také nadměrné užívání neurčitých právních pojmů, široké uplatňování volného uvážení správních orgánů a nedostatek systematického vymezení některých právních pojmů⁴.

Ne všichni autoři však jsou zastánci stručnosti a rámcovosti právní úpravy a spatřují v těchto vlastnostech spíše nedostatek. Například doc. JUDr. Mikule připomíná, že SŘ 67 byl šit na míru autokratickému režimu, který byl více než zákonem vázán politickými a vnitřními direktivami, čemuž odpovídala takováto stručná a rámcová úprava umožňující činitelům veřejné správy „pružný“ postup, současnosti je však přílehavější vázanost podrobnějším a přesnějším právem⁵.

Správní řízení však není jedinou materií upravenou Novým správním řádem. Ten vedle správního řízení upravuje i další činnosti a postupy správních orgánů. Ačkoliv úprava správního řízení tvoří většinu textu zákona, nelze pojem správní řád nadále ztotožňovat pouze se správním řízením, jako tomu bylo v případě SŘ 67.

² BAXA, Josef. Moderní veřejná správa a ombudsman: *In Nástroje jednotného výkonu státní správy z pohledu správního soudnictví*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2005. Str. 31

³ BAXA, Josef. Moderní veřejná správa a ombudsman: *In Nástroje jednotného výkonu státní správy z pohledu správního soudnictví*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2005. Str. 31

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Ke koncepci správního řádu = On the concept of the administrative procedure code / Vladimír Sládeček: *In Všeobecné správne konanie: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie 8.-9. októbra 2009, Častá-Papiernička / [zostavovatelia Juraj Vačok ... [et al.]*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta, 2010. Str. 24

⁵ MIKULE, Vladimír. Nový správní řád konečně na světě. *Právní zpravodaj*. 2004, č. 9, Str. 1

Účelem této práce je vedle sebe porovnat SŘ 67 a SŘ 2004 a pokusit se v závěru o stručnou sumarizaci provedené komparace. Z rozsahových důvodů však není možné provést srovnání kompletní a zabývat se správními řády v celém jejich rozsahu, proto bude práce zaměřena pouze na popis vybraných nejdůležitějších nebo nejzajímavějších změn týkajících se správního řízení.

1. Přijetí zákona a důvodová zpráva

1.1. Přijetí zákona

Trnitou cestou si nový správní řád prošel už při samotném procesu svého přijímání. První návrh nového správního řádu⁶ byl Poslanecké sněmovně předložen již dne 27. 9. 2001. Návrh však dne 15. 2. 2002 nebyl schválen ve třetím čtení. Text tohoto návrhu byl dne 18. 3. 2002 převzat do vládního návrhu tzv. změnového zákona⁷. Ten ale dne 9. 4. 2002 rovněž nebyl schválen ve třetím čtení.

Dne 4. 2. 2003 vláda předložila druhý, upravený, koncepčně však shodný návrh nového správního řádu⁸. Tento již Poslaneckou sněmovnou schválen byl, a to dne 25. 3. 2004, Senát jej však s pozměňovacím návrhem⁹ dne 20. 5. 2004 vrátil. Sněmovna toto znění přijala dne 24. 6. 2004. Zajímavostí je, že schválit návrh se podařilo až napodruhé. Napoprvé totiž ze 191 poslanců hlasovalo 94 pro a 56 proti. Po namítnutí chyby v hlasování a opakování hlasování už hlasovalo ze 190 poslanců 96 pro a 64 proti.

27. 7. 2004 byl pak schválený zákon podepsán prezidentem a dne 24. 9. 2004 vyhlášen.

Od předložení prvotního návrhu po vyhlášení schváleného návrhu SŘ 2004 uplynuly tedy bezmála tři roky. Účinnosti pak nabyl ještě za další více než rok, a to k 1. 1. 2006.

1.2. Důvodová zpráva

1.2.1. Zhodnocení stávající úpravy

Důvodová zpráva k SŘ 2004 ve své obecné části hodnotila úpravu SŘ 67 jako nevhodnou z několika důvodů.

Prvním z nich byla fragmentace úpravy správního řízení do několika různých, vzájemně se vylučujících zákonů. Tím vznikal velký počet různých správních řízení,

⁶ Tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 1070 (3. volební období) a usnesení k tomuto tisku

⁷ Tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 1142 (3. volební období) a usnesení k tomuto tisku

⁸ Tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 201 (4. volební období) a usnesení k tomuto tisku

⁹ Tisk Senátu PČR č. 3350 (4. Funkční období) a usnesení k tomuto tisku

která se řídila odlišnými pravidly, s čímž úzce souvisí i mezery v jednotlivých právních úpravách.

Dalším neduhem původní právní úpravy bylo používání zastaralé terminologie šedesátých let minulého století, která na rozdíl od úpravy trestního a občanského řízení nebyla stále přizpůsobena současným poměrům. Této terminologii odpovídalo také pro správní řízení nevhodné formalistické pojetí zásady materiální pravdy, které může v některých případech vést ke zbytečným průtahům.

Nevhodná byla také úprava postavení účastníků řízení, která nerespektovala míru jejich vztahu k věci. Takový stav umožňoval i účastníkům se slabým a relativně zanedbatelným zájmem na věci účinně celé řízení blokovat.

Důvodová zpráva dále spatřovala problém v přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení. Úprava byla natolik stručná, že v praxi vedla k odlišným postupům v rámci jednotlivých rezortů. Problém se projevoval i v oblasti mimořádných opravných prostředků, které se často dostávaly do konfliktu se soudním přezkumem správního rozhodování, s nímž zákonodárce původní úpravy nepočítal.

Stručnost úpravy pak v kombinaci s nízkou erudovaností účastníků řízení i správních orgánů neumožňovala dosáhnout formálně správného řízení ve všech případech. Nedostatečnost a mezerovitost úpravy mohla působit problémy také při soudním přezkumu.

1.2.2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Návrh SŘ 2004 vycházel z tradic úpravy správního řízení na našem území, z judikatury Nejvyššího správního soudu Republiky Československé, soudobé judikatury obecných soudů vykonávajících působnost ve správním řízení, z právních úprav správního řízení platných v Polsku, Německu, Rakousku a Nizozemí a z evropského správního práva.

Zásadní změnou měla být komplexní úprava postupu všech správních orgánů při výkonu veřejné správy. Úprava se snažila o přesné vymezení procesních práv účastníků, což mělo být přínosem nejen pro samotné účastníky, ale i pro správní orgány.

Návrh nové úpravy zakotvoval také základní zásady a principy, které by se měly užívat na všechny postupy správních orgánů, a to i v případě, kdy zvláštní úprava postup podle SŘ 2004 vyloučí.

Změny doznala i úprava postavení účastníků řízení, která sice vycházela z obecné rovnosti všech účastníků, tato rovnost však byla modifikována v zájmu reflexe zvláštního postavení některých osob, jimž jsou správním aktem přiznávána práva nebo ukládány povinnosti. Jedná se například o žadatele v řízení o žádosti nebo osoby, jimž mají být ukládány povinnosti v řízení z moci úřední. Vycházelo se z faktu, že tyto osoby mají v příslušných řízeních silnější zájem, a proto mají v některých případech lepší postavení než ostatní účastníci.

Za vzor sloužil rakouský správní řád, který výslovně rozlišuje mezi stranou a účastníkem. Stranou je podle něj osoba uplatňující v řízení právní nárok nebo zájem, kdežto účastník je osobou, jíž se řízení pouze dotýká.

Nová úprava měla dále zavést jednotný pojem správního aktu, který je obvyklý v některých zahraničních úpravách. Správním aktem bylo podle návrhu zejména rozhodnutí, jakožto správní akt, jímž se rozhoduje ve věci. Zvláštním správním aktem bylo dále usnesení, jež má povahu procesního správního aktu, a příkaz, jakožto správní akt vydaný ve zkráceném řízení. Zavést tento pojem se do schváleného znění SŘ 2004 nepodařilo, místo něj však do SŘ 2004 byla zařazena definice správního řízení.

Důležitou změnou byla také podrobná úprava ochrany před nečinností správního orgánu, na níž navazuje ochrana před nečinností ve správním soudnictví.

Nově byla zavedena úprava veřejnoprávních smluv, a to jak koordinačních, tak subordinačních. Koordinační smlouvy mají za cíl vnést řád do smluvních vztahů mezi jednotlivými orgány, které již za účinnosti SŘ 67 mezi sebou uzavíraly nejrůznější

smlouvy podle občanského zákoníku. Občanský zákoník je však pro tyto účely nevhodný. Subordinační smlouvy pak mají v zákonem stanovených případech umožňovat správnímu orgánu místo vydání správního aktu uzavřít s účastníkem veřejnoprávní smlouvu.

Po vzoru zahraničních právních úprav byl nově upraven také institut opatření obecné povahy, což je zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob, který leží na pomezí mezi správním aktem a právním předpisem. Cílem zavedení tohoto institutu bylo zajistit dotčeným osobám alespoň minimální práva.

Jedním ze základních důvodů zpracování SŘ 2004 byla absence obecné úpravy rozhodování orgánů územní samosprávy o právech a povinnostech osob v samostatné působnosti. Tento nedostatek řešil návrh SŘ 2004 zahrnutím orgánů územní samosprávy pod pojem správní orgán.

2. Obecná ustanovení

2.1. Předmět úpravy / rozsah působnosti

SŘ 2004 se vykazuje mnohem širším rozsahem osobní i věcné působnosti, tedy okruhem subjektů veřejné správy a rozsahem veřejné správy, která se SŘ 2004 řídí.

Zatímco SŘ 67 (§ 1) omezuje věcnou působnost pouze na řízení, v nichž subjekty v oblasti státní správy rozhodují o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací (tedy pouze na správní řízení v užším smyslu), SŘ 2004 (§ 1) se vztahuje na veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci.

Postupem podle SŘ 2004 se rozumí nejen správní řízení, ale rovněž další činnosti v oblasti veřejné správy, kam patří například provádění ověřování, vydávání posudků, vyjádření a stanovisek, nebo též např. vedení různých evidencí a rejstříku, včetně vydávání opisů, výpisů a potvrzení z nich¹⁰. SŘ 2004 se dále použije také v oblasti veřejnoprávních smluv, opatření obecné povahy a na vyřizování stížností souvisejících s výkonem veřejné správy. § 177 SŘ 2004 pak dále rozšiřuje působnost SŘ 2004 (respektive jeho základních zásad) i na případy, kdy sice zvláštní předpis stanoví, že se správního řádu nepoužije, ale sám odpovídající úpravu neobsahuje.

Takto pojatý rozsah věcné působnosti správního řádu vychází z ústavního postulátu, podle kterého lze státní (míněno veřejnou) moc vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, což neplatí jen pro formální správní řízení, tedy pro rozhodování o právech a povinnostech završené správním rozhodnutím, ale pro veškerý výkon veřejné moci směřující od správních orgánů navenek vůči jejím adresátům¹¹.

§ 1 odst. 2 SŘ 2004 pak zakotvuje zásadu subsidiarity správního řádu, když stanoví,

¹⁰ Důvodová zpráva

¹¹ VEDRAL, Josef. K rozsahu působnosti nového správního řádu : *In Nový správní řád : zákon č. 500/2004 Sb., správní řád / editor Vladimír Vopálka ; Taisia Čebišová ... [et al.] ; [translation Marta Chromá] : Code of administrative procedure. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2005. Str. 29*

že se SŘ 2004 nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Použitá formulace „nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup“ namísto obvyklého „nestanoví-li zvláštní zákon jinak“, ještě dále zdůrazňuje výše popsanou zásadu SŘ 2004. Podle ní totiž zvláštní zákon nemůže pouze bez náhrady vyloučit aplikaci správního řádu, ale musí zároveň obsahovat vlastní pozitivní úpravu. Tato formulace je také v souladu s judikaturou Ústavního soudu, který uvedl, že vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je založen rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který zakotvuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv¹².

Co se osobní působnosti týče, vztahuje se SŘ 2004 na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů a právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

SŘ 67 vymezoval osobní působnost úžeji a vztahoval se pouze na řízení před národními výbory, ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy, orgány Slovenské národní rady a jinými orgány státní správy. Toto ustanovení se však postupem času stalo prakticky obsolentním, neboť z tohoto původního výčtu zbyly k rozhodnému datu v českém právním řádu v podstatě pouze ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy a jiné orgány státní správy. Orgány územní samosprávy, jakož i jiné orgány a osoby, postupovaly podle SŘ 67 pouze v případě, že je k rozhodování ve věcné působnosti SŘ 67 zmocnil zvláštní předpis¹³.

Ani jeden z předpisů se však nevztahuje, respektive nevztahoval, na výkon působnosti prezidenta republiky a vlády, ačkoliv tito jsou z formálněprávního hlediska také orgány moci výkonné¹⁴.

Z působnosti obou právních řádů je dále vyloučena také činnost směřující dovnitř příslušného subjektu (interní instrukce, interní kontrola atd.). Do působnosti správních řádů spadá pouze taková činnost, která směřuje navenek, vůči adresátům veřejné

¹² Např. nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 14/96 či sp. zn. III. ÚS 226/95

¹³ MATRASOVÁ, Eva. *Správní řád : komentář / sestavili, uspořádali a komentářem opatřili Eva Matrasová ... [et al.]*. 11. vydání. Praha : Linde, 2003. Str. 15

¹⁴ VEDRAL, Josef. K rozsahu působnosti nového správního řádu : *In Nový správní řád : zákon č. 500/2004 Sb., správní řád / editor Vladimír Vopálka ; Taisia Čebišová ... [et al.] ; [translation Marta Chromá] : Code of administrative procedure*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2005. Str. 25

správy. Ve SŘ 67 je tato zásada vyjádřena explicitně v § 2, ve SŘ 2004 vyplývá z rozsahu působnosti vymezeného v § 1 (nejedná se o vnější působení veřejné správy jako takové)¹⁵.

Obdobně jako u vnitřní správy je tomu i u soukromoprávních, obchodněprávních a pracovněprávních úkonů prováděných správními orgány, kdy SŘ 2004 výslovně tyto úkony ze své působnosti vylučuje a u SŘ 67 nespádají pod vymezení věcné působnosti zakotvené v § 1 (nejedná se rozhodování o právech chráněných zájmech a povinnostech občanů a organizací).

Výkladem je třeba také dovodit, že se nová úprava nevztahuje na vydávání právních předpisů, faktických pokynů a uskutečňování bezprostředních zásahů¹⁶.

2.2. Základní zásady

Oba správní řády ve svých úvodních ustanoveních obsahují deklaraci základních zásad či pravidel, jimiž se činnost správních orgánů řídí. Nejedná se sice o jediné takové zásady (další zásady jsou obsaženy i v následujících ustanoveních obou zákonů), jde však o zásady základní a nejdůležitější.

Podle důvodové zprávy k SŘ 2004 mají základní zásady sloužit k výkladu konkrétních ustanovení a zároveň obsahovat některé obecné povinnosti správních orgánů i účastníků. Výslovně pak říká, že „každé konkrétní ustanovení správního řádu je nutno vykládat v kontextu základních pravidel řízení, která by se měla stát páteří celého řízení, nikoli jen prázdnou proklamací.“¹⁷

Než se však dostaneme k vlastnímu srovnávání a hledání rozdílů, vypišme si jednotlivé zásady tak, jak je oba předpisy ve svých základních ustanoveních uvádí.

¹⁵ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 8

¹⁶ STAŠA, Josef. O novém správním řádu. *Bulletin Advokacie*. 2005, č. 4, str. 9

¹⁷ Důvodová zpráva

Základní zásady SŘ 67:

- Zásada legality (§ 3 odst. 1)
- Zásada součinnosti a zásada poučovací (§ 3 odst. 2)
- Zásada efektivit, hospodárnosti a rychlosti řízení (§ 3 odst. 3)
- Zásada smírného řešení sporů (§ 3 odst. 3)
- Zásada materiální pravdy (§ 3 odst. 4)
- Zásada spolupráce účastníků (§ 4 odst. 1)
- Zásada rovnosti účastníků (§ 4 odst. 2)

Základní zásady SŘ 2004:

- Zásada legality (§ 2 odst. 1)
- Zákaz zneužití pravomoci (§ 2 odst. 2)
- Zásada ochrany dobré víry a zásada proporcionalit (§ 3 odst. 3)
- Zásada souladu s veřejným zájmem a předvídatelnosti rozhodnutí (§ 2 odst. 4)
- Zásada materiální pravdy (§ 3)
- Zásada služby veřejnosti a zdvořilosti (§ 4 odst. 1)
- Zásada součinnosti a zásada poučovací (§ 4 odst. 2-4)
- Zásada smírného řešení sporů (§ 5)
- Zásada rychlosti a hospodárnosti řízení (§ 6)
- Zásada rovnosti dotčených osob (§ 7)
- Zásada součinnosti mezi správními orgány (§ 8)

Zásada legality byla přejata v podstatě beze změn. Ačkoliv zásada zákazu zneužití pravomoci nebyla ve SŘ 67 výslovně zakotvena, dala se dovodit ze zásady legality, neboť již Ústava a Listina stanoví, že státní moc lze vykonávat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Nově je do správního řádu zakomponována zásada ochrany dobré víry. Podle právní nauky je „dobrá víra vnitřním psychickým stavem: osoba je přesvědčena o tom, že jedná (jednala) správně, podle práva, a její přesvědčení je objektivně zdůvodnitelné“¹⁸.

Ačkoliv ustanovení § 2 odst. 3 SŘ 2004 hovoří pouze o ochraně práv nabytých v dobré víře, je třeba chápat jej extenzivně a chránit dobrou víru jako takovou¹⁹. V praxi by totiž mohlo dojít také k situaci, kdy se účastník v dobré víře mylně domnívá, že nějakého práva nabyl, ačkoliv tomu tak podle práva nebylo. V takových případech je pak zapotřebí chránit dobrou víru samu o sobě, protože k nabytí vlastního práva nedošlo.

Se zásadou ochrany dobré víry úzce souvisí zásada proporcionality, která správním orgánům stanoví povinnost zasahovat do těchto práv pouze v rozsahu nezbytně nutném a přiměřeném okolnostem daného konkrétního případu. Dojde-li přitom ke kolizi s veřejným zájmem, pak negativní důsledky nesmějí přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na takovém opatření²⁰.

SŘ 2004 v § 2 odst. 4 také nově zavádí zásadu souladu s veřejným zájmem. V právní praxi existuje mnoho druhů veřejných zájmů, např. ochrana životního prostředí, ochrana základních práv a svobod, ochrana územní samosprávy a další²¹.

K otázce veřejného zájmu se vyjádřil také Ústavní soud: „Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu

¹⁸ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo : obecná část / Dušan Hendrych a kolektiv*. 7. vyd. Praha : Beck, 2009. Str. 380

¹⁹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo*. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 13

²⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo : obecná část / Dušan Hendrych a kolektiv*. 7. vyd. Praha : Beck, 2009. Str. 379

Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 83/06

²¹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo*. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 14

rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit.²²

Podle zásady legitimního očekávání, nově výslovně zakotvené v SŘ 2004, platí, že správní orgán postupuje tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Zásada legitimního očekávání sice nebyla ve SŘ 67 výslovně uvedena, nicméně soudobá judikatura se jí i přesto řídila. Tuto otázku pak uzavřel Ústavní soud, když judikoval, že „ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty, jehož nepominutelným prvkem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupů orgánů veřejné moci.“²³

Nejvýznamnějším rozdílem v zásadách obou správních řádů je modifikace zásady materiální pravdy zavedená SŘ 2004.

SŘ 67 v § 3 odst. 4 stanovil, že „rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci“, což ještě blíže specifikoval v § 32 odst. 1: „Správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci.“ Správní orgány tak byly povinny zjistit úplně a přesně skutečný stav věci, tedy zjistit všechny právně významné skutečnosti pro posouzení a rozhodnutí v dané věci.²⁴

SŘ 2004 zásadu materiální pravdy z hlediska SŘ 67 změkčuje, a to zejména z důvodů procesní ekonomie a rychlosti řízení²⁵. Protože zjistit úplnou materiální pravdu je časově i finančně náročné a v mnohých případech také objektivně zcela nemožné, stanoví SŘ 2004 správním orgánům povinnost zjistit stav věci pouze v míře nade vši pochybnost, a to jen v rozsahu, který je nezbytný pro soulad se zásadami uvedenými v § 2 SŘ 2004 (zákonnost, zákaz zneužívání pravomoci, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem, materiální rovnost). Modifikace zásady materiální pravdy v SŘ 2004 tak přispěla ke zjednodušení, zefektivnění a zrychlení činnosti správních orgánů.

²² Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 24/2004

²³ Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. IV. ÚS 690/2001

²⁴ MATRASOVÁ, Eva. *Správní řád : komentář / sestavili, uspořádali a komentářem opatřili Eva Matrasová ... [et al.]*. 11. vydání. Praha : Linde, 2003. Str. 21

²⁵ Důvodová zpráva

Ve SŘ 2004 nově zakotvená zásada součinnosti správních orgánů stanoví povinnost správních orgánů dbát vzájemného souladu svých postupů souvisejících s týmiž právy nebo povinnostmi dotčených osob. Správní orgány by se měly vyvarovat situací, kdy by například v téže věci probíhalo více správních řízení. Spolupráce správních orgánů může probíhat také například prostřednictvím institutů dožádání, poskytování závazných stanovisek, upozorňování na nicotná rozhodnutí, delegací řízení na jiný správní orgán či společného řízení.²⁶

Ostatní zásady obsažené v obou správních řádech (zásada součinnosti, poučovací, smírného řešení sporů, rychlosti, efektivnosti a hospodárnosti řízení a zásada rovnosti) pak doznaly ve SŘ 2004 spíše jen kosmetických úprav.

2.3. Některé další zásady

Ustanovení o vedení řízení ve SŘ 2004 obsahují některé další zásady, jimiž se vedení řízení řídí, případně blíže specifikují zásady již zakotvené.

První z těchto zásad je zásada písemnosti. Podle § 15 SŘ 2004 se jednotlivé úkony v řízení provádí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevyklučuje povaha věci. SŘ 67 sice takovéto výslovné vyjádření neobsahuje, zásada písemnosti se však dovozovala z dikce jednotlivých ustanovení (např. § 21 SŘ 67, podle nějž nařídí správní orgán ústní jednání jen tehdy, vyžaduje-li to povaha věci nebo tak stanoví zvláštní předpis).

Odstavec 3 § 15 pak zakotvuje další z důležitých zásad vedení řízení, a to povinnost mlčenlivosti úředních osob. Nejedná se však o mlčenlivost absolutní, nýbrž pouze mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se úřední osoby dozvěděly v souvislosti s řízením a které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy nebo v zájmu jiných osob vyžadují, aby zůstaly utajeny. SŘ 67 sice neobsahoval generální povinnost

²⁶ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 29

mlčenlivosti všech pracovníků správních orgánů, tato povinnost však byla (a stále je) zakotvena v řadě jiných právních předpisů²⁷.

§ 15 zakotvuje ve svém odst. 4 i další zásadu, a to zásadu otevřenosti či transparentnosti správy. Otevřenost správy je opakem zásady anonymity správy, v případě SŘ 2004 spočívá v povinnosti správního orgánu na požádání sdělit účastníku, kdo je v jeho věci pověřenou úřední osobou, a v povinnosti této pověřené úřední osoby na požádání účastníku sdělit své jméno, příjmení, služební či obdobné označení, a ve kterém útvaru správního orgánu je zařazena.

²⁷ Např. z. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků; zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance nebo zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu

3. Správní řízení

Úprava správního řízení ve SŘ 2004 je podstatně rozsáhlejší a podrobnější, než úprava ve SŘ 67. Na zhruba 80 paragrafů SŘ 67 o necelých 7000 slovech připadá přibližně 150 paragrafů SŘ 2004 o téměř 24 000 slovech. Jedná se tedy o množství více než trojnásobné.

Zatímco SŘ 67 definici správního řízení jako takového neobsahoval, SŘ 2004 jej v § 9 definuje jako postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění, ruší nebo deklarují práva anebo povinnosti konkrétní osoby.

Ani tato definice však není vyčerpávající, protože správním řízením podle části druhé SŘ 2004 může být i takové řízení, jehož účelem vydání konstitutivního či deklaratorního rozhodnutí není (například řízení exekuční)²⁸.

Definice správního řízení ve SŘ 2004 má význam především pro zvláštní právní předpisy, v případě, že rozhodování podle zvláštního předpisu naplňuje definici správního řízení, bude se řízení řídit částí druhou SŘ 2004, v opačném případě se použije část čtvrtá či šestá.

²⁸ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 31

4. Správní orgány

4.1. Věcná a místní příslušnost správních orgánů

4.1.1. Věcná příslušnost

Podle § 5 SŘ 67 jsou k řízení věcně příslušné ty správní orgány, o nichž tak stanoví zvláštní zákon. Pokud zvláštní zákon věcnou příslušnost nestanoví, rozhoduje národní výbor. Vzhledem k tomu, že soustava národních výborů k 24. 11. 1990 zanikla, stanovil zákon o obcích věcnou příslušnost pověřených obecních úřadů, pokud zákon nestanoví jinak.

Podle § 10 SŘ 2004 jsou věcně příslušné ty správní orgány, jimž věcná příslušnost byla svěřena zákonem nebo na základě zákona. Nová úprava tedy svěřila možnost založení věcné příslušnosti také podzákonnému předpisu. Toto rozhodnutí zákonodárce by mohlo vyvolávat otázku, zda není ustanovení § 10 SŘ 2004 v rozporu s článkem 79 odst. 1 Ústavy, podle nějž je možno stanovit působnost správních úřadů pouze zákonem. Ústavní soud však již před přijetím SŘ 2004 judikoval, že je toto ustanovení Ústavy třeba interpretovat tak, že stanovení příslušnosti je přípustné i na základě zákona²⁹.

4.1.2. Místní příslušnost

Místní příslušnost správních orgánů byla ze SŘ 67 (§ 7) do SŘ 2004 (§ 11) přejata téměř doslovně, nová úprava obsahuje jen dvě odchylky.

Shodně je upravena příslušnost v řízeních týkajících se činnosti účastníka (podle místa činnosti), nemovitostí (místo nemovitosti) a ostatních řízeních týkajících se právnických osob (podle místa sídla nebo organizační složky).

Rozdíl najdeme u místní příslušnosti v ostatních řízeních týkajících se fyzických osob. Dle SŘ 67 byly příslušné správní orgány podle místa trvalého pobytu v ČR, případně posledního známého místa trvalého pobytu. Pokud nešlo určit místní příslušnost podle

²⁹ Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000

žádného z předchozích pravidel, byl správní orgán, který řízení provede, určen ústředním orgánem státní správy.

SŘ 2004 stanovil příslušnost shodně podle místa trvalého pobytu, u cizinců již však rozlišuje místa pobytu podle druhu pobytu cizince a pro případ, kdy fyzická osoba na území ČR trvalý pobyt nemá, stanovuje místní příslušnost podle místa jejího posledního známého pobytu.

Zásadní rozdíl v místní příslušnosti tedy spatřujeme hlavně u fyzických osob, které nikdy trvalý pobyt na území ČR neměly. Zatímco podle SŘ 67 by musel příslušný orgán zdlouhavě určovat ústřední správní orgán, podle SŘ 2004 je věcně příslušný správní orgán podle místa posledního známého pobytu.

Nově je ve SŘ 2004 explicitně stanovena také místní příslušnost ve věcech týkajících se podnikatelské činnosti fyzických osob, kde je příslušnost dána místem podnikání.

Podle SŘ 67 se podnikání považovalo za jinou činnost fyzické osoby³⁰, a tudíž se místní příslušnost řídila trvalým pobytem fyzické osoby.

Oba správní řády pak shodně upravují postup, kdy je místně příslušných několik správních orgánů současně (řízení provede ten, u nějž bylo zahájeno jako první, nedohodnou-li se jinak; v ostatních případech rozhodne společně nejbližší nadřízený orgán). Pro případ, že se místní příslušnost nepodaří zjistit vůbec, oba předpisy stanoví, že příslušný orgán určí ústřední správní orgán.

Shodně je upraveno i postoupení pro nepřislušnost (§ 12 SŘ 2004, § 20 SŘ 67). Nepříslušný orgán, jemuž je doručeno podání, je neprodleně postoupí příslušnému orgánu a uvědomí účastníka. SŘ 2004 pak ustanovení doplňuje o postup orgánu, jemuž bylo podání postoupeno, pro případ, že se sám cítí nepřislušný. V takovém případě může orgán podání dále postoupit nebo vrátit pouze se souhlasem svého nadřízeného orgánu.

³⁰ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 36

4.1.3. Změny příslušnosti

Podle § 8 SŘ 67 mohl příslušný správní orgán řízení na žádost účastníka nebo s jeho souhlasem postoupit jinému věcně příslušnému orgánu téhož stupně, v jehož obvodu má účastník řízení pracoviště nebo přechodný pobyt, souhlasí-li s tím ostatní účastníci řízení i orgán, kterému má být věc postoupena.

SŘ 2004 tuto zásadu výrazně upravuje (§ 131 odst. 5). Žádost žadatele nebo jeho souhlas je už zapotřebí pouze v řízení o žádosti, souhlas ostatních účastníků zapotřebí není vůbec. V řízení z moci úřední pak správní orgán nepotřebuje souhlas žádného z účastníků. Dále je rozšířen okruh správních orgánů, jimž smí být postoupeno. Postoupeno může být jakémukoliv věcně příslušnému orgánu, pokud s tím souhlasí. Souhlas však není zapotřebí v řízení o žádosti, když má žadatel v obvodu tohoto správního orgánu místo trvalého pobytu nebo sídlo, popřípadě se v tomto územním obvodu zdržuje.

§ 131 SŘ 2004 obsahuje i další případy změny příslušnosti.

Nadřízený správní orgán může ve vyjmenovaných případech na žádost účastníka nebo příslušného správního orgánu věc atrahovat a rozhodnout jako orgán nižšího stupně. Jde o věci výjimečně obtížné, věci s velkým počtem účastníků a věci, u nichž lze mít důvodně za to, že ovlivní poměry účastníků ve více správních obvodech. Toto ustanovení se však nevztahuje na orgány územních samosprávních celků při výkonu samostatné působnosti.

Na žádost účastníka nebo příslušného správního orgánu může nadřízený správní orgán rozhodnutím ve věci pověřit jiný podřízený správní orgán, a to ve věci, u níž lze mít důvodně za to, že ovlivní právní poměry účastníků řízení v obvodu pověřovaného správního orgánu výrazně větší měrou než v obvodu příslušného správního orgánu, nebo za účelem spojení jednotlivých řízení ve společné řízení, aby byla zajištěna potřebná věcná shoda nebo návaznost rozhodnutí. Toto ustanovení se rovněž nevztahuje na orgány územních samosprávních celků při výkonu samostatné působnosti.

Nadřízený správní orgán dále pověří rozhodováním jiný podřízený věcně příslušný správní orgán, pokud je příslušný správní orgán z důvodu vyloučení úředních osob nezpůsobilý věc projednat a rozhodnout.

4.2. Dožádání

SŘ 2004 (§ 13) na rozdíl od SŘ 67 (§ 44) upravuje možnost odmítnutí dožádání, a to v případech, kdy by provedení úkonu bylo v rozporu s právními předpisy. Orgány, které nejsou vůči dožadujícímu orgánu ve stavu podřízenosti, mohou dožádání odmítnout také z důvodu ohrožení plnění vlastních úkolů nebo vynaložení neúměrných nákladů.

Odmítnutí dožádání, bez ohledu na uvedený důvod nebo vzájemný vztah obou orgánů, lze provést pouze s předchozím souhlasem nadřízeného orgánu.

4.3. Vyloučení z projednávání a rozhodování věci

Úprava vyloučení podjatých osob z projednávání a rozhodování věci je v obou předpisech takřka doslovně stejná (§ 14 SŘ 2004; § 9-13 SŘ 67). Vyloučena je taková osoba, u níž lze mít důvodné pochybnosti o její nepodjatosti.

Rozdíl mezi oběma úpravami lze spatřovat zejména ve způsobu oznamování podezření z podjatosti účastníkem řízení.

Zatímco podle SŘ 67 měl účastník pouze právo oznámit správnímu orgánu skutečnosti nasvědčující vyloučení pracovníka správního orgánu, SŘ 2004 poskytuje účastníkům institut námítky podjatosti, o níž musí představený úřední osoby bezodkladně rozhodnout usnesením. Nově tedy došlo k posílení práv účastníků při ochraně před podjatostí úředních osob.

4.4. Jednací jazyk

Ačkoliv některé zvláštní zákony³¹ upravovaly úřední nebo jednací jazyk pro vlastní potřebu, obecnou úpravu státního úředního jazyka český právní řád neobsahuje. Tuto úpravu neobsahoval ani SŘ 67.

SŘ 2004 tak v § 16 přináší novou jednotnou obecnou úpravu jednacího jazyka pro správní řízení. Jednacím jazykem v řízení je čeština a v češtině se také vyhotovují písemnosti. Účastníci mohou jednat a předkládat písemnosti také ve slovenštině, tato skutečnost však nic nemění na faktu, že správní orgán bude komunikovat a vyhotovovat písemnosti v jazyce českém.

Písemnosti v jiném než českém či slovenském jazyce musí být předkládány společně s úředně ověřeným překladem do jazyka českého. Správní orgán se však může požadavku úředního překladu sdělením účastníku vzdát. Takové prohlášení lze učinit rovněž pro neurčitý počet případů do budoucna vyvěšením na úřední desce.

Osoby, které prohlásí, že český jazyk neovládají, mají nárok na tlumočníka, kterého si obstarávají na vlastní náklady. Toto ustanovení je však potřeba vykládat ve světle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která je součástí českého právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy, a má tak aplikační přednost před zákonem. Úmluva ve svém čl. 6 odst. 3 písm. e) stanoví, že každý, kdo je obviněn z trestného činu, má mimo jiné právo na bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví. Podle judikatury ESLP jsou však ustanovení úmluvy aplikovatelná i na řízení o správních sankcích před správními orgány³².

Ustanovení o obstarání tlumočníka na vlastní náklady je tedy v případě rozhodování o správních sankcích neaplikovatelné.

³¹ Např. z. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků nebo z. č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

³² Např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Gradinger proti Rakousku, č. 15963/90 ze dne 23. října 1995

Jinak je tomu u českých občanů náležejících k některé z národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě na území ČR žijí. Tyto osoby mají nárok činit podání a jednat před správním orgánem v jazyce této menšiny a tlumočnicka si na své náklady musí pořizovat správní orgán, pokud sám nedisponuje osobou tohoto jazyka znalou.

SŘ 2004 pamatuje i na osoby neslyšící a hluchoslepé, kterým přiznává právo na ustanovení tlumočnicka, respektive prostřednicka.

5. Účastníci řízení, zastoupení, úkony účastníků a lhůty

5.1. Účastníci řízení

SŘ 67 v § 14 rozlišoval tři okruhy účastníků řízení. První okruh tvoří osoby, o jejichž právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. Dále jde o osoby, které tvrdí, že mohou být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčeny, a to až do doby, než se prokáže opak. Třetím okruhem účastníků jsou pak osoby, kterým zvláštní právní předpis takové postavení přiznává. Ačkoliv SŘ 67 rozlišuje tyto tři typy účastníků, nečiní mezi nimi žádné rozdíly.

SŘ 2004 používá obdobnou trojčlennou kategorizaci. První kategorii tvoří podle § 27 odst. 1 v řízení o žádosti žadatel a další osoby, na které se pro společenství práv bude rozhodnutí také vztahovat (klasicky například spoluvlastníci); v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž se rozhodnutím založí, změní nebo zruší práva nebo povinnosti.

Druhou skupinu tvoří podle § 27 odst. 2 dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny, a třetí skupinu pak podle § 27 odst. 3 další osoby, o nichž tak stanoví zvláštní zákon.

SŘ 2004 už ale na rozdíl od SŘ 67 nepřiznává všem účastníkům stejné postavení a rozlišuje účastníky na účastníky hlavní a vedlejší. Hlavními účastníky jsou účastníci podle § 27 odst. 1, vedlejšími účastníky jsou účastníci podle § 27 odst. 2 a obecně také účastníci podle § 27 odst. 3, ledaže by jim rozhodnutí mělo založit, změnit či zrušit práva nebo povinnosti, v tom případě by měli postavení hlavního účastníka.

Procesní práva hlavních účastníků nejsou ničím omezena ani dotčena. Vedlejší účastníci mají postavení slabší, protože určitá práva přísluší pouze hlavním účastníkům. Konkrétně se jedná o následující práva:

- hlavnímu účastníku se ustanoví opatrovník, pokud se mu nepodaří doručit usnesení o zahájení řízení z moci úřední (§ 32 odst. 2 písm. h)
- řízení z moci úřední se zahajuje dnem oznámení zahájení řízení hlavnímu

- účastníku (§ 46 odst. 1)
- hlavní účastník může navrhnout, aby ústní jednání bylo veřejné (§ 49 odst. 3)
 - správní orgán může na požádání přerušit řízení z moci úřední, pokud s tím souhlasí všichni hlavní účastníci (§ 64 odst. 3)
 - označení hlavních účastníků se uvádí ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2)
 - hlavním účastníkům se doručují usnesení nadřízeného orgánu o opatření o nečinnosti (§ 80 odst. 6)
 - hlavní účastník není v možnosti podat odvolání při neoznámení rozhodnutí limitován objektivní lhůtou jednoho roku od vydání rozhodnutí (§ 84 odst. 1)
 - rozhodnutí odvolacího orgánu je v právní moci doručením všem hlavním účastníkům (§91 odst. 1)
 - v řízení s velkým počtem účastníků nelze výzvu podle § 36 odst. 3 nahradit zveřejněním konceptu výrokové části a odůvodnění rozhodnutí (§ 144 odst. 3)
 - v řízení s velkým počtem účastníků nelze hlavním účastníkům doručovat veřejnou vyhláškou (§ 144 odst. 6)
 - jen s hlavním účastníkem lze uzavřít veřejnoprávní smlouvu namísto vydání rozhodnutí (§ 161 odst. 1)
 - jen hlavní účastníci mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností (§ 162 odst. 1)

Tato úprava provádí zájem na zrychlení řízení a vyšší ochraně účastníků, kteří mají na výsledku řízení přímý hlavní zájem. Tento krok zákonodárce umožnil ve správním řízení více reflektovat zainteresovanost jednotlivých účastníků na věci a podle toho také upravil jejich poměry.

SŘ 2004 podrobně upravuje také účastenství osob, o jejichž účastenství je pochybnost. Za účastníka je v pochybnostech považován ten, kdo tvrdí, že účastníkem je, pokud se neprokáže opak. O účastenství takové osoby se rozhoduje usnesením, proti kterému je možné odvolání.

Procesní způsobilost má podle § 15 SŘ 67 osoba ve stejném rozsahu, v jakém má způsobilost k právním úkonům. Stejně stanoví i § 29 SŘ 2004, přidává však další

podrobnější úpravu. SŘ 2004 umožňuje (podle uvážení správního orgánu) vyjádřit se i osobám k právním úkonům nezpůsobilým, což má přispět k větší ochraně těchto osob, které by neměly být pouhým nesvéprávným objektem práva³³. Toto vyjádření však nelze považovat za úkon v řízení.

Do ustanovení o procesní způsobilosti se také promítly požadavky Úmluvy o právech dítěte³⁴. Správní orgán má v řízení, jehož účastníkem je nezletilé dítě schopné formulovat své názory, postupovat tak, aby byl zjištěn jeho názor ve věci. Výpověď nezletilého se ale musí posuzovat s přihlédnutím k jeho věku a rozumovým schopnostem.

Protože dříve docházelo k nejasnostem, do jaké míry se na správní řízení vztahují ustanovení soukromého práva týkající se jednání za právnickou osobu³⁵, obsahuje SŘ 2004 v § 30 výslovnou úpravu. Jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem. Zároveň je na tyto osoby stanoven požadavek prokázání svého oprávnění originálním titulem, kterým se rozumí jmenování, schválení do funkce, pověření statutárním orgánem apod.³⁶

V téže věci může za právnickou osobu činit úkony pouze jedna osoba. Tím se však nemyslí, že by za právnickou osobu mohla v celém řízení vystupovat pouze jedna fyzická osoba, ale že každý jednotlivý úkon může jménem právnické osoby činit vždy pouze jedna osoba, přičemž v konání jednotlivých úkonů se může střídat i více osob³⁷.

5.2. Zastoupení

Oba správní řády rozeznávají tři druhy zastoupení – zákonné zastoupení, opatrovnictví a zastoupení na základě plné moci. K těmto třem základním druhům se přidává ještě zvláštní společný zmocněnec/zástupce.

³³ Důvodová zpráva

³⁴ Důvodová zpráva

³⁵ Důvodová zpráva

³⁶ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád : nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami / Radek Ondruš*. Praha : Linde, 2005. Str. 129

³⁷ JEMELKA, Luboš. *Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo*. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 122

HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou / Jan Hrabák, Tomáš Nahodil*. 3. vyd. Praha : ASPI-Wolters Kluwer, 2009. Str. 136

Úprava zákonného zastoupení je v obou předpisech takřka stejná, podle § 16 SŘ 67 zastupuje zákonný zástupce účastníka, který nemůže v řízení jednat samostatně, podle § 32 SŘ 2004 musí být účastník zastupován zákonným zástupcem v tom rozsahu, v jakém má omezenou způsobilost k právním úkonům. Ani jeden ze zákonů však nestanoví, kdo je zákonným zástupcem a tuto úpravu nechávají na zvláštních předpisech³⁸.

Institut ustanovení procesního opatrovníka je v SŘ 2004 upraven mnohem podrobněji a komplexněji.

SŘ 67 nařizuje správnímu orgánu ustanovit účastníku opatrovníka pouze v případě, kdy účastník, který nemůže jednat samostatně, nemá zákonného zástupce a ustanovení opatrovníka je zapotřebí k hájení jeho práv, a dále v případech, kdy pobyt účastníka není znám, nedaří se mu doručovat na adresu v cizině nebo je stížen duševní či jinou poruchou a přitom nemá zákonného zástupce.

SŘ 2004 naproti tomu pamatuje i na další případy, kdy je ustanovení opatrovníka třeba a místo obecného pojmu „účastník, který nemůže jednat samostatně“ uvádí množství konkrétních případů.

SŘ 2004 také upravuje podmínky, za kterých se místo ustanovení opatrovníka doručuje veřejnou vyhláškou. První podmínkou je, že musí jít o osoby, jejichž pobyt není znám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo o osoby neznámé. Druhá podmínka je splněna v případě, že účastníku v řízení nemá být uložena povinnost nebo odňato právo. Jedná se o další z projevů rozlišování účastníků na hlavní a vedlejší, které zavedl SŘ 2004, jak už bylo uvedeno výše.

Kromě vymezení případů, v nichž správní orgán opatrovníka ustanoví, SŘ 2004 dále oproti SŘ 67 výslovně vymezuje okruh osob, z nichž má správní orgán opatrovníka vybírat nebo naopak které osoby opatrovníkem být nemohou, dále způsob ustanovení opatrovníka (usnesením) a okruh osob, jimž je doručováno, podmínky, za nichž správní orgán zruší ustanovení opatrovníka a ustanoví nového, a podmínky zániku opatrovnictví.

³⁸ Např. z. č. 94/1963 Sb., zákon o rodině; Občanský soudní řád

Úprava zastoupení na základě plné moci je ve SŘ 67 (§ 17) také velmi stručná. Stanoví pouze, že účastníci, zákonní zástupci a opatrovníci se mohou v řízení nechat zastupovat advokátem nebo jinou osobou a že toto zmocnění se prokazuje písemnou plnou mocí nebo plnou mocí uvedenou do protokolu, případně v nepochybných případech se od prokazování může upustit zcela.

Oproti tomu SŘ 2004 v §33 opět obsahuje úpravu podrobnější. Vychází ze stejného předpokladu, že účastníci se mohou nechat zastoupit na základě písemné plné moci nebo ústní plné moci uvedené do protokolu, neumožňuje už však upuštění od prokazování.

Kromě tohoto obecného ustanovení pak SŘ 2004 výslovně upravuje také druhy plných mocí v závislosti na rozsahu oprávnění, která z ní pro zmocněnce vyplývají, a možnost dalšího zastoupení zástupce.

SŘ 2004 dále zavádí právní domněnku, že v pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že je zástupce oprávněn jednat jménem zastoupeného v celém řízení. Toto ustanovení by se však mělo používat pouze subsidiárně k ustanovením o odstranění vad podání³⁹.

Jako alternativu nepřevzatého ustanovení o možnosti upuštění od prokazování zmocnění zavádí SŘ 2004 možnost uznat jednání třetí osoby ve prospěch účastníka za jednání učiněné zástupcem, a to v případě, kdy o to účastník požádá a není to na újmu dalším účastníkům. O uznání úkonu rozhoduje správní orgán usnesením a je proti němu přípustné odvolání.

Další novinkou SŘ 2004 je institut společného zmocněnce a společného zástupce (§ 35). SŘ 67 upravoval pouze institut společného zmocněnce pro doručování (§ 17 odst. 5), jehož si museli účastníci zvolit, pokud činili společné podání (pokud si ho nezvolili, určil ho správní orgán), a který mohl za zastupované účastníky pouze přijímat písemnosti, nikoliv však za ně činit úkony.

SŘ 2004 naproti tomu zavádí možnost správního orgánu vyzvat účastníky v řízení, v němž více účastníků uplatňuje shodný zájem, aby si zvolili společného zmocněnce,

³⁹ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 139

který bude vystupovat jménem všech zastoupených účastníků. Pokud si účastníci na výzvu správního orgánu společného zmocněnce nezvolí, může správní orgán ustanovit některého z účastníků společným zástupcem, který bude mít stejné postavení jako společný zmocněnec, a to až do doby, kdy účastníci správnímu orgánu oznámí, že si zvolili společného zmocněnce.

5.3. Lhůty a počítání času

SŘ 2004 (§ 39) i SŘ 67 (§ 27) umožňují správnímu orgánu určit účastníku lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon. SŘ 2004 pak úpravu doplňuje podmínkami, za nichž ji může stanovit. Lhůtu k provedení úkonu může správní orgán určit pouze v případě, že je to zapotřebí (nikoliv tedy pouze podle své libovůle), a určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani narušena rovnost účastníků.

SŘ 2004 také upravuje možnost správního orgánu na žádost účastníku takto stanovenou lhůtu (nikoliv lhůtu stanovenou zákonem) za dodržení výše uvedených podmínek prodloužit.

Počítání času se v SŘ 2004 (§ 40 SŘ 2004; § 27 SŘ 67) nezměnilo. Nově je pouze upraveno počítání lhůty určené podle hodin, pro které platí odlišná pravidla než pro lhůty určené podle dní, týdnů a roků.

SŘ 2004 dále rozšiřuje výčet osob, jimž musí být podání doručeno nebo předáno, aby byla lhůta dodržena. Zatímco podle SŘ 67 muselo být podání ve lhůtě doručeno místně a věcně příslušnému správnímu orgánu nebo podáno v poštovní zásilce, SŘ 2004 přidává možnost podat podání z vážných důvodů také u orgánu vyššího stupně.

Oba správní řády obsahují také shodnou obecnou úpravu institutu prominutí zmeškání lhůty / navrácení v předešlý stav (§ 41 SŘ 2004; § 28 SŘ 67). Požádat o prominutí zmeškání úkonu může účastník do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, pro kterou lhůtu nemohl dodržet, a současně se žádostí musí být učiněn také zmeškaný úkon. Zmeškání lhůty lze prominout pouze v objektivní lhůtě jednoho roku od zmeškání úkonu.

Žádosti o prominutí lze také přiznat odkladný účinek, SŘ 2004 pak navíc blíže specifikuje podmínky, za nichž je přiznání odkladného účinku možné.

V dalších odstavcích § 41 SŘ 2004 jsou nově upravena další pravidla pro prominutí zmeškání úkonu. Správní orgán musí zmeškání prominout, pokud podatel úkon zmeškal ze závažných důvodů, které nastaly bez jeho zavinění. Naopak nesmí zmeškání prominout, pokud je zjevné, že újma na dotčených právech nabytých v dobré víře nebo na veřejném zájmu způsobená prominutím by byla větší než újma hrozící podateli.

SŘ 2004 upravuje kromě prominutí zmeškání lhůty také druhou formu navrácení v předešlý stav, a to povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit.

O změnu nebo zpětvzetí návrhu může účastník požádat pouze do vydání rozhodnutí; správní orgán změnu nebo zpětvzetí povolí pouze v případě, že podateli hrozí vážná újma.

6. Řízení v prvním stupni

6.1. Postup před zahájením řízení

SŘ 2004 v § 42 upravuje povinnost správních orgánů přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední. SŘ 67 tuto problematiku neupravoval a tak byla tato mezera řešena zastaralou vládní vyhláškou č. 150/1958 Ú. l.

SŘ 2004 posiluje pozici žadatele také tím, že v případě, kdy o to ten, kdo podnět podává, požádá, je správní orgán povinen mu do 30 dní sdělit, zda řízení z moci úřední zahájil nebo že neshledal důvody k zahájení řízení, případně že postoupil žádost příslušnému orgánu.

Podnět není podáním ve smyslu § 37 SŘ 2004, jedná se o neformální úkon, a tudíž nemusí splňovat náležitosti podání⁴⁰.

Správní orgán však nemá povinnost řízení z moci úřední zahájit, pouze přezkoumat podnět a na základě vlastního uvážení rozhodnout o zahájení nebo naopak nezahájení správního řízení.

Další novým institutem zavedeným SŘ 2004 v rámci zásady procesní ekonomie je institut odložení věci (§ 43). Ten umožňuje správnímu orgánu v případech, kdy je zřejmé, že účastník nemůže mít v řízení úspěch (bylo-li učiněno podání, k jehož vyřízení není příslušný žádný správní orgán, nebo byl-li vůči správnímu orgánu učiněn úkon, který není podáním nebo z něj nelze zjistit, kdo jej učinil), řízení o žádosti nezahájit a usnesením je odložit. Tento institut by měl účastníky ušetřit zbytečných úkonů, které by ze samotného faktu zahájení řízení plynuly⁴¹.

6.2. Zahájení řízení

Oba správní řády znají dva druhy řízení, řízení o žádosti a řízení z moci úřední. Každé z těchto řízení se zahajuje jiným způsobem.

⁴⁰ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 169

⁴¹ Důvodová zpráva

Řízení o žádosti se zahajuje dnem, kdy žádost došla správnímu orgánu (§ 44 SŘ 2004; § 18 SŘ 67). SŘ 2004 pak ještě blíže specifikuje podmínky zahájení řízení, jež vyžaduje žádost od více žadatelů společně, když stanoví, že nemusí podat žádost současně, ale rozhodující je den doručení žádosti posledního z nich.

Správní řády se však liší v náležitostech žádosti. Zatímco SŘ 67 na žádost nekladl žádné zvláštní formální nároky a žádost musela splňovat pouze náležitosti podání (§ 37 SŘ 2004; § 19 SŘ 67), SŘ 2004 žádost od jiných podání ještě dále odlišuje (§ 45). Kromě náležitostí podání musí být ze žádosti patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá, a dále je žadatel povinen označit další jemu známé účastníky řízení. Tímto okruhem účastníků však není správní orgán vázán a sám je povinen dále zjišťovat další účastníky řízení⁴².

SŘ 2004 také umožňuje zastavit řízení o žádosti zjevně právně nepřipustné, a to aniž by došlo k jejímu meritornímu projednávání. Tato úprava je vhodnější jednak z hlediska procesní ekonomie, jednak z hlediska ochrany práva ostatních účastníků⁴³, kterým by v řízení o takové žádosti vznikaly zbytečné povinnosti. Za zjevně právně nepřipustné se považují takové žádosti, v nichž se žadatel domáhá fakticky či právně nemožných skutečností nebo není k podání žádosti oprávněn⁴⁴.

Úprava zahájení řízení z moci úřední je ve SŘ 2004 (§ 46) mírně odlišná od úpravy ve SŘ 67 (§ 18). Podle SŘ 67 se řízení z moci úřední zahajovalo dnem, kdy správní orgán učinil vůči účastníku první úkon. V případě více účastníků se řízení zahajovalo dnem učinění prvního úkonu vůči prvnímu z nich⁴⁵.

Na rozdíl od SŘ 67 se podle SŘ 2004 řízení zahajuje doručením oznámení nebo ústním prohlášením o zahájení řízení hlavnímu účastníku. Pokud tento není znám, tak jinému účastníku. Zatímco podle SŘ 67 tedy bylo možno zahájit řízení učiněním jakéhokoliv úkonu (nemuselo jít nutně o oznámení o zahájení řízení, ale např. o předvolání k ústnímu jednání) vůči kterémukoliv účastníku, podle SŘ 2004 se

⁴² JEMELKA, Luboš. *Správní řád : komentář* / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 180

⁴³ Důvodová zpráva

⁴⁴ JEMELKA, Luboš. *Správní řád : komentář* / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 182

⁴⁵ MATRASOVÁ, Eva. *Správní řád : komentář / sestavili, uspořádali a komentářem opatřili Eva Matrasová ... [et al.]*. 11. vydání. Praha : Linde, 2003. Str. 43

zahajuje učiněním konkrétně předepsaného úkonu, a to primárně adresovaného hlavnímu účastníku (účastníkům). Obdobně pak platí, že je-li v řízení více hlavních účastníků, řízení se zahajuje oznámením prvním z nich.

SŘ 2004 ještě dále posiluje ochranu hlavních účastníků a ukládá správnímu orgánu ustanovit opatrovníka těm hlavním účastníkům, kterým se nepodařilo zahájení řízení oznámit.

Spíše zajímavostí je pak výslovné zakotvení překážky litispendence a rei iudicatae v § 48 SŘ 2004. SŘ 67 sice tyto překážky neupravoval, ale judikatura je dovozovala jakožto procesně právní principy obecně aplikované ve všech právních odvětvích⁴⁶.

6.3. Průběh řízení v prvním stupni

Úprava řízení v prvním stupni obsažená v SŘ 2004 se drží zavedeného trendu a je mnohem podrobnější než úprava předchozí, vytyčuje mantinely tam, kde dříve žádné nebyly, výslovně upravuje to, co dříve pouze dovozovala teorie a praxe, nicméně z hlediska obsahových doznala jen okrajových, spíše kosmetických změn. Proto se jimi z rozsahových důvodů tato práce nebude podrobněji zabývat a omezí se jen na stručný popis výraznějších změn.

Jednou z takových změn je možnost správního orgánu uložit předběžným opatřením povinnost něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco strpět i osobě jiné, než účastníku řízení (§ 61 odst. 1 SŘ 2004). SŘ 67 takovéto povinnosti umožňoval předběžným opatřením uložit pouze účastníkům řízení (§ 43 odst. 1 písm. a).

6.4. Pořádková pokuta

Úprava pořádkových pokut doznala ve SŘ 2004 (§ 62) některých změn. Tyto změny se týkají jednak důvodů, pro něž lze pokutu uložit, a jednak její výše.

⁴⁶ Např. rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 8/96

SŘ 67 (§ 45 odst. 1) obsahoval pouze demonstrativní výčet důvodů, z nichž lze pokutu uložit. Pokutu bylo možno uložit tomu, kdo ztěžoval postup řízení zejména tím, že se bez závažných důvodů nedostavil na výzvu ke správnímu orgánu, rušil přes předchozí napomenutí pořádek, bezdůvodně odmítal svědeckou výpověď, předložení listiny nebo provedení ohledání.

SŘ 2004 pak tento demonstrativní výčet důvodů nahrazuje výčtem taxativním. Pokutu lze uložit tomu, kdo závažně ztěžuje postup řízení tím, že se bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek nebo neuposlechne pokynu úřední osoby.

Samotný výčet důvodů je tedy takřka stejný, rozdíl je však v tom, že podle SŘ 2004 je tento výčet konečný a pokutu nelze z jiných důvodů uložit, podle SŘ 67 pak okruh důvodů omezen nebyl.

Změnila se také další podmínka, a to ta, že podle SŘ 2004 lze pokutu z těchto důvodů uložit pouze v případě, že tímto chováním dojde k závažnému ztížení postupu v řízení. Nestačí tedy pouhé ztížení postupu řízení, jako tomu bylo podle SŘ 67, ale toto ztížení musí být dosahovat vyšší intenzity tak, aby se jednalo o ztížení závažné.

Další výrazná změna se dotkla výše pořádkové pokuty. Podle SŘ 67 byla horní hranice této pokuty 200,- Kč, SŘ 2004 ji zvýšil na 50.000,- Kč, tedy rovnou dvě stě padesátkrát.

6.5. Přerušování a zastavení řízení

SŘ 2004 rozšířil důvody, pro něž může správní orgán přerušit nebo zastavit správní řízení.

Podle SŘ 67 (§ 29 SŘ 67) mohl správní orgán řízení přerušit, pokud bylo zahájeno řízení o předběžné otázce současně s výzvou k odstranění vad žádosti anebo pokud to z důležitých důvodů navrhli shodně všichni účastníci řízení.

Podle SŘ 2004 (§ 65 SŘ 2004) je řízení možno zastavit shodně při výzvě účastníka k odstranění nedostatků záležitostí a probíhá-li řízení o předběžné otázce. Vedle nich však lze řízení zastavit také společně s výzvou k zaplacení správního poplatku, do doby

ustanovení opatrovníka procesně nezpůsobilému účastníku, dal-li správní orgán podnět k zahájení řízení o předběžné otázce anebo vyzve účastníka, ať dá podnět k zahájení řízení o předběžné otázce, případně z dalších zákonem stanovených důvodů.

Řízení o žádosti lze dále přerušit na požádání žadatele, pokud s tím souhlasí i ostatní žadatelé.

Řízení z moci přední lze přerušit, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, a pokud s tím všichni hlavní účastníci souhlasí.

Zastavit řízení mohl správní orgán podle SŘ 67 (§ 30 SŘ 67) pouze v případě, že účastník vzal návrh na jeho zahájení zpět a ostatní účastníci řízení s tím souhlasili, nebo odpadl-li důvod řízení z moci úřední.

SŘ 2004 tyto důvody přejímá a rozšiřuje o další, a to pokud byla podána žádost zjevně právně nepřijatelná, žadatel neodstranil podstatné vady žádosti, žadatel nezaplatil správní poplatek, byla zjištěna překážka litispendence, žádost se stala zjevně bezpředmětnou, žadatel zemřel nebo zanikl, zanikla-li věc nebo právo, kterého se řízení týká, a z dalších důvodů stanovených zákonem.

Důležitý rozdíl lze však spatřit v prvním jmenovaném důvodu zastavení řízení. Podle SŘ 67 správní orgán řízení po zpětvzetí zastavil pouze tehdy, když s tím souhlasili také všichni ostatní účastníci řízení. Podle SŘ 2004 už v řízení nesporném souhlas jiných účastníků než spolunavrhovatelů není vůbec potřeba a řízení sporné správní orgán nezastaví pouze v případě, že odpůrce z vážných důvodů nesouhlasí. Tím došlo k výraznému posílení dispoziční zásady ve správním řízení.

Ačkoliv se zdá, že SŘ 2004 přinesl závratné množství nových důvodů přerušení a zastavení důvodů, mnohé z těchto důvodů již dříve zakotvovaly zvláštní právní předpisy⁴⁷.

⁴⁷ Např. zastavení řízení pro neodstranění vad žádostí podle § 50 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona v rozhodném znění; zastavení řízení pro nezaplacení správního poplatku podle § 6 zákona č. 368/1992 Sb. o správních poplatcích v rozhodném znění a další.

7. Rozhodnutí

Obecná úprava rozhodnutí v obou správních řádech je takřka stejná. Rozhodnutí musí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení o opravných prostředcích (§ 47 SŘ 67 a § 68 SŘ 2004).

Rozhodnutí nabývá právní moci a vykonatelnosti (§ 73 - 74 SŘ 2004, § 52 SŘ 67).

SŘ 2004 nově výslovně upravuje následky právní moci rozhodnutí. Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a všechny správní orgány. Pro jiné osoby je pravomocné rozhodnutí závazné v případech stanovených zákonem v rozsahu v něm uvedeném. Rozhodnutí o osobním stavu je závazné pro všechny, odlišně je však upraven okamžik vykonatelnosti správního rozhodnutí.

Podle SŘ 67 bylo rozhodnutí vykonatelné, jestliže se proti němu nebylo možno odvolat či podat rozklad nebo jestliže odvolání, respektive rozklad, neměly odkladný účinek.

Podle SŘ 2004 je pak rozhodnutí vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden. Rozhodnutí ukládající povinnost k plnění je vykonatelné, je-li v právní moci a uplynula-li lhůta ke splnění ukládané povinnosti.

SŘ 2004 také výslovně upravuje předběžnou vykonatelnost. Rozhodnutí je předběžně vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek. Rozhodnutí ukládající povinnost k plnění je předběžně vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek a uplynula lhůta ke splnění uložené povinnosti.

7.1. Usnesení

Jak již bylo řečeno výše, původní návrh SŘ 2004 měl obsahovat jednotnou definici správního aktu, který by se dělil na meritorní rozhodnutí a procesní usnesení. Ačkoliv se tento pojem nakonec do finální podoby SŘ 2004 nedostal, usnesení, jakožto jedna z forem rozhodnutí, zakotveno bylo.

SŘ 2004 tak rozlišuje rozhodnutí v širším smyslu, jež je tvořeno rozhodnutím v užším smyslu a usnesením⁴⁸. Usnesením se podle § 76 rozhoduje v případech, kdy tak stanoví zákon. Přestože původní ideou zákonodárce bylo rozhodovat o meritorních věcech rozhodnutím a o procesních usnesením, není nakonec v přijatém znění toto dělení důsledné. Proto lze ve SŘ 2004 nalézt také procesní rozhodnutí označovaná jako rozhodnutí (např. rozhodnutí o předběžném opatření podle § 61 SŘ 2004 nebo o uložení pořádkové pokuty podle § 62 SŘ 2004).

Usnesení podle ustanovení taxativně vyjmenovaných v § 76 odst. 2 SŘ 2004 lze vydat bez předchozího řízení, tedy jako první úkon v řízení. Vydání usnesení tímto způsobem je však v souladu se zásadou legitimního očekávání podmíněno tím, že obdobné usnesení bylo tímž správním orgánem podle ustálené rozhodovací praxe vydáno v téže nebo jiné věci za obdobných skutkových okolností. Správní orgán tedy nemůže vycházet z ustálené praxe jiných orgánů, ale pouze z praxe své.

Usnesení se obecně oznamují stejně jako rozhodnutí, ne všechna rozhodnutí se však doručují všem účastníkům (např. o ustanovení opatrovníka, odepření nahlédnutí do spisu a další). Pokud však zákon stanoví, že se usnesení pouze poznamená do spisu, toto usnesení se neoznamuje a účinnosti nabývá poznamenáním do spisu. Účastníci jsou o něm pouze vyrozumíváni.

Usnesení mají také některá specifika týkající se jejich přezkumu. Odvolat se proti usnesení může pouze ten účastník, jemuž bylo usnesení oznámeno. Odvolání přitom nemá odkladný účinek.

Proti usnesením, která se pouze poznamenávají do spisu, a proti dalším usnesením, pokud tak stanoví zákon, se dokonce nelze odvolat vůbec (odvolání je však vyloučeno i u některých rozhodnutí, např. rozhodnutí o nicotnosti rozhodnutí).

Usnesení jsou dále vyloučena z přezkumného řízení (s výjimkou usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení - §94 odst. 3 SŘ 2004) a soudního přezkumu (podle § 70 písm. c) SŘS jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž

⁴⁸ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo : obecná část / Dušan Hendrych a kolektiv*. 7. vyd. Praha : Beck, 2009. Str. 402-403
STAŠA, Josef. O novém správním řádu. *Bulletin Advokacie*. 2005, č. 4, s. 12

se upravuje vedení řízení před správním orgánem). Obdobně i obnova řízení je možná pouze u řízení, která jsou skončena meritorním rozhodnutím, nikoliv procesním usnesením (§ 100 odst. 1 SŘ 2004).

SŘ 67 institut usnesení vůbec neznal, což vedlo k tomu, že bylo vždy rozhodováno pouze jediným typem rozhodnutí. To s sebou neslo také větší formální a časovou náročnost celého řízení, protože pro všechna rozhodnutí platila stejná pravidla oznamování rozhodnutí i jejich přezkumu. Ve výsledku proto rozhodování formou rozhodnutí vedlo ke zbytečným průtahům, které díky současné právní úpravě odpadají.

7.2. Rozhodnutí na místě

Zvláštním typem rozhodnutí zavedeným nově SŘ 2004 je tzv. rozhodnutí na místě v řízení na místě (§ 143 SŘ 2004). V něm mohou oprávněné úřední osoby za splnění taxativně vyjmenovaných podmínek rozhodnutím ukládat povinnosti přímo na místě. Jde zejména o případy, kdy hrozí bezprostřední nebezpečí životu nebo zdraví osob, hrozí vážná majetková újma, dojde k náhlé havárii a podobně.

Zvláštností takového rozhodnutí je, že se vyhláší ústně, písemné vyhotovení se doručuje až dodatečně. Odvolání proti takovému rozhodnutí pak nemá odkladný účinek, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

Při řízení na místě musí oprávněná osoba dbát na šetření práv a oprávněných zájmů účastníků zvýšenou měrou.

7.3. Mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci

SŘ 2004 umožňuje v § 148 prostřednictvím institutu mezitímního rozhodnutí rozhodnout pouze o základu věci a prostřednictvím institutu rozhodnutí v části věci rozhodnout o právních poměrech jen některých účastníků nebo jen o některých právech anebo povinnostech, o kterých se v řízení rozhoduje.

Tato rozhodnutí však lze vydat pouze v případě, že to umožňuje povaha věci a je to účelné. O zbytku věci pak správní orgán rozhoduje až dodatečně po právní moci těchto rozhodnutí.

Vydání těchto rozhodnutí se může účastník domáhat i v rámci ochrany před nečinností správního orgánu.

7.4. Příkaz

Příkaz (§ 150 SŘ 2004) je zvláštním druhem rozhodnutí, který může být vydán v řízení z moci přední nebo ve sporném řízení tehdy, považuje-li správní orgán skutková zjištění za dostatečná. Příkaz přitom může být prvním úkonem v řízení.

Proti příkazu se lze bránit odporem, jehož podáním se příkaz ruší a řízení pokračuje tam, kde skončilo před vydáním rozkazu.

Zvláštním druhem příkazu je tzv. příkaz na místě, který lze vydat tehdy, pokud je účastník přítomen, plně uzná důvody příkazu a příkaz ukládá peněžité plnění do výše 10.000,- Kč. Příkaz se stává pravomocným a vykonatelným okamžikem jeho podpisu účastníkem.

7.5. Vydání dokladu

V některých případech může správní orgán místo vydání písemného vyhotovení rozhodnutí pouze vydat doklad (§ 151). Jde o případy, v nichž orgán zcela vyhoví žádosti o přiznání práva, jež se osvědčuje vydávaným dokladem. O vydání dokladu se pouze učiní záznam do spisu a místo odůvodnění se uvede seznam podkladů rozhodnutí.

Rozhodnutí nabývá právní moci a právních účinků dnem převzetí dokladu účastníkem.

7.6. Smír

Zvláštním druhem rozhodnutí je podle obou správních řádů rozhodnutí o schválení smíru (141 SŘ 2004, § 48 SŘ 67). Jeho zvláštnost spočívá v tom, že správní orgán sám nestanoví jeho obsah, ale pouze schválí smír, který mu byl předložen účastníky řízení.

Smír je možné uzavřít pouze v řízení sporném a správní orgán jej schválí, pokud neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu.

7.7. Uzavření veřejnoprávní smlouvy namísto rozhodnutí

SŘ 2004 v § 161 umožňuje také správnímu orgánu uzavřít s hlavním účastníkem namísto rozhodnutí veřejnoprávní smlouvu. Tu však lze uzavřít pouze na základě zvláštního zákona a se souhlasem všech ostatních účastníků.

7.8. Nicotnost rozhodnutí

Nicotnost rozhodnutí je nově výslovně upravena v § 77-78 SŘ 2004. Nicotné je podle právní nauky takové rozhodnutí, které nevyvolává žádné právní účinky, nikoho, tedy ani účastníky řízení či jiné osoby nebo správní orgán, nezavazuje a lze se k němu chovat, jako by neexistovalo, neboť nezpůsobuje zamýšlené právní následky. Na nicotnost rozhodnutí nemá žádný vliv ani plynutí času⁴⁹.

Protože výroková část rozhodnutí může obsahovat i více výroků zároveň, je třeba rozlišovat nicotnost úplnou nebo částečnou. Podle § 77 odst. 3 SŘ 2004 platí, že vztahuje-li se důvod nicotnosti pouze na oddělitelný výrok nebo na oddělitelnou část výroku, nicotný je pouze tento výrok, respektive část výroku, a zbytek rozhodnutí nabývá platnosti a účinnosti podle správního řádu.

⁴⁹ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 315

STAŠA, Josef. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí : *In Nový správní řád : zákon č. 500/2004 Sb., správní řád / editor Vladimír Vopálka ; Taisia Čebišová ... [et al.] ; [translation Marta Chromá] : Code of administrative procedure.* 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2005. Str. 193

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo : obecná část / Dušan Hendrych a kolektiv.* 7. vyd. Praha : Beck, 2009. Str. 226-227

Nicotné rozhodnutí však nemusí být nutně zcela bez právních účinků. Podle § 157 SŘ 2004 totiž může být v případě, že splňuje náležitosti jiného správního úkonu, k jehož vydání je správní orgán příslušný a jehož vydání nebude na újmu žádné z dotčených osob, tzv. konvertováno, tedy prohlášeno za ten úkon, jehož náležitosti splňuje.

SŘ 2004 v § 77 uvádí také demonstrativní výčet důvodů nicotnosti rozhodnutí. Mezi ně patří vydání rozhodnutí věcně nepřislušným správním orgánem (s výjimkou rozhodnutí orgánu nadřízeného) a dále vydání rozhodnutí zjevně vnitřně rozporného, právně či fakticky neuskutečnitelného nebo trpícího jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Mezi jiné vady právní nauka a judikatura řadí zejména absolutní nedostatek pravomoci, požadavek trestného nebo absolutně nemožného plnění, absolutní nedostatek formy, stanovení povinnosti či přiznání práva subjektu, který v právním smyslu neexistuje, absolutní nedostatek právního podkladu, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost či absolutní absence vůle správního orgánu rozhodnutí vydat⁵⁰.

Nicotnost rozhodnutí je tedy výjimkou z obecného principu presumpce správnosti správních aktů. Posouzení, zda se skutečně jedná o nicotné rozhodnutí či nikoliv však může být z hlediska právního značně složitá. Pokud by se účastník řízení mylně domníval, že rozhodnutí je nicotné a podle toho se také choval, mohlo by to pro něj mít nežádoucí právní následky, například ve formě správní exekuce. Z tohoto důvodu je důležitým právním institutem autoritativní prohlášení nicotnosti, upravené v § 78 SŘ 2004. Nicotnost se prohlašuje z moci úřední, a to kdykoliv. To však platí jen pro vyslovení nicotnosti správním orgánem, soudy mohou nicotnost vyslovit naopak pouze v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterou je nutno podat v zákonem stanovené lhůtě (§ 72 SŘS).

⁵⁰ JEMELKA, Luboš. *Správní řád : komentář* / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 317
HENDRYCH, Dušan. *Správní právo : obecná část / Dušan Hendrych a kolektiv*. 7. vyd. Praha : Beck, 2009. Str. 228-230
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 2 Azs 5/2004

Pokud se jedná o nicotnost z důvodu věcné nepříslušnosti, prohlašuje nicotnost správní orgán nadřízený orgánu, který rozhodnutí vydal (§ 77 odst. 1 SŘ 2004), nebo sám orgán, který rozhodnutí vydal (§ 153 SŘ 2004), v ostatních případech vyslovuje nicotnost soud podle SŘS (§ 77 odst. 2 SŘ 2004). Tato úprava však neodpovídá v plné míře úpravě v SŘS a může tak být mírně zavádějící. Ze znění § 77 SŘ 2004 by se dalo dovozovat, že soud rozhoduje o vyslovení nicotnosti pouze v případech podle § 77 odst. 2. Podle § 76 odst. 2 SŘS však soud (v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu) vysloví i bez návrhu nicotnost rozhodnutí tehdy, zjistí-li, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají její nicotnost. Takovými vadami jsou i vady podle § 77 odst. 1 SŘ 2004, soud tedy může vyslovit nicotnost rozhodnutí i v těchto případech.

SŘ 67 institut nicotnosti rozhodnutí neupravoval vůbec, autoritativně tak mohla být nicotnost správního rozhodnutí vyslovena pouze ve správním soudnictví. Úprava SŘ 2004 tak znamená zásadní posun v úpravě nicotnosti a přispívá k větší právní jistotě účastníků řízení.

8. Ochrana před nečinností

Určité evoluce doznal v nové právní úpravě také institut ochrany před nečinností. Nečinností správního orgánu se rozumí situace, kdy správní orgán má povinnost zahájit správní řízení, konat úkony nebo vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, ale přitom je neaktivní a tyto své povinnosti neplní.

Nečinnost správního orgánu je nežádoucí, a to především z následujících důvodů:

„Neoprávněná, nezákonná nečinnost správního orgánu narušuje zejména princip důvěryhodnosti a spolehlivosti veřejné správy. Může se dotknout rovněž zásady ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů. Narušuje též zásadu jednání ve veřejném zájmu, neboť výkon veřejné správy se neprojeví tam, kde by dle zákona měl být uplatněn.“⁵¹

Jedná se o tak zásadní zásah do práv účastníků řízení, že v případě, kdy není nápravy dosaženo ani po vyčerpání prostředků ochrany před nečinností podle správních předpisů, lze se ochrany domáhat též správní žalobou ve správním soudnictví (§ 79 SŘS).

Nečinnost správního orgánu se také považuje za nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 odst. 1 ZoOŠk⁵² a za porušení základního lidského práva na projednání věci bez zbytečných průtahů podle článku 38 odst. 2 Listiny⁵³.

Podle SŘ 67 (§ 50) existoval jen jeden druh opatření proti nečinnosti, a to atrakce nadřízeným orgánem (respektive orgánem, který by rozhodoval o odvolání). Opatření proti nečinnosti pak bylo možno učinit v případě, že příslušný orgán nezahájil řízení, ač je k tomu povinen, nebo nerozhodl ve stanovené lhůtě, dovoluje-li to povaha věci a nelze-li nápravy dosáhnout jinak.

Před atrakcí tedy musel nadřízený správní orgán vyčerpát běžně dostupné prostředky k dosažení požadovaného stavu, provedení příslušné dozorové či dohledové prověrky

⁵¹KADEČKA, Stanislav. *Správní řád / [Stanislav Kadečka, vedoucí autorského kolektivu]*. Praha : ASPI-Wolters Kluwer, 2006. Str. 64

⁵² Např. náleží Ústavního soudu ČR, sp. zn. II. ÚS 99/07

⁵³ Např. náleží Ústavního soudu ČR, sp. zn. II. ÚS 225/2001

v konkrétní věci, stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí, upozornění na následky nedůvodných průtahů, disciplinární, kázeňská, kárná či pracovněprávní opatření apod.⁵⁴ Tyto prostředky však bylo nutno volit tak, aby to nebylo na úkor rychlosti řízení. Hlavním neduhem takovéto ochrany před nečinností byla skutečnost, že účastník řízení neměl žádný kvalifikovaný způsob, jak se jí domoci.

SŘ 2004 (§ 80) v otázce ochrany před nečinností zachází o několik kroků dále než úprava předchozí, a poskytuje tak účastníkům vcelku komplexní prostředky ochrany proti nečinnosti. SŘ 2004 zavádí tři nové druhy opatření proti nečinnosti. Vedle již známé atrakce může nadřízený orgán také přikázat nečinnému orgánu, aby (i) ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření nebo vydal rozhodnutí, (ii) pověřil vedením řízení jiný správní orgán ve svém správním obvodu nebo (iii) přiměřeně prodloužil zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí.

Atrakce a pověření jiného správního orgánu však nelze uplatnit vůči orgánům územně samosprávných celků při výkonu jejich samostatné působnosti. Jednalo by se totiž o nepřípustný zásah do práva na samosprávu.

Vedle nových druhů opatření rozšiřuje také okruh případů, kdy může nadřízený orgán tato opatření učinit. Vedle případů převzatých z původní úpravy, při kterých nadřízený orgán učinit opatření musí, umožňuje učinit opatření také v případech, kdy je z okolností zjevné, že příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájení řízení z moci úřední anebo nebude v řízení řádně pokračovat.

Zásadní změnou oproti předchozí úpravě je však druhá věta třetího odstavce § 80 SŘ 2004, která přiznává možnost podat po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí žádost o zjednání nápravy přímo účastníku. Nejde tedy o pouhý podnět, na který správní orgán případně nemusí ani reagovat, ale o žádost, o níž musí správní orgán rozhodnout a vydat rozhodnutí formou usnesení i v případě, že žádosti nevyhoví⁵⁵.

⁵⁴ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád : komentář / Radek Ondruš a kolektiv*. Praha: Linde, 2003. Str. 452

⁵⁵ PÍTROVÁ, Lenka. K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti : In *Nový správní řád : zákon č. 500/2004 Sb., správní řád / editor Vladimír Vopálka ; Taisia Čebišová ... [et al.] ; [translation Marta Chromá] : Code of administrative procedure*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2005. Str. 187

K tomu je však nutno ještě dodat, že nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil (§ 71 odst. 5 SŘ 2004). Podle judikatury Ústavního soudu je důležitým hlediskem při posuzování průtahů v řízení skutečnost, zda jsou průtahy způsobeny pouze státní mocí nebo jsou zapříčiněny i samotným jednáním účastníků řízení či účastníka řízení, například neposkytnutím součinnosti orgánu, který vede řízení⁵⁶.

⁵⁶Například nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 332/04, sp. zn. I. ÚS 296/04 nebo sp. zn. I. ÚS 600/03

9. Opravné a dozorčí prostředky

Opravnými prostředky se účastníci mohou bránit proti rozhodnutí správního orgánu, pokud s ním nejsou spokojeni. Opravné prostředky chrání před nezákonností, mohou ale vést i ke změnám z důvodu nesprávnosti (nevhodnosti) rozhodnutí.⁵⁷

9.1. Odvolání

Jak SŘ 67 (§ 53) tak SŘ 2004 (§ 81) dávají účastníku právo podat proti rozhodnutí odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Toto právo pak odpírají tomu účastníku, který se jej po oznámení rozhodnutí vzdal. SŘ 67 sice pro vzdání se odvolání výslovně podmínku předchozího oznámení neuvádí, nauka ji však dovozuje a vzdání se práv na odvolání před oznámením vlastního rozhodnutí považuje za neúčinné⁵⁸.

SŘ 2004 navíc upravuje také důsledek zpětvzetí odvolání. Pokud účastník vezme odvolání zpět, nemůže je podat znovu, a to ani za situace, kdy mu lhůta k podání odvolání ještě nevypršela. SŘ 67 sice tento důsledek zpětvzetí odvolání nezakotvoval, nauka jej však dovozuje⁵⁹.

SŘ 2004 přiznává statutárnímu orgánu právnické osoby právo podat odvolání proti rozhodnutí, jímž má být omezena způsobilost právnické osoby samostatně jednat před správním orgánem, a to i když je toto rozhodnutí předběžně vykonatelné. Toto ustanovení řeší v praxi problematické situace při omezení způsobilosti právnické osoby samostatně jednat. K tomu dochází například při zavedení nucené správy právnických osob⁶⁰. Doručením rozhodnutí o zavedení nucené správy se totiž pozastavuje výkon

⁵⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo : obecná část / Dušan Hendrych a kolektiv*. 7. vyd. Praha : Beck, 2009. Str. 405

⁵⁸ MATRASOVÁ, Eva. *Správní řád : komentář / sestavili, uspořádali a komentářem opatřili Eva Matrasová ... [et al.]*. 11. vydání. Praha : Linde, 2003. Str. 92

⁵⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář / Radek Ondruš a kolektiv*. Praha: Linde, 2003. Str. 475

⁶⁰ JEMELKA, Luboš. *Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo*. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 343

HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou / Jan Hrabák, Tomáš Nahodil*. 3. vyd. Praha : ASPI-Wolters Kluwer, 2009. Str. 285

funkce členů statutárního orgánu právnické osoby a tato osoba by tak bez zvláštního oprávnění nemohla uplatnit řádný opravný prostředek ve správním řízení, ale pouze správní žalobu podle zvláštních předpisů⁶¹.

§ 82 SŘ 2004 upravuje náležitosti odvolání. SŘ 67 zvláštní náležitosti odvolání neupravoval.

Významným rozdílem SŘ 2004 oproti SŘ 67 je možnost napadnout i pouze jednotlivé výroky rozhodnutí. Zatímco SŘ 67 ukládal správnímu orgánu přezkoumávat napadené rozhodnutí vždy v celém rozsahu, podle SŘ 2004 už správním orgán přezkoumává správnost rozhodnutí pouze v rozsahu napadených výroků (k tomu podrobněji dále).

SŘ 2004 také výslovně vylučuje podání odvolání pouze proti odůvodnění rozhodnutí, SŘ 67 toto nevylučoval a proto bylo teoreticky možné odvolat se i pouze proti odůvodnění⁶².

Protože SŘ 67 neupravoval zvláštní náležitosti odvolání, muselo odvolání splňovat pouze obecné náležitosti pro podání podle § 19 SŘ 67. Podle SŘ 2004 musí mít odvolání nejen náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 SŘ 2004, ale také údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí či předcházejícího řízení.

V souvislosti s tím, že lze napadnout pouze některé výroky nebo jejich části, umožňuje SŘ 2004, aby nenapadené výroky nabyly právní moci, pokud to umožňuje povaha věci a nemůže tím být způsobena újma některému z účastníků.

Další z významných změn zavedených SŘ 2004 je zásada koncentrace v odvolacím řízení zavedená § 82 odst. 4 SŘ 2004. Podle SŘ 67 tvořilo řízení před orgánem prvního stupně a odvolací řízení jeden celek. S tím však bylo spojeno také časté předkládání nových skutečností a důkazů, které mohly za určitých okolností znemožňovat řádnou činnost správních orgánů a rozhodnutí v zákonem stanovených lhůtách.

Z tohoto důvodu byla v souladu se zásadou *vigilantibus iura* zavedena povinnost účastníků plně hájit svá práva již před správním orgánem prvního stupně. Proto se

⁶¹ Např. § 109 odst. 5 zákona č. 189/2004 Sb. o kolektivním investování nebo § 139 odst. 5 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

⁶² MATRASOVÁ, Eva. *Správní řád : komentář / sestavili, uspořádali a komentářem opatřili Eva Matrasová ... [et al.]*. 11. vydání. Praha : Linde, 2003. Str. 92

k novým důkazům a skutečnostem v odvolacím řízení přihlédne jen tehdy, pokud je bez svého zavinění nemohl uplatnit již dříve. Koncentrace řízení se však v souladu s ustanovením § 89 odst. 2 SŘ 2004 nevztahuje na posuzování zákonnosti rozhodnutí. Účastník by ani logicky nemohl v řízení v prvním stupni uplatňovat důkazy a skutečnosti prokazující nezákonnost rozhodnutí, se kterým se mohl seznámit až po skončení prvostupňového řízení. Vztažení zásady koncentrace i na takové důkazy by tak v podstatě vedlo k vyloučení nezákonných rozhodnutí z přezkumu v odvolacím řízení.

SŘ 2004 zavádí zcela novou úpravu pro případ, že odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska vydaného dotčeným orgánem (§ 149 odst. 4 SŘ 2004). V takovém případě si odvolací správní orgán vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřazeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Ačkoliv správní řád výslovně nestanoví, jaký by měl následovat postup v případě, že bude stanovisko změněno, z obecných ustanovení o odvolání vyplývá, že by se mělo jednat o důvod pro případné zrušení či změnu napadeného rozhodnutí⁶³.

Základní lhůta pro podání odvolání je v obou správních řádech stanovena na 15 dní ode dne oznámení rozhodnutí (§ 83 SŘ 2004 a § 54 SŘ 67).

V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení už však úprava v SŘ 2004 obsahuje určité odchylky. Podle SŘ 67 bylo v takovém případě podání podáno včas, pokud bylo podáno do tří měsíců ode dne oznámení rozhodnutí. SŘ 2004 místo tří měsíců stanovil lhůtu na 90 dní, což ve většině případů třem měsícům neodpovídá zcela přesně. Vedle této devadesátidenní lhůty zavádí SŘ 2004 ještě další lhůtu, a to 15 dní ode dne doručení opravného rozhodnutí, pokud bylo vydáno. I v tomto případě pak však musí být dodržena lhůta 90 dní od doručení původního rozhodnutí.

§ 84 SŘ 2004 pak řeší problematiku situace, kdy nebylo účastníku rozhodnutí vůbec oznámeno. Účastníci tak mohli v domnění, že rozhodnutí řádně nabylo právní moci, vykonávat přiznaná práva nebo plnit uložené povinnosti, přičemž opomenutý účastník

⁶³ MIKULE, Vladimír. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu : *In Nový správní řád : zákon č. 500/2004 Sb., správní řád / editor Vladimír Vopálka ; Taisia Čebišová ... [et al.] ; [translation Marta Chromá] : Code of administrative procedure. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2005. Str. 163*

mohl kdykoliv namítnout neoznámení rozhodnutí a podat odvolání. Tuto právní nejistotu omezuje SŘ 2004 stanovením subjektivní a objektivní lhůty, v níž lze při neoznámení rozhodnutí odvolání podat. Účastníci, jimž nebylo rozhodnutí oznámeno, mohou odvolání podat v subjektivní lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí dozvěděli, tato subjektivní lhůta je pak limitována objektivní lhůtou jednoho roku ode dne oznámení rozhodnutí posledního účastníku, kterému oznamováno bylo.

Aplikace tohoto ustanovení je však vyloučena pro hlavní účastníky. Ti tedy mají postavení tzv. neopomenutelných účastníků, jimž musí být rozhodnutí oznámeno vždy (s výjimkou podle odstavce druhého § 84 SŘ 2004).

Druhý odstavec § 84 SŘ 2004 pak stanoví ještě další limity aplikace předchozího ustanovení. Neoznámení rozhodnutí se podle něj nemůže dovolávat ten účastník, který se s rozhodnutím prokazatelně seznámil. To platí i pro neoznámení rozhodnutí hlavnímu účastníku, čímž je také stanovena výjimka z neopomenutelnosti hlavních účastníků. Na účastníka, který se s rozhodnutím prokazatelně seznámil, se hledí jako na účastníka, jenž byl o možnosti podání odvolání chybně poučen. Okamžikem prokazatelného seznámení se s rozhodnutím tedy počíná běžet devadesátidenní lhůta podle § 83 odst. 2 SŘ 2004.

Odstavec třetí § 84 SŘ 2004 ještě dále snižuje nejistotu účastníků nastolenou neoznámením rozhodnutí jiným účastníkům, a to prohloubením zásady ochrany dobré víry, která je zakotvena již v úvodních ustanoveních SŘ 2004. Správní orgán má povinnost při vedení řízení o odvolání podle tohoto paragrafu zvláště dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Správní orgán může také z vážných důvodů vyloučit odkladný účinek odvolání, a to i dodatečně.

Podle obou správních řádů má včas podané (podané v zákonné lhůtě) a přípustné (zákon odvolání nevylučuje) odvolání odkladný účinek (§ 55 SŘ 67 a § 85 SŘ 2004). SŘ 2004 pak ještě dále definuje, co se odkladným účinkem rozumí, tedy že nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky napadeného rozhodnutí.

Oba právní předpisy také umožňují správnímu orgánu, aby za zákonem stanovených podmínek odkladný účinek odvolání vyloučil, SŘ 2004 však rozšiřuje podmínky, za nichž lze k vyloučení odkladného účinku přistoupit. Zatímco SŘ 67 umožňoval vyloučení odkladného účinku v případě, kdy to naléhavě vyžaduje veřejný zájem nebo hrozí vážná újma některému z účastníků, SŘ 2004 k těmto dvěma možnostem přidává ještě další, a to takovou, kdy o vyloučení odkladného účinku požádá účastník.

V souvislosti s institutem prominutí zmeškání lhůty zavádí SŘ 2004 ještě jeden důvod, pro který může správní orgán odkladný účinek odvolání vyloučit. Z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře, oprávněných zájmů účastníků nebo veřejného zájmu lze vyloučit odkladný účinek odvolání, jehož zmeškání správní orgán prominul. Toto ustanovení směřuje především k ochraně práv účastníků nabytých v dobré víře v právní moc rozhodnutí, která by mohla být prominutím zmeškání lhůty k podání odvolání vážně ohrožena.

Podle obou správních řádů se odvolání podává u orgánu, který napadené rozhodnutí vydal (§ 86 SŘ 2004, § 54 SŘ 67). Správní orgán zašle stejnopisy odvolání ostatním účastníkům, vyzve je k vyjádření a případně doplní řízení. SŘ 67 podrobněji neobsahoval lhůtu k doplnění, SŘ 2004 stanovil lhůtu přiměřenou, ne však kratší než 5 dní (§ 86 SŘ 2004, § 56 SŘ 67).

SŘ 67 obsahovat také ustanovení, které správnímu orgánu ukládalo provést nově navržené důkazy. V souvislosti se zavedením zásady koncentrace SŘ 2004 bylo však toto v nové úpravě vypuštěno (§ 56 SŘ 67).

Úprava autoremedury je v obou předpisech stejná; správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit v případě, že odvolání v plném rozsahu vyhoví a zároveň tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkem nebo s tím tito vyslovili souhlas (§ 87 SŘ 2004, § 57 SŘ 67).

Pokud správní orgán nevyužije možnosti autoremedury, do 30 dnů ode dne doručení odvolání je postoupí odvolacímu orgánu (§ 88 SŘ 2004, § 57 SŘ 67). Nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím orgánem nejbližší nadřízený správní orgán (§ 89 SŘ 2004, § 58 SŘ 67).

V souvislosti s tím, že podle SŘ 2004 se věcná správnost rozhodnutí přezkoumává pouze v rozsahu odvolání napadených výroků, může správní orgán předat odvolacímu orgánu také pouze tu část spisu, které se odvolání týká. Podmínkou je, aby byla tato část spisu od zbytku oddělitelná. Podle SŘ 2004 prvostupňový správní orgán předává spolu se spisem rovněž své stanovisko.

Pravidlo popsané v předchozím odstavci SŘ 2004 dále modifikuje pro nepřipustná či opožděně podaná odvolání. Tato musí být odvolacímu orgánu předána do 10 dnů od doručení a stanovisko správního orgánu se omezuje pouze na důvody nepřipustnosti či opožděnosti.

Z důvodů procesní ekonomie přiznává SŘ 2004 v odstavci druhém § 88 prvostupňovému správnímu orgánu také možnost řízení zastavit, a to za předpokladu, že ještě před předáním spisu odvolacímu orgánu nastal některý z vyjmenovaných důvodů k zastavení řízení. Odpadá tak nutnost předávat spis odvolacímu orgánu a s tím spojené další zbytečné průtahy řízení. Pokud by však rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody (ve smyslu ZoOŠk⁶⁴), nesmí prvostupňový orgán řízení zastavit ani za splnění výše zmíněných podmínek.

§ 89 SŘ 2004 odst. 2 (ve spojení s § 82 odst. 1) přináší zásadní změnu koncepce celého odvolacího řízení. SŘ 67 ve svém § 59 zaváděl plný revizní princip, tedy povinnost odvolacího správního orgánu přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu, a to nejen výrokové části, ale i odůvodnění.

SŘ 2004 naproti tomu zavedl revizní princip omezený, kdy je správnost rozhodnutí posuzována pouze v rozsahu námitek uplatněných v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Zákonnost rozhodnutí se však i podle SŘ 2004 přezkoumává v celém rozsahu. Je ale možné, že některý výrok bude z tohoto přezkumu vyloučen. Podle § 89 odst. 3 může totiž oddělitelný nenapadený výrok nabýt právní moci a odvolací správní orgán by ho proto již přezkoumávat nemohl.

SŘ 2004 zároveň z přezkumu vylučuje ty vady, o nichž lze důvodně mít za to, že nemohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí se zákonem. Účelem tohoto ustanovení je ochrana účastníků před přepjatým formalismem, kdy by lpění na naprosté

⁶⁴ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 368

formální bezvadnosti mohlo v konečném důsledku oslabit efektivitu činnosti správních orgánů a právní jistotu účastníků řízení⁶⁵.

SŘ 2004 obsahuje výrazně podrobnější úpravu rozhodnutí odvolacího správního orgánu. SŘ 67 ve svém § 59 obsahoval pouze stručné konstatování, že odvolací orgán rozhodnutí změní, zruší nebo potvrdí, případně rozhodnutí zruší a věc vrátí prvoinstančnímu správnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí, pokud je to vhodnější zejména z důvodů rychlosti nebo hospodárnosti (v tomto případě je správní orgán názorem odvolacího orgánu vázán).

Ačkoliv SŘ 2004 nabízí stejné možnosti rozhodnutí jako SŘ 67, obsahuje v § 90 podrobnou úpravu jednotlivých možností rozhodnutí a podmínek, za nichž je lze či naopak nelze vydat.

První z možností, které SŘ 2004 správnímu orgánu poskytuje, je napadené rozhodnutí či jeho část zrušit a řízení zastavit. Jedná se o obecný způsob rozhodnutí pro případ, že správní orgán dojde k závěru, že je napadené rozhodnutí nesprávné nebo nezákonné a nejsou dány důvody k jinému způsobu rozhodnutí.

Ke zrušení rozhodnutí a zastavení řízení správní orgán přistoupí také tehdy, jde-li o odvolání proti rozhodnutí o předběžném opatření, pokud již rozhodnutí ve věci nabylo právní moci. Výjimkou jsou případy, kdy by rozhodnutí o tomto odvolání mohlo mít význam pro rozhodnutí o náhradě škody.

Správní orgán také bez dalšího napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví v případě, že nastala skutečnost podmiňující zastavení řízení. I zde však platí výjimka ohledně významnosti pro rozhodnutí o náhradě škody.

Druhou možností poskytovanou SŘ 2004 je zrušení napadeného rozhodnutí nebo jeho části a vrácení věci k projednání správnímu orgánu prvního stupně. Stejně jako podle SŘ 67 je správní orgán vázán názorem orgánu odvolacího.

Třetí variantou rozhodnutí je změna napadeného rozhodnutí nebo jeho části. Změnu však nelze provést, pokud by tím účastníku, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma

⁶⁵ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 372

z důvodu odnětí možnosti se odvolat. Tímto ustanovením se má zabránit tzv. překvapivým rozhodnutím⁶⁶, která jsou podle Ústavního soudu porušením práva na soudní a jinou ochranu⁶⁷. Překvapivým je takové rozhodnutí, které nebylo možno na základě zjištěného skutkového stavu věci, postupu odvolacího orgánu a dosud přednesených tvrzení účastníků řízení předvídat⁶⁸.

Správní orgán si před vydáním rozhodnutí musí vyžádat vyjádření účastníků k podkladům správním orgánem nově pořízeným. Odepření možnosti vyjádřit se k novým podkladům by podle Ústavního soudu bylo porušením principu právního státu a práva na soudní a jinou ochranu⁶⁹.

Odvolací orgán však nemůže měnit rozhodnutí orgánu územně samosprávného celku vydané v samostatné působnosti, jednalo by se totiž o nepřipustný zásah do ústavně přiznaného práva územně samosprávných celků na samosprávu.

Změna rozhodnutí je omezena také zásadou zákazu reformationis in peius zakotvenou ve třetím odstavci § 90 SŘ 2004. Rozhodnutí nesmí být změněno v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník s odlišnými zájmy anebo je napadené rozhodnutí v rozporu se zákonem nebo veřejným zájmem. Toto je výrazná změna oproti SŘ 67, který umožňoval změnu rozhodnutí i v neprospěch odvolatele, čímž mohl být potenciálně účel celého institutu odvolání narušen (účastník řízení by např. nemusel s rozhodnutím souhlasit, ale ze strachu, že by rozhodnutí odvolacího orgánu mohlo být ještě nepříznivější, odvolání nepodal).

Stejně jako podle SŘ 67 správní orgán i podle SŘ 2004 odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí, pokud neshledá důvody pro rozhodnutí výše popsány způsoby.

SŘ 2004 také výslovně stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání, a to odkazem na obecné ustanovení o lhůtách k vydání rozhodnutí ve správním řízení. Lhůta však nepočíná běžet zahájením odvolacího řízení, ale až předáním spisu odvolacímu

⁶⁶ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 377

⁶⁷ Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. I. ÚS 654/2003

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 22 Cdo 4735/2008

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. II. ÚS 329/2004

správnímú orgánu.

SŘ 67 takovou výjimku neobsahoval a proto se aplikovalo ustanovení § 49 SŘ 67 o obecných lhůtách pro vydání rozhodnutí⁷⁰. Lhůta tedy běžela již ode dne zahájení řízení, díky čemuž měl odvolací správní orgán v době, kdy mu byl spis postoupen a on se teprve mohl začít odvoláním zabývat, již lhůtu zkrácenou.

Nová úprava tedy sice na jednu stranu prodlužuje odvolací řízení, na stranu druhou však dává odvolacímu správnímu orgánu dostatek času v řízení řádně rozhodnout.

Podle obou správních řádů nebylo možné se proti rozhodnutí odvolacího orgánu dále odvolat (§ 91 SŘ 2004 a § 59 SŘ 67).

SŘ 67 neobsahoval zvláštní úpravu nabývání právní moci rozhodnutí v odvolacím řízení a postupovalo se podle obecných ustanovení o právní moci rozhodnutí. SŘ 2004 oproti tomu takovouto zvláštní úpravu zakotvuje.

Podle druhého odstavce § 91 SŘ 2004 totiž rozhodnutí o odvolání nabývá právní moci doručením rozhodnutí odvolatelům a hlavním účastníkům. Toto ustanovení výrazně oslabuje postavení vedlejších účastníků, kteří mohou být rozhodnutím odvolacího orgánu přímo dotčeni na svých právech a povinnostech, přesto ale může toto doručení nabýt právní moci bez toho, aby jim bylo doručeno. Podle některých autorů proto lze dokonce pochybovat o ústavnosti tohoto ustanovení⁷¹.

V případě, že odvolatel vezme odvolání zpět, řízení o odvolání se zastaví (podalo-li odvolání více odvolatelů, řízení se zastaví dnem zpětvzetí odvolání posledního z nich) a napadené rozhodnutí nabývá právní moci dnem následujícím po dni zastavení řízení.

Obdobně jako při zpětvzetí odvolání nabývá právní moci rozhodnutí, pokud se všichni oprávnění účastníci vzdali práva na odvolání. V takovém případě nabývá rozhodnutí právní moci dne následujícího po dni vzdání se práva na odvolání posledního účastníka.

Pokud bylo napadené rozhodnutí předběžně vykonatelné (odvolání nemělo odkladné účinky), stanoví SŘ 2004 pro rozhodnutí o odvolání obdobné užití § 99 SŘ 2004, které upravuje účinky rozhodnutí v přezkumném řízení. Správní orgán tedy může rozhodnutí přiznat účinky již od právní moci napadeného rozhodnutí nebo až od právní moci

⁷⁰ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád : komentář / Radek Ondruš a kolektiv*. Praha: Linde, 2003. Str. 446, 508

⁷¹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo*. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 382-383

rozhodnutí o odvolání. Více podrobností k této otázce pak níže v části věnované přezkumnému řízení.

Podle obou správních řádů se podané podání posuzovalo podle jeho obsahu, nikoliv podle jeho názvu. V souladu s touto zásadou se proto správní orgán musí zabývat i pozdě podaným či nepřipustným odvoláním, a to z hlediska, zda odvolání nelze posuzovat jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí (§ 92 SŘ 2004), resp. žádost o obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 60 SŘ 67).

Zajímavostí však je, že oba správní řády tento postup upravují formálně odlišně. Podle SŘ 2004 musí správní orgán opožděné nebo nepřipustné odvolání vždy zamítnout a až po právní moci napadeného rozhodnutí přezkoumávat toto odvolání i z jiných hledisek. Správní orgán tedy formálně odvolání vyřizoval dvakrát, jednou jako odvolání, které zamítl a podruhé jako podnět k přezkumnému řízení či žádost o obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí. Podle SŘ 67 naopak správní orgán opožděné či nepřipustné odvolání posuzoval z hlediska obnovy řízení či přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, a teprve pokud odvolání neodůvodňovalo ani takovýto postup, mohl ho správní orgán zamítnout.

9.2. Rozklad

Proti rozhodnutím ústředních správních orgánů a rozhodnutí vedoucích ústředních správních orgánů vydaných v prvním stupni se nelze odvolat, protože neexistuje nadřízený správní orgán, který by mohl odvolací řízení vést. Proto oba správní řády znají také institut rozkladu, který slouží jako řádný opravný prostředek právě vůči těmto rozhodnutím (§ 152 SŘ 2004, § 61 SŘ 67).

O rozkladu rozhoduje vedoucí ústředního správního rozkladu, a to na návrh zvláštní komise. SŘ 67 neupravoval její složení či činnost. SŘ 2004 naproti tomu již stanoví, že rozkladová komise musí mít alespoň pět členů, že jejího předsedu a ostatní členy jmenuje vedoucí ústředního správního orgánu a že většinu členů tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu.

Podle obou právních předpisů se pak na ustanovení o rozkladu použijí přiměřeně také ustanovení o odvolání.

Zvláštností SŘ 2004 je však stanovení způsobu rozhodnutí v rozkladovém řízení. Podle odst. 5. § 152 platí, že nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo rozklad zamítnout.

Existují však určité pochybnosti o smyslu tohoto ustanovení, protože jeho doslovná interpretace by vedla k závěrům, jež odporují smyslu rozkladu jakožto opravnému prostředku⁷². Nebylo by možné např. částečné vyhovění ve věci, i když by rozhodující orgán dospěl k závěru, že rozhodnutí je částečně nesprávné nebo v rozporu s právními předpisy. To by zároveň vyloučilo i přezkum ve správním soudnictví, protože rozhodnutí o rozkladu by bylo vydáno v souladu s právním předpisem. Dalším problematickým důsledkem by bylo např. zrušení rozhodnutí bez vrácení orgánu prvního stupně k novému rozhodnutí. Došlo by tak ke zrušení rozhodnutí, přičemž o žádosti žadatele by nebylo rozhodnuto a k rozhodnutí by ani nebyl příslušný žádný orgán.

Proto teorie dovozuje, že smysl ustanovení § 152 odst. 5 SŘ 2004 je spíše deklaratorního charakteru, nemá tedy povahu zvláštního ustanovení k § 90 SŘ 2004 a nevylučuje tak způsoby rozhodnutí v něm uvedené⁷³.

⁷² MIKULE, Vladimír. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu : *In Nový správní řád : zákon č. 500/2004 Sb., správní řád / editor Vladimír Vopálka ; Taisia Čebišová ... [et al.] ; [translation Marta Chromá] : Code of administrative procedure*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2005. Str. 172
ŽÁČKOVÁ, Martina. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb. : *In Nový správní řád : zákon č. 500/2004 Sb., správní řád / editor Vladimír Vopálka ; Taisia Čebišová ... [et al.] ; [translation Marta Chromá] : Code of administrative procedure*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2005. Str. 174-176

⁷³ ŽÁČKOVÁ, Martina. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb. : *In Nový správní řád : zákon č. 500/2004 Sb., správní řád / editor Vladimír Vopálka ; Taisia Čebišová ... [et al.] ; [translation Marta Chromá] : Code of administrative procedure*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2005. Str. 176

JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 559-561

9.3. Odpor

Odpor je řádným opravným prostředkem, jímž se lze bránit proti nepravomocnému příkazu (§ 150 odst. 2 SŘ 2004). Odpor se podává ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu u správního orgánu, který napadený příkaz vydal. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu.

Protože SŘ 67 neznal institut příkazu, neupravuje logicky ani institut odporu.

9.4. Přezkumné řízení / Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení

Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem sloužícím k nápravě právních omylů, tedy k odstranění rozporu rozhodnutí s právními předpisy (nezákonnosti). Na rozdíl od odvolání a obnovy řízení se však nejedná o opravný prostředek (řádny ani mimořádný), protože účastník řízení nemá na zahájení přezkumného řízení právní nárok⁷⁴.

Právní moc správního rozhodnutí je důležitý prostředek sloužící k upevnování právní jistoty účastníků správního řízení. Požadavek na respektování právní moci však nemůže být absolutní, a to zejména v případech, kdy vydáním rozhodnutí došlo k porušení právního předpisu.

Přezkumné řízení proto podle obou předpisů slouží k přezkumu pravomocného rozhodnutí, a to z hlediska jeho souladu, respektive nesouladu s právními předpisy (§ 94 SŘ 2004 a § 65 SŘ 67). SŘ 2004 pak na rozdíl od SŘ 67 umožňuje přezkoumat i rozhodnutí nepravomocná, pokud tato byla předběžně vykonatelná. Tato výjimka slouží k urychlenému zrušení či změně nezákonných předběžně vykonatelných rozhodnutí. Pokud však účastník současně proti předběžně vykonatelnému rozhodnutí podá odvolání, přezkumné řízení bude vyloučeno, správní orgán probíhající přezkumné

⁷⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Dozorčí prostředky ve správním řízení: k institutu přezkumného řízení : *In Nový správní řád : zákon č. 500/2004 Sb., správní řád / editor Vladimír Vopálka ; Taisia Čebišová ... [et al.] ; [translation Marta Chromá] : Code of administrative procedure. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2005. Str. 179*

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR, sp. zn. 5 A 14/2003

řízení zastaví a povede řízení odvolací⁷⁵.

Správní orgán vždy zahajuje řízení z moci úřední, účastník však k němu může dát podnět. Tento podnět ale není návrhem na zahájení řízení.

Oba správní řády také z přezkumného řízení vylučují určité druhy rozhodnutí. Shodně označují přezkumné řízení za nepřipustné, pokud byl rozhodnutím účastníkovi dán souhlas k občanskoprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu nebo bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu. SŘ 2004 pak nepřipustnost přezkumného řízení rozšiřuje ještě na rozhodnutí, jimiž byl udělen souhlas k obchodněprávnímu úkonu nebo jimiž byl povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí. Podmínkou nepřipustnosti je pak pro všechny tyto typy rozhodnutí skutečnost, že na jejich základě účastník řízení nabyt práva v dobré víře.

Vedle těchto druhů rozhodnutí SŘ 2004 dále z přezkumného řízení vylučuje rozhodnutí v předchozím přezkumném řízení, přičemž SŘ 67 toto umožňoval (§ 68 odst. 2 SŘ 67). Smyslem tohoto ustanovení je zabránit opětovnému zásahu do již jednou změněného či zrušeného rozhodnutí v přezkumném řízení s tím, že není vyloučeno přezkoumání takového rozhodnutí ve správním soudnictví⁷⁶.

SŘ 2004 dále vylučuje přezkumné řízení u rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jímž bylo prvoinstanční rozhodnutí zrušeno a vráceno správnímu orgánu prvního stupně, jestliže bylo při novém projednání věci vydáno nové rozhodnutí.

Podle SŘ 2004 také nelze konat přezkumné řízení týkající se předběžného opatření, pokud se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným anebo bylo zrušeno, ledaže by posouzení mělo význam pro rozhodnutí o náhradě škody. Tím se zabraňuje zbytečnému přezkoumávání předběžného opatření v době, kdy už by jeho rušení či změna byly nadbytečné.

SŘ 67 pak navíc oproti SŘ 2004 vylučuje změnu nebo zrušení těch rozhodnutí, proti nimž je souběžně podán návrh na přezkoumání soudem, ledaže by správní orgán

⁷⁵ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 389

HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou* / Jan Hrabák, Tomáš Nahodil. 3. vyd. Praha : ASPI-Wolters Kluwer, 2009. Str. 310

⁷⁶ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 390

vyhověl všem účastníkům.

Z důvodu procesní ekonomie jsou podle SŘ 2004 ze samostatného přezkumného řízení vyloučena také obecně veškerá usnesení. Je tomu tak proto, že usnesení jsou obvykle procesního charakteru a zpravidla nemohou mít vliv na soulad rozhodnutí se zákonem, proto se posuzují až společně s meritorním rozhodnutím⁷⁷. Výjimkou jsou usnesení o zastavení řízení či o odložení věci, protože taková rozhodnutí společně s rozhodnutím ve věci přezkoumávat samozřejmě nelze, neboť k jeho vydání v důsledku těchto usnesení vůbec nedojde. SŘ 67 vůbec institut usnesení neznal a proto obdobné ustanovení neobsahuje.

Oba správní řády dále v souladu se zásadou ochrany dobré víry účastníků ukládají správnímu orgánu při rozhodování v přezkumném řízení dbát práv účastníků nabytých v dobré víře. SŘ 2004 jde však v této ochraně ještě dál, když správnímu orgánu ukládá povinnost řízení zastavit, pokud dojde k závěru, že by újma způsobená účastníku, jež nabyl práva v dobré víře, zrušením nebo změnou nezákonného rozhodnutí, byla ve zřejmém nepoměru s újmou, která vznikla jinému účastníku nebo veřejnému zájmu.

Zahájení řízení upravují oba předpisy shodně, řízení zahájí z moci úřední orgán nadřízený orgánu, jež rozhodnutí vydal. V případě, že podal podnět účastník řízení, může přezkumné řízení provést správní orgán, který rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníku a nemůže vzniknout újma jinému z účastníků, ledaže s tím ostatní účastníci vysloví souhlas.

SŘ 2004 dále rozšiřuje ochranu účastníků a dává příslušnému správnímu orgánu možnost při zahájení nebo v průběhu řízení usnesením pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky přezkoumávaného rozhodnutí, pokud některému z účastníků nebo veřejnému zájmu hrozí vážná újma.

Oba správní řády omezují možnost rozhodnout v přezkumném řízení i z časového hlediska. Podle SŘ 67 nebylo možné nezákonné rozhodnutí zrušit nebo změnit po uplynutí tří let od právní moci rozhodnutí (§ 68 SŘ 67). SŘ 2004 je v tomto ohledu

⁷⁷ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 379

přísnější a stanoví, že usnesení o zahájení přezkumného řízení může správní orgán vydat pouze v subjektivní lhůtě dvou měsíců od okamžiku, kdy se o nezákonnosti rozhodnutí dozvěděl, nejpozději však v objektivní lhůtě jednoho roku od právní moci rozhodnutí (§ 96 SŘ 2004). Rozhodnout ve věci v přezkumném řízení pak nelze po uplynutí patnácti měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (§ 97 SŘ 2004).

Způsoby rozhodnutí správního orgánu v přezkumném řízení jsou v obou předpisech shodné, nezákonné rozhodnutí může být zrušeno nebo změněno (§ 97 SŘ 2004 a § 65 SŘ 67). SŘ 2004 pak ještě doplňuje, že rozhodnutí může být popřípadě zrušeno a vráceno správnímu orgánu prvního stupně. Tuto možnost sice SŘ 67 výslovně neuvádí, doktrína ji nicméně dovozuje⁷⁸.

SŘ 2004 navíc z důvodu procesní ekonomie zavádí institut zkráceného přezkumného řízení (§ 98 SŘ 2004). Zkrácené řízení se provede, jsou-li splněny všechny podmínky pro provedení řádného přezkumného řízení a porušení předpisu je zjevné ze spisového materiálu. V takovém případě se neprovádí dokazování a prvním úkonem v řízení je rozhodnutí ve věci.

§ 99 SŘ 2004 pak upravuje účinky rozhodnutí v přezkumném řízení. Ty mohou nastat buď *ex tunc*, tedy zpětně od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí, nebo *ex nunc*, tedy od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí v přezkumném řízení.

Pokud byla přezkoumávaným rozhodnutím uložena povinnost, účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají *ex tunc*, neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení. Pokud bylo přezkoumávaným rozhodnutím přiznáno právo, účinky rozhodnutí nastávají z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře až *ex nunc*, neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení. Bylo-li však přezkoumávaným rozhodnutím nezákonně přiznáno oprávnění v důsledku nesprávných či neúplných údajů uvedených v žádosti žadatelem, účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají *ex nunc*.

⁷⁸MATRASOVÁ, Eva. *Správní řád : komentář / sestavili, uspořádali a komentářem opatřili Eva Matrasová ... [et al.]*. 11. vydání. Praha : Linde, 2003. Str. 114-115

9.5. Obnova řízení

Obnova řízení je specifický institut v tom smyslu, že může být jak mimořádným opravným prostředkem, tak prostředkem dozorčím.

Obdobně jako přezkumné řízení slouží obnova řízení k nápravě vad pravomocných správních rozhodnutí, ale na rozdíl od přezkumného řízení, které slouží k nápravě vad právních, slouží obnova řízení k nápravě vad skutkových. Rozdíl je také v tom, že v přezkumném řízení vychází správní orgán vždy ze skutkových okolností a právního stavu existujícího v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí, zatímco při obnově řízení se vychází i ze skutečností či důkazů, které vyšly najevo až po skončení řízení.

Oba správní řády taxativně vypočítávají důvody, pro něž se řízení před správním orgánem na žádost účastníka obnoví (§ 100 SŘ 2004 a § 62 SŘ 67). Z dikce obou ustanovení pak vyplývá, že při naplnění těchto důvodů má účastník na obnovu řízení právní nárok. Zásadním rozdílem v obou úpravách je však výčet těchto důvodů.

Prvním z důvodů obnovy řízení je podle obou správních řádů skutečnost, že vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohl účastník v prvostupňovém řízení uplatnit a které současně mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Ačkoliv se jedná o důvod v podstatě stejný, oba předpisy jej upravují mírně rozdílně.

Podle SŘ 2004 se může účastník dovolávat obnovy řízení pouze pro skutečnosti, které jsou mu ku prospěchu, podle SŘ 67 se účastník mohl dovolávat všech způsobilých skutečností.

Dalším důvodem obnovy řízení je podle obou předpisů skutečnost, že důkazy provedené v původním řízení se ukážou nepravdivými. SŘ 2004 výslovně stanoví, že tyto provedené nepravdivé důkazy musí být způsobilé odůvodnit jiné řešení rozhodované otázky. SŘ 67 to sice takto výslovně nestanovil, z dikce ustanovení, že „rozhodnutí se opírá o důkazy“, se však dovozuje, že i zde musí být provedené nepravdivé důkazy způsobilé odůvodňovat jiné rozhodnutí.

Oba správní řády znají ještě další důvod obnovy řízení, a to ten, že rozhodnutí správního orgánu bylo dosaženo trestným činem. Nestačilo však pouhé podezření či obžaloba z trestného činu, muselo dojít k vydání pravomocného odsuzujícího rozsudku⁷⁹.

Zatímco SŘ 67 však tento důvod uváděl ve výčtu důvodů, jichž se může dovolávat i účastník, SŘ 2004 umožňuje (respektive nařizuje) povolit obnovu řízení z tohoto důvodu pouze z moci úřední. Ani jeden ze správních řádů přitom nepožadoval, aby naplnění skutkové podstaty trestného činu odůvodňovalo jiné řešení rozhodované otázky.

Až potud byly důvody v obou předpisech víceméně shodné, u dalších důvodů však dochází k výraznému posunu.

SŘ 2004 zakotvuje nový důvod obnovy řízení, a to ten, že rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v obnovovaném řízení, bylo zrušeno či změněno. To platí jen za předpokladu, že tato rozhodnutí mohou ovlivňovat jiné rozhodnutí ve věci. SŘ 67 tento důvod neuváděl a tak ho musela právní teorie poněkud oklikou subsumovat pod písm. a) či e) odst. 1 § 62 SŘ 67, tedy pod nové okolnosti či důkazy, nepravdivé důkazy nebo rozhodnutí dosažené trestným činem⁸⁰.

SŘ 67 naopak obsahuje několik důvodů, které SŘ 2004 nepřejal. Zákodárce vypustil ty důvody, pro něž je možno vést přezkumné řízení⁸¹. Jedná se o následující důvody:

- Správní orgán při rozhodování vycházel z vlastního posouzení předběžné otázky, přičemž o ní bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak.
- Nesprávným postupem správního orgánu byla účastníku řízení odňata možnost účastnit se řízení, náprava nemohla být zjednána ani v odvolacím řízení a tato skutečnost mohla mít podstatný vliv na rozhodnutí.
- Rozhodnutí bylo vydáno vyloučeným orgánem, náprava nemohla být zjednána ani

⁷⁹Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, sp. zn. 3 As 16/2004

⁸⁰MATRASOVÁ, Eva. *Správní řád : komentář / sestavili, uspořádali a komentářem opatřili Eva Matrasová ... [et al.]*. 11. vydání. Praha : Linde, 2003. Str. 108

⁸¹ Důvodová zpráva

v odvolacím řízení a tato skutečnost mohla mít podstatný vliv na rozhodnutí.

Co se prvního z těchto tří důvodu týče, podle právní teorie nelze jiné rozhodnutí o předběžné otázce subsumovat pod důvod podle § 100 odst. 1 písm. b) SŘ 2004, tedy pod zrušení nebo změnu rozhodnutí, z nichž správní orgán vycházel. Jedná se však o důvod ke změně či zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení⁸².

Zbylé dva důvody již zákonodárce také jako důvody obnovy řízení neuvádí, neboť vydání rozhodnutí vyloučenou úřední osobou a odnětí možnosti účastníka účastnit se řízení, jsou vady řízení odůvodňující zrušení rozhodnutí v odvolacím či přezkumném řízení⁸³.

Rozdílně je také upravena příslušnost správních orgánů k přijetí návrhu na obnovu řízení. Zatímco podle SŘ 67 byl k přijetí žádosti příslušný správní orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, podle SŘ 2004 se žádost podává u kteréhokoliv orgánu, který ve věci rozhodoval.

Lhůta pro podání žádosti je podle obou předpisů stejná, a to tříměsíční subjektivní běžící ode dne, kdy se účastník o důvodu obnovy řízení dozvěděl a tříletá objektivní ode dne právní moci rozhodnutí.

SŘ 2004 dále stanoví, že obnovy řízení se nemůže dovolat ten účastník, který mohl důvod obnovy řízení uplatnit již v odvolacím řízení. Toto ustanovení pokrývá především případy, kdy sice v původním řízení účastník důvod uplatnit nemohl, ale dozvěděl se o něm v odvolací lhůtě, aniž by odvolání podal. Pokud by odvolání podal, ale důvod obnovy řízení v odvolacím řízení neuplatnil, nebyla by naplněna základní podmínka obnovy řízení.

O obnově řízení pak rozhoduje podle obou právních úprav právní orgán, rozhodnuvší ve věci v poslední instanci. Rozdíl je však ve lhůtách. Zatímco podle SŘ 67 musel

⁸² JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 410

⁸³ JEMELKA, Luboš. Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. Str. 45

správní orgán nařídit obnovu řízení ve stejných lhůtách, v jakých musel účastník obnovu řízení navrhnout (tříměsíční subjektivní a tříletou objektivní), podle SŘ 2004 musí správní orgán o obnově řízení rozhodnout pouze v objektivní tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí, žádnou subjektivní lhůtou tedy vázán není.

SŘ 67 pak dále vylučoval prominutí zmeškání těchto lhůt. SŘ 2004 takové omezení neobsahuje.

Odchytky od této obecné úpravy lhůt pak nalezneme v obou předpisech také u obnovy řízení z důvodu rozhodnutí dosaženého trestným činem. Podle SŘ 2004 počíná běžet objektivní tříletá lhůta až od právní moci odsuzujícího rozsudku. SŘ 67 pak umožňoval obnovu řízení z tohoto důvodu i po uplynutí objektivní tříleté lhůty, a to bez časového omezení, subjektivní lhůta tím však dotčena nebyla.

SŘ 67 vylučoval obnovu řízení, obdobně jako přezkumné řízení, jestliže rozhodnutím byl účastníkovi řízení udělen souhlas k občanskoprávnímu nebo pracovněprávnímu jednání nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu občana a účastník řízení nabyt práva v dobré víře. Ačkoliv SŘ 2004 takové ustanovení u přezkumného řízení obsahuje, u obnovy řízení nikoliv. Obnova řízení je tedy možná i v případě, kdy účastníkovi řízení byl udělen souhlas k občanskoprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu nebo bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu.

SŘ 2004 naproti tomu na obnovu řízení obdobně vztahuje ustanovení o přezkumném řízení týkající se ochrany práv nabytých v dobré víře. Správní orgán je tak podle SŘ 2004 povinen zastavit řízení o obnově řízení, pokud v průběhu řízení zjistí, že by újma vzniklá novým rozhodnutím účastníku, který na základě původního rozhodnutí nabyt práva v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Správní orgán je v obnoveném řízení také povinen šetřit práva nabytá v dobré víře.

Oba správní řády pak rozhodnutí o povolení obnovy řízení přiznávají odkladný účinek, pokud napadené rozhodnutí dosud nebylo vykonáno. SŘ 2004 ale nově umožňuje přiznat odkladný účinek již žádosti o obnovu řízení, a to v případě, že hrozí

vážná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

K vedení obnoveného řízení je podle obou správních řádů příslušný orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni; pokud se však důvod obnovy týká pouze řízení odvolacího, provede obnovené řízení orgán druhostupňový (§ 102 SŘ 2004 a § 64 SŘ 67).

Rozhodnutí v původním řízení se pak také shodně v obou předpisech ruší až vydáním nového rozhodnutí v obnoveném řízení. Původní rozhodnutí se tedy neruší již samotným rozhodnutím o obnově řízení⁸⁴.

SŘ 2004 pak ještě výslovně stanoví, že v obnoveném řízení správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře a pokud není stanoveno jinak, postupuje se v něm podle ustanovení platných pro řízení v prvním stupni.

9.6. Nové rozhodnutí

Institut nového rozhodnutí (§ 101 SŘ 2004) umožňuje v taxativně vyjmenovaných případech prolomit zásadu ne bis in idem. Nové rozhodnutí tak umožňuje zrušit pravomocné rozhodnutí nebo zabránit jeho vykonatelnosti či jiným právním účinkům.

Obdobný institut SŘ 67 nezakotvoval a pokud zákon výslovně neobsahoval klauzuli rebus sic stantibus, nebylo možno tento nedostatek odstranit ani výkladem práva a nové rozhodnutí při změně okolností tak nebylo možno vydat ani v případě, kdy by to bylo vhodné a účelné⁸⁵.

SŘ 2004 stanoví celkem pět případů, za nichž lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí.

Prvním z nich je nezbytnost nového řízení a rozhodnutí při prominutí zmeškání úkonu.

Druhým důvodem je vyhovění žádosti, která již byla pravomocně zamítnuta.

⁸⁴Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR, sp. zn. 7 A 50/2002

⁸⁵Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, sp. zn. 6 Ans 1/2003

Nové rozhodnutí je dále přípustné, pokud z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změni dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách.

Čtvrtým důvodem je zrušení původního rozhodnutí ve věci jiným orgánem veřejné moci podle zvláštního zákona. Jedná se zejména o zrušení rozhodnutí ve správním soudnictví nebo na základě ústavní stížnosti.

Posledním, pátým, důvodem je pak přípustnost na základě zvláštního zákona⁸⁶.

Stejně jako k vedení obnoveného řízení po povolení obnovy řízení je i k vedení nového řízení příslušný správní orgán, který byl příslušný v prvním stupni původního řízení. Odvolací správní orgán je příslušný tehdy, pokud se nové řízení týká pouze řízení odvolacího.

Návrh na zahájení nového řízení může účastník podat i tehdy, pokud bylo původní řízení zahájeno na návrh a naopak.

V novém řízení lze rovněž pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí, a to buď s účinností od zahájení tohoto nového řízení, nebo kdykoliv v jeho průběhu.

V novém řízení správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře a není-li stanoveno jinak, postupuje se v něm podle ustanovení platných pro řízení v prvním stupni.

Pokud je nové rozhodnutí vydáváno z důvodu, že je to nezbytné při prominutí zmeškání úkonu, původní rozhodnutí se vydáním rozhodnutí nového ruší. V ostatních případech nové rozhodnutí pouze brání vykonatelnosti a jiným právním účinkům původního rozhodnutí.

⁸⁶ Např. vodní zákon, podle jehož § 12 lze změnit nebo zrušit povolení k nakládání s vodami za podmínek v tomto ustanovení uvedených.

9.7. Uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví

SŘ 2004 obsahuje také úpravu autoremedurního uspokojení účastníka po podání správní žaloby. Protože SŘ 67 s přezkumem správního soudnictví nepočítal, neobsahoval ani obdobnou úpravu.

Pokud se účastník správní žalobou domáhá zrušení rozhodnutí, lze ho uspokojit změnou nebo zrušením rozhodnutí v přezkumném řízení.

Domáhá-li se vyslovení nicotnosti, lze ho uspokojit vyslovením nicotnosti rozhodnutí, vydáním rozhodnutí nebo postoupením věci, není-li žalovaný správní orgán k vydání rozhodnutí příslušný.

Domáhá-li se účastník snížení trestu, lze ho uspokojit vydáním nového rozhodnutí.

K těmto řízením je příslušný žalovaný správní orgán. Vydat rozhodnutí však může pouze se souhlasem nadřízeného správního orgánu. Je-li potřeba také doplnit řízení, je souhlasu nadřízeného orgánu potřeba již k zahájení řízení.

Rozhodnutí nesmí měnit práva a povinnosti ostatních účastníků, ledaže s tím tito vysloví souhlas.

Pokud po vydání rozhodnutí účastník sdělí soudu, že je uspokojen, platí, že se vzdal práva na odvolání či rozklad. Toto právo nemají ani ostatní účastníci. Rozhodnutí nabývá právní moci dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení o žalobě. Přezkumné řízení proti takovému rozhodnutí není přípustné.

9.8. Řízení o protestu prokurátora

SŘ 67 ve svém § 69 obsahoval ještě jeden dozorčí prostředek ochrany před nezákonnými rozhodnutími. Bylo jím řízení o protestu prokurátora podle z. o prokuratuře. Ten však byl s účinností k 1. 1. 1994 zrušen z. o státním zastupitelství, který však již státním zástupcům neumožňoval podat proti správním rozhodnutím protest. Toto ustanovení SŘ 67 tedy bylo již od roku 1994 zcela obsolentní a je tedy logické, že je zákonodárce do SŘ 2004 nepřejal.

Závěr

Důvodová zpráva k SŘ 2004 spatřovala ve SŘ 67 spoustu nedostatků, zejména velkou fragmentaci, používání zastaralé terminologie, formalistické pojetí zásady materiální pravdy, nevhodnou úpravu postavení účastníků řízení, stručnost úpravy a další.

Jak se nakonec zákonodárce s těmito neduhy vypořádal, se pokusím shrnout na následujících řádcích.

SŘ 2004 v obecných ustanoveních výrazně rozšířil svou působnost, čímž zvětšil počet řízení podléhajících podrobně regulovaným postupům podle správního řádu. Tím došlo k posílení postavení účastníků těch řízení, která se dříve SŘ 67 neřídila a v nichž účastníci nemohli využívat všech benefitů ve správním řádu zakotvených.

Stejně tak úprava základních zásad je ve SŘ 2004 vůči účastníkům vstřícnější, chrání jejich dobrou víru a ačkoliv změkčení zásady materiální pravdy může v krajních případech vést k nesprávnému rozhodnutí ve věci (nedojde k úplnému a přesnému zjištění stavu věci), je i tato změna zavedena zejména ve prospěch účastníků, když umožňuje rychlejší a efektivnější činnost správních orgánů, přičemž odstranění případné nesprávnosti rozhodnutí správního orgánu se dotčený účastník může dovolávat prostřednictvím opravných prostředků.

Úprava místní a věcné příslušnosti byla rovněž doplněna tak, aby lépe vyhovovala potřebám účastníků řízení nebo účelu řízení jako takovému. S příslušností správního orgánu souvisí také otázka vyloučení úředních osob, kterou SŘ 2004 řeší pro účastníka příznivěji, když mu dává k ruce institut námítky podjatosti, kterou se musí správní orgán formálně zabývat.

V zájmu vyšší ochrany účastníků, kteří mají na výsledku řízení přímý hlavní zájem, a zrychlení řízení rozlišuje SŘ 2004 dva typy účastníků, přičemž účastníkům hlavním poskytuje více práv než účastníkům vedlejším. Tento krok zákonodárce umožnil ve

správním řízení více reflektovat zainteresovanost jednotlivých účastníků na věci a podle toho také upravit jejich poměry.

Dalším posílením ochrany osob na řízení zúčastněných je poskytnutí možnosti vyjádřit se i osobám bez procesní způsobilosti. V obdobném duchu je umožněno vyjádřit se i nezletilému dítěti, jež je účastníkem řízení.

Ve prospěch posílení procesní ekonomie slouží zavedení institutu odložení věci a možnosti zastavit řízení o žádosti zjevně právně nepřípustné. Možnost zastavit řízení pro podání zjevně právně nepřípustné žádosti ale na druhé straně teoreticky otevírá možnost jednak pro zneužití tohoto institutu, jednak pro jeho nesprávnou interpretaci, když posouzení zjevné právní nepřípustnosti leží na správním orgánu. To je nicméně rizikem všech neurčitých právních pojmů, s nimiž SŘ 2004 operuje poměrně v hojně míře.

Zavedení institutu usnesení, jakožto jednoho z druhů rozhodnutí v širším smyslu, pak umožňuje operativněji řešit některé procesní situace, které by se jinak musely řešit vydáním rozhodnutí v užším smyslu, a to se všemi důsledky s tím spojenými (oznamování účastníkům, možnost odvolání s odkladným účinkem etc.).

Stejně tak možnost jiných druhů rozhodnutí, jako jsou zejména rozhodnutí na místě, příkaz či rozhodnutí mezitímní nebo rozhodnutí v části věci, umožňují správním orgánům pružněji reagovat na potřeby konkrétních správních řízení a jejich účastníků.

Posunem vpřed na poli ochrany právní jistoty účastníků řízení je rovněž úprava nicotnosti rozhodnutí a možnost domáhat se jejího autoritativního vyslovení již ve správním řízení

Nová úprava ochrany před nečinností pak účastníkům dává prostředek k obraně proti nečinnosti správního orgánu v podobě žádosti o zjednání nápravy. Rovněž rozšíření možných způsobů této nápravy přispívá k větší jistotě účastníka, že jeho věc bude náležitě projednána.

Významnou změnou svědčící ve prospěch rychlosti správního řízení je dále zavedení zásady koncentrace v odvolacím řízení. Ačkoliv se jedná o vcelku výrazný prostředek k urychlení celého správního řízení, jde zároveň o výrazný zásah do práv účastníků, kteří jsou tak omezeni v předkládání nových důkazů a skutečností.

K výraznému oslabení postavení vedlejších účastníků došlo zavedením objektivní a subjektivní lhůty pro podání odvolání v případě neoznámení rozhodnutí. Ačkoliv je tímto krokem na jedné straně v krajním případě účastníku odebrána možnost bránit se odvoláním proti nesprávnému nebo nezákonnému rozhodnutí, na straně druhé odpovídá diferenciaci účastníků podle jejich zainteresovanosti na věci a přispívá k právní jistotě těch účastníků, jimž rozhodnutí oznámeno bylo a kteří se v dobré víře tímto rozhodnutím řídí.

Jednou z nejvýznamnějších změn, které SŘ 2004 přinesl, je uplatnění omezeného revizního principu v odvolacím řízení namísto revizního principu plného, kterým se odvolací řízení řídilo podle SŘ 67. Odvolací správní orgán se díky tomu již nemusí zabývat přezkumem správnosti napadeného rozhodnutí v celém rozsahu, ale jen těmi výroky nebo jejich částmi, jež jsou účastníky napadány. To na jedné straně zrychlí celé odvolací řízení, na straně druhé jsou tím ale kladeny větší nároky na účastníky řízení při podávání odvolání, protože mají povinnost v odvolání precizovat své námitky a napadené výroky.

Další výraznou změnou posilující postavení účastníka je zavedení zákazu reformationis in peius do odvolacího řízení. Díky němu mohou účastníci podávat odvolání, aniž by jim hrozilo, že si jeho podáním ještě přitíží.

Naopak citelným oslabením postavení vedlejších účastníků je způsob nabývání právní moci rozhodnutí o odvolání. Nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, aniž by jim bylo oznámeno, může zásadním způsobem zasáhnout do jejich práv.

Další novinkou přispívající ke zrychlení správního zřízení je zavedení institutu zkráceného přezkumného řízení, kdy správní orgán může ve stanovených případech vydat rozhodnutí jako první úkon v řízení, aniž by musel provádět celé zdlouhavé formální řízení.

Zavedení institutu nového rozhodnutí zase pomáhá řešit problematické situace, kdy zákon neobsahuje klauzuli *rebus sic stantibus*, ale vydání nového rozhodnutí by bylo v konkrétním případě vhodné a účelné.

SŘ 2004 není bez chyb, zcela jistě lze dát za pravdu kritikům složitosti a rozsáhlosti nové právní úpravy, která je v mnohých případech spíše kontraproduktivní, na druhou stranu však lze rovněž souhlasit i se zastánci Nového správního řádu, protože tento v mnoha případech posiluje postavení účastníků řízení a zvyšuje jejich ochranu i právní jistotu.

Nelze jednoznačně říci, zda je SŘ 2004 dobrý či špatný předpis, vždy bude záležet na preferencích posuzujícího jednotlivce; kdybych však měl Nový správní řád zhodnotit jednou větou, dovolil bych si tuto větu (s ohledem na výše provedené shrnutí) vypůjčit od doc. JUDr. Mikuleho:

„Nový správní řád jistě není zcela dokonalý, přesto však je to dílo celkově nadmíru záslužné, zakládající další stupeň v pozitivním vývoji české veřejné správy.“⁸⁷

⁸⁷ MIKULE, Vladimír. Nový správní řád konečně na světě. *Právní zpravodaj*. 2004, č. 9, Str. 5

Seznam použité literatury

Knižní publikace:

BAXA, Josef. Moderní veřejná správa a ombudsman: *In Nástroje jednotného výkonu státní správy z pohledu správního soudnictví*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2005., s. 174. ISBN 80-210-3792-X.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo : obecná část / Dušan Hendrych a kolektiv*. 7. vyd. Praha : Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou / Jan Hrabák, Tomáš Nahodil*. 3. vyd. Praha : ASPI-Wolters Kluwer, 2009. 500 s. ISBN 978-80-7357-424-6.

KADEČKA, Stanislav. *Správní řád / [Stanislav Kadečka, vedoucí autorského kolektivu]*. Praha : ASPI-Wolters Kluwer, 2006. 601 s. ISBN 80-7357-226-5.

JEMELKA, Luboš. *Správní řád : komentář / Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohadlo*. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. 690 s. ISBN 978-80-7400-401-8.

MATRASOVÁ, Eva. *Správní řád : komentář / sestavili, uspořádali a komentářem opatřili Eva Matrasová ... [et al.]*. 11. vydání. Praha : Linde, 2003. 440 s. ISBN 80-7201-393-9.

ONDRUŠ, Radek. *Správní řád : komentář / Radek Ondruš a kolektiv*. Praha : Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8.

ONDRUŠ, Radek. *Správní řád : nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami / Radek Ondruš*. Praha : Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0.

POMAHAČ, Richard. *České správní právo = Czech administrative law / Richard*

Pomahač ; Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta ; [předmluva Milan Damohorský ; překlad Marta Chromá]. 2. vyd. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009. ISBN 978-80-87146-24-8.

SLÁDEČEK, Vladimír. Ke koncepci správního řádu = On the concept of the administrative procedure code / Vladimír Sládeček: *In Všeobecné správne konanie: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie 8.-9. októbra 2009, Častá-Papiernička / [zostavovatelia Juraj Vačok ... [et al.]. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta., 2010, s. 19 – 26. ISBN 978-80-7160-293-4.*

VOPÁLKA, Vladimír, et al. *Nový správní řád : zákon č. 500/2004 Sb., správní řád / editor Vladimír Vopálka ; Taisia Čebišová ... [et al.] ; [translation Marta Chromá] : Code of administrative procedure. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2005. 550 s. ISBN 80-7357-109-9.*

Časopisové články:

MIKULE, Vladimír. Nový správní řád konečně na světě. Právní zpravodaj. 2004, č. 9, s.1.

STAŠA, Josef. O novém správním řádu. Bulletin Advokacie. 2005, č. 4, s. 13.

The New Administrative Procedure Code and the Legislation Preceding (Comparison)

Summary

On January 1st, 2006, the act no. 500/2004 Coll., administrative procedure code (hereinafter “New administrative procedure code”) has come into effect, replacing the act no. 71/1967 Coll., on administrative proceedings (administrative procedure code) (hereinafter “Old administrative procedure code”). The New administrative procedure code came with a broad range of new legal institutes and altered many others.

The purpose of this thesis is to place the New administrative procedure code and the Old administrative procedure side by side to compare them with one another and to attempt to evaluate the contribution of the New administrative procedure code to the Czech legal system.

The structure of the thesis follows the structure of the New administrative procedure code. Because of the range restrictions, this thesis cannot cover the whole content of both administrative procedure codes, so the scope of the thesis is limited only to the most important or the most interesting changes that the New administrative procedure code has brought.

The thesis is composed of nine chapters; each of them deals with a different part of administrative procedure codes.

The first chapter describes the process of birth of the New administrative procedure code and comments on the explanatory report.

Chapter two focuses on initial provisions of both of the acts, the subject matter of regulation, their sphere of power and the basic principles of activities of administrative bodies.

Chapter three describes the term “administrative proceedings”.

Chapter four deals with administrative bodies, their jurisdiction, institute of request, exclusion from considering and deciding a case and a language of proceedings.

Chapter five compares the regulation of participants in proceedings, representation, time-limits and computation of time.

Chapter six looks at first-instance proceedings, its individual phases from procedure before the commencement of proceedings to suspension and discontinuance of proceedings.

Chapter seven discourses on the institute of decision, its particular types and on the nullity of a decision.

Chapter eight concerns the institute of protection against failure to act.

Chapter nine compares the remedies and supervisory means.

The conclusion of the thesis then summarizes findings of all chapters and endeavours to briefly evaluate the regulations laid down by the New administrative procedure code.

Klíčová slova:

Správní právo, správní řád, komparace

Keywords:

Administrative law, administrative procedure code, comparison