

Opravné prostředky ve správním řízení z hlediska vývoje právní úpravy

Marcela Uhrová

Bakalářská práce
2005



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

ABSTRAKT

Abstrakt česky

Tématem této bakalářské práce jsou „Opravné prostředky ve správním řízení z hlediska vývoje právní úpravy“.

Tato práce shrnuje základní teoretické poznatky o správním řízení. Vyhodnocuje zákonnou úpravu opravných prostředků ve správním řízení v letech 1960 a 1967. Dále také porovnává řádné a mimořádné opravné prostředky ve správním řízení v roce 1967 a v novém správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). V závěru shrnuje úpravu opravných prostředků v novém správním řádu.

Abstrakt ve světovém jazyce

Subjects this bachelor work are "Legal remedy on administrative steerage in early views development law edits".

This work summary fundamental theoretic piece of knowledge by administrative steerage. Interpretation legal edits legal remedy on administrative steerage in years 1960 and 1967. Further collation decent and extraordinary legal remedy on administrative steerage in year 1967 and in new administrative order (law No. 500/2004) too. In a findings summary edits legal remedy in new administrative order.

Poděkování

Děkuji panu JUDr. Miloši Matulovi CSc. za velmi užitečnou metodickou pomoc a cenné rady, které mi poskytl při zpracování mé bakalářské práce.

Zlín 15. května 2005

Marcela Uhrová

OBSAH

	OBSAH	5
	ÚVOD	7
1	ZÁKLADNÍ TEORETICKÉ POZNATKY O SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ	9
1.1	POJEM SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ A VLASTNOSTI JEHO ZÁKONNÉ ÚPRAVY	9
1.2	ZÁKLADNÍ PRAVIDLA SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ	10
1.2.1	Správní orgány a účastníci řízení	12
1.2.2	Průběh řízení	13
1.2.3	Zajištění průběhu řízení a jeho účelu	14
1.2.4	Rozhodnutí	14
1.2.5	Přezkoumání správních rozhodnutí	15
1.2.6	Výkon rozhodnutí	15
2	ZÁKONNÁ ÚPRAVA OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ V LETECH 1960 – 1967	16
2.1	ŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY V ZÁKONNÉ ÚPRAVĚ Z LET 1960 – 1967	16
2.2	ŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY V ZÁKONNÉ ÚPRAVĚ Z ROKU 1960	16
2.3	MIMOŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY V ZÁKONNÉ ÚPRAVĚ Z ROKU 1960	19
2.4	ANALÝZA OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ V ZÁKONNÉ ÚPRAVĚ V LETECH 1960 – 1967	20
3	ŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ V ROCE 1967 A V NOVÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU	22

3.1	ŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÁDU Z ROKU 1967	22
3.1.1	Odvolání	23
3.1.2	Rozklad	25
3.2	ŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY V NOVÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU	26
3.2.1	Odvolací řízení	26
3.3	ANALÝZA ZMĚN ŘÁDNÝCH OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ V NOVÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU	33
4	MIMOŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ V ROCE 1967 A V NOVÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU	36
4.1	MIMOŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÁDU Z ROKU 1967.....	36
4.1.1	Obnova řízení	37
4.1.2	Přezkoumání řízení mimo odvolací řízení	38
4.2	MIMOŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY V NOVÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU	40
4.2.1	Přezkumné řízení	40
4.2.2	Obnova řízení a nové rozhodnutí	44
4.3	ANALÝZA ZMĚN MIMOŘÁDNÝCH OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ V NOVÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU	47
5	ÚPRAVA OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ V NOVÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU	49
5.1	OBEČNÁ CHARAKTERISTIKA NOVÉHO SPRÁVNÍHO ŘÁDU	49
5.2	CHARAKTER ZMĚN SPRÁVNÍHO ŘÁDU V OBLASTI OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ A JEJICH CELKOVÉ ZHODNOCENÍ	54
	ZÁVĚR	55
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	56

ÚVOD

Požadavky, které by měly splňovat právní úpravy správního řízení v členských státech Rady Evropy z hlediska ochrany práv účastníků řízení, shrnuje Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31 z roku 1977 "O ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům". Pozdější Doporučení Výboru ministrů č. (80) 2 z roku 1980 rozšiřuje obecné procesní principy vycházející z Rezoluce pro případ správních aktů vydaných na základě správního uvážení.

Vývoj právní úpravy správního řízení probíhal především s rostoucím významem ideje právního státu a požadavků ochrany jednotlivce proti nezákonným zásahům státní správy. V řadě zemí dospěl vývoj až k tomu, že byla přijata kodifikovaná všeobecná úprava správního řízení, čehož důkazem je i naše úprava (zákon č. 71/67 Sb. o správním řízení). Kodifikace jako taková však nevylučuje zvláštní úpravy správního řízení. V našem právním řádu proto bývají v řadě hmotněprávních předpisech obsaženy i normy procesněprávní. Odlišnosti, které takové normy stanovují, spočívají nejčastěji ve speciální úpravě vymezení působnosti, omezení okruhu účastníků řízení, ve lhůtách apod.

Platí přitom zásady:

- (1) *lex specialis derogat legi generali* (zvláštní úprava má přednost před úpravou obecnou) a
- (2) zásada subsidiární platnosti správního řádu vůči zvláštním úpravám (ustanovení správního řádu se použijí tehdy, jestliže neexistuje zvláštní procesní úprava).

[10]- [13]

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen správní řád) již překročil více jak 30 let své existence. Během této doby nedoznal podstatných změn. Znalost správního řádu je jedním ze základních předpokladů kvalitního výkonu státní správy, ať již jde o pracovníky ústředních či územních správních orgánů. Správní řád reguluje rozhodování

v oblasti státní správy. Ta je velmi členitá a různorodá. Aplikace obecné procesní normy na jednotlivé konkrétní případy je proto často složitá a velmi náročná.

Pracuji u Celní správy České republiky a bez znalosti správního řádu se při své práci neobejdu. V podstatě pro každého úředníka, ať už pracuje kdekoliv, by měla být znalost správního řádu samozřejmostí. Bohužel realita všedního dne je mnohdy jiná. Ve společnosti přetrvává většinou kritický přístup k úřednické profesi. Pokud se nad tím alespoň trochu zamyslíme, bude jedním z důvodů onoho kritického náhledu na „úřednický stav“ mnohdy nízká odborná erudice úředníka, se kterým se občan při řešení svých záležitostí setkává.

1 ZÁKLADNÍ TEORETICKÉ POZNATKY O SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

1.1 Pojem správního řízení a vlastnosti jeho zákonné úpravy

Problematika správního řízení náleží do oblasti správního práva procesního. Správní řízení představuje určitý soubor právních předpisů upravujících formální, procedurální postup vedoucí k vydání rozhodnutí. V současné době je u nás tento postup upraven v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších právních předpisů, který je obecnou úpravou správního řízení.

Kromě této obecné úpravy správního řízení existují zvláštní právní předpisy o správním řízení upravující např. územní řízení, stavební řízení, vodoprávní řízení nebo řízení o přestupcích. Vztah mezi obecnou úpravou správního řízení a zvláštními správními předpisy stanovenou procesní úpravou je v zákoně např. upravován tak, že pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, platí ve správním řízení upraveném zvláštními předpisy správní řád podpůrně (subsidiárně).

Zákon o správním řízení (správní řád) se člení na:

1. Úvodní ustanovení (§§ 1-4),
2. Správní orgány a účastníci řízení (§§ 5-17),
3. Průběh řízení (§§ 18-52),
4. Přezkoumávání rozhodnutí (§§ 53-70),
5. Výkon rozhodnutí (§§ 71-80),
6. Ustanovení závěrečná a přechodná (§§ 81-85).

Předmětem správního řízení je rozhodování správních orgánů o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, resp. samosprávy v rámci přenesené působnosti.

1.2 Základní pravidla správního řízení

Pro řádné fungování správního procesu jsou důležitá základní pravidla (zásady, principy) správního řízení, jimiž se české správní právo procesní řídí.

Tato pravidla :

- tvoří základ celého správního řízení, představují vůdčí právní myšlenky, na kterých je právní úprava správního řízení vybudována, prolínají celým správním procesem (a nejen to - ustanovení o základním pravidlech řízení se přiměřeně použijí také při vydávání osvědčení, posudku, vyjádření, doporučení aj. podobných opatření, kdy se ustanovení správního řádu použije pouze částečně)
- jsou normami, které jsou vyjádřeny v různých právních ustanoveních (zejména v §§ 3 a 4 správního řádu), a proto jsou právně závazné
- jejich porušení znamená vždy vadu řízení, která je častým důvodem pro podání opravného prostředku a ve svých důsledcích může vést ke zrušení nebo změně vydaného správního rozhodnutí.

K nejdůležitějším zásadám správního řízení patří:

Zásada zákonnosti

Je jednou z nejdůležitějších zásad, která je východiskem pro všechny ostatní zásady správního řízení. Tato zásada je pro správní orgány závazná v tom smyslu, že nejen rozhodnutí samotné, ale celý průběh správního řízení musí být v souladu se zákony a jinými právními předpisy.

Zásada objektivní (materiální) pravdy

Tato zásada vyjadřuje povinnost, kterou má správní orgán - totiž přesně a úplně zjistit skutečný stav věci, o kterém má v řízení rozhodnout (§ 32 odst. 1 správního řádu).

Zásada součinnosti správního orgánu s právníckými a fyzickými osobami

V průběhu správního řízení postupují správní orgány v úzké součinnosti s fyzickými a právníckými osobami.

Zásada procesní rovnosti účastníků řízení

Znamená, že všichni účastníci řízení mají rovná procesní práva a povinnosti, mají tedy rovné procesní postavení - nikdo z účastníků nemá nadřazené nebo naopak podřízené postavení vůči jinému účastníkovi.

Zásada hospodárnosti a rychlosti

Správní řád ukládá správnímu orgánu vyřídit věc, která je předmětem řízení včas a bez zbytečných průtahů.

Ve správním řízení se uplatňují i procesní pravidla, která vyplývají z dalších ustanovení správního řádu. Jedná se zejména o tyto zásady:

Zásada písemnosti

Správní jednání nemusí probíhat „tváří v tvář“ účastníka a správního orgánu. Naopak - ústní jednání se nařizuje jen vyžaduje-li to povaha věci nebo to výslovně ukládá zvláštní právní předpis. V průběhu správního řízení může být nařízeno i několik ústních jednání.

Zásada neveřejnosti

Správní řízení je neveřejné - tzn., že se ho mohou zúčastnit jen ti, kdo k němu byli přizváni, veřejné může být jen tehdy, pokud to stanoví zvláštní právní předpis nebo to nařídí či povolí správní orgán (pak může být u správního řízení kdokoli).

Zásada oficiality a dispoziční

Tyto zásady souvisí se způsoby zahájení správního řízení (řízení se zahajuje na základě návrhu účastníka řízení nebo z vlastního podnětu správního orgánu). Některé úkony se ve správním řízení provádí nezávisle na vůli účastníka řízení - tedy jen z moci úřední (ex offo) - např. správní orgán uloží pořádkové opatření.

Zásada jednotnosti řízení a koncentrační

Celé správní řízení tvoří v podstatě jednolitý proces, během něhož mohou účastníci řízení uplatňovat své návrhy a připomínky, a to až do vydání rozhodnutí. Do této zásady jednotnosti řízení činí průlom zásada koncentrace, která vyjadřuje požadavek provedení některých úkonů jen v určité části řízení - vyjádření, připomínky nebo nové důkazy mohou

být předloženy správnímu orgánu jen do určitého okamžiku, jinak se na ně později nebere zřetel, tato skutečnost je upravena ve zvláštních právních předpisech a správní orgán na ni musí účastníka řízení vždy upozornit.

Zásada volného hodnocení důkazů

Tato zásada navazuje bezprostředně na zásadu objektivní pravdy, neboť skutkový stav, na jehož základě vydá správní orgán rozhodnutí, musí odpovídat objektivní skutečnosti. Správní orgán v rámci této zásady sám rozhoduje, které důkazy provede, které skutečnosti bude považovat za rozhodující, přičemž hodnotí důkazy jak jednotlivě, tak v jejich souvislostech. Tato zásada najde své vyjádření v odůvodnění rozhodnutí - právě zde by se měl objevit přehled skutečností, které se staly podkladem pro rozhodnutí, ale také, které z navržených důkazů nebyly použity a proč, jakými úvahami byl správní orgán při jejich použití veden apod.

Zásada dvouinstančnosti (dvoustupňového) řízení

Správní rozhodnutí, týkající se věci samé, o kterém rozhodoval orgán v I. stupni (instanci), je zásadně přezkoumatelné orgánem nejbližší vyššího stupně = orgánem II. stupně, druhoinstančním.

[2], [3],[8]

1.2.1 Správní orgány a účastníci řízení

Pro postavení správních orgánů, které realizují správní řízení, jsou významná ustanovení správního řádu o příslušnosti.

1. K řízení jsou věcně příslušné správní orgány, které určují zvláštní právní předpisy. Kromě věcné příslušnosti správních orgánů se dále rozlišuje příslušnost místní. V zájmu zabezpečení objektivnosti správního řízení je upraven ve správním řádu institut vyloučení členů nebo pracovníků správního orgánu z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, lze mít pochybnosti o jejich nepodjatosti.

2. Účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotknuta. Účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis přiznává takové postavení (např. stavební zákon) Účastník řízení může samostatně jednat v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti. Účastníka řízení, který nemůže v řízení jednat samostatně, zastupuje zákonný zástupce. Nemá-li zákonného zástupce, ale je-li toho třeba k hájení práv, ustanoví mu správní orgán opatrovníka. Účastníci řízení, jejich zákonní zástupci a opatrovníci se mohou dát zastupovat advokátem nebo jiným zástupcem, kterého si zvolí.

[4], [9], [10], [13]

1.2.2 Průběh řízení

1. Řízení se zahajuje na návrh účastníka řízení nebo z podnětu správního orgánu. Podání lze učinit písemně nebo ústně do protokolu nebo v elektronické podobě podle zvláštních předpisů. Podání se posuzuje podle obsahu a musí být z něho patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Není-li správní orgán věcně příslušný k rozhodnutí, je povinen podání neprodleně postoupit příslušnému správnímu orgánu a uvědomit o tom účastníka řízení. O ústním jednání a jiných důležitých úkonech řízení a o hlasování sepíše správní orgán protokol. Účastníci řízení a jejich zákonní zástupci mají právo nahlédnout do spisů s výjimkou protokolu o hlasování a pořizovat si z nich výpisy. Ve správním řádu je upraven dále institut doručení. Lhůty k provedení úkonů v řízení jsou určeny správním řádem, zvláštním právním předpisem nebo stanoveny správním orgánem.

2. Přerušování řízení je obligatorní a fakultativní. Správní orgán přerušuje řízení povinně tehdy, jestliže bylo zahájeno řízení o předběžné otázce nebo jestliže účastník řízení, ač byl k tomu vyzván, ve stanovené lhůtě neodstraní nedostatky podání. Řízení může být přerušeno správním orgánem, jestliže to z důležitých důvodů navrhnou účastníci řízení.

3. Zastavení řízení je upraveno tak, že správní orgán zastaví řízení, vzal-li účastník řízení návrh na jeho zahájení zpět a souhlasí-li s tím ostatní účastníci řízení, nebo odpadl-li důvod řízení zahájeného z podnětu správního orgánu.

4. Při zjišťování podkladů pro rozhodnutí je správní orgán povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.

5. K dokazování lze použít všech prostředků, jimiž lze objasnit a zjistit skutečný stav věci a které jsou v souladu se zákony a ostatními právními předpisy.

[4], [9], [10], [13]

1.2.3 Zajištění průběhu řízení a jeho účelu

Prostředkem k zajištění průběhu řízení a jeho účelu jsou předvolání, předvedení, předběžné opatření, dožádání a pořádková opatření.

1.2.4 Rozhodnutí

Cílem správního řízení je rozhodnutí, kterým se upravují právní poměry účastníků řízení. Rozhodnutí musí být v souladu se zákony a ostatními právními předpisy musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci, obsahovat předepsané náležitosti a musí být vydáno orgánem k tomu příslušným.

Rozhodnutí musí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení. Odůvodnění není třeba, vyhovuje-li se všem účastníkům řízení v plném rozsahu. Výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popř. též rozhodnutí o povinnosti uhradit náklady řízení. Pokud se v rozhodnutí ukládá účastníkovi řízení povinnost k plnění, stanoví pro ni správní orgán lhůtu.

V odůvodnění správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem pro rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodl.

Poučení obsahuje údaj, zda je rozhodnutí konečné nebo zda se lze proti němu odvolat (podat rozklad), v jaké lhůtě, kde a ke kterému orgánu lze odvolání (rozklad) podat. Kromě těchto základních obsahových náležitostí obsahuje rozhodnutí označení správního orgánu, který jej vydal, uvedení účastníků řízení, jméno, příjmení a funkci odpovědné úřední osoby, její podpis a úřední razítko. Připouští-li to povaha věci, mohou účastníci řízení mezi sebou se schválením správního orgánu uzavřít smír.

V jednoduchých věcech rozhodne správní orgán bezodkladně. V ostatních případech, nestanoví-li zvláštní předpis jinak, je správní orgán povinen rozhodnout do 30 dnů od zahájení řízení, ve zvlášť složitých případech rozhoduje nejdéle do 60 dnů. Tuto lhůtu může přiměřeně prodloužit odvolací orgán

Rozhodnutí se účastníkovi oznamuje doručením písemného vyhotovení rozhodnutí. Účastníku řízení, který je přítomen při ústním jednání, může rozhodnutí oznámeno ústním vyhlášením.

Rozhodnutí, proti kterému se nelze odvolat (podat rozklad), je v právní moci. Rozhodnutí je vykonatelné, jestliže se proti němu nelze odvolat (podat rozklad) nebo jestliže odvolání (rozklad) nemá odkladný účinek.

[7], [16]

1.2.5 Přezkoumání správních rozhodnutí

Tato část bude samostatně podrobněji rozvedena v následujících kapitolách.

1.2.6 Výkon rozhodnutí

Přichází v úvahu v případě nesplnění povinnosti uložené ve správním rozhodnutí. Lhůta pro výkon rozhodnutí je tříletá, běží od uplynutí lhůty stanovené pro splnění uložené povinnosti, a v této lhůtě nestačí jen výkon zahájit, ale je nutno v této lhůtě výkon rozhodnutí i skončit.

[7], [12]

2 ZÁKONNÁ ÚPRAVA OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ V LETECH 1960-1967

2.1 Řádné opravné prostředky v zákonné úpravě z let 1960 - 1967

Historický vývoj v některých státech – především střeoevropských – vedl k tomu, že se postupně formovala a posléze byla zákonodárně zakotvena obecná pravidla o správním řízení, společná pro různé druhy řízení, konaného v jednotlivých odvětvích státní správy a upravující celý průběh správního řízení. Z počátku vznikala pravidla, upravující jen dílčí otázky řízení před správními orgány, popř. i celé řízení, avšak jen v určitém úseku státní správy.

Právní úprava správního řízení z roku 1960 vedla k oslabení ochrany práv účastníků řízení. Nejmarkantněji se to projevilo v úpravě odvolacího řízení, v němž byla zavedena tzv. horizontální linie. Zkušenosti ukázaly, že uplatnění této zásady, kdy o odvolání rozhodují orgány téhož národního výboru, oslabilo důvěru občanů (jiných účastníků) v objektivnost postupu a rozhodování odvolacích orgánů (v úvahu nutno vzít existující organizační a jiné faktické vztahy mezi orgány prvního stupně a druhého stupně, např. mezi odborem a komisí) a vyvolávalo pochybnosti o účinnosti odvolacího řízení vůbec.

[5], [14]

2.2 Řádné opravné prostředky v zákonné úpravě z roku 1960

Pravidla pro odvolací řízení podle vládního nařízení č. 91/1960 Sb. ze dne 24. června 1960 o správním řízení byla popsána v §§ 15 až 23:

Odvolací řízení

§ 15

(1) Proti rozhodnutí se lze odvolat.

(2) Odvolání však není přípustné,

- a) stanoví-li toto nařízení nebo jiný právní předpis výslovně, že se nelze odvolat, nebo
- b) podává-li je osoba, která není účastníkem řízení, nebo
- c) podává-li je účastník řízení, který se odvolání písemně nebo ústně do protokolu vzdal.

§ 16

(1) Odvolání se podává ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí, a vzdal-li se účastník řízení doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, do 15 dnů ode dne ústního vyhlášení rozhodnutí. Odvolání se podává u národního výboru, který rozhodnutí vydal.

(2) Do lhůty se nepočítá den, kdy rozhodnutí bylo doručeno (ústně vyhlášeno). Případně-li konec lhůty na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den. Lhůta je zachována, bylo-li odvolání před jejím uplynutím odevzdáno k poštovní dopravě. V pochybnostech se považuje lhůta za zachovanou.

§ 17

(1) Včas podané odvolání má odkladný účinek.

(2) Národní výbor může odkladný účinek odvolání vyloučit, je-li pro naléhavý obecný zájem okamžitý výkon rozhodnutí nezbytný; naléhavost obecného zájmu je třeba řádně odůvodnit. Proti rozhodnutí, kterým se vylučuje odkladný účinek odvolání, se nelze odvolat.

§ 18

(1) O odvolání proti rozhodnutí odboru národního výboru rozhoduje příslušná komise tohoto národního výboru, a není-li zřízena, jeho rada.

(2) Rozhodovala-li v první stolici komise národního výboru, rozhoduje o odvolání proti jejímu rozhodnutí rada tohoto národního výboru.

(3) Rozhodovala-li v první stolici rada místního národního výboru, rozhoduje o odvolání proti jejímu rozhodnutí národní výbor na svém plenárním zasedání.

§ 19

O odvolání proti rozhodnutí orgánu místního (městského) nebo okresního národního výboru o dávkách a službách sociálního zabezpečení rozhoduje obdobný orgán národního výboru nejbližší vyššího stupně.

§ 20

O podaném odvolání, o nových tvrzeních odvolatelových a o výsledcích řízení doplněného po podaném odvolání, zejména o nově provedených důkazech, musí být vyrozuměni všichni účastníci řízení.

§ 21

Orgán národního výboru, který vydal rozhodnutí, může sám v plném rozsahu vyhovět odvolání, netýká-li se rozhodnutí jiného účastníka řízení než odvolatele nebo souhlasí-li s tím ostatní účastníci řízení.

§ 22

(1) Nemůže-li nebo nehodlá-li orgán národního výboru, který rozhodnutí vydal, sám vyhovět odvolání, předloží je neprodleně se zprávou o výsledcích doplněného řízení a se svým stanoviskem odvolacímu orgánu (§§ 18 a 19).

(2) Je-li odvolání důvodné, odvolací orgán rozhodnutí změnit nebo zrušit; jinak je zamítno. Bylo-li podáno odvolání opožděné nebo nepřipustné, odvolací orgán přezkoumá, zda není důvodu ke zrušení nebo změně rozhodnutí mimo odvolací řízení; jinak odvolání rovněž zamítno.

(3) Nerozhoduje-li o odvolání národní výbor vyššího stupně (§ 19), opírá se odvolací orgán v otázkách vyžadujících zvláštního odborného posouzení (např. ve věcech hygienické a protiepidemické péče, ve věcech vodohospodářských apod.), zpravidla o odborné vyjádření orgánu národního výboru vyššího stupně.

(4) Proti rozhodnutí o odvolání, vydanému odvolacím orgánem, se již nelze dále odvolat.

§ 23

Odvolací řízení je třeba provést urychleně, aby o odvolání mohlo být rozhodnuto zpravidla do 30 dnů ode dne, kdy bylo podáno. Nemůže-li národní výbor v této lhůtě rozhodnout pro zvláštní složitost věci nebo z jiných důležitých důvodů, vyrozumí o tom účastníky řízení s uvedením důvodů, a sdělí jim lhůtu, v níž rozhodne.

[5], [14],[19]

2.3 Mimořádné opravné prostředky v zákonné úpravě z roku 1960

Pravidla pro mimořádné opravné prostředky podle vládního nařízení č. 91/1960 Sb. ze dne 24. června 1960 o správním řízení byla popsána v §§ 24 a 25:

§ 24

Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení

(1) Národní výbory mají právo v případech stanovených v zákoně o národních výborech rušit, popřípadě měnit vydaná rozhodnutí i mimo odvolací řízení, a to buď z vlastního nebo jiného podnětu, zejména ke stížnosti pracujících nebo podle výsledku kontrolní činnosti.

(2) Při rušení nebo změně rozhodnutí musí národní výbor dbát, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena.

(3) Proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 plenárním zasedáním národního výboru nebo radou okresního nebo krajského národního výboru se nelze odvolat.

§ 25

Přezkoumání rozhodnutí na základě protestu prokurátora

(1) Byl-li protest prokurátora podán u orgánu národního výboru, který rozhodnutí vydal, může tento orgán sám své rozhodnutí zrušit nebo nahradit rozhodnutím odpovídajícím zákonu. Nehodlá-li tento orgán protestu vyhovět, předloží jej ve lhůtě v protestu určené orgánu příslušnému podle zákona o národních výborech přezkoumávat jeho rozhodnutí mimo odvolací řízení.

(2) Proti rozhodnutí o protestu prokurátora se nelze odvolat.

[5], [14],[19]

2.4 Analýza opravných prostředků v zákonné úpravě v letech 1960 - 1967

Úprava obecného správního řízení je poprvé v roce 1967 provedena zákonem. Dosud byly správní řády vždy vydány formou vládního nařízení.

Správní řád z roku 1967 nemá povahu subsidiárního předpisu. Ve správním řízení se podle § 34 odst. 1 vládního nařízení č. 91/1960 Sb. – správního řádu postupovalo potud, pokud zvláštní předpisy nestanovily jinak. Ve skutečnosti tedy zvláštní předpisy, a to jakékoliv právní síly (např. vyhláška ministra) měly přednost před správními předpisy a mohly stanovit odchylku od ustanovení správního řádu.

V roce 1960 přijal správní řád tzv. horizontální způsob vyřizování odvolání. Spočíval v tom, že v řízení před národními výbory rozhodoval o odvolání, až na menší výjimky (věci sociálního zabezpečení), sice vyšší orgán, ale národního výboru téhož stupně. To konkrétně znamenalo, že o odvolání proti rozhodnutí odboru rozhodovala

komise, proti rozhodnutí komise rozhodovala rada a o odvolání proti rozhodnutí rady rozhodovalo plenární zasedání národního výboru téhož stupně. Taková právní úprava nepřispěla k posílení zákonnosti v rozhodovací činnosti správních orgánů a k posílení důvěry občanů ve spravedlnost správních orgánů při projednávání jejich záležitostí.

Logickou reakcí na tyto nedostatky byl požadavek navrácení se k takovému řešení, kdy o odvolání bude rozhodovat správní orgán vyššího stupně, nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, a kdy v řízení o odvolání bude vyloučena účast těch, kteří již věc předtím projednávali a rozhodovali. Nový správní řád z roku 1967 toto řešení přijal. Zajišťuje tak, aby rozhodnutí bylo v odvolacím řízení objektivně přezkoumáno.

Správní řád z roku 1967 zná tyto cesty přezkoumávání pravomocných rozhodnutí:

- obnovu řízení,
- řízení mimo odvolání,
- na základě protestu prokurátora,
- soudy.

Dřívější správní řády z roku 1955 a z roku 1960 institut obnovy řízení neznaly. Jeho uplatnění ve správním řízení bylo vyvoláno potřebou, aby v zákonem stanovených případech bylo možno znovu jednat o věci, o níž již jednou bylo rozhodnuto, přičemž – na rozdíl od řízení mimo odvolání – účastník řízení, který podal návrh na obnovu řízení, má nárok na to, aby o jeho návrhu bylo rozhodnuto. Institut řízení mimo odvolání je převzat z předcházejících úprav, avšak s dosti podstatnými změnami:

- v určení příslušnosti orgánů, oprávněných rozhodnutí přezkoumávat,
- vymezení důvodů, pro něž se rozhodnutí ruší nebo mění,
- ve stanovení lhůty, během níž je rozhodnutí přezkoumatelné.

Novinkou správního řádu z roku 1967 bylo, že počítal – i když s odkazem na zvláštní zákony – s přezkoumáním zákonnosti správních rozhodnutí soudy.

3 ŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ V ROCE 1967 A V NOVÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU

Obecně se rozlišuje přezkoumávání nepravomocných rozhodnutí a přezkoumávání rozhodnutí pravomocných. To jinak řečeno znamená, že jinak se budou přezkoumávat rozhodnutí, která již nabyla právní moci a jinak rozhodnutí, která jí ještě nenabyla. Právní moc je vlastnost rozhodnutí, která znamená jeho nenapadnutelnost řádnými opravnými prostředky ze strany účastníků řízení (to vyplývá z § 52 odst. 1 správního řádu). Od tohoto se dostáváme k dalšímu rozlišení způsobů přezkoumání, a to podle jeho podnětu. To pak rozlišujeme přezkoumávání na základě opravných prostředků nebo z úřední povinnosti (ex offio).

Opravný prostředek je kvalifikovaný procesní instrument, kterým se rozumí podání účastníků, jimiž má být dosaženo zrušení nebo změny napadeného rozhodnutí. Jeho podáním je ze zákona vyvoláno správní řízení o tomto prostředku, které musí skončit vydáním rozhodnutí. Opravné prostředky rozlišujeme řádné a mimořádné.

Mluvíme-li o přezkoumání správního rozhodnutí z úřední povinnosti, není už nutné podání účastníků k tomu, aby toto řízení bylo započato. Správní úřad jedná z vlastní iniciativy. I když i zde se může vyskytnout podnět účastníka, a to většinou ve formě petice, či stížnosti. Z úřední povinnosti dochází podle správního řádu v některých případech k obnově řízení a výlučně z úřední povinnosti probíhá přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení.

[4], [9],[10],[13],[16]

3.1 Řádné opravné prostředky ve správním řádu z roku 1967

Jak jsem již výše podotkla - řádné opravné prostředky se používají k přezkoumání nepravomocného rozhodnutí. Mohou být podány z jakéhokoli důvodu nebo i bez jeho uvedení. Přezkoumává se hlavně zákonnost a správnost rozhodnutí, přičemž správnost se přezkoumává u rozhodnutí vydávaných za použití správního uvážení.

Řádné opravné prostředky rozeznáváme dva:

1. odvolání (§ 53 - 60 správního řádu) a

2. rozklad (§ 61).

Nejčastěji se používá odvolání, jelikož rozklad je speciálním řádným opravným prostředkem (o tom podrobněji níže).

[4], [9],[10],[13],[16]

3.1.1 Odvolání

Odvolání je všeobecným řádným opravným prostředkem. Může ho podat účastník řízení, ale i osoba, která sice v 1. stupni správního řízení nevystupovala, ale měla správně být považována za účastníka řízení (dále jen účastník). Odvoláním účastník vyjadřuje svoji vůli po změně nebo zrušení rozhodnutí. Lze ho podat proti každému nepravomocnému rozhodnutí kromě případů,

- kdy je možnost podat odvolání výslovně vyloučena zákonem,
- kdy se možnosti podat odvolání účastník výslovně vzdal,
- kdy došlo ke zpětvzetí odvolání účastníkem, jenž ho sám podal,
- kdy je možno uplatnit speciální řádný opravný prostředek (tj. rozklad).

Platí zde zásada vertikální dvouinstančnosti řízení. Nestanoví-li zvláštní úprava jinak, tak ve lhůtě 15-ti dnů ode dne oznámení rozhodnutí může účastník podat odvolání. To se podává u správního orgánu, který vydal napadené rozhodnutí (tj. u správního orgánu 1. stupně), jenž ho (nebude-li se jednat o autoremeduru) postoupí do 30-ti dnů od zahájení řízení odvolacímu orgánu, což je jeho nejbližší nadřízený správní orgán.

Pokud by účastník řízení podal odvolání přímo u odvolacího orgánu, šlo by o podání u nepříslušného orgánu, který by byl povinen nejprve odvolání postoupit správnímu orgánu 1. stupně. Riziko zmeškání odvolací lhůty by pak nesl odvolatel.

Odvolací lhůta však nemusí být vždy jen 15 dnů. Jinou její délku může stanovit zvláštní úprava. V případě chybějícího či nesprávného poučení se prodlužuje až na 3 měsíce. Jestliže poslední den odvolací lhůty připadne na den pracovního klidu, popř. pracovního volna, je posledním dnem této lhůty nejbližší příští pracovní den. K jejímu splnění stačí, pokud bylo odvolání posledního dne lhůty odevzdáno k poštovní přepravě. Jelikož se jedná o zákonnou lhůtu, nemůže ji správní orgán prodloužit, ale může prominout její zmeškání, jestliže by se jednalo o zmeškání za závažných důvodů, by o to účastník požádal do 15 dnů ode dne, kdy pominula příčina zmeškání, nejpozději však do jednoho roku od posledního dne zmeškané odvolací lhůty a by v téže lhůtě učinil zmeškaný úkon, tj. podal by odvolání. Žádost o prominutí má odkladný účinek. Správní orgán 1. stupně o ní rozhoduje samostatným procesním rozhodnutím, proti němuž se nelze odvolat.

Jedná-li se tedy o přípustné a včas podané odvolání, nastanou následující účinky:

- **suspenzivní účinek:** až do vyřízení odvolání se vždy odkládá právní moc a v případech, kdy to nevylučuje, či nepřipouští správní řád nebo jiný právní předpis i vykonatelnost odvolání;
- **devolutivní účinek:** kromě případu autoremedury o odvolání rozhoduje a napadené rozhodnutí přezkoumává správní orgán vyššího stupně než orgán, který rozhodnutí vydal.

Správní orgán 1. stupně, jemuž se odvolání podává je povinen v případě, kdy je více účastníků řízení, vyrozumět i ostatní účastníky o obsahu podaného odvolání a vyzvat je, aby se k němu vyjádřili. Poté podle potřeby doplní řízení provedením nově navržených důkazů. Může o něm nařídit i ústní jednání.

Již výše jsem zmiňovala termín "autoremedura". Je to výjimka, kdy může odvolání meritorně vyřídit správní orgán 1. stupně, tj. ten samý orgán, který prvně rozhodl. Jedná se o opravu vlastního rozhodnutí. Toto je upraveno v § 57 odst. 1 správního řádu. Tato výjimka je však možná pouze za splnění 2 požadavků. Prvním z nich je, že musí požadavkům v odvolání vyhovět v plném rozsahu. A dalším je skutečnost, že se jeho rozhodnutí netýká jiného účastníka řízení nebo že s tím ostatní účastníci výslovně souhlasí. Proti rozhodnutí, jímž se autoremedura provádí lze podat odvolání, a to hlavně z důvodů možného nedodržení zmiňovaných zákonných podmínek autoremedury.

V ostatních případech musí vždy správní orgán 1. stupně předložit věc do 30 dnů odvolacímu správnímu orgánu. Ten napadené rozhodnutí přezkoumá v celém rozsahu, a to včetně řízení, které mu předcházelo. Není vázán jak skutečnostmi zjištěnými u orgánu prvního stupně, tak i důvody, které uvádí účastník v odvolání.

Odvolací orgán může o odvolání rozhodnout následovně:

- odvolání zamítne z důvodu, že je nepřípustné nebo že nebylo podáno včas;
- odvolání nevyhoví a rozhodnutí orgánu 1. stupně potvrdí;
- rozhodnutí zruší nebo změní;
- napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k novému projednání a rozhodnutí orgánu 1. stupně, není-li účelné a hospodárné, aby dosavadní řízení doplnil, popř. sám zjištěné vady odstranil. Orgán 1. stupně je pak při novém projednávání rozhodování věci vázán právním názorem vyjádřeným v rozhodnutí o odvolání.

Ve správním řízení neplatí zákaz změny k horšímu. I když odvolací orgán napadené rozhodnutí změní, nemusí to znamenat, že odvolání vyhověl. Proti rozhodnutí odvolacího orgánu o odvolání se nelze dále odvolat.

[4], [9],[10],[13],[16]

3.1.2 Rozklad

Rozklad je speciálním řádným opravným prostředkem proti rozhodnutím vydaným v 1. stupni ústředními správními úřady. Přestože plní stejnou funkci a účel jako odvolání, liší se od něj nejen svým názvem, vyjadřujícím skutečnost, že se tímto opravným prostředkem snaží účastník správního řízení "rozložit, zvrátit" vydané rozhodnutí, ale zejména tím, že pro faktickou neexistenci vyššího instančně nadřízeného orgánu státní správy nemůže být projednáván dvouinstančně (jak je tomu u odvolání) a rozhodování o něm přísluší opět ústřednímu orgánu státní správy, aniž by se přitom jednalo o autoremeduru. Z toho vyplývá, že nemá devolutivní účinek, tak jako odvolání.

Rozhoduje o něm vedoucí ústředního úřadu, a to na návrh jím ustanovené zvláštní komise (rozkladová komise). S ní případ projedná a následně rozhodne, přičemž není jejím názorem právně vázán.

Na řízení o rozkladu se přiměřeně vztahují ustanovení o odvolacím řízení.

[4], [9],[10],[13],[16]

3.2 Řádné opravné prostředky v novém správním řádu

3.2.1 Odvolací řízení

Pravidla pro odvolací řízení podle zákona č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004 o správním řízení byla popsána v §§ 81 až 93:

Odvolání

§ 81

- (1) Účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.
- (2) Právo podat odvolání nepřísluší účastníkovi, který se po oznámení rozhodnutí tohoto práva písemně nebo ústně do protokolu vzdal.
- (3) Jestliže odvolatel vzal podané odvolání zpět, nemůže je podat znovu.
- (4) Statutární orgán právnické osoby má právo podat odvolání proti rozhodnutí, jímž má být omezena způsobilost právnické osoby samostatně jednat před správním orgánem, i když je toto rozhodnutí předběžně vykonatelné.

[18]

§ 82

- (1) Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřipustné.

(2) Odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu 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. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka.

(3) Pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci.

(4) K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

Odvolací lhůta

§ 83

(1) Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. 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.

[18]

(2) V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

§ 84

Odvolací lhůta při neoznámení rozhodnutí

(1) Osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.

(2) Neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2.

(3) Při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1 je třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Odkladný účinek odvolání lze z vážných důvodů vyloučit (§ 85 odst. 2) i dodatečně.

[18]

Účinky odvolání

§ 85

(1) Nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky rozhodnutí.

(2) Správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit,

a) jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem,

b) hrozí-li vážná újma některému z účastníků, nebo

c) požádá-li o to účastník; to neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu.

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

(4) Vyloučení odkladného účinku odvolání musí být 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

§ 86

(1) Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

(2) Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili. Podle okolností dále doplní řízení. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije, bylo-li odvolání podáno opožděně nebo bylo-li nepřípustné.

(3) Ustanovení § 82 odst. 4 věty první platí pro vyjádření účastníků k podanému odvolání obdobně. Vyjádření účastníků k podanému odvolání jsou součástí spisu. K vyjádřením podaným po lhůtě se nemusí přihlížet.

§ 87

Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.

§ 88

Předání spisu odvolacímu správnímu orgánu

(1) Neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87 (autoremedura), předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. Jestliže byl odvoláním napaden jen některý výrok rozhodnutí podle § 82 odst. 3 a lze-li příslušnou část spisu oddělit, předá správní orgán pouze tu část spisu, která se týká otázky, o níž bylo rozhodnuto v napadeném výroku rozhodnutí. V případě nepřipustného nebo opožděného odvolání předá spis odvolacímu správnímu orgánu do 10 dnů; ve stanovisku se omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřipustnosti odvolání.

(2) Pokud před předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu nastal některý z důvodů zastavení řízení uvedený v § 66 odst. 1 písm. a), e), f) nebo g) nebo v § 66 odst. 2, správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, řízení zastaví, ledaže by rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody.

Postup odvolacího správního orgánu

§ 89

(1) Nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán.

(2) Odvolací správní orgán přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkouvává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

§ 90

Rozhodnutí odvolacího správního orgánu

(1) Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné,

a) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví,

b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání, anebo

c) napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu 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, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.

(2) Podle odstavce 1 písm. a) postupuje odvolací správní orgán též tehdy, jde-li o odvolání proti rozhodnutí o předběžném opatření a nabylo-li již rozhodnutí ve věci právní moci, ledaže by rozhodnutí o tomto odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody.

(3) Odvolací správní orgán nemůže 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.

(4) Jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.

(5) Neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změni nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.

(6) Rozhodnutí v odvolacím řízení vydá odvolací správní orgán ve lhůtách stanovených v § 71. Lhůta počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí (§ 88).

§ 91

(1) Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1.

(2) Pokud je napadené rozhodnutí předběžně vykonatelné, platí pro účinky jeho zrušení ustanovení § 99 obdobně.

(3) Pokud odvolatel vzal podané odvolání zpět, řízení o odvolání je zastaveno dnem zpětvzetí odvolání. Pokud všichni odvolatelé vzali podané odvolání zpět, odvolací řízení je zastaveno dnem zpětvzetí odvolání posledního z odvolatelů. Dnem následujícím po zastavení řízení nabývá napadené rozhodnutí právní moci. O skutečnosti, že řízení bylo zastaveno, správní orgán vydá usnesení, které se pouze poznamená do spisu a vyrozumí se o něm odvolatelé, jakož i jiní účastníci, pokud byli o podaném odvolání uvědoměni podle § 86 odst. 2. Odvolání lze vzít zpět nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

(4) Je-li v řízení více účastníků a všichni se vzdali práva podat odvolání, nabývá rozhodnutí právní moci dnem následujícím po dni, kdy tak učinil poslední z nich.

§ 92

(1) Opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení

nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.

(2) Dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že odvolání bylo podáno včas a že je přípustné, vrátí věc správnímu orgánu, který rozhodl v prvním stupni.

[18]

3.3 Analýza změn řádných opravných prostředků v novém správním řádu

Nový správní řád přináší některé zásadní změny v opravných prostředcích a některé změny jen určitým způsobem upravují původní paragrafy správního řádu z roku 1967. Mezi zásadní změny patří ty, které bylo nutno včlenit do nového správního řádu v souvislosti se vstupem České republiky mezi státy Evropské unie. Další provedené změny si vynutil postupný právní vývoj ve vývoji lidské společnosti.

Odvolání se nepodává v těch případech, kdy se připouští jiný opravný prostředek (procesní stížnost) nebo kdy se opravný prostředek vylučuje (usnesení, která se jen poznamenají ve spise). Právo podat odvolání se týká i osob, které budou mít postavení účastníků v části řízení podle § 39 odst. 4. Tyto osoby však mohou podat odvolání jen proti správnímu aktu, který byl vydán v části řízení, v němž měly postavení účastníků. Tj. např. svědek může podat odvolání proti rozhodnutí o svědečném.

Zvyšování odpovědnosti správních orgánů i účastníků se projevuje i v tom, že odvolání je třeba řádně odůvodnit. Tím by měl být kladen důraz na kvalitu rozhodování v prvním stupni.

Pokud se účastník o existenci správního aktu a jeho obsahu dozví dříve, než je mu oznámen, např. v případě doručování veřejnou vyhláškou před uplynutím 15 dnů, může podat odvolání, jakmile byl správní akt vydán.

Pokud správní orgán o účastnících uvedených v § 27 odst. 1 věděl, a neoznámil jim, správní akt vůbec nenabude právní moci.

Nově se také upravuje zásady zákazu zneužití práva v odstavci 2 § 84, kdy toto ustanovení vycházející z praktických zkušeností na různých úsecích veřejné správy bude postihovat takový okruh případů, kdy např. manželé jsou vlastníky sousedního pozemku, jeden z manželů nebyl účastníkem, ač o svém účastenství věděl, a přihlásí se záměrně až po právní moci rozhodnutí, aby celou věc protahoval prostřednictvím přezkumného řízení.

Vyloučení odkladného účinku na požádání účastníka se předpokládá v případech, kdy účastník podává odvolání jen proti vedlejšímu výroku (nelze-li ho oddělit z výrokové části tak, aby zbytek nabyt právní moci) a nemá smysl, aby takové odvolání mělo suspensivní účinek, pokud sám účastník nechce, navíc platí-li zásada zákazu reformace in peius.

Stejně jako ve správním řádu z roku 1967 je i v novém správním řádu z důvodu procesní ekonomie stanovena možnost autoremedury. Pro možnost autoremedury se zdá být vhodnější konstruovat objektivní kritérium existence újmy než subjektivní souhlas ostatních účastníků. Způsobení újmy zjišťuje správní orgán z moci úřední, a to i na případný podnět účastníků, kteří by s autoremedurou nesouhlasili.

Nově se formalizuje úprava předání věci z důvodu potřeby upravit spisovou službu a též z důvodu zavádění možnosti částečného nabytí právní moci správního aktu.

Určité omezení revizního principu souvisí s decentralizací a s posílením odpovědnosti správního orgánu, který rozhoduje v I. stupni. Tzv. „plný revizní princip“ by představoval zvláštní formu správního dozoru a relativizoval by tím příslušnost; zejména s ohledem na to, že po zrušení okresních úřadů vykonávají veřejnou správu ve dvou stupních orgány různých samosprávních celků, nelze jej z ústavních důvodů nadále uplatňovat v případě, kdy to není v zájmu ochrany práv účastníka nebo to nevyžaduje veřejný zájem. Nadřízený správní orgán může podřízené správní orgány ovlivňovat např. metodicky a zajistit tak potřebnou kvalitu jejich rozhodování. V okamžiku zahájení konkrétního řízení do něj však nemůže z titulu dozorové činnosti vstupovat. Takový postup by mohl být shledán neústavním.

V důsledku ustanovení § 2 odst. 2 až 4 bude mít pojem zákonnost nicméně mnohem širší význam, než je tomu dosud; proto se v odvolání, přes určité omezení, de facto plný přezkum uplatní vždy, když by došlo k porušení základních zásad, zejména § 2.

Co se týče povinnosti přezkoumat správnost napadených výroků vždy, vyžaduje-li to veřejný zájem, bude třeba tuto otázku vyřešit obdobně jako v případě předběžné otázky;

nemůže to znamenat, že z důvodu veřejného zájmu na plném přezkumu by správní orgán musel nejprve napadnutý výrok přezkoumat v celém rozsahu.

Zásadu zákazu reformatio in peius současný správní řád neobsahuje na rozdíl od zákona o přestupcích a trestního řádu. Zavedení tohoto institutu výrazným způsobem omezí prostor pro porušování zásady nestrannosti a zvýšit důvěru účastníků ve veřejnou správu.

V úpravě řízení v prvním stupni jsou v některých případech dávána určitá oprávnění odvolacímu správnímu orgánu. V odvolacím řízení pak tuto úlohu přebírá orgán nadřízený odvolacímu orgánu. Je to významné např. pro možnost prodlužování lhůty pro vydání správního aktu nebo pro vyřizování procesní stížnosti proti postupu odvolacího správního orgánu.

[17], [18], [20]

4 MIMOŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ V ROCE 1967 A V NOVÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU

4.1 Mimořádné opravné prostředky ve správním řádu z roku 1967

Mimořádné opravné prostředky se podávají proti rozhodnutí, které již nabylo právní moci, ať už se tak stalo marným uplynutím lhůty určené k podání řádného opravného prostředku nebo vzdáním se této možnosti, popř. zpětvzetím podání, či snad k tomu došlo oznámením rozhodnutí odvolacího orgánu o odvolání poslednímu účastníku řízení, popř. oznámením rozhodnutí správního orgánu poslednímu účastníku, kdy byla možnost podat řádný opravný prostředek vyloučena ze zákona.

Mimořádnost těchto opravných prostředků spočívá současně také v tom, že na rozdíl od prostředků řádných není vždy a ve všech případech jejich uplatnění nárokové. To souvisí především s principem právní jistoty, protože případná změna či zrušení takto napadeného správního rozhodnutí vždy zákonitě představuje mimořádný zásah do právně existujícího stavu. Pravomocné rozhodnutí lze zrušit, či změnit z podnětu mimořádných opravných prostředků jen na základě skutkového stavu existujícího v době, kdy bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno a který byl pro jeho obsah rozhodný.

Za specifický typ mimořádného opravného prostředku může být považováno přezkoumání správního rozhodnutí soudem - tomu se ale zde věnovat podrobněji nebudu. Za to se zaměřím na následující 2 typy mimořádných opravných prostředků, a to na:

1. obnovu řízení (§§ 62 až 64) a

2. přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§§ 65 až 68)

[4], [9], [10], [13], [16]

4.1.1 Obnova řízení

Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem směřujícím proti pravomocným rozhodnutím vykazujícím nedostatky ve zjištění skutečného stavu věci nebo nedodržení některých procesních podmínek.

Obnova řízení může být zahájena na návrh účastníka nebo v případě, kdy je na přezkoumání rozhodnutí obecný zájem, i z vlastní iniciativy správního orgánu (ex offo). Musí zde však existovat zákonné podmínky, které jsou taxativně vyjmenovány v zákoně (§ 62 odst. 1 písm. a - e správního řádu). Tyto zákonem stanovené důvody obnovy lze rozdělit na ty, které vytýkají, že nesprávnost rozhodnutí byla způsobena nedostatečným zjištěním skutkového stavu věci, a na ty, které ukazují na tak závažné nedostatky v řízení, že jejich samotná existence zpochybňuje věcnou správnost rozhodnutí.

Obnova řízení i při naplnění uvedených podmínek není přípustná, jestliže vydaným rozhodnutím byl účastníkovi řízení udělen souhlas k občanskoprávnímu nebo pracovněprávnímu jednání nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu občana a účastník řízení nabyt práv v dobré víře. Je to z důvodu splnění požadavku právní jistoty, která by jinak byla narušena.

Zájem na právní jistotě a na stabilitě správních aktů se dále promítá do ustanovení o lhůtách, do kdy může účastník podat návrh na obnovu řízení nebo do kdy může být obnova řízení nařízena správním orgánem. Jedná se o tyto lhůty:

- **subjektivní:** 3 měsíce ode dne, kdy se účastník, či správní orgán dozvěděl o důvodu obnovy. Nesmí však přesáhnou lhůtu objektivní a její zmeškání nelze prominout.
- **objektivní:** 3 roky ode dne právní moci rozhodnutí. Není ale stanovena v případech, kdy bylo dosaženo rozhodnutí trestným činem.

Řízení o návrhu na obnovu má 2 stádia. V prvním se řeší otázka, zda má být řízení obnoveno a ve druhém, byla-li obnova povolena, se znovu rozhodne ve věci samé, o níž bylo pravomocně rozhodnuto v původním řízení. Teprve novým rozhodnutím ve věci může dojít ke zrušení původního rozhodnutí.

Obnovu povoluje nebo nařizuje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, který tak učiní vždy, byl-li naplněn některý z taxativně vyjmenovaných důvodů

obnovy řízení a je zachována předepsaná lhůta (tj. po splnění těchto požadavků existuje právní nárok na obnovu řízení).

Proti rozhodnutí o povolení nebo nařízení obnovy řízení se lze odvolat (podat rozklad). Rozhodnutí o povolení nebo nařízení obnovy má odkladný účinek ve vztahu k vykonatelnosti původního rozhodnutí, pokud napadené rozhodnutí nebylo ještě vykonáno nebo pokud povinnost v něm uložená nebyla účastníkem již splněna.

Po tomto prvním stadiu nastupuje stadium druhé, ovšem jen za předpokladu, že bylo pravomocně rozhodnuto o povolení nebo nařízení obnovy. V obnoveném řízení se znovu rozhoduje ve věci, o které již bylo rozhodováno v původním řízení. Obnovené řízení provádí ten správní orgán, jehož se týkal důvod obnovy. Jestliže se důvod obnovy týkal orgánů 1. i 2. stupně, provede nové řízení orgán prvního stupně. Týkal-li se však důvod obnovy pouze řízení před odvolacím orgánem, spojí se rozhodnutí o obnově (tj. 1. stadium) s novým rozhodnutím ve věci. Proti novému rozhodnutí lze podat odvolání (rozklad). Právní mocí nového rozhodnutí se ruší rozhodnutí původní.

[4], [9], [10], [13], [16]

4.1.2 Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení

Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení je svou povahou dalším mimořádným opravným prostředkem, na který však není na rozdíl od obnovy řízení právní nárok. Umožňuje správním orgánům zrušit nebo změnit rozhodnutí v právní moci, která byla vydána v rozporu se zákonem, přičemž musí respektovat 2 požadavky. Prvním z nich je, aby pokud možno každá nezákonnost byla ve veřejném zájmu napravena a aby každé rozhodnutí vydané v rozporu s právním předpisem bylo zrušeno nebo změněno. Na druhé straně musí být zásahy do již pravomocných rozhodnutí činěny jen v nezbytně nutných případech přesně upravených zákonem, aby byly dodrženy zásady právní jistoty, stability právních vztahů a ochrany nabytých práv.

Tento mimořádný opravný prostředek neumožňuje napravit věcně nesprávná pravomocná rozhodnutí. Umožňuje pouze nápravu nezákonných rozhodnutí, která již nabyla právní moci. Nelze jej tedy použít proti rozhodnutí, u nichž soud ve smyslu ustanovení § 250 občanského soudního řádu dospěl k závěru, že jsou v souladu se zákonem, protože nejenže by se tak nadměrně rozšiřovalo uplatnění mimořádných opravných prostředků, ale také by se tímto postupem správním orgánům dostalo postavení nadřízených instancí rozhodujících o rozhodnutí moci soudní.

Správní orgán musí při zrušení nebo změně rozhodnutí dbát o to, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena. Přezkoumání mimo odvolací řízení je navíc vyloučeno v případě, kdy byl dán účastníkovi souhlas k občanskoprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu, nebo kterým bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu občana, jestliže účastník nabyl práv v dobré víře (je to stejné jako u obnovy řízení).

Řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení se zahajuje výlučně na základě zásady *ex offio* (tj. z vlastní iniciativy). Může se tak dít buď z vlastního podnětu (na základě zjištění, ke kterým dospěl správní orgán např. při prověrce činnosti nižšího orgánu), nebo z podnětu kohokoli jiného (účastníka řízení, jiné osoby, z tisku,...). Podnět ze strany účastníka pak má většinou podobu petice, či stížnosti.

Jestliže příslušný správní orgán zjistí, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, zruší je nebo je změní. Vychází při tom z právního stavu a skutkových okolností platných v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí. To musí učinit nejpozději do 3 let od právní moci rozhodnutí. V této lhůtě tedy nestačí přezkumné řízení jen zahájit, ale rozhodnutí, které ruší nebo mění rozhodnutí předchozí, musí nabýt i právní moci. Přezkoumání rozhodnutí tak musí skončit vydáním nového zrušovacího, pozměňovacího nebo zastavujícího rozhodnutí.

K přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení je příslušný stejný orgán, který by jinak rozhodoval o odvolání či rozkladu, tj. správní orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený tomu orgánu, který rozhodnutí vydal, popř. vedoucí ústředního úřadu, jde-li o přezkoumání rozhodnutí vydaného tímto úřadem. Z této zásady připouští zákon výjimku. Za určitých okolností může orgán, který napadené rozhodnutí vydal, své rozhodnutí zrušit nebo změnit (viz *autoremedura* dle § 66 správního řádu). Svoje oprávnění může uplatnit ovšem pouze za současného splnění 3 podmínek, a to jestliže

podnět k přezkoumání rozhodnutí dal účastník řízení orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, nebo orgánu jemu nadřízenému (z jiného podnětu to nelze). Dále pak musí správní orgán podnětu v celém rozsahu vyhovět. Není však třeba, aby oprava rozhodnutí byla provedena z důvodů uvedených v podnětu. A konečně zrušovací nebo pozměňovací rozhodnutí se nebude týkat jiného účastníka řízení nebo s tím ostatní účastníci budou souhlasit.

[4], [9], [10], [13], [16]

4.2 Mimořádné opravné prostředky v novém správním řádu

Pravidla pro mimořádné opravné prostředky v novém správním řádu (zákon číslo 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004 o správním řízení) byla popsána v §§ 94 až 102:

[18]

4.2.1 Přezkumné řízení

§ 94

(1) V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabylo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.

(2) Přezkumné řízení není přípustné, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas k občanskoprávnímu, obchodněprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabytí práv v dobré víře. V přezkumném

řízení nelze přezkoumávat ani rozhodnutí vydaná podle § 97. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) nelze přezkoumávat, jestliže již bylo při novém projednávání věci vydáno nové rozhodnutí.

(3) Samostatně lze v přezkumném řízení přezkoumávat pouze usnesení o odložení věci (§ 43) a usnesení o zastavení řízení (§ 66). Ostatní usnesení lze přezkoumávat až spolu s rozhodnutím ve věci, popřípadě s jiným rozhodnutím, jehož vydání předcházela, a jediné tehdy, může-li to mít význam pro soulad rozhodnutí ve věci nebo jiného rozhodnutí s právními předpisy anebo pro náhradu škody.

(4) Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyt práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.

(5) Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99).

§ 95

(1) Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

(2) Jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Jinak předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu.

(3) V přezkumném řízení, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí odvolacího správního orgánu, lze přezkoumat i rozhodnutí vydané správním orgánem prvního stupně.

(4) Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci.

(5) Hrozí-li vážná újma některému z účastníků nebo veřejnému zájmu, může příslušný správní orgán při zahájení nebo v průběhu přezkumného řízení usnesením pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky přezkoumávaného rozhodnutí.

(6) Jde-li o rozhodnutí ústředního správního úřadu, rozhoduje v přezkumném řízení ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu; ustanovení § 152 odst. 3 platí obdobně.

§ 96

(1) Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.

(2) Soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží. Příslušný správní orgán posoudí spisový materiál a podle potřeby zajistí vyjádření účastníků a správních orgánů, které řízení prováděly.

(3) Přezkumné řízení týkající se předběžného opatření nelze konat poté, co se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků anebo co bylo toto rozhodnutí zrušeno, ledaže by posouzení mělo význam pro náhradu škody.

§ 97

Rozhodnutí v přezkumném řízení

(1) Jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.

(2) Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.

(3) Rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu.

§ 98

Zkrácené přezkumné řízení

Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.

§ 99

Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení

(1) Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení mohou nastat zpětně od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí anebo od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí v přezkumném řízení. V rozhodnutí, jímž se ruší nebo mění přezkoumávané rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, správní orgán s ohledem na obsah přezkoumávaného rozhodnutí určí, odkdy nastávají jeho účinky.

(2) Pokud se ruší nebo mění rozhodnutí, jímž byla uložena povinnost, a neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí.

(3) Pokud se ruší nebo mění rozhodnutí, jímž bylo přiznáno právo, a neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci nebo předběžné vykonatelnosti; bylo-li však přezkoumávané rozhodnutí vydáno na základě nesprávných či neúplných údajů uvedených žadatelem, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí.

[18]

4.2.2 Obnova řízení a nové rozhodnutí

§ 100

Obnova řízení

(1) Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže

- a) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo
- b) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno,

a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

(2) Účastník může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. O obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni.

(3) Ve tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí může o obnově řízení z moci úřední rozhodnout též správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, jestliže je dán

některý z důvodů uvedených v odstavci 1 a jestliže je na novém řízení veřejný zájem; do konce uvedené lhůty musí být rozhodnutí o obnově řízení vydáno.

(4) O obnově řízení rozhodne příslušný správní orgán z moci úřední též v případě, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Lhůta podle odstavce 3 začíná běžet dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozsudku.

(5) Na obnovu řízení se obdobně užije ustanovení § 94 odst. 4 a 5.

(6) Žádosti o obnovu řízení se přizná odkladný účinek, jestliže hrozí vážná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Rozhodnutí, jímž bylo řízení obnoveno, má odkladný účinek, pokud napadené rozhodnutí nebylo dosud vykonáno, ledaže správní orgán v rozhodnutí odkladný účinek vyloučil z důvodů uvedených v § 85 odst. 2 nebo ledaže vykonatelnost nebo jiné účinky rozhodnutí již zanikly podle zvláštního zákona. Rozhodnutí, jímž se žádost o obnovu řízení zamítá, se oznamuje pouze žadateli; ten proti němu může podat odvolání.

§ 101

Nové rozhodnutí

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

- a) je to nezbytné při postupu podle § 41 odst. 6 věty druhé,
- b) novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta,
- c) nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech; zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůty ke splnění povinnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li tuto možnost zákon,
- d) rozhodnutí ve věci bylo zrušeno jiným orgánem veřejné moci podle zvláštního zákona, nebo
- e) tak stanoví zvláštní zákon.

§ 102

Společné ustanovení

(1) K novému řízení poté, co bylo rozhodnuto o obnově řízení, nebo k novému řízení podle § 101 je příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni. Odvolací správní orgán je příslušný tehdy, jestliže řízení bylo obnoveno z důvodů, jež se týkaly výlučně řízení před tímto správním orgánem.

(2) Otázka, kdo je účastníkem, se v novém řízení posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době nového řízení.

(3) Nové řízení podle § 101 lze zahájit na žádost i v případě, že původní řízení bylo zahájeno z moci úřední, a naopak. Žádost může podat kterýkoli z účastníků původního řízení, nebo jeho právní nástupce za předpokladu, že je původním rozhodnutím přímo dotčen.

(4) Pokud žádost účastníka neodůvodňuje zahájení nového řízení, rozhodne správní orgán usnesením o tom, že se řízení zastaví. Usnesení se oznamuje pouze žadateli a těm osobám, vůči nimž již správní orgán učinil úkon.

(5) V novém řízení podle § 101 lze s účinky od zahájení nového řízení nebo v průběhu nového řízení pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí. Má-li se tak stát na žádost účastníka, užije se obdobně ustanovení § 95 odst. 4 a 5.

(6) V novém řízení může správní orgán využít podkladů původního rozhodnutí včetně podkladů rozhodnutí o odvolání, nevylučuje-li to důvod nového řízení. Právní názor odvolacího správního orgánu je pro správní orgán provádějící nové řízení závazný, pokud se tento právní názor vlivem změny právního stavu nebo skutkových okolností nestal bezpředmětným.

(7) V novém řízení správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře.

(8) Není-li v odstavcích 1 až 7 stanoveno jinak, postupuje se v novém řízení podle ustanovení platných pro řízení v prvním stupni.

(9) Novým rozhodnutím vydaným podle § 100 nebo § 101 písm. a) se původní rozhodnutí ruší; o tomto následku budou účastníci poučeni v písemném vyhotovení rozhodnutí; ustanovení § 99 platí obdobně. V ostatních případech nové rozhodnutí brání

vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům původního rozhodnutí; nejsou-li účinky nového rozhodnutí zřejmé z jeho obsahu, určí vliv na vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí správní orgán.

[18]

4.3 Analýza změn mimořádných opravných prostředků v novém správním řádu

Nově je upraveno přezkoumávání pravomocných správních aktů, a to jednak přezkum zákonnosti v přezkumném řízení, které se proti stávající úpravě vyznačuje zejména podrobností a důrazem na právní jistotu, jednak se nově upravuje obnova řízení a zavádí se možnost provést nové řízení a vydat nový správní akt v téže věci.

Vzhledem k tomu, že v přezkumném řízení je reálné riziko, že újma způsobená dotčením práv nabytých v dobré víře by mohla převyšovat (veřejný) zájem na provedení přezkumného řízení, musí příslušný správní orgán tuto skutečnost zkoumat ve všech stádiích přezkumného řízení. Opačný přístup, tedy lpění na literě zákona podle zásady *lex dura, sed lex*, by odporoval principům veřejné správy jako služby.

Při provádění přezkumného řízení na základě procesní stížnosti je, za stejných podmínek, jako je tomu v odvolacím řízení, připuštěna „autoremedura“ správního orgánu, který správní akt vydal. Musí tedy v zásadě zůstat nezměněny poměry ostatních účastníků. Nebude-li to možné, bude provádět přezkumné řízení nadřízený správní orgán.

Porušení procesních předpisů v řízení má v přezkumném řízení význam jen tehdy, pokud mohlo ovlivnit zákonnost správního aktu.

Proti rozhodnutí v přezkumném řízení se lze odvolat nebo podat rozklad.

Správní orgán v prvé řadě zkontroluje, zda rozpor se zákonem nevyplývá již ze spisu. Pokud ano, může provést zkrácené přezkumné řízení, pokud ne, uplatní se ustanovení § 96.

Široký záběr správního řízení vylučuje a priori stanovit účinky rozhodnutí v přezkumném řízení. Z tohoto důvodu se dává správnímu orgánu možnost, aby při zvážení ochrany dobré víry a zároveň ochrany veřejného zájmu rozhodl, zda se přezkoumávaný správní akt ruší ex tunc, či ex nunc.

Oproti stávajícímu stavu dochází k redukci těch důvodů obnovy řízení, pro něž by bylo možno vést přezkumné řízení. Obnova řízení je možná jak na žádost účastníka, tak z moci úřední, je-li na novém řízení veřejný zájem. Vypouštějí se důvody obnovy řízení uvedené v § 62 odst. 1 písm. c) a d) stávajícího správního řádu.

Nově bude umožněno vydat nový správní akt v téže věci, což bylo doposud dovozováno pouze ze zvláštních zákonů a teorie. Potřeba vyjádření možnosti vydat nový správní akt v téže věci v pozitivním právu vyplývá ze zásady ne bis in idem a z důsledného provedení ústavního požadavku legality, který by jinak mohl znemožňovat například i odstranění tvrdosti zákona. Novým správním aktem se původní správní akt zásadně neruší, nový správní akt pouze brání jeho vykonatelnosti.

5 ÚPRAVA OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ V NOVÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU

5.1 Obecná charakteristika nového správního řádu

Návrh správního řádu vychází z tradic úpravy správního řízení na našem území, judikatury Nejvyššího správního soudu Republiky Československé, současné judikatury obecných soudů vykonávajících působnost ve správním soudnictví, právních úprav správního řízení platných v Polsku, Německu, Rakousku a Nizozemí a tzv. evropského správního práva, které je základem všech moderních úprav správního procesu.

Zásadní změnou oproti stávajícímu zákonu o správním řízení je skutečnost, že nový zákon upravuje postup všech správních orgánů při výkonu veřejné správy, čímž je myšlena veškerá veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek, která není upravena jiným právním předpisem. To by mělo posílit princip zakotvený v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Snaha o přesné vymezení zejména procesních práv účastníků řízení, která je jednoznačným přínosem jak pro účastníky, tak pro správní orgán, a jejímž cílem je mimo jiné také předejít možným formálním pochybením v řízení, vedla k určité judicializaci správního řádu, která je však u obdobných předpisů obvyklá.

Nový zákona rovněž definuje základní zásady činnosti správních orgánů, které se uplatní na veškeré postupy správních orgánů při výkonu veřejné správy, a to i v případě, že zvláštní úprava vyloučí použití správního řádu jako celku, aniž by obsahovala vlastní úpravu zásad řízení, což je konkretizace uvedeného ústavního principu. Z povahy věci ovšem vyplývá, že správní řád se nepoužije na tzv. bezprostřední zásahy.

Ve správním řádu je nově vymezen jak okruh správních orgánů, které podle tohoto zákona postupují, a dotčených orgánů, tak okruh dotčených osob, což jsou osoby, jichž se (veřejnoprávní) činnost správních orgánů v jednotlivém případě dotýká, a účastníků řízení.

Koncepce účastenství řízení vychází ze zásadní rovnosti všech účastníků, avšak v některých konkrétních procesních situacích reflektuje zvláštní postavení osob, jimž jsou správním aktem ukládány povinnosti nebo přiznávána práva.

Jedná se o účastníky podle § 27 odst. 1, kteří se účastní celého řízení a kteří mají v některých případech (např. při zpětvzetí žádosti) jiné procesní postavení, než ostatní účastníci. To vyplývá z faktu, že v řízení o žádosti je žadatel dominus litis a v řízení z moci úřední se řízení nejvíce dotýká osoby, jíž správní akt může založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost. Dále jsou účastníky řízení další osoby, pokud mohou být správním aktem přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech, a ti, o nichž to stanoví zvláštní zákon, a v rozsahu, jaký případně vymezí účastníci podle § 27 odst. 3. I platný správní řád ve svém § 14 vymezuje účastníky řízení v několika skupinách, a ačkoliv s příslušností k některé z nich nespojuje žádné důsledky, z formulace tohoto ustanovení vyplývá, že ve správním řízení mohou jako účastníci vystupovat osoby, které jsou řízením dotčeny ve velmi rozdílné intenzitě.

Správní řád z roku 1967 vůbec nepočítal s účastí „dotčené“ veřejnosti (např. občanských sdružení) ve správním řízení. Případná ustanovení upravující účast osob s různou intenzitou vztahu k řízení nebyla v zákoně potřebná, neboť stát měl vůči nim k dispozici řadu různých mimoprávních nástrojů. V demokratických státech účastenství takto monisticky chápáno nikdy nebylo, a to zejména v zájmu účastníků řízení.

Nový zákona taktéž upravuje základní procesní instituty jako je počítání lhůt, institut nulity správních aktů nebo doručování, které, máje usnadnit styk účastníků se správním orgánem (elektronické doručování, zmocněnec pro doručování apod.), je koncipováno v souladu se zákonem o poštovních službách.

Z potřeby odlišit formální úkony správního orgánu směřující vůči účastníku vyvstala potřeba zavedení jednotného pojmu správní akt, který je obvyklý v některých zahraničních úpravách, a ten poté vnitřně diferencovat. Správními akty jsou zejména rozhodnutí, jakožto správní akty, jimiž se rozhoduje ve věci. Zvláštními formami správních aktů jsou usnesení jako procesní správní akt a příkaz jako správní akt vydaný ve zkráceném řízení. Dále bylo nově upraveno množství procesních institutů vycházejících zpravidla z ostatních platných procesních předpisů, které byly pro danou oblast úpravy nejbližší. Jde například o úpravu postupu správních orgánů před zahájením řízení,

směřující k lepšímu zajištění účelu řízení a efektivního průběhu tohoto řízení. Lepší ochranu práv účastníků má umožnit nově konstruované vydávání správních aktů v části věci a mezitímních správních aktů.

Také bude umožněno vydat nový správní akt v téže věci, což bylo doposud dovozováno pouze ze zvláštních zákonů a teorie.

Důležitou změnou je podrobná úprava ochrany před nečinností správního orgánu. Na tuto úpravu navazuje ochrana před nečinností ve správním soudnictví.

Nově se předkládá obecná úprava veřejnoprávních smluv. Obecně jsou upraveny jak veřejnoprávní smlouvy koordinační, tak veřejnoprávní smlouvy subordinační povahy.

Úprava koordinačních veřejnoprávních smluv má za cíl vnést řád do živelné praxe správních orgánů, které již v současnosti různé dohody uzavírají, a to například podle občanského zákoníku, který je pro tyto účely nevhodný.

Návrh zákona rovněž nově umožňuje, aby v případech, kdy ve vhodných oborech veřejné správy stanoví zvláštní zákon, namísto vydání správního aktu došlo k uzavření veřejnoprávní smlouvy subordinační, což je moderní institut vycházející z principu subsidiarity a spoluúčasti adresátů veřejné správy na jejím výkonu. Celkově „veřejnoprávní“ charakter těchto smluv je odlišuje od smluvních úprav soukromoprávních zejména vyšší mírou kogentnosti a formalizace odůvodněnou potřebou důvěryhodnosti veřejné správy a zásadou kontinuity plnění veřejných úkolů.

Nově je po vzoru zahraničních právních úprav definován i institut opatření obecné povahy, což je zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob, který leží na pomezí mezi správním aktem a právním předpisem. Cílem zavedení tohoto institutu je dát dotčeným osobám alespoň minimální práva, jak to vyplývá z celkového trendu demokratizace veřejné správy a jak se již stalo v některých zvláštních úpravách (například pro srovnání schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona). Konkrétní oblast, pro kterou se tento institut využije, stanoví zákonodárce, přičemž bude moci využít předkládaný procesní institut a pouze na něj ve zvláštním zákoně odkázat.

Jedním ze základních důvodů, který vedl k rozhodnutí zpracovat nový správní řád, byla absence obecné úpravy rozhodování orgánů územní samosprávy o právech a povinnostech osob v samostatné působnosti. Tento nedostatek se snaží nový zákon řešit mimo jiné již samotným vymezením pojmu „správní orgán“, který se vymezuje funkčně a zahrnuje mimo jiné i „orgány územních samosprávních celků“. Ustanovení správního řádu se samozřejmě uplatní subsidiárně v případech, kdy neexistuje zvláštní úprava speciálními zákony (jedná se např. o zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Správní řád je členěn celkem do sedmi částí a zákon obsahuje celkem 184 paragrafů. V první části je provedeno vymezení předmětu úpravy a základní zásady činnosti správních orgánů. Druhá část upravuje obecná ustanovení správního řízení – správní orgány, místní příslušnost, dožádání, podjatost správních orgánů, vedení řízení, jednací jazyk, doručování, účastníci řízení a zastoupení, lhůty a počítání času, postup před zahájením řízení, průběh správního řízení, zahájení řízení, podklady pro vydání rozhodnutí, dokazování, přerušení a zastavení řízení, obsah, forma a náležitosti rozhodnutí, právní moc a vykonatelnost, ochranu před nečinností, odvolací řízení, přezkumné řízení, problematiku exekuce. Třetí část obsahuje zvláštní ustanovení o správním řízení – změny příslušnosti správních orgánů, řízení před kolegiálním orgánem, zvláštní ustanovení postupu správních orgánů před zahájením řízení, zvláštní ustanovení o některých řízeních (společné řízení, sporné řízení, řízení o určení právního vztahu, řízení na místě, řízení s velkým počtem účastníků, řízení s předstihem žádosti, řízení o výběru žádostí,), zvláštní ustanovení o zajištění průběhu a účelu řízení, zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích, vyjádření, osvědčení a sdělení správních orgánů. Čtvrtá část obsahuje v pěti paragrafech vyjádření, osvědčení a sdělení. Pátá část správního řádu upravuje problematiku veřejnoprávních smluv. Šestá část upravuje opatření obecné povahy; v případech, kdy zvláštní zákon správním orgánům ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím. V sedmé části jsou uvedena společná, přechodná a závěrečná ustanovení.

Charakteristika nejdůležitějších změn které nový správní řád přináší :

1. Zákon upravuje postup všech správních orgánů při výkonu veřejné správy, která není upravena jiným právním předpisem,

2. Zákon přesně vymezuje procesní práva účastníků řízení,
3. Zákon nově definuje základní zásady činnosti správních orgánů,
4. Zákon nově vymezuje okruh správních orgánů, které podle tohoto zákona postupují a dotčených orgánů a dotčených osob,
5. Koncepce účastenství řízení vychází ze zásadní rovnosti všech účastníků, avšak v některých konkrétních procesních situacích reflektuje zvláštní postavení osob, jimž jsou správním aktem ukládány povinnosti nebo přiznávána práva,
6. Zákon nově upravuje základní procesní instituty, jako je počítání lhůt, institut nicotnosti správních aktů a problematiku doručování, které má usnadnit styk účastníků se správním orgánem (elektronické doručování, zmocněnec pro doručování apod.),
7. Zákon zavádí jednotný pojem správních aktů, Správními akty jsou zejména rozhodnutí, jakožto správní akty, jimiž se rozhoduje ve věci. Zvláštními formami správních aktů jsou usnesení jako procesní akt a příkaz jako správní akt vydaný ve zkráceném řízení,
8. Novou úpravu postupu správních orgánů před zahájením řízení,
9. Vydávání nového správního aktu v téže věci (doposud dovozováno ze zvláštních zákonů),
10. Podrobnou úpravu ochrany účastníků řízení před nečinností správního orgánu,
11. Obecnou úpravu veřejnoprávních smluv koordinačních a subordinačních,
12. Namísto vydání správního aktu možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy subordinační, vycházející z principu subsidiarity a spoluúčasti adresátů veřejné správy na jejím výkonu,
13. Nově definován institut opatření obecné povahy, což je zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob,

5.2 Charakteristika změn správního řádu v oblasti opravných prostředků a jejich celkové zhodnocení

Správní řízení obecně vychází ze zásady dvojinstančnosti, která je navíc doplněna předpokládaným přezkumem správních aktů ve správním soudnictví, a to z větší části v tzv. plné jurisdikci podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech. Je-li však na jedné straně účastníku dopřáno, aby se svých práv domáhal prakticky u čtyř instancí (2 instance ve správním řízení, 2 instance ve správním soudnictví), odhlédaje od toho, že jako další instance bývá někdy chápána možnost podání ústavní stížnosti, nemluvě o stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva, jeví se na druhé straně jako potřebné takto široce pojatá práva na instanční ochranu do jisté míry omezit tam, kde by jejich plné uplatnění mohlo neúměrným prodlužováním řízení poškozovat nejen veřejný zájem, ale zejména také práva ostatních účastníků.

V novém zákoně se předpokládá omezení plné apelace na to, co bylo namítáno v odvolání, není-li plná apelace v zájmu ochrany práv účastníka; v celém rozsahu se přezkoumává zákonnost.

Z hlediska zásady procesní ekonomie a neobtěžování ostatních účastníků odvoláním, které nemá šanci na úspěch, se rovněž upravuje možnost zamítnutí odvolání z formálních důvodů.

Nově je upraveno přezkoumávání pravomocných správních aktů, a to jednak přezkum zákonnosti v přezkumném řízení, které se proti stávající úpravě vyznačuje zejména podrobností a důrazem na právní jistotu, jednak se nově upravuje obnova řízení a zavádí se možnost provést nové řízení a vydat nový správní akt v téže věci.

ZÁVĚR

Pokusila jsem se ve své práci popsat vývoj možností přezkoumání rozhodnutí správních orgánů s podrobnějším zaměřením na opravné prostředky.

Správní řízení bylo právním předpisem poprvé obecně upraveno až v roce 1928 formou vládního nařízení č. 8/1928, o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (o správním řízení). Toto vládní nařízení doposud nebylo po stránce obsahové ani po stránce legislativně technické formy překonáno. V roce 1955 bylo přijato nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních, a v roce 1960 nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení, přičemž jejich úroveň byla sestupná, u správního řádu z roku 1960 deklasující.

V roce 1967 byl přijat zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Šlo o první zákonnou úpravu správního řízení, která platila až do roku 2000 bez přímé novely.

Reforma správního řízení je připravována již od roku 1998 v návaznosti na programové prohlášení vlády ze srpna téhož roku, v němž se vláda zavázala připravit celkovou reformu správního řízení a v návaznosti na ni i reformu správního soudnictví tak, aby bylo obecně dostupné a aby přezkoumávalo i akty samosprávních celků (obcí i krajů).

Velký rozsah změn, které do oblasti správního řízení nový zákon přináší se odrazil v tom, že účinnost nového správního řádu byla stanovena až na 1. leden 2006. Zákodárci tak vytvořili dostatečný časový prostor pro potřebné seznámení se s novým zákonem jak ze strany občanů, tak správních orgánů.

Nový správní řád reaguje na zásadní změny v uspořádání orgánů veřejné správy a ve složitosti problematiky, kterou musí tyto orgány řešit, nově upravuje působnost správního řádu a jeho systematiku, zavádí do správního řízení nové instituty a zpřesňuje současnou právní úpravu tam, kde její nedostatečnost umožňovala nejednoznačný výklad. Je rovněž zpracován tak, aby dle něj bylo možno aplikovat normy evropského práva, které vyžadují moderní a přesný proces.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P., ŠLAUF, V., ŠMÍD, L. *Správní řád – komentář*. Praha: Linde, 2000. ISBN 80-7201-242-8.
- [2] PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. *Správní právo*. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002. ISBN 80-7208-314-7.
- [3] NEDOROST, L., SOVÁK, Z. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. ISBN 80-86432-17-3.
- [4] POLIÁN, M. *Správní právo hmotné (výťah ze zvláštní části)*. Praha: Prospektrum, 1998. ISBN 80-7175-069-7.
- [5] BÍLEK, F., ČERNÝ, J., PANÝREK, J., PIPEK, J. *Správní řízení/Komentář ke správnímu řádu*. Praha: Orbis, 1961, s. 114-162.
- [6] ČEBIŠOVÁ, T., FILIP, J., HOLLÄNDER, 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., ŠIMŮNKOVÁ, V., TOMKOVÁ, M., VEBEROVÁ, H., VOPÁLKA, V., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-65-0.
- [7] PRŮCHA, P. *Právní úprava správního řízení*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0677-3.
- [8] POLIÁN, M. *Zvláštní procesní úpravy správního řízení*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1997. ISBN 80-7067-711-2.
- [9] HYNŠT, A. *Správní řízení I*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3368-1.
- [10] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 1998.
- [11] KOPECKÝ, M. *Správní řád a předpisy související – Text s předmluvou*. Praha: C. H. Beck, 1994.
- [12] PRŮCHA, P., SKULOVÁ S. *Správní právo – procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2004.

- [13] KOPECKÝ, M., POMAHAČ, R. *Prameny ke studiu správního práva*. Praha: Všehrad, 1993.
- [14] ČERVENÝ, Z., NĚMEC, V., SVOBODA, K. *Nový zákon o správním řízení*. Prostějov: Socialistická akademie, 1967, s. 7, 8, 37-56.
- [15] VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád – komentář*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 135-214. ISBN 80-7179-172-5.
- [16] *Přezkum správních rozhodnutí* [online]. [cit. 2005-03-21]. Dostupný z WWW: <http://www.juristic.cz>.
- [17] *Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004* [online]. [cit. 2005-03-15]. Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz>.
- [18] *Zákon. č. 500/2004 Sb.* [online]. [cit. 2005-01-27]. Dostupný z WWW: <http://info2.cs.mfcr.cz/sbirka/2004/04-500.htm> />.
- [19] *Vládní nařízení 91/1960 Sb.* [online]. [cit. 2004-11-24]. Dostupný z WWW: <http://www.info.cs.mfcr.cz>.
- [20] *Zákon č. 71/1967 Sb.* [online]. [cit. 2004-11-24]. Dostupný z WWW: <http://www.info.cs.mfcr.cz>.