

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Přezkoumávání pravomocných správních
rozhodnutí správními orgány

Michaela Vybíralová

Plzeň 2012

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE
Přezkoumávání pravomocných správních
rozhodnutí správními orgány
Michaela Vybíralová
Katedra správního práva

Studijní obor: Právo a právní věda

Obor: Právo

Vedoucí práce: JUDr. et PhDr. Petr Kuchynka Ph.D., Katedra správního práva

Plzeň 2012

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Přezkoumávání pravomocných správních rozhodnutí správními orgány vypracovala sama a všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány.

.....

Poděkování

Děkuji vedoucímu své diplomové práce JUDr. et PhDr. Petru Kuchynkovi Ph.D. za pomoc, rady a vstřícný přístup při zpracování této diplomové práce.

Obsah

Obsah	1
Úvod.....	4
1 Obecné otázky.....	6
1.1 Přezkoumávání správních rozhodnutí	6
1.2 Řádné opravné prostředky.....	7
1.2.1 Odvolání.....	7
1.2.2 Rozklad	10
1.2.3 Odpor	11
1.3 Správní rozhodnutí	11
1.4 Právní moc	13
2 Stručný vývoj právní úpravy.....	17
2.1 Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád)	18
2.2 Obnova řízení podle zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád) ..	20
3 Přezkumné řízení	24
3.1 Obecné pojetí	24
3.1.1 Obecné pojetí podle daňového řádu.....	25
3.2 Důvody zahájení přezkumného řízení.....	26
3.2.1 Důvody dle daňového řádu	28
3.3 Předmět přezkumného řízení.....	28
3.3.1 Předmět dle daňového řádu.....	30
3.4 Podnět účastníka řízení	31
3.4.1 Podnět dle daňového řádu	32
3.5 Lhůty	32
3.5.1 Lhůty dle daňového řádu	35
3.6 Rozhodnutí v přezkumném řízení	36

3.6.1	Rozhodnutí dle daňového řádu	38
3.7	Zkrácené přezkumné řízení	41
3.7.1	Obecná charakteristika.....	41
3.7.2	Lhůty ve zkráceném přezkumném řízení.....	43
3.8	Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení.....	43
4	Obnova řízení.....	47
4.1	Stručný vývoj v letech 1928, 1955, 1960, 1967.....	47
4.2	Současná právní úprava.....	47
4.3	Důvody obnovy řízení.....	48
4.3.1	Důvody obnovy řízení podle daňového řádu	52
4.4	Subjektivní a objektivní lhůta	55
4.4.1	Subjektivní a objektivní lhůta podle daňového řádu	56
4.5	Obnova řízení z moci úřední.....	57
4.5.1	Obnova řízení z moci úřední podle daňového řádu	58
4.6	Dobrá víra – bona fides, odkladný účinek	58
4.6.1	Zásady daňového řízení	59
4.7	Obnovené řízení	59
4.7.1	Obnovené řízení podle daňového řádu	60
5	Nové řízení a rozhodnutí.....	61
5.1	Obecné pojetí	61
5.2	Důvody nového řízení a rozhodnutí.....	61
5.3	Společné ustanovení nového rozhodnutí a obnovy řízení.....	64
5.3.1	Účastníci	65
5.3.2	Způsoby zahájení	65
5.3.3	Účinky nového řízení.....	66
6	Mimořádné opravné a dozorčí prostředky podle zvláštních právních předpisů	69
6.1	Podle zákona č. 361/2003 Sb.	69

6.1.1	Obnova řízení.....	69
6.1.2	Přezkumné řízení	70
6.1.3	Poradní komise	71
6.2	Podle zákona č. 585/2004 Sb.	71
6.2.1	Přezkumné řízení	71
6.2.2	Vyšší přezkumné komise	72
7	Porovnání s cizí právní úpravou	73
7.1	Obnova řízení podle německého správního řádu	73
7.2	Obnova řízení v německém správním soudnictví	74
7.3	Obnova řízení podle slovenského správního řádu	76
	Závěr	79
	Literatura.....	82
	Resumé.....	87

Úvod

Jako téma mé diplomové práce jsem si zvolila přezkoumávání pravomocných správních rozhodnutí správními orgány. Tento námět jsem si nevybrala zcela náhodou. Během studia na fakultě právnické jsem se tímto tématem již zabývala ve své seminární práci, na jejímž základě mě látka zaujala, ale vzhledem k jejímu rozsahu jsem neměla možnost ji více prozkoumat.

Již římský řečník, právník a spisovatel Lucius Annaeus Seneca, řekl *errare humanum est*, neboli mýlit se je lidské. Ať již chtěně nebo nechtěně, chyby dělá každý z nás. A toto rčení se nevyhýbá ani orgánům veřejné správy. Každý účastník správního řízení, jenž se domnívá, že jej správní orgán nezákonným rozhodnutím zkrátil na jeho právech, se může domáhat právní ochrany. Prostředky, kterými lze napadnout takové správní rozhodnutí, upravuje správní řád.

Správní řád ve svých ustanoveních umožňuje ochranu jednak proti rozhodnutím, která ještě nenabyla právní moci, jednak proti pravomocným rozhodnutím. Právní moc rozhodnutí je důležitý procesní institut, který zabraňuje napadnout pravomocné rozhodnutí řádnými opravnými prostředky. Proti nepravomocným rozhodnutím se tedy lze bránit řádnými opravnými prostředky, kterými jsou odvolání, rozklad a odpor. Rozhodnutí, které již nabylo právní moci, lze stanoveným postupem změnit mimořádnými opravnými prostředky a dozorčími prostředky. Mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení zahájená na žádost účastníka správního řízení. Dozorčí prostředky se zahajují pouze z moci úřední a účastník řízení, i při splnění všech podmínek, na ně nemá právní nárok. Řadí se k nim obnova řízení nařízená z moci úřední a přezkumné řízení.

Každý účastník řízení má ústavně garantované právo na soudní a jinou právní ochranu, které se může domáhat stanoveným způsobem jak u nezávislého a nestranného soudu, tak i ve stanovených případech u jiného orgánu. Tato ochrana je upravena v Listině základních práv a svobod v článku 36 odst. 1, 2.

Ve své diplomové práci se pokusím hlouběji rozebrat přezkoumávání pravomocných správních rozhodnutí správními orgány. Vycházet budu převážně z ustanovení platného správního řádu, která kromě jiného doplním o odbornou literaturu a judikaturu. Ve své práci se pokusím podat ucelený náhled na danou tematiku a případně i skloubit různé odborné názory a vyvodit z nich vlastní závěry. Počítám i s využitím nově vydaných komentářů ke správnímu řádu, které, jak doufám, přinesou

novější pohled na celou problematiku přezkoumávání pravomocných správních rozhodnutí správními orgány. Jako větší problém starší literatury, vydané zejména těsně po roce 2006, vidím její nemožnost reflektování úskalí, která vyvstala až po aplikaci nového správního řádu. Na druhou stranu ale tento problém otevírá cestu pro možnou komparaci s novými publikacemi.

Svoji práci systematicky rozdělím do sedmi kapitol. Úvodní kapitolu bych ráda věnovala obecnému pojetí přezkoumávání správních rozhodnutí, kde bych se zmínila o řádných opravných prostředcích, o rozhodnutí a o právní moci. Dále bych svoji pozornost zaměřila na vývoj mimořádných opravných a dozorčích prostředků, kde bych jednotlivé procesní instituty stručně analyzovala podle předešlého správního řádu, jímž byl zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

V následujících kapitolách podrobně rozeberu jednotlivé procesní instituty v pořadí, v jakém jsou upraveny ve správním řádu. Současně je porovnáám s totožnými opravnými prostředky, které upravuje daňový řád, a pokusím se vymezit, čím se podobají, případně vytknu jejich odlišnosti. V šesté kapitole pojednám o mimořádných opravných a dozorčích prostředcích podle zvláštních právních předpisů. Především bych se chtěla zmínit o těch, které jsou upraveny v zákoně č. 361/2003 Sb. a v zákoně č. 585/2004 Sb.

V poslední kapitole své diplomové práce bych se ráda zaměřila na porovnání s cizí právní úpravou. K porovnání jsem si vybrala institut obnovy řízení, na který bych se chtěla blíže podívat v německém správním řádu, v německém soudním řádu správním a v neposlední řadě ve slovenském správním řádu. Cílem této poslední kapitoly nebude podrobná analýza obnovy řízení, ale spíše shledání zjištění, jestli je tento institut v cizích právních předpisech upraven zcela odlišně od naší úpravy, či nikoli.

1 Obecné otázky

1.1 Přezkoumávání správních rozhodnutí

Institut přezkoumávání správních rozhodnutí funguje jako jakási pojistka pro případ, že by vydané rozhodnutí mělo vady, které by byly takové intenzity, že by bylo nutné rozhodnutí změnit či zrušit. Pod pojmem přezkoumatelnost správních rozhodnutí se skrývají procesní instituty, známé jako opravné prostředky. V této souvislosti je třeba říci, že přezkoumávání správních rozhodnutí probíhá zpravidla v souladu s principem dvojí instance. V převážné většině případů rozhoduje o přezkoumání rozhodnutí instančně nadřízený orgán toho, který přezkoumávané rozhodnutí vydal. Opravné prostředky můžeme rozdělit do dvou skupin:

- opravné (řádné a mimořádné),
- dozorčí.

Všechny skupiny opravných prostředků najdeme ve správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), v části druhé, v hlavách VIII (odvolací řízení), IX (přezkumné řízení) a X (obnova řízení a nové rozhodnutí). Řádné opravné prostředky je možné využít, jestliže to zákon dovoluje a za předpokladu, že rozhodnutí dosud nenabylo právní moci. V případě nabytí rozhodnutí právní moci nelze řádné opravné prostředky již účinně použít. Jestliže byly splněny všechny zákonné podmínky pro jejich řádné uplatnění, účastníkovi řízení na ně vzniká právní nárok a správnímu orgánu nezbývá nic jiného než napadené rozhodnutí přezkoumat. Mimořádné opravné prostředky na rozdíl od řádných opravných prostředků použijeme, potřebujeme-li přezkoumat rozhodnutí, které již nabylo právní moci. I při splnění všech podmínek není jejich uplatnění vždy nárokovatelné. Oproti tomu na dozorčí opravné prostředky nemá účastník řízení právní nárok nikdy, jelikož se zahajují pouze z moci úřední. Mezi řádné opravné prostředky patří:

- odvolání,
- rozklad a
- odpor.

K mimořádným opravným prostředkům se počítá:

- obnova řízení na návrh účastníka řízení.

Dozorčími prostředky jsou:

- obnova řízení, která se zahajuje pouze ex offio a
- přezkumné řízení.¹

1.2 Řádné opravné prostředky

Jak jsem již výše zmínila, řádné opravné prostředky se uplatní, jestliže rozhodnutí zatím nenabylo právní moci. Jedná se tedy o přezkum nepravomocných správních rozhodnutí. Správní řád ve svých ustanoveních rozeznává tři druhy řádných opravných prostředků, kterými jsou odvolání, rozklad a odpor.

1.2.1 Odvolání

Odvolání u nás patří k nejčastěji využívanému řádnému opravnému prostředku. Ve správním řádu je mu věnovaná celá hlava VIII (odvolací řízení). Tento institut je možné uplatnit proti všem správním rozhodnutím, pokud zákon nestanoví něco jiného. Odvolání lze za určitých podmínek využít nejen proti rozhodnutí, nýbrž i proti usnesení. Účastník řízení má právo se odvolání vzdát, kterak může učinit písemně nebo ústně do protokolu. Jestliže se účastník správního řízení svého práva jednou vzdá, nemůže již tento krok vzít zpět. Totéž platí i pro případy zpětvzetí odvolání.²

Účastníci řízení mohou tímto řádným opravným prostředkem napadnout rozhodnutí orgánu první instance, pokud se domnívají, že správní orgán nerozhodl správně. Lhůtu pro podání odvolání stanovil správní řád na 15 dní ode dne oznámení rozhodnutí. Zvláštní právní předpisy mohou ale stanovit i lhůtu jinou.³ Správní řád řeší i případy, kdy byl účastník řízení nesprávně poučen o možnosti podat odvolání či nebyl poučen vůbec. V takovém případě je lhůta k podání odvolání zachována, pokud opravný prostředek podal oprávněný subjekt do 15 dní ode dne oznámení příslušného opravného usnesení, jestliže bylo vydáno. Maximální objektivní lhůta činní 90 dní ode dne oznámení rozhodnutí.⁴ Odvolání, které je podané včas, má většinou suspenzivní (odkladný) i devolutivní (odvalující) účinek. Výjimku tvoří odvolání proti usnesení, kterému chybí účinek suspenzivní. Odkladný účinek dočasně zabraňuje tomu, aby rozhodnutí nabylo právní moci a stalo se vykonatelným. V určitých případech je možné

¹ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň, 2008. s. 263 - 264

² Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň, 2008. s. 265 - 266

³ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 405

⁴ Účastník řízení, kterému nebylo rozhodnutí oznámeno, může odvolání podat v subjektivní lhůtě 30 dnů a v objektivní lhůtě 1 roku. Tato situace se netýká hlavních účastníků, kteří jsou uvedeni v § 27 odst. 1 správního řádu.

jej vyloučit a to dokonce i dodatečně. Správní orgán musí dbát na to, aby pokaždé odůvodnil důvod jeho vyloučení. Oproti tomu devolutivní účinek má za následek, že rozhodnutí se odvalí k orgánu instančně vyššímu. To ovšem neplatí v případě využití autoremedury, kdy v dané věci znovu rozhoduje správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal.⁵

Účastník řízení má na výběr, jestli bude v rozhodnutí napadat celou výrokovou část, jednotlivé výroky nebo pouze vedlejší ustanovení rozhodnutí. Jestliže účastník nevymezí, čeho se domáhá, platí, že se dožaduje zrušení celého rozhodnutí.⁶

„Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává 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.“⁷

V případě sporného řízení podle § 141 odst. 9 správního řádu platí zásada vázanosti správního orgánu návrhem účastníka, který řádný opravný prostředek podal. Prvoinstanční řízení je ovládáno zásadou koncentrace řízení, a proto je možné nové skutečnosti a důkazy v odvolání předložit jen, jestliže je účastník řízení nemohl uplatnit dříve. Odvolací správní orgán odpovídá za zákonnost, kterou nemůže přenést na účastníka řízení.⁸

Způsobů podání odvolání je více. Jednak ho může účastník řízení učinit písemně nebo ústně do protokolu, přičemž další možností je i elektronické podání včetně zaručeného elektronického podpisu. Lhůta je zachována dnem, kdy bylo podání předáno poštovní přepravě. Odvolání je potřeba podat u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Správnímu orgánu je zapotřebí doručit nezbytný počet stejnopisů. Jeden si ponechá správní orgán a další budou rozeslány tak, aby měl každý účastník svůj. Nebude-li doručen potřebný počet stejnopisů, nechá je správní orgán vyhotovit na náklady odvolatele.⁹

Odvolání, které se zaměřuje proti odůvodnění rozhodnutí, není přípustné. Podané odvolání musí vždy směřovat proti výrokové části, jednotlivým výrokům nebo

⁵ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň, 2008. s. 266 - 267

⁶ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 405

⁷ § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

⁸ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 405 - 407

⁹ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň, 2008. s. 268

vedlejších ustanovením. Tento opravný prostředek se posuzuje primárně podle svého obsahu a není proto rozhodující, jak je označen. Odvolací řízení, které tvoří jednotu s prvoinstančním řízením, se zahajuje tím, že podání dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Jestliže účastník řízení tvrdí, že mu nebylo dovoleno nějaký úkon provést v řízení před orgánem prvního stupně, musí být tento úkon proveden současně s odvoláním. Na odvolání, které dojde správnímu orgánu, musí být upozorněni ostatní účastníci řízení, kteří mají právo se k odvolání vyjádřit, případně navrhnout nové důkazy. Jestliže správní orgán sám o odvolání nerozhodne, je povinen nejpozději do 30 dní předat spis odvolacímu orgánu, kterým je příslušný instančně nadřízený orgán. Pokud by v první instanci rozhodoval orgán obce, odvolacím správním orgánem bude krajský úřad. Jinak je tomu u statutárních měst a hlavního města Prahy. V prvním stupni zde rozhodují orgány městských obvodů nebo městských částí a příslušnými odvolacími orgány jsou magistráty.¹⁰

Odvolací správní orgán opětovně přezkoumá, jestli byl tento opravný prostředek podán včas a je-li přípustný. Za přípustné podání se považuje to, které zákon nezakazuje a je podané oprávněným subjektem. Jestliže odvolací orgán dojde k závěru, že podání je včasné a přípustné, přikročí se k jeho vlastnímu přezkumu. Zkoumá se, zda původní rozhodnutí a řízení jsou ve shodě s právními předpisy a zda jsou věcně správné.¹¹

Zjistí-li odvolací správní orgán, že rozhodnutí, vůči němuž bylo podáno odvolání, je nezákonné, nesprávné nebo postiženo závažnými vadami řízení:

- rozhodnutí zruší a řízení zastaví. Vady musí být takové intenzity, aby nebylo možné v řízení zahájeném ex offio pokračovat.
- rozhodnutí změní. Odvolací správní orgán je limitován určitými principy, mezi které patří i zákaz reformationis in peius vůči odvolateli. Což znamená, že rozhodnutí nesmí být změněno v neprospěch osoby, která odvolání podala. Netýká se to například případů, kdy odvolání podal i jiný účastník, který nemá totožné zájmy, anebo kdy je rozhodnutí v rozporu se zákonem. Dalšími omezeními odvolacího orgánu je zákaz překvapivých rozhodnutí a zákaz změn rozhodnutí orgánů územních samosprávných celků, která jsou vydána v jejich samostatné působnosti.

¹⁰ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň, 2008. s. 269 - 271

¹¹ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň, 2008. s. 271 - 272

- rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, aby věc nově projednal. Přičemž správní orgán, který rozhodnutí vydal je vázán právním názorem, které učinil odvolací orgán.
- odvolání zamítne. Odvolací orgán tak učiní jednak z věcných důvodů, jednak z formálních. Mezi formální důvody se řadí opožděnost nebo nepřípustnost odvolání. Po nabytí právní moci rozhodnutí je odvolací orgán povinen přezkoumat, zda nejsou dány důvody pro dozorčí nebo mimořádné opravné prostředky. Dojde-li k závěru, že tomu tak je, pokládá odolání za podnět přezkumného řízení, nebo za žádost o obnovu řízení či nového rozhodnutí.
- odvolání zastaví. Tato situace nastane, pokud účastník řízení vezme odvolání zpět a současně žádný jiný účastník nepodal jiné odvolání. Důsledek zastavení řízení o odvolání bude, že původní rozhodnutí se stane pravomocným.

Rozhodnutí odvolacího orgánu není možné napadnout odvoláním. Pravomocným se stane až oznámením všem účastníkům řízení, kteří podali odvolání nebo těm, o jejichž právech a povinnostech se rozhodovalo.¹²

1.2.2 Rozklad

Dalším řádným opravným prostředkem ve správním právu je rozklad, který najdeme upravený v hlavě VII (zvláštní ustanovení o přezkoumání rozhodnutí), v § 152 správního řádu. Jeho využití je poněkud užší než u odvolání, jelikož se použije pouze u prvoinstančních rozhodnutí ústředních orgánů státní správy. Rozklad se v jistých rysech podobá odvolání a přiměřeně se použijí i ustanovení o odvolání. Stejná je lhůta pro podání, která činí 15 dní ode dne oznámení rozhodnutí. Je-li tento druhý řádný opravný prostředek podán včas, má suspenzivní účinek. Odvolání a rozklad nejsou přípustné proti rozhodnutí o rozkladu. O devolutivním účinku nelze hovořit, jelikož rozklad není dvouinstanční. Příslušných orgánů, které o rozkladu rozhodují, může být více. Jednak jím je vedoucí jiného ústředního orgánu, jednak ministr. Rozhodování se uskutečňuje na základě návrhu rozkladové komise, která je ustanovena vedoucím jiného ústředního orgánu nebo ministrem. Rozkladovou komisi tvoří minimálně 5 členů z řad odborníků, kteří rozhodují v senátech. Po vyjádření rozkladové komise může ministr nebo vedoucí jiného ústředního úřadu na základě jejího návrhu, rozhodnutí

¹² Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 408 - 409

potvrdit, zrušit nebo změnit. Ke zrušení nebo změnění rozhodnutí může dojít pouze, pokud nestanoví zvláštní zákon jinak, rozkladu se plně vyhoví a nebude způsobena újma žádnému účastníkovi, ledaže by s tím souhlasili. Oproti odvolání zde nepřichází v úvahu zrušení a vrácení věci orgánu prvního stupně k novému projednání. Jelikož jak jsem již výše napsala, rozklad postrádá devolutivní účinek.¹³

Ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu, které upravuje rozhodnutí o rozkladu, vychází z ustanovení § 87 správního řádu, které se vztahuje na odvolání, konkrétně na autoremeduru, zároveň však platí i § 152 odst. 4 správního řádu. „*Rozklad, stejně jako odvolání, vždy vyvolává přezkum zákonnosti rozhodnutí i řízení, a byla-li zákonnost porušena, postupuje se podle § 90 SpŘ.*“¹⁴

1.2.3 Odpor

Třetím řádným opravným prostředkem ve správním právu je odpor, který se je upravený v hlavě VI (zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích), v § 150 odst. 3 správního řádu. Podává se proti vydanému příkazu. Následkem jeho podání není přezkoumání rozhodnutí, ale přímé zrušení příkazu. Podává se ve lhůtě 8 dní ode dne oznámení příkazu.¹⁵

Odpořem se příkaz ruší a řízení pokračuje dál. Tento opravný prostředek není možné vzít zpět a podává se u orgánu, který příkaz vydal. Není-li odpor podán, příkaz se stává pravomocným a vykonatelným.¹⁶

Jestliže je účastník na místě a uzná důvody povinnosti, která mu má být uložena, lze příkaz vydat na místě. Podmínkou je, aby pokuta byla maximálně 10 000 korun nebo nepeněžité plnění bylo možno splnit na místě. Podepsané prohlášení účastníka nahrazuje odůvodnění příkazu. Podepsáním se stane příkaz pravomocný a vykonatelný. Za daných okolností již není možné podat odpor.¹⁷

1.3 Správní rozhodnutí

„*Správní akt je jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.*“¹⁸

Rozhodnutí je upraveno ve správním řádu v hlavě VI, v díle 6, v § 67 a následujících. Vydání meritorního rozhodnutí, tedy rozhodnutí ve věci, je záměrem

¹³ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň, 2008. s. 276 - 278

¹⁴ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 410

¹⁵ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 410

¹⁶ § 150 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁷ Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. *Základy správního práva*. 2 vyd. Plzeň, 2009, s. 203

¹⁸ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 205

každého správního řízení. Výrok rozhodnutí může být konstitutivní¹⁹ či deklaratorní²⁰ a musí v něm být odkaz na použitá ustanovení. Je-li ve výroku rozhodnutí ukládána nějaká povinnost, musí zde být i potřebné informace, například lhůta pro splnění. Výroková část nemusí obsahovat pouze jeden výrok, může jich být několik. Výrok lze chápat jako nejdůležitější část rozhodnutí, jelikož pouze výrok může nabýt právní moci a vykonatelnosti.²¹

Rozhodnutí dále obsahuje odůvodnění a poučení účastníků. Odůvodnění rozhodnutí slouží k vysvětlení důvodů, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl. Dále je v něm zapotřebí uvést, z kterých podkladů vycházel, jaké stanovisko zaujal k jednotlivým návrhům a námitkám účastníků řízení a k jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.²² V neposlední řadě musí správní orgán v odůvodnění rozhodnutí vysvětlit své úvahy, na jejichž základě hodnotil podklady a vykládal právní předpisy. Odůvodnění není obligatorní²³ náležitostí rozhodnutí, jelikož může chybět, pokud prvostupňový správní orgán všem účastníkům řízení v plném rozsahu vyhoví. Poučení slouží k informování účastníků řízení, jestli je možné podat proti rozhodnutí odvolání (rozklad). Je-li možné podat řádný opravný prostředek, uvede se, v jaké lhůtě tak musí být učiněno, od kterého dne se lhůta počítá, který správní orgán o něm rozhoduje a u kterého orgánu se podává. Nemá-li řádný opravný prostředek suspenzivní účinek, musí být tato skutečnost v poučení též uvedena.²⁴

Rozhodnutí je zapotřebí vypracovat v písemné podobě a musí mít patřičné náležitosti, které jsou upraveny v § 69 správního řádu. Vydání rozhodnutí je spojeno se skutečností, kdy je stejnopis postoupen k doručení nebo kdy je učiněn jiný úkon, který směřuje k jeho doručení. V případě že se účastník správního řízení vzdal svého práva na písemné vyhotovení, vydání je realizováno ústním vyhlášením. Od vydání rozhodnutí rozlišujeme jeho oznámení. Rozhodnutí může být oznámeno třemi způsoby:

- doručením do vlastních rukou,
- ústním vyhlášením,
- doručením veřejnou vyhláškou.²⁵

¹⁹ Zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti osob.

²⁰ Prohlašuje, že osoba práva či povinnosti má nebo nemá.

²¹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 400

²² § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.

²³ povinná (opak je fakultativní)

²⁴ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 400 - 401

²⁵ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 401

Bylo-li rozhodnutí oznámeno a nelze-li jej napadnout řádným opravným prostředkem, stává se rozhodnutí pravomocné. Rozlišujeme formální a materiální právní moc. Obecnou vlastností rozhodnutí je jeho vykonatelnost, což je schopnost vyvolávat zamyšlené důsledky. Vykonatelnost se může shodovat se dnem, kdy rozhodnutí nabylo právní moci nebo může být vykonatelné až dnem pozdějším, což musí být uvedeno ve výrokové části. Rozhodnutí, kterým se ukládá povinnost, je primárně vykonatelné dobrovolně, sekundárně nastupuje nucený výkon povinnosti (exekuce).²⁶

Odlišujeme několik forem rozhodnutí, kterými jsou zájmena rozhodnutí a usnesení. Dále rozlišujeme zvláštní formy rozhodnutí, mezi které patří schválení smíru, rozhodnutí na místě, příkaz, příkaz na místě a další.²⁷

1.4 Právní moc

Právní moc hraje důležitou roli v rámci přezkoumávání pravomocných správních rozhodnutí správními orgány. Tento procesní institut odlišuje řádné opravné prostředky od těch mimořádných (dozorčích). Právní moc je upravena v § 73 správního řádu a je uspořádána do dvou odstavců. První je věnován formální právní moci a druhý materiální.

Právní moc rozhodnutí má jednak aspekty procesní, které se též nazývají formální, jednak důsledky hmotněprávní, jímž se říká materiální. Rozhodnutí nabyde právní moci, stane-li se určitá skutečnost, kterou je marné uplynutí lhůty k podání řádného opravného prostředku, vzdání se či zpětvzetí řádného opravného prostředku nebo oznámení rozhodnutí o řádném opravném prostředku.²⁸

Nejvyšší správní soud upozorňuje, že je zapotřebí chápat nabytí právní moci nejen jako otázku právní, ale i jako otázku skutkových zjištění, *questio facti*.²⁹

Právní moci nabyde rozhodnutí, jestliže nastanou určité skutečnosti, které mají na právní moc vliv. Nejprve je zapotřebí, aby rozhodnutí bylo oznámeno. Účastníkovi řízení se oznámí tak, že je mu doručen stejnopis rozhodnutí v písemné podobě. Stejnopis může být doručen do vlastních rukou nebo je ústně vyhlášen. Pokud by došlo k situaci, že účastníkovi řízení nebylo rozhodnutí doručeno, nemohlo by nabytí právní moci. Další podmínkou je, aby proti rozhodnutí nebylo možné podat řádný opravný prostředek, kterým je odvolání. Jak správní řád uvádí, odvolání je možné podat

²⁶ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 401 - 402

²⁷ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 402 - 403

²⁸ Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání, Praha, 2009, s. 788

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118, www.nssoud.cz

pokaždé, pokud to zákon nezakazuje. Odvolání nemůže podat každý účastník správního řízení, ale pouze ten, kterému se rozhodnutí oznamuje. V takovémto případě tedy hovoříme o právní moci formální. Formální právní moc je stav, kdy již není možné rozhodnutí změnit žádným řádným opravným prostředkem. Existují ale i případy, kdy správní řád přímo odvolání vylučuje. Takovými případy jsou například usnesení, které se pouze poznamenává do spisu nebo usnesení, kterým bylo přijato opatření proti nečinnosti. Zajímavým případem nabytí rozhodnutí právní moci je situace, kdy je větší počet účastníků řízení a všichni se vzdají práva na odvolání. Potom se rozhodnutí stane pravomocným následující den po dni, kdy se odvolání vzdal poslední účastník.³⁰

Způsoby oznámení účastníkům jsou upraveny v § 72, případně i v jiných ustanoveních správního řádu, kterými jsou § 144 odst. 6, § 19 odst. 1, 3, 8 a 9. Ne vždy je oznamováno všem účastníkům řízení, k čemuž dochází na základě principu procesní ekonomie. Do této skupiny patří například usnesení podle § 28 odst. 1 nebo usnesení podle § 32 odst. 6, kde řádný opravný prostředek (odvolání) smí podat jen ten účastník řízení, kterému rozhodnutí nebo usnesení bylo oznámeno.³¹

Ustanovení § 84 odst. 1 uvádí i jiný způsob nabytí právní moci v případě, že rozhodnutí není oznámeno.³² Účastník řízení, kterému nebylo rozhodnutí sděleno, může odvolání podat v subjektivní lhůtě 30 dní. Nejpozději může odvolání podat do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí správním orgánem oznámeno poslednímu účastníkovi. Zmeškání této subjektivní či objektivní lhůty nelze prominout.³³ Jinak je tomu u ustanovení § 27 odst. 1, které uvádí, že aby rozhodnutí mohlo nabýt právní moci, musí být účastníkům řízení doručeno pokaždé. Ale i z tohoto ustanovení existují výjimky. Obdobně jako je tomu v § 84 odst. 1, je upraveno i ustanovení § 84 odst. 2.³⁴ Účastník správního řízení, u kterého je prokázáno, že se seznámil s rozhodnutím, nemá nárok dovolávat se neoznámení tohoto rozhodnutí. Pouze se na něj pohlíží jako na účastníka, kterému bylo doručeno rozhodnutí, které neobsahuje poučení podle § 83 odst. 2.³⁵ Rozhodnutí se stane pravomocným až po uplynutí této lhůty, která

³⁰ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 300 - 302

³¹ Vedral, J. *Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd.* Praha, 2012, s. 642 - 643

³² Vedral, J. *Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd.* Praha, 2012, s. 643 - 644

³³ § 84 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

³⁴ Vedral, J. *Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd.* Praha, 2012, s. 643 - 644

³⁵ § 84 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

se počítá od účastníkového seznámení s rozhodnutím. Dalšími speciální způsoby nabytí právní moci jsou ustanovení § 91 odst. 3, 4 a § 153 odst. 2.³⁶

Pokud jsem ve výše psala o formální právní moci rozhodnutí, je zapotřebí věnovat pozornost i materiální právní moci, kterou nalezneme ve stejném ustanovení § 73 správní řádu v odstavci druhém. Za materiální právní moc rozhodnutí považujeme nezměnitelnost, případně nezrušitelnost rozhodnutí, což zakládá věc pravomocně rozhodnutou. Materiální právní mocí je chápána závaznost rozhodnutí pro účastníky a pro všechny správní orgány, ale nejen tyto subjekty pravomocně rozhodnutí zavazuje. Kromě nich je pravomocně rozhodnutí závazné pro všechny osoby, o kterých to stanoví zákon v rozsahu v něm uvedeném.³⁷ Dále ze zákona vyplývá, že materiální právní mocí není dotčeno ustanovení podle § 76 odst. 3 věty poslední, které stanovuje, že správní orgán je oprávněn změnit usnesení, které se jen poznamenává do spisu, v průběhu řízení novým usnesením, které se rovněž poznamenává do spisu.³⁸ Pravomocně rozhodnutí již nelze napadnout řádnými opravnými prostředky, ale je možné právní moc prolomit dozorčími prostředky a mimořádnými opravnými prostředky. Zákon ovšem pomatuje i na případy, kdy na základě zdůraznění právní jistoty nelze některá rozhodnutí dodatečně zpochybňovat. Z přezkoumání jsou například vyloučena rozhodnutí o osobním stavu, která jsou závazná pro všechny. Zákon dále uvádí, že pro právní nástupce je závazné takové rozhodnutí, v kterém práva a povinnosti účastníků určují právo k movité nebo nemovité věci.³⁹

Závaznost rozhodnutí se netýká pouze konstitutivních rozhodnutí, ale i deklaratorních. Pravomocně rozhodnutí účastníkovi řízení jednak konstituují nová práva a povinnosti, jednak je deklarují. Je-li rozhodnutí závazné, nelze změny jeho právních účinků dosáhnout řádnými opravnými prostředky, ale pouze mimořádnými opravnými a dozorčími prostředky.⁴⁰

Právní moci nabývá i příkaz, který je upravený v § 150 správního řádu, dojde-li k marnému uplynutí lhůty pro podání odporu, která činí 8 dní od oznámení příkazu. Rozhodnutí o vydání dokladu nabývá právní moci a právních účinků dnem, kdy si účastník převezme doklad.⁴¹

³⁶ Vedral, J. *Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd.* Praha, 2012, s. 643 - 644

³⁷ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář. 3. vyd.* Praha, 2011, s. 300 - 302

³⁸ § 76 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.

³⁹ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář. 3. vyd.* Praha, 2011, s. 300 - 302

⁴⁰ Vedral, J. *Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd.* Praha, 2012, s. 645

⁴¹ § 150, § 151 zákona č. 500/2004 Sb.

„Právní moc má dvojitý účinek, formální a materiální. Formálním účinkem je, že vydané rozhodnutí je nezměnitelné; předpokladem formální právní moci je, že rozhodnutí bylo jednak řádně oznámeno, jednak že zákon již proti němu nepřipouští řádný opravný prostředek. Tyto předpoklady jsou dovozovány z § 51 a § 52 spr. ř., podle nichž se rozhodnutí účastníkovi řízení oznamuje doručáním písemného vyhotovení, přičemž den doručení je dnem jeho oznámení, a dále z pravidla, že rozhodnutí, proti kterému se nelze odvolat, je v právní moci. Formální právní moc je nezbytným předpokladem právní moci materiální, kterou je třeba rozumět vlastní zavazující moc správního aktu. Právo či povinnost neexistuje, pokud se nesplnily předpoklady formální právní moci konstitutivního správního aktu.“⁴²

Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že rozhodnutí může nabýt právní moci i za předpokladu, že nebylo doručeno účastníkovi, s kterým mělo být jednáno. Tento názor ovšem platí za splnění dvou podmínek.

- Lze považovat za jisté, že účastník, na kterého se zapomnělo, se dostatečně a včas seznámil s obsahem rozhodnutí. K tomu může dojít například, jestliže opomenutému účastníkovi o tom řekne jiný účastník řízení.
- „Opomenutý účastník rozhodnutí v naznačeném rozsahu seznal v době, kdy ještě ostatní účastníci nemohli vycházet z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci.“⁴³

⁴² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2004, č. j. 5 A 72/2002 - 17, www.nssoud.cz

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. června 2011, č. j. 5 As 25/2011 -140, www.nssoud.cz

2 Stručný vývoj právní úpravy

V roce 1875 se zavedením správního soudnictví u nás, jakožto potřebou upravit správní proces právem, vyvstala i potřeba upravit vztahy mezi občany a veřejnými zájmy. Již návrh zřízení správního soudu ve své důvodové zprávě upozorňoval na nutnost vytvoření samostatného správního řízení. Ze začátku se problém vyřešil způsobem, který předpokládal samostatnou iniciativu správního soudu. Správní soud si sám nalézal při své činnosti jednotlivé procesní zásady. Zákon o zřízení správního soudního dvora⁴⁴ ponechal na uvážení soudu, aby sám řekl, které jsou jednotlivé formy řízení a jakou mají podstatnost. Postupem času zákonodárce některé procesní otázky normativně upravil. Mezi tyto předpisy například patřil i zákon ze dne 12. května 1896, č. 101 ř. z., jímž se doplňují nebo pozměňují ustanovení o postupu při podávání opravných prostředků proti rozhodnutím a opatřením politických úřadů. Zajímavé je podívat se v této době na předpisy, které byly na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Zvláště významným byl zák. čl. 20/1901, který upravoval opravné řízení, jakožto část obecné kodifikace správního práva procesního v Uhersku. Vrátime-li se zpět na naše území, tak zjistíme, že s vydáním zákona č. 286/1924 Sb. z. a n., o úsporných opatřeních ve veřejné správě byl vládě uložen úkol, který spočíval ve vytvoření návrhu zákona o jednotné úpravě správního řízení. Nakonec se ale kvůli reformě politické správy od tohoto úmyslu upustilo. Namísto zákona bylo vydáno jen vládní nařízení ze 13. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n., které bylo doplněno oběžníkem a vzorovými formuláři. Po osvobození v roce 1945 bylo možné výše zmíněné předpisy používat jen za předpokladu, že neodporovaly úkolům a zásadám lidově demokratické státní správy. Postupem času přestalo vládní nařízení plnit svoji funkci a vláda byla zmocněna zákonem o národních výborech č. 13/1954 Sb. k vypracování nového správního řádu. Úplně první soubornou úpravou zabývající se správním řízením se stalo vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních, které zrušilo na Slovensku stále platící zák. čl. 20/1901. Další úpravy se správní řízení dočkalo poměrně brzy a to v roce 1960 (vládní nařízení č. 91/1960 Sb.). Tento novější správní řád byl především přijat pro výstavbu národních výborů. Mimo jiné se pokusil oddělit správní řízení od řízení soudního nebo se odpoutat od dřívější právní úpravy. Přestože to vypadalo, že tento správní řád bude tím pravým, praxe upozornila na opak. Jelikož se ukázalo, že právě jeho stručnost neprohloubila socialistickou zákonnost ve státní správě. A proto

⁴⁴ Zákon ze dne 22. 10. 1875, č. 36/1876 ř. z.

29. června 1967 byl přijat zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Záměrem správního řádu z roku 1967 bylo posílit ochranu práv občanů v harmonii s celospolečenskými zájmy. Postupem času se úprava ukázala jako vyhovující, avšak novelizacím se nebránila.⁴⁵

Jelikož za vydáváním rozhodnutí stojí jen lidé, nelze sebelepším právním předpisem zabránit vydávání vadných rozhodnutí. Proto každý právní předpis obsahuje možnost přezkoumání rozhodnutí. Veškeré Československé správní řády pamatovaly ve svých ustanoveních právě i na tyto opravné nástroje. V roce 1960 byla modifikována úprava odvolání, která zavedla princip horizontální linie odvolání⁴⁶. Což sebou ale přinášelo řadu komplikací, a proto se odvolací právní úprava navrátila k vertikální linii. Již naše první právní úprava zakotvila obnovu řízení spolu s institutem navrácením v předešlý stav. Zrušení nebo změna rozhodnutí ex offio byla však nechána dalšímu vývoji. „Vzhledem k novým ustanovením o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (zde mimo jiné došlo i k posunu v terminologii, neboť předchozí správní řád takto označoval všechny způsoby přezkoumání pravomocných rozhodnutí) a o protestu prokurátora správní řád z roku 1955 jednak nepociťoval potřebu právní regulace obnovy řízení, a jednak provedl vlastně první komplexní (obecnou, společnou) regulaci zásahu do pravomocných rozhodnutí z úřední moci.“ Nejen z odborných kruhů přicházela kritika, která upozorňovala na značný vliv správních orgánů při neomezené možnosti přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Náprava přišla až v roce 1960, kdy např. přezkoumání mimo odvolací rozhodnutí bylo odděleno od nápravy nesprávných opatření anebo zásah do pravomocného rozhodnutí byl možný pouze během lhůty 3 let. Kromě těchto změn došlo i k navrácení institutu obnovy řízení do správního řádu. Obnova řízení byla znovu zařazena do správního řádu, aby mohla řešit případy, kdy byl zásah do pravomocného rozhodnutí žádoucím.⁴⁷

2.1 Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád)

Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení je opravný prostředek, který umožňuje zasáhnout do věci již pravomocně rozhodnuté. Liší od obnovy řízení tím, že účastník řízení nemá právní nárok na jeho zahájení. Tento institut přezkoumává

⁴⁵ NĚMEC, Vladimír. Padesát let vývoje kodifikací obecného správního řízení v Československu. *Právněhistorické studie*. 1979, č. 22, s. 92 - 98.

⁴⁶ Odvolacím orgánem se stal pokaždé horizontálně vyšší orgán téhož stupně.

⁴⁷ NĚMEC, Vladimír. Padesát let vývoje kodifikací obecného správního řízení v Československu. *Právněhistorické studie*. 1979, č. 22, s. 110 - 112.

jakékoli rozhodnutí, které je vydané podle správního řádu, včetně těch procesních.⁴⁸ Mimo jiné předmětem přezkoumání může být i rozhodnutí v obnoveném řízení. Příslušným správním orgánem k přezkoumání rozhodnutí je instančně vyšší orgán vůči tomu, který napadené rozhodnutí vydal. Správní orgán může podnět získat z vlastní činnosti, případně může přijít i od fyzické či právnické osoby. Avšak charakter podnětu se nerovná návrhu na zahájení řízení. Počátek tohoto opravného prostředku můžeme vymezit od doby po přezkoumání opodstatněnosti podaného podnětu. Řízení se tedy nezahájí dřív, než bude mít správní orgán jistotu, že podnět je důvodný, což však neplatí pro případy, kdy rozhodl o zahájení řízení z vlastní iniciativy. Samotné rozhodnutí je přezkoumáno teprve až vydáním nového rozhodnutí. V případě že správní orgán dojde k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem, obecně závazným právním předpisem nebo obecně závazným nařízením má dvě možnosti jak rozhodnout. Jednak může rozhodnutí zrušit, jednak jej může sám změnit. Právní úprava nepřipouští možnost, že by rozhodnutí bylo zrušeno a vráceno k novému projednání. Ať se již rozhodne pro první nebo pro druhou variantu, vždy se musí starat o to, aby práva nabytá v dobré víře, byla v co nejmenším rozsahu zasažena jeho rozhodnutím. Zákon ale neříká nic o tom, že tato práva nabytá v dobré víře nemohou být dotčena vůbec. Důležitou podmínkou při přezkoumávání rozhodnutí je povinnost správního orgánu vycházet z právního stavu a skutkových okolností, které existovaly v době vydání původního rozhodnutí. Případná změna rozhodných skutečností po vydání rozhodnutí je irelevantní a správní orgán k ní ze zákona nesmí přihlížet.⁴⁹

Ústavní soud uvedl ve svém usnesení ze dne 30. srpna 1996, že podání návrhu na zrušení rozhodnutí správního orgánu v řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, který učinil účastník řízení, se nepovažuje za podání mimořádného opravného prostředku.⁵⁰

Za splnění určitých podmínek je možné, aby podnět účastníka řízení vyřídil ten správní orgán, který rozhodnutí vydal. Správní orgán musí účastníkovi řízení v plném rozsahu vyhovět a zároveň platí, že se jeho rozhodnutí nesmí týkat jiného účastníka řízení nebo s ním musí ostatní účastníci souhlasit. Toto ustanovení představuje jakousi výjimku z obecné zásady, že přezkoumání rozhodnutí přísluší instančně vyššímu orgánu. Některá rozhodnutí jsou vyloučena z přezkoumání mimo odvolací řízení. Mezi

⁴⁸ Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád. Komentář*. 2., dop. a přepracované vyd. Praha. 2003. s. 214, 216

⁴⁹ Nedorost, L., Sovák, Z., Větrovec, V. *Správní řád – komentář*. Praha. 2002. s. 442 - 448

⁵⁰ Usnesení Ústavního soudu II. ÚS 49/96 ze dne 30. 8. 1996

tyto výjimky patří rozhodnutí, kterým byl účastníkovi řízení udělen souhlas k občanskoprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu. Dále jsou z přezkoumání vyřazena rozhodnutí o osobním stavu občana. Tyto rozhodnutí není možné zrušit ani změnit, jestliže účastník řízení nabyt práva v dobré víře. Správní řád z roku 1967 dále ve svých ustanoveních také uvádí, že není možné zrušit nebo změnit rozhodnutí, pro které byl podán návrh na přezkoumání soudem. I z tohoto ustanovení však existuje výjimka, která zrušení nebo změnu rozhodnutí připouští za předpokladu, že bude plně vyhověno všem účastníkům řízení. Správní orgán je zde limitován tříletou lhůtou, ve které musí stihnout řízení nejen zahájit, nýbrž i samotné rozhodnutí musí nabyt právní moci. Účastník řízení může podat odvolání nebo odpor proti rozhodnutí, kterým se ruší nebo mění rozhodnutí mimo odvolací řízení.⁵¹

2.2 Obnova řízení podle zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád)

Správní řád z roku 1967 upravoval obnovu řízení v § 62 a následujících. Tohoto mimořádného opravného prostředku se využilo, jestliže rozhodnutí proti, kterému směřovala, nabylo právní moci a v návrhu účastníka řízení se vyskytoval minimálně jeden z důvodů, pro které bylo možné řízení obnovit. Tento institut nesměřuje proti nedostatkům právním, nýbrž proti pravomocným rozhodnutím, která vykazují nedostatky skutkového stavu věci nebo obsahují nedostatky procesního charakteru. Správní řád uvádí celkem pět důvodů, které při splnění patřičných podmínek odůvodňují obnovení řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím.

- První možností, kterou uvádí správní řád pod písmenem a), jsou nové skutečnosti nebo důkazy, které mohly mít podstatný vliv na původní rozhodnutí. Dále je tento bod podmíněn tím, aby nové důkazy a skutečnosti nemohly být v řízení uplatněny bez zavinění účastníka řízení. Jestliže nové okolnosti neexistovaly před nabytím právní moci rozhodnutí, nemohou se stát důvodem obnovy řízení. Na rozdíl od platné právní úpravy toto ustanovení neuvádí jako povinnost, aby nové důkazy a skutečnosti byly účastníkovi ku prospěchu.

⁵¹ Nedorost, L., Sovák, Z., Větrovec, V. *Správní řád – komentář*. Praha. 2002. s. 454 - 459

- Důvodem, který je označen pod písmenem b), je rozhodnutí, jehož posouzení je závislé na předběžné otázce, o které bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak.
- Dalším důvodem obnovy řízení, který je označen pod písmenem c), je nesprávné postupování správního orgánu. Tento postup musí být natolik nesprávný, aby byl schopen účastníkovi řízení odejmout možnost účastnit se řízení. To však samo o sobě nepostačuje. Důležitou okolností, která se k tomu přidává, je, aby tato křivda vůči účastníkovi řízení měla podstatný vliv na rozhodnutí a její náprava nemohla být zjednána v odvolacím řízení. Výčet okolností musí být splněn kumulativně. Tento důvod se vztahuje například na situaci, kdy účastník řízení nebyl seznámen s výsledkem dokazování, ač tak učiněno mělo být. *„Smyslem institutu obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu je nové projednání věci za situace, kdy účastník řízení až po uplynutí lhůty pro podání odvolání nebo až po proběhnutí odvolacím řízení-případně poté, co nabylo právní moci správní rozhodnutí, proti němuž není odvolání přípustné – zjistí, že procesní pochybení správního orgánu mohlo vést k vydání rozhodnutí v jeho neprospěch. Pokud již odvolací orgán o takovém procesním pochybení rozhodoval na základě odvolání účastníka řízení a shledal toto pochybení nevýznamným pro meritorní rozhodnutí, obnova řízení není možná.“*⁵²
- Předposlední eventualitou, kterou nalezneme pod písmenem d), je vydání rozhodnutí, které učinil vyloučený orgán. I zde, jakož tomu bylo u předchozího bodu, je rozhodné, aby toto vydané rozhodnutí mělo podstatný vliv na rozhodnutí a náprava nemohla být zjednána v odvolacím řízení. Jedná se o případ, kdy je pracovník správního úřadu vyloučen z jednání a rozhodování ve věci pro svoji podjatost a přesto ve věci rozhodl.
- Posledním důvodem pod písmenem e), podle kterého je možné obnovu řízení zahájit na návrh účastníka řízení, je vydané rozhodnutí, které se opírá o nepravdivé důkazy anebo rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Obecně se za nepravdivé důkazy považují např. nepravdivá čestná prohlášení nebo lživé svědecké výpovědi.

⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2003, č. j. 6 A 63/2002-40, www.nssoud.cz.

Správní orgán je oprávněn zahájit obnovu řízení i bez návrhu účastníka řízení ze všech výše zmíněných bodů, jestliže to vyžaduje obecný zájem. Obnovu řízení je tedy možno zahájit ze stejných důvodů jednak na žádost účastníka řízení, jednak z moci úřední. Jediné úskalí, které zde vzniká, je problém definovatelnosti obecného zájmu, který není právními předpisy konkrétněji vymezen. Správní orgán obnovu řízení nepřipustí, jestliže byl účastníkovi řízení udělen souhlas k občanskoprávnímu nebo pracovněprávnímu jednání. Obnova řízení je dále nepřipustná ve věcech osobního stavu a v případě práv, která byla nabyta v dobré víře.⁵³

Obecný zájem je v tomto konkrétním případě definován jako zájem veřejný. A správě je uložena povinnost v jeho duchu rozhodovat. Správní orgán jej musí ve svém rozhodnutí náležitě odůvodnit a důvody, které uvede, musí vycházet z obsahu a cíle hmotněprávní úpravy.⁵⁴

Ústavní soud 13. června 1997 konstatoval, že rozhodnutí správního orgánu, kterým zamítá návrh na obnovu řízení, nemusí být vždy rozhodnutím procesní povahy a jako takové ho nevyklučuje z přezkoumání soudem. Ústavní soud tímto rozhodnutím dal najevo, že nesouhlasí s názorem Vrchního soudu v Praze, který uvedl, že rozhodnutí, kterým se zamítá návrh na obnovu řízení je rozhodnutím pouze procesní povahy a jako takové je ze soudního přezkumu vyloučeno.⁵⁵

Příslušným správním orgánem k povolení nebo k nařízení obnovy řízení na návrh účastníka je ten, který věc rozhodoval v posledním stupni. Rozhodování o obnově řízení orgánem, který ve věci rozhodoval v poslední stupni je považováno za výhodnější, jelikož jsou dány vyšší šance, že obnova řízení bude provedena kvalifikovaněji. V návrhu na obnovu řízení je zapotřebí uvést konkrétní důvody a mimo jiné i skutečnosti, kdy se účastník o těchto důvodech dozvěděl. Z návrhu na obnovu řízení musí být tedy patrné skutečnosti, že byla zachována lhůta k jejímu podání. Subjektivní lhůta činní 3 měsíce od doby, co se účastník o důvodu dozvěděl, nejpozději lze návrh podat do 3 let od právní moci rozhodnutí, tato lhůta je tradičně označována jako objektivní. Lhůta je závazná i pro nařízení obnovy řízení ex offio správním orgánem. Jak zákon z roku 1967 dále uvádí, zmeškání těchto lhůt není možné prominout. Návrh na obnovu řízení se podává u správního orgánu, který rozhodoval v posledním stupni. Jedinou možností, jak prolomit uplynutí objektivní lhůty,

⁵³ Nedorost, L., Sovák, Z., Větrovec, V. *Správní řád – komentář*. Praha. 2002. s. 419 - 432

⁵⁴ Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád. Komentář. 2.*, dop. a přepracované vyd. Praha. 2003. s. 205

⁵⁵ Rozhodnutí Ústavního soudu IV. ÚS 366/96 ze dne 13. června 1997

je nařízení obnovy řízení z důvodu, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Obnova řízení se v takovém případě povolí i po uplynutí tříleté lhůty bez jakéhokoli časového omezení. Ve lhůtě 15 dní lze podat odvolání nebo rozklad proti rozhodnutí o obnově řízení. Suspenzivní účinek rozhodnutí o povolení nebo nařízení obnovy řízení je přiznán, jestliže napadené rozhodnutí dosud nebylo vykonáno.⁵⁶

Nové řízení a nové rozhodnutí upravuje § 64, který je součástí oddílu 2, jenž se souhrnně nazývá obnova řízení. Úprava tohoto institutu je v zákoně z roku 1967 pevně spjata s obnovou řízení, tudíž se spíše považuje za její druhé stádium (iudicium rescissorium). Nelze tedy hovořit o samostatném procesním institutu. K provedení nového řízení ve věci je příslušný ten správní úřad, o jehož rozhodnutí se jedná. Správní orgán, který obnovu povolil nebo nařídil, nemusí být identický s úřadem, který nové řízení nakonec provede. Jestliže se důvod obnovy řízení týká orgánu prvního i druhého stupně, příslušným k provedení nového řízení je pokaždé orgán prvního stupně. Zpravidla rozlišujeme dvě stádia obnovy řízení. První je obligatorní a rozhoduje se v něm, zda bude obnova řízení povolena či nařízena. Druhá fáze, která se nazývá obnovené řízení, je částí fakultativní a je tedy závislá na povolení či nařízení v první fázi. Správní řád ve svých ustanoveních dovoluje spojení rozhodnutí o obnově řízení s novým rozhodnutím ve věci. Tato situace nastane pouze tehdy, jestliže se důvod obnovy řízení týká jen řízení před odvolacím správním orgánem. Původní rozhodnutí se zruší až vydáním nového rozhodnutí ve věci. S tím souvisí povinnost správního orgánu určit účinky nového rozhodnutí. Bohužel ale správní řád z roku 1967 neobsahuje žádné ustanovení, podle kterého by měl správní orgán postupovat. Na pomoc tedy přišla praxe, která došla k závěru, že je nutné rozhodovat vždy podle charakteru konkrétního případu. Dále se praxe domnívá, že v převážné části případů nebude možné stanovit účinky zpětně ke dni právní moci původního rozhodnutí. Vydané nové rozhodnutí je možné napadnout řádným opravným prostředkem, kterým je odvolání.⁵⁷

⁵⁶ Nedorost, L., Sovák, Z., Větrovec, V. *Správní řád – komentář*. Praha. 2002. s. 432 - 435

⁵⁷ Nedorost, L., Sovák, Z., Větrovec, V. *Správní řád – komentář*. Praha. 2002. s. 437 - 440

3 Přezkumné řízení

3.1 Obecné pojetí

Je upraveno v zákoně č. 500/2004 Sb. správní řád, v hlavě IX a jsou mu věnovány § 94 - § 99.

Ve správním právu je přezkumné řízení pojato jako dozorčí prostředek, tudíž se nejedná o mimořádný opravný prostředek, za který je mnohdy označován. Řízení se zahajuje zásadně z úřední moci a účastník řízení na něj tedy nemá právní nárok. Správní orgán obvykle přezkoumává pravomocná rozhodnutí. K přezkoumání pravomocných rozhodnutí v zásadě dochází za předpokladu, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. K tomuto pochybení může dojít jak v rovině hmotněprávní, tak v rovině procesněprávní. Aby mohlo být řízení zahájeno, musí mít správní orgán podnět, který může získat z vlastní činnosti - dohlídkové nebo kontrolní. Další možností, odkud může podnět přijít, je získání informací od jiného správního orgánu, od nejrůznějších osob a dokonce může přijít i od účastníka předchozího správního řízení, který se domnívá, že byly porušeny jeho práva. Podnět, který přijde od účastníka řízení, se nepovažuje za návrh na zahájení přezkumného řízení. Jelikož samotný impuls od účastníka předchozího řízení neznamena, že bude nové řízení zahájeno. Zda bude podnětu vyhověno či nikoli, závisí pouze na právním uvážení příslušného správního orgánu. Za předpokladu, že rozhodne, že nejsou dány důvody pro přezkumné řízení, musí o tom informovat podatele, od kterého přišel podnět na zahájení. Ve sdělení musí být podatel seznámen s důvody, proč se řízení zahajovat nebude a tato skutečnost musí být účastníkovi sdělena do 30 dnů od doby, kdy správní orgán podnět obdržel. Přezkumné řízení bude zahájeno i v případě, že rozhodnutí nenabývá právní moci a je předběžně vykonatelné. Správní řád upravuje i možnost, kdy po zahájení přezkumného řízení bylo podáno odvolání. V takovém případě se bude postupovat podle hlavy VII správního řádu, která se věnuje odvolacímu řízení.⁵⁸

Poradní sbor ministra vnitra se na svém zasedání ze dne 10. června 2011 zaobíral záležitostmi, jestli lze zahájit přezkumné řízení nebo pokračovat v přezkumném řízení, přestože byla podána žaloba proti přezkoumání rozhodnutí ke správnímu soudu podle soudního řádu správního. Poradní sbor došel k závěru, že po podání žaloby je možné jednak uspokojit navrhovatele podle § 153 správního řádu v návaznosti

⁵⁸ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň, 2008. s. 278 - 280

na § 62 s. ř. s., jednak provést přezkumného řízení nebo obnovou řízení. Jistý problém ovšem nastává při vyžití spisových materiálů soudem a správním orgánem současně. Je-li vedeno přezkumné řízení, správní orgán má spis zcela k dispozici jen za předpokladu, že jej zatím nepostoupil soudu. Druhá sporná otázka vyvstává ohledně působení soudního řízení na přezkumné řízení. Tento vliv může být narušen tím, že předseda senátu přeruší soudní řízení. Dojde-li k tomu, že správní orgán v přezkumném řízení zruší nebo změní rozhodnutí, které bylo podkladem pro soudní žalobu, žaloba bude zamítnuta jako nedůvodná, což platí i obráceně. Jestliže soud zruší žalované rozhodnutí, jedná se o důvod zastavení přezkumného řízení.⁵⁹

Mimo jiné se i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu zabýval otázkou, jestli je možné vést přezkumné řízení, když již bylo zahájeno soudní řízení podle části páté občanského soudního řádu. Touto problematikou se zabýval na svém zasedání 18. září 2006. Dospěl k názoru, že zahájení přezkumného řízení není možné, jestliže již bylo zahájeno soudní řízení podle části páté občanského soudního řádu. Za předpokladu, že by přezkumné řízení bylo zahájeno, rozhodnutí, které by vzešlo z tohoto řízení, by se považovalo za nicotné.⁶⁰

3.1.1 Obecné pojetí podle daňového řádu

Přezkumné řízení je upraveno v zákoně č. 280/2009 Sb.,⁶¹ v hlavě VII, která se nazývá „OPRAVNÉ A DOZORČÍ PROSTŘEDKY“, v díle 4., v § 121 - § 123. Jak již název samotné hlavy napovídá, jedná se o dozorčí prostředek, který lze zahájit výhradně z moci úřední. Orgánem, který má oprávnění nařídit přezkoumání rozhodnutí, je správce daně.⁶²

K problematice správního zařazení přezkumného řízení mezi dozorčí prostředky se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 15. července 2011. Zcela odmítl myšlenku, že by nepovolení přezkoumání daňového rozhodnutí patřilo mezi mimořádné opravné prostředky. Nejvyšší správní soud se dále domnívá, že předchozí zákon o správě daní a poplatků jej chybně zařazoval. Z čehož vyplývá, že rozdělení opravných prostředků na řádné a mimořádné bylo chybné již od samého počátku a přidáním

⁵⁹ Závěr č. 106 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 6. 2011. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx> >

⁶⁰ Závěr č. 40 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 9. 2006. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx> >

⁶¹ Daňový řád

⁶² Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha, 2011, s. 282

dozorčích prostředků se tento systém neinovuje, pouze se napravují nesrovnalosti, které způsobil předchozí zákon. Přezkumné řízení je nápravným prostředkem dozoru nadřízeného správce daně. Jelikož zde chybí subjektivní právo daňového subjektu na povolení či nařízení přezkumu, nemůže se jednat o mimořádný opravný prostředek. K nápravě došlo až zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2011.⁶³

Správce daně je oprávněn nařídit kdykoli během řízení daňovou kontrolu. Ústavní soud a Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře přiklonili k názoru, že daňovou kontrolu nelze ztotožňovat s daňovým řízením. Daňové řízení má vyšetřovací charakter a správce daně je oprávněn provádět vyšetřování v nezbytném rozsahu, který je potřebný pro zajištění zájmu státu.⁶⁴

3.2 Důvody zahájení přezkumného řízení

„Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem sloužícím k nápravě nezákonných rozhodnutí instančně nadřízenými správními orgány a ve své podstatě se jedná o nástroj sebekontroly zákonnosti rozhodování veřejné správy.“⁶⁵

Důvodem zahájení řízení správním orgánem není nesprávnost rozhodnutí, ale jen jeho nezákonnost. A to i za předpokladu, že rozdíly mezi správností a zákonností se do značné míry stírají. Ve správním řádu není konkrétně stanoveno, který správní orgán je příslušný k přijetí podnětu k zahájení přezkumného řízení. Příhodné je, aby účastník řízení podal podnět ke správnímu orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí a neúčastník řízení jej podal instančně nadřízenému orgánu.⁶⁶ Pokud podnět přijme nepříslušný správní orgán, postoupí jej, jak uvádí § 42 správního řádu, příslušnému správnímu orgánu a informuje o tom osobu, která podání učinila.⁶⁷

Jak jsem již výše uvedla, v přezkumném řízení se přezkoumávají zpravidla pravomocná rozhodnutí a vykonatelná rozhodnutí podle § 74, která doposud nenabyla právní moci.

Výjimku z přezkoumatelných rozhodnutí uvádí § 94 odstavec 2, který říká, že pokud je účastníkovi udělen souhlas k občanskoprávnímu, obchodněprávnímu,

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. července 2011, č. j. 5 Afs 29/2011 - 49, www.nssoud.cz

⁶⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 705/06 ze dne 1. prosince 2008

⁶⁵ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 388

⁶⁶ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 388 - 390

⁶⁷ § 42 zákona č. 500/2004 Sb.

pracovněprávnímu úkonu přezkumné řízení není přípustné.⁶⁸ Dále není přezkumné řízení přípustné, pokud je účastníkovi povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabyl práv v dobré víře. Souhlasem k občanskoprávnímu úkonu je např. souhlas Ministerstva vnitra, který umožní právnické nebo fyzické osobě užívat archiválie, které jsou ve vlastnictví České republiky. Nepřípustná k přezkoumání jsou i rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení a stejně tak i rozhodnutí vydaná podle § 97. I když zákon výslovně neuvádí nepřípustnost přezkoumání rozhodnutí podle § 98 (rozhodnutí ze zkráceného přezkumného řízení), patří mezi nepřezkoumatelná také, jelikož je obměnou rozhodnutí podle § 97 odst. 3.⁶⁹ Tuto skutečnost najdeme v poslední větě § 98 správního řádu – „*Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.*“⁷⁰ V přezkumném řízení nelze ani přezkoumat rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b), pokud bylo vydané nové rozhodnutí při novém projednání věci. Mezi další nepřezkoumatelná rozhodnutí patří i rozhodnutí o uspokojení žalobce ve správním soudnictví a rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, jestliže se rozhodnutí stalo vykonatelným.⁷¹

Rozhodnutí v § 94 odst. 2 jsou nepřezkoumatelná, jelikož je zájem na nezrušitelnosti a nezměnitelnosti takových rozhodnutí. Ovšem není vyloučena možnost přezkoumání ve správním soudnictví. Pokud by došlo k zahájení přezkumného řízení i přes tyto překážky, správní orgán musí řízení usnesením zastavit a poznamenat do spisu.⁷²

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze 14. února 2008 a s odkazem na starší judikaturu konstatoval, že správní akt, kterým se sděluje výsledek přezkoumání tím, že je pouze intimován⁷³ účastníkovi, se považuje za sdělení. Sdělení se nepovažuje za rozhodnutí a nelze proti němu podávat správní žalobu. V tomto konkrétním judikátu se jednalo o přípis, kterým správní orgán oznamoval, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení. Nejvyšší správní soud prohlásil, že takový úkon je vyřazen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a případná žaloba proti němu bude odmítnuta jako nepřípustná.⁷⁴

⁶⁸ § 94 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

⁶⁹ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 561 - 563

⁷⁰ § 98 zákona č. 500/2004 Sb.

⁷¹ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 561 - 563

⁷² Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 390 - 391

⁷³ úředně oznámen

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, www.nssoud.cz

3.2.1 Důvody dle daňového řádu

Správce daně nařídí přezkoumání daňového rozhodnutí za předpokladu, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy a procesní vady jsou takové intenzity, že vyvolávají tento rozpor s právními předpisy. Hranici přezkoumání rozhodnutí stanoví překážka, která se projevuje tím, že správce daně si musí zjistit, zda konkrétní pochybení již nebylo projednáváno podle soudního řádu správního. To však neplatí, jestliže se soud odmítl zabývat pochybením z procesního hlediska, případně se jím zapomněl zabývat.⁷⁵

3.3 Předmět přezkumného řízení

Předmětem přezkumného řízení jsou v zásadě rozhodnutí, ale existují i dvě výjimky, kdy je povolen přezkum usnesení. Jsou jimi: usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení. Ostatní usnesení lze přezkoumat pouze akcesoricky⁷⁶ nebo s jiným rozhodnutím, jehož vydání předcházela. Podmínkou ale je, že to musí být důležité pro soulad rozhodnutí ve věci. To, že je možné v přezkumném řízení přezkoumat jen tyto dvě usnesení, má své kořeny v ekonomickém hledisku, jelikož by jinak rozhodnutí ve věci nemělo praktický význam. Pokud dojde k situaci, že účastník původního řízení podá podnět vůči usnesení, které není přípustné k přezkoumání, správní orgán podateli pouze sdělí, že usnesení je z přezkumu vyloučeno. Toto ustanovení se vztahuje i na rozhodnutí odvolacích orgánů o odvolání proti usnesení, i když to není zákonem výslovně stanoveno.⁷⁷

Krom výše zmíněného, předmětem přezkumného řízení může být veřejnoprávní smlouva a v jeho rámci může být posouzen i soulad opatření obecné povahy s právními předpisy. Zajímavá situace jistě nastane, jestliže předmětem přezkumného řízení bude předběžně vykonatelné rozhodnutí a po zahájení přezkumného řízení podá účastník řízení odvolání. Přezkumné řízení v dané chvíli nebude vytvářet důstojnou konkurenci tomuto řádnému oprávněnému prostředku, a proto se přezkumné řízení zastaví usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Řízení bude pokračovat ve fázi odvolacího řízení. Tato situace nevylučuje pro futuro využití přezkumného řízení. Za další nepříliš frekventovaný způsob zastavení přezkumného řízení považuji situaci, kdy je zahájeno přezkumné řízení a v jeho průběhu se zjistí, že některému z účastníků nebylo doručeno

⁷⁵ Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha, 2011, s. 282

⁷⁶ Vztah akcesorický sleduje osud hlavního vztahu.

⁷⁷ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 564 - 565

rozhodnutí, které proto nenabývalo právní moci. V takovém případě dojde k zastavení přezkumného řízení pro odpadnutí důvodu řízení.⁷⁸

Správnímu orgánu jsou stanovena kritéria co do ochrany práv nabitých v dobré víře, subjektivních práv a ochrany veřejného zájmu.⁷⁹

„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 nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“⁸⁰ Řízení bude zastaveno podle § 66 odst. 2, protože odpadl důvod řízení. Stane se tak pouze usnesením.⁸¹

Poradní sbor ministra vnitra, který na svém zasedání ze dne 19. listopadu 2010 prohlásil, že zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu nebude mít formu usnesení, která se poznamenává do spisu, ale bude se jednat o rozhodnutí. Své stanovisko zdůvodnil tím, že

- správní řád nestanoví formu zastavení,
- zákon zde výslovně nestanoví, že má být použita formu usnesení,
- zastavení řízení je rozhodnutím spíše meritorním,
- správní orgán zde rozhoduje ve věci a
- vyšší obranyschopností účastníka řízení.⁸²

JUDr. Vedral ve svém komentáři z roku 2006 jako formu zastavení řízení uvádí usnesení, které se poznamenává do spisu a o formě rozhodnutí vůbec neuvažuje. Jinak tomu je již v jeho komentáři z roku 2012, kde zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 považuje za spornou otázku. Na straně jedné se přiklání k usnesení, ale na druhé straně připouští i formu deklaratorního rozhodnutí. Určení formy rozhodnutí přikládá velký význam a pro oba druhy rozhodnutí má mnoho argumentů. Po vyčerpávajícím rozboru daného problému se nakonec více přiklání k usnesení podle § 66 odst. 2, jelikož více odpovídá charakteru přezkumného řízení jako dozorčího prostředku.

⁷⁸ Vedral, J. *Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd.* Praha, 2012, s. 803, 810, 811

⁷⁹ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář. 3. vyd.* Praha, 2011, s. 392

⁸⁰ § 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb.

⁸¹ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář. 3. vyd.* Praha, 2011, s. 392

⁸² Závěr č. 96 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu.aspx> >

Správní řád uvádí v § 94 odst. 5 podle JUDr. Ondruše duplicitní a dokonce nadbytečné zohledňování práva nabytého v dobré víře.⁸³ Oproti tomu JUDr. Jemelka a kolektiv ve svém komentáři k správnímu řádu toto zdvojení považují spíše za vztah speciality § 94 odst. 4 k ustanovení § 95 odst. 5.⁸⁴ Já se přikláním k druhému názoru, jelikož toto ustanovení rozhodně nepovažuji za nadbytečné. Avšak zákon tuto povinnost nevztahuje na celé řízení, ale jen na tu část, kde dochází k vlastnímu rozhodování.⁸⁵

Příslušný k provedení přezkumu řízení je nadřízený správní orgán správního orgánu, který rozhodnutí vydal. Takovýmto nadřízeným orgánem je ten, o kterém to stanoví zvláštní zákon, popřípadě se jedná o orgán odvolací nebo o takový, který vykonává dozor. Přezkumné řízení nezahájí z moci úřední jakýkoli nadřízený orgán, ale pouze ten, který je mu nejbližší. Z tohoto platí výjimka, která říká, že přezkum může provést i nadřízený orgán orgánu, který je příslušný k přezkumu řízení. Správní orgán o přezkumu rozhoduje usnesením, které musí být vydáno do 2 měsíců od doby, kdy se dozvěděl o důvodu, maximálně však do 1 roku od právní moci meritorního rozhodnutí. Jestliže správní orgán přezkumné řízení zahájí, neznamená to, že rozhodnutí, které se přezkoumává, bude změněno. Další podstatnou náležitostí je, aby rozhodnutí vyvolávalo ve správním orgánu důvodnou obavu, že bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.⁸⁶

3.3.1 Předmět dle daňového řádu

Předmět přezkoumání se výrazně neliší ve správním řádu a daňovém řádu. Správní řád výslovně uvádí, že se musí jednat o rozhodnutí, které již nabylo právní moci a bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Zatím co daňový řád je podle mého názoru benevolentnější, jelikož se ve svých ustanoveních nikde výslovně nezmiňuje, že se musí jednat o rozhodnutí, které nabylo či nenabylo právní moci. Z čeho dovozují, že přezkumné řízení podle daňového řádu může směřovat jak proti pravomocným, tak i proti nepravomocným rozhodnutím.

„Přezkoumávat lze teoreticky jak rozhodnutí pravomocná, tak i ta rozhodnutí správce daně, která v právní moci ještě být nemusí, neboť v době, kdy běží odvolací lhůta, je správce daně bez možnosti zasáhnout do procesu. Zajímavá by byla jistě

⁸³ Ondruš, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha, 2005. s. 298 - 299

⁸⁴ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 393

⁸⁵ Ondruš, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha, 2005. s. 299

⁸⁶ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 568 - 570

situace, kdy by současně došlo k nařízení přezkoumání a uplatnění návrhu na odvolání. Lze se domnívat, že odvolání by mělo přednost a muselo by dojít k zastavení řízení o přezkoumání.“⁸⁷

Zásadnější rozdíl se vyskytuje oproti obnově řízení, která směřuje k věcnému přezkumu. Předmětem přezkumného řízení jsou procesní vady, které mohly nastat během řízení. Tyto procesní pochybení mohou být různého charakteru. Vadou, která je schopna vyvolat přezkumné řízení, není každá vada, ale pouze ta, která má takovou intenzitu, že je schopna vyvolat nesoulad s právními předpisy.⁸⁸

3.4 Podnět účastníka řízení

Výjimkou ze zahájení přezkumného řízení nadřízeným orgánem je situace, kdy za určitých podmínek může přezkoumat rozhodnutí ten správní orgán, který je vydal.

- Podnět k přezkumnému řízení vzešel od účastníka.
- Správní orgán plně vyhoví účastníkovi, který podnět podal.
- Nebude způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže by všichni, kterých se to týká, s tím souhlasili.

Tento způsob je zvláštní variantou autoremedury⁸⁹. Přestože účastník má možnost podat podnět k zahájení přezkumného řízení správnímu orgánu, nejedná se zde o návrh na zahájení řízení. V tomto přezkumném řízení, které činní orgán, který rozhodnutí vydal, může být rozhodnutí uspokojeno pouze v rozsahu podnětu. Pokud by nebylo vyhověno zcela, došlo by k postoupení věci nadřízenému správnímu orgánu. Důležitou podmínkou na straně účastníka, je důraz na jeho preciznost, jelikož pouze tím co označí v podnětu, se bude správní orgán zabývat a jen tomu může být zcela vyhověno. Podmínky se vztahují jen na vydání rozhodnutí, tudíž jejich splnění nemá vliv na to, zda bude přezkumné řízení usnesením zahájeno. Vliv na zahájení má posouzení správního orgánu, zda došlo k vydání rozhodnutí, které bylo v rozporu s právními předpisy. Jestliže se během řízení zjistí, že podmínky splněny nejsou, správní orgán nemá jinou možnost než řízení zastavit usnesením, jelikož došlo k odpadnutí důvodu, a věc předá k posouzení nadřízenému správnímu orgánu, který rozhodne, jestli jsou nebo nejsou důvody pro zahájení řízení.⁹⁰

⁸⁷ Kobík, J, Kohoutková, A. *Daňový řád: s komentářem*. Olomouc, 2010, s. 552

⁸⁸ Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha, 2011, s. 282

⁸⁹ Nápravu zjedná orgán, který rozhodnutí vydal.

⁹⁰ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 570 - 572

V zájmu zásady procesní ekonomie a principu jednoty řízení dochází k přezkoumání nejen rozhodnutí odvolacího správního orgánu, ale i rozhodnutí vydaného v prvním stupni. Zda dojde k přezkoumání obou rozhodnutí, záleží pouze na uvážení správního orgánu. Správní řád označuje za účastníky pouze ty, kteří se účastnili původního řízení. Účastníky, ale nejsou všichni ti, kteří se účastnili původního řízení, ale jen ti, kteří se účastnili původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí. Správní orgán má možnost, pokud by zjistil, že hrozí závažná újma, pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky přezkoumávaného rozhodnutí. Aby toto mohl správní orgán učinit, musí nežádoucí stav hrozit některému účastníkovi přezkumného řízení anebo musí být ohrožen veřejný zájem.⁹¹

„Jde-li o rozhodnutí ústředního správního úřadu, rozhoduje v přezkumném řízení ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.“⁹²

3.4.1 Podnět dle daňového řádu

Přezkumné řízení zahajuje správce daně z moci úřední a daňový subjekt nemá nárok na jeho zahájení. Jakýkoliv podklad nebo návrh, který vzešel od daňového subjektu, je třeba považovat výhradně za pouhý podnět k zahájení. Daňový subjekt vystupuje v pozici pouhého diváka, ale může sám výslovně požádat, aby byl informován o vyřízení podnětu správcem daně. Příslušným správcem daně k vyřízení důvodnosti podnětu bude ten, který zároveň rozhoduje o nařízení přezkoumání rozhodnutí. Správce daně vyrozumívá daňový subjekt přípisem. Naproti tomu v přezkumném řízení, které je upravené ve správním řádu, má správní orgán povinnost sdělit účastníkovi do 30 dnů, že neshledal důvod k zahájení řízení.⁹³

Kterýkoli správce daně je oprávněn v rámci interního postupu předat podnět k nařízení přezkoumání rozhodnutí. Správce daně, který je oprávněn přijímat tyto podněty, je ten, který rozhodoval v posledním stupni.⁹⁴

3.5 Lhůty

Subjektivní lhůta je zde stanovena na pouhé 2 měsíce od doby, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení. Mezi autory publikací, kteří se zabývají správním právem, nepanuje zcela shoda ohledně toho, kdy začíná počátek subjektivní lhůty.

⁹¹ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 396 - 397

⁹² § 95 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb.

⁹³ Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha, 2011, s. 282 - 283

⁹⁴ Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha, 2011, s. 283

JUDr. Radek Ondruš: „**Momentem počátku běhu této lhůty je především podnět účastníka nebo jiné osoby popř. prokazování této skutečnosti jiným způsobem, například zápisem z jednání orgánu obce, sdělovacími prostředky apod.**“⁹⁵

JUDr. Mgr. Luboš Jemelka a kol.: „**Pro počátek běhu subjektivní lhůty je rozhodný den, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení. Subjektivní dvouměsíční lhůta nezačíná běžet v okamžiku, kdy správní orgán např. obdržel podnět k přezkumnému řízení či jinou indicii o možné nezákonnosti rozhodnutí, ale až v okamžiku, kdy správní orgán po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.**“⁹⁶

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.: „**Dvouměsíční subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení, tzn. pro vydání usnesení o jeho zahájení, začíná příslušnému správnímu orgánu běžet „ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl“.** Důvodem pro zahájení přezkumného řízení je skutečnost, že „lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy“ (viz § 94 odst. 1), resp. skutečnost, že správní orgán „po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy“ (viz § 95 odst. 1). **Subjektivní lhůta tedy nezačíná běžet již v okamžiku, kdy příslušný správní orgán obdržel podnět nebo jinou informaci obsahující domněnku, že pravomocné rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, ale až od okamžiku, kdy po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.**“⁹⁷

§ 96 odst. 1 správní řád: „**Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl.**“⁹⁸

Dle mého názoru je logičtější, aby počátek běhu lhůty počínal až od seznámení správního orgánu s materií případu. Jelikož jen na základě svědomitého předběžného posouzení věci, může správně rozhodnout, zda usnesení o zahájení přezkumného řízení vydá či nikoliv. Jako správnější varianta se mi jeví, že by správní orgán měl 2 měsíce na to, aby pouze rozhodl, jestli usnesení vydá či nikoli. Přece jen 2 měsíce není nijak dlouhá doba. Kdybychom se tedy striktně drželi zákonného ustanovení, musel

⁹⁵ Ondruš, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha, 2005. s. 302

⁹⁶ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 398

⁹⁷ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 579

⁹⁸ § 96 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

by správní orgán během subjektivní lhůty pečlivě prostudovat spis a zároveň rozhodnout o případném vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, na což by měl hodně krátkou lhůtu. Tato nepřiliš dlouhá lhůta se pravděpodobně váže k zásadě rychlosti a hospodárnosti. Bohužel ale rychlost neznamená vždy přesnost, a proto se přikláním k rozhodnému okamžiku až po předběžném posouzení věci správním orgánem.

Podíváme-li se do nového komentáře z roku 2012 od JUDr. Vedrala, zjistíme, že si stále stojí za svým názorem, který publikoval již v prvním vydání svého komentáře v roce 2006. JUDr. Vedral počátek subjektivní lhůty nespojuje s okamžikem, kdy správní orgán obdrží podnět, že rozhodnutí, které již nabylo právní moci, je v rozporu se zákonem, nýbrž za počátek subjektivní lhůty považuje okamžik po prověření podnětu. Správní orgán podle něj nejprve musí zhodnotit a prostudovat učiněné oznámení, a teprve na jeho podkladě může rozhodnout, jestli má nebo nemá důvodně za to, že rozhodnutí odporuje právním předpisům. Z pouhého podnětu či oznámení nepřipadá v úvahu, aby si takový úsudek stihl učinit. Druhým dechem ale JUDr. Vedral dodává, že nemůže počátek této lhůty být dán pouhým vědomím úředních osob o tom, že rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy. Jelikož by počátek dvouměsíční lhůty závisel na neuchopitelných postojích zaměstnanců, mezi které patří například jejich znalost či neznalost práva. *„Dozvědění se o důvodu zahájení přezkumného řízení jako počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení proto musí být založeno na objektivní skutečnosti, tj. například dni, kdy dostatečným způsobem zachyceným ve správním spise vyjádřil své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona.“*⁹⁹

Na právní moc rozhodnutí je vázána jednoroční objektivní lhůta. Obě dvě lhůty jsou prekluzivní.¹⁰⁰

Právní jistotu nacházíme v ustanovení § 96 odst. 2, kde se projevuje souladem rozhodnutí s právními předpisy, které je posuzováno podle právního a skutkového stavu v době jeho vydání.¹⁰¹ Rozhodným okamžikem není právní moc rozhodnutí, ale jeho vydání. Správní orgán vychází z obsahu spisu a může provádět i dokazování. Může se zaměřit jen na skutečnosti, které již existovaly, ale například chybou úředníka nebyly poznamenány do spisu. Za takovéto skutečnosti nelze považovat ty, které sice

⁹⁹ Vedral, J. *Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd.* Praha, 2012, s.836 – 837

¹⁰⁰ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář. 3. vyd.* Praha, 2011, s. 398

¹⁰¹ § 96 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

existovaly dříve, ale v řízení nevyšly vůbec najevo. Účastníci řízení musí mít možnost se k tomu vyjádřit. Správní orgán přihlíží pouze ke skutečnostem, které by mohly přinést jiné řešení původní otázky. Předběžné opatření není možno provést za situace, jestliže se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků, anebo kdy bylo toto rozhodnutí zrušeno. Hlavními příčinami neumožnění tohoto institutu je procesně ekonomický důvod a zabránění nadbytečnému přezkoumávání předběžného opatření za situace, kdy již nemá žádné právní účinky. Přezkumné řízení, které se týká předběžného opatření, se bude konat za okolností, které by měly význam pro náhradu škody. Za této situace se přezkumné řízení provede.¹⁰²

Nejvyšší správní soud se dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001 – 29 vyjádřil k legitimnímu očekávání, kde řekl, že pokud Ústavní soud zruší zákon nebo jeho část pro rozpor s Ústavou, vyplývá z toho povinnost soudu v přezkumném řízení zrušit rozhodnutí správního orgánu, které bylo podkladem nebo o které se opírá. Soud se bude dále řídit nálezem Ústavního soudu a nebude přihlížet ke zrušenému ustanovení. Nezákonnost rozhodnutí Ústavní soud posoudí vůči předpisu, který disponuje vyšší právní silou.¹⁰³

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2010 upozorňuje na termín „dozvědět se o porušení cenových předpisů“, jehož počátek subjektivní lhůty pro uložení sankce za správní delikt se váže k objektivní skutečnosti, kdy správní orgán zjistil oprávněný předpoklad, že došlo k porušení cenových předpisů. Subjektivní lhůta je prekluzivní a objektivní skutečností je nejčastěji vytvoření kontrolního protokolu.¹⁰⁴

3.5.1 Lhůty dle daňového řádu

V daňovém řádu nemáme přesně stanovenou subjektivní a objektivní lhůtu, jak je tomu ve správním řádu. Důležitými skutečnostmi pro stanovení lhůty jsou:

- A. lhůta pro stanovení daně,
- B. lhůta pro placení daně.
- C. Na ostatní rozhodnutí dopadá 3 letá objektivní lhůta.¹⁰⁵

Lhůta pro stanovení daně činí 3 roky a po jejím uplynutí není možné stanovit daň. Počátek této lhůty je spjat s okamžikem, kdy došlo k zmeškání lhůty pro podání

¹⁰² Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 399 - 401

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2003, č. j. 7 A 146/2001 - 29, www.nssoud.cz

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 - 104, www.nssoud.cz

¹⁰⁵ Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha, 2011, s. 284

řádného daňového tvrzení, nebo kdy se daň stala splatnou a nebyla zde povinnost podat řádné daňové tvrzení. Za určitých předpokladů je možné tuto lhůtu prodloužit o rok, jestliže v posledních 12 měsících, aniž by uplynula 3 letá lhůta, došlo např. k podání dodatečného tvrzení nebo k oznámení rozhodnutí o stanovení daně. Nejzazší termín, kdy může lhůta skončit, je 10 let od jejího počátku.¹⁰⁶

Lhůta pro placení daně činí 6 let a po uplynutí této lhůty není možné vymáhat ani vybírat nedoplatek. Počátek lhůty je shodný se dnem splatnosti daně. Nejpozději může lhůta skončit po 20 letech. Pokud nastane situace, že je nedoplatek zajištěn zástavním právem, které je zapsané do veřejného registru, prodlužuje se lhůta na 30 let ode dne tohoto zápisu.¹⁰⁷

Zákon o správě daní a poplatků umožňoval, aby přezkoumání daňového rozhodnutí mohlo být zahájeno nejpozději do dvou let, které následovaly po roce, v němž se stalo přezkoumávané rozhodnutí pravomocné. Zmeškal-li daňový subjekt tuto lhůtu, nebylo možno ji prodloužit. A nepřicházelo v úvahu ani povolení navrácení v předešlý stav. Zákon o správě daní a poplatků neuváděl žádnou další lhůtu, která by se týkala zahájení přezkoumání daňového rozhodnutí, čímž se mimo jiné liší od lépe diferenciovaného platného daňového řádu.¹⁰⁸

3.6 Rozhodnutí v přezkumném řízení

Zastavení přezkumného řízení nastane, jestliže správní orgán dojde k závěru, že právní předpis nebyl porušen. Řízení se zastavuje usnesením a správní orgán jej poznamená do spisu, v tom okamžiku nabývá právní moci. Proti usnesení o zastavení přezkumného řízení není přípustné odvolání. Účastníci jsou o tomto úkonu písemně informováni a mají možnost nahlédnout do spisu, aby se seznámili s obsahem usnesení.¹⁰⁹

Po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí není možné vydat meritorní rozhodnutí v prvním stupni. Správní orgán usnesení poznamená do spisu. Lhůta je prekluzivní a není možné ji prodloužit. Patnáct měsíců se vztahuje pouze na vydání rozhodnutí v prvním stupni, nikoli na nabytí právní moci. Lhůta se nevztahuje ani na rozhodnutí v odvolacím řízení. Jestliže správní orgán v přezkumném řízení nestihne vydat rozhodnutí včas, musí řízení usnesením zastavit a poznamenat

¹⁰⁶ § 148 zákona č. 280/2009 Sb.

¹⁰⁷ § 160 zákona č. 280/2009 Sb.

¹⁰⁸ Kindl, M., Telecký, D., Válková, H. *Zákon o správě daní a poplatků. Komentář*. Praha, 2002, s. 358

¹⁰⁹ Ondruš, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha, 2005. s. 304

to do spisu. Pokud je obsah rozhodnutí v rozporu s právními předpisy, správní orgán jej musí zrušit nebo změnit, popřípadě zrušit a vrátit věc k novému projednání. Věc se vrací odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně. Platí zde pravidlo vázanosti správního orgánu právním názorem správního orgánu, který rozhodnutí v přezkumném řízení vydal. Vázanost právním názorem se vztahuje jak na správní orgán prvního stupně, tak i na správní orgán odvolací. V přezkumném řízení nelze změnit rozhodnutí, které vydal orgán územního samosprávného celku v samostatné působnosti, jelikož by došlo k zásahu do ústavně chráněného práva na samosprávu.¹¹⁰

K patnáctiměsíční lhůtě se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který 2. července 2010 konstatoval, že proti přezkumnému řízení, jakožto dvojinstančnímu řízení, lze podat odvolání. Z čehož dovodil, že lhůta pro vydání rozhodnutí je závazná pouze pro vydání rozhodnutí v I. stupni. Co se týče vydávání rozhodnutí v II. stupni, není touto lhůtou vázáno.¹¹¹ Více se touto problematikou zabývám v části věnované zkrácenému přezkumnému řízení.

Lze tedy shrnout, že je-li původní rozhodnutí správního orgánu, které je soudem přezkoumáváno, v přezkumném řízení (či zkráceném přezkumném řízení) podle § 97 odst. 3 správního řádu změněno, nastává tím situace, kdy je vydáno nové meritorní rozhodnutí (původní rozhodnutí žalobou napadené již neexistuje), proto z povahy věci odpadá možnost soudu přezkoumat původní rozhodnutí. Jinak řečeno, není již co přezkoumávat (odpadá předmět řízení, který je nahrazen novým rozhodnutím). Jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který je třeba žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Námitky uplatněné v odmítnuté žalobě lze uplatnit v následné žalobě proti novému meritornímu rozhodnutí.¹¹²

Nejvyšší správní soud se zabýval 19. 5. 2010 věcnou příslušností k přestupku a následným přezkumem nicotného rozhodnutí v přezkumném řízení. Soud dospěl k názoru, že pokud příslušník bezpečnostních sborů svým jednáním naplní znaky přestupku je příslušným k projednání služební funkcionář nikoliv místně příslušný obecní úřad, jak bylo projednáno v tomto konkrétním rozsudku. Rozhodnutí, které vydal obecní úřad, se považuje za nicotné. Nejvyšší správní soud konstatoval, že obecní

¹¹⁰ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 586 - 588

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2010, č. j. 7 As 21/2010 - 232, www.nssoud.cz

¹¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 - 104, www.nssoud.cz

úřad je vůči příslušníkovi bezpečnostních sborů absolutně věcně nepříslušným správním orgánem. Pokud by však nastala situace, kdy nadřízený správní orgán obecního úřadu, který vydal takové nicotné rozhodnutí, by toto rozhodnutí zrušil nebo změnil v přezkumném řízení, které upravuje správní řád, zatížil by své rozhodnutí vadou. Nadřízený správní orgán musí takové rozhodnutí prohlásit nicotným, aby se jeho samotné rozhodnutí nestalo nicotným. Jak dále Nejvyšší správní soud uvedl, je nepřípustné, aby došlo ke změně nebo zrušení rozhodnutí, které ze své podstaty ani neexistuje.¹¹³

Bohužel Nejvyšší správní soud zaujal k této problematice i jiný názor. „*Soudní řád správní neupravuje zvláštní řízení o návrhu na prohlášení nicotnosti, a ani nestanoví zvláštní podmínky řízení o žalobě, jež je založena právě na tvrzené nicotnosti rozhodnutí. Proto i v případě namítané nicotnosti je vyčerpání řádných opravných prostředků před správními orgány jednou z podmínek řízení, jejichž nesplnění je překážkou věcného projednání žaloby[§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. a) s. ř. s.].*“¹¹⁴

Podle druhého názoru Nejvyššího správního soudu lze tedy v odvolacím řízení zrušit nicotné rozhodnutí, jinak by nebylo logické podávat vůči němu řádný opravný prostředek (odvolání).¹¹⁵

3.6.1 Rozhodnutí dle daňového řádu

O nařízení přezkoumání rozhodnutí rozhoduje správce daně, který je hierarchicky nejbližší nadřízený správci daně, který věc rozhodoval v posledním stupni. Samotné nařízení přezkoumání rozhodnutí nám ale nic nenapovídá o tom, jestli přezkoumávané rozhodnutí jeví znaky rozporuplnosti s právními předpisy, anebo je naopak s nimi v souladu. Ve větší míře případů rozhoduje o nařízení přezkoumání rozhodnutí správce daně, může ale i nastat situace, kdy v posledním stupni rozhodla osoba, jenž stojí v čele ústředního správního orgánu. V takovém případě se postup od klasického odlišuje a připomíná spíše řízení o rozkladu. O nařízení přezkoumání rozhodnutí rozhoduje úřední osoba, která stojí v čele ústředního správního orgánu. Úřední osoba rozhoduje na základě návrhu komise, kterou sama pro tento účel ustanoví.¹¹⁶

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2010, č. j. 1 As 36/2010 - 44, www.nssoud.cz

¹¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. června 2010, č. j. 2 As 10/2010 - 22, www.nssoud.cz

¹¹⁵ Vedral, J. *Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd.* Praha, 2012, s.851

¹¹⁶ Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář. 2. vyd.* Praha, 2011, s. 283 - 284

Rozhodování se skládá ze dvou částí. V první části se rozhoduje, jestli bude řízení vůbec povoleno nebo nařízeno. V této fázi rozhoduje správce daně, který je hierarchicky výše oproti tomu, jehož rozhodnutí je podrobena přezkoumání. Druhá část je fakultativní a nastane pouze, pokud vedoucí orgán v předchozí fázi dospěl k názoru, že se přezkoumání rozhodnutí povolí. Po nařízení přezkoumání rozhodnutí správce daně může přezkoumávané rozhodnutí změnit, případně zrušit, anebo jestliže neshledá důvody, řízení zastavit. Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud dojde k zamítnutí žádosti daňového subjektu o přezkoumání rozhodnutí, nelze takové rozhodnutí považovat za schopné zasáhnout do subjektivních práv. A jako takové není přípustné pro soudní přezkoumání (§ 70 písm. a) s. ř. s.).¹¹⁷

Nastane-li změna místní příslušnosti, důležitým mezníkem pro určení příslušného správce daně bude právní moc rozhodnutí. Jestliže se místní příslušnost změní před nabytím právní moci, bude tato skutečnost relevantní a příslušným správcem daně bude nově místně příslušný správce. Naopak pokud změna této skutečnosti nastane až po rozhodném datu přezkoumávaného rozhodnutí, stane se vyřešení otázky týkající se místní příslušnosti irelevantním.¹¹⁸

Pro obnovu řízení i pro přezkumné řízení platí ustanovení o místní příslušnosti, jenž dodržuje její potenciální změnu, to ale pouze do doby než je rozhodnutí o nařízení přezkoumání vydáno.¹¹⁹

Správce daně, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, ve většině případů bude řídit i přezkumné řízení. Výjimkou či dokonce problémem jsou případy, kdy původní řízení skončilo ve fázi odvolání. V úvahu přicházejí dvě možnosti, podle kterých je možno postupovat.

1. Bude rozhodovat odvolací orgán.
2. Bude rozhodovat prvoinstanční správce daně.

V případě, že o odvolání bude rozhodovat prvoinstanční správce daně, bude i tím, kdo provede přezkumné řízení. V ostatních případech bude rozhodovat odvolací orgán. Začátek přezkumného řízení je spojen se skutečností, kdy je vydáno rozhodnutí, kterým se nařizuje přezkoumání rozhodnutí. Přezkumné řízení, tedy z povahy věci, nemůže začít dříve, než je vydáno rozhodnutí o nařízení přezkoumání rozhodnutí, proti kterému je přípustný řádný opravný prostředek, jímž je odvolání. Správce daně smí přezkumné

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2010, č. j. 7 Afs 76/2010 - 65, www.nssoud.cz

¹¹⁸ Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha, 2011, s. 284

¹¹⁹ Kobič, J., Kohoutková, A. *Daňový řád: s komentářem*. Olomouc, 2010, s. 555

řízení provádět pouze v rozmezí důvodů, pro které bylo nařízeno. Je mu tedy zakázáno jakkoliv vybočit z těchto pevně stanovených mezí. A nic na tom nezmění, přestože by se správce daně odchýlil od důvodů ve prospěch daňového subjektu nebo v jeho neprospěch. Kromě výše zmíněné povinnosti, je správce daně navíc vázán právním názorem. Nemůže se však jednat o jakýkoliv právní názor, ale pouze o ten, který je formulován v rozhodnutí o nařízení přezkoumání rozhodnutí. Správce daně může doplňovat řízení i odstraňovat vady za stejných podmínek. Nařízení, jímž se přezkoumává rozhodnutí, má suspenzivní (odkladný) účinek, který dopadá nejen na přezkoumávané rozhodnutí, nýbrž i na navazující rozhodnutí. Suspenzivní účinek trvá až do doby, než dojde k oznámení rozhodnutí ve věci. Výjimkou z odkladného účinku jsou

- § 167 - § 169, které se týkají zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň a
- § 170 a § 173, které upravují zástavní právo a zajištění daně ručením nebo bankovní zárukou.

Zároveň není možné během odkladného účinku připočítávat příslušenství daně, jelikož úroky po tuto dobu nevznikají a tudíž je za toto období není možné ani vymáhat. Způsobů skončení přezkumného řízení je několik. Správce daně je oprávněn rozhodnutí změnit, zrušit anebo přezkumné řízení zastavit.¹²⁰

Nejvyšší správní soud se 25. srpna 2011 vyjádřil ve smyslu, že pokud proběhnou souběžně dvě řízení, z nichž jedno bude soudní a druhé přezkumné, které povede správní orgán (§ 55b zákona o správě daní a poplatků) a v jehož průběhu původní rozhodnutí o odvolání proti němu bude potvrzeno, nelze toto rozhodnutí chápat jako nové rozhodnutí ve věci dodatečného stanovení daně.¹²¹

„Nejvyšší správní soud nepopírá svoji předchozí judikaturu, podle které soud není v přezkumném řízení vázán chybným vyznačením doložky právní moci na napadeném správním rozhodnutí.“¹²²

¹²⁰ Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha, 2011, s. 284 - 286

¹²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2011, č. j. 7 Afs 54/2011-142, www.nssoud.cz

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2007, č. j. 8 Afs 160/2005 - 99, www.nssoud.cz

3.7 Zkrácené přezkumné řízení

3.7.1 Obecná charakteristika

Vedle „normálního“ přezkumného řízení, rozeznáváme ještě zkrácené přezkumné řízení, které se použije v zájmu procesní ekonomie a zásady hospodárnosti. Příslušným správním orgánem k projednání věci bude jednak nadřízený orgán, ale může jím být i ten, který rozhodnutí vydal. Jedná se o zvláštní druh přezkumného řízení, které se nezahajuje usnesením o zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1, ale prvním úkonem správního orgánu je povinnost vydat rozhodnutí podle § 97 odst. 3, jestliže jsou splněny všechny podmínky.¹²³

Podmínky zkráceného přezkumného řízení:

- porušení právního předpisu je zjevné ze spisového materiálu,
- jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení,
- není zapotřebí vysvětlení účastníků.¹²⁴

Porušení právního předpisu ze spisového materiálu musí být zcela jasně viditelné, protože ve zkráceném přezkumném řízení nedochází ani k výsledku svědků ani k dokazování. Tudíž skutečnosti ve spisu musí poskytovat nepochybný až téměř nepochybnitelný důkaz o porušení právního předpisu.

„Pokud správní orgán potřebuje k vyjasnění skutkových okolností provádět dokazování, nelze přistoupit k vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení.“¹²⁵

Zkrácené přezkumné řízení je pouze zvláštním přezkumným řízením a podmínkami, které zákon nazývá ostatními, jsou myšleny ty, které upravují ve správním řádu přezkumné řízení v § 94 - § 97.¹²⁶

Správní orgán by neměl využít zkráceného přezkumné řízení, jestliže hrozí, že by způsobil zrušením nebo změněním přezkoumávaného rozhodnutí jinému účastníkovi újmu, která by byla ve značném nepoměru např. k újmě vůči veřejnému pořádku.¹²⁷

Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 2. července 2010, č. j. 7 As 21/2010 – 232 došel k závěru, že je nutné vykládat patnáctiměsíční lhůtu v § 97 odst. 2 správního řádu restriktivně a to s ohledem pouze na první prvoinstanční

¹²³ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 589 - 590

¹²⁴ § 98 zákona č. 500/2004 Sb.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2010, č. j. 7 As 21/2010 - 232, www.nssoud.cz

¹²⁶ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 404

¹²⁷ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 404 - 405

rozhodnutí vydané ve zkráceném přezkumném řízení. „Normální“ přezkumné řízení i zkrácené přezkumné řízení se považují za dvojinstanční, což znamená, že proti rozhodnutí, které bylo učiněno v první instanci, je možné podat odvolání. Patnáctiměsíční lhůta, která je určena správním řádem k vydání rozhodnutí se vztahuje pouze na vydání rozhodnutí v prvním stupni, z čehož vyplývá, že touto lhůtou již není vázáno rozhodnutí vydané v přezkumném řízení instancí druhého stupně. Zákonodárce zde dává možnost, aby určité procesní vady bylo možno odstranit i po uplynutí patnáctiměsíční lhůty a aby i po zrušení rozhodnutí soudem mohl správní orgán rozhodnout a to i za předpokladu, že by patnáctiměsíční lhůta již uplynula. Odvolací orgán má několik možností, jak může rozhodnout. Jednak může s konečnou platností rozhodnout sám, jednak může zrušit rozhodnutí vydané prvoinstančním orgánem, jelikož podmínka patnáctiměsíční lhůty se vztahuje pouze na první rozhodnutí vydané v jednom přezkumném řízení prvoinstančním orgánem. Podle závěru Nejvyššího správního soudu by bylo zcela nepřijatelné, aby byla vyloučena možnost odvolacího správního orgánu v přezkumném řízení využít nového projednání u prvoinstančního soudu. V případě odstranění této možnosti by v rámci odvolacího řízení prvoinstanční orgán byl vázán patnáctiměsíční lhůtou a v důsledku jejího překročení by přezkumné řízení muselo být podle ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu zastaveno. Nejvyšší správní soud se domnívá, že *„takový výklad je však nepřijatelný, neboť by bez zákonného podkladu zcela zásadním způsobem modifikoval povahu odvolacího řízení a uplatnění zásady dvojinstančnosti v přezkumném řízení oproti běžnému správnímu řízení.“* Nejvyšší správní soud dále ve svém odůvodnění upozorňuje, že se jeho právní názor neshoduje s výkladem, který uvádí ve svém komentáři JUDr. Vedral.¹²⁸

JUDr. Vedral zaujal zcela opačné stanovisko a vyjádřil se k této problematice tak, že patnáctiměsíční lhůta ode dne právní moci netvoří překážku rozhodnutí o odvolání. Podle jeho názoru je zcela vyloučeno rozhodnout po uplynutí patnáctiměsíční lhůty od právní moci zrušení rozhodnutí odvolacím správním orgánem a jeho vrácení k novému projednání, neboť prvoinstančnímu orgánu již uplynula lhůta k novému rozhodnutí v přezkumném řízení. Jedinou možností správního orgánu bude řízení zastavit podle § 97 odst. 2 správního řádu.¹²⁹

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2010, č. j. 7 As 21/2010 - 232, www.nssoud.cz

¹²⁹ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 587 -588

Sama se spíše přikláním k názoru Nejvyššího správního soudu. V samotném správním řádu sice není výslovně uvedeno, že patnáctiměsíční lhůta se vztahuje pouze na první prvoinstanční rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení, ale pokud by tomu tak nebylo, mohlo by dojít k výraznému zásahu do práva na spravedlivý proces.

Poněkud změněný názor má JUDr. Vedral ve svém aktualizovaném vydání z roku 2012. Již jako spornou otázku vnímá postup po uběhnutí patnáctiměsíční lhůty od pravomocného přezkoumávaného rozhodnutí za předpokladu, že dojde ke zrušení rozhodnutí, které bylo vydáno v přezkumném řízení, v odvolacím řízení a vrácení věci k novému projednání. JUDr. Vedral zde právě odkazuje na výše zmíněný rozsudek NSS, ke kterému se dle mého názoru přiklání.¹³⁰

3.7.2 Lhůty ve zkráceném přezkumném řízení

Správní řád nikde výslovně neupravuje lhůty zkráceného přezkumného řízení. Touto otázkou se zabýval poradní sbor ministra vnitra, který konstatoval, že subjektivní lhůta činní 2 měsíce a objektivní 1 rok. Došel tedy k závěru, že lhůty jsou stejné jak pro klasické přezkumné řízení, tak i pro tento zvláštní typ. Ustanovení § 96 odst. 1 hovoří o vydání usnesení v rámci těchto lhůt, avšak lhůty platí i za předpokladu, že prvním úkonem zkráceného přezkumného řízení je vydání rozhodnutí. Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se domnívá, že o usnesení se v zákoně hovoří pouze, protože bylo nutné uvést, že přezkumné řízení se obecně zahajuje usnesením. Zkrácené přezkumné řízení, jakožto zvláštní typ přezkumného řízení, tvoří pouze výjimku z obecného zahájení.¹³¹

3.8 Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení

Správním uvážením je zde orgán správního práva nadán z důvodu, aby lépe chránil práva nabytá v dobré víře a ochraňoval veřejný zájem. Podle vlastního uvážení rozhoduje, jestli účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastanou ex tunc nebo ex nunc ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí.

- Ex tunc - účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastanou zpětně
 - od právní moci,

¹³⁰ Vedral, J. *Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd.* Praha, 2012, s.844

¹³¹ Závěr č. 89 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

- od předběžně vykonatelného rozhodnutí, které bylo předmětem přezkumného řízení.
- Ex nunc – účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastanou
 - od právní moci,
 - od předběžně vykonatelného rozhodnutí v přezkumném řízení.¹³²

Při stanovení účinků rozhodnutí v přezkumném řízení je správní orgán vázán ustanoveními uvedenými v § 99 odst. 2, 3 správního řádu. Pro správní orgán je důležitý obsah přezkoumávaného rozhodnutí, kterým mohou být přiznaná práva anebo uložené povinnosti. Správní orgán, který řízení projednává, musí určit, zda účinky rozhodnutí nastanou ex tunc nebo ex nunc již během rozhodnutí, kterým se mění nebo ruší přezkoumávané rozhodnutí z důvodu rozporu s právními předpisy. Obdobně se tato ustanovení uplatní i v rámci odvolacího řízení.¹³³

U rozhodnutí, které se ruší nebo mění a byla-li jím uložena nějaká povinnost, nemá správní orgán možnost využít svého správního uvážení, ale musí účinky rozhodnutí v přezkumném řízení stanovit ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí. Zákon výslovně říká, že správní orgán musí takto účinky stanovit, pokud však okolnosti případu neodůvodňují jiné řešení. Jinou okolností je například ochrana veřejného zájmu. Rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, je vadné již od doby svého vydání, tedy od samotného začátku a nebylo by akceptovatelné, aby účinky rozhodnutí byly protahovány až do jeho právní moci, případně až do doby jeho předběžné vykonatelnosti. Za předpokladu, že by bylo vydáno rozhodnutí, které stanoví protiprávní uložení povinnosti a vznikla by účastníkovi řízení škoda, bude se nárok na náhradu vymáhat podle zákona č. 82/1998 Sb. (Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem).¹³⁴

Zákon o odpovědnosti za škodu, jak se mu zkráceně říká, upravuje škodu způsobenou jednak nezákonným rozhodnutím, jednak škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Stát odpovídá za škodu způsobenou:

- státními orgány,
- fyzickými a právníckými osobami při výkonu státní správy,

¹³² Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 406

¹³³ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 592

¹³⁴ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 592 - 593

- územními samosprávnými celky při výkonu státní správy (přenesená působnost).

Za škodu vzniklou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem v samostatné působnosti odpovídají samy územními samosprávné celky.¹³⁵

Správní orgán stanoví účinky rozhodnutí v přezkumném řízení tak, že nastávají ode dne jeho právní moci nebo předběžné vykonatelnosti, pokud se rozhodnutí, kterým bylo přiznáno nějaké právo, mění nebo ruší. Správní orgán zde nemá opět možnost správního uvážení až na výjimku, kde by okolnosti případu odůvodňovali jiné řešení. Důležitou zásadou, která se uplatní při rozhodování správního orgánu, je ochrana nabytých práv v dobré víře, která má přednost před skutečností, že by těchto práv bylo nabyto v rozporu se zákonem. Účinky přezkoumávaného rozhodnutí budou stanoveny ex tunc, pokud správní orgán zjistí, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno na podkladě nesprávných nebo neúplných údajů. Tyto nesprávné a neúplné údaje musí být uvedeny pouze žadatelem, aby správní orgán musel stanovit účinky rozhodnutí ex tunc a nezáleží na tom, jestli žadatel tuto chybovost způsobil úmyslně anebo k tomu došlo pouze nedbalostně.¹³⁶

Nejvyšší správní soud se dne 19. ledna 2010 vyjádřil k účinkům rozhodnutí v přezkumném řízení.

„Jestliže totiž již od samého počátku nebyly splněny podmínky pro to, aby Fond zařadil žádající subjekt do programu, neboť subjekt sám nebyl v době podání žádosti o zařazení do programu, ani v době rozhodování Fondu o ní způsobily k zařazení do tohoto programu pro absenci legálního znaku předmětu činnosti zajištění společného odbytu, pak bylo jen rozumné, vztáhl-li rozhodující orgán v přezkumném řízení účinky svého rozhodnutí ke dni právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. V takovém případě toto řešení vskutku odůvodňují okolnosti případu. Soudu uniká rozumný argument, pro který by bylo správné či jakkoliv racionální (jak se domnívá žalobce) vztáhnout účinky rozhodnutí vydaného ve zkráceném přezkumném řízení až k datu jeho vydání. Ve skutečnosti by to znamenalo, že žadatel by byl bez zjevné legální oprávněnosti ponechán zařazen do programu až do okamžiku rozhodnutí v přezkumném řízení, ačkoliv by podmínky pro zařazení již od samého počátku nesplňoval.“¹³⁷

¹³⁵ Zákon č. 82/1998 (Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem)

¹³⁶ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 407

¹³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2010, č. j. 1 As 87/2009 - 72, www.nssoud.cz

Ne vždy nastane situace, že správní orgán bude ukládat pouze nějakou povinnost nebo přiznávat pouze nějaké právo. Takový stav, ve kterém se bude zároveň ukládat povinnost a zároveň přiznávat právo, může nastat například v řízení o přestupcích, kdy jedné osobě bude ukládána sankce (povinnost) a jiné bude přiznána náhrada škody (právo). Je důležité, aby správní orgán obzvláště svědomitě zvážil, kterého účinku rozhodnutí v přezkumném řízení užije. Zpravidla se v řízení o přestupcích dává přednost obviněnému.¹³⁸

¹³⁸ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 407

4 Obnova řízení

4.1 Stručný vývoj v letech 1928, 1955, 1960, 1967

Obnova řízení je svojí povahou mimořádný opravný prostředek, který směřuje proti pravomocnému správnímu rozhodnutí, které vykazuje nedostatky ve zjištění skutkového stavu a umožňuje ve věci nově rozhodnout. Zákonodárce ji vypustil ze správního řádu v roce 1955 (vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních) a dokonce i v roce 1960 (vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení). V roce 1960 nebyla obnova řízení zakomponována do správního řádu, jelikož panovalo povědomí, že jsou dány dostatečné garance, které odpovídají socialistické zákonnosti. Jako opravné prostředky figurovaly zejména: odvolání, povinnost projednat stížnost, přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, na které ale účastník řízení neměl právní nárok. Opětovného navrácení se dočkala až zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Předtím bychom její úpravu našli v roce 1928 (vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů). Ve srovnání s úpravou z roku 1967, kde zákon výslovně neřešil právní účinky nového rozhodnutí, v § 89 odst. 3 vládního nařízení č. 8/1928 Sb. byly zakotveny a bylo zřejmé, zda rozhodnutí má účinky *ex nunc* (s okamžitou platností) nebo *ex tunc* (se zpětnou platností). Podle správního řádu z roku 1967 nebylo zcela možné vyloučit překrývání podmínek k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení a pro obnovu řízení *ex offio*. Došlo-li k překrytí těchto podmínek, správní řád nebyl schopen poskytnout jednoznačnou odpověď, jakému správnímu institutu se má dát přednost.¹³⁹

4.2 Současná právní úprava

Dnešní úprava obnovy řízení se nalézá v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád v hlavě X a je jí vyhrazen §100, který je členěn do 6 odstavců.

Obnova řízení ve správním právu je mimořádným opravným prostředkem, který umožňuje ve věci znovu rozhodnout a odstranit vadné rozhodnutí, které brání řádnému chodu veřejné správy. Uplatní se za splnění zákonných podmínek, jejichž výčet je taxativní:

- právní moc rozhodnutí ve věci,
- návrh účastníka, případně zahájení řízení z moci úřední,
- důvody obnovy řízení podle § 100 správního řádu,

¹³⁹ Vaňek, Jiří. Poznámky k obnově ve správním právu. *Správní právo - 1968*. 1969, II., s. 349 -353.

- dodržení objektivní a subjektivní lhůty.

Institut obnovy řízení se dále použije proti rozhodnutím, která nabyla právní moci a jsou spojena s některými jmenovitými překážkovými právními skutečnostmi.¹⁴⁰ Skutečnost, že návrh může podat i účastník řízení, není možná použít u druhého opravného prostředku – přezkumného řízení, které se zahajuje pouze z moci úřední a je správním řádem považován spíše za dozorčí prostředek. V případě nařízení obnovy řízení z úřední moci se jedná o dozorčí prostředek, nejedná se tedy o mimořádný opravný prostředek. Účastník původního řízení, který jej podává, musí mít na zřeteli, že z návrhu musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Obnovou řízení dochází k prolomení zásady *rei iudicatae* (věc rozhodnutá).¹⁴¹ Tento institut se zaměřuje na odstranění nedostatků ve skutkovém zjištění a dodržování procesních podmínek. Řízení je zahájeno dnem, kdy návrh došel správnímu orgánu.¹⁴²

„Institut obnovy řízení je přitom rozdělen do dvou fází. V první fázi správní orgán rozhoduje o tom, zda bude obnova řízení povolena (iudicium rescindens), tj. zda byly splněny podmínky pro povolení obnovy řízení. Druhá fáze nastupuje v okamžiku, kdy je obnova řízení povolena, a v rámci ní správní orgán rozhoduje znovu ve věci, přičemž novým rozhodnutím nahrazuje rozhodnutí původní (iudicium rescissorium).“¹⁴³ K zrušení původního rozhodnutí dojde, až vydáním nového rozhodnutí.¹⁴⁴

Přezkoumána mohou být pouze rozhodnutí správních orgánů, pokud to zákon nevylučuje. Podle § 67 správního řádu rozhodnutí ve věci zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti konkrétní osoby anebo prohlašuje, že taková osoba práva a povinnosti má nebo nemá. Obnova řízení, jakožto mimořádný opravný prostředek ve správním řízení, nemůže směřovat proti usnesení, jelikož přezkoumává jen rozhodnutí.

4.3 Důvody obnovy řízení

Na žádost účastníka, správní orgán obnoví řízení, které bylo skončeno pravomocným rozhodnutím ve věci, jestliže

- vyšly najevo dříve známé 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,*¹⁴⁵

¹⁴⁰ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň, 2008. s. 289

¹⁴¹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 413

¹⁴² Nedorost, L., Sovák, Z. *Správní právo procesní*. Praha, 2002, s. 152

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2004, č. j. 3 As 16/2004 – 73, www.nssoud.cz

¹⁴⁴ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 408 - 409

¹⁴⁵ § 100 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb.

Skutková zjištění musí nutně existovat v době původního řízení a není tedy možné obnovit řízení na základě skutečností, které vznikly až po skončení původního řízení. Nové skutečnosti a důkazy, které neexistovaly během původního řízení, jsou vyloučeny z přezkumu a nelze na jejich základě povolit nebo nařídít obnovu řízení. Dále se musí jednat o důkazy nebo skutečnosti, které účastník nemohl v řízení bez svého zavinění uplatnit, tudíž se nebude přihlížet k svědkovi, o kterém účastník během původního řízení věděl, ale jeho svědectví neuplatnil. Jinak by tomu bylo v případech, že by účastníkovi byl tento svědek skryt.

Skutková zjištění musí být neznámá jak pro účastníka, tak i pro správní orgán. Na žádost účastníka lze řízení obnovit pouze za předpokladu, že mu jsou nové důkazy či skutečnosti ku prospěchu, nezhoršují jeho postavení, a on je nemohl v původním řízení uplatnit. Zajímavostí je, že dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy budou připuštěny, i když o nich věděl a mohl je uplatnit jiný účastník, ale neučinil tak.¹⁴⁶

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se na svém zasedání 13. února 2007 zabýval obnovou řízení z moci úřední, která se zahajuje v neprospěch účastníka řízení. Jestliže vyšly najevo skutečnosti, které byly dříve neznámé, ale během původního řízení existovaly a z objektivních důvodů nemohly být uplatněny, nemůže správní orgán podle § 100 odst. 3 správního řádu zahájit řízení, jestliže tyto důkazy jsou v neprospěch účastníka řízení (důvody podle § 100 odst. 1 písm. a). Poradní sbor dospěl k názoru, že naplnění ostatních důvodů podle § 100 odst. písm. a) a b) téhož zákona není překážkou pro nařízení obnovy řízení v neprospěch účastníka řízení.¹⁴⁷

Nové důkazy musí odůvodňovat zahájení obnovy řízení, tudíž i důkazy, které se ukázaly nepravdivými, neznamenají automaticky obnovu řízení. Za předpokladu, že se obnova řízení povolí, nezaručuje se, že v novém řízení bude otázka řešena jinak. Zda mají nově objevené skutečnosti nebo důkazy význam pro posuzovanou otázku, se prokáže až během obnovy řízení. Záměrem je oddělit případy v průběhu nařízení obnovy, u kterých by nové skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení nebo provedené důkazy, které se ukázaly nepravdivými, objektivně nemohly přinést nic nového.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 409 - 410

¹⁴⁷ Závěr č. 53 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 13. 2. 2007. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx> >

¹⁴⁸ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 597

Důvodem obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu podle veřejného ochránce práv může být i nesprávnost posudku o invaliditě. Veřejný ochránce práv došel k závěru, že pro objektivní posouzení zdravotního stavu žadatele, je nutné mít vždy relevantní dokumentaci. Těmito materiály jsou především lékařské zprávy od ošetřujících lékařů. Jestliže žadatel vykazoval známky plné invalidity ještě předtím, než jej ošetřující praktický lékař převzal do péče, je nutné si vyžádat kompletní podklady od předchozího lékaře. Příčinou obnovy řízení mohou být právě dřívější nepravdivé či dokonce falešné posudky o invaliditě, na které se přijde při mimořádné kontrolní lékařské prohlídce.¹⁴⁹

„Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010 je obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004- na rozdíl od úpravy přezkumného řízení dle § 94 téhož zákona – určena k nápravě skutkových nesprávností. Případná změna či ustálení judikatury Nejvyššího správního soudu spadá do oblasti právního posouzení věci a není skutečností či důkazem, z něhož by bylo možné dovodit konkrétní skutková zjištění podstatná pro objasnění skutkové stránky případu.“¹⁵⁰

V tomto konkrétním případě žalobci označili prokázané důkazy nepravdivými a nově vzniklé okolnosti, podle jejich názoru mohli vést k jinému řešení otázky a odkázali na novou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Magistrát hl. m. Prahy tento návrh zamítl, protože žalobci napadali právní názor správního orgánu. Právní názor však jako takový není důkazem a zpochybnění nemohlo vést k obnově řízení. Městský soud v Praze žalobu zamítl a uvedl, že nedošlo ke změně podkladového rozhodnutí a ani nevyšly najevo nové důkazy či skutečnosti. Soud dále konstatoval, že náprava se má dít přezkumem v přezkumném řízení nebo soudním přezkumem nikoli obnovou řízení. Žalobci podali odvolání. Nejvyšší správní soud zamítl žalobci kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze jako nedůvodnou a nepřiznal mu ani náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu náhrada nákladů nenáleží.¹⁵¹ Za nové skutkové zjištění se nepovažuje odlišný právní názor, protože obnova řízení je určena pouze k nápravě skutkových nesprávností, nikoli právních.

¹⁴⁹ KANTORŮK, Pavel. *Cofola 2010: the conference proceedings*. 1st ed. Brno: Masaryk University, 2010. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 374. ISBN 978-80-210-5151-5. Dostupné z WWW:

<http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2010/files/zneuziti/Kantorik_Pavel__1664_.pdf>.

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2010, č. j. 6 As 39/2009-74, www.nssoud.cz

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2010, č. j. 6 As 39/2009-74, www.nssoud.cz

Účastník správního řízení, který mohl skutečnost uplatnit v odvolacím řízení (v řízení o rozkladu) za předpokladu, že se provedlo, se nemůže s úspěchem domáhat institutu obnovy řízení, přičemž tato skutečnost musela být dříve známa.¹⁵²

Následujícím důvodem pro nařízení nebo povolení obnovy řízení před správním orgánem podle správního řádu je, že:

„b) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno.“¹⁵³

Správní orgán vycházel ze skutečností, které byly později zrušeny nebo změněny a měly podstatný význam pro aktuální rozhodování.

Řízení před správním orgánem se obnoví, pokud dojde ke zrušení nebo změně rozhodnutí, které může nastat na základě nepravdivých důkazů. Další podmínkou pro obnovu řízení je, aby rozhodnutí bylo podkladem původního řízení. Neméně důležitým předpokladem jsou nové skutečnosti, které mohou odůvodňovat jiné řešení otázky.

Příčinou pro obnovu řízení je takové rozhodnutí, které bylo změněno nebo zrušeno, jedná se např. o rozhodnutí o předběžné otázce nebo změně závazného stanoviska v případě rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem. Naopak ale mezi důvody obnovy řízení nepatří změna či zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení. Správní orgán se musí předběžně zabývat relevancí důkazů, zda jsou schopny odůvodnit jiné řešení otázky, která byla rozhodována v původním řízení. Jde zde o podobnost předběžného posouzení věci v přezkumném řízení, kdy se správní orgán předběžně zabývá skutečnostmi, důkazy a posuzuje, zda mohou mít přínos pro řešení otázky odlišně od původního řízení. Pokud by tyto skutečnosti a důkazy nic nového nepřinesly, bylo by zbytečné nové řízení ve věci vést. Správní orgán může i přes nové skutečnosti a důkazy otázku vyřešit obdobně.¹⁵⁴ Obnova řízení tedy nezaručuje, že bude ve věci rozhodnuto ve prospěch účastníka, který podal návrh na obnovu řízení.

Mezi důvody obnovy řízení ve správním právu patří i § 140 odst. 7 nebo § 149 odst. 6, jelikož rozvádí důvody podle § 100 odst. 1 písm. a) a b).¹⁵⁵

Ustanovení § 140 odst. 7 nejen stanoví postup správního úřadu při rozhodování ve společném řízení a způsobu podávání odvolání a rozhodování o něm, ale zákonodárce v něm dokonce zavádí institut podmiňujícího výroku. V případě, že dojde

¹⁵² Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 414

¹⁵³ § 100 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁵⁴ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 410

¹⁵⁵ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 602

ke zrušení nebo změně rozhodnutí s podmiňujícím výrokem, jedná se o důvod pro obnovu řízení.¹⁵⁶ § 149 odstavec 6 hovoří o závazném stanovisku, které bylo podkladem pro rozhodnutí, které již nabylo právní moci. Případná změna nebo zrušení tohoto závazného stanoviska je důvodem pro obnovu řízení.¹⁵⁷

„Rozhodnutí, jímž se nařizuje (povoluje) obnova územního řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby, je rozhodnutím správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které není vyloučeno ze soudního přezkoumání.“¹⁵⁸

Oproti tomu je vyloučeno ze soudního přezkumu:

„Rozhodnutí o obnově správního řízení ve věci správního trestání ukončeného rozhodnutím o uložení sankce, přičemž původní správní rozhodnutí již bylo vykonáno, se nedotýká hmotných práv žalobce ve smyslu § 65 s. ř. s. Samotné vedení obnoveného správního řízení nepředstavuje zásah do procesních práv žalobce ve smyslu § 65 s. ř. s. Takové rozhodnutí o nařízení obnovy řízení je proto vyloučeno ze soudního přezkumu.“¹⁵⁹

Správní orgán řízení zastaví, jestliže dojde k závěru, že podání, které je označené jako žádost o obnovu řízení, ve skutečnosti podala osoba, která není právním nástupcem účastníka původního řízení. To platí i pro případ, že by žádost učinila osoba, která zcela zjevně není účastníkem původního řízení. Správní orgán tuto žádost rovnou zamítne, jestliže tato skutečnost je z žádosti přímo zpochybnitelná. Následnou povinností správního orgánu je prozkoumat, zda nejsou dány důvody pro zahájení obnovy řízení z moci úřední.¹⁶⁰

4.3.1 Důvody obnovy řízení podle daňového řádu

Daňový řád (zákon č. 280/2009 Sb.) upravuje obnovu řízení v hlavě VII, dílu 3, §117 - §120. Její důvody jsou uvedeny v § 117 odst. 1 písm. a, b, c, d. Obnova řízení se připouští jak na návrh účastníka (mimořádný opravný prostředek), tak i z moci úřední (dozorčí prostředek). Návrh na povolení se podává u správce daně, který ale nezkoumá, zda rozhodnutí vydané v daňovém řízení je v souladu se zákonem. První možností, jak dosáhnout povolení nebo nařízení obnovy řízení, jsou nové skutečnosti nebo důkazy,

¹⁵⁶ Ondruš, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha, 2005. s. 401, 405, 434

¹⁵⁷ § 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2010, č. j. 5 As 12/2009 -153, www.nssoud.cz

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2009, č. j. 8 Afs 2/2009 - 102, www.nssoud.cz

¹⁶⁰ Závěr č. 91 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010.

Ministerstvo vnitra ČR. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx> >

kteře vřak přijemce rozhodnutí nebo správce daně nemohl bez svého zavinění uplatnit již dříve. Musí se jednat o takové skutečnosti nebo důkazy, které by mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí. Podle mého názoru ze samotné právní úpravy není zcela jednoznačné o jaké nové skutečnosti a důkazy se má jednat, jelikož zákonodárce v daňovém řádu nehovoří konkrétně o dříve neznámých skutečnostech nebo důkazech, jak je tomu ve správním řádu. K této problematice se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. 8. 2006 (č. j. 2 Afs 149/2005), který stanovil, že nové skutečnosti nebo důkazy musí existovat během původního řízení a není tedy možné namítat důkazy či skutečnosti, které vznikly až po vydání původního rozhodnutí. Důkazy a skutečnosti, které by se objevily až po právní moci rozhodnutí, se považují za irelevantní. Další odchylku oproti správnímu řádu shledávám v možnosti obnovit řízení na základě skutečností a důkazů, které jsou ve prospěch, ale i v neprospěch příjemce rozhodnutí. Správní řád připouští pouze obnovu řízení na základě skutečností a důkazů, které jsou účastníkovi ku prospěchu, tudíž nemůže dojít ke zhoršení jeho postavení, což vidím jako velkou výhodu oproti daňovému řádu.¹⁶¹

Nejvyšší správní soud judikoval ve svém rozsudku 6 A 86/2002 -55 důvod, kdy se obnova řízení nepřipouští z příčiny zavinění daňovým subjektem. „*O obnovu řízení, jak vyplývá ze správního spisu, žalobce žádal s tím, že vyšly najevo nové skutečnosti, které nebyly zaviněny daňovým subjektem, jmenovitě že nyní má k dispozici potřebné účetní doklady a je schopen je předložit, a to doklady, jež k dispozici dříve neměl, neboť je zadržoval pan Mašek, s nímž žalobce uzavřel smlouvu o prodeji podniku.*

Nejvyšší správní soud uvedl, že z důvodu, že se v souzené věci jedná o nemožnost předložení podkladů, kterou však žalobce sám zapříčinil, neboť podklady na základě Smlouvy o prodeji podniku kupujícímu podle svých tvrzení sám předal a nemohl tudíž doložit skutečnosti potřebné pro řádné stanovení daňové povinnosti, čímž navíc porušil např. ustanovení § 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.¹⁶² Nelze tuto skutečnost považovat za skutečnost nebo důkaz, který nemohl bez zavinění daňového subjektu nebo správce daně uplatněn již dříve v řízení.¹⁶³

Správce daně je povinen postupovat s patřičnou odborností a profesionalitou. Pakliže by se tak nestalo a nové skutečnosti by vyšly najevo až dodatečně, nemohly by být zásadně k tíži příjemce rozhodnutí. Druhý důvod obnovy řízení podle daňového

¹⁶¹ Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha, 2011, s. 274 - 276

¹⁶² Daňový subjekt prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v přiznání, hlášení a vyúčtování nebo k jejichž průkazu byl správcem daně vyzván.

¹⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2004, č. j. 6 A 86/2002-55, www.nssoud.cz

řádu spočívá ve vadě podkladů rozhodnutí. Za vady formy jsou považovány padělané nebo pozměněné doklady a za vady obsahu se počítají nepravdivé údaje, křivé výpovědi svědka nebo nepravdivé znalecké posudky. Aby mohla být připuštěna obnova řízení, musí se jednat o doklady, které jsou základem rozhodnutí. Tyto doklady musí mít patřičný vliv a musí dostatečně odůvodňovat jiné řešení primární otázky. Správní řád vady podkladů rozhodnutí výslovně ve svém výčtu neuvádí, ale připouští obnovu řízení na základě důkazů, které se ukázaly nepravdivými. Dle mého názoru správní řád připouští širší škálu možností pro řízení o povolení nebo nařízení obnovy řízení.¹⁶⁴

Třetí důvod obnovy řízení nastává, jestliže rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Zde opět nepanuje shoda se správním právem, protože daňový řád povoluje obnovu řízení jak na návrh příjemce rozhodnutí, tak i z úřední povinnosti správce daně. Rozdíl spočívá v jednání správního orgánu, který pokud zjistí, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem, zahájí věc z moci úřední, nepřichází zde v úvahu možnost zahájení na návrh účastníka řízení. Posledním důvodem, který daňový řád uvádí, je povolení obnovy řízení, jestliže rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky. Týká se to případů, kdy správce daně posoudí otázku jinak než orgán veřejné moci, který o věci následně rozhodoval.¹⁶⁵

„Podle uvedeného ustanovení se řízení obnoví, jestliže rozhodnutí bylo učiněno na základě podvrženého nebo zfalšovaného dokladu, křivé výpovědi svědka nebo křivého znaleckého posudku nebo rozhodnutí bylo dosaženo jiným trestným činem. To to ustanovení výslovně předpokládá existenci rozsudku trestního soudu o tom, že byl spáchán trestný čin křivé výpovědi podle § 175 odst. 2 trestního zákona, což vyplývá mimo jiné i z dovětku jiný trestný čin, který zcela zřejmě doplňuje pojem křivé výpovědi o kvalifikaci trestného činu. Podle ustanovení § 28 odst. 2 daňového řádu si však správce daně nemůže učinit úsudek o předběžné otázce v tom, zda a kým byl spáchán trestný čin nebo přestupek, a proto podkladem pro jeho rozhodování musí být rozsudek trestního soudu, jímž, byly osoby vyslechnuté jako svědci uznány vinnými z trestného činu křivé výpovědi“¹⁶⁶

Nejvyšší správní soud dne 31. července 2008 dospěl k závěru, že je možné návrh na obnovu řízení podat opakovaně, jelikož to zákon o správě daní a poplatků nevyklučuje. Navíc dále ve svém rozsudku konstatoval, že v zákoně není ani stanovena

¹⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2004, č. j. 6 A 86/2002-55, www.nssoud.cz

¹⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2004, č. j. 6 A 86/2002-55, www.nssoud.cz

¹⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2007, č. j. 1 Afs 124/2006 – 59, www.nssoud.cz

lhůta, po jejímž uplynutí by byl opakovaný (druhý, třetí, atd. ...) návrh přípustný.¹⁶⁷ Tento rozsudek Nejvyššího správního soudu lze vztáhnout i na nynější platnou právní úpravu, protože daňový řád nemá ustanovení, které by zakazovalo návrh na obnovu podat opakovaně.

Daňový řád obsahuje v § 117 odst. 2 ustanovení, které nedovoluje povolit nebo nařídit a provést obnovu řízení, přestože jsou všechny náležité podmínky splněny. Výše zmíněné ustanovení tedy říká, že nalézací řízení nemůže být obnoveno z důvodů, za kterých je možné podat jednak dodatečné přiznání, jednak dodatečné vyúčtování.¹⁶⁸ Daňový subjekt má tedy povinnost dodatečné přiznání či vyúčtování podat pokaždé, zjistí-li že daň nebyla správně stanovena. Toto ustanovení je možné chápat více způsoby. Jednak lze dovodit, že se nevztahuje na správce daně, protože toto daňové tvrzení může podat pouze daňový subjekt. Z čehož logicky vyplývá možnost správce daně řízení obnovit. Jednak lze ustanovení chápat ve smyslu, že je důležité pouze to, že důvody existují a je tedy irelevantní, kdo na tyto důvody pro podání dodatečného přiznání nebo vyúčtování přišel. V takovém případě správce daně nemůže řízení obnovit, pouze je jeho povinností vydat výzvu k dodatečnému tvrzení.¹⁶⁹

4.4 Subjektivní a objektivní lhůta

Lhůtu pro podání žádosti o obnovu řízení dělíme na subjektivní a objektivní. Kratší se počítá ode dne, kdy se účastník řízení o důvodu obnovy dozvěděl a její délka je stanovena na 3 měsíce. Druhá lhůta skončí 3 roky po právní moci rozhodnutí. Při uplynutí objektivní lhůty zaniká i subjektivní a právo účastníka se prekluduje. Prekluzí chápeme neuplatnění práva ve stanovené době a zánik i samotné naturální obligace, což je jeden z rozdílů oproti běžnému promlčení. Prekluze se uplatní všude tam, kde to zákon výslovně stanoví. Žádost o obnovu řízení může být podána u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval. Věcně příslušným správním orgánem k rozhodnutí o povolení (nařízení) obnovy je pouze ten, který rozhodoval v posledním stupni. Nárok na obnovu řízení nemá účastník, který mohl důvod obnovy uplatnit řádným opravným prostředkem – odvoláním. Pro zachování lhůty není rozhodující, jestli bude žádost doručena prvostupňovému správnímu orgánu nebo odvolacímu správnímu orgánu, jelikož jsou všechny věcně a místně příslušné k jejímu přijetí. Žádost se potom případně postoupí správnímu orgánu, který rozhodoval

¹⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2008, č. j. 2 Ans 6/2007- 101, www.nssoud.cz

¹⁶⁸ § 117 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb.

¹⁶⁹ Kobič, J., Kohoutková, A. *Daňový řád: s komentářem*. Olomouc, 2010, s. 537 - 538

v posledním stupni. Během objektivní lhůty může správní orgán, který rozhodoval v posledním stupni, nařídit obnovu řízení z úřední moci, pokud je splněn alespoň jeden z důvodů obnovy řízení a jestliže je na novém řízení veřejný zájem.¹⁷⁰ Proti rozhodnutí o povolení obnovy se lze odvolat, jelikož se jedná o rozhodnutí v I. stupni. Za předpokladu, že správní orgán zamítne žádost o povolení obnovy řízení, může účastník využít možnosti přezkoumání soudem ve správním soudnictví.¹⁷¹

Při nařízení obnovy ex offo musí platit, že skutečnosti, které mají být důvodem obnovy řízení, musí nabízet jiné řešení původního jednání. Rozhodnutí o obnově musí být vydáno do tří let od právní moci rozhodnutí, jinak správní orgán musí řízení zastavit pro odpadnutí důvodu řízení. Zde vidíme odlišnost oproti obnově na žádost účastníka, jelikož postačí, aby žádost byla pouze podána v tříleté lhůtě kterémukoliv správnímu orgánu, který ve věci rozhodoval, zatímco u žádosti ex offo je zapotřebí, aby se rovnou v 3 leté lhůtě rozhodlo o povolení či nařízení obnovy řízení. Podnět k zahájení může být dán z několika zdrojů. Správní orgán jej může získat z vlastní činnosti nebo podnět může přijít od jiného správního orgánu či od jakékoliv jiné osoby.¹⁷²

4.4.1 Subjektivní a objektivní lhůta podle daňového řádu

Pokud bychom porovnávali správní úpravu s daňovým řádem, dojdeme k závěru, že návrh na povolení obnovy řízení musí být podán u správce daně, který ve věci rozhodl v prvním stupni (nelze tedy podat u kteréhokoliv správce daně, který ve věci rozhodoval). Další rozdíl spočívá v rozdílné subjektivní lhůtě, kterou daňový řád stanovil na 6 měsíců. Tato dvojnásobná lhůta oproti správnímu řádu, dle mého názoru, zajišťuje lepší a uváženější využití právních institutů příjemce rozhodnutí. Domnívám se, že tři měsíce nepostačují pro kvalitní zvážení situace účastníkem řízení a mělo by se uvažovat o navýšení subjektivní lhůty alespoň na čtyři měsíce.

Objektivní lhůta činí 3 roky, počínaje právní mocí konečného rozhodnutí. Dalšími důležitými lhůtami ve finančním právu jsou: lhůta pro stanovení daně a lhůta pro placení daně.¹⁷³

Daňový řád umožňuje postup, kdy o věci rozhodla v posledním stupni úřední osoba, stojící v čele ústředního správního orgánu. Úřední osoba může obnovu řízení povolit, nařídit nebo zamítnout na základě návrhu jí ustavené komise. Počíná se zde

¹⁷⁰ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 411

¹⁷¹ Horzinková, E., Novotný, V. *Správní právo procesní*. Praha, 2006, s. 203

¹⁷² Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 602-603

¹⁷³ Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha, 2011, s. 279

obdobně jako u rozkladu. Pokud se v posledním stupni podle rozkladu postupovalo, složení komise při obnově řízení musí být zcela jiné, jinak by se mohlo jednat o podjatost jejích členů.¹⁷⁴

4.5 Obnova řízení z moci úřední

Povinností správního orgánu podle § 42 správního řádu je přijímání podnětů tak, aby mohlo být správní řízení zahájeno z moci úřední. Novinkou je, že správní řád zakládá povinnost správnímu orgánu, aby informoval podatele ve lhůtě 30 dní, jestli řízení zahájil z moci úřední anebo pro zahájení neshledal patřičné důvody. Jestliže dojde k postoupení podání, správní orgán o tom musí podatele také informovat. To ale neplatí, pokud postupuje vůči tomu, kdo podal podnět. Překážkou není podání, které učinila osoba anonymně.¹⁷⁵

Správní orgán z moci úřední rozhodne o povolení obnovy, jestliže rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem, který spáchal např. účastník řízení nebo úřední osoba při výkonu funkce. Nejčastějším trestným činem v této oblasti je úplatkářství. Správní orgán rozhodne ex offio a není zde možné povolit obnovu řízení na žádost účastníka. Obnova řízení je zde spíše dozorčím prostředkem. Třiletá lhůta pro povolení obnovy řízení začíná běžet následující den po právní moci rozsudku. O jejím nařízení rozhoduje rovněž správní orgán, který rozhodoval v posledním stupni.¹⁷⁶

Daňový řád zákon č. 280/2009 Sb. umožňuje obnovu řízení, pokud bylo rozhodnutí dosaženo trestným činem jak z moci úřední, tak i na návrh příjemce rozhodnutí.

Judikát Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 16/2004-73 říká, že pouhé podezření, že byl trestný čin spáchán, nepostačuje a není tedy důvodem pro povolení nebo nařízení obnovy řízení.

„ Podle soudu má správní orgán obnovu podle ustanovení § 62 odst. 1 písm. e) správního řádu povolit pouze tehdy, bylo-li vydání rozhodnutí dosaženo trestným činem. Obnovu řízení lze tedy povolit tehdy, byla-li konkrétní osoba odsouzena za trestný čin, takové rozhodnutí je pravomocné a vydání původního rozhodnutí mělo souvislost s takovým trestným činem. Dříve obnovu řízení povolit nelze. Podle soudu proto nepřichází v úvahu konstrukce, která by umožňovala obnovu řízení povolit již poté,

¹⁷⁴ Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha, 2011, s. 278

¹⁷⁵ Ondruš, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha, 2005. s. 163 - 166

¹⁷⁶ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 412-413

co byla podána obžaloba k trestnímu soudu a pak řízení přerušit a vyčkávat do doby skončení trestní věci, a to i s ohledem na zásadu presumpce neviny.“¹⁷⁷

4.5.1 Obnova řízení z moci úřední podle daňového řádu

Daňový řád připouští obnovu řízení z moci úřední ze zcela stejných důvodů, jakož je tomu u obnovy řízení na návrh příjemce daňového rozhodnutí. Mezi důvody nařízení nebo povolení obnovy patří nové skutečnosti nebo důkazy, které příjemce nebo správce daně nemohly bez svého zavinění uplatnit v původním řízení. Přitom tato fakta musí mít zásadní vliv na výrok původního rozhodnutí (písm. a). Pravomocné rozhodnutí se obnoví, jestliže bylo zjištěno, že bylo učiněno na podkladě padělaných, pozměněných dokladů nebo dokladů, které uvádějí nepravdivé údaje atd.... (písm. b). Pod písmenem c) odst. 1 § 117 daňového řádu se jako další důvod obnovy řízení nachází rozhodnutí, které bylo dosaženo trestným činem. Posledním bodem a zároveň i posledním důvodem obnovy řízení je závislost rozhodnutí na předběžné otázce.¹⁷⁸

4.6 Dobrá víra – bona fides, odkladný účinek

Pro obnovu řízení platí ustanovení § 94 odst. 4, 5, které se týká přezkumného řízení. V odstavci 4 se hovoří o tom, že správní orgán musí usnesením zastavit řízení, jestliže po zahájení dojde k úsudku, že rozhodnutí bylo v rozporu s právním předpisem. Dále musí zhodnotit, zda újma, která by vznikla změnou nebo zrušením některému účastníkovi, který nabyl práva v dobré víře („*Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu*“)¹⁷⁹, je ve zjevném nepoměru k újmě, která by vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.¹⁸⁰

Do následujícího ustanovení zákonodárce opětovně vtěluje zásadu dobré víry (bona fides), která je již zmíněna v odstavci 4. Rozdíl oproti zmíněnému ustanovení spočívá v povinnosti zohlednění zásady dobré víry během vlastního rozhodování, nikoli v povinnosti ji sledovat během řízení. Odkladný účinek se žádosti o obnovu řízení přiznává z úřední povinnosti, jestliže hrozí vážná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Za takovou škodu může být považován např. závažný dopad na veřejné mínění nebo negativní dopad na zájmy obyvatelstva. O odložení vykonatelnosti se rozhoduje

¹⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2004, č. j. 3 As 16/2004-73, www.nssoud.cz

¹⁷⁸ § 117 odst. 1 písm. a), b), c), d) zákona č. 280/2009 Sb.

¹⁷⁹ § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁸⁰ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 392

usnesením a oznamuje se dotčené osobě. Při obnově řízení se rozhoduje rozhodnutím, u kterého nastává odkladný účinek, ledaže napadené rozhodnutí nebylo vykonáno. Avšak správní orgán má právo odkladný účinek vyloučit, pokud to vyžaduje naléhavý zájem, hrozí vážná újma účastníkovi řízení nebo pokud účastník řízení o vyloučení odkladného účinku požádá. Ale nesmí vzniknout jeho iniciativou újma jinému účastníkovi, popřípadě to nesmí být v rozporu s veřejným zájmem. Pokud dojde k zamítnutí žádosti o obnovu řízení, oznamuje se tato skutečnost pouze žadateli. Ostatní účastníci se nevyrozumívají. Z tohoto důvodu může odvolání podat pouze žadatel.¹⁸¹

4.6.1 Zásady daňového řízení

Zákon č. 280/2009 Sb. (daňový řád) opětovně nezdůrazňuje v jednotlivých ustanoveních o opravných a dozorčích prostředcích své zásady, jak je tomu na určitých místech správního řádu např. § 94 odst. 5. Daňový řád má zásady komplexně upraveny v úvodních ustanoveních, obdobně jako jsou mimo jiné upraveny i v počátečních ustanoveních správního řádu. Mezi základní zásady, které upravují daňové řízení, patří: zásada zákonnosti, rychlosti, hospodárnosti, spolupráce, projednací, přiměřenosti, zásada rovnosti daňových subjektů, zásada volného hodnocení důkazů a zásada poskytnutí poučení daňovým subjektům.¹⁸²

Základní daňové zásady nejsou zcela shodné s těmi správními, ale velmi se podobají. Základními zásadami správního práva jsou: zásada zákonnosti, zákazu zneužití pravomoci, zásada ochrany práv nabytých v dobré víře, zásada proporcionality, ochrany veřejného zájmu, zásada nestranného postupu, rovného přístupu, ochrany legitimního očekávání, zásada materiální pravdy, služby veřejnosti, poučovací, zásada smírného řešení sporů, zásada hospodárnosti, rychlosti, rovnosti a dobré správy.¹⁸³

4.7 Obnovené řízení

„Obnovené řízení ve věci provádí ten správní orgán, který rozhodoval v prvním stupni. Odvolací orgán je příslušný provést nové řízení jen tehdy, pokud se důvod obnovy řízení týká pouze jeho rozhodnutí.“¹⁸⁴

Při obnově se postupuje shodně jako v nalézacím řízení. Správní orgán, který provádí obnovené řízení, není vázán jiným právním názorem za předpokladu, že vyšly najevo nové důkazy nebo skutečnosti, pokud tomu tak není, musí se řídit právním

¹⁸¹ Ondruš, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha, 2005. s. 299

¹⁸² Část první, hlava II (základní zásady správy daní) zákona č. 280/2009 Sb.

¹⁸³ Část první, hlava II (základní zásady činnosti správních orgánů) zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁸⁴ Horzinková, E., Novotný, V. *Správní právo procesní*. Praha, 2006, s. 203

názorem odvolacího správního orgánu. Nové rozhodnutí je prvoinstančním správním rozhodnutím a proti takovému lze podat odvolání podle pravidel pro odvolací řízení. Důležitým faktem je, aby správní orgán určil, od kdy je nové rozhodnutí právně účinné, jelikož právní mocí se automaticky ruší rozhodnutí v původním řízení. Účastníci musí být o této skutečnosti písemně poučeni.¹⁸⁵ Správní orgán má možnost použít podklady z původního nebo odvolacího řízení, pokud to nevyklučuje důvod nového řízení. Dále má povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře.¹⁸⁶

4.7.1 Obnovené řízení podle daňového řádu

Obnovené řízení (*iudicium rescissorium*) podle daňového řádu vede správce daně, který rozhodoval v prvním stupni. Pokud byla obnova řízení připuštěna z důvodu, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem, vede řízení správce daně, v jehož průběhu řízení se trestný čin stal. Počátek obnoveného řízení je určen vydáním rozhodnutí o povolení či nařízení obnovy řízení. U zahájení obnoveného řízení na návrh daňového subjektu platí zásada zákaz změny k horšímu (zákaz *reformationis in peius*), což neplatí u zahájení z moci úřední. Základní zásady ukládají správci daně chránit nabytá práva v dobré víře. Pokud tedy v řízení, které je zahájeno ex offo, vyšly najevo nepříznivé skutečnosti pro daňový subjekt, nesmí být v řízení použity. Původní řízení, oproti povolení nebo nařízení obnovy řízení, nemá odkladný účinek. Výjimkou je pouze § 170 (zástavní právo) a § 173 (zajištění daně ručením nebo bankovní zárukou). Stejně jako ve správním právu se novým rozhodnutím ve věci původní rozhodnutí ruší a je možné proti němu podat odvolání.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Horzinková, E., Novotný, V. *Správní právo procesní*. Praha, 2006, s. 203

¹⁸⁶ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň, 2008, s. 293

¹⁸⁷ Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha, 2011, s. 279-281

5 Nové řízení a rozhodnutí

5.1 Obecné pojetí

Nové rozhodnutí je upraveno v hlavě X, v § 101 a § 102 správního řádu. Změnění, zrušení nebo nahrazení pravomocného rozhodnutí novým rozhodnutím je poměrně opakovaným jevem ve správním právu. Není ale vždy možné aplikovat klasické procesní nástroje (odvolání, obnova řízení, přezkumné řízení atd....). Jejich případné uplatnění by vyvolávalo spíše přítěžující okolnosti. Za určitých podmínek si zákon pomáhá např. klausulí *rebus sic stantibus*¹⁸⁸. Vyskytují se i případy, kdy je zapotřebí využít jiného postupu, a právě pro tyto situace je tu nové řízení a rozhodnutí. Tento institut se vyznačuje rychlostí a řízení je do značné míry zjednodušeno. Řízení je možné zahájit na žádost účastníka a to dokonce i tehdy, když původní řízení žádostí účastníka zahájeno nebylo, ale bylo zahájeno *ex offio*. Tento princip platí i obráceně. Jestliže tedy bylo původní řízení zahájeno na návrh účastníka, je možné nové řízení zahájit z moci úřední. Správní orgán je oprávněn v novém řízení použít všechny podklady, týkající se původního řízení. Proběhlo-li odvolací řízení, správní orgán může využít i těchto materiálů. V novém řízení, stejně jako v kterémkoli jiném, je zapotřebí mít na zřeteli práva, která účastník nabyt v dobré víře. Nové pravomocné rozhodnutí, až na výjimky, původní rozhodnutí neruší. Důležitý je jeho význam, který vyvolává následky, jež odporují právním účinkům původního rozhodnutí.¹⁸⁹

Nové řízení a nové rozhodnutí se po obsahové stránce neřadí mezi opravné prostředky. Nedochozí k nápravě pochybení, která vznikla v rámci původního rozhodnutí. Jeho smyslem je nové zhodnocení již pravomocného rozhodnutí ve věci, která se posuzuje z pohledu původních nebo nových předpokladů. Systematicky tento institut správní řád zařadil k obnově řízení. Nové řízení a nové rozhodnutí mají s obnovou řízení některé shodné rysy, které nalezneme v § 102 správního řádu pod názvem společné ustanovení.¹⁹⁰

5.2 Důvody nového řízení a rozhodnutí

Důvody nového řízení a nového rozhodnutí jsou zákonem taxativně stanoveny v § 101 správního řádu. Tento úplný a vyčerpávající výčet zapříčiňuje prolomení jedné

¹⁸⁸ za předpokladu, že věci zůstanou, jak jsou

¹⁸⁹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha, 2009, s. 492 - 493

¹⁹⁰ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 609

ze zásad správního práva, kterou je *ne bis in idem*¹⁹¹. Tato zásada je výrazem materiální právní moci rozhodnutí. Nové řízení a rozhodnutí není omezováno žádnými lhůtami, tudíž se zde neuplatní ani objektivní, ani subjektivní lhůta. Tímto rozhodnutím se původní rozhodnutí neruší. Nové řízení a nové rozhodnutí je možné uskutečnit z několika důvodů.

1. Vyžaduje-li to postup, který je upravený v § 41 odst. 6 větě druhé. Ustanovení se týká situace, kdy správní orgán promine zmeškaný úkon. A následně doplní řízení ve smyslu úkonu, jehož zmeškání prominul. Během doplnění může, ale nemusí, vyhledat rozhodné skutečnosti, které by odůvodňovaly uskutečnění nového řízení a rozhodnutí. Správní orgán posoudí nové skutečnosti vůči původním a vydá nové rozhodnutí. Není podmínkou, že se musí nové rozhodnutí odlišovat od původního, avšak může.
2. Bude uspokojena žádost, která byla dříve pravomocně zamítnuta. Tento důvod prolamuje princip *rei iudicatae*. Aby bylo možné žádosti vyhovět, je zapotřebí, aby se změnila skutková, eventuálně právní okolnosti, na jejichž základě došlo k zamítnutí žádosti. Je zapotřebí, aby nové okolnosti dostatečně odůvodňovaly jiné řešení otázky. Nové řízení může být též zahájeno *ex offio*.¹⁹²

Nejvyšší správní soud 30. října 2008 ve svém rozsudku 6 As 12/2008 – 73 konstatoval, že negativní rozhodnutí o opravě údajů v katastrálním operátu nepředstavuje *rei iudicatae*. Katastrální zákon č. 344/1992 Sb. upravuje opravu chyb v katastrálním operátu v § 8. Katastrální úřad opraví nesrovnalosti na základě písemného návrhu vlastníka, jiné oprávněné osoby nebo i bez návrhu. Sdělení o opravě či o tom, že oprava nebude provedena, jelikož nebyla shledána chybovost údajů, se doručuje vlastníkovi nebo jiné oprávněné osobě. A právě toto negativní rozhodnutí nepovažuje Nejvyšší správní soud za věc rozhodnutou ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu. Ba naopak upozorňuje na ustanovení § 101 písm. b) správního řádu, které jak je výše zmíněno, předvídá nové řízení a nové rozhodnutí. A to právě

¹⁹¹ ne dvakrát ve stejné věci

¹⁹² Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 414 - 415

za těch okolností, kdy se návrhu vyhoví, jelikož byl pravomocně zamítnut.¹⁹³

3. Vyskytnutí se vážných důvodů. Nové rozhodnutí posléze stanoví či změní dobu splatnosti či účinnost rozhodnutí. Správní orgán může dále stanovit nebo změnit lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolit plnění po splátkách nebo po částech. Tento důvod se snaží změnit negativní následky původního rozhodnutí, které z toho plynou účastníkovi řízení. Zákon umožňuje například zkrátit dobu splatnosti. Vážnými důvody jsou pouze ty, které vyvolávají změnu okolností u účastníka nebo předmětu. Nikdy se nemůže jednat o změnu právního stavu.¹⁹⁴

Městský soud v Praze konstatoval ve svém rozsudku ze dne 13. února 2007, že § 101 písm. c) správního řádu slouží především k odstranění tvrdosti původního rozhodnutí. Městský soud se v tomto konkrétním rozsudku zabýval rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, který stanovil žalobci novou dobu k vycestování z České republiky. Toto ustanovení bezprostředně souvisí s § 68 odst. 2 správního řádu, jenž upravuje výrokovou část. Novým rozhodnutím o změně lhůty k vycestování nelze měnit obsah výrokové části, kterým kromě jiného byla stanovena doba, po kterou nelze pobývat na území České republiky. „*Výroky původního rozhodnutí, proti nimž měl žalobce právo podat odvolání ve správním řízení i žalobu ve správním soudnictví, nabyly právní moci a vydáním nového rozhodnutí o změně lhůty k vycestování nejsou dotčeny.*“¹⁹⁵

4. Došlo k derogaci rozhodnutí ve věci. Podle zvláštního zákona rozhodnutí zrušil jiný orgán veřejné moci. Nejčastěji se setkáme se zrušením rozhodnutí v rámci správního soudnictví nebo v řízení před Ústavním soudem, pokud byla podána ústavní stížnost.¹⁹⁶ Ústavní soud pro přijetí ústavní stížnosti vyžaduje po stěžovateli, aby vyčerpал všechny procesní prostředky, které mu zákon nabízí k ochraně jeho práva. Avšak existují i výjimky, kdy splnění této podmínky není zapotřebí. Například se jedná

¹⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2008, č. j. 6 As 12/2008 -73, www.nssoud.cz

¹⁹⁴ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 415

¹⁹⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. února 2007, č. j. 11 Ca 294/2006 - 30

¹⁹⁶ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 415

o situaci, kdy v řízení o opravném prostředku, který je podle zákona nutné vyčerpat, vznikají značné průtahy, které jsou schopny stěžovateli způsobit neodvratitelnou újmu. Za předpokladu, že Ústavní soud vyhová takové ústavní stížnosti, dojde ke zrušení napadeného rozhodnutí, které vydal správní orgán a postupovalo by se podle § 101 písm. d) správního řádu.¹⁹⁷

5. Zvláštní zákon tak stanoví. Spadá sem i clausula rebus sic stantibus, která se převážně uplatňuje v právu sociálního zabezpečení.¹⁹⁸

Nejvyšší správní soud 26. 10. 2004 ve svém rozsudku č. j. 6 Ans 1/2003 - 101 konstatoval, že rozhodnutí, jímž se vyřazuje uchazeč z evidence o zaměstnání, není deklaratorním právním aktem, nýbrž konstitutivním. Věcně a místně příslušný správní úřad může rozhodnout jen tehdy, když tak stanoví zákon a správní rozhodnutí bude vydáno v zákonných mezích. Nestačí, aby správní orgán měl věcnou a místní příslušnost, ale je zapotřebí, aby byl nadán i pravomocí. Pouze za splnění všech zákonných podmínek jsou dodrženy ústavně garantovaná základní práva a svobody, která se nachází v Ústavě i v Listině. Jestliže nebudou splněny všechny předpoklady, není možné konstitutivní právní akt vydat. „*Nepamatuje-li zákonná úprava na potřebu vydat nové rozhodnutí při změně okolností (rozhodování cum clausula rebus sic stantibus), nelze takový nedostatek obejít výkladem práva*“¹⁹⁹

Institut nového rozhodnutí není zakotven pouze ve správním řádu, ale zná jej celá řada zvláštních zákonů. Patří sem např. stavební zákon, zákon o ochraně ovzduší, zákon o vodách, zákon o podnikání na kapitálovém trhu a další. Naopak mezi zákony, které nové rozhodnutí znají, nepatří např. daňový řád.²⁰⁰

5.3 Společné ustanovení nového rozhodnutí a obnovy řízení

Věcně příslušný správní orgán provede nové řízení, jestliže bylo rozhodnuto o obnově řízení²⁰¹ anebo o novém řízení podle § 101. Příslušným orgánem je ten, který rozhodoval v původním řízení v prvním stupni anebo jím je odvolací orgán. Za předpokladu, že řízení bylo obnoveno výhradně z odvolacích důvodů, je příslušným

¹⁹⁷ Vedral, J. *Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd.* Praha, 2012, s.881 - 882

¹⁹⁸ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář.* 3. vyd. Praha, 2011, s. 416

¹⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 - 101, www.nssoud.cz

²⁰⁰ Vedral, J. *Správní řád – Komentář.* Praha, 2006, s. 609 - 610

²⁰¹ iudicium rescissorium

k projednání odvolací správní orgán. V ostatních případech bude rozhodovat původní prvoinstanční správní orgán.²⁰²

Příslušný odvolací orgán k novému projednání řízení nemusel v původním řízení rozhodovat pouze o odvolání, ale mohl se zabývat i jiným opravným prostředkem, který se nazývá rozklad. Rozhodování odvolacího orgánu je vyloučeno v případě, že jde o řízení podle § 101.²⁰³

5.3.1 Účastníci

Účastníci nového řízení se nemusejí nutně shodovat s účastníky původního řízení. Rozhodujícím faktorem je právní stav a stav skutkových okolností v době, kdy probíhá nové řízení.²⁰⁴ Touto skutečností se nové řízení liší od přezkumného řízení. V rámci přezkumného řízení zákon výslovně uvádí, že účastníci jsou ti, kteří se účastnili původního řízení.²⁰⁵

5.3.2 Způsoby zahájení

Nové řízení lze zahájit jednak na žádost účastníka, jednak z moci úřední správním orgánem. Tomuto zahájení nebrání ani fakt, že by původní řízení bylo započato z moci úřední a k zahájení nového řízení by byla podána žádost účastníka. Tento princip platí i naopak. Zahájení řízení je tímto do značné míry zjednodušeno a slouží i k větší ochraně veřejného zájmu. Kterýkoli z účastníků původního řízení je oprávněn podat žádost k zahájení nového řízení. Okruh osob, které mohou podat žádost, správní řád ještě rozšiřuje o právní nástupce účastníků původního řízení, jestliže tímto rozhodnutím mohli být dotčeni.²⁰⁶

Nové řízení může správní orgán usnesením zastavit, jestliže zjistí, že v podané žádosti účastník neuvedl důvody, které by dostatečně odůvodňovaly zahájení nového řízení. Doručením žádosti věcně a místně příslušnému správnímu orgánu se řízení zahájí. Podání podnětu je možné učinit více způsoby. Žádost může být doručena písemně nebo může být učiněna ústně do protokolu. Další možností je její podání elektronicky včetně zaručeného elektronického podpisu. Protože se správní řízení zahájí doručením žádosti věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, pak není zcela přesné, aby správní orgán zastavil řízení, jestliže důvody v žádosti zcela

²⁰² Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 417 - 418

²⁰³ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 616 - 617

²⁰⁴ § 102 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

²⁰⁵ § 95 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb.

²⁰⁶ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 418

neodůvodňovaly zahájení řízení, jelikož samotné řízení již bylo zahájeno dnem dojití žádosti. Správnější formulací tedy je, aby důvody v žádosti neodůvodňovaly vydání nového rozhodnutí. Správní orgán nemůže přijmout za svůj názor pouze skutečnosti, které účastník uvedl v žádost, ale musí postupovat tak, aby zjistil skutečný stav věci, o kterém nebudou důvodné pochyby. Z čehož vyplývá, že i pro řízení, které bylo zahájeno na žádost, je důležitá aktivní činnost správního orgánu. Jestliže správní orgán dospěje k názoru, že v tomto případě nejsou důvody pro zahájení nového řízení a vydání nového rozhodnutí, usnesením vyrozumí žadatele a osoby, vůči kterým již učinil úkon. Osoby, takto vyrozuměné, mají právo proti usnesení podat řádný opravný prostředek. Povinností správního orgánu je v usnesení uvést řádné odůvodnění. Podíváme-li se na zahájení nového řízení z moci úřední, dojdeme ke stejnému závěru, jaký je konstatován u zahájení řízení na žádost. Zjistí-li správní orgán, že nejsou důvody, které by ospravedlňovaly zahájení nového řízení, zastaví takové řízení usnesením a konstatuje, že odpadl důvod jeho zahájení respektive vydání nového rozhodnutí ve věci. Usnesení o zastavení řízení se poté jen poznamená do spisu.²⁰⁷

5.3.3 Účinky nového řízení

V novém řízení, bez ohledu na to, jestli bylo zahájeno z moci úřední, anebo na žádost účastníka, lze s účinky pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí. Pozastavení je možné již od zahájení anebo dokonce i v průběhu nového řízení. Účinky je možné vyvolat na žádost účastníka nebo z vlastního podnětu správního orgánu. Stane-li se tak na žádost, postupuje se dále podle § 95 odst. 4 a 5.²⁰⁸ Toto ustanovení upravuje přezkumné řízení. Odstavec 4 hovoří o účastnících řízení, kterými jsou ti, kteří byli účastníky původního řízení. Odstavec 5 upravuje pozastavení vykonatelnosti nebo jiných právních účinků za předpokladu, že by hrozila vážná újma některému z účastníků anebo by byl ohrožen veřejný zájem.²⁰⁹

Odkaz na § 95 odst. 4 a 5 je do tohoto ustanovení zakomponován, jelikož účastníci nového řízení jsou posuzováni podle právního stavu a skutkových okolností, které tu jsou v době nového řízení a rozhodnutí. Tento odkaz je zde proto, aby některý z účastníků nebyl opomenut.²¹⁰ Všichni účastníci musí mít právo vyjádřit

²⁰⁷ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 618 - 619

²⁰⁸ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 419

²⁰⁹ § 95 odst. 4, 5 zákona č. 500/2004 Sb.

²¹⁰ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 620

se k podkladům rozhodnutí, to neplatí, jedná-li se o žadatele, kterému bylo v plném rozsahu vyhověno.²¹¹

Usnesením se rozhoduje o pozastavení vykonatelnosti a jiných právních účinků v případě, že se jedná na žádost účastníka nového řízení. Jestliže se tak děje z podnětu správního orgánu, nejedná se již o usnesení, ale o jiný úkon správního orgánu, k čemuž došel na základě gramatického výkladu JUDr. Vedral. Zároveň ale dodává, že nerozhodování usnesením o pozastavení vykonatelnosti a jiných právních účinků by bylo proti samotnému účelu správního řádu. Jinak by totiž dotčení účastníci nového řízení neměli možnost se k věci vyjádřit a podat opravný prostředek. Jedním z následků je např. přerušování exekuce.²¹²

Nové řízení je považováno za navazující část původního správního řízení. Z toho vyplývá, že správní orgán má možnost v novém řízení použít podklady z původního rozhodnutí. Jestliže to umožňují důvody nového řízení, mohou být upotřebeny i podklady pro rozhodnutí o odvolání. Tyto podklady jsou poté hodnoceny komplexně a ve vzájemné souvislosti. Příslušným správním orgánem, který provádí nové řízení, je ten, který rozhodoval v prvním stupni původního řízení. Správní orgán je povinen řídit se právním názorem odvolacího správního orgánu. Existují ale i výjimky z tohoto ustanovení, které upravují možnost, kdy se správní orgán nemusí řídit právním názorem odvolacího správního orgánu. Je to za předpokladu, že dojde po právní moci odvolacího rozhodnutí ke změně skutkových okolností nebo ke změně právního stavu. V takovém případě se názor odvolacího správního orgánu stává bezpředmětným a správní orgán, který provádí nové řízení, není tímto úsudkem vázán.²¹³

Ačkoliv jsou základní zásady činnosti správních orgánů upraveny v úvodních ustanoveních správního řádu, zákonodárce zřejmě cítil potřebu zásadu šetření práv nabytých v dobré víře znovu zvýraznit u nového řízení.

Zdůraznění této zásady se ve správním řádu neobjevuje jen u nového řízení, ale i v dalších částech tohoto zákona. Zejména ji nacházíme v části, která je věnována mimořádným opravným prostředkům. Ochrana dobré víry má podstatný význam hlavně v případě, kdy dojde ze zákona ke zrušení původního rozhodnutí a k zániku jeho

²¹¹ § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.

²¹² Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 620 - 621

²¹³ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 419

účinků. Důležitost této zásady pak nacházíme především v části, kdy se správní orgán rozhoduje, jestli nové rozhodnutí má nebo nemá vydat.²¹⁴

Jestliže společná ustanovení upravující nové řízení a nové rozhodnutí nestanoví ve svých ustanoveních jinak, bude se nové řízení řídit podle platných předpisů, které upravují prvostupňové řízení.²¹⁵

Novým rozhodnutím se v zákonem stanovených případech ruší původní rozhodnutí. Což znamená, že v případě nařízení nebo povolení obnovy řízení se původní rozhodnutí nezruší, k derogaci dojde až vydáním nového. Toto ustanovení platí krom § 100 i pro § 101 písm. a). Účastníci řízení musí být o tomto důsledku poučeni. Poučení navíc musí být vyhotoveno písemně v rozhodnutí. Správní orgán, v případě určování účinků nového rozhodnutí, postupuje podle ustanovení § 99, který upravuje účinky rozhodnutí v přezkumném řízení.²¹⁶ Jednak účinky, které mohou nastat zpětně od právní moci rozhodnutí nebo předběžné vykonatelnosti původního rozhodnutí, označujeme jako *ex tunc*. Jednak účinky, které nastanou od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti nového rozhodnutí, označované jako *ex nunc*.²¹⁷ Jestliže rozhodnutí bude vydáno na základě § 101 písm. b) – e), neuplatní se výše zmíněný postup, ba naopak původní rozhodnutí nebude zrušeno a formálně bude dále existovat. Nové rozhodnutí zde bude bránit vykonatelnosti původního rozhodnutí i případně jiným právním účinkům. Jestliže obsah nového rozhodnutí nám nenapovídá nic o jeho účincích, musí správní orgán sám určit ve výroku nového rozhodnutí vliv na vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí. Správní orgán určí účinky z důvodu, aby nevznikaly pochybnosti.²¹⁸

²¹⁴ Vedral, J. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2006, s. 622

²¹⁵ § 102 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb.

²¹⁶ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 420

²¹⁷ § 99 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

²¹⁸ Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha, 2011, s. 420

6 Mimořádné opravné a dozorčí prostředky podle zvláštních právních předpisů

6.1 Podle zákona č. 361/2003 Sb.

6.1.1 Obnova řízení

Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů upravuje obnovu řízení v § 192. Obnova řízení je mimořádný opravný prostředek, kterým lze zasáhnout do rozhodnutí, které již nabylo právní moci.

Na žádost účastníka se řízení obnoví za předpokladu, že rozhodnutí nabylo právní moci a vyšly najevo dodatečně okolnosti, které odůvodňují vynesení nového výrazně příznivějšího rozhodnutí. Současně musí být splněna podmínka, že účastník nemohl tyto nové skutečnosti uplatnit bez svého zavinění. Dalším důvodem, pro který se řízení obnoví, je rozhodnutí, které záviselo na posouzení předběžné otázky, a o kterém příslušný orgán rozhodnul jinak. Poslední možnost, pro kterou je možné řízení obnovit, uvádí zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů pod písmenem c). Na žádost účastníka se řízení obnoví, jestliže se rozhodnutí opírá o důkaz, o kterém vyšlo najevo, že je nepravdivý. Samotný nepravdivý důkaz sám o sobě nezpůsobí obnovu řízení, avšak pokud by byl takové intenzity, že by ovlivnil obsah rozhodnutí, řízení se obnoví.²¹⁹

Účastník je oprávněn podat žádost o obnovu řízení do 90 dnů ode dne, kdy se o některém z výše zmíněných důvodů dozvěděl. Subjektivní lhůta tedy činí 90 dní. Oproti tomu v obnově řízení, podle správního řádu, má účastník subjektivní lhůtu stanovenou v měsících, které jsou 3. Správní řád tedy nabízí lhůtu v rozmezí od 89 do 92 dní v závislosti na okamžiku, kdy se účastník o důvodu obnovy dozvěděl. Nejpozději musí účastník řízení podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů žádost o obnovu řízení podat do 4 let ode dne, kdy rozhodnutí nabylo právní moci. I zde se lhůta liší. Správní řád stanovuje délku objektivní lhůty na 3 roky.²²⁰

Jestliže bude řízení obnoveno, nové řízení ve věci bude příslušný provést ten služební funkcionář, který napadené rozhodnutí vydal. Nové řízení je pouze fakultativní částí, která závisí na první obligatorní části, ve které se rozhoduje, jestli

²¹⁹ § 192 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb.

²²⁰ § 192 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb.

se řízení obnoví nebo neobnoví. Obnovu řízení, podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, je možné zahájit pouze na žádost účastníka řízení, nepřichází tedy v úvahu její nařízení z moci úřední, což je další rozdíl oproti správnímu řádu. Původní rozhodnutí se nezruší tím, že se řízení obnoví, ale k jeho zrušení dojde až vydáním nového rozhodnutí. Nové rozhodnutí je rozhodnutím prvoinstančním, a proto je možné proti němu podat řádné opravné prostředky, kterými jsou odvolání a rozklad. Odpor se zde neuplatní, jelikož nové rozhodnutí není příkazem, vůči kterému právě odpor směřuje.²²¹

Obnovou řízení se tedy zasahuje do pravomocného rozhodnutí služebního funkcionáře, jestliže dodatečně vyšly najevo mimořádně závažné okolnosti. Subjektivní a objektivní lhůta garantují právní jistotu a stabilitu rozhodnutí. Jelikož zákonná úprava neodpovídá na otázku, který orgán má ve věci rozhodnout, dovozuje se, že tím příslušným bude orgán, který rozhodoval v posledním stupni.²²²

6.1.2 Přezkumné řízení

Přezkumné řízení upravuje zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů v § 193. Tento opravný prostředek lze použít pouze proti pravomocnému rozhodnutí, u kterého jsou pochybnosti, že bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

Institut přezkumného řízení směřuje pouze proti pravomocnému rozhodnutí, u kterého se účastník řízení či služební funkcionář domnívá, že je v rozporu s právními předpisy. K přezkoumání pravomocného rozhodnutí je určen příslušný ministr. Jsou-li důvodné pochybnosti o rozporu s právními předpisy u pravomocného rozhodnutí, které vydal služební funkcionář Bezpečnostní informační služby, k jeho přezkoumání je vládou pověřen určený člen vlády.²²³ Pokud se zjistí, že je rozhodnutí skutečně nezákonné, pak není podstatné, jestli toto rozhodnutí vydal orgán prvního stupně nebo odvolací orgán.²²⁴

Podnětu účastníka k přezkoumání rozhodnutí v celém rozsahu může vyhovět ten služební funkcionář, proti jehož rozhodnutí byl podnět podán. Podnětu účastníka řízení může rovněž vyhovět i odvolací orgán za předpokladu, že odvolací řízení bylo vedeno. Služební funkcionář je při přezkoumávání pravomocného rozhodnutí vázán okolnostmi,

²²¹ § 192 odst. 3, 4, 5 zákona č. 361/2003 Sb.

²²² Tomek, P., Nový, K., *Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů*. Plzeň, 2006, s. 389 - 390

²²³ § 193 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb.

²²⁴ Tomek, P., Nový, K., *Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů*. Plzeň, 2006, s. 390

kteře existovaly v době jeho vydání. Těmito okolnostmi je především myšlen právní stav a skutkové okolnosti.²²⁵

Lhůta pro zahájení přezkumného řízení je poměrně dlouhá a činná 4 roky ode dne, kdy přezkoumávané rozhodnutí nabylo právní moci. Přezkumné řízení je limitováno ještě lhůtou pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Rozhodnutí je tedy zapotřebí vydat do 5 let ode dne nabytí právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Proti rozhodnutí, které vzešlo z přezkumného řízení, lze podat řádný opravný prostředek, kterým je rozklad. Jinak je tomu u rozhodnutí služebního funkcionáře podle § 193 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., proti kterému je možno podat odvolání.²²⁶

6.1.3 Poradní komise

Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů upravuje poradní komisi v § 194. Služební funkcionář nerozhoduje zcela sám, nýbrž na podkladě návrhu poradní komise. Poradní komise si vytváří názor ohledně řádných i mimořádných opravných prostředků včetně těch dozorčích. Služební funkcionář tedy rozhoduje o odvolání (rozkladu), v obnoveném řízení, v přezkumném řízení a dále ještě rozhoduje i o námitkách proti služebnímu hodnocení. Jednotlivé členy poradní komise jmenuje služební funkcionář, který je povinen i určit pravidla pro její jednání. Služebním funkcionářem, který má na starosti tyto povinnosti zaříditi, je ten, pro kterého poradní komise připravuje návrh rozhodnutí.²²⁷

6.2 Podle zákona č. 585/2004 Sb.

6.2.1 Přezkumné řízení

Branný zákon č. 585/2004 Sb. upravuje přezkumné řízení v části osmé, která se nazývá posuzování zdravotní způsobilosti vojáků při přezkumném řízení. Na rozdíl od klasického přezkumného řízení je toto řízení prováděné formou lékařské prohlídky.

Voják, který vykonává vojenskou činnou službu, je podroben přezkumnému řízení, pokud jeho zdravotní stav jeví známky závažných změn. Přezkumné řízení je prováděno formou lékařské prohlídky a vyžaduje-li to stav vojáka, jsou provedena i odborná vyšetření. Příslušnými orgány k posouzení zdravotní způsobilosti jsou tříčlenné přezkumné komise. Jednak u vojenských nemocnic, které posuzují zdravotní stav vojáků v činné službě i vojáků v záloze, výjimku představuje pouze vojenský letecký

²²⁵ § 193 odst. 2, 3 zákona č. 361/2003 Sb.

²²⁶ § 193 odst. 4, 5 zákona č. 361/2003 Sb.

²²⁷ § 194 zákona č. 361/2003 Sb.

personál, jednak tříčlenná přezkumná komise u Ústavu leteckého zdravotnictví. Členy a předsedy lékařských komor jsou výhradně vojenští lékaři, které určí ředitel vojenské nemocnice, s výjimkou přezkumných leteckých komisí, které určí ředitel Ústavu leteckého zdravotnictví.²²⁸

Jestliže krajské vojenské velitelství dojde k závěru, že je zapotřebí přezkumné řízení vůči vojákovvi zahájit, učiní tak povolávacím rozkazem. Povolany voják nemá na výběr a k přezkumnému řízení se musí dostavit. U osob uvedených v § 21 odst. 6 se přezkumné řízení uskuteční pouze na základě předložených materiálů. Těmito osobami, které se přezkumného řízení osobně neúčastní, jsou například občané bez končetin nebo neslyšící. Výsledkem přezkumného řízení je rozhodnutí, které stanoví, zda je voják schopen či neschopen nadále vykonávat vojenskou činnou službu.²²⁹

Proti výsledku přezkumného řízení je možné podat odvolání, které nemá suspenzivní účinek. Tento řádný opravný prostředek bude projednán až po ukončení stavu ohrožení státu nebo po ukončení válečného stavu.²³⁰

6.2.2 Vyšší přezkumné komise

Příslušným orgán k rozhodování o odvolání proti přezkumnému řízení je tříčlenná vyšší přezkumná komise, která je druhou instancí přezkumných komisí u vojenských nemocnic a tříčlenná vyšší přezkumná letecká komise, která tvoří druhou instanci přezkumné letecké komisi. Komise jsou zřízeny u ministerstva a jejich členy jsou pouze vojenští lékaři, které stanoví ministr obrany. Vyšší přezkumná i vyšší přezkumná letecká komise mohou rozhodnout pouze dvěma způsoby, přičemž nemají možnost rozhodnutí nižší instance zrušit a vrátit k novému projednání. Obě vyšší přezkumné komise mohou přezkumné rozhodnutí jen potvrdit nebo změnit. Odvolání proti rozhodnutí vyšších přezkumných komisí není přípustné.²³¹

²²⁸ § 29 odst. 1, 2, 3, 4 zákona č. 585/2004 Sb.

²²⁹ § 29 odst. 5, 6, 7 zákona č. 585/2004 Sb.

²³⁰ § 29 odst. 8 zákona č. 585/2004 Sb.

²³¹ § 30 odst. 1, 2, 3, 4 zákona č. 585/2004 Sb.

7 Porovnání s cizí právní úpravou

7.1 Obnova řízení podle německého správního řádu

Německý správní řád je federální zákon, který nabyl účinnosti v roce 1977. Obnova řízení je v něm upravena v § 51.

Správní orgán rozhodne na žádost účastníků řízení o zrušení nebo změně nepopíratelného (neodporovatelného) správního rozhodnutí, jestliže:

- došlo ke změně skutkového nebo právního stavu ve prospěch dotčené osoby;
- vyšly najevo nové důkazy, které zapříčiňují vydání příznivějšího rozhodnutí;
- jde o důvody obnovení podle § 580 občanského soudního řádu.²³²

Za nové důkazy se považují pouze ty, které existovaly již v původním řízení, ale účastník řízení o jejich existenci nevěděl nebo mu tyto důkazy a skutečnosti nebyly k dispozici. Důvody pro obnovení řízení podle § 580 ZPO²³³ (občanského soudního řádu) spočívají v tom, že rozhodnutí:

- bylo dosaženo na základě nepravdivých svědeckých výpovědí nebo falešných osvědčení,
- bylo dosaženo trestným činem (podvody, vydírání, podplácení),
- vycházelo z předběžné otázky, která byla následně změněna.²³⁴

Formální požadavky na obnovu řízení se zakládají na tom, že:

- účastník správního řízení podal žádost o obnovu řízení,
- správní rozhodnutí je pravomocné,
- jsou vyčerpány všechny přípustné procesní prostředky,
- žádost musí být podána v tříměsíční lhůtě.²³⁵

Obnovu řízení rozdělujeme podle toho, kdy má správní orgán povinnost o ní rozhodnout (§ 51) a kdy o ní může rozhodnout (§ 48, § 49). Rozeznáváme tedy dvě různé varianty obnovy řízení.

- Obnovu řízení v užším slova smyslu podle § 51 VwVfG.
- Obnovu řízení v širším slova smyslu podle § 48 a § 49 VwVfG.

²³² http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/__51.html

²³³ ZPO (e Zivilprozessordnung) – občanský soudní řád

²³⁴ http://www.rechtslexikon-online.de/Wiederaufgreifen_des_Verfahrens.html

²³⁵ <http://www.juraforum.de/lexikon/wiederaufgreifen-des-verfahrens>

Tyto dvě možnosti stojí samostatně vedle sebe. Podle § 51 má účastník řízení, pokud splní podmínky, právní nárok na obnovu řízení. Zatímco podle § 48 a § 49 má jen nárok na uvážené bezchybné rozhodnutí správního orgánu na to, zda se ještě zrušením správního rozhodnutí zabývá. Ustanovení § 51 se vztahuje pouze na nepopíratelné (neodporovatelné) správní rozhodnutí, naopak § 48 a § 49 se vztahují ještě před nepopíratelností (*Unanfechtbarkeit*) správního rozhodnutí. § 51 je intenzivnější v oblasti ochrany práva, protože poskytuje právní nárok na obnovu řízení. O žádosti rozhoduje příslušný správní orgán podle § 3. Způsoby rozhodování jsou:

- odmítnutí žádosti,
- obnova řízení + zachování původního rozhodnutí,
- obnova řízení + změna původního rozhodnutí.

V prvním stupni správní orgán rozhoduje, jestli bude nebo nebude řízení obnoveno. Důležitou podmínkou, která musí být splněna, je jednak přípustnost žádosti účastníka správního řízení, jednak opodstatněnost žádosti podle § 51 VwVfG. V případě splnění těchto podmínek, správní orgán vydá nové rozhodnutí ve věci.²³⁶

7.2 Obnova řízení v německém správním soudnictví

Správní soudnictví v Německu můžeme rozdělit do tří větví, kam patří:

- obecné správní soudnictví,
- soudnictví ve věcech sociálního pojištění,
- finanční správní soudnictví.²³⁷

Obnova řízení ve správním soudnictví v Německu je mimořádný opravný prostředek, který nemá devolutivní (odvalující k nadřízenému orgánu) ani suspenzivní (odkladný) účinek. Tento institut je upraven v civilním procesním řádu a jeho předmětem jsou rozsudky, soudní rozhodnutí a rozhodnutí vydaná v řízení dle § 123 zákona o řízení před správními soudy. Předpoklady pro obnovu řízení jsou velmi přísně stanoveny a obnovu řízení je možno povolit jen na základě dvou žalob. První je žaloba na nicotnost a druhou restituční žaloba. Aktivně legitimováni k podání návrhu na obnovu řízení jsou žalobce, žalovaný a osoby zúčastněné na řízení.²³⁸

²³⁶ http://www.marco-wicklein.de/skripte/Verwaltungsrecht_AT.pdf

²³⁷ ZÁHRADNÍKOVÁ, Radka. Správní soudnictví a jeho dvě "větvě". *Soudce: časopis Soudcovské unie ČR*. 2009, XI, č. 1. ISSN 1211-5347.

²³⁸ Sedláček, V., Tomoszková, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha, 2010, s. 217

Německý soudní řád správní upravuje obnovu řízení v § 153 VwGO²³⁹. Obnova řízení není systematicky zařazena do kategorie opravných prostředků „Rechtsmittel“, protože proti pravomocně ukončenému řízení, nelze opravný prostředek podat. I ve správním soudnictví v Německu, stejně jako u nás, je zařazena mezi mimořádné opravné prostředky „außerordentlicher Rechtsbehelf“. Využití je velice úzké, jak jsem již výše napsala, jelikož ji lze použít pouze u žaloby na nicotnost „Nichtigkeitsklage“ a u restituční žaloby „Restitutionsklage“. Důležité je, aby nebyla zaměňována s § 51 VwVfG²⁴⁰, který upravuje obnovu řízení „Wiederaufgreifen des Verfahrens“ podle správního řádu. Obnova řízení není ve VwGO výslovně definována, jelikož § 153, který ji upravuje, odkazuje na 4. knihu ZPO. Žaloba na nicotnost se uplatní, vyskytnou-li se zvláště závažné procesní chyby. Restituční žaloba se uplatní například u porušení povinnosti složit přísahu nebo v případě uplácení úředníků. Soud má povinnost ex offo, podle § 589 ZPO, nejprve zkoumat, zda má žaloba správnou právní formu a jestli byla podána včas. Není-li splněn některý z požadavků, žaloba bude odmítnuta jako nepřijatelná. Je-li žaloba přípustná, vydá se mezitímní rozsudek, kterým se rozhoduje o procesních otázkách, v němž je zrušeno napadené rozhodnutí. V případě, že bude žaloba zamítnuta, je možné podat odvolání nebo revizi.²⁴¹

7.2.1.1 Obnova řízení v českém správním soudnictví

Obnova řízení spolu s kasační stížností tvoří opravné prostředky ve správním soudnictví v České republice. Proti kasační stížnosti není přípustná, ale uplatní se proti pravomocnému rozsudku, vydanému v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a ve věcech politických stran a politických hnutí. Příslušným soudem je krajský soud, který vydal rozhodnutí, proti němuž návrh na obnovu řízení směřuje.

Objektivní i subjektivní lhůta je stejná jako pro obnovu řízení podle správního řádu. Návrh na obnovu řízení může účastník podat do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodech dozvěděl, nejpozději však do 3 let od právní moci rozhodnutí.

Prvním důvodem obnovy řízení jsou nové skutečnosti nebo důkazy, které bez viny navrhovatele nemohly být v původním řízení uplatněny. Druhou možností je,

²³⁹ VwGO (e Verwaltungsgerichtsordnung) – soudní řád správní

²⁴⁰ VwVfG (s Verwaltungsverfahrensgesetz) – zákon o správním řízení

²⁴¹ Hufen, F., *Verwaltungsprozessrecht*. 5. Aufl. München, 2003, s. 663 - 664

že bylo rozhodnuto o předběžné otázce jinak. Třetím důvodem je zrušení rozsudku, jímž byl soud vázán, u kterého se tříletá lhůta se neuplatní.²⁴²

I zde se řízení dělí na dvě části: řízení o povolení obnovy a řízení obnovené. V první části se zkoumá, jestli existují důvody obnovy řízení. První fáze je obligatorní a na jejím výsledku závisí, zda proběhne i druhá fáze, která je fakultativní. Je-li obnova řízení povolena, proběhne nové řízení ve věci samé.²⁴³

Tento mimořádný opravný prostředek je minimálně využíván, jelikož se může týkat pouze vymezených řízení.

7.3 Obnova řízení podle slovenského správního řádu

Předpisem, který upravuje na Slovensku řízení před správními orgány, je zákon č. 71/1967 Zb., který se nazývá „SPRÁVNÝ PORIADOK“. Tento zákon platil i u nás do doby, než se stal účinným (od 1. 1. 2006) platný správní řád (500/2004 Sb.). Obnova řízení je upravena v části čtvrté (přezkoumávání rozhodnutí), v oddíle 2, § 62. Část čtvrtá mimo obnovy řízení upravuje:

- odvolací řízení,
- přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení,
- řízení o protestu prokurátora a
- přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů soudem.

Obnova řízení umožňuje účastníkovi správního řízení bránit se proti nepříznivému rozhodnutí, které již nabylo právní moci. Jestliže účastník splní podmínky, které mu správní řád ukládá, má na obnovu řízení právní nárok.²⁴⁴

Řízení, ukončené pravomocným rozhodnutím, může správní orgán obnovit, jestliže účastník předchozího řízení nebo jeho právní zástupce podají návrh na obnovu řízení. Přezkoumána mohou být pouze ta rozhodnutí správního orgánu, která jsou svojí povahou individuálním správním aktem.²⁴⁵

Původní řízení se obnoví, jestliže:

- vyšly najevo nové důkazy nebo skutečnosti, které mohou mít podstatný vliv na rozhodnutí, přičemž je účastník řízení nemohl v předchozím

²⁴² Sedláček, V., Tomoszková, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha, 2010, s. 72-73

²⁴³ ZÁHRADNÍKOVÁ, Radka. *Správní soudnictví a jeho dvě "větve"*. Soudce: časopis Soudcovské unie ČR. 2009, XI, č. 1. ISSN 1211-5347.

²⁴⁴ Wieser, B., Stolz, A., *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa: Grundriss der Verwaltungsordnungen Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns*. 2004, Wien, 322 - 323

²⁴⁵ Sobihard, J., *Správny poriadok: komentár*. 3. vyd. Bratislava, 2007, s. 243 - 248

řízení bez své viny uplatnit. Nejčastějšími novými důkazy nebo skutečnostmi jsou nepřítomný svědek nebo ztracená listina.

- správní orgán si vytvořil úsudek o předběžné otázce, o které příslušný orgán rozhodl odchylně.
- správní orgán postupoval nesprávně a účastníkovi svým jednáním odňal možnost se řízení zúčastnit. Účastníkovi bylo tedy znemožněno, aby vystupoval jako plnohodnotný účastník řízení a nebylo mu dovoleno uplatňovat svá práva. Přičemž nesprávný postup měl významný vliv na rozhodnutí a nápravu nebylo možno sjednat v odvolacím řízení.
- rozhodnutí vydal zaměstnanec správního orgánu, který je vyloučen pro svoji podjatost z rozhodování ve věci. To však samo o sobě nestačí. Další důležitou podmínkou je, aby toto jednání mělo vliv na rozhodnutí a náprava nemohla být předmětem odvolacího řízení.
- rozhodnutí bylo dosaženo na základě trestného činu, případně důkazy, z kterých rozhodnutí vycházelo, byly nepravdivé či falešné.²⁴⁶

Správní orgán může obnovu řízení nařídit ze všech výše zmíněných důvodů, jestliže shledá, že na přezkoumání rozhodnutí je obecný zájem. Obnovu řízení je tedy možno jednak povolit na návrh účastníka, jednak nařídit z moci úřední.²⁴⁷

V rámci obnovy řízení je zapotřebí rozlišovat mezi návrhem na zahájení, který vzešel od účastníka řízení a nařízením z moci úřední.²⁴⁸

Jestliže byl účastníkovi řízení udělen souhlas k občanskoprávnímu nebo pracovněprávnímu řízení, nebude se konat obnova řízení. Dále je nepřípustná ve věcech osobního stavu, čím je například změna příjmení. V obou těchto případech je zapotřebí, aby byla navíc splněna podmínka dobré víry. Nedostatek dobré víry prokazuje správní orgán.²⁴⁹

Příslušným orgánem k nařízení či povolení obnovy řízení je ten, který rozhodoval v posledním stupni. Účastník řízení musí v žádosti kromě klasických náležitostí ještě uvést důvod obnovy řízení a dále musí prokázat, že návrh podává včas. Subjektivní lhůta činí 3 měsíce a objektivní 3 roky. Prolomení tříleté lhůty je možné pouze tehdy, pokud rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Rozhodne-li správní

²⁴⁶ § 62 odst. 1 zákona č. 71/1967 Zb.

²⁴⁷ Sobihard, J., *Správny poriadok: komentár*. 3. vyd. Bratislava, 2007, s. 243 - 248

²⁴⁸ Wieser, B., Stolz, A., *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa: Grundriss der Verwaltungsordnungen Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns*. 2004, Wien, 323

²⁴⁹ Sobihard, J., *Správny poriadok: komentár*. 3. vyd. Bratislava, 2007, s. 248 - 249

orgán o tom, že se řízení obnoví, je možné proti tomuto rozhodnutí podat odvolání nebo rozklad. Samotné rozhodnutí má suspenzivní účinek pouze tehdy, pokud napadené rozhodnutí nebylo dosud vykonáno.²⁵⁰

Nové řízení ve věci provede ten správní orgán, o jehož rozhodnutí jde. V případě příslušnosti jak správního orgánu prvního stupně, tak i druhého stupně, obnovené řízení provede pouze prvostupňový orgán. Ke spojení nového rozhodnutí ve věci a rozhodnutí o obnově řízení se přistoupí pouze za předpokladu, že důvod obnovy řízení se týká pouze odvolacího řízení.²⁵¹

Nařízením či povolením obnovy řízení správním orgánem nedochází ke zrušení původního rozhodnutí, k tomu dojde až vydáním nového rozhodnutí ve věci, které může být shodné s původním, ale nemusí. Nové rozhodnutí je možné napadnout řádnými opravnými prostředky, přesněji řečeno, lze proti takovému rozhodnutí podat odvolání nebo rozklad.²⁵²

²⁵⁰ Sobihard, J., *Správny poriadok: komentár*. 3. vyd. Bratislava, 2007, s. 250 - 254

²⁵¹ Sobihard, J., *Správny poriadok: komentár*. 3. vyd. Bratislava, 2007, s. 255 - 257

²⁵² Wieser, B., Stolz, A., *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa: Grundriss der Verwaltungsordnungen Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns*. 2004, Wien, 322 - 323

Závěr

Představím-li si správní řád, který neumožňuje přezkoumávání pravomocných správních rozhodnutí správními orgány, vidím naprostý chaos a zahlcení soudů, které nezvládají vyřizovat jednotlivé žádosti. Odstranění tohoto institutu by se nedotklo jen účastníků řízení, kteří by na vyřízení žádosti čekali extrémně dlouho, ale znamenalo by i správní orgány, které by nemohly účinně rušit svá chybná rozhodnutí. Přezkoumávání pravomocných správních rozhodnutí správními orgány považuji za nepostradatelnou součást správního řádu. Tento procesní institut slouží jako pojistka pro případ, že orgán veřejné správy nerozhodne správně, což se bohužel stává častěji, než je vhodné. Samozřejmě tím nechci říci, že by správní orgán chyby dělal úmyslně, ale pouze konstatuji, že chybovat je lidské.

Největší část své práce jsem věnovala přezkumnému řízení, obnově řízení a novému rozhodnutí. Při zpracování jsem vycházela ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, přičemž jsem se nebránila ani stručnému rozebrání těchto institutů podle předešlého správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.). Vyzdvihnout bych především chtěla podrobnější zpracování nového správního řádu, jelikož považuji předchozí úpravu za značně strohou. Navíc jako další plus sledávám osamostatnění institutu nového rozhodnutí, které v předchozí úpravě bylo vtěleno do ustanovení o obnově řízení. V rámci předchozího správního řádu tedy nebylo možné hovořit o samostatném institutu nového rozhodnutí.

Přezkumné řízení by se s velkou nadsázkou dalo, podle mého názoru, považovat za nový procesní institut správního práva. Předchozí úprava znala hodně podobný institut, který se nazýval přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Ačkoliv jsou si oba instituty velice podobné, ba dokonce i v některých rysech stejné, nejedná se o jedno a totéž. Přezkumné řízení, na rozdíl od dřívější úpravy přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, má například výrazně kratší lhůtu pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení. Podle některých odborníků na správní právo lze tuto jednoletou objektivní lhůtu považovat přímo za šibeniční. Kromě objektivní jednoleté lhůty je správní orgán ještě limitován dvouměsíční subjektivní lhůtou a patnáctiměsíční lhůtou, která je určena pro vydání rozhodnutí. Předchozí právní úprava umožňovala změnit nebo zrušit napadené rozhodnutí do tří let od právní moci, což je podle mého názoru výrazně příznivější. Domnívám se, že ani vytvoření patnáctiměsíčního limitu pro vydání rozhodnutí ve věci v prvním stupni není šťastně řešeno. Podle mého názoru

není zcela přesně pochopitelné, jestli se tato lhůta vztahuje pouze na vydání prvního rozhodnutí v prvním stupni, nebo i na další prvoinstanční rozhodnutí.

Další, ne zcela šťastně řešené ustanovení o přezkumném řízení, jsem shledala v § 94 odst. 4. Jako problematickou situaci zde vidím nedostatečně dořešenou formu rozhodnutí, kterou má být řízení zastaveno. Můžeme zde na jedné straně uvažovat o usnesení jako typičtější formě zastavení řízení, a na druhé straně přichází v úvahu i rozhodnutí, které by účastníkům správního řízení poskytlo vyšší obranyschopnost. Celkově se domnívám, že v institutu přezkumného řízení se nachází jisté nesrovnalosti, které by bylo zapotřebí doladit.

Rozporuplné pocity ve mně vyvolává ustanovení § 121 odst. 1 daňového řádu, podle kterého je teoreticky možné přezkoumávat nepravomocná rozhodnutí i rozhodnutí, která již nabyla právní moci. Domnívám se, že toto ustanovení činí problémy i právním odborníkům, jelikož v komentářích k daňovému řádu se s touto spornou otázkou nezabývají vůbec, anebo jen velice okrajově. Ani sám daňový řád neposkytuje odpověď, jak se má postupovat v případě, že daňový subjekt podá odvolání a současně bude nařízeno přezkoumání rozhodnutí. Na druhou stranu neexistuje k danému ustanovení ani dostatečná judikatura, která by poskytovala návod, jak si v této situaci počínat. Můžeme se tedy pouze těšit na to, jaké stanovisko správní soudy v budoucnu zaujmou.

V šesté kapitole jsem se zaměřila na mimořádné opravné a dozorčí prostředky podle zvláštních právních předpisů. Svoji pozornost jsem upřela na zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a na branný zákon. Přezkumné řízení v branném zákoně mě zaujalo více, jelikož se od klasického přezkumného řízení liší tím, že se provádí formou lékařské prohlídky.

V poslední sedmé kapitole jsem se zaměřila na porovnání institutu obnovy řízení s cizí právní úpravou. Ke komparaci jsem si vybrala německý a slovenský správní řád a zaměřila jsem se i na obnovu řízení v německém správním soudnictví. Cílem této poslední kapitoly nebylo podrobné rozebrání obnovy řízení podle cizí právní úpravy, spíše jsem chtěla zjistit, zda tento procesní institut není upraven v okolních státech zcela odlišně. Podle mého názoru se obnova řízení podle našeho správního řádu výrazně neliší od cizí právní úpravy. Instituty sice samozřejmě nejsou zcela shodné, ale v základních rysech se velmi podobají. Avšak velké překvapení mě čekalo, když jsem si našla slovenský správní řád, jelikož na Slovensku platí v téměř nezměněné podobě

právní úprava, která stále vychází ze zákona č. 71/1967 Sb., který u nás platil do konce roku 2005.

Závěrem své diplomové práce bych chtěla říci, že úpravu přezkoumávání pravomocných správních rozhodnutí správními orgány hodnotím spíše pozitivně. I přestože některá ustanovení na mě působila spíše nejednoznačně, domnívám se, že správní řád poskytuje dostatečnou právní ochranu.

Literatura

Monografie:

- HENDRYCH, Dušan. *Právníký slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2009, 1459 s. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1 (Váz.).
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 837 s. Právníké učebnice (C. H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.
- HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice)*. Praha: Linde, 2006, 287 s. Vysokoškolská právníká učebnice. ISBN 80-720-1636-9.
- HUFEN, Friedhelm. *Verwaltungsprozessrecht*. 5. Aufl. München: C. H. Beck, 2003. ISBN 34-065-0287-3.
- JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 690 s. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-807-4004-018.
- KINDL, Milan, Květoslav KRAMÁŘ, Jiří RAJCHL a Daniel TELECKÝ. *Základy správního práva*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 298 s. Vysokoškolské učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-807-3801-908.
- KINDL, Milan, Daniel TELECKÝ a Helena VÁLKOVÁ. *Zákon o správě daní a poplatků: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002, 492 s. ISBN 80-717-9651-4.
- KOBÍK, Jaroslav a Alena KOHOUTKOVÁ. *Daňový řád: s komentářem*. 1. vyd. Olomouc: Anag, 2010, 959 s. Daně. ISBN 978-80-7263-616-7 (Váz.).
- LICHNOVSKÝ, Ondřej a Roman ONDRÝSEK. *Daňový řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, 602 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-807-4003-905.
- NEDOROST, Libor, Zdeněk SOVÁK a Vladislav VĚTROVEC. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 527 s. Komentované zákony (Eurolex Bohemia). ISBN 80-864-3216-5.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, 515 s. ISBN 80-720-1523-0.

- SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 257 s. ISBN 978-807-3575-182.
- SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-807-3801-106.
- SOBIHARD, Jozef. *Správny poriadok: komentár*. 3. prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2007. ISBN 978-80-8078-182-8.
- TOMEK, Petr a Karel NOVÝ. *Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 403 s. ISBN 80-868-9871-7.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006, 1042 s. ISBN 80-727-3134-3.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-807-2731-664.
- VOPÁLKA, Vladimír, Věra ŠIMŮNKOVÁ a Miloslav ŠOLÍN. *Správní řád: komentář*. 2., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, 400 s. Beckova edice Komentované zákony. ISBN 80-717-9731-6.
- *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa: Grundriss der Verwaltungsordnungen Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns*. Editor Bernd Wieser, Armin Stolz. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, 812 s. Schriften zur Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht. ISBN 38-305-0632-5.

Judikatura:

- Usnesení Ústavního soudu II. ÚS 49/96 ze dne 30. srpna. 1996.
- Rozhodnutí Ústavního soudu IV. ÚS 366/96 ze dne 13. června 1997.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2003, č. j. 7 A 146/2001 - 29, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2003, č. j. 6 A 63/2002 - 40, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2004, č. j. 6 A 86/2002 - 55, www.nssoud.cz.

- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2004, č. j. 5 A 72/2002 - 17, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2004, č. j. 3 As 16/2004 - 73, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 - 101, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. února 2007, č. j. 11 Ca 294/2006 - 30.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2007, č. j. 1 Afs 124/2006 - 59, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2007, č. j. 8 Afs 160/2005 - 99, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2008, č. j. 2 Ans 6/2007 - 101, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2008, č. j. 6 As 12/2008 - 73, www.nssoud.cz.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 705/06 ze dne 1. prosince 2008.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2009, č. j. 8 Afs 2/2009 - 102, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2010, č. j. 1 As 87/2009 - 72, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2010, č. j. 5 As 12/2009 -153, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2010, č. j. 6 As 39/2009 - 74, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2010, č. j. 1 As 36/2010 - 44, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 - 104, www.nssoud.cz.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. června 2010, č. j. 2 As 10/2010 - 22, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2010, č. j. 7 As 21/2010 - 232, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2010, č. j. 7 Afs 76/2010 - 65, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. června 2011, č. j. 5 As 25/2011 - 140, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. července 2011, č. j. 5 Afs 29/2011 - 49, www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2011, č. j. 7 Afs 54/2011 - 142, www.nssoud.cz.

Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu:

- Závěr č. 40 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 9. 2006. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.
- Závěr č. 53 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 13. 2. 2007. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.
- Závěr č. 89 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.
- Závěr č. 91 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.
- Závěr č. 96 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

- Závěr č. 106 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 6. 2011. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

Články:

- NĚMEC, Vladimír. Padesát let vývoje kodifikací obecného správního řízení v Československu. *Právněhistorické studie*. 1979, č. 22.
- VANĚK, Jiří. Poznámky k obnově ve správním právu. *Správní právo - 1968*. 1969, II.
- ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. Správní soudnictví a jeho dvě "větve". *Soudce: časopis Soudcovské unie ČR*. 2009, XI, č. 1. ISSN 1211-5347.

Sborník

- KANTOŘÍK, Pavel. *Cofola 2010: the conference proceedings*. 1st ed. Brno: Masaryk University, 2010. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 374. ISBN 978-80-210-5151-5. Dostupné z WWW: http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2010/files/zneuziti/Kantorik_Pavel__1664_.pdf.

Internetové zdroje:

- BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ. *§ 51 Wiederaufgreifen des Verfahrens* [online]. [cit. 2012-03-13]. Dostupné z WWW: http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/__51.html.
- *Wiederaufgreifen des Verfahrens* [online]. [cit. 2012-03-14]. Dostupné z WWW: http://www.rechtslexikon-online.de/Wiederaufgreifen_des_Verfahrens.html.
- JURAFORUM. *Wiederaufgreifen des Verfahrens* [online]. [cit. 2012-03-14]. Dostupné z WWW: <http://www.juraforum.de/lexikon/wiederaufgreifen-des-verfahrens>.
- DR. MARCO WICKLEIN. *Repetitorium zum Verwaltungsrecht AT* [online]. [cit. 2012-03-15]. Dostupné z WWW: http://www.marco-wicklein.de/skript/Verwaltungsrecht_AT.pdf.

Resumé

In this final thesis I have focused on the review of final administrative decisions by administrative authorities. I have tried to study in details these extraordinary amendatory and supervisory remedies which modification is laid down in the administrative regulations, it is the Act No. 500/2004 Coll. Because of not living in a flawless world, it is necessary to have such legal mechanisms. A participant of proceedings who assumes to have been caused a detriment with the decision by the authorities has got proceeding ways in his/her defence. Legal power is an important attribute of the decision that determines which amendatory remedies to use. A decision out of legal power is possible to criticize with decent amendatory remedies; final decisions may be changed with the extraordinary amendatory or supervisory remedies. The difference is that the participant of the process has no rights for supervisory remedies, thus the proceedings may be initiated only by the official power. In the final thesis I have concentrated mainly on the review of final administrative decisions made by the authorities but, to set the work into a deeper context, I also mention the review of no-final decisions of the authorities.

I have divided the final thesis systematically into seven chapters. In the first two I have concentrated on general conception on re-examining of administrative decisions of the authorities and a brief progress of legal modification in our country.

In the third chapter I have focused on a supervisory remedy, it is verification proceedings. This institute functions as the review of final decisions - where there is a reason to doubt – that are not in compliance with legal regulations. In the following chapter I speak about renewal proceedings which may be both an extraordinary amendatory remedy and a supervisory one. The institute of the renewal proceedings serves as an elimination of the deficit in factual findings. The fifth chapter I have dedicated to new proceedings and decisions. Their meaning is new acknowledgement of the final decision in the case which is judged being based on the original view or new premises.

In the sixth chapter I have concentrated on extraordinary amendatory and supervisory remedies according to special regulations. I have paid attention on the law about the service relationship of members of security forces and the law of defence. I was interested more in reviewing the proceedings of the Act of defence

because, as compared with the classic re-examining proceedings, it differs in the way it is made - by a form of the medical check-up.

The last chapter of my final thesis is dedicated to comparing the institute of renewing proceedings with a foreign legal modification. To compare, I have chosen the German and Slovak administrative regulations. I have also mentioned the renewal proceedings in German administrative justice. The aim of the last chapter was not a detailed analysis of a foreign law modification, I have rather tried to find out if this proceeding institute is not modified elsewhere in a totally different way and if we may get inspired here in the Czech Republic. I have come to the conclusion that the renewal of the proceedings is modified in a similar way here as in both the German and the Slovak administrative regulations.

In conclusion, I personally judge the modification of the review of final administrative decisions by the administrative authorities in a positive way. Even though I have not found some of the statements straightforward, I presume that the administrative regulations provide satisfactory protection.