

ABSTRAKT

Abstrakt česky

Tato práce stručně charakterizuje jednotlivé opravné prostředky ve správním řízení a zásady jejich použití. Důraz je kladen zejména na porovnání vývoje obecné právní úpravy správního řízení, práce však zahrnuje také pohled na nejčastěji užívané procesní úpravy speciální, a v neposlední řadě se zabývá správním soudnictvím z hlediska jeho návaznosti na opravné prostředky ve správním řízení. Cílem je taktéž zhodnotit funkčnost opravných prostředků ve správním řízení s ohledem na současné potřeby a vysvětlit jejich význam.

Abstrakt ve světovém jazyce

In this paper, each single remedial measure in the administrative procedure and principles of resorting to it are characterized. Above all, stress is put on comparing the development of the general legal regulations of the administrative procedure, however, the most often special proceedings regulations also are considered, and—last but not least—the administrative justice is analysed in terms of the relationship between it and the administrative procedure remedies. Evaluation of these remedies' utility in view of present needs as well as explanation of their importance also are aimed.

Na tomto místě tímto děkuji JUDr. Miloši Matulovi, CSc., za cenné rady a podněty, které mi jako vedoucí bakalářské práce vždy ochotně poskytl.

OBSAH

OBSAH.....	5
ÚVOD	7
1 TEORETICKO PRÁVNÍ ZÁKLADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ	8
1.1 ZAMĚŘENÍ SPRÁVNÍHO PRÁVA.....	8
1.2 VÝZNAM EXISTENCE SPRÁVNÍHO PRÁVA	8
1.3 SMYSL EXISTENCE OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ.....	9
1.4. PRAMENY SPRÁVNÍHO PRÁVA PROCESNÍHO.....	10
1.4.1 Ústava České republiky.....	11
1.4.2 Listina základních práv a svobod	11
1.4.3 Mezinárodní smlouvy.....	11
1.4.4 Nálezy Ústavního soudu.....	12
1.4.5 Zákony upravující procesní postup správních řízení.....	12
2 ANALÝZA SOUČASNÉ ZÁKONNÉ ÚPRAVY OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ V NOVÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU (ZÁKON Č. 500/2004 SB., SPRÁVNÍ ŘÁD).....	14
2.1 ZÁKON Č. 500/2004 SB., SPRÁVNÍ ŘÁD	14
2.1.1 Opravné prostředky - rozdělení.....	14
2.2. ŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY	15
2.2.1 Odvolání (§ 81 a následující nového SŘ).....	15
2.2.2 Odpor (§ 150 nového SŘ)	24
2.2.3 Rozklad (§ 152 a následující nového SŘ)	25
2.3 MIMOŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY	26
2.3.1 Přezkoumání rozhodnutí (§ 94 a následující nového SŘ).....	26
2.3.2 Obnova řízení (§ 100 a následující nového SŘ).....	29
2.4 JINÉ FORMY PŘEZKOUMÁNÍ ROZHODNUTÍ PODLE STARÉHO SŘ	32
2.4.1 Řízení o protestu prokurátora (§ 69 starého SŘ).....	32
2.5 HODNOCENÍ FUNKČNOSTI INSTITUTU OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ	33
3 ZVLÁŠTNOSTI POUŽITÍ OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ PODLE SPECIÁLNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ	36
3.1 ZÁKON Č. 337/1992 SB., O SPRÁVĚ DANÍ A POPLATKŮ	36
3.1.1 Odvolání (§ 48 a následující ZSDP)	36
3.1.2 Stížnost (§ 51 ZSDP)	40
3.1.3 Námitka (§ 52 ZSDP).....	40
3.1.4 Reklamace (§ 53 ZSDP).....	41
3.1.5 Obnova řízení (§ 54 ZSDP).....	41
3.1.6 Prominutí daně (§ 55a ZSDP)	44
3.1.7 Přezkoumání daňových rozhodnutí (§ 55b ZSDP).....	45
3.1.8 Opravy zřejmých omylů a nesprávností (§ 56 ZSDP).....	47

3.1.9	Použití mimořádných prostředků (§ 56a ZSDP)	49
3.2	ZÁKON Č. 200/1990 SB., O PŘESTUPCÍCH	51
3.2.1	Odvolání (§ 81 PZ)	51
3.2.2	Odpor (§ 87 PZ)	54
3.2.3	Přezkoumání rozhodnutí a obnova řízení	54
4	SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ Z HLEDISKA JEHO NÁVAZNOSTI NA OPRAVNÉ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ	55
4.1	OHLÉDNUTÍ DO HISTORIE	55
4.2	ZÁKLADNÍ PRAMENY PRÁVA VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍM	55
4.3	ZÁKON Č. 150/2002 SB., SOUDNÍ ŘÁD SPRÁVNÍ	56
4.3.1	Kasační stížnost (§ 102 a následující SŘS)	59
4.3.2	Obnova řízení (§ 111 a následující SŘS)	59
	ZÁVĚR	61
	SUMMARY	63
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	65
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	69

ÚVOD

V bakalářské práci se zabývám především opravnými prostředky ve správním řízení a dotýkám se nejen obecné úpravy, ale i úpravy speciální. Ve zkratce se též zamýšlím nad vlastním smyslem existence opravných prostředků ve správním řízení a taktéž se snažím zhodnotit je z hlediska jejich funkčnosti s ohledem na současné potřeby. Ve stručnosti se pak pokouším charakterizovat tu část správního soudnictví, která se zabývá nápravou pochybení orgánů veřejné správy, jako logicky navazující prvek na správní řízení.

Téma samotné jsem si zvolil v zásadě ze tří důvodů. Tím prvním je, že jsem se ve své více než desetileté praxi ve veřejné správě mnohokrát setkal takřka se všemi níže popsanými instituty. Toto téma mi je tedy osobně velmi blízké. Druhým důvodem je zcela nový právní předpis upravující od 1. ledna 2006 správní řízení, a který nahrazuje předpis, který tuto oblast upravoval (a dosud upravuje) bezmála sedmatřicet let. Současně je třeba brát v potaz i relativně nedávnou reformu správního soudnictví, které s uplatňováním opravných prostředků ve správním řízení bezprostředně souvisí. Domnívám se tedy, že je vhodné seznámit se základními odlišnostmi v obou oblastech. Řada dlouhá léta používaných institutů doznala změn a není možné se s novou právní úpravou seznamovat až v době její účinnosti. Naopak je nutné být připraven již nyní a takto eliminovat případné vady v budoucích řízeních na minimum. Konečně třetím důvodem je rozšířit povědomí o právech účastníků vybraných druhů správních řízení. Je totiž nepochybné, že pokud účastník řízení zná svá práva a povinnosti, může být použití opravných prostředků předejito. Na druhou stranu je třeba konstatovat, že o základních procesních prostředcích má účastník vcelku dobrý přehled, nehledě na povinnost správních orgánů poskytnout součinnost při jejich použití, a většího významu tedy nabývá spíše znalost správního práva hmotného nežli procesního.

1 TEORETICKO PRÁVNÍ ZÁKLADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

1.1 Zaměření správního práva

Správní právo je bezprostředně spjato s organizací i činností veřejné správy, neboť jeho úprava se týká rozsáhlé organizující a mocensko – ochranné činnosti orgánů státu a veřejnoprávních korporací. Právní úprava představovaná správním právem přitom má mocensko-regulační charakter. Pro správní právo je charakteristické, že jde o takový subsystém právního řádu, který je realizován nařizovacím způsobem a z mocenských pozic [12].

Základní funkce správního práva spočívá v tvorbě právních předpokladů pro výkon obsahu zákonů, které představují akty orgánů zákonodárné moci. Zde je třeba upozornit na rozdíl při realizaci výkonné a soudní moci. Při realizaci výkonné moci ve státě v oblasti veřejné správy totiž může být konkrétní správní orgán limitován příkazy nadřízeného orgánu (např. různé metodické pokyny a jiné interní akty, které omezují správní úvahu v dané oblasti atp.). U soudů naproti tomu neexistuje provázanost nadřízenosti a podřízenosti a při realizaci soudní moci vystupují jako subjekty nezávislé. Správní právo je právním řádem veřejné správy.

1.2 Význam existence správního práva

Jak již bylo uvedeno výše, základní funkce správního práva spočívá v tvorbě právních předpokladů pro výkon obsahu zákonů. Aby mohlo být dojit k výkonu obsahu zákonů, je nezbytné, aby bylo jednoznačně kodifikováno postavení a chování subjektů ve vztazích, jež vznikají a uskutečňují se v souvislosti s realizací výkonné moci ve státě ve sféře veřejné správy. Tyto vztahy jsou vztahy společenské, a proto můžeme poněkud zjednodušeně předmět regulace správního práva vymezit jako společenské vztahy, které vznikají a realizují se v souvislosti s výkonem veřejné správy [12]. Samozřejmě, že v důsledku velmi širokého okruhu regulovaných společenských vztahů je nutné od sebe oddělit jednotlivé výseče správního práva podle toho, co regulují. Účelem této klasifikace je pak vnitřní

systémové zpřehlednění, které je nezbytné pro orientaci ve složitém systému správního práva (netýká se samozřejmě pouze jednotlivých subsystémů správního práva, ale i pramenů práva, konkrétních norem, institutů atd.). V zásadě lze správní právo rozčlenit na tři, resp. čtyři základní subsystémy podle obsahové sourodosti norem. Tradičně lze z toho pohledu na správní právo nazírat jako na

Správní právo organizační – zakotvuje základní zásady organizace veřejné správy, konkretizuje postavení, organizaci, pravomoc a působnost subjektů veřejné správy. Dá se říci, že pověřuje konkrétní správní orgány prováděním jednoznačně vymezených činností v jednotlivých oblastech veřejné správy. Do této oblasti lze například zařadit i územně právní členění státu či právní úpravu územní samosprávy.

Správní právo hmotné – představuje hmotně právní úpravu v konkrétních okruzích regulovaných vztahů a s ohledem na právní postavení subjektů veřejné správy vymezuje podmínky a předpoklady realizace práv a povinností adresátů veřejnosprávního působení. Správní právo hmotné je představováno neobyčejně širokým okruhem právních předpisů, navíc předpisů rozdílné právní síly, navíc relativně rychle se měnících.

Správní právo procesní – Správní orgány jsou oprávněny zasahovat do práv a povinností fyzických a právnických osob jen pokud to zákon stanoví a zákonem povoleným způsobem. Tyto zásahy tedy nemohou být libovolné. Správní právo procesní tak upravuje správní řízení jako celek, tj. postup, který musí správní orgán dodržet při rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob včetně postupu při ukládání sankcí za správní delikty. Z hlediska zaměření bakalářské práce je správní právo procesní nejdůležitějším subsystémem správního práva.

Správní právo trestní se někdy uvádí jako čtvrtý subsystém, který zahrnuje právní úpravu základů a následků odpovědnosti za správní delikty [12].

1.3 Smysl existence opravných prostředků ve správním řízení

Podstata opravného řízení jako součásti správního řízení spočívá v přezkoumávání správních rozhodnutí z hlediska jejich zákonnosti a důvodnosti, jakož i správnosti postupu, které jim předcházelo. V tomto smyslu je účelem opravného řízení především náprava konkrétního rozhodnutí v zájmu účastníků řízení, která jsou stižena takovými vadami, že

jen stěží lze trvat na jejich další platnosti. Připomeňme, že v souladu s cílem správního řízení a principy jej ovládajícími, je správní úřad povinen při rozhodování zjistit skutkový stav a na základě tohoto zjištění správně aplikovat příslušné procesní i hmotně právní normy. Základním principem přezkumné činnosti je zcela nepochybně zásada zákonnosti, formulovaná správním řádem již v úvodu základních pravidel správního řízení, ukládající správním úřadům postupovat v řízení v souladu se zákony, jinými právními předpisy a mezinárodními smlouvami, a to jak předpisy procesními, tak i předpisy hmotného práva, které se vztahují k dané věci, stejně jako v souladu s předpisy kompetenčními [21]. To platí jak pro SŘ z roku 1967, tak pro SŘ z roku 2004. Základní princip legality samozřejmě není spojován pouze s řízením přezkumným, ať již jde o přezkum ze strany správních orgánů nebo soudu, ale tato zásada musí provázet celý proces správního řízení. Smysl existence opravných prostředků však nelze vnímat pouze v souvislosti s jednotlivými instituty, a navíc jen z pohledu SŘ, ale naopak je třeba jejich význam chápat v širším kontextu nového SŘ a i v kontextu nedávno nově konstituovaného správního soudnictví. Pokud bychom chtěli jít ještě dál, pak nezbyvá než doplnit, že nad správními soudy je Ústavní soud a ještě výše Evropský soud pro lidská práva.

Shrme-li výše uvedené, pak můžeme říci, že smysl existence opravných prostředků ve správním řízení lze spatřovat v možnosti konkrétních osob domáhat se efektivně ochrany svých práv a právem chráněných zájmů ve správním řízení.

1.4. Prameny správního práva procesního

Za prameny práva ve smyslu materiálním lze zcela nepochybně pokládat mimoprávní, sociální zdroje a důvody určité právní regulace, tzn. okolnosti, které zákonodárce vedly k té či oné právní úpravě společenských vztahů. Zpravidla z důvodových zpráv právních předpisů lze zjistit jak příčiny, tak smysl a záměry právní úpravy. Kromě těchto pramenů ve smyslu materiálním je třeba charakterizovat i prameny ve smyslu formálním, tedy ty právní formy, v nichž se nachází platné právo. Těmito prameny správního řízení jsou takové právní formy, v nichž je obsaženo platné správní právo procesní [21].

Prameny správního práva lze samozřejmě posuzovat podle mnoha úhlů pohledu. V literatuře se lze setkat nejčastěji s rozdělením podle druhu orgánu, který pramen vydal,

podle toho, zda jde o prameny prvotní či prameny odvozené a konečně podle stupně právní síly. Pro bakalářskou práci považuji za vhodný posledně jmenovaný způsob.

1.4.1 Ústava České republiky

V oblasti ústavního práva je jedním z pramenů správního práva především Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“). Samotná Ústava pak v Čl. 10 dává vzniknout jiným významným pramenům správního práva, kterými jsou též mezinárodní smlouvy. Ve smyslu tohoto ustanovení jsou smlouvy tohoto druhu, pokud je jimi Česká republika vázána, bezprostředně závazné ve vnitrostátním právu a mají zde přednost před zákonem. Ústava je nejvýznamnějším pramenem správního práva organizačního, jelikož zakotvuje základní instituty a principy fungování veřejné správy.

1.4.2 Listina základních práv a svobod

Druhým pramenem správního práva z oblasti ústavního práva je Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. (dále jen „Listina“). Např. zakotvení jedné ze zásad, kterými je správní právo ovládáno – zásady legality, můžeme naléznout v Čl. 2 odst. 2 („*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákoně a to způsobem, který zákon stanoví*“ – což je takřka stejné znění Čl. 2 odst. 3 Ústavy) a dále pak v Čl. 4 atd.

1.4.3 Mezinárodní smlouvy

Jak již bylo uvedeno výše, stávají se podle ustanovení Čl. 10 Ústavy vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu a stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. S ohledem na to se tak mohou stát velmi významným pramenem správního práva.

1.4.4 Nálezy Ústavního soudu

Za zvláštní pramen správního práva procesního můžeme označit i některé typy nálezů Ústavního soudu. Úloha Ústavního soudu spočívá především v rozhodování o ve dvou okruzích záležitostí. Prvním okruhem je řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů podle § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ÚS“). Po obdržení návrhu na zrušení právního předpisu Ústavní soud posuzuje jeho ústavnost a zákonnost z hlediska obsahu, procedury přijetí a vydání. Také zkoumá zda je předpis platný, jinak řízení zastaví. Dojde-li k závěru, že předpis je v rozporu s ústavním pořádkem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle Čl. 10 Ústavy, svým nálezem předpis zruší a určí také okamžik zániku platnosti příslušného předpisu nebo jeho části. Samotný nález je vykonatelný publikací ve Sbírce zákonů, pokud není stanovena vykonatelnost pozdější. Rozhodnutí vydaná na základě zrušeného předpisu, která jsou v právní moci, zůstávají v platnosti včetně přiznaných práv a povinností, ta však nejdou vykonat. Druhým okruhem je řízení o ústavních stížnostech podle § 72 zákona o ÚS. Ústavní stížnost je prostředkem kontroly zákonnosti při dodržování ústavně zaručených základních práv a svobod. Této institut lze uplatnit pouze po vyčerpání všech procesních opravných prostředků, které český právní řád poskytuje. Rozhodnutí Ústavního soudu jsou dále prostředky českého práva nepřezkoumatelná.

1.4.5 Zákony upravující procesní postup správních řízení

Základním dosud platným pramenem českého správního řízení je zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. Od 1. ledna 2006, kdy nabývá účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, však úlohu základního procesního předpisu převezme právě tento zákon. Ať již bereme v potaz „starou“ či „novou“ úpravu, správní řád představuje obecnou a výchozí úpravu a jako takový je obecným procesním předpisem, jímž se řídí většina řízení probíhající před správními orgány. Procesní úprava správního řízení obsažená ve správním řádu však není ani úplná ani jediná. Každý jiný zákon může pro určitý úsek činnosti správních orgánů stanovit odchylky od obecného správního řádu, nebo dokonce může stanovit samostatnou právní úpravu samostatného správního procesu. Tyto odchylky od obecné úpravy se nejčastěji týkají specifického vymezení tzv. účastníků

správního řízení, náležitostí návrhu pro zahájení řízení, specifikace průběhu při jednání s účastníky, specifikace obsahu vlastního správního rozhodnutí atp. I v těchto případech, kde jsou pro postup správních úřadů uplatňována speciální procesní ustanovení, však zpravidla převažují co do celkové úpravy postupu procesní ustanovení správního řádu. Odlišnou komplexní procesní úpravu můžeme nalézt např. u zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Mnohem častější jsou však případy, kdy zvláštní zákon, upravující určitou výseč státní správy, stanoví v některých směrech odchylky od obecného správního řádu, jak je tomu např. podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, nebo podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, případně norem dalších [21].

2 ANALÝZA SOUČASNÉ ZÁKONNÉ ÚPRAVY OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ V NOVÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU (ZÁKON Č. 500/2004 SB., SPRÁVNÍ ŘÁD)

Předmětem této analýzy je současná zákonná úprava institutu řádných a mimořádných opravných prostředků ve správním řízení. Je proto hned na začátku nutné upozornit na skutečnost, že dosud účinný „starý SŘ“ (zákon č. 71/1967 Sb, o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů) byl derogován (vysloveně v § 183) „novým SŘ“ (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád), jehož účinnost však nabývá až dnem 1. ledna 2006. Protože jde o velmi rozsáhlou změnu základního procesního předpisu pro správní řízení, a dá se předpokládat celá řada problémů spojených s jeho aplikací, je potřeba se s ním seznámit dopředu, nikoliv až v době jeho účinnosti. S ohledem na tuto skutečnost jistě také postupoval zákonodárce při stanovení legisvakanční lhůty. Analýza je tedy věnována novému SŘ s tím, že se pokusím zmínit všechny podstatné odchylky oproti starému SŘ.

2.1 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Opravným prostředkům ve správním řízení je v tomto právním předpise věnována především ČÁST DRUHÁ, zejména pak HLAVA VIII. až X. (§§ 81 až 102) a ČÁST TŘETÍ, zejména pak HLAVA VI. a VII. (§§ 150 - 153).

2.1.1 Opravné prostředky - rozdělení

Opravné prostředky, které nový SŘ připouští, lze v zásadě rozdělit na řádné a mimořádné. Jde o klasické rozdělení, které známe ze starého SŘ. Řádnými jsou odvolání (§ 81 a následující), odpor (§ 150), rozklad (§ 152), mimořádnými opravnými prostředky jsou pak přezkumné řízení (§ 94 a následující) a obnova řízení (§ 100 a následující). V zásadě toto rozdělení nemá žádný praktický význam, jak je vysvětleno níže.

Vedle výše uvedených opravných prostředků známe též samostatně stojící institut *opravného usnesení* podle § 70 nového SŘ, který umožňuje opravy zřejmých nesprávností v písemných rozhodnutích správních orgánů. Zákon neuvádí, zda takto lze opravovat jen

rozhodnutí nepravomocná nebo i ta, která již právní moci nabyla. Osobně se domnívám, že v tomto případě nejde o „klasický“ opravný prostředek, protože jej nelze použít pro odstranění závažnějších vad rozhodnutí, než jsou chyby v psaní atp. Ve starém SŘ je obdobná úprava zakotvena v ustanovení § 47 odst. 6.

Jelikož opravný prostředek jako takový, slouží ve své podstatě k ochraně práv účastníka řízení (ale například i veřejného zájmu), je vhodné na tomto místě zmínit též institut *stížnosti* (zakotven v ustanovení § 175 nového SŘ), který zaručuje právo dotčené osoby obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany. Nemůžeme však hovořit o řádném či mimořádném opravném prostředku. Obdobně je tomu u *námitky* (§ 117 nového SŘ), kterou lze podat vůči usnesením nebo jiným úkonům při exekuci, nelze-li se proti nim odvolat.

Stejně tak nelze např. hovořit o opravném prostředku (mimořádném) podle tohoto zákona v případě, kdy se účastník řízení domáhá nápravy prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví, byť v novém SŘ jsou zapracována ustanovení, která se tohoto okruhu záležitostí dotýkají (např. § 153 – Uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví).

2.2. Řádné opravné prostředky

2.1.1 Odvolání (§ 81 a následující nového SŘ)

Obecně o odvolání

Ve správním řízení je takto označován procesní prostředek, kterým se účastník řízení domáhá u odvolacího orgánu nápravy rozhodnutí, o němž se domnívá, že jím byl dotčen ve svém právu nebo právem chráněných zájmech.

Zakotvením odvolání jako řádného opravného prostředku se ve správním řízení realizuje zásada dvouinstančnosti. Odvolání je proto zásadně přípustné proti každému prvoinstančnímu rozhodnutí vydaném ve správním řízení, které má povahu individuálního správního aktu, tedy nejen proti rozhodnutí ve věci samé, pro niž bylo řízení zahájeno (tzv.

meritorní rozhodnutí), ale též proti některým procesním rozhodnutím vydaným v průběhu řízení, jimiž správní orgán řeší některé závažné otázky procesní povahy, jako je např. rozhodování ve sporných případech zda fyzická či právnická osoba bude nadále uznána za účastníka řízení (§ 28 nového SŘ) nebo je-li ukládána povinnost předložit listinu potřebnou pro provedení důkazů (§ 53 odst. 1 nového SŘ). Je lhostejné, zda správní orgán rozhodoval usnesením (§ 76 nového SŘ) či rozhodnutím (§ 67 a následující nového SŘ), ale důležitým předpokladem je, že podání odvolání není vyloučeno zákonem.

Vzdání se práva odvolání

Dalším předpokladem výkonu práva podat odvolání je, že se účastník řízení po oznámení rozhodnutí tohoto práva písemně nebo ústně do protokolu nevzdal. Možnost vzdát se odvolání vyplývá z dispoziční zásady, která platí bezvýhradně pro zahájení odvolacího řízení. Podání odvolání je subjektivním právem účastníka řízení. Proto se účastník řízení může uplatnění tohoto svého práva vzdát. Podmínkou právně účinného vzdání se odvolání je, aby k němu došlo na základě výslovného projevu vůle oprávněné osoby učiněného vůči správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, a to buď písemným podáním nebo ústně do protokolu. Důvody vzdání se odvolání nemusí účastník řízení uvádět [15]. Odvolání lze logicky podat až poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Nová úprava pak tento fakt zmiňuje v ustanovení § 83 odst. 1. Nový SŘ vytváří fikci okamžiku podání odvolání v případě, že toto podání bylo učiněno před oznámením rozhodnutí odvolateli. V takovémto případě se pak má zato, že bylo podáno v první den odvolací lhůty, tedy první den následující po dni oznámení rozhodnutí. Zvláštní zákon může stanovit odlišný postup.

Je-li v řízení více účastníků a všichni se vzdali práva podat odvolání, nabývá rozhodnutí právní moci¹ dnem následujícím po dni, kdy tak učinil poslední z nich. V této fázi řízení by správní orgán zastavil řízení o odvolání dnem zpětvzetí odvolání. (§ 91 odst.3 nového SŘ).

¹ viz. § 73 odst. 1 SŘ: „Nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.“

Jestliže odvolatel vzal podané odvolání zpět, nemůže je podat znovu (§ 81 odst. 3 nového SŘ).

Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřípustné. Tady je jeden ze základních rozdílů v právní úpravě odvolacího řízení mezi novým SŘ a starým SŘ. Zatímco Starý SŘ umožňuje podat odvolání z jakéhokoliv důvodu a proti kterékoliv části rozhodnutí, nový SŘ explicitně stanoví, že tak lze učinit pouze tehdy, je-li rozhodnutí napadáno ve výše uvedeném rozsahu.

Náležitosti odvolání

Nová je taktéž úprava zahrnující oblast obsahové stránky podaného odvolání. Zákon stanoví, že odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 (např. jméno a příjmení, datum narození, místo trvalého pobytu odvolatele atp.) a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Platí fikce, že pokud odvolatel v podání neuvede v jakém rozsahu je rozhodnutí napadáno, má se za to, že se odvolatel domáhá zrušení celého rozhodnutí.

V zákoně je uvedeno, že odvolání má být vyhotoveno v potřebném počtu stejnopisů, podle toho, kolik je v daném správním řízení účastníků. Jeden stejnopis pak samozřejmě zůstává pro potřebu správního orgánu, který bude ve věci rozhodovat. Zákon však neukládá žádnou sankci za nesplnění této podmínky a naopak sám stanoví, že v tomto případě potřebný počet stejnopisů zajistí správní orgán. Náklady spojené s vyhotovením stejnopisů pak nese odvolatel.

Nabytí právní moci části rozhodnutí

Novinkou je, že pokud je odvolání podáno jen vůči některému výroku rozhodnutí nebo vůči jeho vedlejšímu ustanovení, nabývá zbytek výrokové části napadeného rozhodnutí právní moci. Podmínkou však je, aby napadená část výroku netvořila s ostatními částmi

nedílný celek, a nemohla by tím být způsobena újma některému z účastníků řízení. To vše však jen za předpokladu, že to povaha rozhodované věci umožňuje.

Omezení principu plné apelace

V odvolání samotném a následně pak i v celém průběhu odvolacího řízení lze nově předkládat důkazy a prokazovat skutečnosti jen tehdy, pokud je nemohl účastník řízení uplatnit dříve. Pokud by tomu tak nebylo, správní orgán by k těmto skutečnostem či důkazům nepřihlédl. Tento institut znesnadňuje možné obstrukce účastníků řízení tím, že si nemohou ponechat „trumfy v rukávě“ a používat je libovolně v průběhu řízení. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí tento úkon učinit současně s podáním odvolání.

Odvolací lhůta

Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Tady je pamatováno na jiná správní řízení, kde jsou lhůty upraveny s ohledem na předmět řízení (např. v ustanovení § 48 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, se mimo jiné uvádí, že odvolání lze podat ve lhůtě třiceti dnů ode dne, který následuje po doručení rozhodnutí, proti němuž odvolání směřuje, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak). Jak již bylo uvedeno výše, odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.

V praxi může nastat situace, kdy správní orgán, který ve věci rozhodl, v důsledku svého pochybení opomenul účastníka řízení poučit o možnosti podat odvolání, nebo toto poučení bylo neúplné či nesprávné. Nový SŘ v § 68 odst. 1 obligatorně stanoví náležitosti rozhodnutí, jednou z nichž je poučení účastníků. V odst. 5 je pak správnímu orgánu tato povinnost precizována. Z poučení má být jednoznačně jasné, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu jej lze podat. V případě, že správní orgán vydal z moci úřední (ale lze tak učinit i na návrh účastníka) tzv. opravné usnesení, jímž

opravuje zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení jiné než uvedené ve výrokové části rozhodnutí, lze odvolání podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení tohoto opravného usnesení. Objektivní lhůtou pro podání odvolání při chybějícím či vadném poučení je 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Zde je nepatrná odchylka oproti úpravě obsažené v § 54 odst. 3 starého SŘ, kde se hovoří prekluzivní lhůtě tříměsíční.

Účastník správního řízení, kterému nebylo z jakéhokoliv důvodu oznámeno rozhodnutí správního orgánu, má právo podat odvolání ve lhůtě do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky dotýkající se předmětu řízení dozvěděl. Zákon zde stanoví objektivní lhůtu, do kdy lze odvolání podat, a to do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu účastníku řízení. Zmeškání tohoto úkonu nelze prominout. Výjimku z aplikace ustanovení dotýkajících se odvolací lhůty při neoznámení rozhodnutí tvoří okruh účastníků řízení uvedených v § 27 odst.1 nového SŘ.

Pamatováno je i na situaci, kdy účastník řízení tvrdí, že mu rozhodnutí nebylo oznámeno, ale tento účastník se s ním prokazatelně seznámil. Např. z korespondence účastníka řízení vůči jiným správním orgánům nebo i vůči jiným subjektům je patrné, že byl prokazatelně seznámen s obsahem rozhodnutí. Jelikož i v tomto případě může jít o nedostatky na straně správního orgánu, kdy např. opomněl rozhodnutí účastníkovi doručit, je tomuto účastníkovi dáno právo podat odvolání ve lhůtě, která je stanovena stejně jako v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení.

V odvolacím řízení, které následuje po přípustném podání při neoznámení rozhodnutí musí správní orgán brát zřetel na oprávněné zájmy ostatních účastníků řízení, kteří byli v dobré víře. V takovémto případě lze z vážných důvodů vyloučit odkladný účinek odvolání i dodatečně (blíže viz. *Účinky odvolání*).

Účinky odvolání

Ve správním řízení je včasné a přípustné podání odvolání spojeno s určitým dopadem na další průběh řízení. Setkáváme se tady s tzv. *suspenzivním* a *devolutivním* účinkem odvolání. V prvním případě to znamená zejména skutečnost, že do doby než je o odvolání rozhodnuto, nenabývá napadené rozhodnutí právní moci a také není vykonatelné. Zákon ještě dodává, že nenastávají ani jiné právní účinky rozhodnutí [21]. Přitom ve vztahu

k vykonatelnosti rozhodnutí může dojít k situaci, kdy zvláštní právní předpis odkladný účinek vyloučí, přičemž v případech hodných zvláštního zřetele tak může učinit sám správní úřad při rozhodování věci. Správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem, hrozí-li vážná újma některému z účastníků, nebo požádá-li o to účastník, což ovšem neplatí pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu. Devolutivní účinek nastává předáním věci odvolacímu orgánu, který o něm rozhodne.

Vyloučení odkladného účinku odvolání musí být řádně odůvodněno. Výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je součástí rozhodnutí ve věci; proti tomuto výroku se nelze odvolat.

Podání odvolání a postup správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal

Ustanovení § 86 odst. 1 nového SŘ stanoví, že odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Doručením odvolání správnímu úřadu, který napadené rozhodnutí vydal tedy nastávají účinky zahájení odvolacího řízení, které jinak společně s prvoinstančním řízením tvoří jeden celek. Správní řád umožňuje, aby za určitých podmínek o odvolání rozhodl sám správní úřad, který napadené rozhodnutí vydal, aniž by odvolání postupoval tzv. odvolacímu orgánu příslušnému rozhodovat ve II. stupni. Jde o případ tzv. *autoremedury*, která přichází v úvahu jestliže se vyhoví odvolání v plném rozsahu a jestliže s tím souhlasí ostatní účastníci nebo jestliže se rozhodnutí jiného účastníka netýká. Z právního hlediska má rozhodnutí vydané v procesu autoremedury povahu prvoinstančního rozhodnutí a proto je třeba dovozovat, že proti takovému rozhodnutí opět přichází v úvahu podání odvolání [21].

Dříve však než může příslušný správní orgán ve věci rozhodnout, je povinen zaslat stejnopis odvolání všem účastníkům řízení, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat (pokud se tohoto práva nevzdali), a vyzve je, aby se k odvolání vyjádřili. Vyjádření lze podat písemně či ústně do protokolu ve lhůtě, kterou určil správní orgán. Tato lhůta musí být přiměřená zejména rozsahu námitek uvedených v odvolání a nesmí být kratší pěti dnů. Vše co je zde uvedeno ale neplatí v případě, kdy jde o opožděné či nepřípustné odvolání. Zásada, že se nepřihlíží ke skutečnostem a důkazům, které mohly být v řízení uplatněny

dříve, platí i zde. Zákon stanoví, že k vyjádřením podaným po lhůtě se nemusí přihlížet. To znamená, že se k nim přihlédnout může a jistě to tak bude vhodné zejména v případech, kdy opožděné podání obsahuje pro další průběh řízení rozhodné námitky nebo důkazy.

Předání spisu odvolacímu správnímu orgánu

Neshledá-li správní orgán, který ve věci rozhodoval v I. stupni, splnění podmínek, které by jej opravňovali rozhodnout v autoremeduře, předá spis odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení odvolání. Důležitou součástí spisu pak je stanovisko shrnující výsledky doplněného řízení. Ještě jednou je vhodné připomenout, že z dikce použité ve SŘ vyplývá, že možnost použití autoremedury se zejména ve vztahu k účastníkovi řízení projevuje jako oprávnění správního orgánu, nikoliv jako jeho povinnost. Přesto, pokud z výsledků řízení je nepochybné, že napadené rozhodnutí je nesprávné a že jsou dány zákonné podmínky pro vyhovění odvolání v celém rozsahu, měl by tak správní orgán I. stupně učinit, a to se zřetelem na základní pravidla řízení platná pro všechna stadia řízení [15].

Pokud by se jednalo o nepřipustné nebo opožděné odvolání, je třeba jej spolu se spisem a stanoviskem postoupit odvolacímu orgánu ve lhůtě 10 dnů. Ve stanovisku se pak správní orgán I. stupně omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřítomnosti odvolání.

Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, může ještě předtím než spis předá odvolacímu orgánu, za určitých okolností řízení zastavit. Takové případy mohou nastat např. je-li odvolání vzato zpět, stalo-li se odvolání zjevně bezpředmětným či došlo-li k úmrtí účastníka řízení atp.

Postup odvolacího orgánu, rozsah přezkoumání

Druhé stádium odvolacího řízení je zahájeno dnem, kdy odvolání se spisem bylo předloženo odvolacímu orgánu. Odvolacím správním orgánem je, pokud zákon nestanoví jinak, nejbližší nadřízený správní orgán (§ 89 odst. 1 nového SŘ).

Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Potud je právní úprava ve starém i novém SŘ stejná. S účinností od 1. ledna 2006 však je povinností odvolacího správního orgánu

přezkoumávat správnost napadeného rozhodnutí pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Výjimkou jsou případy, kdy to vyžaduje veřejný zájem. Naproti tomu podle dosavadní úpravy odvolací orgán nepřezkoumává pouze zákonnost rozhodnutí vydaného v prvním stupni, ale též jeho správnost. V tom směru v souvislosti s prověřováním, zda bylo v řešeném případě rozhodováno podle příslušných hmotně právních předpisů, posuzuje, zda se rozhodnutím správně a efektivně zabezpečují cíle a účel, které mají tyto předpisy na zřeteli, tedy zda je rozhodnutí i věcně správné a účelné. Z toho, že odvolací orgán je vázán přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu vyplývá jeho oprávnění změnit nebo zrušit rozhodnutí i v neprospěch odvolatele, pokud zvláštní předpis takovou možnost vysloveně nevylučuje. Např. podle ustanovení § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nemůže být v odvolacím řízení změněna uložená sankce v neprospěch obviněného z přestupku. Nový SŘ v ustanovení § 90 odst. 3 naproti dřívější úpravě zakazuje odvolacímu správnímu orgánu změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. V tomto případě se dá hovořit o omezeném *zákazu reformace in peius*².

Rozhodnutí odvolacího správního orgánu

Po shrnutí dosavadních výsledků řízení, které může zahrnovat např. i provedení nových důkazů, vydá odvolací správní orgán rozhodnutí. Jestliže dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Při zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně je odvolací orgán povinen vyslovit v odůvodnění svého rozhodnutí právní názor. Tento názor odvolacího

²

K tomu blíže P. Mates – J. Pipek, Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním, Právní rozhledy, ročník 1995,

č. 11, str. 437

orgánu je pro správní orgán prvního stupně závazný. Nejde však o bezpodmínečnou závaznost za všech okolností. Pokud by v novém řízení vyšly najevo takové nové skutečnosti, který by vyžadovali aplikovat na řešený případ jiné hmotně právní ustanovení, než z kterých vycházel odvolací orgán, muselo by být vydáno rozhodnutí odpovídající nově zjištěnému skutkovému stavu. Za této podmínky pak může dojít i k tomu, že nové rozhodnutí v meritu věci bude ve výroku shodné s rozhodnutím v odvolacím řízení zrušeném. Nové rozhodnutí vydané po opětovném řízení je rozhodnutím prvoinstančním a účastníci řízení se mohou opět proti němu odvolat [15]. Dále je možné napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu však nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změní odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti (viz. ustanovení § 123 – 125 zákona č. 128/2002 Sb., o obcích (obecní zřízení)).

Pokud nastanou skutečnosti, které dávají důvod pro zastavení řízení, odvolací správní orgán bez dalšího napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví. Výjimkou jsou situace, kdy by jiný výrok rozhodnutí mohl mít význam pro náhradu škody anebo pro právní nástupce účastníků řízení.

Zamítnutí odvolání, zastavení odvolacího řízení

Odvolací správní orgán však také může dojít k názoru, že nebyly splněny předpoklady pro výše uvedený postup. V takovémto případě je povinen podané odvolání zamítnout a naopak potvrdit napadené rozhodnutí. Obdobně se pak postupuje, pokud dojde ke změně nebo k částečnému zrušení napadeného rozhodnutí (i zde musí být zbytek rozhodnutí potvrzen). Oznámením rozhodnutí o odvolání účastníkům řízení, nabývá toto rozhodnutí právní moci, jelikož se proti němu nelze dále odvolat.

Odvolací řízení je zastaveno dnem, kdy odvolatel vzal podané odvolání zpět. Toto zpětvzetí odvolání musí být ovšem učiněno do té doby, než je o odvolání rozhodnuto.

V tom případě nabude napadené rozhodnutí právní moci následující den po zpětvzetí odvolání.

Posuzování nepřipustného a opožděného odvolání

Stanoví se postup i pro posuzování odvolání nepřipustného a odvolání opožděného. Nepřipustným odvoláním je odvolání buď podané do rozhodnutí, proti němuž zákon nepřipouští podání řádného opravného prostředku, nebo podané někým, koho nelze považovat za oprávněného účastníka řízení, anebo podané účastníkem řízení, který se odvolání vzdal. Vždy však musí takové podání směřovat proti rozhodnutí ve správním řízení majícímu povahu individuálního správního aktu [15]. Jinak by se nejednalo o odvolání a použití § 92 nového SŘ by nepřicházelo v úvahu. Samozřejmě platí, že pokud odvolací správní orgán dojde k závěru, že se nejedná o nepřipustné ani opožděné odvolání, vrátí věc k rozhodnutí správnímu orgánu prvního stupně.

2.2.2 Odpor (§ 150 nového SŘ)

Dalším řádným opravným prostředkem, který lze uplatnit ve správním řízení je odpor. Tento institut je v novém SŘ zakotven nově, ale dobře jej může znát ze správního práva trestního (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích). Odpor lze podat proti zvláštnímu druhu rozhodnutí ve správním řízení – příkazu. Příkazem lze v řízení z moci úřední a ve sporném řízení uložit účastníkům povinnosti peněžitého i nepeněžitého plnění. Příkaz může být vydán v případě, že lze skutkové zjištění považovat za dostatečné a většinou se použije tehdy, rozhodujeme-li za jistoty. Za určitých podmínek může být jediným podkladem pro řízení o vydání příkazu kontrolní protokol pořizovaný při správě konkrétního okruhu záležitostí tímž správním orgánem, který příkaz vydává. Proti příkazu může ten, jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Včasné podání odporu má za následek zrušení příkazu, ale řízení v dané věci pokračuje dále. SŘ nepřipouští zpětvzetí odporu.

2.2.3 Rozklad (§ 152 a následující nového SŘ)

Rozklad slouží účastníkům správního řízení k nápravě dosud nepravomocných rozhodnutí orgánů veřejné správy, který přichází v úvahu v případě prvoinstančního rozhodnutí ústředního správního orgánu, ministra, státního tajemníka ministerstva, nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu. Jeho odlišnost od odvolání spočívá v tom, že pro faktickou neexistenci vyššího instančně nadřazeného orgánu státní správy nemůže být projednáván dvouinstančně, nemá tedy devolutivní účinek. Rozklad má devolutivní účinek modifikován. Proti rozhodnutí o podaném rozkladu se nelze dále odvolat, protože jde o řádný opravný prostředek, postavený na úroveň odvolání [21]. To lze dovozovat zejména ze znění ustanovení § 152 odst. 4: *„Nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.“*

Řízení o rozkladu je tedy specifickým řízením, které má prakticky všechny znaky řízení odvolacího, ale s tím rozdílem, že řízení prvoinstanční i řízení o rozkladu probíhá před tímž ústředním orgánem státní správy. Aby byla i v těchto případech zajištěna možnost dvojího objektivního posuzování věci, svěčuje kogentní ustanovení § 152 odst. 2 a 3 nového SŘ rozhodnutí o rozkladu výlučně ministrovi nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu, nadto na základě jimi jmenovaných rozkladových komisí. Rozkladová komise jako zvláštní orgán je zřizován ministrem nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu toliko jako poradní orgán a k funkci rozhodovacího orgánu není vůbec oprávněna. Rozkladová komise musí být minimálně pětičlenná a většina jejích členů je tvořena odborníky z vědy i praxe, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu. Řízení před rozkladovou komisí se pak řídí pravidly pro řízení před kolegiálním orgánem (§ 134 nového SŘ) a obdobně platí též ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci (§ 14 nového SŘ).

Lhůty

Rozklad lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Jak již bylo uvedeno výše, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání, pokud to ovšem nevylučuje povaha věci.

Rozhodnutí o rozkladu

Po přezkoumání napadeného rozhodnutí ve stejném rozsahu jako je tomu u odvolání, pak ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu může rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo též může rozklad zamítnout. Proti takovému rozhodnutí již nejsou řádné opravné prostředky připuštěny.

2.3 Mimořádné opravné prostředky

Mimořádnými opravnými prostředky jsou označovány ty opravné prostředky, jejich uplatnění přichází v úvahu proti rozhodnutím, která již nelze napadnout řádnými opravnými prostředky.

Právní moc správního rozhodnutí je důležitý prostředek k udržení stability právních vztahů v oblasti státní správy a k upevnění právní jistoty. Požadavek respektování právní moci však nelze uplatňovat v těch případech, kdy došlo k porušení zákonnosti, zejména porušením subjektivních práv fyzických a právnických osob. Po vzoru jiných procesních řádů, zejména v oblasti rozhodování soudů, připouští proto správní řád za stanovených podmínek zásah do právní moci správního rozhodnutí a tím i jeho změnu [15]. Takovéto změny rozhodnutí může být dosaženo prostřednictvím dvou právních prostředků: přezkoumáním rozhodnutí (přezkumným řízením) a obnovou řízení. Zatímco přezkoumání rozhodnutí je určeno především k nápravě právních omylů, tak institut obnovy řízení je určen především k nápravě omylů skutkových.

2.3.1 Přezkoumání rozhodnutí (§ 94 a následující nového SŘ)

Správní orgány jsou oprávněny z moci úřední přezkoumávat pravomocná rozhodnutí, o nichž lze důvodně pochybovat z hlediska jejich souladnosti s právními předpisy. Zákon připouští výjimku, kdy může být přezkoumáno též rozhodnutí předběžně vykonatelné a dosud nenabylo právní moci (viz ust. § 74 nového SŘ). Pokud by takovéto nepravomocné rozhodnutí bylo v době po zahájení přezkumného řízení napadnuto odvoláním, pak by se

v dalším řízení postupovalo podle ustanovení, která upravují odvolací řízení. K přezkoumání může dát podnět také účastník řízení, a i když tento podnět není brán jako návrh na zahájení řízení, měl by správní orgán provést revizi rozhodnutí, kterého se tento podnět týká. Co se týká okruhu osob oprávněných podat podnět k přezkumu, starý SŘ připouští prakticky neomezený okruh blíže neurčených osob. Lze tak dovozovat ze znění ustanovení § 65 odst. 1 starého SŘ: „*Rozhodnutí, které je v právní moci, může z vlastního nebo jiného podnětu přezkoumat správní orgán...*“. V praxi to tedy znamená, že takovýto podnět může podat jakýkoliv subjekt, tedy nejen účastník řízení, ale kterákoliv fyzická či právnická osoba nebo kterýkoliv státní orgán. Správní orgán v případě, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů podateli v třicetidenní lhůtě (dříve lhůta nebyla vysloveně stanovena).

Cestou mimoodvolacího řízení lze na podkladě starého SŘ přezkoumávat nejen rozhodnutí vydaná ve věci, ale i ta, která se v průběhu řízení vydávají o některých závažných procesních otázkách. To v zásadě platí i v nové právní úpravě, nicméně zákon zde stanovuje, že samostatně lze přezkoumávat pouze usnesení o odložení věci podle § 43 a usnesení o zastavení řízení podle § 66 a ostatní usnesení lze přezkoumat až spolu s rozhodnutím ve věci samé (zákon stanoví možnost samostatného přezkumu i v dalších případech).

Nepřípustnost přezkoumání rozhodnutí

Přezkumné řízení je podle nové právní úpravy naopak nepřípustné, jestliže byl účastníkovi udělen souhlas k občanskoprávnímu, obchodně právnímu nebo pracovněprávnímu úkonu nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto o ve věci osobního stavu a žadatel nabytí práv v dobré víře. Ve starém SŘ to platí obdobně (nejsou zde zahrnuty úkony obchodněprávní a vklad práva k nemovitostem). Obojí úprava také připouští změnu či zrušení napadeného rozhodnutí poté, co byl podán návrh na soudní přezkum rozhodnutí (§ 67 odst. 2 starého SŘ a § 153 odst. 1 písm. b) nového SŘ).

Příslušnost správního orgánu k rozhodnutí

Zatímco podle starého SŘ je příslušným orgánem k provedení přezkumného řízení vždy instančně nejbližší nadřízený správní orgán, nový SŘ připouští, aby jej provedl i tentýž orgán, který napadené rozhodnutí vydal, a to za předpokladu, že se podateli plně vyhoví, aniž by ostatní účastníci došli jakékoliv újmy, ledaže by s ní souhlasili. V ostatních případech rozhoduje nadřízený správní orgán. Pokud je předmětem přezkumu rozhodnutí vydané ústředním správním úřadem, postupuje se přiměřeně podle ustanovení platných pro rozklad.

Jestliže se přezkoumává rozhodnutí odvolacího správního orgánu, lze současně přezkoumat též rozhodnutí prvoinstanční. Tato zásada, nově zakotvená v ustanovení § 95 odst. 3 nového SŘ, která se však uplatňovala již v dosavadní praxi, tak dává možnost zjednodušení správního řízení v případech, kdy je potřeba napravit vadná rozhodnutí.

Lhůty

Přezkumné řízení lze zahájit nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o důvodech opravňujících přezkum napadeného rozhodnutí, nejpozději však do 1 roku ode dne nabytí právní moci rozhodnutí ve věci. Tady bych jen ve stručnosti upozornil na fakt, že starý SŘ nezná lhůtu pro zahájení řízení, ale pouze pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, a která je v tomto případě tři roky ode dne právní moci napadeného rozhodnutí (viz. § 68 odst. 1 starého SŘ). Pokud vezmeme novou právní úpravu, setkáme se zde s 15-ti měsíční lhůtou ode dne nabytí právní moci napadeného rozhodnutí, ve které lze v přezkumném řízení rozhodnout. Pokud tato lhůta prošla, případné probíhající řízení by muselo být usnesením zastaveno (viz. § 97 odst. 2 nového SŘ).

Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení

Co se týká účinku rozhodnutí v přezkumném řízení, je zde dána správnímu orgánu pravomoc rozhodovat o nich individuálně v rámci správního uvážení a to s ohledem na složitost právních vztahů vzniklých v souvislosti s přezkoumaným rozhodnutím (blíže

k tomu u obnovy řízení, kde platí ustanovení o účincích rozhodnutí v přezkumném řízení obdobně).

2.3.2 Obnova řízení (§ 100 a následující nového SŘ)

Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem směřujícím proti pravomocným rozhodnutím vykazujícím nedostatky ve zjištění skutečného stavu věci nebo nedodržení některých procesních podmínek. Obnova řízení směřuje především k odstranění nedostatků ve skutkových zjištěních v taxativně stanovených případech, přitom 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 samostatná existence zpochybňuje věcnou správnost rozhodnutí [21].

Základní předpoklady obnovy řízení

Pravomocně ukončené řízení lze na žádost účastníka obnovit jen pokud jsou splněny tyto podmínky: 1) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které však existovaly v době, kdy se ve věci rozhodovalo, a nebyly bez zavinění účastníka uplatněny, nebo se provedené důkazy ukázaly jako nepravdivé, 2) bylo zrušeno nebo změněno rozhodnutí, které bylo podkladem pro rozhodnutí vydané v řízení, které má být obnoveno. Důležité je, aby současně platila podmínka, že tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování. Z toho vyplývá, že pokud by nové důkazy měli vést ke stejnému výroku rozhodnutí jako v původním řízení ve věci, nemůže být obnova řízení povolena.

Vedle případů, kdy návrh na obnovu podává účastník, může ze stejných důvodů obnovu nařídit též správní orgán, ovšem jen v případech, kdy je na novém řízení veřejný zájem. Podobně potom bude postupováno, pokud původní rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Přípustnost obnovy řízení *ex officio* je v právní teorii odůvodňována skutečností, že

veřejný zájem, zastoupený příslušným správním orgánem, nemůže mít horší postavení než zájem individuální³.

V praxi může nastat situace, kdy podaný návrh na obnovu řízení nesplňuje podmínky pro její zahájení, na druhou stranu je však zřejmé, že napadené rozhodnutí není pro jiné vady v souladu s právními předpisy. V tomto případě musí správní orgán žádost o obnovu řízení zamítnout a nemůže ji brát ani jako podnět k přezkumnému řízení podle § 94 nového SŘ. Teprve v rámci odvolacího řízení o nepovolení obnovy řízení, kdy samozřejmě musí být původní zamítavé rozhodnutí potvrzeno, se lze podáním zbývat jako podnětem pro přezkumné řízení.

Lhůty

Ustanovení § 100 odst. 2 a 3 nového SŘ dávají vyčerpávajícím způsobem odpověď na otázky, do kdy lze podat žádost o obnovu řízení a do kdy musí konat správní orgán, který správní orgán je k rozhodnutí příslušný, kdy se obnovy nelze domáhat atd. Zájem na právní jistotě a na stabilitě právních vztahů se odráží zejména v těch ustanoveních, která časově omezují jak podání návrhu na obnovu řízení, tak její nařízení z moci úřední. Na jedné straně zde je tříměsíční subjektivní lhůta, kdy žádost může podat účastník řízení (tato lhůta běží ode dne, kdy se o důvodu obnovy dozvěděl) a na druhé straně je zde tříletá objektivní lhůta ode dne nabytí právní moci rozhodnutí vydaném v řízení, jež má být obnoveno. Objektivní lhůtou je vázán i správní orgán a v této lhůtě jím musí být rozhodnutí o obnově vydáno. Výjimkou je situace, kdy rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. V tomto případě počíná lhůta běžet následující den po nabytí právní moci rozsudku, jímž je vyslovena vina. O žádosti i o řízení *ex offio* rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni.

³ Němec, V.: Obnova ve správním řízení. Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. Dr. P. Levita. Univerzita Karlova,

Účinky rozhodnutí

Rozhodnutí, jímž bylo řízení obnoveno, má odkladný účinek, pokud napadené rozhodnutí nebylo do té doby vykonáno. Odkladný účinek lze i vyloučit, a to zejména v případech, kdy je to ve veřejném zájmu nebo pokud by hrozila vážná újma některému z účastníků řízení.

Zamítnutí žádosti

Pokud by správní orgán došel k závěru, že nejsou splněny podmínky pro obnovu řízení, oznámí rozhodnutí o zamítnutí pouze žadateli. Ten má právo odvolat se.

Nové rozhodnutí ve věci

Řízení o návrhu na obnovu má dvě stádia. V prvním - *iudicium rescindens* - se řeší otázka, zda se obnova řízení povolí, zatímco ve stádiu druhém - *iudicium rescissorium* -, byla-li obnova povolena, se provádí nové řízení a vydává se nové rozhodnutí ve věci. Takovouto koncepci procesního odlišení dvou stádií je možné nalézt jak v novém, tak i v starém SŘ. Důležitým stabilizačním faktorem je, že teprve novým rozhodnutím ve věci může dojít ke zrušení původního rozhodnutí. Vzhledem k tomu by měl správní orgán určit, od kdy je toto rozhodnutí právně účinné. Starý SŘ závažnou otázku právních účinků nového rozhodnutí vysloveně neřeší a v praxi se opírá o stanovisko, že otázku účinků nového rozhodnutí je nezbytné řešit podle povahy konkrétního případu, přičemž ve většině případů nebude možné vztáhnout zpětně právní účinky nového rozhodnutí ke dni právní moci původního rozhodnutí. Domnívám se, že individuální přístup je jediný správný, protože je třeba brát v úvahu, že v mezidobí existovaly právní vztahy, a to nejen v oblasti správní, ale i např. občanskoprávní, a že by se důsledky z nich vyplývající při zpětném stanovení účinků nového rozhodnutí ke dni původního rozhodnutí daly řešit obtížně [17]. Z této fungující praxe vychází i nový SŘ, který svěřuje rozhodnutí o účincích nového rozhodnutí ve věci správnímu orgánu. Správnímu orgánu je tady dána možnost rozsáhlého správního uvážení, která je však na druhou stranu omezována výčtem případů, kdy je stanoven přesný postup při řešení tohoto problému. Tím mám na mysli ustanovení § 100 odst. 9 nového SŘ, které mimo jiné stanoví, že se pro nové rozhodnutí v rámci obnovy řízení použije obdobně

ustanovení § 99 nového SŘ, které precizuje okolnosti stanovení účinků rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení.

2.4 Jiné formy přezkoumání rozhodnutí podle starého SŘ

2.4.1 Řízení o protestu prokurátora (§ 69 starého SŘ)

Na tomto místě bych rád zmínil jednu ze zvláštností, se kterou se můžeme ve starém SŘ setkat, byť už jen pouze teoreticky. Starý SŘ mimo výše uvedené instituty zná též institut řízení o protestu prokurátora. Hned na úvod je třeba říci, že dnes se ustanovení § 69 starého SŘ již stalo obsolentním, jelikož prokuratura, která v minulosti dozorovala zákonnost při výkonu veřejné správy, byla k 1.lednu 1994 zrušena zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, v platném znění. Pro úplnost snad jen dodám, že působnost na úseku vnější kontroly dodržování zákonnosti výkonu veřejné správy byla později svěřena státním zastupitelstvím a veřejnému ochránci práv.

Podle výše uvedeného ustanovení SŘ byl prokurátor oprávněn podat proti rozhodnutí správního orgánu protest, kterým se domáhal zrušení tohoto rozhodnutí nebo jeho nahrazení rozhodnutím novým. Tomuto protestu pak mohl plně vyhovět orgán, který ve věci rozhodoval. Šlo o zvláštní případ autoremedury, která se lišila od autoremedury upravené v § 57 odst. 1 starého SŘ tím, že zde nebyly mimo požadavku úplného vyhovění, další podmínky, tj. že se rozhodnutí netýkalo jiného účastníka řízení, popř. že s tím ostatní účastníci řízení souhlasili. Tento institut neměl prosazovat pouze individuální práva a chráněné zájmy účastníka řízení, ale měl prosazovat obecný zájem, jímž byl v tomto případě požadavek zákonnosti ve správním řízení [25]. Pokud však správní orgán prvního stupně protestu nevyhověl, byl jej povinen postoupit odvolacímu orgánu spolu s důvody, proč nevyhověl. Odvolací orgán následně o protestu rozhodl a toto rozhodnutí, proti němuž bylo přípustné odvolání, doručil prokurátorovi a účastníkům řízení.

2.5 Hodnocení funkčnosti institutu opravných prostředků ve správním řízení

Na úvod je třeba říci, že při hodnocení funkčnosti opravných prostředků ve správním řízení musí být zohledněn dvojí pohled na tuto problematiku. Jde o pohled na funkčnost „starých opravných prostředků“ ve vztahu ke starému SŘ a „nových opravných prostředků“ ve vztahu k novému SŘ.

Osobně se domnívám, že dosud platná právní úprava poskytuje účastníkům řízení dostatek nástrojů k ochraně jejich práv a zákonem chráněných zájmů jak v průběhu řízení, tak po jeho ukončení. Základním rámcem pro uplatňování opravných prostředků je realizovaná zásada dvouinstančnosti správního řízení, která ve své podstatě vyjadřuje obecné oprávnění účastníků řízení napadnout každé rozhodnutí orgánu prvního stupně řádným opravným prostředkem, tedy odvoláním, k jehož přezkoumání je povolán správní orgán vyššího stupně. Ačkoliv proti rozhodnutím o řádných opravných prostředcích nelze dále uplatnit řádný opravný prostředek, i tato rozhodnutí lze přezkoumávat. Takto lze postupovat u příslušného správního orgánu. Pokud však chceme hodnotit funkčnost institutu opravných prostředků ve správním řízení (ať již podle starého či nového SŘ), resp. jejich účinnost při ochraně práv účastníka řízení, musíme tak učinit s přihlédnutím k existenci správního soudnictví, které připouští soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu na podkladě žaloby u krajského soudu, resp. na podkladě kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu (jako další možnosti neberme v potaz Ústavní soud a Evropský soud pro lidská práva). Také je třeba přihlédnout k dostatku dosavadní judikatury a také judikatury nové, publikované ve Sbírce usnesení Nejvyššího správního soudu. Co se týká funkčnosti institutu opravných prostředků ve správním řízení po stránce teoretické, jsem toho názoru, že jsou plně funkční a umožňují domoci se nápravy při pochybení správních orgánů. To ovšem platí pouze tehdy, pokud hovoříme o starém SŘ, který nenabízí možnost aplikovat vždy neoptimálnější postup. Základní požadavek, tj. náprava vadného rozhodnutí je splněn, nejsou však splněny další požadavky na průběh řízení jako jsou rychlost, hospodárnost a jiné. SŘ z roku 1967 byl v době svého vzniku nesporně kvalitním kodexem, což samo osobě dokazuje i skutečnost, že je s malými změnami aplikovatelný dodnes. Pokud však chceme hodnotit funkčnost institutu opravných prostředků upravených v novém SŘ vzhledem k současným potřebám, musíme tak učinit v kontextu ostatních

ustanovení nového SŘ. Základní odlišnost starého a nového SŘ nespočívá pouze v nové podrobné úpravě respektující ústavní zásadu zákonnosti, ale také v širším předmětu právní úpravy. Nový SŘ se již nevztahuje jen na klasické správní řízení v dnešním smyslu (výkon státní správy), tj. na rozhodování o právech a povinnostech účastníků řízení, nýbrž na veškerý autoritativní postup veřejné správy směřující navenek vůči jejím adresátům. Kromě vydávání rozhodnutí ve správním řízení jsou nově upravena opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy a další méně formální typy úkonů, jako jsou např. osvědčení, ověření, informační úkony atp. Nový SŘ definuje veřejnou správu jako službu veřejnosti. Správní orgány mají jednat ochotně a vstřícně, bez zbytečných průtahů, bez šikanování účastníků řízení, nemají zneužívat svého postavení v řízení, naopak mají respektovat skutečnou dobrou víru atd., jinými slovy měl být celkově zvýšen komfort správního řízení. V tomto smyslu nový SŘ nepochybně zvyšuje nároky kladené na správní úřady a na konkrétní úřední osoby v zájmu posílení právní jistoty a předvídatelnosti veřejné správy. Nový systém základních zásad činnosti správních orgánů, ať již upraven v HLAVĚ II části první nebo jinde v zákoně, výrazně posiluje práva fyzických a právnických osob coby adresátů veřejné správy. Tyto zásady jednak vyjadřují základní myšlenky nového SŘ, jednak vycházejíce z judikatury českých soudů, Evropského soudu pro lidská práva i Evropského soudního dvora a z doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, nastavují nový standard správního řízení [26].

Nejenom samotná ustanovení o opravných prostředcích naplňují jejich smysl. Celá řada jiných ustanovení, dříve v zákoně nezakotvených, umožňuje lepší fungování nejen správních orgánů, ale i orgánů, jenž dozorují veřejnou správu. Za všechna mohu jmenovat např. ustanovení týkající se dokumentace správního řízení. Je nepochybné, že kvalitní dokumentace průběhu správního řízení umožní mimo jiné též efektivnější fungování správního soudnictví jako jednoho z článků kontroly veřejné správy. Jedním ze základních požadavků na nový SŘ bylo též dosažení větší dynamičnosti průběhu správního řízení, což se samozřejmě odrazilo i v oblasti opravných prostředků. Jednou z nejpodstatnějších změn je, že v zájmu vyšší odpovědnosti správních orgánů prvního stupně i účastníků řízení dochází k omezení principu plné apelace v rámci odvolacího řízení, jelikož správní orgán již nepřihlíží ke skutečnostem a důkazům, které účastník neuplatnil v řízení před orgánem prvního stupně, přestože tak učinit mohl. Přitom dochází k přezkoumávání správnosti napadeného rozhodnutí pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nad něž lze jít

pouze v případě veřejného zájmu. Právě tyto změny umožňují v praxi realizovat požadavek větší dynamičnosti řízení [26]. Samozřejmě s tím souvisí i nově upravená problematika doručování písemností, řízení s velkým počtem účastníků atp. Z tohoto pohledu se pak dosud existující právní úprava opravných prostředků jeví jako nedostačující, a je jediné dobře, že od 1. ledna příštího roku dochází k zavedení výše popsaných pravidel řízení a institutů.

Závěrem se však musím vrátit k podstatě opravných prostředků, kterou je nepochybně náprava vadných rozhodnutí. Z tohoto titulu mi pak nezbývá než opakovat, že podle mého názoru je současná právní úprava opravných prostředků ve správním řízení dostatečná. To k jakému kvalitativnímu posunu v oblasti uplatňování opravných prostředků dojde s účinností nového SŘ, se z prvních případů dozvíme již cca za půl roku.

3 ZVLÁŠTNOSTI POUŽITÍ OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ PODLE SPECIÁLNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

3.1 Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

Základním pramenem správního práva procesního zejména pro oblast daní je zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSDP“). Tento zákon představuje komplexní úpravu správního řízení v oblasti správy daní a poplatků. Díky povaze předmětu správy zde nebylo možné aplikovat ustanovení obecného předpisu pro správní řízení - správního řádu (ať již starého či nového) jen s menšími odchylkami. Dokonce samotný ZSDP v ustanovení § 99 vysloveně možnost použití SŘ vylučuje. Domnívám se, že zde je speciální právní úprava zcela na místě. Přestože jde o zákon, který se v praxi aplikuje docela dobře (většina institutů je poměrně podrobně precizována, dostatek judikatury atp.), myslím, že by nebylo od věci provést jeho celkovou revizi, tak jak tomu bylo u SŘ. Procesní úprava samozřejmě musí vycházet ze struktury celého daňového systému. Tento předpis se subsidiárně uplatňuje pro všechny zákony dotýkajících se daní (spotřební daně, daň z přidané hodnoty, daň z příjmů...).

Opravným prostředkům v daňovém řízení je v tomto právním předpise věnována především ČÁST ČTVRTÁ, nazvaná ŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY (§§ 48 až 53) a ČÁST PÁTÁ, nazvaná MIMOŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY (§§ 54 až 56a).

3.1.1 Odvolání (§ 48 a následující ZSDP)

Odvolání je základním a nejběžnějším opravným prostředkem v daňovém řízení. Příjemce rozhodnutí se může vždy odvolat proti rozhodnutím, jimiž se stanovuje základ daně a daň (platební výměr, dodatečný platební výměr) a dále též proti rozhodnutím, kde tak stanoví zákon, nebo tam, kde to zákon výslovně nezakazuje. ZSDP vymezuje mnoho případů, kdy je odvolání nepřípustné. Odvolání je tedy nepřípustné např. proti rozhodnutí správce daně o delegaci místní příslušnosti podle § 5 odst. 3 ZSDP, proti rozhodnutí o odstranění závad v záznamní povinnosti podle § 39 odst. 5 ZSDP nebo proti rozhodnutí o povolení nebo

nařízení přezkoumání daňového rozhodnutí podle § 55 odst. 5 ZSDP. Samostatně se též nelze odvolat proti rozhodnutím, která předcházejí pravomocnému stanovení základu daně a proti stanovení daně. Nelze se proto tedy odvolávat např. proti výzvám ve vytýkáčím řízení podle § 43 (výzva je zde rozhodnutím) nebo proti výzvám k podání daňového přiznání podle § 44 [2].

Podání odvolání, jeho náležitosti, lhůty

Odvolání se podává písemně nebo ústně do protokolu u správce daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadeno a lze jej učinit ve lhůtě 30 dnů ode dne, který následuje po doručení napadeného rozhodnutí, nestanoví-li ZSDP jinak..

Odlišně od SŘ musí odvolání podané v daňovém řízení obsahovat předepsané náležitosti. Podle § 48 odst. 4 ZSDP jimi jsou:

- přesné označení správce daně,
- přesné označení odvolatele,
- číslo jednacích, případně číslo platebního výměru nebo jiná jednoznačná identifikace rozhodnutí, proti němuž odvolání směřuje,
- uvedení rozporu s právními předpisy či skutkovým stavem nebo jiné důvody, osvědčující nesprávnost nebo nezákonnost napadeného rozhodnutí,
- návrh důkazních prostředků k tvrzením v odvolání uvedených, není-li namítán pouze rozpor s právními předpisy,
- navrhované změny či zrušení rozhodnutí.

Z vlastní praxe mohu potvrdit, že valná většina odvolání podaných v daňovém řízení trpí rozličnými nedostatky. Často se stává, že nelze identifikovat rozhodnutí proti kterému odvolání směřuje. Daňové subjekty předpokládají, že správce daně je schopen identifikovat příslušné rozhodnutí např. podle příloh tohoto rozhodnutí (č. faktury atp.), ale tak tomu samozřejmě není. Dalším častým nedostatkem je, že podání není podepsáno osobou oprávněnou jednat za daný daňový subjekt, nebo je název daňového subjektu zkrácen či

zkomolen. Výjimkou nejsou ani „odvolání“, ve kterých se odvolatel nedomáhá změny či zrušení rozhodnutí, ale spíše si stěžuje, že daně jsou vysoké atp.

Pokud je tedy podáno odvolání, které neobsahuje předepsané náležitosti, je na správci daně, aby odvolatele s poučením vyzval, v jakém směru musí být podání doplněno, a stanoví při tom přiměřenou lhůtu ne kratší 15 dnů. Zároveň upozorní na důsledky nedodržení této lhůty. V daňovém řízení lze stanovit lhůtu kratší 8 dnů jen zcela výjimečně a to pro úkony jednoduché a zvláště naléhavé (§ 14 ZSDP). Pokud odvolatel této výzvě vyhoví, má se za to, že podání bylo podáno včas a řádně. V opačném případě správce daně řízení zastaví. Pokud by mohl správce daně odvolání zamítnout z důvodu jeho nepřípustnosti nebo že bylo podáno opožděně nebo bylo podáno osobou k tomu nepřislušnou, výzva se omezí jen na doplnění těch chybějících zákonných náležitostí, které jsou rozhodné pro posouzení odůvodněnosti zamítnutí, případně může od výzvy zcela upustit.

Zpětvzetí odvolání a jeho následky

V daňovém řízení má odvolatel možnost vzít podané odvolání zpět. To má za následek, že napadené rozhodnutí nabývá právní moci dnem zpětvzetí odvolání a nelze odvolání v téže věci podat opětovně, a to ani v tom případě, že lhůta pro odvolání ještě neuplynula.

Nepřípustnost odvolání

O nepřípustném odvolání hovoříme tehdy, pokud směřuje pouze proti odůvodnění a není současně napadán výrok rozhodnutí. Tímto ustanovením byl zřejmě inspirován i nový SŘ (§ 82 odst. 1).

Účinky odvolání

V daňovém řízení nemá odvolání odkladný účinek, tzn. podané odvolání nestaví placení a vymáhání daně. Příjemce rozhodnutí musí splnit povinnosti rozhodnutím mu uložené ve stanovené lhůtě, a to bez ohledu na to, zda podal nebo hodlá podat odvolání. Je to

pochopitelné, neboť připuštění odkladného účinku odvolání (např. proti platebním výměrům) by mohlo způsobit výrazné poruchy v plnění státního rozpočtu, a v řadě případů by to ohrozilo i možnost vůbec daň vybrat [2]. Jsou však také případy, kdy odvolání má odkladný účinek, jako např. odvolání proti rozhodnutí o uložení pokuty (§ 37 odst. 3 ZSDP) nebo odvolání proti osvědčení pominutí podmínek pro prominutí daňového nedoplatku (§ 65 odst. 2 ZSDP). Z výše uvedeného vyplývá, že otázka odkladného účinku odvolání je v daňovém řízení řešena přesně naopak než ve SŘ (§ 85 odst. 1).

Postup správce daně

Příslušný správce daně je oprávněn o odvolání rozhodnout v rámci autoremedury. Autoremedura je přípustná ovšem pouze tehdy, jestliže se odvolateli plně vyhoví. Takového rozhodnutí pak nemusí být odůvodněno a nelze se proti němu odvolat. Také je možné, aby se odvolání vyhovělo pouze částečně. Toto oprávnění se používá zejména tehdy, vyhovuje-li se odvolání v rozhodné míře, a v té části, kde mu není vyhověno, je správnost postupu správce daně nade vší pochybnost. Správce daně však musí v rozhodnutí uvést důvody v té části, v níž odvolání nevyhovuje. Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat.

Zamítnou lze odvolání nepřipustné, podané po stanovené lhůtě nebo podané osobou k tomu nepřislušnou. Zamítavé rozhodnutí je možné napadnout odvoláním.

Jestliže ve věci z jakéhokoli důvodu nerozhoduje správce daně v prvním stupni, postoupí odvolání spolu s výsledky doplněného řízení, s úplným spisovým materiálem a předkládací zprávou (zákon předepisuje obsahové náležitosti předkládací zprávy) odvolacímu orgánu. Odvolacím orgánem, který má o odvolání rozhodnout je nejbližší nadřízený orgán správci daně, který napadené rozhodnutí vydal. Pokud by šlo o odvolání proti rozhodnutí ministerstva, ve věci by rozhodoval ministr financí. Odvolací řízení by zde probíhalo obdobně jako při rozkladu podle § 152 nového SŘ.

Odvolací orgán přezkouvává rozhodnutí napadené odvoláním v rozsahu požadovaném v odvolání (§ 48 odst. 4 ZSDP). Není tedy povinen přezkoumat celé napadené rozhodnutí, ale pouze ty jeho části, které jsou odvoláním napadeny. Jestliže však při přezkouvávání vyjdou najevo skutečnosti v odvolání sice neuplatněné, ale mající podstatný vliv na výrok rozhodnutí, lze k nim rovněž přihlídnout (srovnej § 90 odst. 3 nového SŘ). Pokud odvolací

orgán dospěje k závěru, že odvolání mělo být zamítnuto již správcem daně, který napadené rozhodnutí vydal, vrátí jej zpět orgánu prvního stupně k provedení tohoto úkonu. Odvolací orgán věc vrátí s odůvodněním a s pokyny pro další řízení u správce daně prvního stupně, který je právním názorem odvolacího orgánu vázán. Mimo případy, kdy je věc rozhodována správcem daně v prvním stupni, rozhoduje odvolací orgán s konečnou platností, což znamená, že napadené rozhodnutí v odůvodněných případech změní nebo zruší nebo jej musí zamítnout. Odvolací orgán tedy nemůže prvoinstanční rozhodnutí zrušit a vrátit věc správci daně první instance k novému řízení [2].

Podle ustanovení § 50 odst 8 ZSDP není odvolání proti rozhodnutí odvolacího orgánu přípustné, což samo o sobě nevylučuje možnost domáhat se ochrany svých práv za použití mimořádných opravných prostředků nebo prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví.

3.1.2 Stížnost (§ 51 ZSDP)

Stížnost je specifickým opravným prostředkem, kdy plátce daně sráží daň resp. zálohy na daň poplatníkovi z částek, které mu vyplácí. Přichází tedy v úvahu ve všech případech daně z příjmů vybírané srážkou. Pokud má poplatník, kterým může být např. zaměstnanec, pochyby o správnosti sražené daně, může požádat plátce daně (zaměstnavatele) o vysvětlení. Tato stížnost musí být podána v šedesátidenní lhůtě ode dne provedení srážky a musí obsahovat důvody, proč se poplatník domnívá, že došlo k pochybení. Plátce daně je pak povinen věc vysvětlit a případně chybu odstranit do 30 dnů ode dne obdržení žádosti. Jestliže poplatník s postupem plátce daně nesouhlasí, může podat stížnost na postup plátce daně příslušnému správci daně v třicetidenní lhůtě ode dne sdělení odpovědi ze strany plátce daně. Do sporu tedy správce daně vstupuje až v tomto okamžiku. Řádně odůvodněné rozhodnutí ve věci pak správce daně oznámí oběma stranám. Proti tomuto rozhodnutí není dána možnost podat odvolání.

3.1.3 Námitka (§ 52 ZSDP)

Tento řádný opravný prostředek lze uplatnit proti jakémukoliv úkonu správce daně, který je prováděn v souvislosti s řízením vymáhacím a zajišťovacím podle §§ 70 - 73a ZSDP.

Zákon však stanoví výjimky, kdy se v uvedených řízení jako opravný prostředek nepoužije námitka, ale odvolání (např. se lze odvolat proti zajišťovacímu příkazu nebo proti rozhodnutí o zřízení zástavního práva). Námitka musí být podána ve lhůtě třiceti dnů ode dne, kdy se daňový subjekt o provedeném úkonu dozvěděl. Podaná námitka nemá odkladný účinek pro samotné řízení. Správce daně posoudí námitky, rozhodne o nich a toto rozhodnutí odůvodní. Proti tomuto rozhodnutí není odvolání přípustné.

3.1.4 Reklamace (§ 53 ZSDP)

Reklamace je řádným opravným prostředkem, který lze uplatnit proti postupu správce daně při placení a evidenci daní. Reklamace se uplatňuje obdobně jako námitka. Lze ji použít např. tehdy, pokud daňový dlužník nesouhlasí s převodem přeplatku na jedné dani na nedoplatek na jiné dani a namítá, že příslušná částka již byla uhrazena atp.

3.1.5 Obnova řízení (§ 54 ZSDP)

Povolení a nařízení obnovy řízení, její podmínky, lhůty

Podobně jako je tomu u SŘ, tak i v ZSDP je dána možnost nápravy skutkových omylů v rozhodnutí správce daně, a to prostřednictvím obnovy řízení. Tento institut je upraven velice podobně jako ve SŘ. S menšími odchylkami jsou zachovány všechny charakteristické prvky jak je známe z obecné právní úpravy správního řízení. Obnova řízení se tedy povolí nebo nařídí pouze tehdy, je-li splněn alespoň jeden ze tří taxativně vyjmenovaných důvodů za současného splnění podmínky, že jde o rozhodnutí pravomocné. Důvody obnovy řízení jsou naplněny tehdy, jestliže:

1. vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění daňového subjektu nebo správce daně⁴ uplatněny již dříve v řízení a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí,
2. rozhodnutí bylo učiněno na základě podvrženého nebo zfalšovaného dokladu, křivé výpovědi svědka nebo křivého znaleckého posudku nebo rozhodnutí bylo dosaženo jiným trestným činem⁵,
3. rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky a rozhodl-li příslušný orgán o ní dodatečně v podstatných skutečnostech, ovlivňujících výši stanovené daně nebo procesní postavení daňového subjektu jinak.

Žádost o obnovu řízení, kterou lze podat u správce daně, který ve věci rozhodoval v prvním stupni, musí být podána ve lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy se žadatel prokazatelně dozvěděl o důvodech obnovy řízení, nejpozději však před uplynutím lhůty, ve které zaniká právo daň vyměřit nebo doměřit. Zde je na první pohled patrný rozdíl oproti novému SŘ, který zná subjektivní lhůtu tříměsíční a objektivní lhůtu tříletou (nebereme-li v potaz situaci, kdy bylo rozhodnutí dosaženo trestným činem – viz. § 100 odst. 4 nového SŘ). Ačkoliv prekluzivní lhůta, kdy již nelze daň vyměřit ani doměřit je shodně s novým SŘ tříletá, může zde za určitých okolností dojít k jejímu prodloužení. Tato situace může nastat, jestliže byl ze strany správce daně před uplynutím této lhůty učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení. Tříletá lhůta pak běží znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven. Takovýto postup se může několikrát opakovat, ale definitivní lhůta, kdy lze daň vyměřit a doměřit je deset let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla daňová povinnost, resp. vznikla povinnost podat daňové přiznání. S tím samozřejmě souvisí, že správce daně obnovu řízení z moci úřední nařídí jen pokud nezaniklo právo na vyměření daně.

⁴ srovnej § 100 odst. 1 písm. a) nového SŘ, které se dotýká pouze účastníka řízení, nikoliv však správního orgánu

⁵ srovnej § 100 odst. 1 písm. a) a odst. 4 nového SŘ – zfalšované... = nepravdivé...

Forma návrhu na obnovu řízení

Návrh na obnovu není přísně formalizován, avšak musí v něm být uvedeny okolnosti svědčící o důvodnosti návrhu a o dodržení lhůt. Samozřejmě musí být splněny základní požadavky na podání podle § 21 ZSDP.

Účinky obnovy řízení

Na rozdíl od odvolání, které v daňovém řízení nemá odkladný účinek, nestanoví-li tento nebo jiný zákon jinak (§ 48 odst. 12 ZSDP), obnova řízení jej má, a to až do doby doručení rozhodnutí ve věci v obnoveném řízení. To neplatí v případě, kdy probíhá tzv. zajišťovací exekuce podle § 71 odst. 3, resp. § 64 odst. 2 a § 73 ZSDP [14].

Postup správce daně při obnově řízení – povolení a nařízení obnovy, nové řízení ve věci

Jestliže jsou splněny podmínky pro obnovu řízení, správce daně ji buď povolí nebo nařídí. K tomu je příslušný ten správce daně, který ve věci rozhodl v posledním stupni, tzn. rozhodoval-li v původní věci v posledním stupni odvolací orgán, nařídí nebo povolí obnovu řízení tento orgán, jinak tak učiní správce daně, který rozhodoval v prvním stupni [2], [14].

Rozhodnutí, kterým je ze strany správce daně obnova řízení povolena nebo nařízena, musí přesně vymezit její rozsah a musí být řádně odůvodněno. Proti takovému rozhodnutí ZSDP nepřipouští odvolání. Jestliže má daňový subjekt na věc opačný názor, může podat odvolání až proti novému rozhodnutí ve věci. Naproti tomu proti rozhodnutí, kterým byla žádost o obnovu řízení zamítnuta, je možnost podat odvolání.

Na základě pravomocného rozhodnutí o povolení či nařízení obnovy řízení se pak ve věci provede nové řízení. Toto řízení provádí vždy správce daně, který rozhodoval v prvním stupni, a to i v tom případě, že o povolení či nařízení obnovy řízení rozhodoval odvolací orgán. Pokud o obnově řízení rozhodoval odvolací orgán, je povinen vyslovit svůj právní názor (nejen ve výrokové části, ale samozřejmě též v odůvodnění), kterým je v novém řízení vázán správce daně první instance. V rámci nového řízení pak vydáno nové

rozhodnutí ve věci, které lze napadnout odvoláním. Původní rozhodnutí ve věci je novým rozhodnutím zrušeno, a to v rozsahu, který byl stanoven v rozhodnutí o povolení či nařízení obnovy řízení.

3.1.6 Prominutí daně (§ 55a ZSDP)

Hned na úvod je třeba říci, že institut prominutí daně je zcela specifickým mimořádným opravným prostředkem v daňovém řízení. Specifický je zejména proto, že jej lze použít v případech, kdy rozhodnutí správce daně jsou naprosto v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, avšak existují důvody pro částečné nebo úplné prominutí daně, popř. příslušenství. K prominutí daně může dojít z důvodů nesrovnalostí, které vyplývají z uplatňování daňových zákonů (např. dojde-li se v rozporu s úmyslem zákonodárce ke dvojímu zdanění atp.). Pokud má být prominuto příslušenství daně⁶, lze tak učinit i z důvodů odstranění tvrdosti zákona, což se však netýká samotné daně. Ze samotné povahy věci vyplývá, že na prominutí daně neexistuje právní nárok. Rozhodnutí o žádostech nemusí být z tohoto titulu odůvodňována a nelze proti nim uplatnit řádné ani mimořádné opravné prostředky. K prominutí daně je příslušné ministerstvo. Žádost o prominutí daně, resp. příslušenství daně podléhá správnímu poplatku ve výši 1000,-Kč⁷ podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích (sazebník správních poplatků tvoří přílohu tohoto zákona), a to za každou daň, tj. např. za každý platební výměr s vyznačeným variabilním symbolem.

⁶ viz ustanovení § 58 ZSDP

⁷ do 16.1.2005 prominutí daně podléhalo správnímu poplatku 200,- Kč podle zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, který však k uvedenému datu pozbyl platnosti.

3.1.7 Přezkoumání daňových rozhodnutí (§ 55b ZSDP)

Přezkoumání daňových rozhodnutí je mimořádný opravný prostředek, jehož cílem je dosáhnout odstranění nesouladu rozhodnutí správce daně s právními předpisy. Při zahájení řízení lze postupovat jak podle zásady oficiality, kdy je řízení zahájeno z moci úřední, tak i podle zásady dispoziční, žádá-li o přezkoumání daňový subjekt. V obou případech však musí být současně splněny základní podmínky.

1. Napadené rozhodnutí má právní vady nebo se zakládá na podstatných vadách řízení,
2. okolnosti nasvědčují, že došlo ke stanovení daně v nesprávné výši.

Názory na to, zda lze přezkoumávat pouze rozhodnutí, kterými se stanovuje daň, nebo zda lze přezkoumávat též rozhodnutí, která sice se stanovením výše daně neoddělitelně souvisí, ale přeci jen nejsou vlastními rozhodnutími stanovujícími daň, se různí. Osobně v tomto nespátřuji zásadní problém, jelikož za podstatné vady řízení mohou podle mého názoru být považovány vadná procesní rozhodnutí, která předcházejí stanovení daně. Taktéž debata o tom, zda lze či nelze přezkoumávat rozhodnutí, jimiž se předepisuje příslušenství daně, nemá v konečném důsledku žádný význam. Tomu, že tento institut nelze uplatnit u příslušenství daně, svědčí ustanovení § 1 odst. 1 ZSDP, které stanovuje rozsah působnosti zákona ve věcech správy daní a poplatků. Naproti tomu je nutné si uvědomit, že pokud v přezkumném řízení dojde ke zrušení nebo změně rozhodnutí stanovujícího daň, shodně s tímto rozhodnutím se zruší nebo změní též příslušenství daně, které s výjimkou pokud následuje osud daně (§ 58 ZSDP). Z přezkumu jsou ale zcela určitě vyloučeny případy, kdy např. daňový subjekt v daňovém přiznání opomenul uplatnit nárok na vrácení daně, což však samo o sobě nelze brát jako porušení zákona.

Někdy se také polemizuje o tom, zda je možno přezkoumávat též nepravomocná rozhodnutí správce daně. Zatímco u obnovy řízení podle § 54 odst. 1 ZSDP, ale i podle § 100 odst. 1 nového SŘ a též u přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 nového SŘ je tento požadavek na napadená rozhodnutí vysloveně uveden, u institutu přezkoumávání daňových rozhodnutí podle § 55b ZSDP tomu tak není (obdobně tomu tak není ani u dalšího opravného prostředku – opravy zřejmých omylů a nesprávností podle § 56 ZSDP). Ovšem ani tento problém není nutné dále rozebírat, neboť pokud by daňový subjekt žádal o přezkoumání nepravomocného rozhodnutí, správní orgán by toto podání měl posoudit jako

odvolání. Sám se spíše kloním k názoru, že mimořádné opravné prostředky jsou určeny k nápravě vadných pravomocných rozhodnutí. Vycházím z toho, že v ZSDP existuje samostatná úprava odvolání coby opravného prostředku proti rozhodnutím správce daně, která dosud nenabyla právní moci [2].

Lhůty

Lhůta, ve které lze přezkoumání zahájit, je dva roky následující po roce, v němž nabylo přezkoumávané rozhodnutí právní moci. Samozřejmě musí být dodržena též lhůta pro vyměření daně podle § 47 ZSDP. Podobně jako u přezkumného řízení podle nového SŘ je zde stanovena objektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení, tato lhůta však není lhůtou pro podání žádosti nebo návrhu na zahájení řízení⁸.

Jak již bylo v úvodu řečeno, lze přezkumné řízení zahájit jak na žádost daňového subjektu, tak z podnětu správce daně. Žádost⁹ se podává u toho orgánu, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno. V druhém případě je možné, aby podnět k přezkoumání z moci úřední vzešel od kteréhokoliv správce daně. Rozhodnutí o povolení či nařízení přezkoumání daňových rozhodnutí může vydat pouze instančně vyšší správce daně, a pokud by mělo být přezkoumáno rozhodnutí ministerstva, toto rozhodnutí vydává ministr na základě návrhu jím ustanovené komise. Jelikož jde o procesní rozhodnutí¹⁰, nejsou proti němu připuštěny opravné prostředky, na druhou stranu však musí být řádně odůvodněno, a jestliže má na jeho podkladě dojít k přezkumu, toto rozhodnutí má odkladný účinek vůči rozhodnutí přezkoumávanému.

⁸ srovnej § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 nového SŘ.

⁹ do 16.1.2005 žádost o prominutí daně podléhala správnímu poplatku 200,- Kč za každou daň podle zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, který však k uvedenému datu pozbyl platnosti.

¹⁰ Judikatura: Rozhodnutí o nepovolení přezkoumání daňového rozhodnutí je rozhodnutím procesní povahy, které podle § odst. 2 písm. e) OSŘ nepřezkoumávají. (KS v Českých Budějovicích, 10 CA 54/95 – 44, viz. FaÚ č. 1/97).

Druhou fází řízení, tj. vlastní přezkumné řízení provede správce daně, který rozhodl v posledním stupni. V tomto řízení je vázán právním názorem instančně vyššího správce daně, který přezkoumání nařídil nebo povolil. Právní názor je sice závazný, ale ve skutečnosti může dojít k situaci, kdy jsou v přezkumném řízení zjištěny skutečnosti, které nebyly předmětem řízení v první fázi řízení a které od základu mění situaci (např. se zjistí, že daň byla původním rozhodnutím ve věci vyměřena správně). Jestliže dojde k popsané situaci, je správce daně povinen původní rozhodnutí potvrdit. V ostatních případech je nutné přezkoumávané rozhodnutí zrušit nebo změnit nebo ve výjimečných případech nahradit rozhodnutím jiným.

Ať již dospěje správce daně ve výroku rozhodnutí v přezkumném řízení k jakémukoliv závěru, lze se pro němu za podmínek stanovených § 48 a následujících ZSDP odvolat, a to ve lhůtě šedesáti dnů ode dne jeho doručení. Protože se jedná o nové rozhodnutí ve věci, nemusí být v souladu s ustanovením § 32 odst. 3 ZSDP odůvodňováno.

3.1.8 Opravy zřejmých omylů a nesprávností (§ 56 ZSDP)

Samotný název tohoto institutu napovídá, že má sloužit především k nápravě zřejmých chyb, kterých se při vydávání rozhodnutí v rámci daňového řízení dopustili pracovníci správce daně. Nelze jej však použít v případech, kdy mají být odstraněny nedostatky daňového subjektu, jakými jsou např. chyby a omyly v daňovém přiznání, které je nutné odstranit dodatečným nebo opravným daňovým přiznáním podle § 41 ZSDP.

Ustanovení § 56 ZSDP lze aplikovat v případech, kdy byla někomu stanovena povinnost zaplatit daň, přestože ji není podle zákona povinen platit (např. došlo k záměně osob), nebo došlo-li při stanovení daňové povinnosti k zřejmé chybě v počítání, psaní nebo k jinému omylu, zejména jde-li o stanovení dvojí daňové povinnosti¹¹ u téže daně a u téhož

¹¹ Judikatura: O dvojím nezákonném zdanění lze mluvit jen, byla-li táž daň předepsána dvakrát témuž daňovému subjektu. (Boh. 8251). Toto ustanovení nedopadá na případy, kde byl jenom nesprávně stanoven daňový základ. (Boh. 7137, 7690). Naproti tomu vztahuje se toto ustanovení na případy, kdy nebylo vůbec daňové povinnosti biť po stránce subjektivní nebo objektivní, nikoliv kdy bylo použito nesprávné sazby. (Boh. 7443).

daňového subjektu. Pokud je dvojí daňová povinnost stanovena v různých výších, správce daně zruší povinnost nižší. Je logické, že pokud dochází k opravě daňové povinnosti, musí být shodně opraveno též její příslušenství.

V praxi se tohoto institutu použije zejména při opravách vadné výrokové části rozhodnutí. Nedostatky v jiných částech rozhodnutí, např. v odůvodnění, mohou být odstraněny neformálním způsobem. Za pomoci tohoto institutu však nelze opravovat takové vady rozhodnutí, s nimiž ZSDP spojuje zákonné důsledky, jako např. vadné poučení o opravných prostředcích ve smyslu ustanovení § 32 odst. 4 až 7 ZSDP (delší lhůta pro odvolání). Pokud by však v rozhodnutí zcela chyběly náležitosti jiné, než týkající se poučení o opravných prostředcích (např. otisk úředního razítka se státním znakem - § 32 odst. 2 písm. g) ZSDP), způsobilo by to neplatnost tohoto rozhodnutí a jeho faktickou neopravitelnost jakýmkoliv opravným prostředkem.

Lhůty

Opravy nebo zrušení stanovené daně nelze provést, zaniklo-li právo daň vyměřit nebo doměřit. Tato lhůta je blíže vymezena ustanovením § 47 ZSDP (3 roky, resp. 10 let). Jelikož zákon hovoří pouze o lhůtách k opravě či zrušení stanovené daně, otázkou zůstává, v jakých lhůtách lze opravit rozhodnutí nebo opatření, kterými se daň nestanovuje. Zákon totiž připouští přiměřené použití tohoto institutu také u těchto rozhodnutí (§56 odst. 3 ZSDP). Osobně se domnívám, že tato lhůta není zase tak důležitá, a to vzhledem k tomu, že správce daně v těchto rozhodnutích nestanovuje daňovou povinnost, která je bezesporu tím nejdůležitějším. Pokud by to však povaha rozhodnutí vyžadovala, bylo by zřejmě vhodné žádostem o opravu vyhovět nejméně ve lhůtách uvedených v § 47 ZSDP.

Rozhodnutí, kterým správce daně zamítne žádost o opravu zřejmých omylů a nesprávností je rozhodnutím, jež má procesní povahu. Proto platí, že přestože se lze proti němu odvolat, není přezkoumatelné soudem¹².

Na tomto místě je vhodné připomenout, že obdobný institut zná také nový SŘ. V souladu s ustanovení § 70 je možné provést jak na žádost, tak z moci úřední, opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí. Oprava se zde provádí tzv. opravným usnesením.

Oprava zřejmých omylů a nesprávností v rozhodnutích správce daně může být provedena jak na žádost daňového subjektu, tak z moci úřední a lze ji provést jak u nepravomocných, tak i u pravomocných rozhodnutí. Žádosti o opravu jsou osvobozeny od správních poplatků.

3.1.9 Použití mimořádných prostředků (§ 56a ZSDP)

Ustanovení § 56a ZSDP shrnuje základní zásady pro použití všech mimořádných opravných prostředků, které lze v daňovém řízení uplatňovat, to na straně jedné, a taktéž vymezuje případy, kdy některé zásady uplatňovány nebudou, to na straně druhé. Dokonce se toto ustanovení dotýká i odvolání, tedy opravného prostředku řádného.

¹² Judikatura: Rozhodnutí, jímž byl zamítnut návrh na opravu zřejmého omylu či nesprávnosti, rozhodnutím procesním, které nepodléhá přezkumu soudu podle § 244 odst- 3 OSŘ. (MS v Praze, 38 Ca 85/94).

Základní zásady

1. vychází se ze z právního i skutkového stavu existujícího v době vydání rozhodnutí, které je předmětem mimořádného opravného prostředku,
2. použití mimořádných opravných prostředků je nepřipustné vůči rozhodnutím správce daně, která byla pravomocně přezkoumána soudem; řízení o mimořádném opravném prostředku také nelze zahájit, jestliže je napadené rozhodnutí již soudem přezkoumáváno,
3. proti rozhodnutím, zejména výzvám podle § 43 ZSDP, která předcházejí stanovení daňového základu a daně, nelze uplatnit mimořádný opravný prostředek (platí i pro dodatečné stanovení daně či její dodatečné přezkoumání),
4. rozhodnutí v řízení o řádných nebo mimořádných opravných prostředcích učiněné ministrem nebo vedoucím ústředního orgánu státní správy, nelze dále přezkoumávat opravnými prostředky podle ZSDP,
5. pro prominutí daně podle § 55a ZSDP body 1, 2 a 4 neplatí.

3.2 Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Opravným prostředkům v řízení o přestupcích jsou v tomto právním předpise věnována především ustanovení §§ 81 a 87. Subsidiárně se pak uplatňují ustanovení nového SŘ, především ČÁST DRUHÁ, zejména pak HLAVA VIII. až X. (§§ 81 až 102).

Hned na úvod je potřeba říci, že PZ nezná formální členění opravných prostředků na řádné a mimořádné. V ustanovení o odvolání jsou obsaženy pouze některé procesní odlišnosti pro podávání a projednávání odvolání v řízení o přestupcích. Obdobně tomu pak je i u odporu, druhého typu řádného opravného prostředku. O mimořádných opravných prostředcích se PZ nezmiňuje vůbec, proto pro řízení o nich budou platit příslušná ustanovení SŘ (starého i nového) o přezkoumávání rozhodnutí a o obnově řízení.

3.2.1 Odvolání (§ 81 PZ)

Jak již bylo výše uvedeno, ustanovení PZ dotýkající se odvolání, stanovují procesní postup pro podání odvolání a jeho projednání jen s drobnými odchylkami oproti SŘ. Přestože je zde úprava odlišná, nebylo třeba komplexní speciální úpravy, jako je tomu např. u ZSDP. Na tomto místě nebudu opakovat zásady odvolacího řízení podle nového SŘ, ale omezím se jen na základní odlišnosti odvolání podle PZ a SŘ.

PZ stanoví možnost odvolat se proti rozhodnutí o přestupku v různém rozsahu podle toho, o jakou kategorii účastníků řízení jde, resp. podle toho, jak je vymezen rozsah jejich postavení v řízení o přestupcích. Okruh účastníků řízení je v obecné rovině vymezen taxativním způsobem v ustanovení § 72 PZ [7]. V řízení o přestupku jsou účastníky řízení

1. obviněný z přestupku,
2. poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem,
3. vlastník věci, která může být zabrána nebo byla zabrána, v části řízení týkající se zabránění věci,
4. navrhovatel, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1 PZ.

V plném rozsahu se může odvolat jen obviněný z přestupku, popřípadě jeho zákonný zástupcem nebo orgán vykonávající sociálně právní ochranu dětí, jde-li o mladistvého. To, že je zde dána možnost odvolání v plném rozsahu znamená, že lze napadat rozhodnutí v celém rozsahu, tzn. lze se odvolat proti vyslovení viny a proti uložené sankci a dále proti uložení povinnosti náhrady škody či povinnosti úhrady nákladů řízení. Poškozený se může odvolat jen ve věci náhrady škody. Vlastník zabrané věci se může odvolat jen proti té části rozhodnutí, ve které se vyslovuje zabránění věci. U přestupků, které lze projednat jen na návrh, se může navrhovatel odvolat jen proti té části rozhodnutí, která se týká vyslovení viny obviněného z přestupku nebo povinnosti navrhovatele nahradit náklady řízení; může se též odvolat proti rozhodnutí o zastavení řízení podle § 76 odst. 3 PZ¹³.

Odvolání je vyloučeno proti rozhodnutí správního orgánu, pokud byla sankce pokuty uložena v blokovém řízení podle § 84 odst. 1 PZ. Blokové řízení samo o sobě je zvláštním zkráceným druhem řízení o přestupku, které se vyznačuje neformálností, rychlostí postihu a hospodárností řízení [7]. Jelikož v těchto případech často sankce přichází okamžitě či v krátké době po spáchání přestupku, má bezesporu i výchovný efekt vůči jeho pachateli.

Účinky odvolání

Co se týká účinků včas podaného odvolání, má toto odvolání odkladný účinek, který není možné vyloučit. Tady narazíme na druhý zásadní rozdíl oproti úpravě odvolacího řízení obsažené jak ve starém, tak i v novém SŘ. SŘ totiž umožňuje odkladný účinek odvolání vyloučit v důsledku naléhavého veřejného zájmu či v důsledku hrozící vážné újmy účastníka řízení (takřka shodné znění § 55 odst. 2 starého SŘ a § 85 odst. 2 nového SŘ). Je tomu tak nepochybně s ohledem na povahu tohoto úseku rozhodování státní správy. Cílem je zamezit, aby vůči obviněnému z přestupku nemohly být vyvozovány předčasné důsledky jako vůči přestupci ještě dříve, než o jeho vině a o sankci bude pravomocně rozhodnuto. Odkladný účinek však nemá např. rozhodnutí o odejmutí věci podle § 75 PZ, kde je však

¹³ Možnost navrhovatele odvolat se proti rozhodnutí o zastavení řízení dána teprve zákonem č. 62/2002 Sb., kterým se mění zákon č.

200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1.4. 2002.

sledován jiný cíl, kterým může být např. zamezení dalšího ohrožování osob a majetku při držení nedovolené zbraně atp., nebo zamezení průtahů v řízení [7]. Děje se tak zejména u věcí, u nichž je možnost vyslovení jejich propadnutí či zabrání.

Vlastní projednání odvolání se pak v důsledku neexistence speciální úpravy v PZ řídí ustanoveními o odvolání podle HLAVY VIII nového SŘ.

Zásada zákazu změny k horšímu

Ve správním řízení podle PZ platí v odvolacím řízení zásada zákazu reformace in peius (zásada zákazu změny k horšímu)¹⁴. Tato zásada zakotvená v ustanovení § 82 PZ, v praxi znamená, že nemůže být uložena citelnější sankce, konkrétně např. pokuta místo napomenutí, nebo tato pokuta nemůže být zvýšena. Na druhou stranu je však nutné brát v potaz, že tato zásada se vztahuje pouze na sankce, nikoliv však na jiné části výroku, kterými mohou být např. rozhodnutí o náhradě škody, o náhradě nákladů řízení či o zabrání věci.

Přezkoumání rozhodnutí soudem

Rozhodnutí příslušných správních orgánů o přestupku je samozřejmě přezkoumatelné soudem. Pokud v souvislosti s návrhem na soudní přezkum požádá účastník o odložená výkonu tohoto rozhodnutí, příslušný správní orgán je povinen této žádosti vyhovět.

¹⁴ K tomu blíže P. Mates – J. Pipek, Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním, Právní rozhledy, ročník 1995, č. 11, str. 437.

3.2.2 Odpor (§ 87 PZ)

Dalším řádným opravným prostředkem, který lze v řízení o přestupku uplatnit, je odpor. Odpor lze použít tam, kde správní orgán rozhodl ve zkráceném řízení, jehož výsledkem bylo vydání příkazu. Pomocí institutu příkazního řízení je možno postihovat některé spolehlivě zjištěné přestupky, aniž by muselo být ve věci nařízeno ústní jednání. Proti příkazu, který má všechny náležitosti rozhodnutí, lze ve lhůtě 15 dní ode dne doručení příkazu podat odpor (nový SŘ zná lhůtu 8 dnů). Pokud je podán včas, příkaz je tímto úkonem zrušen a správní orgán pokračuje v řízení. Pokud ne, stává se příkaz pravomocným. Při podávání odporu by měl účastník řízení brát v potaz skutečnost, že v případě pokračujícího řízení mu pak budou v souladu s ustanovením § 79 odst. 1 PZ mimo možnou sankci předepsány také náklady řízení ve výši 1000,- Kč¹⁵, což může být výrazně vyšší částka oproti původní sankci. Nutno však připomenout, že i zde se bude aplikovat zásada zákazu reformace in peius.

Pro celé řízení o odporu, jako řádném opravném prostředku, platí obdobně totéž to, co pro odvolání. To znamená, že i zde bude subsidiárně použit SŘ.

3.2.3 Přezkoumání rozhodnutí a obnova řízení

Tak jak již bylo uvedeno v úvodu, PZ mimořádné opravné prostředky nezná. To však samozřejmě neznamená, že rozhodnutí správních orgánů o přestupcích jsou po eventuelním odvolání (odporu) nepřezkoumatelná. Pokud vydané rozhodnutí trpí právními či skutkovými vadami, lze zcela pochopitelně použít institut přezkoumání rozhodnutí nebo obnovy řízení. V důsledku absence speciální úpravy těchto institutů v PZ se pak subsidiárně použijí příslušná ustanovení obecného předpisu – SŘ.

¹⁵ viz. § 1 odst. 1 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, ve znění vyhlášky č. 340/2003 Sb.

4 SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ Z HLEDISKA JEHO NÁVAZNOSTI NA OPRAVNÉ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

4.1 Ohlédnutí do historie

Účastníci řízení, kteří neuspěli při uplatňování ať řádných nebo mimořádných opravných prostředků ve správním řízení, mohou svá práva dále vymáhat prostřednictvím soudu. Toto právo jim je zaručeno v Čl. 36 odst. 2 Listiny. Jelikož správní právo jako takové můžeme považovat za jeden z nejvýznamnějších subsystémů obsažených v našem právní řádu, nelze se divit, že zde také existuje samostatně soustava správního soudnictví, byť k její nezbytné reformě došlo teprve nedávno.

Ustanovení § 70 starého SŘ v souladu s potřebami v době jeho vzniku pouze vytvořilo prostor pro zavedení možnosti přezkoumání správních rozhodnutí soudem za účelem posílení zákonnosti ve státní správě a ke zvýšení ochrany subjektivních práv fyzických a právnických osob. Při svém vydání správní řád předpokládal, že oprávnění přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů soudně, bude založeno vždy zvláštním zákonem. Do začátku devadesátých let minulého století tomu tak ovšem bylo pouze v několika málo případech (tradičně tomu tak bylo např. ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení). K zásadní změně v oblasti kontroly státní správy soudem došlo přijetím zákona č. 519/1991 Sb., jímž byl s účinností od 1. ledna 1992 podstatně novelizován občanský soudní řád, a došlo tak k zakotvení správního soudnictví v samostatné části páté tohoto kodexu [15]. Více než deset let pak s menšími změnami fungoval tento model, než bylo dosaženo současné žádoucí podoby správního soudnictví.

4.2 Základní prameny práva ve správním soudnictvím

Základním pramenem práva ve správním soudnictví, o kterém budu později hovořit podrobněji, je nepochybně zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“). Tento zákon upravuje pravomoc a příslušnost soudů, jejich organizaci, procesní postup při řízení před těmito soudy, opravné prostředky atd. Na tomto

místě je však nutné říci, že organizace nového správního soudnictví nestojí pouze na SŘS, ale též na jiných zákonech. Jde zejména o zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, na jehož podkladě jsou rozhodovány kladné i záporné spory o pravomoc nebo věcnou příslušnost jednak mezi soudy a orgány exekutivy popř. územní, zájmové či profesní samosprávy, anebo mezi soudy ve správním řízení a soudy v řízení občanském. Značný význam tohoto zákona spatřuji především v tom, že přináší vyjasnění sporů v této oblasti s ohledem na relativně krátkou dobu, po kterou jsou aplikovány normy reformovaného správního soudnictví. Podle tohoto zákona zvláštní senát rozhodne, zda věc bude rozhodována před správním či civilním soudem. Při tomto rozhodnutí vychází zvláštní senát z ustanovení § 2 SŘS a z ustanovení § 7 odst. 2 a 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OSŘ“). Zde je na místě zmínit třetí zákon podstatný pro současnou podobu správního soudnictví. Je jím zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního. Na podkladě tohoto zákona došlo ke změně ČÁSTI PÁTÉ OSŘ, která se do 1. ledna 2003 aplikovala coby právní úprava pro správní soudnictví, než byla nálezem Ústavního soudu zrušena [29]. Podle nové ČÁSTI PÁTÉ OSŘ, zejména podle § 244, resp. podle § 7, se rozhoduje o věcech občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních, za předpokladu, že o nich rozhodl jiný orgán než soud. OSŘ je v podstatě čtvrtým z nejvýznamnějších zákonů souvisejících se správním soudnictvím, a který se přiměřeně používá pro řízení ve správním soudnictví (část první a třetí OSŘ), pokud SŘS nestanoví jinak.

4.3 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Organizace správního soudnictví

Ve správním soudnictví jednají a rozhodují krajské soudy (dále jen „KS“) a Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“), jehož sídlem je Brno. NSS je vrcholným orgánem správního soudnictví, jehož hlavní význam tkví v zajišťování zákonnosti a jednotnosti rozhodování KS a potažmo též správních orgánů. K tomu účelu se vydává Sbírk

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve které se uveřejňují zejména vybraná rozhodnutí NSS a KS vydaná ve správním soudnictví a dále stanoviska a zásadní usnesení NSS.

Pravomoc správních soudů

Z hlediska návaznosti správního soudnictví jako garanta zákonnosti při rozhodování orgánů veřejné správy je především nutné vymezit pravomoc správních soudů. Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (tady zákonodárce použil legislativní zkratku „správní orgán“), dále pak o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu a o kompetenčních žalobách. Mimo uvedené případy dále správní soudy rozhodují ve věcech volebních a ve věcech místního referenda a ve věcech politických stran a hnutí, což se však přímo netýká témata mé práce.

Žaloba, lhůta pro její podání, vyloučení z přezkoumání, nepřipustnost žaloby, účinky žaloby

SŘS ve své ČÁSTI TŘETÍ, HLAVĚ I vymezuje obecná ustanovení o řízení, která jsou potom dále precizována ve zvláštních ustanoveních - např. ČÁST TŘETÍ, HLAVA II, Díl 1, který upravuje řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, což je zcela jistě nejčastější druh řízení ve správním soudnictví. Žalobou se lze u KS domáhat zrušení či vyslovení nicotnosti přezkoumávaného rozhodnutí. Žaloba musí obsahovat zákonem předepsané náležitosti (viz. ustanovení § 71 SŘS) a musí být podána ve lhůtě 2 měsíců ode dne doručení napadeného rozhodnutí, pokud speciální právní úprava nepřipouští lhůtu delší. Žaloba se samozřejmě nemůže týkat věci, která je ze soudního přezkumu vyloučena na podkladě tzv. kompetenční výluky podle § 70 SŘS (např. nelze přezkoumávat úkony, které nejsou rozhodnutími, které jsou předběžné povahy nebo jejich přezkoumání vylučuje zvláštní zákon atd.). SŘS pochopitelně také vymezuje případy, kdy je žaloba nepřipustná.

To je např. tehdy, pokud žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení (jsou-li připuštěny), nebo žaloba směřuje pouze proti odůvodnění, nikoliv však proti výroku napadeného rozhodnutí, má-li být vyslovena nicotnost¹⁶ rozhodnutí a jejího vyslovení se žalobce nedomáhal ve správním řízení atd. Žaloba podléhá soudnímu poplatku 2000,- Kč [36].

Samotná žaloba nemá odkladný účinek vůči přezkoumávanému rozhodnutí, pokud tak nestanoví sám SŘS nebo jiný zvláštní zákon. Odkladný účinek však může být soudem v odůvodněných případech na žádost žalobce přiznán.

Rozsah přezkoumávání rozhodnutí

V přezkumném řízení soud přezkoumává rozhodnutí v mezích žalobních bodů a vychází při tom ze skutkového a právního stavu existujícího v době, kdy rozhodoval správní orgán.

Rozhodování soudů v plné jurisdikci

Dojde-li soud k závěru, že žaloba je důvodná, napadené rozhodnutí zruší a vrátí věc žalovanému k dalšímu řízení. Soud však nezkoumá pouhou zákonnost žalovaného rozhodnutí, ale i to, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení či jej dokonce nezneužil. Nově se můžeme oproti OSŘ setkat s možností přezkumu výše trestu uloženého rozhodnutím ve správním řízení za správní delikt, pokud je tento trest zjevně nepřiměřený, přestože nelze konstatovat, že rozhodnutí samo o sobě je nezákonné. Soud již není vázán skutkovým stavem, který zjistil správní orgán, ale sám může ve věci provést dokazování a sám rozhodnout, které z důkazů použije. Soud tak rozhoduje v plné jurisdikci.

¹⁶ viz. §§ 77 a 78 nového SŘ

Rozsudek, který byl doručen účastníkům řízení, je v právní moci a jeho výrok je závazný pro všechny účastníky a osoby na řízení zúčastněné a taktéž pro orgány veřejné moci. Proti tomuto rozsudku lze podat opravný prostředek - kasační stížnost.

4.3.1 Kasační stížnost (§ 102 a následující SŘS)

Kasační stížnost je ve správním soudnictví novým a velmi důležitým institutem, jehož absence byla v předchozí právní úpravě výrazně pociťována. Jedná se o opravný prostředek proti pravomocným rozhodnutím KS. V řízení o kasační stížnosti NSS zkoumá v podstatě zákonnost napadeného rozsudku KS, který buďto potvrdí nebo zruší. Samotné rozhodování o kasační stížnosti pak naplňuje posláním NSS, tj. sjednocuje rozhodování nejen KS, ale především rozhodování správních orgánů, což je v podstatě úkolem celého správního soudnictví. V řízení o kasační stížnosti můžeme nalézt některé odlišnosti oproti ostatním řízením, jako např. povinné zastoupení stěžovatele advokátem, pokud sám nemá vysokoškolské právnické vzdělání splňující podmínky pro výkon advokacie nebo rozhodování NSS bez jednání, doručování rozhodnutí NSS prostřednictvím KS atp.

Kasační stížnost lze podat u příslušného KS ve lhůtě dvou týdnů po doručení napadeného rozhodnutí, přičemž tato stížnost nemá odkladný účinek. Ten však může být NSS za určitých okolností přiznán (viz. § 73 odst. 2 až 4 SŘS). Kasační stížnost podléhá soudnímu poplatku 3000,- Kč [36].

Dojde-li NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, napadené rozhodnutí KS zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení, ve kterém je vázán právním názorem NSS. V opačném případě je stížnost zamítnuta. Proti rozsudku nejsou opravné prostředky připuštěny (viz. § 53 odst. 3 SŘS).

4.3.2 Obnova řízení (§ 111 a následující SŘS)

Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem ve správním soudnictví, který umožňuje na návrh účastníka přezkoumat rozhodnutí, jestliže vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které nemohly být bez jeho viny v původním řízení uplatněny. Obnovu řízení lze připustit jen proti rozsudku vydaném v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu

a ve věcech politických stran a hnutí. Naopak je nepřípustná proti rozhodnutí o kasační stížnosti a dále též směřuje-li návrh jen proti důvodům rozhodnutí či proti výroku o nákladech řízení.

V první fázi se rozhoduje, zda bude obnova řízení povolena nebo zamítnuta, v druhé fázi pak probíhá vlastní obnovené řízení o původním návrhu.

Lhůta k podání návrhu na obnovu řízení

Návrh na obnovu řízení lze podat ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o jejích důvodech. Objektivní lhůta pro jeho podání činí tři roky.

ZÁVĚR

Prakticky od počátku devadesátých let minulého století je zřetelně znát nedostatečná právní úprava v oblasti správního práva procesního. Přestože v tomto období došlo k bouřlivému legislativnímu vývoji, tak důležité právní odvětví, jakým je správní právo procesní, bylo bohužel opomenuto. Dlouhé debaty o podobě nutných změn ve starém SŘ nakonec vyústily v přijetí zcela nového kodexu – zákona č. 500/2004 Sb., tj. nového SŘ. Přestože k jeho přijetí došlo se značným zpožděním, pozitivem zcela nepochybně je, že byla zvolena cesta jednorázové komplexní změny právní úpravy. Přestože starý SŘ je již značně překonán, bylo by dle mého názoru nešťastné řešit tuto situaci pouze jeho dočasnou novelou, přičemž by k rozsáhlejší změnám muselo dříve či později tak jako tak dojít. Jelikož v současné době existuje dostatek kvalitní judikatury, ze které vychází správní praxe, bylo by nedůvodné připustit dvojí rozkolísání rozhodovací praxe správních orgánů i správní justice.

Přijetí nového SŘ samozřejmě není jediným krokem v transformaci fungování veřejné správy. Současně s reformou správního řízení totiž byla zpracována též zásadní reforma správního soudnictví, která byla uvedena do praxe k 1. lednu 2003. Dalším krokem, který má následovat v oblasti reformy správního procesu, by mělo být lepší využití informačního systému veřejné správy, což má mimo jiné přinést vyšší hospodárnost a rychlost řízení, odstranit duplicity a překážky pro podnikání a v neposlední řadě též zúžit státní aparát.

Dosud poměrně nedoceněným faktem je vliv členství České republiky v Evropské unii na procesní stránku výkonu veřejné správy. Přímý vliv spočívá v tom, že dle správního řádu je nutno aplikovat bezprostředně účinné normy evropského práva, které pro svou často technicistní povahu vyžadují moderní a přesnou úpravu. Čas ukáže, zda je nová úprava dostačující či zda nebude třeba v některých oblastech přikročit k urychleným legislativním opatřením, jak se již děje např. v oblasti hospodářské soutěže [26].

Co se týká konkrétně uplatňování opravných prostředků ve správním řízení, přináší nový SŘ při jejich použití vyšší stupeň racionality, a to zejména u institutu odvolání. Uplatněním koncentrační zásady řízení se odbourává možnost průtahů a obstrukcí řízení, jednoznačně jsou dány lhůty i účinky rozhodnutí, jednoznačně je upraveno doručování atd. Stejně tak jako v ostatních částech nového SŘ, i v části věnované opravným prostředkům, je podstatně podrobnější úprava jednotlivých institutů. Složitější úprava však na druhou stranu přináší i posílení zákonnosti a předvídatelnosti veřejné správy.

Na úplný závěr bych chtěl popřát sobě i všem ostatním, aby byl nový SŘ aplikován správnými úřady bezchybně a ke spokojenosti nejenom účastníků řízení ale i ku prospěchu veřejného zájmu.

SUMMARY

Practically from early 1990s an insufficient legal regulation in the field of the administrative procedural law has been obvious. Although a dramatic legislative development has been achieved since, a field so important as the administrative procedural law is has been neglected. Long discussion regarding necessary changes in the old administrative procedure resulted in passage of a completely new code, namely the Act No. 500/2004 Coll. ie the new Administrative Procedure. It has been passed considerably delayed, however, a positive aspect is that a way of a one-off complex change of the administrative procedure has been chosen. The old administrative procedure appears to be considerably outdated, so—in my opinion—it would have been unfortunate to solve this by a mere provisional amendment; extensive changes would have been necessary sooner or later anyway. As there is a sufficient amount of judicial decisions of good quality nowadays, being a basis for the administrative practise, it would be unjustifiable to admit a double dissidence of the administrative bodies' and administrative justice's decision-making practice.

The passage of the new administrative procedure, of course, is not the only measure when transforming the public administration's working: simultaneously, a basic reform of the administrative justice has been elaborated, having been implemented on January 1, 2003. The next desirable step in the field of the administrative procedure's reform should be a better utilization of the public administration's information system; in this way, higher economy and higher procedure speed should be reached, duplicity and impediments to trading eliminated and—last but not least—the state machinery restricted.

A hitherto quite underestimated fact is the influence of the membership of the Czech Republic in the European Union on the procedural aspect of the public administration's execution. This direct influence rests in the necessity of applying the immediately effective European legal norms which call for an up-to-date and accurate regulation due to their often extremely technical nature. Time will tell if the new regulation is sufficient or if there won't be necessary to take urgent legal measures in some fields; this is a case in the field of competition already [26].

As regards the particular applying of remedial measures in an administrative procedure, the new administrative procedure brings with it a higher rationality stage, above all as far as

the institute of appeal is concerned. Due to the concentration principle application, possible delay or obstruction of procedures can be removed, time limits and impacts of a decision are fixed, the delivery service is regulated unequivocally, etc. In the same way as other sections of the new administrative procedure, also the section devoted to remedies features a substantially more detailed regulation of each single institute; however, this more complex regulation, on the other hand, brings consolidation of law and order and of the public administration's predictability as well.

In conclusion I'd wish to myself and to each other as well to see the new administrative procedure to be applied error-free and to the satisfaction of the procedure participants and to the benefit of public interest as well.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Monografické publikace:

- [1] BÍLEK, F., ČERNÝ, J., PANÝREK, J., PIPEK, J. *Správní řízení/ Komentář ke správnímu řádu*. Praha : Orbis, 1961.
- [2] BONĚK, V. *Zákon o správě daní a poplatků – komentář*. Praha : CODEX Bohemia, 1997. 151 s., 153 s., 159 s., 167 s., 173 s. ISBN 80-85963-30-2.
- [3] BROTHÁNKOVÁ, J., ŽIŠKOVÁ, M. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví*. Praha : Linde Praha, 2003. ISBN 80-7201-424-2.
- [4] BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M. *Občanský soudní řád – komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. BECK, 1997. ISBN 80-7179-146-6.
- [5] ČEBIŠOVÁ, T., FILIP, J., HOLLÄNDER, P., KOPECKÝ, M., MARKOVÁ, H., MIKEŠ, J., MIKULE, V., MILLEROVÁ, I., NOVOTNÝ, V., PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R., PRÁŠKOVÁ, H., PRŮCHA, P., SLÁDEČEK, V., STAŠA, J., SVOBODA, P., ŠIMŮMKOVÁ, V., TOMKOVÁ, M., VEBEROVÁ, H., VOPÁLKA, V., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. *Nová úprava správního soudnictví*. Praha : ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-65-0.
- [6] ČERNÝ, J. *PŘESTUPKOVÉ ŘÍZENÍ Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, okresních úřadů a dalších správních orgánů*. Praha : LINDE, 1995. ISBN 80-85647-49-4.
- [7] ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V. *Přestupkové právo - Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*, 10. aktualizované vydání. Praha : Linde Praha a.s., 2003. 177-178 s., 178 s. ISBN 80-7201-397-1.
- [8] ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V. *Přestupkové právo - Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. Praha : Linde Praha a. s., 2003. ISBN 80-7201-435-8.
- [9] GROSPÍČ, J., KADERÁBKOVÁ, J., KOUŘILOVÁ, J., POSTRÁNECKÝ, J., SLEPIČKA, A., SVOBODA, K., TOT, P., TRHLÍNOVÁ, Z., WOKOUN, R.

- Úvod do regionálních věd a veřejné správy.* Praha : Edice JUSTIS, 2001. ISBN 80-86412-08-3.
- [10] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, Obecná část.* Praha : C. H. BECK, 2003. ISBN 80-7179-671-9.
- [11] HLAVSA, P. *Občanský soudní řád.* 2. doplněné vydání. Praha : Linde Praha a. s., 2000. ISBN 80-7201-251-7.
- [12] KADEČKA, S., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *ZÁKLADY SPRÁVNÍHO PRÁVA PRO EKONOMY.* 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2003. 10 s., 14 s., 16 s. ISBN 80-210-3050-X.
- [13] KNAPP, V. *Teorie práva.* 1. vydání. Praha : C. H. BECK, 1995. ISBN 80-7179-028-1.
- [14] KOBÍK, J. *Správa daní a poplatků s komentářem.* 3. vydání. Praha : Nakladatelství ANAG, 2004. 342-343 s., 343 s. ISBN 80-7263-209-4.
- [15] MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P., ŠLAUF, V., ŠMÍD, L. *Správní řád – komentář.* 10. vydání. Praha : Linde, 2002. 92-93 s., 98 s., 104 s., 105 s., 108 s., 121-122 s. ISBN 80-7201-365-3.
- [16] MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P., ŠLAUF, V., ŠMÍD, L. *Správní řád – komentář.* Praha : Linde, 2000. 103-104 s. ISBN 80-7201-242-8.
- [17] MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P., ŠLAUF, V., ŠMÍD, L. *Správní řád a předpisy související.* Praha : Linde Praha a. s., 1993. ISBN 80-85647-08-7.
- [18] MAZANEC, M. *Soudní judikatura ve věcech správních 1993 – 1997.* Praha : Linde Praha a. s., 1999. ISBN 80-7201-187-1.
- [19] MAZANEC, M. *Správní soudnictví.* Praha : Linde Praha a. s., 1996. ISBN 80-7201-021-2.
- [20] NEDOROST, L., ONDRUŠ, R. *Průvodce správním řízením se vzory procesních postupů orgánů veřejné správy.* Praha : Linde Praha a. s., 1999. ISBN 80-7201-146-4.

- [21] NEDOROST, L., SOVÁK, Z. *Správní právo procesní*. Praha : Eurolex Bohemia, 2002. 22 s., 23-24 s., 142 s., 145 s., 146 s., 149 s., 152-153 s. ISBN 80-86432-17-3.
- [22] POLIÁN, M. *Správní právo hmotné (výtah ze zvláštní části)*. Praha : PROSPEKTRUM, 1998. ISBN 80-7175-069-7.
- [23] PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. *Správní právo*. Ostrava : Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002. ISBN 80-7208-314-7.
- [24] SPIRIT, M. a kol. *Základy právní vědy a veřejného práva*. Praha : PROSPEKTRUM, 1998. ISBN 80-7175-070-0.
- [25] ŠMÍD, L. a kol.: *Správní řád a předpisy související*. Praha: Panorama Praha, 1984.

Článek v časopise:

- [26] KAUCKÝ, J. Nový správní řád – zákon č. 500/2004 Sb. *Veřejná správa*. 2004, č. 47, příloha. 1 x týdně.

WWW stránka - elektronická monografie:

- [27] *Poslanecký návrh č. 152/2002 poslanců M. Kužvarta, Z. Rujbrové a J. Mikuty poslanců M. Kužvarta, Z. Rujbrové, J. Mikuty na vydání zákona, kterým se mění zákon č 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.* [online]. [cit. 2005-04-05]. Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/1690003a.doc>
- [28] *Vládní návrh č. 201/2003 na vydání správního řádu.* [online]. [cit. 2005-04-05]. Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/16900038.doc>

Legislativa:

- [29] Nález Ústavního soudu č. 276/2001 Sb. (zrušení části páté "Správní soudnictví" zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád)
- [30] Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, v platném znění
- [31] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

- [32] Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění
- [33] Zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů
- [34] Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), v platném znění
- [35] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění
- [36] Zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, v platném znění
- [37] Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění
- [38] Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v platném znění
- [39] Zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, v platném znění
- [40] Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění
- [41] Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, v platném znění
- [42] Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v platném znění
- [43] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění
- [44] Zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, v platném znění
- [45] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění
- [46] Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, v platném znění

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

Zkr.	Vysvětlení.
KS	Krajský soud
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
PZ	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
SŘ nový	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘ starý	Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
ÚS	Ústavní soud
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky