

**VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH
STUDIÍ, O. P. S., ČESKÉ BUDĚJOVICE**

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**Porovnávání způsobů ochrany proti nepravomocným
a pravomocným rozhodnutím orgánů veřejné správy**

Autor práce: Oksana Kalousková
Studijní obor: Bezpečnostně právní činnost ve veřejné správě
Forma studia: Kombinovaná
Vedoucí práce: JUDr. Marie Krybusová
Katedra: Katedra právních oborů a bezpečnostních studií

2013

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně, na základě vlastních zjištění a s použitím odborné literatury a materiálů uvedených v této práci.

Souhlasím, aby práce byla uložena v knihovně Vysoké školy evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích a zpřístupněna v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění.

.....

Děkuji vedoucí bakalářské práce JUDr. Marii Krybusové za cenné rady,
připomínky a metodické vedení práce.

Abstrakt

KALOUSKOVÁ, O. *Porovnávání způsobů ochrany proti nepravomocným a pravomocným rozhodnutím orgánů veřejné správy*: bakalářská práce. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, o. p. s., 2013, 68 s. Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Marie Krybusová.

Klíčová slova: pravomocné rozhodnutí, nepravomocné rozhodnutí, řádné opravné prostředky, mimořádné opravné prostředky, odvolání, námitky, odpor proti příkazu, rozklad, obnova řízení, přezkumné řízení, soudní ochrana.

Tato diplomová práce se snaží podat právní analýzu problematiky opravných prostředků ve správním řízení jako způsobů ochrany proti pravomocným a nepravomocným rozhodnutím orgánu veřejné správy. První část je věnována analýze opravných prostředků z hlediska právního nároku subjektu správního řízení. Na základě této analýzy druhá část komparuje jednotlivé způsoby ochrany proti rozhodnutí správních orgánů, což by mohlo čtenáři této práce napomoci v orientaci mezi konkrétními opravnými prostředky a jejich využitím. Současně tato bakalářská práce zkoumá možnosti soudní ochrany jako prostředku, který účastník správního řízení může využít pro nápravu správních rozhodnutí.

Abstract

KALOUSKOVÁ, O. *Comparison of means of protection against non-binding and binding decisions of public administration*: Bachelor thesis. České Budějovice: The College of European and Regional Studies, 2013, 68 p. Supervisor: JUDr. Marie Krybusová.

Keywords: binding decision, non binding decision, the proper remedies, extraordinary remedies, appeals, objections, resistance to order, protest , renewal of the procedure, the review proceedings , judicial protection.

This thesis attempts to provide a legal analysis of the issues in the administrative remedies as a way of protecting against binding and non-binding final decisions of public administration. The first part is devoted to an analysis of remedies in terms of a legal claim of the entity in administrative procedure. Based on this analysis, the second part compares the different methods of protection against decisions of administrative authorities, and this might help the readers with orientation in specific remedies and their use. At the same time, this thesis explores the possibilities of judicial protection as means which can be used by different parties of administrative proceedings to correct the administrative decision.

Obsah

ÚVOD.....	8
1. PŘEZKUM SPRÁVNÍCH AKTŮ JAKO JEDNA ZE ZÁRUK ZÁKONNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	10
1.1 SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ, JEJICH VADY A NÁPRAVA TĚCHTO VAD	10
1.2 VADY SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ	12
1.2.1 Akty nezákonné, věcně nesprávné nebo formálně vadné.....	13
1.2.2 Akty nicotné (paakty)	14
1.3 ZPŮSOBY NÁPRAVY VADNÝCH ROZHODNUTÍ. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY.	14
2 ŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY	17
2.1 ODVOLÁNÍ.....	17
2.1.1 Pojem, předmět odvolání	17
2.1.2 Přípustnost odvolání	17
2.1.3 Podání odvolání.....	18
2.1.4 Náležitosti odvolání.....	18
2.1.5 Odvolací lhůta.....	18
2.1.6 Způsob a místo podání odvolání	19
2.1.7 Účinky odvolání	19
2.1.8 Řízení o odvolání.....	20
2.1.9 Lhůta pro rozhodnutí o odvolání	21
2.1.10 Rozhodnutí o odvolání	21
2.2 ROZKLAD	22
2.2.1 Pojem a předmět	22
2.2.2 Rozkladová komise.....	22
2.2.3 Účinky rozkladu	22
2.2.4 Lhůty v řízení o odvolání.....	23
2.3 ODPOR PROTI PŘÍKAZU.....	24
2.3.1 Příkaz.....	24
2.3.2 Odpor proti příkazu	25
2.4 NÁMITKY V EXEKUČNÍM ŘÍZENÍ.	26
2.4.1 Pojem „exekuční řízení“	26
2.4.2 Pojem a předmět námitek.....	26
2.4.3 Podání námitek	27
2.4.4 Účinky námitek.....	28
3 MIMOŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY.....	29

3.1	OBNOVA ŘÍZENÍ.....	29
3.1.1	<i>Pojem a předmět</i>	29
3.1.2	<i>Řízení o povolení (nařízení) obnovy</i>	29
3.1.3	<i>Rozhodnutí o povolení (nařízení) obnovy</i>	30
3.1.4	<i>Nové řízení a nové rozhodnutí ve věci</i>	31
3.2	NOVÉ ROZHODNUTÍ A NOVÉ ŘÍZENÍ	31
3.3	PŘEZKUMNÉ ŘÍZENÍ.....	32
3.3.1	<i>Pojem a předmět</i>	32
3.3.2	<i>Přezkoumání správních rozhodnutí</i>	33
3.3.3	<i>Zkrácené přezkumné řízení</i>	34
4	PROSTŘEDKY SOUDNÍ OCHRANY.....	36
4.1	PŘEZKUM SPRÁVNÍMI SOUDY.....	36
4.1.1	<i>Pojem a předmět</i>	36
4.1.2	<i>Opravné prostředky proti rozhodnutí správních soudů</i>	38
4.2	OCHRANA POSKYTOVANÁ ÚSTAVNÍM SOUDNICTVÍM	39
4.3	OCHRANA POSKYTOVANÁ EVROPSKÝM SOUDEM PRO LIDSKÁ PRÁVA.....	40
5	POROVNÁVÁNÍ OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ.....	42
5.1	POROVNÁVÁNÍ ŘÁDNÝCH OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ	42
5.1.1	<i>Rozklad x odvolání</i>	42
5.1.2	<i>Odpor x odvolání</i>	44
5.1.3	<i>Námítky v exekčním řízení x odvolání</i>	45
5.2	POROVNÁVÁNÍ MIMOŘÁDNÝCH OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ.....	46
5.2.1	<i>Obnova řízení X přezkumné řízení</i>	46
6	POROVNÁVÁNÍ SOUDNÍ OCHRANY	50
	ZÁVĚR	53
	SEZNAM ZKRATEK	55
	SEZNAM TABULEK.....	55
	PŘÍLOHY	55
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	55

Úvod

Každý v průběhu svého života byl účastníkem některého ze správních řízení, ať již se jedná o stavební řízení, uložení pokuty za dopravní přestupek nebo vydání dokladu. „Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“¹ Z této definice vyplývá, že postavení správních orgánů v tomto procesu je autoritativní, a přes veškerou jejich snahu, s ohledem na složitost právních vztahů a lidský faktor, nelze vyloučit, že bude vydáno správní rozhodnutí, které bude mít nedostatky nebo vady. Také účastník správního řízení může považovat ze subjektivního hlediska bezvadný správní akt za nepříznivý. Z těchto důvodů je třeba zabezpečit, aby účastník řízení měl zákonnou záruku pro ochranu svých práv a měl k dispozici účinné nástroje, s pomocí kterých bude možné zajistit nápravu vad správních rozhodnutí. Těmito nástroji jsou opravné prostředky.

Problematika opravných prostředků je v odborné literatuře zastoupena dostatečně, ale vzhledem k neustálému vývoji práva a změnám jeho výkladu stále existuje hodně otázek ke zpracování. Ve své bakalářské práci se budu zabývat otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů se zaměřením na individuální správní akty, způsoby ochrany proti pravomocným a nepravomocným rozhodnutím a jejich porovnáním. Toto téma jsem si zvolila, jelikož úprava opravných prostředků ve správním řízení je složitá a mnohdy pro neodborníka nepřehledná, a mým cílem tedy bude utřídit opravné prostředky a umožnit čtenářům větší přehled ohledně způsobu ochrany proti rozhodnutím orgánu veřejné správy. Snahou bakalářské práce bude přiblížit jednotlivé druhy opravných prostředků, poukázat na jejich rozdíly a nastínit možnosti jejich využití.

Z obsahového hlediska jsem se v první části této bakalářské práce zaměřila na otázky, které jsou nezbytné pro pochopení souvislostí dané problematiky. V první kapitole se zabývám otázkou přezkoumatelnosti správních aktů jako jednou ze záruk zákonnosti ve správním řízení. Tato část přináší bližší zaměření na výklad pojmu správního rozhodnutí a jeho vad, neboť bez tohoto úvodu by čtenář této práce mohl mít

¹ ČESKO. § 9 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sbírká zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p9-1>> [cit. 2012-07-01].

problém zorientovat se v konkrétních druzích opravných prostředků, které mohou být využity proti těmto rozhodnutím.

Druhá část práce přináší nejen přehled a rozdělení jednotlivých druhů opravných prostředků, ale zároveň i jejich bližší analýzu. To z toho důvodu, že každý z uvedených opravných prostředků má své specifické místo ve správním procesu a jejich pochopení považuji za důležité. Těžištěm mé práce jsou kapitoly pátá a šestá, kde se budu zabývat analýzou a porovnáním jednotlivých druhů opravných prostředků.

Pro zpracování tématu jsem čerpala a porovnávala informace z různých zdrojů odborné literatury: tištěná literatura, odborná periodika a též i internetové zdroje. Velký přínos pro mne měla i bohatá judikatura a přednášky ze správního práva.

Při zpracování své práce jsem vycházela z právního stavu k 31. 12. 2012.

1 Přezkum správních aktů jako jedna ze záruk zákonnosti veřejné správy

Podle judikatury Ústavního soudu se veřejnou mocí rozumí taková moc, která „*autoritativně* rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně“, přičemž „subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu vždy nezávisí od vůle subjektu“ (usnesení II. ÚS 75/93, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 2, s. 201).² Činnost veřejné správy je realizovaná lidmi, z tohoto důvodu vždy existuje potenciální možnost vzniku nezákonnosti nebo nesprávnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Na tom se podílí také i složitost správních řízení a právních vztahů. Mnohdy také i přesto, že rozhodnutí nemá žádné vady, účastník řízení může mít subjektivní pocit, že výsledek řízení není v pořádku. Proto pro zachování právní jistoty je důležité, aby účastník řízení měl účinnou ochranu, jakýsi právní nástroj, s jehož pomocí může napadnout dané rozhodnutí a domáhat se nápravy. Těmito nástroji jsou řádné a mimořádné opravné prostředky.

1.1 Správní rozhodnutí, jejich vady a náprava těchto vad

Výsledkem realizace činnosti veřejné správy je správní akt. Pod pojmem správní akt rozumíme jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým správní úřad v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.³ Rozhodnutí, na rozdíl od opatření obecní povahy, která také zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti, mají konkrétního adresáta. Správní rozhodnutí musí být v souladu s právními předpisy a mezinárodními smlouvami jak po stránce obsahové, tak i formální (viz příloha č. I – § 67 SpŘ Obsah a forma rozhodnutí).

Podle povahy právních účinků správní akty rozdělujeme na konstitutivní a deklaratorní. *Konstitutivní* akty zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Působí do budoucnosti, tedy až od okamžiku právní moci.⁴ Rozhodnutí *deklaratorní*

² VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 15.

³ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 5., rozšířené vyd. Praha: Nakl. C.H. Beck, 2003, xxviii, s. 116.

⁴ Tamt., s. 117.

povahy působí i do minulosti a na rozdíl od konstitutivních aktů prohlašují nebo potvrzují existenci vztahů správního práva.

Správní akt má zásadně písemnou formu, ale výjimečně, v zákonem stanovených případech, může mít formu ústní. Do spisu se v takovém případě poznamenává jen výroková část, důležité části odůvodnění a datum jednání, vyhotovení, úřední razítko, iniciály a podpis oprávněné úřední osoby. Na vyžádání účastníka řízení správní orgán potvrdí takto ústně vyhlášené rozhodnutí písemně.

Rozhodnutí se člení na výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků (viz příloha č. II – § 68 a § 69 SpŘ Náležitosti rozhodnutí). Ve výrokové části správního rozhodnutí je obsaženo právní řešení otázky, která je předmětem správního řízení, což může být například udělení povolení k uskutečnění určitého záměru nebo k výkonu určité činnosti. Součástí výrokové části jsou dále příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo správní rozhodnutí vydáno.⁵

V *odůvodnění* správní orgán uvádí argumenty, které jej k rozhodnutí vedly, na základě jakých důvodů se rozhodl a proč činil právě tak. Obsahem odůvodnění je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, a to na základě § 50 odstavce 4 správního řádu, kdy správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil.⁶

V *poučení* je nezbytné uvést, zda je možno podat proti rozhodnutí řádný opravný prostředek. V kladném případě v jaké lhůtě a od kdy tato lhůta začíná běžet. V poučení má být také konkrétně označen orgán, u kterého se odvolání (rozklad, popř. odpor) podává. Pokud odvolání nemá odkladný účinek nebo je podání opravného prostředku vyloučeno, je třeba tyto skutečnosti uvést.

Vzhledem k obsahu dalších kapitol je třeba zmínit i právní moc a vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu (viz příloha č. III – § 73 a § 74 SpŘ, Právní moc, vykonatelnost a jiné právní účinky rozhodnutí). V právní moci je takové rozhodnutí, které bylo řádně oznámeno a proti kterému již nelze podat řádný opravný prostředek. To je formální právní moc. Materiální právní moc vyjadřuje nezměnitelnost, resp.

⁵ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 609.

⁶ Tamt., s. 611.

nezrušitelnost, správního rozhodnutí a jeho význam pro zákonem stanovený okruh subjektů a orgánů veřejné moci.“⁷

Vykonatelnost rozhodnutí nastává současně s právní mocí rozhodnutí. V případě, kdy je ve výroku stanovena lhůta ke splnění nějaké povinnosti, která uplyne až po právní moci rozhodnutí, vykonatelnost nastoupí později. Pokud je rozhodnutí nepravomocné, ale odvolání nemá odkladný účinek, pak je rozhodnutí vykonatelné okamžikem oznámení dotčené osobě zákonem stanoveným způsobem.

1.2 Vady správních rozhodnutí

Pro všechna rozhodnutí orgánů veřejné správy platí tzv. presumpce správnosti.⁸ Vychází z předpokladu, že správní akt je bezvadný a zakládá právní účinky, dokud správní orgán nebo soud neshledá opak. „Jakékoliv vadné správní rozhodnutí se, i přes tuto skutečnost, nadále považuje za pravdivé, správné, bezvadné a schopné vyvolat jím předpokládané a stanovené právní účinky, a to až do doby, než s ním bude příslušným orgánem, podle příslušného zákona, předvídaným způsobem, naloženo.“⁹ To potvrzuje i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. dubna 2002: „*Pro akt věcně vadný nebo nezákonný platí presumpce jeho správnosti.*“¹⁰ Jednou z podmínek, aby se vůbec jednalo o správní akt, musí být splnění určitých náležitostí:

- kompetenční (správní akt může vydat orgán, který je k tomu kompetentní)
- procedurální (náležitosti postupu, ve kterém se rozhodnutí vydává)
- formální (zásadně písemná, s výjimkou případů, uvedených v zákoně)
- obsahová (vyjádření projevu vůle správního orgánu)

Správní rozhodnutí, které nesplňuje nějakou náležitost nebo je z jiného důvodu věcně nesprávné, je rozhodnutí vadné. „Vadu jako takovou lze zjednodušeně vyložit jako vlastnost, jež má za následek, že správní rozhodnutí je formálně vadné, věcně nesprávné nebo nezákonné. Ze subjektivního, mnohdy laického, hlediska adresáta vadného rozhodnutí je to věc jistě nepříjemná, nicméně z pohledu práva poměrně

⁷ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 642.

⁸ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xxxviii, Právnické učebnice (C.H. Beck). s. 266.

⁹ POTĚŠIL, Lukáš. Napadnutelná vadná správní rozhodnutí. Právní rádce. Praha: Economia a.s., 2006, roč. 2006, č. 12, s. 49.

¹⁰ Usnesení NSS ze dne 24. dubna 2002, sp. zn. 22 Cdo 1183/2000.

očekávatelná a řešitelná.“¹¹ Vadné správní akty se dělí podle toho, jak jsou vady závažné a jaký mají charakter.

1.2.1 Akty nezákonné, věcně nesprávné nebo formálně vadné

Akty nezákonné

Akty, které jsou v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Úřední povinností k tomu příslušných správních úřadů je zjednat nápravu, tedy nezákonný akt změnit nebo zrušit, s přihlédnutím zejména k plynutí času a ochraně práv nabytých v dobré víře.¹² Tato vada může spočívat v nesprávném vedení řízení nebo spisové dokumentace, v omezení procesních práv účastníků, v aplikaci neexistující či neúčinné právní normy, v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, v nezákonných podkladech nebo způsobu jejich opatření apod.¹³ Rozhodnutí napadené z hlediska zákonnosti se potom přezkoumává řádnými opravnými prostředky v celém rozsahu. Zcela nenárokovým způsobem nápravy již pravomocného rozhodnutí z hlediska jeho zákonnosti je mimořádný opravný prostředek, přezkumné řízení.

Akty věcně nesprávné

Rozhodnutí, která jsou vadná po obsahové stránce. Nejčastější vada v tomto případě vzniká tím, že správní orgán při rozhodování sice neporušil právní předpisy, ale nevyužil optimálně volnou správní úvahu. Rozhodnutí, které je na první pohled bezvadné, pak vykazuje nesprávnosti v řešení věci. Vady spočívající ve věcné nesprávnosti podléhají přezkumu správními orgány v rozsahu podaných námitek podle § 89 odst. 2 Správního řádu.¹⁴ Jak zmiňuje Lukáš Potěšil: „Podle základních zásad činnosti je věcně nesprávné rozhodnutí (a postup) rovněž nezákonné. Nezákonnost se pak přezkoumává v plném rozsahu.“¹⁵

Akty formálně vadné

Nejméně závažnou vadou rozhodnutí správních orgánů jsou nesprávnosti v písemném vyhotovení aktu. „Jejich náprava nevyžaduje a neprobíhá zvláštním

¹¹ POTĚŠIL, Lukáš. Napadnutelná vadná správní rozhodnutí. Právní rádce. Praha: Economia a.s., 2006, roč. 2006, č. 12, s.48.

¹² HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 5., rozšířené vyd. Praha: Nakl. C.H. Beck, 2003, xxviii, s. 133.

¹³ POTĚŠIL, L. Napadnutelná vadná správní rozhodnutí. Právní rádce, 2006, roč. 14, č. 12, s. 49-52

¹⁴ ČESKO. § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sběrka zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p89-2>> [cit. 2012-07-01]

¹⁵ POTĚŠIL, Lukáš. Napadnutelná vadná správní rozhodnutí. Právní rádce. Praha: Economia a.s., 2006, roč. 2006, č. 12, s. 52.

procedurálním postupem (řízením), pro odstranění vad není třeba podat opravné prostředky.¹⁶ Takto vadná rozhodnutí jsou někdy označovaná jako opravitelná a jejich opravu provádí správní orgán formou procesního usnesení.¹⁷

1.2.2 Akty nicotné (paakty)

V případě, že rozhodnutí správního orgánu má tak závažné vady, pro které je nelze považovat za správní akt vůbec, označujeme jej jako rozhodnutí nicotné (viz příloha č. IV – § 77 a § 78 SpŘ Nicotnost rozhodnutí). „Jde o dokument nebo listinu, o aktu či rozhodnutí tu nelze stricto sensu vůbec hovořit, nebo by bylo vhodnější dát jej do uvozovek. Takový dokument se tváří jako správní rozhodnutí, vystupuje jako správní rozhodnutí navenek, aby byl za správní rozhodnutí považován. Nicotný správní akt však z důvodu těžkých vad neexistuje, nikoho nezavazuje, a tak jej nikdo není povinen respektovat.“¹⁸ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále NSS): „*Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze.*“¹⁹ Soudí se obvykle, že nulita nastává v důsledku

- vad kompetence
- neexistence vůle správního orgánu
- absolutního nedostatku formy
- absolutních nedostatků osoby adresáta
- neurčitosti nebo nesmyslnosti
- požadavku plnění buď nemožného, nebo dokonce trestného.²⁰

1.3 Způsoby nápravy vadných rozhodnutí. Opravné prostředky.

Nicotné rozhodnutí, vzhledem ke svým vadám, právně jako by nebylo, můžeme se tedy chovat, jako by neexistovalo. Vzhledem k tomu, že chybí právní úprava paaktu, nelze ovšem vždy s jistotou určit, který akt je nulitní. Proto vždy existuje riziko, že adresát bude mylně považovat správní akt za paakt. „Toto riziko lze snížit použitím

¹⁶ POTĚŠIL, Lukáš. Napadnutelná vadná správní rozhodnutí. Právní rádce. Praha: Economia a.s., 2006, roč. 2006, č. 12, s. 50.

¹⁷ ČESKO. § 70 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sběrka zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p70-1>> [cit. 2012-07-01].

¹⁸ POTĚŠIL, Lukáš. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Právní fórum: český právník měsíčník. 2006, roč. 2006, č. 12, s. 433.

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 A 76/2001-96, [793/2006 Sb. NSS]

²⁰ KINDL, Milan. Činnost veřejné správy - obecná část správního práva: (učební pomůcka správního práva pro studenty). Vyd. 1. Plzeň: Vydavatelství ZČU, 1998, s. 80.

opravných prostředků včetně správní žaloby, jako kdyby se o správní akt jednalo.²¹ Rozhodnutí formálně vadné se, jak bylo zmíněno výše, opravuje usnesením. Náprava věcně nesprávných a nezákonných správních aktů pak vychází ze systému opravných prostředků.

Obecně se lze o opravných prostředcích vyjádřit tak, jak činí V. Sládeček, podle kterého se jedná o „právní nástroj, který má k dispozici účastník řízení k tomu, aby vyjádřil nespokojenost s rozhodnutím a požádal o jeho přezkoumání“, na něž má dle procesního práva právní nárok.²² Opravné prostředky jsou tedy instituty správního řádu, které umožňují přezkoumání správních rozhodnutí, při jejichž užití se sleduje zjednání nápravy správních rozhodnutí.

Existence opravných prostředků je projevem zásady dvouinstančnosti správního řízení. Tato zásada vyjadřuje možnost účastníka správního řízení ohradit se proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádným opravným prostředkem. Podání opravného prostředku vyvolává účinek suspenzivní (odklad právní moci a vykonatelnosti správního rozhodnutí) a devolutivní (rozhodnutí, proti kterému je podán opravný prostředek bude přezkoumáno nadřízeným orgánem).

Typologie opravných prostředků

Podle toho, zda správní akt nabyl právní moci, či nikoliv, můžeme opravné prostředky rozdělit na takové, které jsou směřované proti rozhodnutím orgánu veřejné správy, jež ještě nenabýly právní moci. Jedná se o řádné opravné prostředky. Proti pravomocným správním aktům se použijí mimořádné opravné prostředky.

Řádné opravné prostředky – vydané rozhodnutí ještě nenabýlo právní moci

- Odvolání (§ 81 a násl. SprŘ)
- Rozklad (§ 152 SprŘ)
- Odpor proti příkazu (§ 150 SprŘ)

Mezi tzv. *zvláštní* typy řádných opravných prostředků můžeme uvést námitky proti exekučním usnesením jako opravný prostředek svého druhu (§ 117 SprŘ).

Mimořádné opravné prostředky – vydané rozhodnutí již nabýlo právní moci

²¹ KINDL, Milan. Činnost veřejné správy - obecná část správního práva: (učební pomůcka správního práva pro studenty). Vyd. 1. Plzeň: Vydavatelství ZČU, 1998, s. 82

²² SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 138..

- Obnova řízení (§ 100 a násl. SprŘ)
- Přezkumné řízení (§ 94 a násl. SprŘ)
- Nové rozhodnutí (§ 101 SprŘ)

Mezi „opravnými prostředky“ lze přitom dále rozlišovat ty, které jsou v dispozici adresáta (klasické opravné prostředky) a dále ty, které mohou být uplatněny jen z moci úřední (zde se jeví správnější než o „opravných prostředcích“ hovořit o tzv. prostředcích dozoru, resp. dozorčích prostředcích práva).²³

Níže uvedená tabulka poslouží k orientaci mezi opravnými prostředky

Tab. 1: Typologie opravných prostředků

Řádné opravné prostředky	1. Odvolání (§ 81 a násl. správního řádu) 2. Rozklad (§ 152 správního řádu) <i>Zvláštní typy řádných opravných prostředků</i> 1. Odpor proti příkazu (§ 150 správního řádu) 2. Námitky proti exekučním usnesením (§ 117 správního řádu)
Mimořádné opravné prostředky	1. Obnova řízení (§ 100 a násl. správního řádu) 2. Přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu) 3. Nové rozhodnutí (§ 101)

²³ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní, 2. vydání. PLZEN: Aleš Čeněk,s.r.o., 2012. s. 241.

2 Řádné opravné prostředky

2.1 Odvolání

2.1.1 Pojem, předmět odvolání

„Odvolání²⁴ je nejčastěji uplatnitelný typ řádného opravného prostředku, který přichází v úvahu u všech právních rozhodnutí, pokud to není výslovně vyloučeno zákonem,²⁵ a kdy dotčený účastník hodlá proti rozhodnutí „protestovat“.²⁶ Ze samého názvu opravného prostředku vyplývá, že účastník se chce odvolávat, žádat o ochranu proti něčemu, co považuje za nesprávné. Účastník řízení se vlastně může odvolávat proti jakémukoliv prvoinstančnímu rozhodnutí, jak procesnímu, tak i proti rozhodnutí ve věci, pokud zákon nestanoví jiný opravný prostředek, nebo dokonce odvolání vylučuje. Podle K. Mruzka mohou být předmětem odvolání pouze taková rozhodnutí správního orgánu, kterými rozhodovací správní orgán v mezích jemu přikázané pravomoci, autoritativním způsobem schopným právní moci a vykonatelnosti deklaratorně určuje nebo konstitutivně zakládá, mění nebo ruší konkrétní individuální právní vztah.²⁷

2.1.2 Přípustnost odvolání

„Pojmově je odvolání přípustné pouze u takových správních rozhodnutí, kterými správní úřad v mezích svých pravomocí autoritativním způsobem schopným právní moci zakládá, mění nebo ruší práva, právem chráněné zájmy a povinnosti osob, tedy do správních rozhodnutí, schopných nabýt právní moci.²⁸ Odvolat se nelze v případech, kde je to výslovně stanoveno zákonem. Odvolání je například vyloučeno proti rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku (§ 85 správního řádu), odvolání proti rozhodnutí, kterým správní úřad prohlásil nicotnost rozhodnutí, proti fiktivním správním aktům.

²⁴ ČESKO. §81- 93 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sběrka zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p93>> [cit. 2012-11-01].

²⁵ Odvolání je například vyloučeno proti rozhodnutí, které správní orgán prohlásil za nicotné.

²⁶ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní, 2. vydání. PLZEN: Aleš Čeněk,s.r.o., 2012. s. 243.

²⁷ MRUZEK, K. Odvolání proti správnímu rozhodnutí. Státní správa a samospráva. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1995, roč. 1995, s. 12.

²⁸ ONDRUŠ, Radek. Správní řád: komentář. Praha: Linde, 2003, Zákony - komentáře (Linde). s. 472.

2.1.3 Podání odvolání

Právo odvolat se proti rozhodnutí podává většinou sám účastník správního řízení. V případě, kdy účastník své právo na odvolání nemůže realizovat osobně, podává odvolání jeho zákonný zástupce a případně opatrovník nebo zmocněnec na základě zákona. Odvolání tak fakticky podává zástupce, de jure jde však o úkon účastníka řízení. Podle § 34 odst. 3 SprŘ platí, že zástupce vystupuje jménem zastoupeného v celém řízení. Zastoupený má však právo a možnost v průběhu řízení činit návrhy a úkony. Právo na odvolání ztrácí účastník řízení, který se vzdal svého práva na odvolání (ústně nebo písemně) do protokolu anebo své odvolání vzal zpět.

2.1.4 Náležitosti odvolání

Podle § 37 odst. 2 a § 82, odst. 1 musí odvolání splňovat obecné náležitosti.²⁹ Odvolání se podává písemně, ústně do protokolu nebo podepsané elektronickým podpisem v elektronické podobě. Z podání musí být jasné, kdo je činí, které věci se týká, v jakém rozsahu, a co je navrhováno. Aby se vůbec mohlo jednat o odvolání, musí také obsahovat vyjádření nesouhlasu s rozhodnutím. Odvolání musí být zásadně odůvodněno, ale nedostatek odůvodnění nemusí vždy bránit jeho projednání.

Odvoláním může být napaden celý výrok, jen jeho část, nebo jeho vedlejší ustanovení. Pokud výslovně není uvedeno, že se odvolává proti části výroku, tak správní orgán přezkoumává rozhodnutí celé.

2.1.5 Odvolací lhůta

Pro podání odvolání je zákonem stanovena obecná 15denní lhůta, počítaná ode dne oznámení rozhodnutí. Zvláštní právní předpisy mohou stanovit lhůtu pro podání odvolání jinou, a to zpravidla kratší.³⁰ Odvolání lze podat až poté, co bylo vydáno rozhodnutí. Důvodem je, aby účastníci, kterých se rozhodnutí týká, měli možnost se s ním se seznámit a reagovat na něj. V případě, kdy odvolání je podáno ještě před oznámením rozhodnutí, lhůta se počítá od prvního dne odvolací lhůty. Zákon pamatuje i případy, kdy v písemném vyhotovení rozhodnutí poučení o opravném prostředku chybělo nebo bylo neúplné (§ 83 odst. 2 SprŘ). Tehdy se lhůta spočítá od 15 dnů ode dne, kdy bylo oznámeno opravné usnesení, však maximálně do 90 dnů ode dne

²⁹ ČESKO. § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sběrka zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p37>> [cit. 2012-12-02].

³⁰ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní, 2. vydání. PLZEN: Aleš Čeněk,s.r.o., 2012. s. 245.

oznámení rozhodnutí. V případě, že jednomu z účastníků rozhodnutí nebylo oznámeno vůbec, „účastník může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděl, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledního z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil.“³¹

2.1.6 Způsob a místo podání odvolání

„Odvolání se podává orgánu, který správní rozhodnutí napadené odvoláním vydal. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví ho správní orgán na náklady účastníka.“³² Odvolání se podává ústně do protokolu nebo v písemné formě, nebo v elektronické formě podepsané elektronickým podpisem.

2.1.7 Účinky odvolání

Včas podané a přípustné odvolání má devolutivní a suspenzivní účinek (viz příloha č. V – § 85 SpŘ Účinky odvolání). Devolutivním účinkem se rozumí skutečnost, že rozhodování o odvolání přechází na nejbližší nadřízený správní orgán. Včas podané odvolání má za následek účinek suspenzivní, a to takový, že právní moc a vykonatelnost rozhodnutí nenastává. „Žádný z účinků neplatí absolutně, výjimkou devolutivního účinku je rozhodnutí o odvolání v autoremeduře (§ 87 správního řádu), případně zastavení řízení na úrovni prvostupňového orgánu (§ 88 odst. 2 správního řádu), výjimkou ze suspenzivního účinku jsou případy, kdy je, případně může být, odkladný účinek vyloučen, a to zákonem nebo rozhodnutím správního orgánu.“³³ Jak je zmíněno v § 85 odst. 2 a 3 správního řádu:

§ 85 (2) Správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit:

- a) jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem
- b) hrozí-li vážná újma některému z účastníků
- c) požádá-li o to účastník; to neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu.

³¹ ČESKO. § 84 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sběrka zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p84-1>> [cit. 2012-01-04].

³² SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní, 2. vydání. PLZEN: Aleš Čeněk,s.r.o., 2012, s. 245.

³³ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 739.

§ 85 (3) Z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře, oprávněných zájmů účastníků nebo veřejného zájmu lze vyloučit odkladný účinek odvolání, jehož zmeškání správní orgán promíjí.

2.1.8 Řízení o odvolání

Řízení o odvolání se obvykle realizuje ve 2 fázích:

1. fáze – řízení o odvolání u orgánu první instance
2. fáze – řízení o odvolání u orgánu druhé instance

Zahájení řízení *orgánem prvého stupně* se zahajuje dnem, kdy obdrží odvolání účastníka proti rozhodnutí, které tento orgán vydal. Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, vyzve ostatní účastníky řízení, aby se vyjádřili k obsahu odvolání. Návrh nových skutečností nebo důkazů účastníků v odvolacím řízení je umožněn jen tehdy, pokud dotyčný namítne, že mu nebylo umožněno uplatnit je dříve. V případě, kdy odvolatel vezme své odvolání zpět, správní orgán řízení zastaví (§ 66 odst. 1 správního řádu)

Podle § 90 odst. 1 správního řádu může orgán, který napadené rozhodnutí vydal, toto rozhodnutí změnit nebo zrušit, pokud tím plně vyhoví odvolání a nezpůsobí újmu žádnému z účastníků řízení. Jedná se o *autoremeduru*, takové rozhodnutí má váhu rozhodnutí prvoinstančního a může být opět napadeno odvoláním. Pokud správní orgán v rámci autoremedury nerozhodne do třiceti dnů ode dne, kdy mu odvolání došlo, musí podstoupit spis spolu s výsledky doplněného řízení odvolacímu orgánu. V případě nepřipustného nebo opožděného odvolání spis předá, spolu s uvedenými důvody, odvolacímu správnímu orgánu do deseti dnů.

Odvolacím orgánem je správní orgán nejbližší vyššího stupně, který je místně, funkčně a věcně příslušný. Při zahájení přezkumného řízení odvolací orgán v první fázi sám znovu zkoumá (nezávisle na závěru prvoinstančního orgánu), zda je odvolání podáno příslušnou osobou a zda je dodržena lhůta k podání odvolání. V této fázi se obsah odvolání nezkoumá vůbec. Pokud odvolací orgán zhodnotí odvolání jako nepřipustné nebo opožděné, odvolání zamítne. Pokud prvoinstanční orgán vyhodnotil odvolání jako nepřipustné nebo opožděné a odvolací orgán dospěl k jinému závěru, odvolání se v tomto případě vrací prvoinstančnímu orgánu.

Shledá-li odvolací orgán, že odvolání vyhodnocené prvoinstančním orgánem jako přípustné a včasné je odvoláním přípustným a podaným včas, zahajuje jeho

přezkum. V rámci přezkumu ze strany odvolacího orgánu se rozlišuje přezkum obsahu vydaného rozhodnutí, a to jednak z hlediska jeho souladu s právními předpisy (v plném rozsahu), jednak z hlediska jeho „správnosti“ (v rozsahu námitek uvedených v odvolání nebo vyžaduje-li přezkum správnosti veřejný zájem), vedle toho přezkum průběhu řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, a to z hlediska jeho souladu s právními předpisy (v plném rozsahu, ovšem s výjimkou nepodstatných procesních vad).³⁴

2.1.9 Lhůta pro rozhodnutí o odvolání

Pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení platí stejné lhůty, jako pro správní řízení prvoinstanční (viz § 71 správního řádu). Obecná lhůta pro rozhodnutí o odvolání tak činí třicet dnů. Jedná se o lhůtu svým charakterem pořádkovou, její nedodržení nemá v zásadě bezprostřední vliv na práva účastníků řízení, resp. práva či povinnosti, o kterých je v řízení rozhodováno.³⁵ Odvolacímu orgánu začíná běžet dnem předání spisu (nebo jeho části). V řízení vedeném odvolacím orgánem může nastat skutečnost, kdy lhůta nepoběží:

- řízení je přerušeno z důvodů podle § 64 správního řádu
- z důvodu posuzování zákonnosti závazného stanoviska postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu

Na ochranu proti nečinnosti odvolacího orgánu, pokud nerozhodne ve stanovené lhůtě, je možné použít právní prostředek ochrany proti nečinnosti (podle § 80 správního řádu).

2.1.10 Rozhodnutí o odvolání

„Po provedeném řízení odvolávací orgán může rozhodnout tak, že:

- odvolání zamítne z důvodu, že je nepřijatelné, nebo že nebylo podáno včas,
- odvolání nevyhoví a rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdí,
- rozhodnutí zruší nebo změní,

³⁴ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-807-2731-664.s. 758.

³⁵ „Tato lhůta je však pouze pořádková, což znamená, že nemá bezprostřední vliv na práva účastníků řízení. I když tedy v daném případě žalovaný od předložení odvolání se spisem o něm rozhodl až za více než rok, nemohlo mít toto porušení ustanovení o řízení vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé“ (Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2003, sp.zn.6A 177/2002).

- napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k novému projednání a rozhodnutí orgánu prvního stupně.³⁶

2.2 Rozklad

2.2.1 Pojem a předmět

Rozklad (viz příloha č. VI – § 152 SpŘ Rozklad) je řádný opravný prostředek ve správním řízení proti rozhodnutím ústředních orgánů, vydaným v prvním stupni. Jedná se o opravný prostředek, kterým se může účastník správního řízení, v podstatě za stejných podmínek jako u odvolání, bránit proti nepravomocnému rozhodnutí vydanému ústředním správním úřadem, popř. samotným ministrem nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu než ministerstva, a který má povahu rozhodnutí prvoinstančního. Tento opravný prostředek upravuje § 152 správního řádu.³⁷ O rozkladu proti rozhodnutí, které vydal ústřední orgán, přímo ministr nebo vedoucí jiného ústředního orgánu, rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního orgánu na základě návrhu rozkladové komise. Její doporučení však není závazné.

2.2.2 Rozkladová komise

Rozkladová komise je poradním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního orgánu, jejíž zřízení pro rozkladová řízení jsou převážně stálá (i když zákon nevyklučuje zřízení ad hoc). Komise má pět členů, jejího předsedu a ostatní členy jmenuje ministr nebo vedoucí jiného ústředního orgánu. Jak u rozkladové komise, tak i u senátu zákon stanoví požadavek, aby většinu jejích členů tvořili odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního orgánu, proti jehož rozhodnutím je podán rozklad. Na rozdíl od odvolání, ustanovení o vyloučení úředních osob pro podjatost (§ 14 odst. 6 správního řádu) není v případě řízení o rozkladu aplikováno na osoby, které o rozkladu rozhodují.

2.2.3 Účinky rozkladu

Rozklad má, stejně jako u odvolání, suspenzivní účinek. Devolutivní účinek rozkladu je vyloučen už jenom z postavení orgánu, kterému se podává. Ústřední správní orgán je správním úřadem s celostátní působností, nepodřizuje se žádnému

³⁶ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 5., rozšířené vyd. Praha: Nakl. C.H. Beck, 2003, xxviii, s. 349.

³⁷ ČESKO. § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sběrka zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p152>> [cit. 2012-10-11].

ministerstvu, rozhodovací pravomoc má přímo osoba, která stojí v čele ústředního orgánu nebo ministerstva. Aby platila zásada dvojinstančnosti, musí existovat odvolací prostředek i proti rozhodnutí ústředních správních orgánů. V tomto případě zákon do funkce nadřízeného ústředního orgánu jmenuje vedoucího příslušného správního úřadu. Správní řízení tak probíhá v obou stupních v rámci jednoho správního úřadu, „neboť osoba stojící v jeho čele je ‚pouze‘ orgánem funkčně příslušným v rámci tohoto správního úřadu.“³⁸ Ministr nebo vedoucí ústředního správního úřadu může na základě návrhu rozkladové komise rozhodnutí potvrdit, zrušit nebo změnit. Přičemž zrušit nebo změnit rozhodnutí je možné jen tehdy, pokud se tím plně vyhovuje rozkladu a nemůže tím být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže by s tím souhlasili všichni, kterých se to týká.

2.2.4 Lhůty v řízení o odvolání

Podle J. Vedrala aplikovatelnost některých ustanovení hlavy VIII části druhé, která se vztahují na odvolání, nemusí být zcela nesporná. To se týká například lhůty pro předání věci odvolacímu orgánu. V řízení o rozkladu orgán, který napadené rozhodnutí vydal a orgán, který o rozkladu rozhoduje, je tímtéž orgánem, rozdíl je pouze v tom, kdo pak funkčně v rámci tohoto orgánu rozhoduje. Proto 30 denní lhůta pro předložení rozkladu k rozhodnutí nemůže běžet jako u odvolacího řízení. Ale „ona 30denní lhůta, stanovena nyní v § 88 odst. 1 věta první správního řádu (Neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87 SprŘ, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání.)³⁹ není určena k tomu, aby po tuto dobu putovalo odvolání spolu se správním spisem k odvolacímu orgánu, ale k úkonům správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, podle ustanovení § 86 SprŘ, a případně § 87 SprŘ. S ohledem na smysl a účel § 88 odst. 1 SprŘ ve spojení zejména s § 86 SprŘ, jakož i s ohledem na charakter jednání rozkladové komise, lze mít za to, že lhůta pro rozhodnutí o rozkladu podle § 90 odst. 6 správního řádu začíná běžet až dnem, kdy byl správní spis spolu se stanoviskem ‚prvoinstančního správního orgánu‘ předán k rozhodnutí osobě, stojící v čele ústředního správního úřadu.“⁴⁰ Jenže to se týká případů, kdy je účastníkem řízení

³⁸ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 1188.

³⁹ ČESKO. § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sbíрка zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p87>> [cit. 2012-07-01].

⁴⁰ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 1201.

jedna osoba. V případě, kdy je účastníků řízení více, musí odvolací orgán, v tomto případě ústřední správní orgán, zaslat rozklad všem, aby se případně mohli k němu vyjádřit, k čemuž slouží zmiňovaná 30denní lhůta ode dne doručení rozkladu. Tato lhůta je na vyjádření účastníků k podanému odvolání, a tedy lhůta o rozkladu nemůže běžet v okamžiku, kdy se teprve účastníci vyjadřují. Některé odlišnosti můžeme dále nalézt ve zvláštních zákonech. „Objevuje se např. jiná, vesměs delší lhůta pro vydání rozhodnutí o rozkladu, než je obecná třicetidenní lhůta. Tak je tomu podle zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů, kde má Bankovní rada České národní banky rozhodnout o rozkladu do 60 dnů ode dne doručení rozkladu nebo jeho doplnění. 14) Zákon o ochranných známkách (zákon č. 441/2003 Sb.) umožňuje podat rozklad proti rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví v jednoměsíční lhůtě, přičemž se rozklad považuje za podaný až po zaplacení správního poplatku. Podle zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, je zcela vyloučeno podat proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR ve věci dočasné ochrany rozklad.“⁴¹

2.3 Odpor proti příkazu

2.3.1 Příkaz

Zvláštní, zjednodušenou formou správního řízení je příkazní řízení. Jak uvádí Josef Vedral, „příkazní řízení je zvláštní (zjednodušenou) formou správního řízení, včetně specifického opravného prostředku (odporu), a příkaz vydávaný v tomto řízení je zvláštním typem rozhodnutí ve věci podle § 67 odst. 1 správního řádu, tedy takového, kterým se rozhoduje o předmětu řízení.“⁴² Správní orgán ukládá povinnost v řízení vedeném z moci úřední a taktéž povinnost v řízení sporném. Povinnost formou písemného příkazu může správní orgán vydat, pokládá-li skutkové zjištění za postačující. Příkaz podle § 150 správního řádu v řízení z moci úřední se vydává především při ukládání sankce za správní delikty nebo v řízeních, která navazují na výkon kontroly, v nichž se nařizuje nápravné opatření. Zkrácené řízení může například provést Česká inspekce životního prostředí, která na základě protokolu o výsledcích kontroly (pořízeného v souladu se zvláštním zákonem) může uložit pokutu oprávněné osobě. Podstatným znakem příkazního řízení je jednodušší rozsah zjišťování podkladu

⁴¹ MATES, Pavel. Řízení o rozkladu. Hospodářské Noviny IHNE D: právní rádce [online]. 2007, roč. 2007 [cit. 2012-11-29]. Dostupné z: http://pravnicaradce.ihned.cz/2-21660640-F00000_d-cb

⁴² VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 1166.

pro rozhodnutí. Podkladem pro vydání příkazu „může být kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona tímž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení na kontrolní zjišťování“⁴³

Předpokladem pro vydání příkazu správním orgánem je existence dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Tady „záleží do značné míry na subjektivním přesvědčení správního orgánu, konkrétně příslušné oprávněné úřední osoby, popř. oprávněných úředních osob, jež příkazní řízení vedou, o tom, že skutkové zjištění, na jehož základě má být příkaz vydán, je dostatečné.“⁴⁴ Vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení, a to jen v případě řízení z moci úřední, na rozdíl od sporného řízení, které se zahajuje podáním návrhu. Příkaz musí mít písemnou formu a musí obsahovat všechny náležitosti rozhodnutí – jak formální, tak i obsahové.

V případě ukládání povinnosti v řízení sporném se nejedná o ukládání nové povinnosti, ale především o splnění povinnosti, která vyplývá z právního vztahu mezi odpůrcem a navrhovatelem a kde jsou předmětem sporu vzájemná práva a povinnosti. Příkladem takového sporného řízení může být uložení povinnosti uhradit dlužné plnění z veřejnoprávní smlouvy.

Jak se zmiňuje Josef Vedral, „otázkou zůstává, zda by bylo možné prostřednictvím příkazu někomu odejmout nebo zrušit právo, jak se v případě řízení z moci úřední obecně předpokládá.“⁴⁵ Vydat takový příkaz by zřejmě bylo možné jen tehdy, pokud by obstála argumentace, podle níž odnětí práva (například oprávnění k výkonu nějaké činnosti) ve skutečnosti znamená uložení povinnosti toto oprávnění dále nevykonávat.“⁴⁶

2.3.2 Odpor proti příkazu

Opravným prostředkem proti příkazu je odpor (viz příloha č. VII – § 150 SpŘ Příkaz). Odpor proti příkazu je zvláštní druh opravného prostředku, kterým lze napadnout jen některá správní rozhodnutí, a to taková, která jsou vydávána v příkazním řízení. Podat odpor proti příkazu může pouze ten, komu se v něm ukládá povinnost.

⁴³ ČESKO. § 150 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sběrka zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p150-2>> [cit. 2012-09-01].

⁴⁴ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 1167.

⁴⁵ ČESKO. § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sběrka zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p27-1-b>> [cit. 2012-09-03].

⁴⁶ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 1166.

Lhůta pro podání odporu je 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Pro podání odporu zákon nestanoví nějaké zvláštní požadavky, postačí, aby splňoval základní požadavky na podání.⁴⁷ Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Jestliže odpor byl podán včas, příkaz se ze zákona ruší, aniž by byl přezkoumáván. Potom se v řízení pokračuje standardním způsobem a lhůta pro vydání rozhodnutí začíná běžet dnem, kdy odpor správnímu orgánu došel. Jestliže lhůta pro podání odporu uplynula, neboli odpor podán nebyl, příkaz se stává pravomocným a vykonatelným.

2.4 Námitky v exekučním řízení.

Námitky (viz příloha č. VIII – § 117 SpŘ Námitky) proti exekučním usnesením nesplňují předpoklady pro zařazení do kategorie řádných či mimořádných opravných prostředků. Námitky, až na zákonné výjimky, nemají odkladný účinek. O námitkách rozhoduje orgán zajišťující samotný výkon rozhodnutí ve věci.

2.4.1 Pojem „exekuční řízení“

„Exekucí se rozumí faktické uskutečnění určitého práva na plnění, jež bylo oprávněnému přiznáno vykonatelným rozhodnutím soudu, popř. jiného státního orgánu, ale nebylo povinnou stranou poskytnuto dobrovolně, proto musí být prosazeno donucujícími prostředky.“⁴⁸ Správní exekucí v širším pojetí se rozumí řízení, jehož cílem je nucený výkon správního rozhodnutí. Tato rozhodnutí mohou být vadná a taktéž úkony exekučních orgánů nemusí být bezchybné. Zákon proto poskytuje účastníkům prostředky, kterými se mohou domáhat nápravy pochybení exekučního správního orgánu. K tomuto účelu slouží námitky jako zvláštní prostředek ochrany adresátů proti působení orgánů veřejné správy v procesu správní exekuce.

2.4.2 Pojem a předmět námitek

„Proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat, může povinný nebo jiná osoba, které z tohoto úkonu vyplývá povinnost, podat námitky.“⁴⁹ Námitky, jako opravný prostředek svého druhu, je možné uplatnit např. proti exekuční výzvě, exekučnímu příkazu a proti usnesením o odložení, přerušení nebo zastavení exekuce. Vždy ovšem jen tehdy, nelze-li se proti těmto usnesením nebo jiným úkonům odvolat.

⁴⁷ Srov. § 37 SŘ.

⁴⁸ HENDRYCH, Dušan. Právní slovník: komentář. 2., rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, xx, s. 531.

⁴⁹ ČESKO. § 117 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sbirka zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p117-1>> [cit. 2012-10-21].

V odborné literatuře není jednotný pohled na námitky jakožto na opravný prostředek řádný, nebo mimořádný. Například Josef Vedral ve svém Komentáři ke Správnímu řádu označuje námitky jako opravný prostředek svého druhu,⁵⁰ JUDr. Radek Ondruš jej ale označuje jako řádný opravný prostředek.⁵¹ Tato neshoda je způsobena rozdílným pohledem na to, zda námitky jsou směřované proti usnesením pravomocným, nebo ještě nepravomocným.

Ve správním řádu není uvedeno, zda usnesení exekučního orgánu, proti kterým je možno podat námitky, nabývají právní moci tehdy, nelze-li proti nim námitky již podat, tak jak to správní řád činí v případě odvolání či odporu proti příkazu. Tím se nabízí dva pohledy na věc.

Pokud na exekuční usnesení budeme hledět jako na usnesení oznamované podle § 73 správního řádu (Nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání).⁵² nabývá exekuční usnesení právní moci již vyhlášením. Tudíž námitky budou podávány proti usnesení již pravomocnému, a můžeme je proto považovat za opravné prostředky mimořádné.

Za řádný opravný prostředek by teoreticky mohly být námitky považovány v případě, že byly podány ještě před vyhlášením exekučního usnesení.

Dále, pokud budeme aplikovat § 76 odst. 1 správního řádu (Usnesení, které se oznamuje podle § 72 SprŘ, nabývá právní moci, bylo-li oznámeno a nelze-li proti němu podat odvolání.), tzn. že v právní moci je takové usnesení exekučního orgánu, které bylo oznámeno a nelze proti němu podat námitku. „To by mělo za následek, že usnesení exekučního orgánu by nenabývalo právní moci do doby rozhodnutí o poslední přípustné námitce nebo až do vykonání usnesení, takže např. exekuční příkaz by mohl být po celou dobu správní exekuce pouze předběžně vykonatelný a právní moci by nabyl kuriózně až s jejím ukončením.“⁵³

2.4.3 Podání námitek

Námitka je úkonem, který směřuje vůči správnímu orgánu a musí mít formu stanovenou zákonem. Musí být jasno, kdo námitku podává, které věci se týká a co se jí

⁵⁰ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 946.

⁵¹ ONDRUŠ, Radek. Správní řád: komentář. Praha: Linde, 2003, s. 633.

⁵² ČESKO. § 73 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sběrka zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p73>> [cit. 2012-07-01].

⁵³ KRÁLIK, Jan. Opravné prostředky ve správním řízení. Brno, 2007. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/74723/pravf_m/. Diplomová práce. Masaryková univerzita. s.118.

navrhuje. Pokud námitka má formální vady, správní orgán vyzve toho, kdo námitku podal, k nápravě a poskytne k tomu lhůtu nebo pomůže tyto vady/u odstranit. Pro podání námítky není žádná lhůta, ale námitky nelze podat, pokud exekuční úkon byl proveden nebo usnesení již bylo vykonáno (§ 117 odst. 2 SprŘ).

2.4.4 Účinky námitek

O námitkách rozhoduje orgán, který napadené rozhodnutí vydal, námitky proti usnesení exekučního orgánu tedy nemají devolutivní účinek. Námitky mají odkladný účinek pouze v zákonem stanovených případech (§ 117 odst. 3 SprŘ). Vyloučení odkladného účinku je dáno samotným účelem exekučního řízení – nejrychlejším splněním povinnosti, která vyplývá z exekučního titulu. „Zákonodárce omezil odkladný účinek námitek pouze na případy, kdy by podle něj došlo k nevratné či nenahraditelné újmě na právech účastníka, jenž námitky podal.“⁵⁴ V těchto případech se exekuční řízení přerušuje a výkon rozhodnutí se odloží do doby, kdy bude rozhodnuto o uvedených námitkách.

F. Korbel uvádí, že význam námitek ve správní exekuci je poměrně malý. Zdůvodňuje to tím, že námitky, jako specifický opravný prostředek, nemají, až na výjimky, odkladný účinek, není zabezpečena úplná nestrannost (o námitkách rozhoduje orgán, který napadené exekuční usnesení vydal) a nelze se odvolat proti rozhodnutí o nich.⁵⁵

⁵⁴ ONDRUŠ, Radek. Správní řád: komentář. Praha: Linde, 2003, s. 634.

⁵⁵ ČERNÝ, Pavel. Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde, 2006, s. 310.

3 Mimořádné opravné prostředky

3.1 Obnova řízení

3.1.1 Pojem a předmět

Obnova řízení (viz příloha č. IX – § 100 SpŘ Obnova řízení) je jediný formální opravný prostředek, který může účastník řízení využít po nabytí právní moci vydaného rozhodnutí. „Obnova řízení je svou podstatou *mimořádný opravný prostředek* směřující proti pravomocným rozhodnutím vykazujícím nedostatky ve zjištění skutečného stavu věci, nebo spojeným s některými jmenovitými překážkovými právními skutečnostmi“⁵⁶

Obnova řízení má dvě stadia:

- řízení o povolení obnovy správním orgánem (*judicium rescindens*)
- nové řízení o věci (*judicium rescissorium*)

Podle správního řádu se řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím na žádost účastníka řízení obnoví, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení, a účastník, jemuž jsou ku prospěchu, je nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se uplatněné důkazy ukázaly nepravdivými.⁵⁷ Neznamená to však, že každá taková skutečnost nebo důkaz může být důvodem k obnově řízení. Rozhodujícím je to, zda taková skutečnost mohla vyvolat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodnutí. Toto je předmětem rozhodnutí o povolení obnovy řízení. Ale ani v případě, že bude vydáno rozhodnutí o obnově řízení, neznamená to automaticky, že nové skutečnosti nebo důkazy, které vyšly najevo, odůvodní jiné řešení otázky – to se zjistí teprve v novém řízení.

3.1.2 Řízení o povolení (nařízení) obnovy

Základní podmínkou pro zahájení obnovy řízení je zakončení původního řízení pravomocným rozhodnutím. O povolení nebo nařízení obnovy řízení rozhoduje správní orgán, který o věci rozhodl v posledním stupni. Podat žádost o obnovu řízení může účastník původního řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval. Musí tak učinit ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se o důvodech podstatných pro obnovu řízení dozvěděl, přitom však nejpozději v objektivní lhůtě 3 let ode dne nabytí právní

⁵⁶ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní, 2. vydání. PLZEN: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 264.

⁵⁷ Srov. § 100 odst. 1 SŘ.

moci rozhodnutí. Obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení.

Dalším důvodem pro zahájení obnovy řízení je to, že účastník řízení nemohl nové skutečnosti nebo důkazy pro obnovu uplatnit v odvolacím řízení. Tady platí podmínka, aby tyto skutečnosti existovaly v době, kdy původní řízení ještě probíhalo. *Důvodem pro povolení obnovy řízení nemohou být skutečnosti, které nastaly až po skončení původního řízení.*⁵⁸ Je jedno, zda odvolací řízení již proběhlo a důvod nebyl uplatněn, nebo odvolání nebylo vůbec podáno.

Podnět k zahájení obnovy řízení z moci úřední může správní orgán získat jak od účastníka řízení, tak i od jiného správního orgánu, anebo i z vlastní úřední činnosti a od jiných fyzických a právnických osob. O obnově řízení také může rozhodnout z moci úřední správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, a to za podmínek:

- je-li dán některý z důvodů, pro který může návrh na obnovu řízení podat účastník řízení,
- pokud je na novém řízení veřejný zájem.

Podmínka veřejného zájmu nemusí být splněna, jestliže správní orgán zjistí, že původního rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem.

Lhůty podání návrhu na obnovu řízení se dělí na subjektivní a objektivní. Subjektivní lhůta pro podání návrhu na obnovu řízení má délku tři měsíců a začíná běžet dnem, kdy se účastník řízení dozvěděl o skutečnostech, které jsou podle něho důvodem k obnově řízení. Tato lhůta se vztahuje pouze na účastníky řízení, nikoliv na postup správního orgánu, který může obnovu řízení nařídit kdykoliv v průběhu lhůty objektivní. Objektivní tříletá lhůta je shodná jak pro správní orgán, tak i pro účastníky řízení a počítá se ode dne, kdy napadené rozhodnutí nabylo právní moci. V této lhůtě správní orgán musí rozhodnout.

3.1.3 Rozhodnutí o povolení (nařízení) obnovy

Rozhodnutí o obnově řízení je svou povahou rozhodnutím prvoinstančním, lze tedy proti němu podat odvolání, respektive podat rozklad. Žádost o obnovu řízení má odkladný účinek v případech, kdy účastníkům anebo veřejnému zájmu hrozí vážná újma. „Z právní povahy takového rozhodnutí vyplývá a právní úprava to vysloveně

⁵⁸ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 25. 2. 2004, sp. zn. 22 Cdo 2347/2003.

podtrhuje, že toto rozhodnutí má suspenzivní účinek ve vztahu k obsahu napadeného rozhodnutí za předpokladu, že napadené rozhodnutí dosud ještě nebylo vykonáno⁵⁹

Rozhodnutím o povolení nebo nařízení obnovy řízení se původní napadené rozhodnutí neruší, pouze se obnovuje řízení, během kterého k takovým změnám nebo i zrušení dojít může. Jestliže správní orgán dojde k závěru, že „ačkoliv důvod obnovy řízení je naplněn, byla by újma, která by jeho změnou nebo zrušením vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, potom řízení o povolení obnovy zastaví.“⁶⁰

3.1.4 Nové řízení a nové rozhodnutí ve věci

Po povolení obnovy řízení následuje druhá fáze, kterou je provedení nového řízení. Nové řízení provádí orgán, jehož rozhodnutí se důvod obnovy týká. Jestliže důvodem obnovy řízení je rozhodnutí prvního a druhého stupně, provádí nové řízení orgán prvního stupně. Nové řízení se provádí podle ustanovení použitelných pro řízení v prvním stupni s tím, že správní orgán šetří práva účastníka nabyté v dobré víře. V novém řízení správní orgán může využít podklady původního rozhodnutí. Meritorním rozhodnutím se původní rozhodnutí v úvodním (obnovovaném) řízení ze zákona ruší. Proti tomuto rozhodnutí může být podán řádný opravný prostředek.

3.2 Nové rozhodnutí a nové řízení

Správní řád upravuje také možnost nového řízení a nového rozhodnutí ve věci, aniž by se jednalo o případ řízení a nového rozhodnutí po obnově řízení. Nové rozhodnutí má některé shodné rysy s rozhodnutím vydávaným ve druhém stádiu obnovy řízení, ale je plně způsobilé obstát samo o sobě. Nové rozhodnutí svým charakterem nenapravuje již přijaté rozhodnutí, ale znovu posuzuje již pravomocně rozhodnuté věci. Tím pádem nepatří mezi opravné prostředky, mezi opravné prostředky, konkrétně k obnově řízení, je zařazeno, protože má společné znaky jak z procedurálního hlediska, tak i z hlediska právních účinků. Jde o institut, který v zákonem taxativně stanovených případech umožňuje zásadu non bus in idem.

⁵⁹ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní, 2. vydání. PLZEN: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 267.

⁶⁰ Tamt., s. 267.

Nové rozhodnutí podle § 101 SprŘ⁶¹ úvodní rozhodnutí neruší, ale brání vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům původního rozhodnutí.

3.3 Přezkumné řízení

3.3.1 Pojem a předmět

Dalším, zřejmě nejrozšířenějším způsobem nápravy pravomocného nezákonného správního rozhodnutí je tzv. přezkumné řízení (viz příloha č. X. – § 94 SpŘ Přezkumné řízení). Tento způsob nápravy je relativně jednoduchý a nenáročný, což je důvodem jeho častého využití. V tomto řízení správní orgán přezkoumává rozhodnutí, jestliže existují důvodné pochybnosti, že je toto rozhodnutí v souladu s právními předpisy. Jedná se o mimořádný opravný prostředek, neboť se v tomto případě napravuje již pravomocné rozhodnutí.

Předmětem přezkumného řízení nejsou jen „meritorní rozhodnutí ve věci samé, ale veškerá správní rozhodnutí, vydaná v rámci správního řízení, včetně rozhodnutí procesní povahy.“⁶² Objektem přezkumného řízení je vždy rozhodnutí konečné, není podmínkou, aby byly vyčerpány řádné opravné prostředky. V praxi to znamená, že v přezkumném řízení mohou být přezkoumávány jak rozhodnutí orgánu prvního stupně, proti kterým nebyly použity řádné opravné prostředky, tak i pravomocná rozhodnutí odvolacího orgánu.

Správní zákon neumožňuje zahájení přezkumného řízení všech rozhodnutí, která jsou v rozporu s právními předpisy. Při přezkumu rozhodnutí, která jsou v rozporu s právními předpisy, se mají, jak se zmiňuje Dušan Hendrych, respektovat dva požadavky:

- aby každé rozhodnutí, které je v rozporu s právními předpisy, bylo pokud možno zrušeno nebo změněno

⁶¹ Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže

a) je to nezbytné při postupu podle § 41 odst. 6 věty druhé,

b) novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta,

c) nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech; zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůty ke splnění povinnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li tuto možnost zákon,

d) rozhodnutí ve věci bylo zrušeno jiným orgánem veřejné moci podle zvláštního zákona, nebo

e) tak stanoví zvláštní zákon.

⁶² ONDRUŠ, Radek. Správní řád: komentář. Praha: Linde, 2003 s. 571.

- požadavek právní jistoty a ochrana práv nabytých v dobré víře, který vyžaduje přísnou regulaci zákonem zásahy do již pravomocných rozhodnutí. V tomto případě dobrá víra převyšuje zájem nad souladu se zákonem, resp. právními předpisy.⁶³

V přezkumném řízení lze tedy napravit pravomocná rozhodnutí, která jsou v rozporu se zákonem nebo právním předpisem, ale nelze přezkoumat věcně nesprávná rozhodnutí, pokud nejsou v rozporu se zákonem.

3.3.2 Přezkoumání správních rozhodnutí

Přezkumné řízení se zahajuje výlučně z moci úřední, tzn. že účastník sám na něj nemá právní nárok. Účastník může dát pouze podnět správnímu orgánu a správní orgán rozhodne, zda tomuto podnětu vyhoví, či nikoliv⁶⁴. Podnět na zahájení přezkumného řízení může vycházet také od jiných správních orgánů a rovněž z vlastní kontrolní nebo dohlížecí činnosti. Proto Josef Vedral ve svém komentáři přezkumné řízení (vlastně i obnovu řízení) řadí spíše k prostředkům dozorčím: „Přezkumné řízení je správním řízením vedeným z moci úřední (§ 46 správního řadu), a jeho zahájení tak není (na rozdíl od odvolacího řízení) v divizích účastníkům řízení, proto nejde o mimořádný opravný prostředek“.⁶⁵ Skulová se taktéž přiklání ke klasifikaci přezkumného řízení jako dozorčího prostředku⁶⁶. Jiní odborníci, například Radek Ondruš,⁶⁷ řadí přezkumné řízení k mimořádným opravným prostředkům.

K přezkoumání rozhodnutí je příslušný správní orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený tomu orgánu, který rozhodnutí vydal a řízení zahajuje ex officio. Tady se projevuje zásada dvojinstančnosti. Správní orgán v přezkumném řízení postupuje ve dvou etapách. V první etapě správní orgán posuzuje přípustnost předmětu řízení, a to zda jsou důvodné pochybnosti daného rozhodnutí v souladu s právními předpisy. Pokud správní orgán neshledá důvody pro zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost podateli formou *sdělení o nezahájení přezkumného řízení* podle § 94 odst. 1 SprŘ.

⁶³ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 5., rozšířené vyd. Praha: Nakl. C.H. Beck, 2003, xxviii, s. 353.

⁶⁴ Z rozsudku NSS 9 As 27/2012 – 14:“ Přezkumným řízením se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval již v minulosti. To je svou povahou dozorčím, nikoliv opravným prostředkem. Tomu odpovídá, že účastník předchozího řízení může pouze podat podnět k jeho zahájení, na samotné jeho zahájení však nemá právní nárok. Zda přezkumné řízení bude skutečně zahájeno, tedy závisí na úvaze příslušného správního orgánu“.

⁶⁵ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 801.

⁶⁶ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní, 2. vydání. PLZEN: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, .s. 255.

⁶⁷ ONDRUŠ, Radek. Správní řád: komentář. Praha: Linde, 2003, s. 571.

Takové oznámení úřadu není rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního,⁶⁸ a proto je takový úkon vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví. Toto potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu: „*Dospěje-li správní orgán k závěru, že důvod pro přezkoumání napadeného správního rozhodnutí chybí, vyrozumí podatele o tom, že neshledal důvod pro zahájení přezkumného řízení. O takovém zjištění však správní orgán nevydává rozhodnutí, pouze podateli tuto skutečnost s uvedením důvodu do 30 dnů sdělí (§ 94 odst. 1 správního řádu). Sdělení žalovaného proto nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., proti kterému by bylo lze podat správní žalobu, tj. nejde o rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti.*“⁶⁹ Jestliže dojde k pozitivnímu závěru, zahajuje přezkumné řízení. Lhůta zahájení přezkumného řízení je stanovena dva měsíce ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení řízení, a objektivní lhůta jeden rok od právní moci rozhodnutí ve věci.

Pokud správní orgán zjistí, že projednávání rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, dané rozhodnutí zruší nebo změní. Oproti odvolacímu řízení se soulad rozhodnutí se zákonem posuzuje v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době přezkoumání. Při změně nebo zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správní orgán má dbát na to, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena. Dále je přezkum vyloučen u rozhodnutí, kterými „účastníkovi byl dán souhlas k občanskoprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu, nebo kterým bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu občana, jestliže účastník nabyl práv v dobré víře. Jedná se o stejný okruh rozhodnutí, u kterých není přípustná obnova řízení.“⁷⁰

V přezkumném řízení se pak posuzuje soulad se zákonem přezkoumávaného rozhodnutí jak po stránce hmotné, tak i procesní. Jestliže rozhodnutí má jen takové vady, které nemají zásadní vliv na soulad rozhodnutí se zákonem, k takovým vadám se nepřihlíží.

3.3.3 Zkrácené přezkumné řízení

V zájmu procesní ekonomie zákon připouští tzv. *zkrácené přezkumné řízení* v případě, že jsou splněny stanovené podmínky pro přezkumné řízení a není třeba vyjádření ostatních účastníků.

⁶⁸ ČESKO. § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In Sběrka zákonů ČR, ročník 2002, částka 61. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150#p65>> [cit. 2012-11-26].

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.11.2011, š.j. 1 As 100/2011 - 43.

⁷⁰ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 5., rozšířené vyd. Praha: Nakl. C.H. Beck, 2003, xxviii, s. 585.

Zkrácené přezkumné řízení může provádět jak orgán, který napadené rozhodnutí vydal, tak i orgán jemu nadřízený. Ačkoliv správní zákon říká, že správní orgán zkrácené přezkumné řízení provést *může*, ve skutečnosti by ho, v zájmu ekonomie, *měl by* provést vždy, pokud jsou k tomu důvody.

Ve zkráceném přezkumném řízení se neprovádí dokazování – pokud by právní orgán prováděl dokazování, pak by se zkrácené přezkumné řízení podobalo standardnímu. Zkrácené přezkumné řízení se, na rozdíl od standardního přezkumného řízení, zahajuje rozhodnutím, které je prvním a také jediným úkonem správního orgánu v přezkumném řízení.

4 Prostředky soudní ochrany

4.1 Přezkum správními soudy

4.1.1 Pojem a předmět

Dalším prostředkem nápravy, ať už pravomocných nebo nepravomocných rozhodnutí správních orgánů, je jejich přezkum správními soudy. Obecně lze říci, že žaloba, vzhledem k jejímu charakteru, je specifickým typem mimořádného opravného prostředku, kterým se lze v určitých případech domáhat zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo prohlášení jeho nicotnosti. „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“⁷¹ Předpokladem pro uplatnění přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků. Toto potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65.⁷²

Právo každého domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu je zakotveno v Listině základních práv a svobod a Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Správní soudnictví se řídí především soudním řádem správním (zákon č.150/2002 Sb.) a podpůrně občanským soudním řádem (zákon č. 99/1963). V tomto případě soud neplní úlohu opravné instance, jen poskytuje původní ochranu právům.

Z hlediska organizace ve správním soudnictví rozhodují krajské soudy prostřednictvím specializovaných senátů. Nejvyšší správní soud plní úlohu zajišťování jednoty rozhodování tím, že se usnází na zásadních usneseních a rozhoduje v kasačních případech.

⁷¹ ČESKO. § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In Sběrka zákonů ČR, ročník 2002, částka 61. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150#p65>> [cit. 2012-11-26].

⁷² Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.

„Předmětem soudního přezkumu je zákonnost rozhodnutí správních úřadů, orgánu územní samosprávy, jakož i orgánu zájmové samosprávy a dalších právnických osob, pokud jim zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.“⁷³

Druhy žalob, které mohou být podané k projednávání správnímu soudu:

Žaloba proti rozhodnutím správního orgánu

Tato žaloba je přípustná, pokud účastníkem řízení již byly vyčerpány řádné opravné prostředky. Žaloba se podává v případech, kdy se účastník řízení domnívá, že byl na svém právu zkrácen rozhodnutím správního orgánu. Lhůta pro podání této žaloby běží zpravidla do dvou měsíců ode dne, kdy mu bylo doručeno rozhodnutí o opravném prostředku.

Žaloba proti nečinnosti správního orgánu

Pokud se účastník řízení marně domáhá vydání správního rozhodnutí u správního orgánu a správní orgán zůstává nečinný, může žalovat správní orgán pro nečinnost. I v tomto případě musí být dodržena podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků. Lhůta pro podání žaloby je jeden rok a běží ode dne, kdy žalobce měl obdržet rozhodnutí nebo osvědčení.

Žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu

Tento druh žaloby je odlišný od předchozích tím, že je směřován proti zásahu, nikoliv rozhodnutí, ale i tady musí být dodržena podmínka zkrácení nebo zásahu do práv žalobce. Další podmínkou je, aby zásah nebo jeho důsledky trvaly, nebo hrozí, že trvat budou. Lhůta pro podání této žaloby je stanovena dva měsíce ode dne, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl a nejpozději do dvou let od doby, kdy k němu došlo.

Kompetenční žaloby

Kompetenční žaloby vznikají mezi orgány samosprávy vzájemně nebo mezi orgánem samosprávy a orgánem státní správy v otázkách, kdo má v určité věci vydat rozhodnutí.

Dále správní soudy projednávají žaloby, které se týkají

- řízení ve věcech politických stran a hnutí;
- soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda;

⁷³ ONDRUŠ, Radek. Správní řád: komentář. Praha: Linde, 2003, s. 597.

- řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

4.1.2 Opravné prostředky proti rozhodnutí správních soudů

Opravné prostředky ve správním soudnictví jsou přípustné jen tehdy, stanoví-li to přímo soudní řád správní. Takovými prostředky jsou *kasační stížnost* a *obnova řízení*. Správní soudnictví je budováno jako jednoinstanční. Rozhodnutí krajských soudů jsou konečná a není proti nim možné podat žádný řádný opravný prostředek. Mimořádným opravným prostředkem proti rozhodnutím krajských soudů je kasační stížnost, o které rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání stížnosti se stanoví dva týdny.

Podle § 103 zákona 150/2002 správního řádu může být podána jen z důvodů zde uvedených,⁷⁴ přitom není nutné tyto důvody v kasační stížnosti mít podložené důkazy, mohou být pouze tvrzené. Dokazování je výsledkem kasačního řízení. JUDr. Filip Melzer⁷⁵ dělí důvody pro podání kasační stížnosti do několika skupin:

- nezákonnost soudního rozhodnutí
- vady řízení před správním orgánem či vady náležitostí jeho rozhodnutí
- vady řízení před soudem
- vady náležitostí soudního rozhodnutí

Nezákonnost spočívá v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, jedná se tedy o posouzení nezákonnosti rozhodnutí krajských soudů.

Je-li stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k dalšímu řízení, krajský soud je v tomto řízení vázán právním názorem, který

⁷⁴ Kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené

a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,
 b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost,
 c) zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce,
 d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé,
 e) nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

(2) Ustanovení odstavce 1 se užije přiměřeně také pro důvody kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu o pořádkové pokutě.

⁷⁵ EPRAVO.CZ [online]. 2004 [cit. 2013-01-24]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/duvody-kasacni-stiznosti-podle-103-s-r-s-cast-i-24616.html>

NSS vyslovil. Proti rozhodnutí NSS a řízení o kasační stížnosti nejsou opravné prostředky, výjimkou může být v některých případech návrh na obnovu řízení.

Druhým možným prostředkem ochrany proti rozhodnutím soudu je možná obnova řízení. „Řízení ukončené pravomocným rozsudkem se na návrh účastníka řízení obnoví, jestliže vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez jeho viny nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, popřípadě bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, jestliže výsledek obnoveného řízení může být pro něj příznivější.“⁷⁶

4.2 Ochrana poskytovaná ústavním soudnictvím

Je nutno podotknout, že ústavní stížnost nepředstavuje opravný prostředek, ale že se jedná o specifický prostředek k ochraně ústavně garantovaných základních práv a svobod, a lze ho použít jen v případech zákonem vymezených. Ústavní soud není součástí běžných soudů a plní roli kontroly a ochrany ústavnosti. Právo a povinnost dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů a správních orgánů náleží správnímu soudnictví. Toto potvrzuje i nález Ústavního soudu: „*Ústavnímu soudu nepřísluší posuzovat celkovou zákonnost, či dokonce správnost rozhodnutí, a to včetně jeho odůvodnění. Jeho úkolem je zjistit, zda napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do základních lidských práv a svobod zaručených ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Jinými slovy, ne každá nezákonnost zakládá též protiústavnost, resp. porušení základních práv a svobod zaručených ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy a je důvodem k poskytnutí ochrany před Ústavním soudem.*“⁷⁷

Zákon č.182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, počítá v oblasti přezkoumání rozhodnutí správních orgánů i s možností ústavně-soudního přezkoumání pravomocných rozhodnutí správních orgánů jako orgánů veřejné moci. Jeho kompetence také upravuje Ústava České republiky a patří mezi ně i rozhodování o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod. Podle § 72 zákona č.182/1993 Sb., o ústavním soudu: „ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, pokud tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením

⁷⁶ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní, 2. vydání. PLZEN: Aleš Čeněk,s.r.o., 2012, s. 283.

⁷⁷ Nález Ústavního soudu České republiky (II. senátu) ze dne 25. ledna 1995 sp. zn. II. ÚS 45/94.

nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.“⁷⁸

Účastníkem řízení o ústavní stížnosti je stěžovatel a správní orgán, proti jehož rozhodnutí je stížnost směřována. Podmínkou zahájení řízení o ústavní stížnosti podle § 75 odst. 1 zákona o ústavním soudu⁷⁹ je vyčerpání všech opravných prostředků, které zákon dává k dispozici, s výjimkou obnovy řízení, což potvrzuje usnesení Ústavního soudu ze dne 11. března 2003 sp. zn. IV. ÚS 600/01: „*V případě podání mimořádného opravného prostředku a souběžně podané ústavní stížnosti je ústavní stížnost považována za přípustnou až po rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku s výjimkou rozhodnutí o obnově řízení. Přitom lhůta k podání ústavní stížnosti bude považována za zachovanou i ve vztahu k předchozímu pravomocnému rozhodnutí.*“⁸⁰

Ústavní stížnost se podává ve lhůtě 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním dostupném prostředku ochrany. Ústavní soud projednává věc v plné jurisdikci. Konečným rozhodnutím Ústavního soudu je nález, jímž ústavní stížnosti zcela vyhoví, nebo ústavní stížnost zcela zamítne, anebo jí zčásti vyhoví a zčásti ji zamítne. Nález je konečný.

4.3 Ochrana poskytovaná Evropským soudem pro lidská práva

Domnívám se, že je třeba dále uvést alespoň zmínku o Evropském soudu pro lidská práva (dále ESLP), který může přispět k ochraně práv účastníků správního řízení. Fyzická nebo právnická osoba se může domáhat ochrany svých práv a svobod u Evropského soudu pro lidská práva podáním stížnosti na porušení práv, zakotvených v Úmluvě a v Protokolech. Stížnost může být podána jen proti státům, které podepsaly Úmluvu, případně Protokoly zaručující právo, jehož porušení je předmětem stížnosti. Evropský soud pro lidská práva není odvolací instancí ve vztahu k rozhodnutím národních soudů, podle čl. 35 Úmluvy je jednou z podmínek⁸¹ podání stížnosti ESLP vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků. Nesplnění této podmínky vede k

⁷⁸ ČESKO. § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. In Sběrka zákonů ČR, ročník 1993, částka 46. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182#p72-1-a>> [cit. 2013-03-08].

⁷⁹ ČESKO. § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. In Sběrka zákonů ČR, ročník 1993, částka 46. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182#p75-1>> [cit. 2013-03-08].

⁸⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. března 2003 sp. zn. IV. ÚS 600/01.

⁸¹ Srov. čl. 35. sdělení č. 243/1998 Sb. ÚMLUVA o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-243>> [cit. 2013-03-08].

odmítnutí stížnosti ESLP – „Druhým nejčastějším důvodem je odmítnutí pro nevyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy (34 %).“⁸²

ESLP nemá pravomoci rušit nebo měnit správní rozhodnutí, může jen vydat rozsudek, který je konečný a právně závazný.

⁸² KRATOCHVÍL, Jan Kratochvíl a Lubomír MAJERČÍK. Neviditelná většina: osud českých stížností před ESLP. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 1997, roč. 2011, č. 4. s. 15.

5 Porovnávání opravných prostředků

Dělení opravných prostředků na řádné a mimořádné odráží skutečnost, zda opravný prostředek směřuje proti pravomocnému, nebo nepravomocnému rozhodnutí.

Jak již bylo zmíněno, *řádné opravné prostředky* slouží k přezkumu rozhodnutí, která ještě nenabyla právní moci. Jakmile správní rozhodnutí nabylo právní moci, nelze proti němu řádné opravné prostředky uplatnit. Dalším charakteristickým znakem řádných opravných prostředků je: „Za předpokladu, že byly uplatněny včas, je na přezkoumání řádnými opravnými prostředky napadených správních rozhodnutí právní nárok a povinnost příslušných orgánů potom takto napadená rozhodnutí přezkoumat.“⁸³

U *mimořádných* opravných prostředků, na rozdíl od opravných prostředků řádných, není vždy a ve všech případech jejich uplatnění nárokové. Jsou směřovány vždy proti rozhodnutím pravomocným, tedy proti rozhodnutím, které již nelze napadnout řádnými opravnými prostředky. Dalším rozdílem mezi řádnými a mimořádnými opravnými prostředky je poučení o jejich uplatnění. Poučení o řádném opravném prostředku je zákonem povinné, zatímco v případě možnosti využití mimořádného opravného prostředku si účastník všechny potřebné informace a možnosti musí zjistit sám.

Dalším významným rozdílem je to, že uplatnění mimořádného opravného prostředku nemá na právní moc napadeného rozhodnutí vliv (i když v některých případech může být odložena jeho vykonatelnost – např. hrozí-li vážná újma některému z účastníků nebo veřejnému zájmu) ; oproti tomu uplatnění řádného opravného prostředku vyvolává suspenzivní účinek napadeného rozhodnutí.

5.1 Porovnávání řádných opravných prostředků

5.1.1 Rozklad x odvolání

V zásadě panuje shoda v tom, že rozklad je, zjednodušeně řečeno, mutatis mutandis odvolání. Správní řád tuto skutečnost vyjadřuje v odst. 4 § 152 slovy, že pro řízení o rozkladu platí ustanovení o odvolání, pokud to nevyklučuje povaha věci.⁸⁴ I když se jedná o řádný opravný prostředek, na rozdíl od odvolání je zařazen do části třetí

⁸³ NEDOROST, Libor a Radek ONDRUŠ. Průvodce správním řízením se vzory procesních postupů orgánů veřejné správy. Praha: Linde, 1999, s. 109.

⁸⁴ MATES, Pavel. Řízení o rozkladu. Hospodářské Noviny IHNEDE: právní rádce [online]. 2007, roč. 2007 [cit. 2012-11-29]. Dostupné z: http://pravniciradce.ihned.cz/2-21660640-F00000_d-cb.

správního řádu, která upravuje zvláštní ustanovení o správním řízení, což samo o sobě naznačuje jeho určitá specifika.

Společné rysy

V porovnání s odvoláním má rozklad jak společné, tak i rozdílné rysy. V zásadě mají odvolání a rozklad společnou odvolací lhůtu podání (15 denní lhůta). Dále mezi společné rysy patří suspenzivní účinek. Na jeho základě, jinak řečeno, odkladného účinku rozhodnutí nenabývá právní moci, a nemůže být tedy ani vykonatelné. Mezi další společné znaky lze řadit náležitosti opravných prostředků, dále mají společné také subjekty, které jsou oprávněny podat uvedené řádné opravné prostředky.

Odlišné rysy

Výrazným rozdílem obou řádných opravných prostředků je *devolutivní* účinek odvolání, který je u rozkladu vyloučen. Tím, že fakticky neexistuje vyšší instančně nadřízený organ státní správy, nemůže být rozklad projednáván dvouinstančně, nemá tedy devolutivní účinek. „Rozklad, který ve správním řízení plní stejnou funkci a účel jako u odvolání, se tedy od odvolání liší svým názvem, vyjadřujícím skutečnost, že se tímto opravným prostředkem snaží účastník správního řízení ‚rozložit, zvrátit‘ vydané rozhodnutí, ale zejména tím, že pro faktickou neexistenci vyššího instančně nadřízeného orgánu státní správy nemůže být projednáván dvouinstančně a rozhodování o něm přísluší opět ústřednímu orgánu státní správy, aniž by se přitom jednalo o tzv. autoremeduru.“⁸⁵

I když o rozkladu platí přiměřené využití ustanovení správního řádu o odvolacím řízení, neplatí to absolutně. Jak uvádí J. Vedral ve svém Komentáři ke Správnímu řádu: „základní odlišnost rozkladového řízení od řízení odvolacího je zvláštní úprava příslušnosti k rozhodování o rozkladu (§ 152 odst. 1 a 2 SprŘ), včetně institutu rozkladové komise. Se zvláštní úpravou této příslušnosti souvisí i to, že se v řízení o rozkladu neuplatňují na osoby, které o rozkladu rozhodují, ustanovení o vyloučení úředních osob pro podjatost (§ 14 odst.6 SprŘ). Další odchylky spočívají jednak v tom, že rozhodnutí o rozkladu se (obligatorně) přijímají na základě návrhu rozkladové

⁸⁵ NEDOROST, Libor. K problematice odvolání a rozkladu podle správního řádu. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 1997, roč. 1997, č. 3, s. 20.

komise (odst. 3), jednak v poněkud odlišném pojetí možných způsobů rozhodnutí o rozkladu (odst. 5) ve vztahu k § 90 odst. 1 správního řádu.⁸⁶

5.1.2 Odpor x odvolání

Podáním odporu jako opravného prostředku se lze bránit *příkazu* vydanému ve zkráceném příkazném řízení. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje, nemá tedy oproti odvolání ani suspenzivní, ani devolutivní účinek. Také, na rozdíl od odvolání, není přípustné zpětvzetí odporu.⁸⁷

Dále odpor, na rozdíl od odvolání, nemusí být odůvodněn, stačí jen uvést příkaz, proti kterému se podává. Stejně jako u odvolání se posuzuje obsah, ne forma, může být tedy označen navrhovatelem i jinak, jen musí být patrné, proti čemu směřuje. Odpor, na rozdíl od odvolání, nemůže být také směřován jen k části rozhodnutí nebo jednotlivému výroku, nýbrž vždy jen k celému příkazu, i kdyby odpor byl vysloveně směřován jenom k části příkazu. „Částečným zrušením odporu by vznikla složitá situace, neboť v části odporu by byl odpor pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, kdežto v části by muselo pokračovat správní řízení.“⁸⁸

V případě opožděného odporu, na rozdíl od opožděného odvolání, orgán, který příkaz vydal, oznámí tomu, kdo odpor podal, že se jedná o odpor opožděný, tzn. o odpor, který je pravomocný a vykonatelný, a celý případ už se dál nepostupuje.

V případě opožděného odvolání se věc dostává k odvolacímu orgánu, který posoudí otázku opožděnosti. Existuje ale možnost pro posouzení opožděnosti odporu. Josef Vedral se o ní zmiňuje ve svém Komentáři ke Správnímu řádu: „Cestou, jak by bylo možné domáhat se autoritativního zjištění toho, že odpor byl podán včas, by mohlo být podání žádostí o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 SprŘ o tom, že právní vztah (povinnost, která měla být příkazem uložena a již by bylo třeba splnit vůči správnímu orgánu či jinému účastníkovi řízení) nevznikl, neboť nebylo vydáno pravomocné rozhodnutí“.⁸⁹ Pokud by orgán zamítl žádost, která mu byla podána, pak by bylo možné proti tomuto rozhodnutí podat odvolání k nadřízenému orgánu. A v případě,

⁸⁶ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 1200.

⁸⁷ ČESKO. § 150 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sběrka zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p150-3>> [cit. 2012-07-01].

⁸⁸ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 1172.

⁸⁹ Tamt., s. 1173.

pokud by správní orgán rozhodl, že právní vztah na základě příkazu vskutku nevznikl, tzn. že nebylo vydáno žádné rozhodnutí, protože příkaz byl včasným odporem zrušen a v tomto řízení je třeba pokračovat a vydat rozhodnutí podle obecných ustanovení.⁹⁰

U poučení o opravném prostředku proti příkazu, na rozdíl od odvolání, se neuvádí, který orgán o odporu rozhoduje, protože vlastně o odporu, pokud bude podaný včas, nerozhoduje žádný orgán. Odporem se automaticky příkaz ruší. Příkaz obsahuje jen poučení o tom, zda je možné podat proti němu odpor, v jaké lhůtě, od kdy tato lhůta začíná běžet a u kterého správního orgánu se odpor podává.

5.1.3 Námitky v exekčním řízení x odvolání

Námitky, jako opravný prostředek svého druhu, lze podat jen proti usnesením a jiným úkonům v exekčním řízení, proti kterým nelze podat odvolání, ale nelze jimi napadnout věcnou nesprávnost nebo zákonnost exekčního titulu.

Oproti odvolání, uplatnění námitek není omezeno žádnými lhůtami, lze je podat kdykoliv v průběhu exekčního řízení, vyjma případů, kdy usnesení nebo úkon již byly vykonány.

Námitky můžou mít suspenzivní účinek pouze v případech stanovených zákonem (§ 117 odst. 3 SprŘ).⁹¹ Devolutivní účinek námitek však nemají, protože o nich rozhoduje sám exekční správní orgán, proti jehož usnesením jsou námitky směřovány.

Pro lepší přehled a vizuální zpracování řádných opravných prostředků je k dispozici tato tabulka.

⁹⁰ ČESKO. § 142 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In Sběrka zákonů ČR, ročník 2004, částka 174. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#p142-2>> [cit. 2012-07-01].

⁹¹ Námitky mají odkladný účinek, jen

- a) směřují-li proti usnesení, jímž byla odložena nebo přerušena exekuce,
- b) směřují-li proti exekčnímu příkazu, jímž byla nařízena exekuce vyklizením,
- c) směřují-li proti usnesení, jímž byla zastavena exekuce,
- d) uplatňuje-li se některý z důvodů uvedených v § 115 písm. a), b), e), f) nebo g), anebo
- e) rozhodne-li o tom z vážných důvodů exekční správní orgán.

Tab. 2: Řádné opravné prostředky

	Odvolání	Rozklad	Odpor proti příkazu	Námitky proti exekučním usnesením
Nárok účastníka správního řízení na vyřízení	Ano	Ano	Ano	Ano
Proti čemu jsou směřované	Proti všem prvoinstančním rozhodnutím vydávaným ve správním řízení	Proti prvoinstančním rozhodnutím ústředních orgánů státní správy	Proti některým správním rozhodnutím, a to takovým, která jsou vydávána v příkazním řízení	Proti usnesením nebo jiným úkonům v exekuci, proti kterým se nelze odvolat
Odvolací lhůta	15 dní ode dne oznámení rozhodnutí	15 dní ode dne oznámení rozhodnutí	8 dní ode dne oznámení příkazu	Kdykoliv v průběhu exekučního řízení, s výjimkou, kdy usnesení bylo již vykonáno
Příslušný rozhodující orgán	1. Orgán, který napadené rozhodnutí vydal v případě <i>autoremedury</i> 2. Odvolací orgán – nejbližší nadřízený správní orgán	Vedoucí vždy příslušného ústředního orgánu státní správy nebo ministr na návrh rozkladové komise	Správní orgán, který příkaz vydal	Orgán, který napadené rozhodnutí vydal
Účinek	Devolutivní Suspenzivní	Suspenzivní	Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje	Suspenzivní jen v zákonem stanovených případech

5.2 Porovnávání mimořádných opravných prostředků

5.2.1 Obnova řízení X přezkumné řízení

K prostředkům ochrany proti rozhodnutím správních orgánů, které již nabyly právní moci, se řadí obnova řízení a přezkumné řízení. Pro oba prostředky ochrany platí,

že nejsou vázané na skutečnost, zda byl či nebyl uplatněn v úvahu přicházející řádný opravný prostředek.

Přezkumné řízení se mnohdy spolu s obnovou řízení řadí k mimořádným prostředkům ochrany, tedy ochrany proti pravomocným rozhodnutím státních orgánů. Jak bylo uvedeno výše, existují ale pochybnosti o zařazení přezkumného řízení k mimořádným prostředkům ochrany. Přezkumné řízení, stejně jako i obnova řízení, probíhá pouze nad pravomocným rozhodnutím. Zahájení přezkumného řízení provádí ale úřad jen z moci úřední, na rozdíl od obnovy řízení, kde se řízení zahajuje na žádost účastníka řízení a rovněž z moci úřední. Přezkumné řízení se tak nezahajuje na žádost, na jeho zahájení *není* právní nárok. Jak píše JUDr. Petr Kolman: „Přezkumné řízení bývá mylně řazeno mezi mimořádné opravné prostředky, tím ovšem není. Přezkumné řízení můžeme společně s P. Průchou označit za dozorčí prostředek, pro nějž je charakteristické, že řízení o něm je zahajováno výlučně z moci úřední, není k dispozici účastníku řízení a v tomto smyslu na něj není právní nárok.“⁹²

Účastník řízení může sice dát podnět k zahájení přezkumného řízení, ale tento podnět je pouze podnětem, a pokud správní orgán neshledá důvody pro zahájení přezkumného řízení, tuto skutečnost sdělí žadateli. Jelikož toto sdělení není rozhodnutím, nelze se proti němu dále odvolat. Z toho můžeme udělat závěr, že na přezkumné řízení, na rozdíl od odvolání, nemá účastník řízení nárok.

Také účel obnovy řízení je odlišný než účel přezkumného řízení. „Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem směřujícím proti pravomocným rozhodnutím vykazujícím nedostatky ve zjištění skutečného stavu věci nebo nedodržení některých procesních podmínek, tedy prostředkem sloužícím k odstranění nedostatků ve skutkových zjištěních v taxativně stanovených případech. Zákonem stanovené důvody obnovy lze rozdělit na ty, které vytýkají, že nesprávnost rozhodnutí byla způsobena nedostatečným zjištěním skutkového stavu věci, a na ty, které ukazují na tak závažné nedostatky v řízení, že jejich samotná existence zpochybňuje věcnou správnost rozhodnutí.“⁹³

⁹² KOLMAN, Petr. K povaze a zařazení přezkumného řízení v rámci systematiky správního řízení. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha: C. H. Beck, 2012, roč. 2012, č. 6, s. 220.

⁹³ NEDOROST:, Libor. Bulletin advokacie. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 1997, roč. 1997, č. 5, s.28.

Přezkumné řízení má jinou podstatu, dá se říci, že je to jakýsi „nástroj sebekontroly zákonnosti rozhodování veřejné správy.“⁹⁴ Na rozdíl od obnovy řízení, „v přezkumném řízení se neposuzují ani skutkové otázky, které mohou hrát roli např. při obnově řízení (§ 100 odst. 1 SprŘ),⁹⁵ byť i hranice mezi přezkumným řízením a obnovou řízení může být zejména v případě § 100 odst. 1 písm. SprŘ a) poměrně tenká (pokud vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, lze přinejmenším uvažovat o tom, že v původním správním řízení mohlo být porušeno ustanovení § 3⁹⁶ popř. § 50 odst. 3 správního řádu).⁹⁷

„Účel obnovy řízení je tedy jiný než účel přezkumného řízení, u kterého jde o přezkum a případnou nápravu nezákonnosti (zpravidla pravomocného) rozhodnutí, a to z hlediska posouzení okolností a právního stavu, který byl v době vydání rozhodnutí. V přezkumném řízení se neberou v úvahu skutkové a právní okolnosti, které nastaly, resp. vyšly najevo po právní moci rozhodnutí (§ 96 odst. 2 SprŘ). Právě to je v zákonem stanovených případech účelem obnovy řízení (zejm. § 100 odst. 1 správního řádu).“⁹⁸ Pro lepší přehled a vizuální zpracování mimořádných opravných prostředků je k dispozici tabulka níže.

⁹⁴ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. Správní řád: komentář. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 390.

⁹⁵ Srov. § 100 odst. 1 SŘ.

⁹⁶ Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

⁹⁷ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 802.

⁹⁸ Tamt., s. 858.

Tab. 3: *Mimořádné opravné prostředky*

	Přezkumné řízení	Obnova řízení
Nárok účastníka správního řízení na vyřízení	Ne	Ano
Proti čemu jsou směřované	Proti rozhodnutím orgánu prvého stupně, proti kterým nebyly použity řádné opravné prostředky, i proti pravomocným rozhodnutím odvolacího orgánu, které <i>jsou v rozporu s právními předpisy</i>	Proti pravomocným rozhodnutím vykazujícím nedostatky ve zjištění <i>skutečného stavu</i> věci nebo spojeným s některými jmenovitými překážkovými právními skutečnostmi
Odvolací lhůta	Dva měsíce ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení řízení	Tři měsíce ode dne, kdy se o důvodech podstatných pro obnovu řízení dozvěděl
Příslušný rozhodující orgán	Správní orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený tomu orgánu, který rozhodnutí vydal	Správní orgán, který ve věci rozhodoval

6 Porovnávání soudní ochrany

Správní soudnictví na území ČR má již jistou tradici. Základy správního soudnictví byly položeny ještě v devatenáctém století. Původní ústavní základ pro vznik správního soudnictví byl položen „prosincovou ústavou“ (zejména čl. 15 základního zákona č. 144/1867 ř. z., o soudcovské moci). Tehdy jediným soudem byl vídeňský správní soud. V období lidově demokratického a socialistického Československého státu došlo k přerušení této tradice: „V letech 1948, resp. 1952 až 1991 soudní přezkum správních rozhodnutí sice existoval, ale jen ve zcela zanedbatelném rozsahu. V této době se uplatňoval princip enumerace (přezkum jen rozhodnutí zákonem vysloveně stanovených), na rozdíl od období předcházejícího a následujícího, kdy se aplikovala generální klauzule (přezkum všech rozhodnutí se zákonem stanovenými výjimkami).“⁹⁹

Nejvyšší správní soud zanikl fakticky v r. 1948, formálně byl zrušen v r. 1952. „Soudní kontrola správních aktů a s tím i ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob pak prakticky neexistovala a byla zčásti „nahrazena“ institutem všeobecného dozoru prokuratury. Soudy pouze přezkoumávaly rozhodnutí nositelů veřejného pojištění.“¹⁰⁰ K obnově správního soudnictví došlo v roce 1991, a to Listinou základních práv a svobod, která prohlašuje: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“¹⁰¹

Obecně správní soudnictví bylo provedeno zákonem č. 519/1991 občanského soudního řádu, kterým byla „vložená“ nová část pátá. Tato úprava se do jisté míry považovala za provizorní, byla dost kritizována odbornou veřejností a byla často předmětem výhrad ze strany Ústavního soudu. Podle této úpravy soudy byly oprávněny rozhodovat o žalobách proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů, pokud se nejednalo o rozhodnutí, která jsou vyloučena z přezkumné pravomoci soudu. O opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů rozhodovaly soudy, a to jen tehdy, když jim to zákon vysloveně svěříl.

⁹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 34.

¹⁰⁰ KAMLACH, Milan. NOVÉ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2003, roč. 2003, č. 1, s. 9..

¹⁰¹ Čl. 36 odst. 2. Listiny základních práv a svobod.

Správní soudnictví podle úpravy platné do 31. 12. 2002 existovalo na kasačním principu, soudy nerozhodovaly ve věci samé, nezjišťovaly sám skutkový stav, a jen rozhodovaly o zákonnosti rozhodnutí, což bylo v rozporu s čl. 6 odst. Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.¹⁰² Správní soudy podle judikatury Evropského soudu tím nesplňovaly požadavek tzv. plné jurisdikce – možnost soudního přezkumu napadeného správního rozhodnutí po stránce všech vad, nikoli jen z hlediska formální nezákonnosti. „Tento pojem vysvětluje např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Le Compte et. al.* z roku 1981: „Čl. 6 odst. 1 nerozlišuje skutkové okolnosti a právní otázky; stejně jako tyto poslední mají i skutkové okolnosti určující význam pro výsledek řízení, které se týká „práv a závazků občanské povahy“. „Právo na soud“ a na jurisdikční řešení sporu platí jak pro právní, tak i pro skutkové otázky.“¹⁰³

Úprava správního soudnictví obsažená v páté části občanského soudního řádu byla kritizována nejen odbornou veřejností, ale také byla předmětem výhrad v nálezech Ústavního soudu a vyžadovala změny. Zejména byla hojně kritizována neexistence opravných prostředků, byla vyčítána chybějící ochrana před nečinností správního orgánu, a obzvláště nesoulad úpravy správního soudnictví s čl. 6 odst. 1 Úmluvy (nedostatek plné jurisdikce v přezkumu správního rozhodnutí). „*Ústavní soud uzavírá a shrnuje, že současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí být mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti.*“¹⁰⁴

Nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001 č. 276/2001 Sb. zák. byla zrušena celá pátá část občanského soudního řádu o správním soudnictví. Novou úpravu přinesl

¹⁰² „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem (v originálním znění ‚tribunál‘), zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“

¹⁰³ KAMLACH, Milan. NOVÉ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2003, roč. 2003, č. 1, s. 9.

¹⁰⁴ Nález Ústavního soudu č. 276/2001 Sb.

zákon č. 150/2002 Sb., který vyhověl všem výtkám Ústavního soudu. Tato právní regulace „přinesla vskutku především změny, které ve značné míře reagovaly na vytýkané nedostatky: podrobnější úpravu průběhu řízení, rozhodování tzv. plné jurisdikce, zřízení Nejvyššího správního soudu (a tedy mj. zavedení „dvouinstančností“ a mechanismu sjednocování rozhodování) a významné rozšíření pravomoci správních soudů (zejm. věci nečinnosti a jiných zásahů veřejné správy) včetně záležitostí, o kterých dříve rozhodovaly soudy civilní (věci volební).“¹⁰⁵

Současně s účinností soudního řádu správního nabývá v novelizované části páte občanského soudního řádu účinnosti zákonná úprava řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Podle ust. §244 odst. 1 o. s. ř. (s výjimkou stanovenou v odst. 2) lze žalobou v občanském soudním řízení napadnout pravomocné rozhodnutí orgánu moci výkonné, orgánu územního samosprávného celku, orgánu zájmové nebo profesní samosprávy ve věcech, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů.¹⁰⁶ Jedná se např. o povinnost nahradit škodu, o vyvlastnění nebo rozhodnutí podle energetického zákona.

Reforma správního soudnictví přinesla diferencovaný způsob soudního přezkumu – ochrana proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech soukromého práva podle nové úpravy náleží soudům civilním, kdežto ochranu proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech veřejného práva poskytují soudy správní.

Úprava správního soudnictví od roku 2003 tak zajistila oproti dřívější úpravě z roku 1992 soudní ochranu proti zásahu orgánu veřejné správy v širším rozsahu, účastník řízení má před správním soudem více práv než dříve.

¹⁰⁵ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 40.

¹⁰⁶ ČESKO. § 244 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. In Sbírká zákonů ČR, ročník 1963, částka 56. Dostupné na: <<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1963-99#p244-1>> [cit. 2013-02-25].

Závěr

Cílem mé práce bylo srovnání jednotlivých způsobů ochrany proti pravomocným a nepravomocným rozhodnutím orgánu veřejné správy. Téma je velmi obsáhlé, a tato práce nemohla zcela jistě celé obsáhnout. Předpokládám, že se mi v mé bakalářské práci dostačujícím způsobem podařilo objasnit problematiku a typologii opravných prostředků ve správním řízení a dostatečně komparovat jednotlivé druhy opravných prostředků.

Tato práce si současně kladla za cíl popsat problematiku přezkumu správních rozhodnutí jako jednu z forem záruk zákonnosti a kontroly veřejné správy, s důrazem kladeným na řádné a mimořádné opravné prostředky. Opravné prostředky jsou jen jedním ze způsobů nápravy vadných správních rozhodnutí. Ani sám pojem „opravné prostředky“ správní řád nijak nedefinuje, taktéž nezná klasifikaci a dělení opravných prostředků. Tato typologie vychází spíše z právní nauky, pro neodborníka je těžké se v ní vyznat a správně zařadit, obzvlášť když ani odborníci nemají jednotné názory na jednotlivé opravné prostředky, co se týče jejich klasifikace. Snažila jsme se proto ve své práci utřídit jednotlivé opravné prostředky, poukázat na rozdíly a specifika, které jsou jednotlivým druhům vlastní a které určují jejich uplatnění. Pro větší přehled jsem použila i znázornění ve formě tabulek.

Z důvodu větší frekvence jsem širší prostor věnovala řádným opravným prostředkům. Jejich analýza a rozbor mi pak následně umožnily srovnání jednotlivých druhů. Nejčastější uplatňovaný řádný opravný prostředek je odvolání, jehož typickými vlastnostmi jsou suspenzivní a devolutivní účinek, což umožňuje jeho tzv. univerzálnost. Oproti němu další řádný opravný prostředek – rozklad, který je směřovaný proti prvoinstančnímu rozhodnutí, ale proti prvoinstančnímu rozhodnutí *ústředních orgánů* statní správy, což samo o sobě vylučuje devolutivní účinek a činí ho jedním z nejdiskutovanějších opravných prostředků z důvodu pochybnosti ohledně objektivit v rozhodování.

Odpor, další typ opravného prostředku, je směřován proti příkazu ve *zkráceném* řízení, což ho staví do role zvláštního opravného prostředku, jehož specifikum umožňuje, že je uplatnitelný jen ve zkráceném řízení a suspenzivní ani devolutivní účinek mít nemůže. Dalším prostředkem svého druhu jsou námitky, které lze uplatnit jen proti *usnesením* a jiným úkonům v exekučním řízení, proti kterým nelze podat

odvolání. Odkladný účinek můžou mít jen v případech stanovených správním řádem a devolutivní účinek nemají.

Pro mimořádné opravné prostředky je společné to, že jsou uplatnitelné jen proti pravomocným rozhodnutím státních orgánů a lze je aplikovat jen v případech, definovaných správním řádem. Platí, že při jejich uplatnění musí správní orgán šetřit práva účastníka řízení nabytá v dobré víře. Každý z prostředků má jiný cíl – přezkumné řízení zkoumá soulad rozhodnutí s *právními předpisy* a zahajuje se jen z moci úřední. Oproti tomu obnova řízení zkoumá pravomocné rozhodnutí, která vykazují nedostatky ve zjištění *skutečného* stavu věci a má na něj účastník řízení nárok-může být zahájena na žádost účastníka řízení a rovněž z moci úřední. U přezkumného řízení se mi do jisté míry jeví jako negativum to, že na něj není právní nárok. Je pouze na zvážení správního orgánu, zda bude přezkumné řízení zahájeno, či nikoliv. Osobně vnímám jako nedostatek to, že přípis, kterým správní orgán sdělí, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, není rozhodnutím, a je tedy zcela vyloučen z přezkoumání (správním) soudem.

Do své práce jsem zařadila i prostředky soudní ochrany. Institut správního soudnictví není sice typickým opravným prostředkem, ale má své místo v nápravě vad správních rozhodnutí. Co se týče komparace, považuji za podstatnější porovnávání možnosti uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví podle právní úpravy do a po 31. 12. 2002. Novější právní úprava dává ve srovnání s právní úpravou správního soudnictví mnohem více možností ochrany proti pravomocným a nepravomocným správním rozhodnutím.

Spíš okrajově, ale zmínila jsem se o Ústavním soudu a Evropském soudu pro lidská práva. Sice tyto instituce nezapadají do skupiny opravných prostředků, ale plní svou roli ochrany v ochraně práv účastníků správního řízení.

Domnívám se, že současná obecná úprava opravných prostředků uplatňujících se ve správním řízení umožňuje zjednání nápravy vadných (nezákonných či věcně nesprávných) správních rozhodnutí a společně s dalšími mechanismy kontroly, například prostředky soudní ochrany nebo činností veřejného ochránce práv, hraje doposud nezastupitelnou úlohu záruky zákonnosti veřejné správy a správnosti správních rozhodnutí. Každý z výše uvedených opravných prostředků má svá specifika, svůj předmět využití a tudíž i své opodstatnění.

Seznam zkratek

1. ESLP – Evropský soud pro lidská práva
2. NSS – Nejvyšší správní soud
3. SpŘ-Správní řád

Seznam tabulek

1. Tab. 1: Typologie opravných prostředků
2. Tab. 2: Řádné opravné prostředky
3. Tab. 3: Mimořádné opravné prostředky

Přílohy

- I. § 67 SpŘ Obsah a forma rozhodnutí
- II. § 68 a § 69 SpŘ Náležitosti rozhodnutí
- III. § 73 a § 74 SpŘ Právní moc, vykonatelnost a jiné právní účinky rozhodnutí
- IV. § 77 a § 78 SpŘ Nicotnost rozhodnutí
- V. § 85 SpŘ Účinky odvolání
- VI. § 152 SpŘ Rozklad
- VII. § 150 SpŘ Příkaz
- VIII. § 117 SpŘ Námitky
- IX. § 100 SpŘ Obnova řízení
- X. § 94 SpŘ Přezkumné řízení

Seznam použitých zdrojů

Literární zdroje

1. ČERNÝ, Pavel. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, 439 s. ISBN 80-720-1600-8.
2. HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník: komentář. 2., rozš. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2003, xx, 1320 s. ISBN 80-717-9740-5.
3. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 7. vyd.* Praha: C.H. Beck, 2009, xxxviii, 837 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.

4. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 5.*, rozšířené vyd. Praha: Nakl. C.H. Beck, 2003, xxviii, 793 p. ISBN 80-717-9671-9.
5. JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář. 3. vyd.* Praha: C.H. Beck, 2011, 690 p. ISBN 978-807-4004-018.
6. KINDL, Milan. *Činnost veřejné správy - obecná část správního práva: (učební pomůcka správního práva pro studenty)*. Vyd. 1. Plzeň: Vydavatelství ZČU, 1998, 115 s. ISBN 80-708-2468-9.
7. NEDOROST, Libor a Radek ONDRUŠ. *Průvodce správním řízením se vzory procesních postupů orgánů veřejné správy*. Praha: Linde, 1999, 462 s. ISBN 80-720-1146-4.
8. ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003, 683 s. *Zákony - komentáře (Linde)*. ISBN 80-720-1371-8.
9. SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní, 2. vydání*. PLZEN: Aleš Čeněk,s.r.o., 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.
10. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 2.*, aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, 463 s. ISBN 978-80-7357-382-9.
11. SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 257 s. ISBN 978-807-3575-182.
12. *Správní řád: Code of administrative procedure*. Vyd. 1. Editor Pavel Pikola, Ivana Hájková. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, 152 s. ISBN 978-80-213-1683-6.
13. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd.* Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-807-2731-664.

Periodikum

1. KAMLACH, Milan. NOVÉ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2003, roč. 2003, č. 1. ISSN 1210-6348.
2. KOLMAN, Petr. K povaze a zařazení přezkumného řízení v rámci systematiky správního řízení. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2012, roč. 2012, č. 6. ISSN 1210-6410.
3. KRATOCHVÍL, Jan Kratochvíl a Ľubomír MAJERČÍK. Neviditelná většina: osud českých stížností před ESLP. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 1997, roč. 2011, č. 4. ISSN 1210-6348. DOI: 1210-6348.
4. MRUZEK, K. Odvolání proti správnímu rozhodnutí. *Státní správa a samospráva*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1995, roč. 1995, č. 48. ISSN 0027-8009.

5. NEDOROST, Libor. K problematice odvolání a rozkladu podle správního řádu. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 1997, roč. 2011, č. 4, s. 20. ISSN 1210-6348.
6. NEDOROST, Libor. *Bulletin advokacie*. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 1997, roč. 1997, č. 5. ISSN 1210-6348. DOI: 1210-6348.
7. POTĚŠIL, Lukáš. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. *Právní fórum: český právnícký měsíčník*. 2006, roč. 2006, č. 12, s. 433-436. ISSN 1214-7966.
8. POTĚŠIL, Lukáš. Napadnutelná vadná správní rozhodnutí. *Právní rádce*. Praha: Economia a.s., 2006, roč. 2006, č. 12, s. 49-52. ISSN 1210-4817. DOI: 1210-4817.

Elektronické zdroje

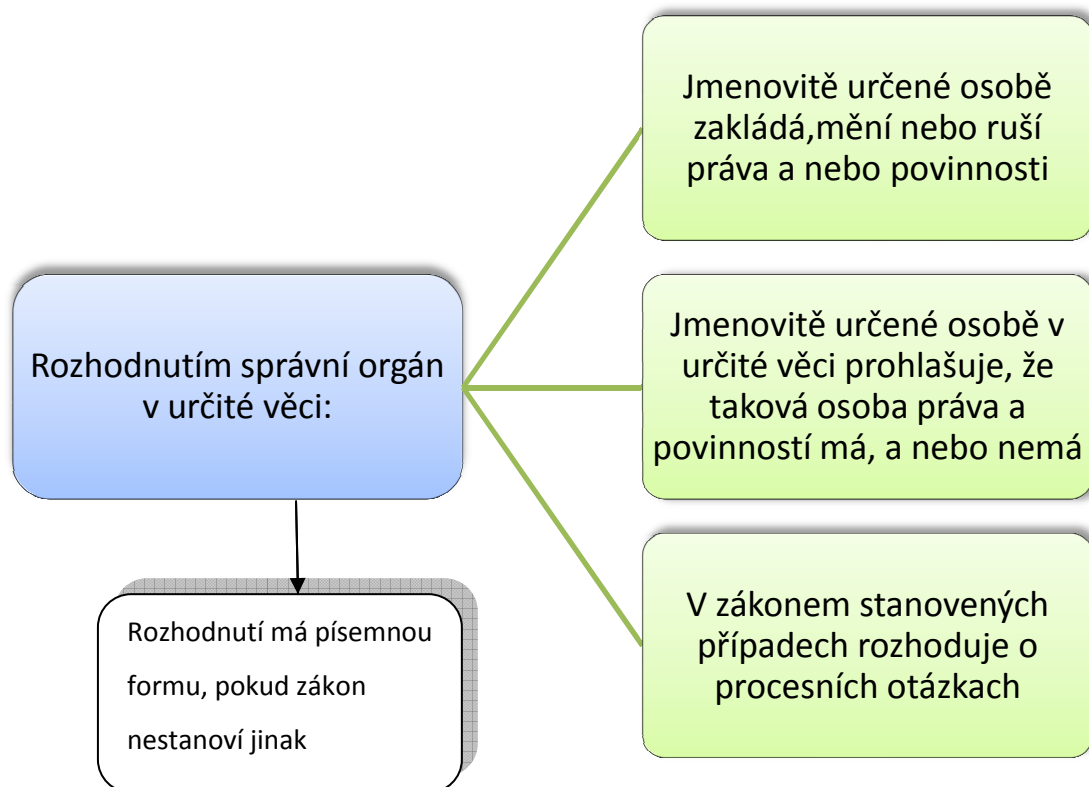
EPRAVO.CZ [online]. 2004 [cit. 2013-01-24]. ISSN 1213-189X. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/duvody-kasacni-stiznosti-podle-103-s-r-s-casti-24616.html>

Legislativní dokumenty

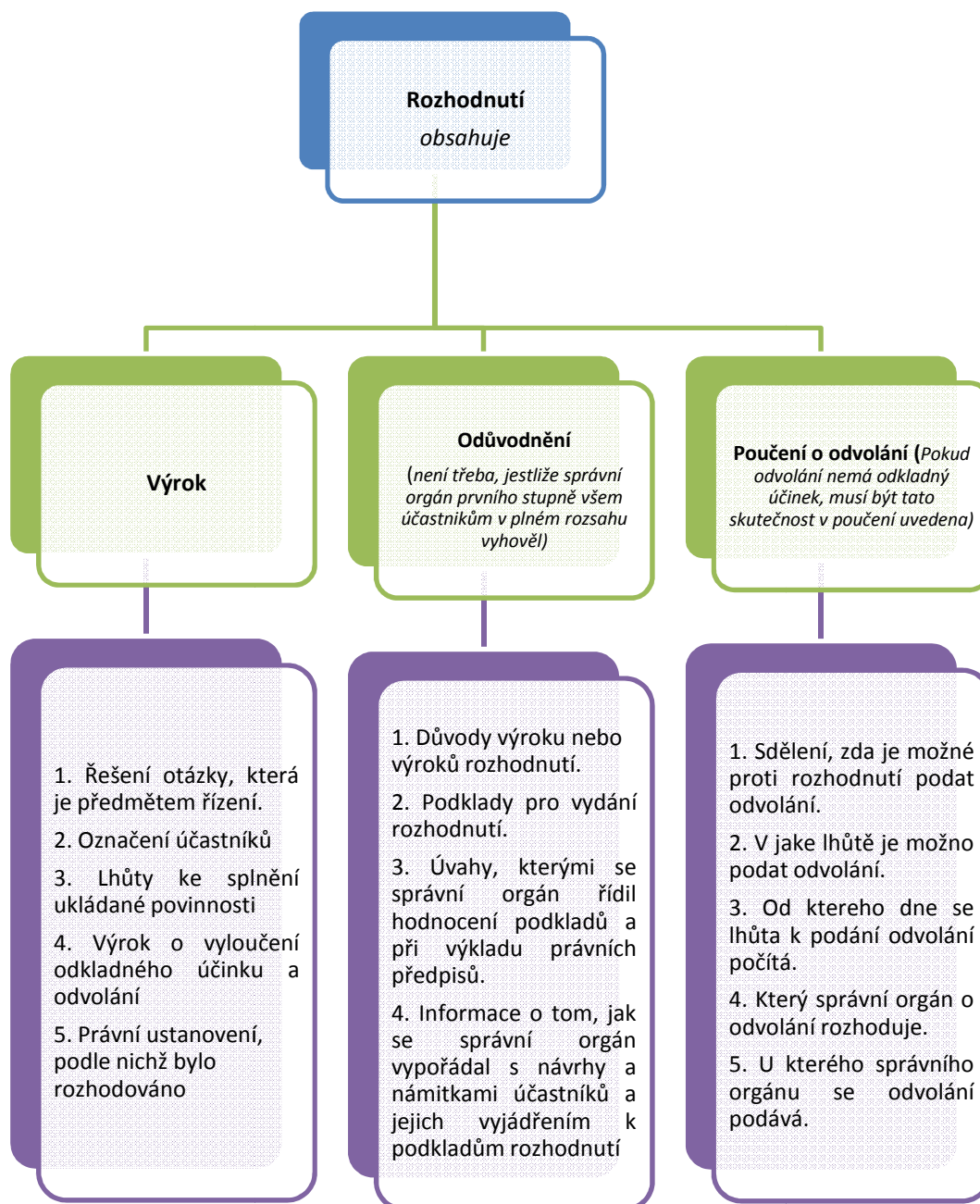
1. Česko. Sdělení 209/1992 Sb.: o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8. In: *Sbírka zákonů*. Česká Republika, 1992, částka 41. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonInfo.jsp?idBiblio=39918&nr=209~2F1992&rpp=50>
2. Česko. Listina základních práv a svobod. In: *Sbírka zákonů*. Česká Republika, 1993.
3. Česko. Zákon 182/1993 Sb.: o Ústavním soudu. In: *Sbírka zákonů*. Česká Republika, 1993, částka 46. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182>
4. Česko. Zákon č. 182/1993: o Ústavním soudu. In: *Sbírka zákonů*. Česká Republika, 1993, 46/1993. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182>
5. Česko. Zákon č. 150/2002 Sb.: soudní řád správní. In: *Sbírka zákonů*. Česká Republika, 2002, částka 61. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>
6. Česko. Zákon č. 500/2004 Sb.: správní řád. In: *Sbírka zákonů*. Česká republika, 2004, částka 17. Dostupné z: <http://www.zakonycr.cz/seznamy/500-2004-sb-zakon-spravni-rad.html>

Judikatura

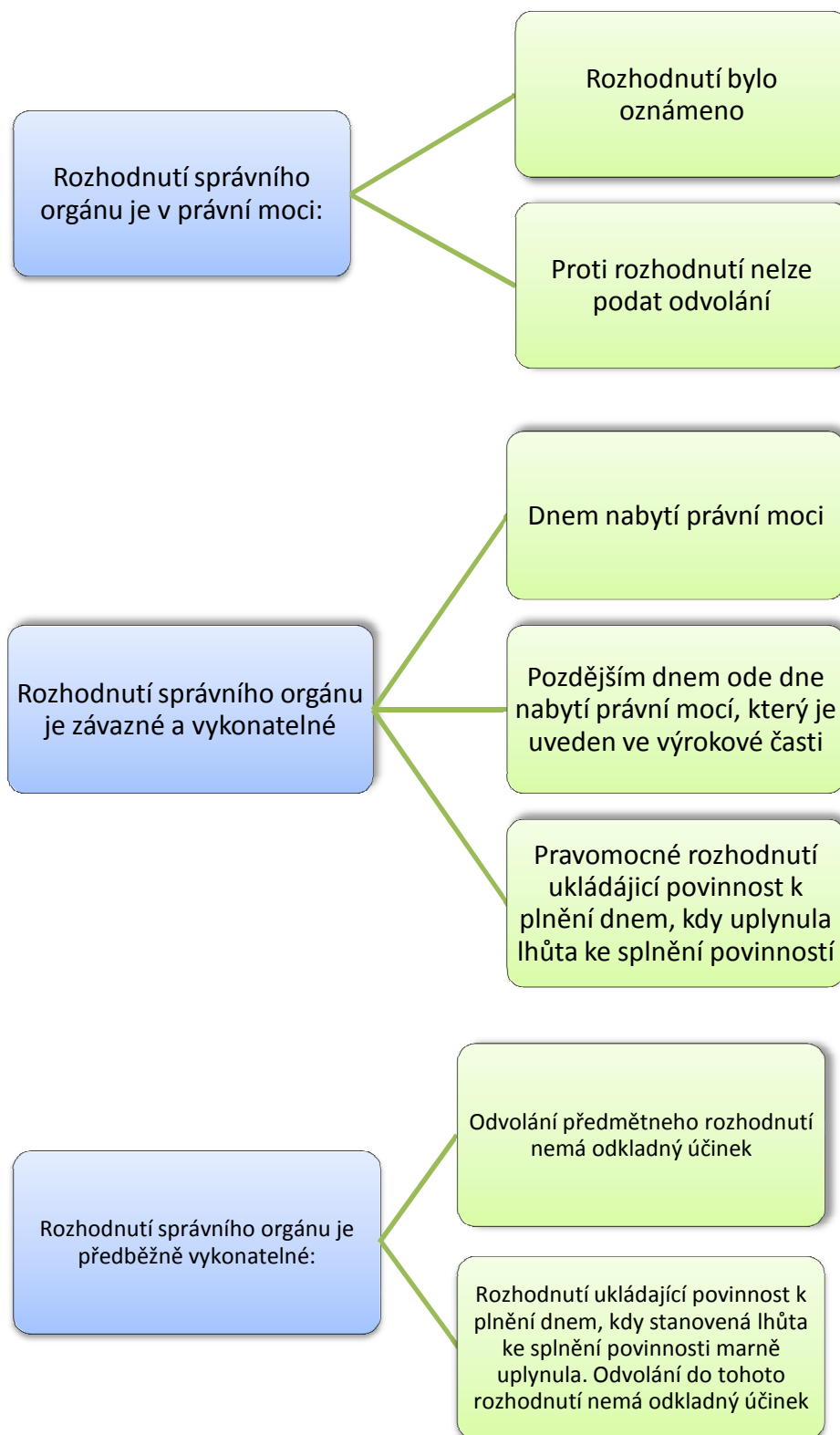
1. Nález Ústavního soudu České republiky (II. senátu) ze dne 25. ledna 1995 sp. zn. II. ÚS 45/94.
2. Nález Ústavního soudu č. 276/2001 Sb.
3. Nález Ústavního soudu České republiky (II. senátu) ze dne 25. ledna 1995 sp. zn. II. ÚS 45/94.
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 A 76/2001-96, [793/2006 Sb. NSS]
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.11.2011, šj. 1 As 100/2011 - 43.
6. Usnesení NSS ze dne 24. dubna 2002, sp. zn. 22 Cdo 1183/2000.
7. Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. března 2003 sp. zn. IV. ÚS 600/01.
8. Usnesení II. ÚS 75/93, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 2, s. 201.



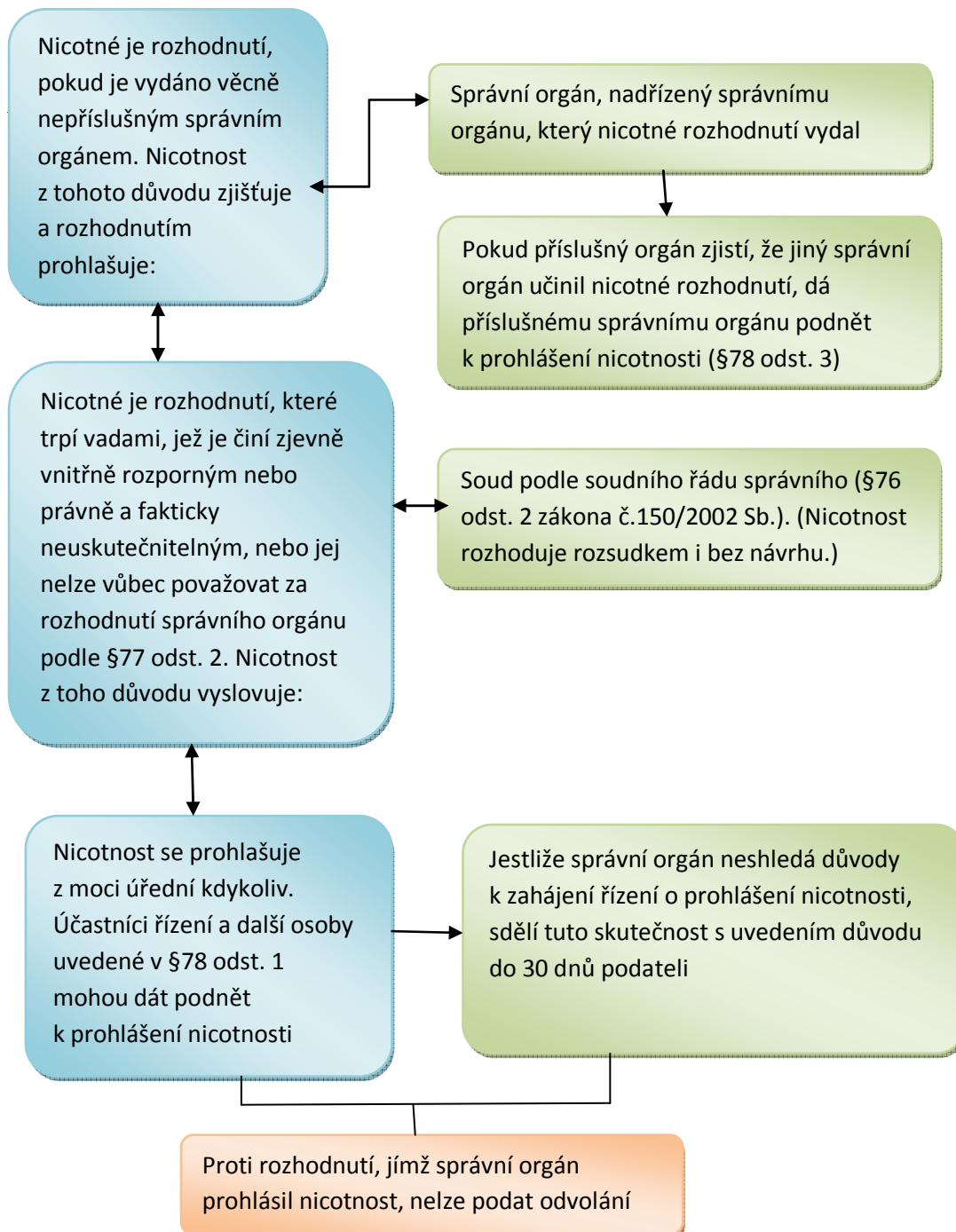
¹⁰⁷ Správní řád: Code of administrative procedure. Vyd. 1. Editor Pavel Pikola, Ivana Hájková. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, s. 60.



¹⁰⁸ Správní řád: Code of administrative procedure. Vyd. 1. Editor Pavel Pikola, Ivana Hájková. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, s. 61

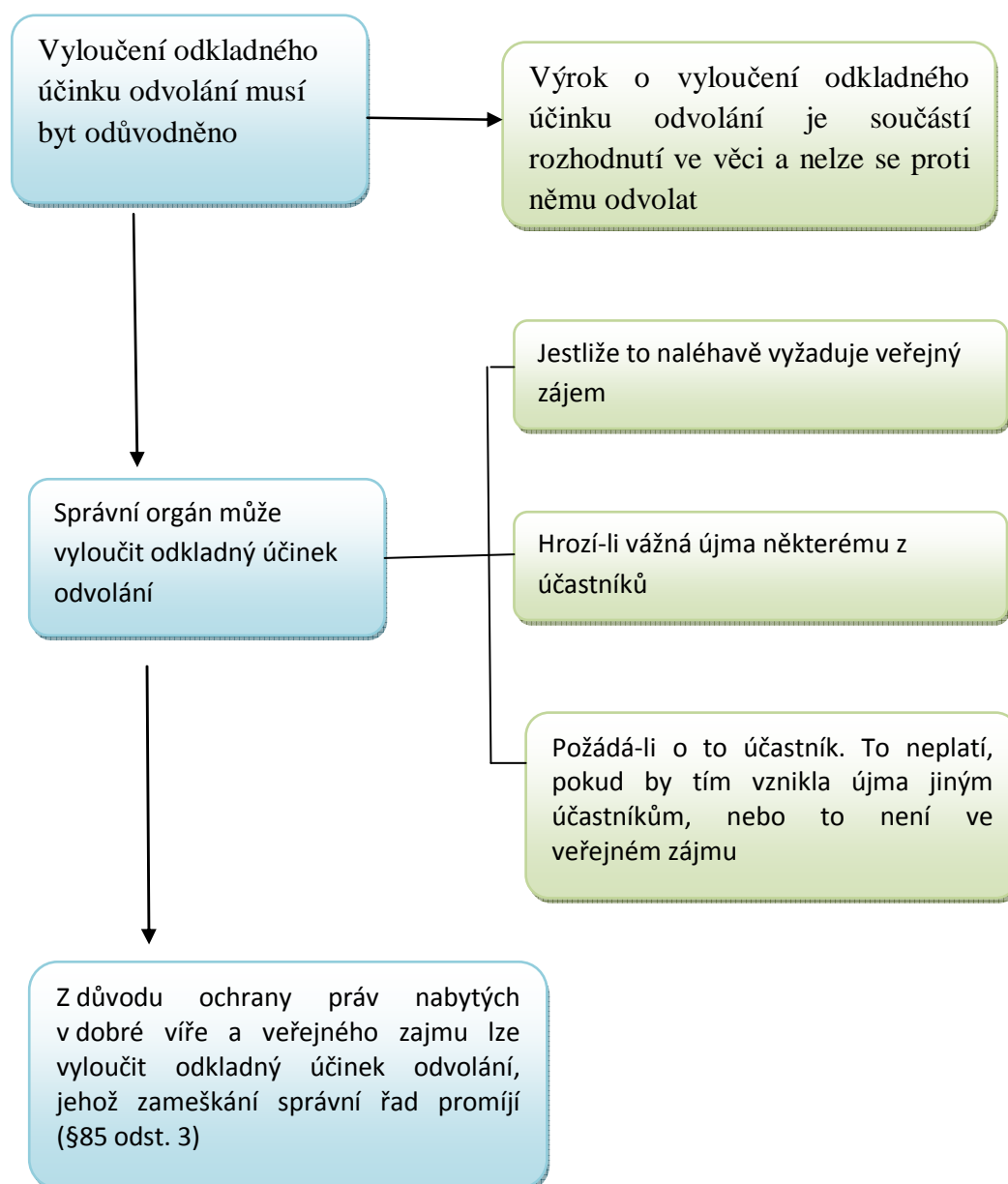
§ 73 a § 74 SpŘ Právní moc, vykonatelnost a jiné právní účinky rozhodnutí ¹⁰⁹

¹⁰⁹ Správní řád: Code of administrative procedure. Vyd. 1. Editor Pavel Pikola, Ivana Hájková. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, s.66.

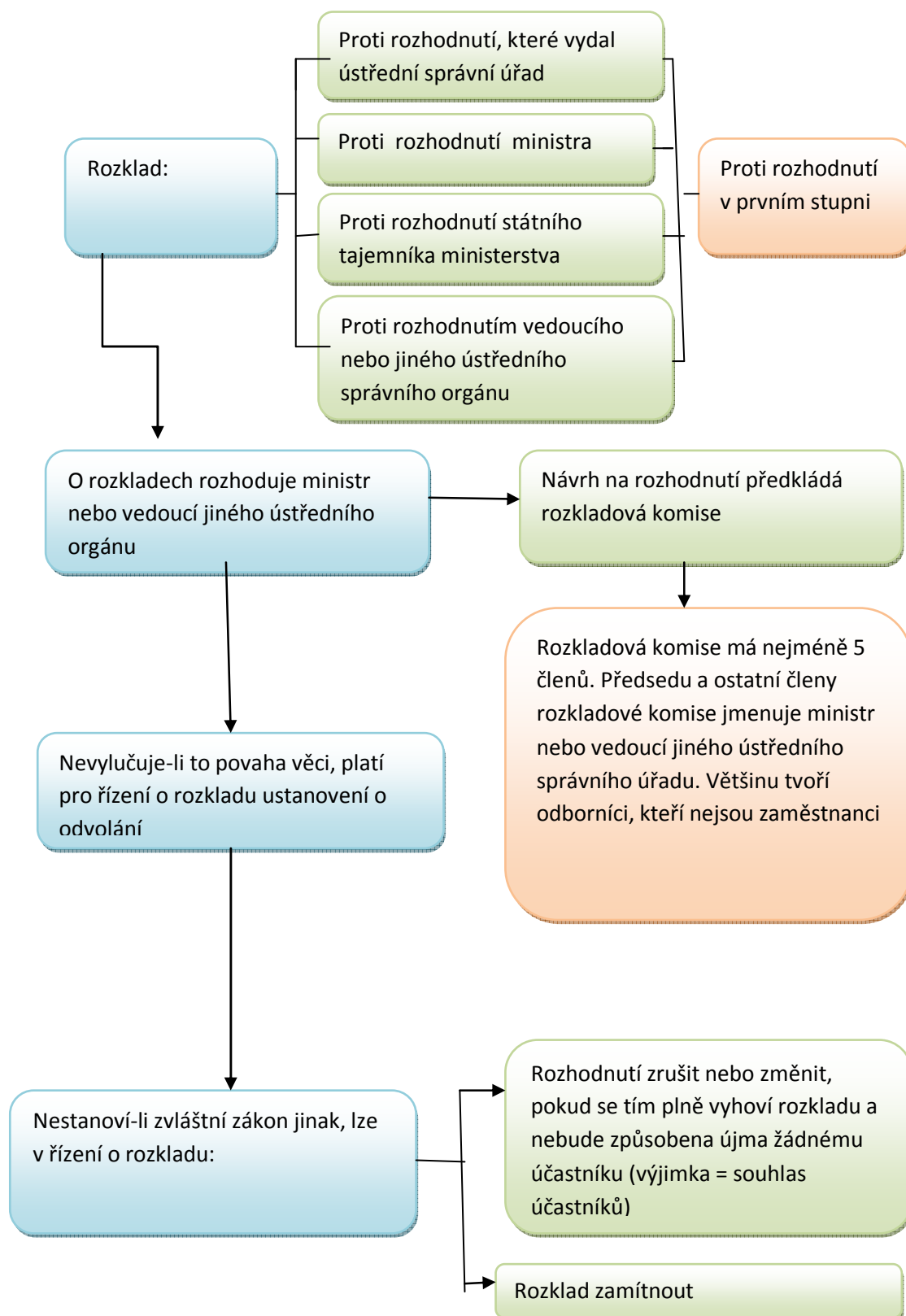


¹¹⁰ Správní řád: Code of administrative procedure. Vyd. 1. Editor Pavel Pikola, Ivana Hájková. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, s. 69.

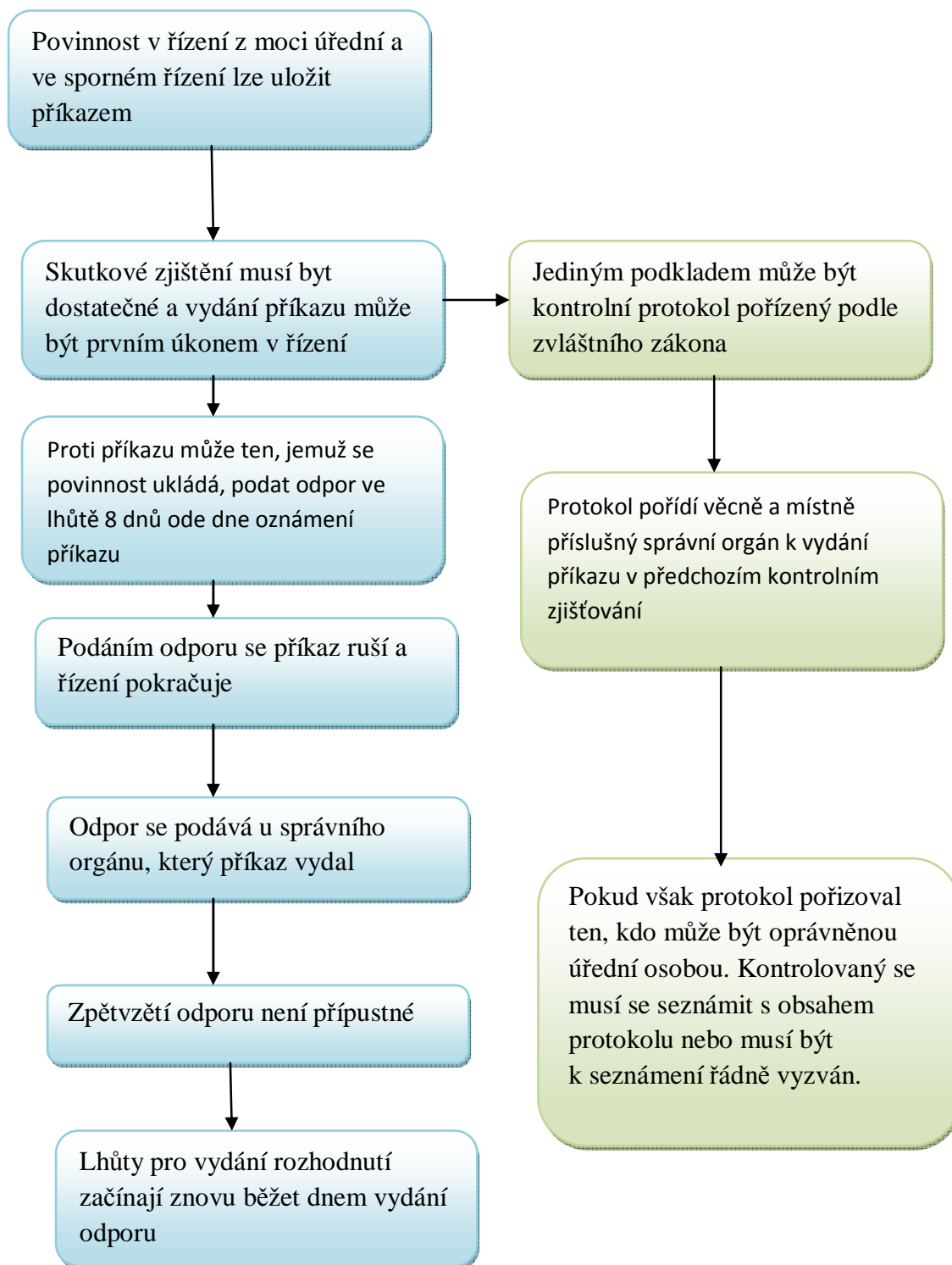
Nestanoví-li zákon jinak, má včas podané odvolání odkladný účinek.



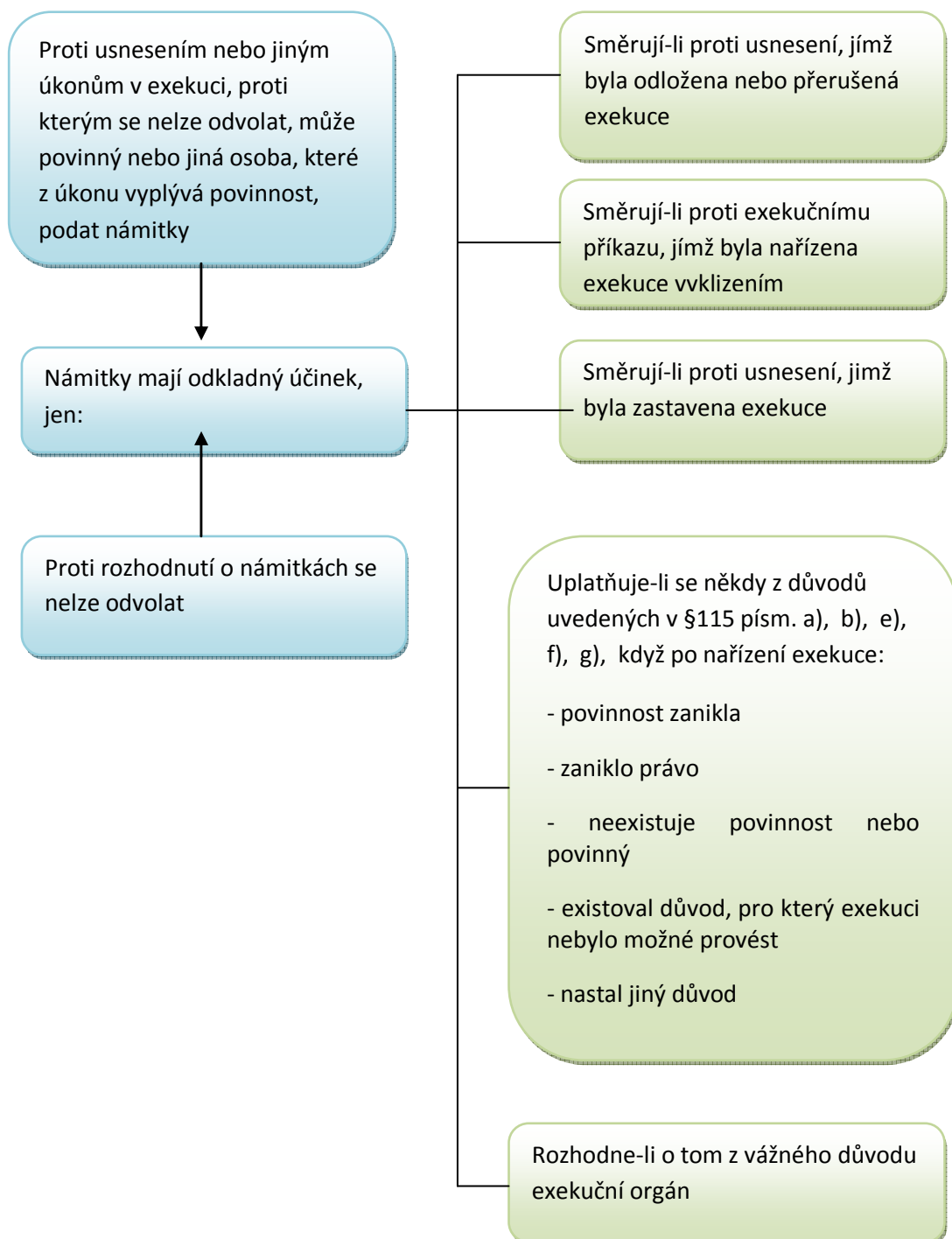
¹¹¹ Správní řád: Code of administrative procedure. Vyd. 1. Editor Pavel Pikola, Ivana Hájková. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, s. 74



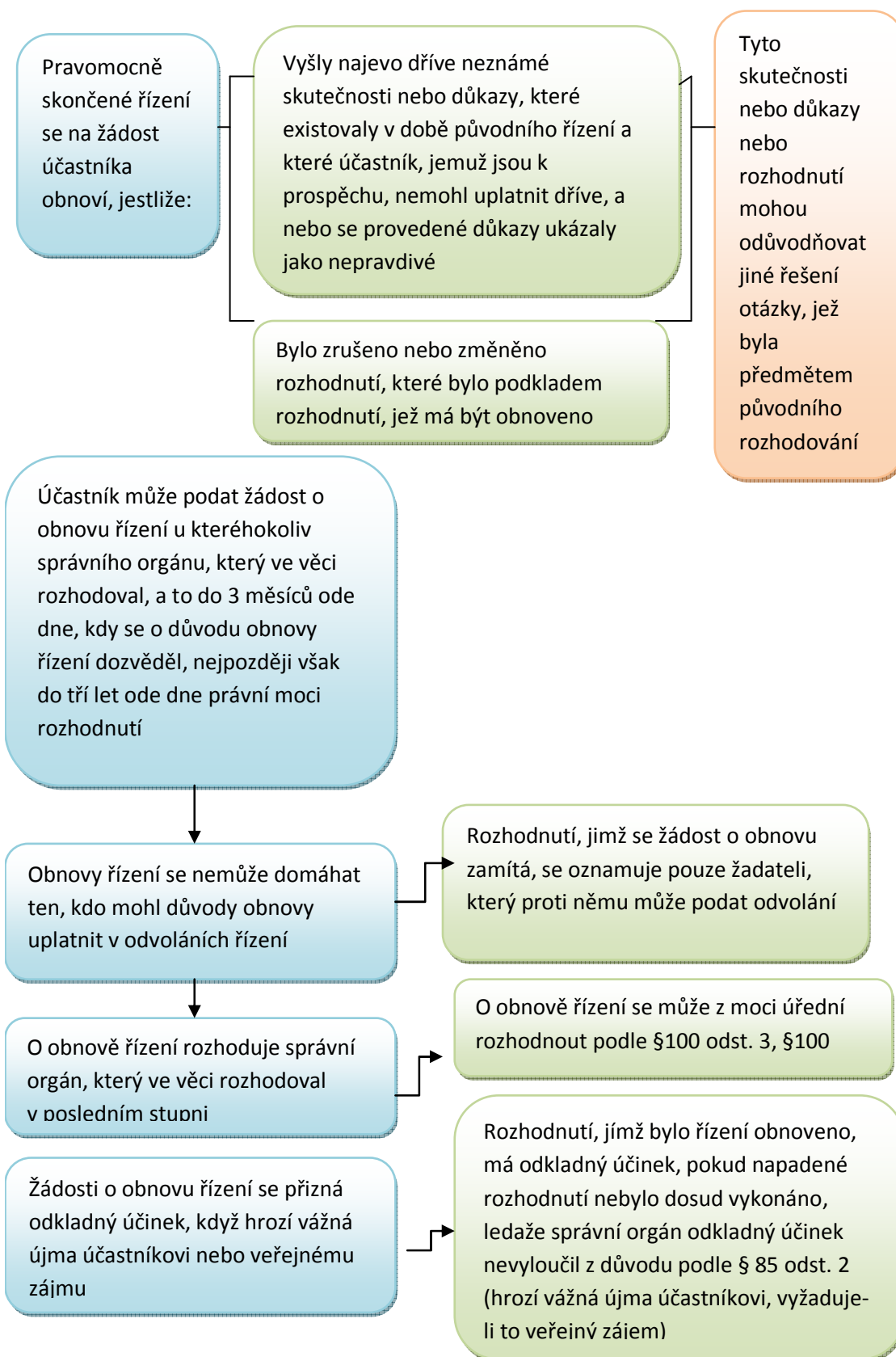
¹¹² Správní řád: Code of administrative procedure. Vyd. 1. Editor Pavel Pikola, Ivana Hájková. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, s. 133.



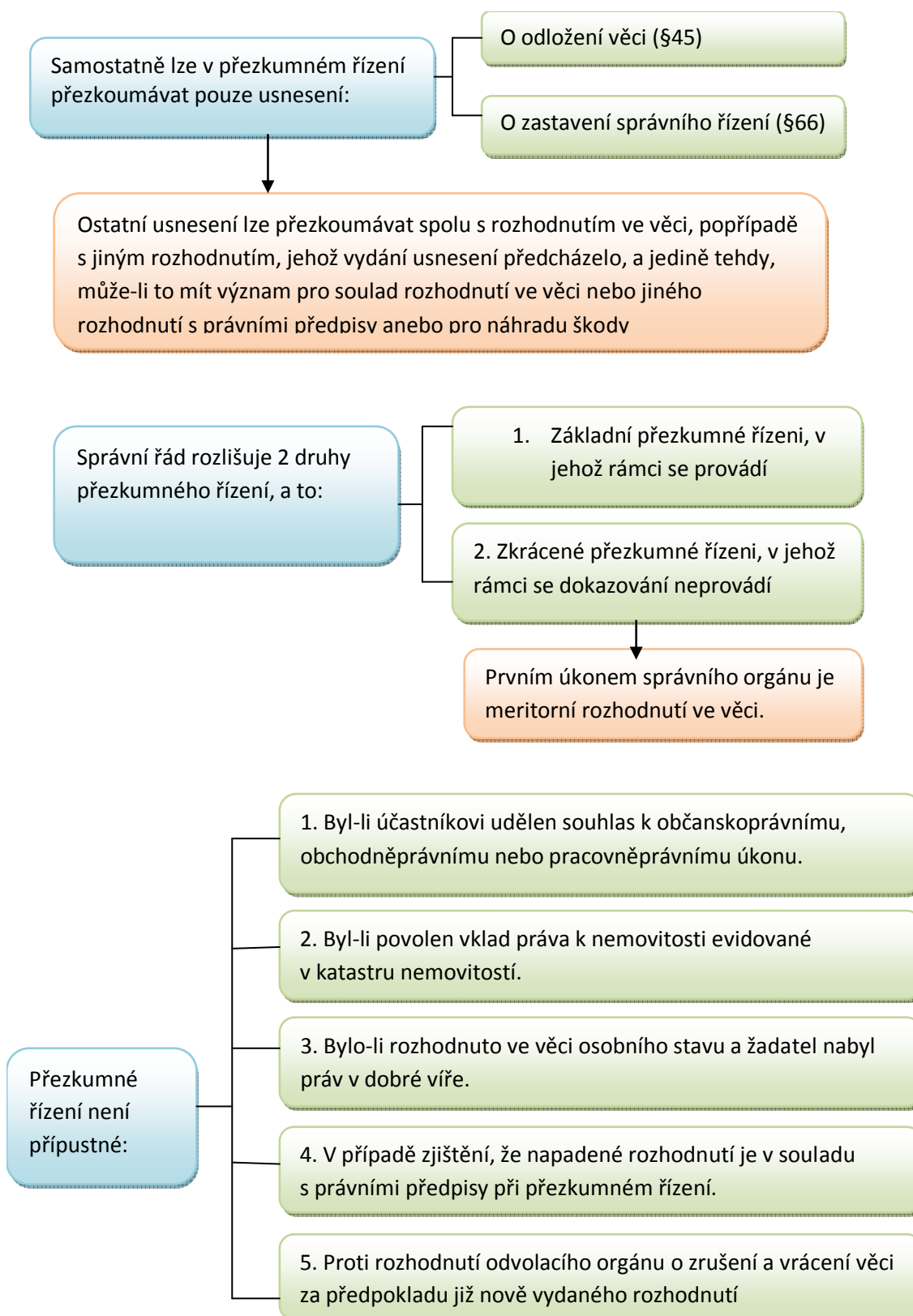
¹¹³ Správní řád: Code of administrative procedure. Vyd. 1. Editor Pavel Pikola, Ivana Hájková. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, s. 130.



¹¹⁴ Správní řád: Code of administrative procedure. Vyd. 1. Editor Pavel Pikola, Ivana Hájková. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, s. 101.



¹¹⁵ Správní řád: Code of administrative procedure. Vyd. 1. Editor Pavel Pikola, Ivana Hájková. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, s. 87.



¹¹⁶ Správní řád: Code of administrative procedure. Vyd. 1. Editor Pavel Pikola, Ivana Hájková. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, s.

