

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
Zdravotně sociální fakulta

Opravné prostředky ve správním řízení

bakalářská práce

Autor práce: Ilona Pelechová
Studijní program: Sociální politika a sociální práce
Studijní obor: Sociální práce ve veřejné správě

Vedoucí práce: JUDr. Miluše Stehlíková

Datum odevzdání práce: 2013

Abstrakt

Bakalářská práce „Opravné prostředky ve správním řízení“ je teoretická bakalářská práce. Jako taková se opírá hlavně o podrobný výklad správního řádu. Správní řád má subsidiární (podpůrnou) platnost, tj. jeho ustanovení se použijí v případě, že zvláštní předpis odkazuje zcela nebo z části na správní řád nebo zvláštní předpis mlčí. Ustanovení správního řádu se nepoužije, je-li zvláštní předpis kompletní nebo zakazuje použití správního řádu. V takovém případě má zvláštní předpis přednost (zásada speciality) před správním řádem. Pokud jde o samostatnou zvláštní úpravu lze odkázat na zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, obsahující odlišnou procesní úpravu. Jako příklady, kdy zvláštní zákon stanovuje odchylky od obecného správního řádu, je možné uvést: zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Výše uvedené předpisy jsou jen malou částí z oblasti veřejné správy. S činností veřejné správy se setkáváme po celý život. Počínaje okamžikem, kdy je nám vydán rodný list, přes vyjádření o tom zda jsme byli nebo nebyli přijati na zvolenou školu, až po vydání úmrtního listu. Práce je součástí přípravy na výkon povolání sociálního pracovníka. Toto povolání je přímo spjaté se správními úkony, zvláště pokud se sociální pracovník pohybuje v oblasti sociálního zabezpečení. Z tohoto důvodu pak práce přihlíží i k několika právním předpisům z oblasti sociálního zabezpečení.

Práce se z tohoto důvodu snaží podat komplexní obraz správního řízení. Zabývá se vysvětlením základních pojmů užívaných ve správním řízení. Pro pochopení současných principů platících v této právní oblasti je velmi stručně načrtnut vývoj správního práva v českých zemích.

Cílem práce je podrobně popsat a definovat platnou právní úpravu správního práva se zaměřením na opravné prostředky ve správním řízení, včetně možnosti využití soudního přezkumu.

Dalším cílem práce se pak následně stává posouzení možností účastníka správního řízení v případě jeho nesouhlasu se správním rozhodnutím nebo podezřením na pochybení správních orgánů v rámci správního řízení.

V bakalářské práci je použita analýza zákonů, odborné literatury a dokumentů, zejména právních textů. V malé míře je použita metoda komparativní, zvláště tam, kde je přihlédnuto ke zvláštním zákonným úpravám. Odborné texty jsou interpretovány a objasňovány. Právní normy jsou vykládány přímo z jejich textů. Pro zpracování práce je určující především platná česká právní úprava.

Opravné prostředky ve správním řízení upravuje správní právo. Toto právo je část právního řádu, která upravuje veřejnou správu. Představuje soubor právních norem vztahujících se na veřejnou správu a upravujících její organizaci a činnost. Obecná část neboli obecné správní právo obsahuje takové úpravy, zásady a pojmy platící v podstatě pro veškerou veřejnou správu. Tvoří také základ pro jiná právní odvětví, jako je např. finanční právo, stavební právo nebo právo sociálního zabezpečení.

Správní řízení je proces, jehož výsledkem je akt aplikace práva neboli vydání rozhodnutí. Účastník řízení je oprávněn napadnout rozhodnutí správního orgánu opravným prostředkem, vycházející z tzv. dispozičního principu. Záleží pouze na jeho vůli, zda opravný prostředek podá nebo ne.

Podle toho, v jakém okamžiku je napadené rozhodnutí podrobeno přezkumu, rozlišuje současná právní úprava dvě skupiny opravných prostředků. Jsou to opravné prostředky řádné a mimořádné. Za použití řádného opravného prostředku, kterým je odvolání, resp. rozklad, lze protestovat proti rozhodnutí, které dosud nenabylo právní moci a nevyvolává tedy ještě právní účinky. Mimořádné opravné prostředky jsou pak svojí povahou určeny k přezkoumávání pravomocných rozhodnutí. Mimořádné jsou tyto prostředky nazývané z toho důvodu, že jsou určeny k tomu, aby zasáhly do již existujícího a právně závazného stavu, jinak řečeno do práv a povinností vyplývajících z již pravomocného rozhodnutí. Mimořádné opravné prostředky správní řád upravuje v podobě řízení přezkumného a možnosti obnovení řízení a vydání nového rozhodnutí.

Opravné prostředky ve veřejné správě, přesněji řečeno ve správním řízení jsou institutem, který je primárně určen k přezkumu možných vad rozhodnutí a k jejich

nápravě. Na základě výkladu správního řádu, je možné konstatovat, že kladem opravných prostředků ve správním řízení je jejich dostupnost, univerzálnost a autoritativnost. Na základě výše uvedeného je možné tvrdit, že současné opravné prostředky, upravené ve správním řádu, poskytují účastníkům správního řízení záruku ochrany jejich práv ve správním řízení, která by mohla být činností orgánů veřejné správy dotčena či jinak, byť neúmyslně, poškozena. Je nutné upozornit na to, že platí obecná dvojinstančnost správního řízení. Význam opravných prostředků je zvýrazněn i možností případného soudního přezkumu správního rozhodnutí, se kterým účastník správního řízení nesouhlasí. Samozřejmě využití opravných prostředků v praxi vyžaduje znalost jejich podání a všech náležitostí.

Do práce byly zařazeny i možnosti opravných prostředků ve vybraných řízeních sociální pomoci, tedy zda se podávání opravných prostředků řídí správním řádem, nebo zvláštní právní úpravou sociálního zabezpečení.

Tato práce může posloužit jako přehled opravných prostředků a zároveň jako informační materiál o tom, jak s nimi nakládat.

Abstract

The bachelor thesis called “Remedies in administrative proceedings“ is theoretical bachelor thesis. It is mainly based on detailed explanation of administrative set of rules. The set of rules has got a subsidiary validity, that means, that its establishment is used just in case, that the special rule points on the whole or partly to the set of rules or to special rule point is discreet. The establishment of the set of rules is not used, if the special rule point is complete or whether the administrative set of rules is forbidden. In this case to the special rule point is given the priority (principle of speciality) to the administrative set of rules. When it goes about self special modification, it is possible to point to the Act No. 337/1992 Coll., about the administration and taxation as amended by later regulations, that contents a different procedural arrangement. As examples, when the special law derogates from the general administrative procedure, it is possible to announce Act No. 200/1990 Coll., act on Offences, as amended or the Act No. 183/2006 Coll., about the zone planning and the building code, as amended.

Amended rules are only a small part of the area of public administration. We meet with the activity of public administration for the whole life. It starts with the moment, when the birth certificate is issued, then it continues through the statement if we were accepted or not accepted to the chosen school, to the issue of death certificate. The thesis is a part for the preparation for the social worker job. This job is directly connected with administrative work, especially if the social worker is skilled in the area of social security. For this reason, it is trying to make a complete picture of administrative set of rules. It deals with the explanation of basic terms used in an administrative management. For understanding the current principles, which are valid in this area of law, there is very shortly sketched the development of the administrative set of rules in the Czech countries.

The aim of the thesis is to describe in details and define the valid law legislation of the administrative set of rules with the specialization for the remedies of administrative proceeding, including the possibility to use the judicial review. The next aim of this thesis subsequently becomes the assessment of the possibility of a party to

administrative proceedings in case of his disagreement with the administrative decision or suspicion for failure of administrative authority in the administrative proceedings.

There is used the rule analysis in this bachelor thesis, professional literature and documents, especially the law texts. In a very small extent, there is used a comparative method, especially there, where the special statutory provisions are taken into account. Technical texts are interpreted and explained. Legal standards are directly explained from their texts. For the work processing the Czech legislation is mainly determined.

Remedies in administrative management adjusts the public administration. It presents the file of the law rules which point to public administration and adjust its organization and activity. The general part, or general administrative law explains such corrections, principles and concepts for the whole public administration. It also builds the base for other legal sectors, like financial law, construction law or the social security.

The administrative management, resulting in act of law application or putting forward a decision. The participant of the control is allowed to challenge the decision of the administrative authority by the remedies in administrative proceeding. It was created as a dispositional principle. It depends on his will, if the corrective mean puts forward or not. Depending on the time, when the contested decision is subjected to review, the current law legislation is divided into two groups of corrective means. They are divided into two groups: "ordinary" and "extraordinary". With a usage of the ordinary corrective mean, that is the cancellation, respectively the decomposition, it is possible to protest against the decision, which hasn't change force so far and doesn't cause any law effects. "Extraordinary" means that are intended by their nature to review of final decisions. They are called "extraordinary" because they are determined to intervene to something which has existed and is legally binded, or differently said that it is the set of the rules and duties arising from the final obligations. The administrative order adjusts in a form of the management review and a possibility of recovery management and a new decision.

Remedies in Public Administration, more precisely in administrative proceeding are the institute which is primarily determined to the review of the wrong decisions and to their remedy. It is possible to say, on the base of the administrative procedure, that

the pros of remedies, modified in administrative procedure in an administrative management is their availability, universality and autoritiveness. It is possible to say, that the current remedies, modified in the administrative procedure, that could be the activity of the public authorities provide to the participants of administrative procedure the guarantee of their law and in an administrative management, if it would be harmed or destroyed in any way by the activity of public authorities. It doesn't matter if it was done of purpose or not on purpose. It is necessary to point to , that there is a general bilinguality of the administrative procedure. The meaning of the remedies is accentuated and there is also a possibility of judicial review of the administrative procedure with which doesn't the participant of the administration procedure agree. The usage of remedies in Public Administration needs of course skills of their applications and other nessesities.

There were also included the possibilities of remedies in chosen proceedings of scial help to the thesis. That means, that there goes about the choice between giving remedies is directed by administrative set of rules, or the special law modification of the social security.

This help should help as an overview of the remedies and also as an information material helping us how to deal with them.

Prohlášení

Prohlašuji, že svoji bakalářskou práci jsem vypracoval samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce, a to – v nezkrácené podobě – v úpravě vzniklé vypuštěním vyznačených částí archivovaných fakultou – elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejich internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

V Českých Budějovicích dne

.....

(jméno a příjmení)

Poděkování

Děkuji všem, kteří radou přispěli ke vzniku této bakalářské práce, především paní JUDr. Miluši Stehlíkové za odborné vedení.

Obsah

Úvod	12
1 Úvod do problematiky správního práva	14
1.1 Historie správního práva v českých zemích	14
1.2 Vymezení základních pojmů a správního práva	17
1.3 Prameny správního práva	19
2 Správní řízení.....	22
2.1. Obecná charakteristika správního řízení.....	22
2.2 Obecná charakteristika správních rozhodnutí.....	23
2.3 Formy správních rozhodnutí.....	23
2.4 Náležitosti správních rozhodnutí	26
2.5 Vady správních rozhodnutí.....	28
3 Opravné prostředky ve správním řízení.....	31
3.1 Charakteristika opravných prostředků	31
3.2 Odvolání a odvolací řízení.....	32
3.2.1 Odvolací lhůty	33
3.2.2 Účinky odvolání.....	33
3.2.3 Náležitosti odvolání	34
3.2.4 Postup prvoinstančního orgánu po podání odvolání.....	35
3.2.5 Postup odvolacího orgánu.....	36
3.3 Rozklad	40
3.3.1 Řízení o rozkladu.....	40
4 Mimořádné opravné prostředky.....	42

4.1 Přezkumné řízení	42
4.1.1 Rozhodnutí v přezkumném řízení.....	44
4.2 Obnova řízení.....	45
4.2.1 Průběh řízení o obnově a nové rozhodnutí	48
5 Přezkoumání rozhodnutí správních orgánů soudy.....	50
5.1 Organizace a pravomoc správních soudů	50
5.2 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu	52
Závěr	56
5 Seznam použitých zdrojů (literatury)	59
6 Klíčová slova	61
7 Přílohy.....	62

Úvod

S činností veřejné správy se setkáváme po celý život. Počínaje okamžikem, kdy je nám vydán rodný list, přes vyjádření o tom zda jsme byli nebo nebyli přijati na zvolenou školu, až po vydání úmrtního listu. Povolání sociálního pracovníka je přímo prosycené správními úkony, zvláště pokud se pohybuje v oblasti sociálního zabezpečení.

Bakalářská práce se bude zabývat opravnými prostředky ve správním řízení, z toho důvodu, že opravné prostředky jsou nedílnou součástí správního řízení a každý by měl bez rozdílu znát svá práva a možnosti v případě nesouhlasu s výsledkem správního řízení nebo jakéhokoli podezření na pochybení.

Bez rozhodnutí ve správním řízení by nebylo potřeba opravných prostředků, z tohoto důvodu se práce bude věnovat vymezení základních pojmů, používaných ve správním právu, dále se zaměří na stručnou charakteristiku správního řízení a vydání správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že správní řízení je složitý proces, práce si povšimne i možných problémů, které se mohou vyskytovat při vydání rozhodnutí a eventuelních vad, jež správní rozhodnutí mohou nést. Stěžejní část práce bude věnována charakteristice opravných prostředků, a to jak řádných, tak i mimořádných. Vlastní výklad bude doplněn názory a příklady ze sociální oblasti.

Z výše řečeného vyplývá, že cílem práce je podrobně popsat a definovat platnou právní úpravu správního práva se zaměřením na opravné prostředky ve správním řízení, včetně možnosti využití soudního přezkumu.

Dalším cílem práce se pak následně stává posouzení možností účastníka správního řízení v případě jeho nesouhlasu s výsledkem správního řízení nebo podezření na pochybení správních orgánů v rámci rozhodnutí.

Výsledky práce mohou být použity jako informativní materiál pro posouzení možností toho, jak využít opravné prostředky ve správním řízení, jak se v nich orientovat a čeho se vyvarovat a na co naopak nezapomenout. V neposlední řadě práce může posloužit jako přehled literatury a informačních zdrojů, včetně zákonů, které mohou posloužit k lepší orientaci v problematice správního řízení.

V bakalářské práci bude použita kvalitativní metoda analýzy dokumentů, zejména právních textů, zákonů a odborné literatury. Odborné texty budou interpretovány a objasňovány. Právní normy budou vykládány přímo z jejich textů, v malé míře bude použita metoda komparativní, zvláště tam, kde bude přihlédnuto ke zvláštním zákonným úpravám. Pro zpracování práce bude tedy určující především česká platná právní úprava, tedy správní řád, a jak bylo řečeno výše, pro dosažení přesnějšího obrazu dané problematiky bude příležitostně přihlíženo ke zvláštním právním úpravám z oblasti sociálního zabezpečení.

1 Úvod do problematiky správního práva

1.1 Historie správního práva v českých zemích

Český stát byl od počátku jeho historie spravován podle určitých pravidel. Správní právo v současném pojetí je však jevem novým.

V době stavovské monarchie měl panovník (stát) v rukou pouze část moci a drtivou většinu správy držela šlechta nebo korporace (města, univerzity, cechy atd.).

Pozdější panovnický absolutismus pak soustředil veškerou moc do rukou panovníka. Panovník měl právo zasahovat do všech sfér života lidí. Úřady jednaly podle panovnickových příkazů. Nerozlišovaly se ani věci soudní a věci správní. Teprve během 17 a 18. století vzniká nezávislý systém správních úřadů. Soudnictví se postupně odděluje od správy a vytvářejí se základy pro vznik a rozdělení sféry práva soukromého a veřejného. Postupně začaly být kladeny čím dál tím větší nároky na vzdělání a kvalifikaci úředníků.

Mezníkem pro vývoj správního práva se stal rok 1867. V tomto roce byla v Rakousko-Uhersku (jehož součástí české země byly) ustanovena parlamentní monarchie, ústavním zákonem byla stanovena občanská práva a byl položen ústavní základ pro zřízení Říšského soudu a správního soudu. Ústavou bylo potvrzeno rozdělení soudnictví a správy. Správní předpisy se tak staly předpisy právními, správní akt byl aktem právním a stát byl se svými úřady vázán právem stejně jako občan.

V této době se na rozvoji a výkladu českého správního práva velmi významně podílely tři osobnosti. První z nich byl Jiří Pražák, profesor na tehdejší pražské Univerzitě Karlo-Ferdinandově. Počátkem dvacátého století se pak na scéně správního práva objevily další dvě osobnosti, a to Jiří Hoetzel a František Weyr.

V roce 1918 nová samostatná republika prakticky převzala obsah všech rakouských a uherských předpisů. Postupně v Československu působila tři pracoviště vědy správního práva, což vedlo k jeho velkému rozvoji. Zřízen byl nejvyšší správní soud a postupně byl zpracován první český správní procesní kodex. Za druhé světové války

byly uzavřeny vysoké školy a chyběly tak podmínky pro rozvoj právní vědy. Správní soud fungoval jen velmi omezeně.

Společenské a politické změny po únoru roku 1948 způsobily, že komunistická strana prakticky řídila vše, co se ve státě i celé společnosti dělo. Právo bylo považováno především za nástroj politické moci a ve správě byla preferována politická správnost rozhodnutí před jeho zákonností, v podstatě bylo odstraněno správní soudnictví. Za klad tohoto období (z hlediska odborného) lze považovat fakt, že došlo k řadě souhrnných úprav a kodifikací, které sjednocovaly právní úpravu v jednotlivých oborech správy. Správní řád byl zjednodušen a zpřehledněn (2, s. 18-27).

Pokud hovoříme o dějinách správního práva v českém státě, neměly by být vynechány ani stručné dějiny správního soudnictví. Správní soudy jsou odlišné od řádných soudů po stránce organizační i funkční. Neřeší žaloby na fyzické nebo právnické osoby, ale na orgány veřejné moci (11, s. 427).

Počátky správního soudnictví na našem území můžeme hledat již v rakouskouherské monarchii. Podařilo se zde vybudovat orgány, které měly za úkol kontrolovat zákonnost při rozhodování orgánů územní samosprávy a státní správy. V roce 1875 byl ve Vídni zřízen Správní soudní dvůr, příslušný byl pro rozhodování v případech, kdy se některá osoba domnívala, že byla na svých právech pokráčena rozhodnutím některého z těchto orgánů:

- správního,
- státního,
- zemského,
- okresního,
- obecního orgánu.

Řízení před Správním soudním dvorem bylo veřejné a ústní a Správní soudní dvůr rozhodoval pouze jako soud zrušovací (kasační). Příslušný orgán, pokud měl přijmout nové rozhodnutí, byl však rozhodnutím Správního soudního dvora vázán (11, s. 428).

Správní soudní dvůr se skládal z prezidenta, předsedů senátu a soudních radů. Již v této době byla funkce člena Správního soudního dvora placená a tudíž velmi vážená. Členy jmenoval císař na návrh ministerského rady (11, s. 428).

28. října roku 1918 vznikla nová Československá republika, jak bylo řečeno výše, převzala celý rakouský a uherský systém veřejné správy a právní řád. Správního soudu se však toto netýkalo. Byl přijat nový zákon o Nejvyšším správním soudu a provedené změny se týkaly hlavně kompetencí Nejvyššího správního soudu. Princip jmenování členů Nejvyššího správního soudu byl zachován, členy jmenoval prezident republiky. Další vývoj správního soudnictví pak šel ruku v ruce s vývojem organizace veřejné správy. (11, s. 430).

Během 2. světové války bylo správní soudnictví téměř zlikvidováno. Poválečné Československo se sice vrátilo k systému zavedenému během první republiky, ale činnost Nejvyššího správního soudu nebyla obnovena v plné výši a další vývoj byl prakticky likvidační (11, s. 430).

Správní soudnictví se v justici českého státu objevuje pak po roce 1991. Byla provedena novela občanského soudního řádu a zařazena do něho část pátá upravující správní soudnictví, a to ve třech hlavách:

- první hlava upravuje obecná ustanovení o správním soudnictví,
- druhá hlava upravuje rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů,
- třetí hlava upravuje rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů (11, s. 431).

I správní řád jako procesní předpis prošel úpravou. Dne 1. 1. 2006 vstoupil v platnost nový. Tento zákon nahradil dosavadní obecnou úpravu správního řízení, provedenou zákonem č. 71/1967 SB., která vydržela v platnosti 38 let. Legislativní proces schvalování nového správního řádu byl dlouhý a obtížný vzhledem ke společenské významnosti této normy. Na obsahu této normy závisí, zda má účastník správního řízení možnost vystupovat jako rovnocenný partner vykonavatelů veřejné

moci a je schopný hájit svá práva a v určitých případech se podílet i na ochraně veřejného zájmu (1, s. 19).

1.2 Vymezení základních pojmů a správního práva

Veřejná správa je základním pojmem správního práva. Vymezit ji jako ucelený pojem je velmi obtížné zejména pro její mnohotvárnost a různorodost správních činností. Jednoduše řečeno veřejná správa aktivně organizuje a řeší nejrůznější společenské situace, je to tedy správa veřejných záležitostí, kterou vykonávají subjekty veřejné správy nebo jejich orgány. Jako taková je pak veřejná správa dále členěna na státní správu a veřejnou samosprávu. Veřejná správa dodržuje normy dané ve správním právu (5, s. 19-21).

Správní právo je v evropském kontinentálním právním prostředí řazeno ke klíčovému právním odvětvím. Toto postavení vyplývá z jeho poslání upravovat vztahy při realizaci správy veřejných záležitostí (8, s. 9).

Správní právo je součástí českého právního systému. Jeho posláním je upravovat postavení a chování subjektů práva ve vztazích, které vznikají a uskutečňují se v souvislosti s realizací výkonu moci ve státě ve sféře veřejné správy. Správní právo je svou povahou právo veřejné. Normy správního práva tak upravují široký okruh společenských vztahů, v nichž hraje rozhodující roli organizace a činnost nejrůznějších správních orgánů a jež se jako velice frekventované dále dotýkají denního života občanů (9, s. 20).

Jinak řečeno správní právo je ta část právního řádu, která upravuje veřejnou správu. Představuje soubor právních norem vztahujících se na veřejnou správu a upravujících organizaci a činnost veřejné správy. Na rozdíl od práva občanského nebo trestního se jedná o právo nekodifikované. Obecná část neboli obecné správní právo obsahuje takové úpravy, zásady a pojmy platící v podstatě pro celou oblast veřejné správy. Tvoří také základ pro jiná právní odvětví, jako je např. právo sociálního zabezpečení (3, s. 15 -21).

V terminologii je používáno i další dělení, a to členění na právo hmotné a právo procesní. Za právo hmotné jsou považovány normy, které obsahově upravují činnost správních orgánů (např. ve věcech zdravotní péče nebo sociálního zabezpečení). Právo procesní v širším slova smyslu zahrnuje normy správního práva upravující organizaci a působnost správních úřadů a řízení před nimi. Právem procesním v užším slova smyslu se pak rozumí úprava správního řízení ve věci externího rozhodování správních orgánů (3, s. 20). V souvislosti se správním právem procesním je nutno poznamenat, že zvláštní zákon může stanovit odlišně celý procesní režim a i některé procesní instituty, jako například doručování, lhůty pro vydání rozhodnutí apod. V těchto případech má před správním řádem přednost zvláštní právní úprava.

Poslední dělení v souvislosti se správním právem je dělení správního práva na vnitřní a vnější. Vnitřním se rozumí souhrn služebních práv a povinností v rámci správního úřadu, či jiného vykonavatele veřejné správy (3, s. 21).

Další pojem, se kterým je možné se setkat ve správním právu, je správní akt. Správní akt je akt aplikace práva při výkonu veřejné správy, v podstatě je jednostranným právním úkonem, nevyžadujícím souhlasný projev vůle osoby, jíž může být adresován (7, s. 111).

Exekuce je výkon rozhodnutí. Exekuce dříve mohla být vykonána dvojí cestou: buď cestou soudní, nebo cestou správní exekuce, jelikož vymáhající správní orgán mohl podat návrh na soudní výkon správního rozhodnutí (7, s. 113). Od 1. 1. 2013, kdy nabyla účinnosti novela občanského soudního řádu a exekučního řádu toto neplatí. Exekutoři nyní nemusí ve všech případech čekat na rozhodnutí soudu. V konkrétních případech mohou o zahájení exekučního řízení rozhodnout sami. Opatření má dle mého názoru zrychlit exekuční řízení a ulevit soudům.

Z výše řečeného vyplývá, že správní exekuce je donucení ke splnění povinností uložených ve správním řízení, jež nebyly v dané lhůtě splněné povinným účastníkem (13, s. 293). Exekučním správním orgánem je správní orgán, který je podle správního řádu nebo zvláštního zákona oprávněn k exekuci.

Tato práce se bude zabývat detailněji opravnými prostředky ve správním řízení. S opravnými prostředky ve správním řízení souvisí pojem autoremedura, který pomůže

osvětlit význam pojmu opravné prostředky. Autoremedura je ve správním právu procedura vlastního opravného prostředku. Jinak řečeno správní řád umožňuje, aby za daných podmínek o odvolání rozhodl sám správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, aniž by odvolání postupoval odvolacímu orgánu, tj. orgánu příslušnému rozhodovat ve druhém stupni. Správní orgán může napadené rozhodnutí změnit nebo zrušit za podmínky, že tím plně vyhoví odvolání a nemůže tím být způsobena újma některému z účastníků správního řízení, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Z právního hlediska má rozhodnutí vydané v rámci autoremedury prvoinstanční povahu a z tohoto důvodu proti němu může být opět podáno odvolání (13, s. 247).

V obecném slova smyslu tedy opravné prostředky znamenají právo nápravy příslušející tomu, kdo hledá nápravu právních poměrů, jež se ho přímo dotýkají. V českém správním řádu platí, že proti každému individuálnímu správnímu aktu (rozhodnutí) se lze odvolat k instančně vyššímu úřadu. Tradičně jsou děleny opravné prostředky na řádné a mimořádné. Řádné se používají v okamžiku, kdy ještě rozhodnutí nenabýlo pravomocného účinku a mimořádné mohou být za stanovených podmínek použity proti pravomocnému rozhodnutí (7, s. 78).

1.3 Prameny správního práva

Prameny správního práva jsou státem uznané formy. Jejich systém je předmětem úpravy především ústavního práva. Systém pramenů správního práva je hierarchicky uspořádán (4, s. 37-40).

Správní právo čerpá také z ostatních právních odvětví, velmi významné jsou vztahy správního práva:

- Ústavní právo – vytváří základ celého právního řádu, upravuje základní principy činnosti státu a jeho úřadů. Správní právo pak tyto principy dále rozvádí a konkretizuje. Je zde velmi těsné a pevné sepjetí (9, s. 44). Jako

příklad tohoto sepjetí je možno uvést právní úpravu správního řízení. Jako jedna z nejdůležitějších zákonných úprav má základ především v článku 1 Ústavy České republiky (26), článku 2, článku 4, článku 36 – odstavec 2 a článku 38 – odstavec 2 Listiny základních práv a svobod (27).

- Finanční právo – historicky byly normy finančního práva součástí práva správního, později došlo k jejich vyčlenění. (9, s. 45).
- Trestní právo – upravuje základy trestní odpovědnosti, některé principy správního a soudního trestání jsou upraveny podobně. V praxi často dochází k překvalifikaci jednotlivých deliktů ze správních na soudní a opačně (9, s. 45).

Na rozdíl od práva trestního nebo občanského jsou předpisy správního práva rozdělené v různých samostatných zákonech, které upravují výkon veřejné moci, veřejné správy a územní samosprávy. Předpisy správního práva lze pro větší přehlednost rozdělit na předpisy obecné a speciální. Mezi obecné předpisy je možné počítat normy, které se nesoustřeďují na konkrétní oblast, kam veřejná správa zasahuje, ale mají širší, tj. obecný dopad. Do této skupiny patří správní řád, který upravuje výkon veřejné moci v samotném základu.

Mezi předpisy správního práva, které je možno nazývat speciální, patří předpisy z oblasti stavebního práva, dopravy, zdravotnictví, školství, podnikání (živnostenské předpisy), ochrany životního prostředí, bezpečnosti, energetiky, vodohospodářství, telekomunikací a médií, zemědělství, ochrany spotřebitele, veterinární a hygienické správy, zákon o přestupcích apod.

Předpisy upravující sociální zabezpečení fyzických osob tvoří samostatné odvětví, které také spadá do správního práva. Pro procesní úpravu tohoto odvětví (řízení, opravné prostředky, přezkum) platí do značné míry obecná právní úprava správního práva (18).

Z výše řečeného plyne, že současný správní řád obsahuje procedurální normy upravující širší okruh postupů probíhajících ve veřejné správě (12, s. 31).

Právními předpisy, o které se správní právo opírá, jsou:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Stejně tak jsou správní orgány ve správním řízení vázány mezinárodními smlouvami, které jsou součástí našeho právního řádu.

2 Správní řízení

Kapitola se bude zabývat definováním správního řízení, zaměří se na úvod do problematiky vydání správního rozhodnutí, jeho popis a možné vady a problémy, které se mohou vyskytovat. "

2.1. Obecná charakteristika správního řízení

Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (24).

Jednodušeji řečeno správní řízení je proces, jehož výsledkem je správní akt, tj. akt aplikace práva. V tomto procesu se osoby, jejichž práv a povinností se daná věc projednává ve správním řízení týká, podílejí na řízení a tvorbě obsahu rozhodnutí. K tomu jsou vybaveny procesními právy a povinnostmi (4, s. 346 – 347).

Správní řízení je obvykle členěno na tzv. správní řízení obecné a správní řízení zvláštní. Obecné správní řízení je upraveno ve správním řádu a představuje postup správních orgánů na všech úsecích státní správy. Tato úprava je obsažena v části druhé správního řádu „Obecná ustanovení o správním řízení“ a také v části třetí „Zvláštní ustanovení o správním řízení“ (13, s 33).

Pojem zvláštní správní řízení se používá pro řízení, jehož úprava je kombinací obecné úpravy správního řízení a odchylek od ní, s předností zvláštní úpravy a správní řád je v takovém případě použit subsidiárně, tedy jako podpůrný právní předpis. Jinak řečeno správní řád se použije v případě, pokud zvláštní zákon na něj přímo odkazuje, nebo v případě, že zvláštní zákon o tom mlčí. Správní řád se nepoužije v případě, že zvláštní zákon nebo předpis je kompletní, nebo zvláštní předpis výslovně zakazuje použití správního řádu (13, s. 34-35).

2.2 Obecná charakteristika správních rozhodnutí

Vydávání správních rozhodnutí je jedním z typických projevů veřejné správy. Obecně je pod pojmem správní rozhodnutí rozuměn *individuální veřejně mocenský jednostranný akt vydaný vykonavatelem veřejné správy na základě zákona ve správním řízení. Správní rozhodnutí spočívají v jednostranné aplikaci obecně závazných pravidel na individualizované případy a adresáty* (12, s. 152).

Pojem rozhodnutí má v právním řádu dva významy. Označuje obecně určitý typ úkonu právního orgánu ve správním řízení, do kterého patří rozhodnutí ve věci (§ 67, odstavec 1) a v zákonem stanovených případech i usnesení jako rozhodnutí v procesních otázkách (§ 76).

Druhým významem je jen určitá část úkonů, a to rozhodnutí o předběžném opatření, rozhodnutí o předmětu řízení a některá rozhodnutí o procesních věcech, která zajišťují průběh a účel správního řízení (např. § 61 nebo § 147) (15, s. 107).

Toto terminologické rozdělení je dle mého názoru komplikované a nepřehledné a v praxi může způsobit nedorozumění.

2.3 Formy správních rozhodnutí

Jak bylo naznačeno výše, správní právo rozlišuje několik druhů rozhodnutí. Tradičně je rozlišováno tzv. správní rozhodnutí meritorní a správní rozhodnutí procesní.

Správní rozhodnutí meritorní je právní rozhodnutí ve věci, která je předmětem daného řízení. Je nejdůležitějším správním úkonem, neboť k němu každé správní řízení směřuje. K jeho dosažení jsou vedeny jednotlivé kroky celého správního řízení a opatřovány všechny potřebné podklady (13, s. 181).

Meritorní rozhodnutí, byť je vrcholem celého správního řízení, nemusí být vždy posledním krokem ve správním řízení. Umožní-li to povaha projednávané věci, správní orgán, který ji má v řešení může vydat:

- Mezitímní rozhodnutí – pomocí tohoto rozhodnutí správní orgán rozhoduje o základu věci, především ve sporném řízení.
- Rozhodnutí v části věci – tímto rozhodnutím se rozhoduje jen o některých právech anebo povinnostech, které jsou předmětem správního řízení (12, s. 154).

Mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci se aplikuje v případě, že správní řízení řeší více dílčích otázek. Po nabytí právní moci rozhodnutí správní orgán pokračuje ve správním řízení a po jeho ukončení vydá rozhodnutí, které rozhoduje o zbytku projednávané věci (1, s. 219).

Tzv. procesní správní rozhodnutí nerozhoduje ve věci, ale upravují se procesní otázky. Zajišťuje průběh a účel správního řízení.

Uvedené tradiční členění správních rozhodnutí na meritorní a procesní se stalo základem i pro současnou právní úpravu. Správní řád rozlišuje termíny rozhodnutí a usnesení (13, s. 184).

- Rozhodnutí v zásadě označuje meritorní správní rozhodnutí.
- Usnesení je označení pro procesní právní rozhodnutí.

Toto rozdělení není dodržováno striktně. Ve správním řádu je možno nalézt i meritorní správní rozhodnutí pojmenovaná jako usnesení a naopak procesní rozhodnutí jsou nazvána rozhodnutími. Použití usnesení k rozhodnutí je přesně stanoveno v § 76 správního řádu, usnesením může správní orgán rozhodovat pouze v případech stanovených zákonem (12, s. 151-155).

Rozdíl mezi rozhodnutím a usnesením se dále projevuje ve vlivu na suspensivní (odkladný) účinek odvolání. V § 76 správního řádu je jasně stanoveno, že odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Proti usnesení, které je poznamenáno pouze do spisu, a proti usnesení, o němž to stanoví zákon, se odvolat nelze (24).

Zvláštními formami rozhodnutí ve věci jsou:

- Příkaz.
- Příkaz na místě.
- Vydání dokladu.

Příkazem správní orgán může uložit povinnost, je-li skutkové zjištění považováno za dostatečné. Vydán je v tzv. zkráceném řízení. Příkaz musí obsahovat zvláštní poučení, v němž správní orgán uvádí, že proti příkazu je možno podat odpor, v jaké lhůtě je tak možno učinit, od kterého dne je počítána a u kterého správního orgánu je možno odpor podat. Odpor se podává ve lhůtě 8 dnů od vydání příkazu ke správnímu orgánu, který ho vydal. Odpor je specifickým opravným prostředkem, kterým lze brojit pouze proti příkazu. Podání odporu účastník nemůže vzít zpět. Odporem se příkaz ruší a správní řízení pokračuje standardním způsobem (13, s. 190-191).

Zvláštní formu příkazu představuje příkaz na místě. To je možné za předpokladu, že účastník je na místě přítomen a plně uzná důvody vydání příkazu. Na místě je možné uložit příkazem povinnost k peněžitému plnění do 10 000 Kč, nebo povinnost k nepeněžitému plnění, kterou může účastník splnit hned na místě. Odůvodnění příkazu na místě lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka. O tom, že toto nahrazuje odůvodnění, musí být účastník prokazatelně poučen. (1, s. 222). Příkaz a příkaz na místě umožňuje velké zjednodušení správního řízení. Důležité za této situace však je, aby si účastník byl vědom toho, že pokud do 8 dnů nepodá odpor, stane se příkaz pravomocným a vykonatelným.

Doklad vydává správní orgán, pokud zcela vyhoví žádosti o přiznání práva. Existence takového práva se osvědčuje dokladem stanoveným zákonem (např. řidičský průkaz, dle zákona o provozu na pozemních komunikacích). O vydání dokladu se učiní zápis do spisu. Náležitosti tohoto záznamu upravuje § 67 odstavec 2 správního řádu. Náležitostmi, které musí být zaznamenány, jsou např. výroková část, seznam podkladů pro rozhodnutí, datum vydání, číslo jednací apod. (13, s. 192).

Výjimečnou formou ukončení řízení je smír. Používán bývá ve sporném řízení. Představuje dohodu o předmětu řízení uzavřenou mezi účastníky řízení. Řízení je pak uzavřeno následným schválením správního orgánu, a to ve formě rozhodnutí, schválení je podmíněno souladem se správními předpisy (13, s. 193).

2.4 Náležitosti správních rozhodnutí

Správní řád podrobně popisuje, jak má vypadat správní rozhodnutí, dále uvádí i odlišnosti pro některé speciální případy. Správní řád stanovuje formální i obsahové náležitosti správních rozhodnutí.

Až na výjimky je rozhodnutí vydáváno v písemné formě a má povahu veřejné listiny. V některých zákonem stanovených případech je připuštěna možnost vyhlásit rozhodnutí ústně. Ústně vyhlášené rozhodnutí správní orgán potvrdí písemně, pokud účastník písemné potvrzení požaduje. Písemné potvrzení obsahuje pouze výrokovou část rozhodnutí a další náležitosti uvedené v § 69.

Formální náležitosti upravuje správní řád v § 69. V písemném provedení se vždy uvádí označení rozhodnutí, označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, funkce nebo služební číslo a samozřejmě podpis oprávněné úřední osoby. Dále se uvádí jména účastníků, pokud jsou účastníky právnické osoby, uvádí se u nich jejich název a sídlo. I v řízení s velkým počtem účastníků musí být všichni správním orgánem v rozhodnutí uvedeni, pokud např. ze zvláštního zákona nevyplývá něco jiného (1, s. 213).

§ 68 správního řádu stanovuje obligatorní obsahové náležitosti správního rozhodnutí. Každé rozhodnutí musí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků o možných opravných prostředcích.

Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odstavec 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odstavec 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují

názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odstavec 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.

V odůvodnění správní orgán uvede důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Obsaženy jsou i informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví.

V poučení se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává. Pokud odvolání nemá odkladný účinek, musí být tato skutečnost v poučení uvedena.

Rozhodnutí se stává platným v okamžiku, kdy jej správní orgán vydá. V tuto dobu mohou adresáti rozhodnutí s pomocí opravných prostředků dosáhnout změny obsahu rozhodnutí nebo jeho zrušení. Závazné je rozhodnutí až v okamžiku nabytí právní moci. V ten okamžik se žádný z účastníků proti němu již nemůže odvolat (1, s. 225-227).

Právní moc, vykonatelnost a jiné právní účinky rozhodnutí upravuje § 73 a § 74 správního řádu: rozhodnutí je v právní moci, pokud bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání. Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány. Pro jiné osoby je pravomocné rozhodnutí závazné v případech stanovených zákonem a v rozsahu v něm uvedeném. Pravomocné rozhodnutí o osobním stavu je závazné pro každého. Jestliže je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci, je pravomocné rozhodnutí závazné i pro právní nástupce účastníků.

Rozhodnutí je vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden. Rozhodnutí je předběžně vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek.

2.5 Vady správních rozhodnutí

Vady správních rozhodnutí mohou být různé povahy a právní závažnosti. Podle toho jsou rozeznávána správní rozhodnutí obsahující zřejmé nesprávnosti, rozhodnutí věcně nesprávná a nicotná (absolutně neplatná). Vada správních rozhodnutí se stává platnou až v okamžiku, kdy tuto vadu konstatuje k tomu zákonem oprávněný orgán veřejné moci. Do té doby než je příslušným orgánem vada správního rozhodnutí potvrzena, a rozhodnutí je opraveno, změněno či zrušeno, se na něj hledí jako bez vady. Platí zde tzv. presumpce správnosti správních rozhodnutí (1, s. 231-232).

Nesprávnosti ve správních rozhodnutích mohou být myšleny chyby v psaní, počítání, vzniklé pouhým překlepem nebo nepozorností. Důležité je, aby z dalšího obsahu rozhodnutí bylo zřejmé, že se jedná pouze o tuto vadu a nikoli závažnější – nezákonnost. Oprava zřejmých nesprávností se provádí procesním rozhodnutím – tedy usnesením. Opravu je možné provést kdykoli, i před nabytím právní moci rozhodnutí, pro požádání účastníka není také stanovena lhůta (1, s. 232). Celý postup v tomto případě upravuje § 70 správního řádu: *Opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením provede správní orgán, který rozhodnutí vydal. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné rozhodnutí. Prvním úkonem správního orgánu ve věci opravy je vydání tohoto rozhodnutí. Právo podat odvolání proti opravnému usnesení anebo opravnému rozhodnutí má pouze účastník, který jím může být přímo dotčen.*

Písemné vyhotovení opravného rozhodnutí je doručeno všem účastníkům řízení. I proti tomuto opravnému rozhodnutí je možné se odvolat. V odvolání je nutné uvést, čeho by se oprava měla přímo týkat (1, s. 232).

Oproti tomu rozhodnutí **nicotná** (též nulitní nebo absolutně neplatné) trpí tak závažnou vadou, že se na ně hledí, jako by právně vůbec nevznikla. Důvody nicotnosti stanovuje správní řád poměrně úzce (16, s. 433-436).

Ve správním řádu se s vyslovením nicotnosti počítá. Důvody nicotnosti jsou rozděleny do dvou skupin v § 77 odstavec 1 a 2:

- *nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal,*
- *nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.*

Jinými slovy, jako příklad nicotných rozhodnutí lze uvést: rozhodnutí, které vydal orgán, kterému zákon nesvěčuje kompetenci takové rozhodnutí vydat; rozhodnutí vydané orgánem, který k tomu není věcně příslušný nebo dokonce rozhodnutí ukládající povinnost, která (pokud by byla splněna) by byla trestným činem (1, s 233).

Je-li důvodem nicotnosti nedostatek věcné příslušnosti, kam lze zahrnout i vady obdobné, či související, pak se nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje nadřízeným správním orgánem tomu, který toto nicotné rozhodnutí vydal. Vůči takovému rozhodnutí správního orgánu, jímž byla prohlášena nicotnost se nelze odvolat. Zákon rovněž stanoví (viz výše), že nicotnost nezpůsobuje nedostatek funkční příslušnosti, kdy rozhodnutí vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Je třeba k tomu dodat, že nadřízený správní orgán je oprávněn svým rozhodnutím nicotnost prohlásit, a to pouze a jen v případě, že důvod nicotnosti spočívá v nedostatku věcné příslušnosti. Nadřízený správní orgán se zde jen omezuje na zjišťování a prohlašování nedostatku věcné příslušnosti (23).

Jiná je situace dle § 77 odstavec 2 (viz výše), který vypočítává další důvody nicotnosti. Ostatní důvody – vady, které činí rozhodnutí vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným anebo jiné vady, pro něž nelze toto rozhodnutí považovat za rozhodnutí správního orgánu vedou k nicotnosti, přičemž se nicotnost tentokrát vyslovuje správním soudem podle příslušných ustanovení soudního řádu správního (23). Tedy konkrétně § 76 odstavec 2 soudního řádu správního stanovuje: *zjistí-li soud,*

že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.

Nejširší kategorií vad správního rozhodnutí je **nezákonnost**. Za nezákonná bývají označována tato rozhodnutí:

- výrok rozhodnutí je v rozporu se zákonem;
- neobsahují náležitosti předepsané zákonem;
- byla vydána v řízení, ve kterém byla porušena procesní pravidla.

Správní orgány mohou zjištěné nezákonnosti odstraňovat jen zákonem stanovenými postupy a prostředky, kterými jsou právě řádné a mimořádné opravné prostředky (1, s. 235-236), viz dále.

Z výše řečeného vyplývá, že hlavní rozdíl mezi nicotným a nezákonným správním rozhodnutím tkívá hlavně v tom, že nicotné rozhodnutí právně nevzniká a není způsobilé mít právní následky. Zatímco nezákonné, věcně nesprávné či formálně vadné rozhodnutí v rámci presumpce vlastní správnosti je způsobilé nabývat právní moci a zakládat právní účinky. Tento fakt platí do okamžiku, než je pravomocně zrušeno. Na nicotný akt je nahlíženo, jako by býval nikdy nevznikl. Nicotnost tedy účinkuje od momentu vzniku takového rozhodnutí (10, s. 252).

Vady správních rozhodnutí tedy napravují správní orgány, dále správní soudy a v případě jejich neústavnosti Ústavní soud (1, s. 236).

3 Opravné prostředky ve správním řízení

3.1 Charakteristika opravných prostředků

Téměř všechna meritorní rozhodnutí (rozhodnutí o právech a povinnostech) a rovněž řadu procesních rozhodnutí lze za zákonem stanovených podmínek přeshetřit na základě podnětu od účastníků správního řízení, popř. i jiných osob pomocí tzv. opravných prostředků. Jde o projev tzv. dvouinstančnosti ve správním řízení. To znamená, že rozhodovat na základě opravných prostředků (až na výjimky) přísluší nadřízeným správním orgánům (1, s. 246).

Cílem a smyslem opravných prostředků je ochrana práv osob dotčených vydáním rozhodnutí (účastníků řízení). Dalším cílem je zajistit ve veřejném zájmu nápravu vad rozhodnutí, tedy změna nebo dokonce zrušení nesprávných a nezákonných rozhodnutí (1, s. 246).

Opravné prostředky jsou tradičně děleny na řádné a mimořádné (přestože správní řád tyto pojmy neužívá). Mezi řádné opravné prostředky patří odvolání a rozklad. V případě vydání příkazu a příkazu na místě charakter řádných opravných prostředků splňuje odpor.

Pro ně je typické, že se podávají proti nepravomocnému rozhodnutí a mají tzv. suspenzivní účinek. Napadené rozhodnutí nenabývá právní moci, dokud nebude v opravném prostředku pravomocně rozhodnuto (1, s. 246).

Mimořádné opravné prostředky se používají v případě, že správní rozhodnutí již právní moci nabylo. Obecně není na jejich vyřízení nárok, záleží na rozhodnutí správního orgánu, zda napadené rozhodnutí přezkoumá nebo žádost zamítne. Jedná se především o žádost účastníka o obnovu řízení. Mezi mimořádné opravné prostředky patří: obnova řízení, v případě, že je zahájena na žádost, specifickem je vydání tzv. nového rozhodnutí. Prostředky dozoru jsou obnova řízení zahájená z moci úřední a přezkumné řízení.

3.2 Odvolání a odvolací řízení

Odvolání je nejčastěji uplatnitelný typ opravného prostředku, který přichází v úvahu u všech správních rozhodnutí, pokud to ovšem není výslovně vyloučeno zákonem (13, s. 243).

Odvolání jako opravný prostředek je zakotveno v § 81 správního řádu: *Účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Právo podat odvolání nepřísluší účastníkovi, který se po oznámení rozhodnutí tohoto práva písemně nebo ústně do protokolu vzdal. Jestliže odvolatel vzal podané odvolání zpět, nemůže je podat znovu.*

Účastník se může vzdát práva na odvolání, podmínkou je, že tak učiní buď písemně, nebo ústně do protokolu. Učinit tak může v den, kdy mu bylo rozhodnutí správního orgánu oznámeno. Vztít zpět toto rozhodnutí lze pouze v případě, že by se prokázalo, že účastník nejednal svobodně, nebyl způsobilý např. v důsledku duševní choroby (10, s. 267).

Podání odvolání je subjektivním právem účastníka řízení, proto má právo se ho vzdát, nebo již podané odvolání vztít zpět. Jakmile se vzdá práva na řádný opravný prostředek, vydané rozhodnutí nabývá právní moci. Pokud odvolá již podané odvolání, jedná se o tzv. zpětvzetí a odvolací řízení je zastaveno dnem zpětvzetí. Odvolatel pak již nemůže podat nové odvolání, i kdyby odvolací lhůta ještě dále běžela. Správní orgán v tomto případě vydá pouze tzv. deklaratorní usnesení, které se poznamená do spisu (5, s. 179).

Odvolání se nepodává v těch případech, kdy se připouští jiný opravný prostředek (např. procesní stížnost) nebo v případě, kdy je podání opravného prostředku přímo vyloučeno zákonem (např. u usnesení, která se poznamenávají pouze do spisu (10, s. 267).

3.2.1 Odvolací lhůty

Lhůta na podání odvolání je zákonem stanovena na 15 dní počítaná od prvního dne následujícího po oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení o odvolání lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

Zároveň právní úprava pamatuje i na případ, kdy odvolání bylo podáno před oznámením rozhodnutí účastníku, popř. se účastník odvolá současně s jeho vydáním. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty. Existuje i komplikovanější případ, a to pokud rozhodnutí nebylo osobě, která byla účastníkem řízení, oznámeno. Taková osoba může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků. Důkazní břemeno, kdy se účastník řízení o vydání předmětného rozhodnutí či řešení otázky dozvěděl, jde k tíži správního orgánu, který musí prokázat přesný den, kdy se účastník řízení dozvěděl, že v dané věci bylo vydáno rozhodnutí a co je jeho obsahem. Pokud toto neprokáže, platí jako datum oznámení rozhodnutí den, který uvede účastník ve svém odvolání (10, s. 274). Neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil (24).

3.2.2 Účinky odvolání

Včas podané odvolání má tzv. suspenzivní a devolutivní účinek. Suspenzivní účinek odvolání znamená, že dokud není o odvolání rozhodnuto, rozhodnutí nenabývá právní moci a není vykonatelné (12, s. 191). Správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit. Odkladný účinek odvolání může být vyloučen, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem, hrozí-li vážná újma některému z účastníků, nebo požádá-li o to

účastník; to neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům, nebo to není ve veřejném zájmu.

Správní orgán je v těchto případech povinen odkladný účinek odvolání vyloučit, jinak mu hrozí sankce za nečinnost. Podnět k vyloučení odkladného účinku může dát účastník řízení i kterákoli jiná osoba. Všechny důvody k vyloučení odkladného účinku musí být správním úřadem odůvodněny (10, s. 277).

Devolutivní účinek odvolání spočívá v tom, že se rozhodování přesouvá z původního orgánu v 1. stupni, který rozhodnutí vydal, na orgán nadřízený. Jediná výjimka je autoremedura (12, s. 192).

3.2.3 Náležitosti odvolání

Náležitosti odvolání jsou opět upraveny ve správním řádu. Odvolání se podává buď ústně, nebo písemně k orgánu, který rozhodnutí vydal. Podání může být učiněno i elektronicky, opatřené však musí být zaručeným elektronickým podpisem. Možné je využít i jiné prostředky, např. veřejné datové sítě, fax bez elektronického podpisu. Pokud tak odvolatel učiní, musí do 5 dnů své podání potvrdit (24).

Pokud se odvolatel rozhodne pro písemné podání, je nutné, aby obsahovalo jeho podpis. Pokud podpis na podání zcela chybí, nelze zjistit, zda je podání skutečně projevem vůle osoby, která se v tomto podání identifikuje jako podatel. V tomto případě pak správní orgán vyzve odvolatele, aby tuto vadu odstranil. Pokud písemné podání nebude podepsáno, a tato vada ani po výzvě nebude odstraněna, nebude se správní orgán takovým podáním zabývat, neboť se v podstatě nejedná o podání (17).

Odvolání musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo (19).

Formální náležitosti se řídí dle správního řádu ustanovením § 37 o učinění podání: z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu

pro doručování. Právnická osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí. Nemá-li podání předepsané náležitosti, může správní orgán podateli pomoci nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Dále musí odvolání obsahovat odůvodnění, protože orgán, který bude přezkoumávat správní rozhodnutí, je vázán rozsahem podaného odvolání. Přezkoumá jen ty výroky nebo jejich části, které byly v odvolání napadeny. Pokud tedy odvolatel jasně nedefinuje, čeho se jeho dovolání týká, platí právní domněnka, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Pokud odvolatel napadne jen některý z výroků, a umožňuje-li to povaha věci, nabude zbytek rozhodnutí právní moci. Odvolatel musí podat odvolání v takovém počtu stejnopisů, aby jej mohl obdržet každý účastník řízení, včetně správního orgánu. Pokud tak neučinil, další výtisky vyhotoví správní orgán, ovšem na jeho náklady (5, s. 179-180).

3.2.4 Postup prvoinstančního orgánu po podání odvolání

Pokud bylo odvolání podáno včas a obsahuje všechny náležitosti zašle správní orgán, který odvolání obdržel, stejnopisy všem účastníkům a současně je vyzve, aby se případně k podanému odvolání vyjádřili (24).

Správní řád umožňuje, aby o odvolání rozhodl i sám správní orgán, který rozhodnutí vydal v rámci autoremedury. Správní orgán tak může rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání, zároveň nezpůsobí újmu žádnému z účastníků a všichni účastníci s novým rozhodnutím souhlasí. Souhlas si musí správní orgán opatřit před vydáním rozhodnutí. I proti novému rozhodnutí vydanému v rámci autoremedury lze podat odvolání, protože zákon na něj nahlíží jako na rozhodnutí prvoinstanční (13, s. 248).

Pokud o odvolání nerozhodne orgán, který vydal rozhodnutí, je povinen ho do 30 dnů ode dne, kdy mu bylo odvolání doručeno, předat toto odvolání odvolacímu orgánu.

3.2.5 Postup odvolacího orgánu

Nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán. Podle hierarchie správní rozhodnutí vydaná v řízení 1. stupně přezkoumávají v odvolacím řízení krajské úřady (6, s. 305).

Odvolací orgán pak postupuje tak, že zkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy, které platí v aktuální době. Vázán je námitkami podanými v odvolání, se kterými se musí vypořádat. Není povinen přezkoumávat celé rozhodnutí v plném rozsahu (10, s. 285).

Po provedeném řízení odvolací orgán na základě zjištěných poznatků vydá rozhodnutí, ve kterém:

- napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví,
- napadené rozhodnutí, nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze opět podat odvolání,
- napadené rozhodnutí, či jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se,
- odvolací správní orgán odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změnit nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí (24).

Zároveň platí pravidla, že správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu samosprávného celku vydané v samostatné působnosti. Dalším pravidlem je, že odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Výjimkou by bylo, že odvolání podal jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné s odvolavatelem, nebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem (24).

Pro odvolací řízení platí stejné lhůty, jako pro vydání rozhodnutí v řízení v 1. stupni. Zákon odvolací řízení posuzuje jako samostatné řízení, a proto pro něj platí lhůty stanovené v § 71 správního řádu.¹ V souladu s obecnou zásadou dvouinstančnosti správního řízení je rozhodnutí odvolacího správního úřadu konečné a nelze se proti němu odvolat. Tato skutečnost se uvádí i v poučení o opravných prostředcích. Právní moc rozhodnutí v odvolacím řízení nabývá dnem, kdy je oznámeno poslednímu z odvolatelů a účastníků odvolacího řízení (10, s. 289-290).

V první, třetí a čtvrté možnosti rozhodnutí odvolacího správního orgánu tak odvolací řízení končí. V druhém případě se však projednávání opět přesouvá na správní orgán v prvním stupni, který musí vydat nové správní rozhodnutí, vůči kterému je opět možné se odvolat.

Výše uvedené informace popisují náležitosti odvolání, a jak odvolání probíhá. Zde může vyvstat otázka, co odvolání znamená pro klienta a s jakými nástrahami se může setkat.

V první řadě podání odvolání vyžaduje na účastníkovi řízení znalost jeho práv. Z tohoto důvodu musí rozhodnutí správního orgánu obsahovat poučení o opravných prostředcích.

Poučení však obsahuje jen lhůtu, kterou klient má na to, aby podal odvolání, a k jakému orgánu má odvolání podat. Poučení však neobsahuje informaci o náležitostech, které by odvolání mělo obsahovat. Další problém může nastat v tom,

¹ Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů. Toto může nastat, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření. Dále je-li třeba někoho předvolat, nebo někoho nechat předvést. Dobu lze prodloužit, pokud se doručuje veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Pokud je třeba zpracovat znalecký posudek nebo doručit písemnost do ciziny je také možné prodloužit danou dobu.

zda klient ví jak napsat odvolání a jaké náležitosti má obsahovat. Sociální pracovník tak ve své praxi může narazit na dotaz, jaké náležitosti má odvolání obsahovat a jak ho podat. Je tedy nezbytné, aby všechny náležitosti znal a byl klientovi schopen podat kompetentní poradenství. Pokud klient pravidelně nedochází k sociálnímu pracovníkovi, měli by mu poradit zaměstnanci daného správního orgánu. Ne vždy však může narazit na ochotu daných úředníků. Potom hrozí riziko, že odvolání nebude obsahovat všechny náležitosti. Tato situace je ošetřena tím, že správní orgán by měl klienta vyzvat, aby chybějící části doplnil. V lhůtě dané správním orgánem pak může klient odstranit všechny vady, které brání přijetí jeho odvolání správním orgánem.

Opomenout nelze ani to, že pokud je účastníků řízení více, musí klient, který podává odvolání pamatovat i na ně a dokument odeslat v takovém počtu, aby byl dostatečný pro všechny účastníky řízení. Pokud tak neučiní, doplní toto správní orgán, ovšem na jeho náklady. Opět tu hraje roli to, zda klient byl dostatečně poučen a zná všechny předpisy. Tato podmínka však není tak důležitá, pokud se klient odvolává proti rozhodnutí, které pojednává např. o nějaké dávce nebo příspěvku. Tam řízení nejčastěji probíhá mezi ním a správním orgánem.

Pokud si klient není jist správným postupem, anebo mu např. zdravotní stav neumožňuje podat odvolání, je možné, aby si stanovil tzv. zmocněnce. Zastoupení na základě plné moci stanovuje § 33 správního řádu.

Výše uvedené je možno ukázat na modelovém příkladu. Klient XY je ve společné domácnosti se svým synem. Trpí pokročilým stádiem roztroušené sklerózy a postupně se jeho zdravotní stav zhoršuje, přidávají se další zdravotní komplikace. Společně se svým synem podal žádost o příspěvek na péči. Pracovník krajské pobočky Úřadu práce provedl sociální šetření, při kterém zjišťoval schopnost samostatného života klienta XY v jeho domácnosti. Výsledek tohoto šetření byl následně poslán okresní správě sociálního zabezpečení. Okresní správa sociálního zabezpečení pak na základě zhodnocení všech souvislostí vypracovala posudek a na základě tohoto posudku pak krajská pobočka daného Úřadu práce rozhodla, že příspěvek na péči přiznán nebude.

Toto rozhodnutí se samozřejmě klienta XY a jeho syna velmi dotýká a rozhodnou se využít možnosti odvolání. Vzhledem ke zdravotnímu stavu klienta XY je jasné,

že sám není schopen odvolání napsat, v tomto případě je tedy možné, aby svého syna pověřil jednáním jeho jménem (vzor plné moci viz Příloha A). Syn tak bude moci jednat jménem svého otce a zastupovat ho.

Než klient podá odvolání, bylo by vhodné, aby využil možnosti, kterou mu dává § 38 zákona č. 500/2004 Sb., a to nahlédnout do spisu (zákon umožní nahlédnout do spisu i v případě, že rozhodnutí je již v právní moci). Na základě výše uvedené plné moci toto může učinit syn klienta XY.

Klient si tak může znovu přečíst svou žádost, zjistit výsledek sociálního šetření a přečíst si posudek lékaře a zápis z jednání posudkové komise. Lépe se mu tak bude do odvolání psát, s čím nesouhlasí.

Odvolání klient musí adresovat, jak bylo řečeno výše, Úřadu práce, který rozhodnutí vydal. Je nutné uvést následující údaje: místo, datum a číslo jednací rozhodnutí, nezbytné jsou také osobní údaje klienta (myšleno rodné číslo, jméno a příjmení). Dále je nutné jasně uvést, s čím v rozhodnutí nesouhlasí. Pokud tedy byl uznán nějaký úkon, ale klient jej nezvládá, je nutné uvést, proč jej nezvládá a dále je možné prakticky uvést, jak klient tuto situaci se svým synem řeší. Odvolání musí obsahovat podpis, buď klienta, nebo jako v našem případě, syna pokud má k dispozici plnou moc od svého otce.

Při podání odvolání si klient musí ještě ohlídat lhůtu na podání odvolání, která je 15 dní ode dne oznámení rozhodnutí. Existuje zde jeden zádrhel, tzv. fikce doručení. Fikce doručení znamená, že pokud bylo rozhodnutí doručováno např. 1. 2. 2013, ale zásilka byla vyzvednuta až 13. 2. 2013, lhůta na odvolání začala běžet už 11. 2. 2013, tedy od desátého dne uložení zásilky a končí 25. 2. 2013. Na toto musí klient pamatovat, a pokud očekává rozhodnutí, je lepší si ho neprodleně vyzvednout.

3.3 Rozklad

Svou povahou je rozklad řádný opravný prostředek, který je podáván proti prvoinstančnímu rozhodnutí ústředního správního orgánu. Ačkoliv jde o řádný opravný prostředek, je zařazen do třetí části správního řádu upravující zvláštní ustanovení o správním řízení, což samo o sobě naznačuje jeho určitá specifika. V této souvislosti bývá zvláště zdůrazňován fakt, že rozklad má zásadně účinek suspenzivní a nikoli účinek devolutivní, protože s ohledem na postavení ústředních správních orgánů musí řízení probíhat před stejným orgánem (20).

3.3.1 Řízení o rozkladu

V porovnání s odvoláním ve správním řízení má rozklad společné i odlišné znaky. Od odvolání se liší tím, že pro faktickou neexistenci vyšších správních orgánů, které by mohly rozhodovat v řízení o rozkladu, nemůže být projednáván dvojinstančně. O rozkladu proto vždy rozhoduje vedoucí příslušného orgánu státní správy. Shodné rysy spočívají zejména v lhůtě pro podání rozkladu, která je stejná jako v obecném ustanovení, a to lhůta 15 dní ode dne oznámení rozhodnutí. Včas podaný návrh na rozklad má tak odkladný účinek, viz výše (13, s. 253).

Vzhledem k tomu, že rozhodování o rozkladu se děje v rámci téhož úřadu, je nutné zajistit, aby záležitost byla v co největší míře objektivně, odborně a nestranně posouzena ještě předtím, než o ní bude ministrem (vedoucím ústředního správního úřadu) rozhodnuto. Uvedenou funkci má zajišťovat rozkladová komise. Členů rozkladové komise musí být minimálně pět. V zájmu objektivy rozhodování platí, že většina členů komise má být z řad odborníků, kteří nejsou zaměstnanci příslušného ústředního správního úřadu. Jakou kvalifikaci mají mít odborníci v rozkladové komise, je na posouzení příslušného ministra (vedoucí ústředního správního úřadu). Bývají to právníci, nebo odborníci, kteří znají věcnou stránku problému (20).

Správní řád výslovně stanovuje, že: *nevyklučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání*. Vztah odvolání a rozkladu lze hodnotit tedy tak, že jde o vztah obecné a zvláštní úpravy opravných prostředků a na postup při vyřizování rozkladu se použijí ustanovení platná pro odvolání, nestanoví-li zákon zvláštní postup (20).

Správní řád dále upravuje rozhodnutí o rozkladu: nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu:

- rozhodnutí napadené rozkladem zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo
- podání rozkladu zamítnout.

Literatura však uvádí, že v praxi toto pojetí rozkladu příliš nevyhovuje a často se setkáváme s tím, že vedoucí ústředního správního orgánu v řízení o rozkladu rozhodnutí zruší a věc vrátí k novému projednání složce ústředního aparátu, která rozhodnutí vydala (13, s 254).

Výše uvedená informace o rozkladu je dle mého názoru logická. Samotný název opravného prostředku napovídá, že účastník řízení chce rozhodnutí, které napadá rozložit, zrušit jeho účinek. Pokud je tedy napadeno rozhodnutí, v tomto případě např. ministra sociálních věcí, je diskutabilní, že nové rozhodnutí může vydat opět jen ministr sociálních věcí, byť s přihlédnutím k názoru rozkladové komise. V tomto případě by šlo navrhnout např., že rozkladová komise by mohla vystoupit jako druhoinstanční orgán a příslušný ministr by musel její rozhodnutí respektovat a ztvrdit ho např. pouze svým podpisem. V praxi by klient rozklad mohl využít v případě, že by nesouhlasil s rozhodnutím krajského úřadu. Podal by odvolání proti němu k ministerstvu sociálních věcí a práce. Proti rozhodnutí ministerstva, pokud by s ním nesouhlasil, by podal rozklad k rozkladové komisi.

4 Mimořádné opravné prostředky

4.1 Přezkumné řízení

Přezkumné řízení má ve správním řízení zvláštní postavení. V rámci správního řízení na něj účastník nemá právní nárok. Správní řád ho nespojuje ani s definicí zvláštních důvodů, při jejichž existenci by mohl být podán návrh na přezkumné řízení. Přezkumné řízení může být zahájeno v případech, kdy existuje důvodné podezření, že rozhodnutí je nezákonné. Z těchto důvodů je přezkumné řízení spíše než mimořádný opravný prostředek dozorčí prostředek. Jeho účelem je náprava rozhodnutí vykazujících nezákonnost.

Stejně jako pro všechna jiná řízení platí i pro přezkumné řízení určité lhůty. Účastník může dát pouze podnět k provedení přezkumného řízení. Tento podnět však není návrhem na zahájení řízení, přezkumné řízení je vždy zahájeno z moci úřední. Jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.

Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Další lhůta se týká vydání rozhodnutí. Vydání rozhodnutí v prvním stupni je možné nejpozději do 15 měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí ve věci.

Velmi zajímavá je podmínka, stanovená ve správním řádu. Po zahájení přezkumného řízení správní orgán může dojít k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla původně jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.

Podobně jako odvolací řízení, přezkumné řízení provádí správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, může na podnět účastníka rozhodnout v přezkumném řízení sám,

pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil. Při rozhodování však musí pamatovat na to, že tím nemůže být způsobena újma jiným účastníkům a také za předpokladu, že případní účastníci s jeho novým řešením souhlasí.

Je nutné poznamenat, že teprve zahájení řízení poskytuje prostor pro plnohodnotné přezkoumání řešené věci. Teprve v tomto okamžiku může začít i případné nové dokazování. Jen v případě, že porušení zákona je natolik zjevné a zároveň jsou naplněny i další podmínky přezkumného řízení je možno jako první krok vydat nové rozhodnutí. Takový postup správního orgánu se nazývá zkrácené přezkumné řízení.

Ve zkráceném přezkumném řízení správní orgán původní rozhodnutí zruší nebo změní, dále může danou věc vrátit odvolacímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání. Pokud tak učiní, příslušné orgány jsou vázány jeho názorem v daném řízení a musí ho respektovat a řídit se podle něj (24).

Hlavním úkolem přezkumného řízení je tedy odstraňování a náprava vadných rozhodnutí. Jako takové se jeví jako lépe uplatnitelné např. v již zmiňovaném řízení o příspěvku na péči. Řízení je založeno na základě sociálního šetření a hlavně posudku posudkového lékaře. Porušení zákona tak v tomto případě můžeme nalézt jak v postupu správního orgánu, tak i v postupu posudkového lékaře. Samotné zjišťování všech skutečností ovlivňujících napadené rozhodnutí může spočívat v tom, zda k porušení právního předpisu došlo postupem posudkového lékaře a mohlo mít za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí. Je možné konstatovat, že v praxi je toto velmi ošidné a zjišťování může být velmi komplikované.

Pokud by tedy výše zmíněný klient YX podal podnět k přezkumnému řízení a pouze za předpokladu, že by správní orgán uznal, že je důvod k zahájení řízení, musel by počítat s tím, že jeho případ bude znovu prošetřován a znovu bude posuzován jeho zdravotní stav. Podnět k přezkumnému řízení by měl v zásadě obsahovat hlavně tyto údaje: orgán, kterému je podnět adresován, informace o rozhodnutí, které má být přezkoumáváno a dále informace o tom, jaké důvody vedou k podání podnětu. Dále klient nesmí zapomenout na uvedení svých osobních údajů (jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování listin) a podpis. Důležité je uvést i číslo spisu a podobě jako u odvolání může využít svého

práva do spisu nahlédnout a podrobně se seznámit s jeho obsahem, lépe tak zformuluje důvody, které vidí jako určující pro zahájení přezkumného řízení.

4.1.1 Rozhodnutí v přezkumném řízení

Správní orgán má několik možností, jak může v přezkumném řízení rozhodnout. Za předpokladu, že správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis nebyl porušen, řízení usnesením zastaví a usnesení se pouze poznamená do daného spisu.

Pokud správní orgán zjistí, že původní rozhodnutí opravdu bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, zruší toto rozhodnutí nebo ho může změnit. Další možností je rozhodnutí zrušit popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně a tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu. Tento postup je v podstatě analogický s postupem a vydáním nového rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, jen mu předchází přezkoumání dané věci.

Zásah do již pravomocného rozhodnutí jiného orgánu je velmi citlivá záležitost. Takové rozhodnutí by mohlo vyvolat i negativní vztah mezi danými správními orgány a zhoršit komunikaci mezi nimi. V konečné fázi by na tomto tratil hlavně účastník řízení, kterého se projednáváná věc týká a v neposlední řadě by se neúměrně protahovalo správní řízení a náklady s ním spojené. Zákon se tuto situaci snaží ošetřit a stanovuje dvě základní pravidla.

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

Pokud se ruší nebo mění rozhodnutí, jímž bylo přiznáno právo, a neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci nebo předběžné vykonatelnosti. Bylo-li však

přezkoumávané rozhodnutí vydáno na základě nesprávných či neúplných údajů uvedených žadatelem, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí (24).

Na závěr je nutné poznamenat, že přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné a nenabylo ještě právní moci. Tato výjimka je o to zajímavější, že pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle té části správního řádu, která upravuje postup správního řízení ve druhém stupni. Jinak řečeno postupuje se podle ustanovení pro odvolací řízení.

4.2 Obnova řízení

Obnova řízení je procesním prostředkem, jehož účelem je za podmínek stanovených zákonem dosáhnout nápravy pravomocných správních rozhodnutí, jsou-li shledány vady ve skutkových zjištěních nebo procesní vady, které by mohly mít vliv na již pravomocné rozhodnutí. Správní řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím lze v zákonem stanovených případech obnovit (1, s. 284).

Pokud je řízení zahájeno na **návrh účastníka**, většinou se jedná o některý z těchto důvodů:

- vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo
- důkazy se ukázaly nepravdivými, nebo
- bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno (24).

Obnova řízení **z moci úřední** je poněkud složitější. Nastanou-li výše uvedené důvody obnovy řízení, je správní úřad, který v dané věci původně rozhodoval

v posledním stupni, povinen řízení obnovit, za předpokladu, že je na obnovení řízení veřejný zájem. Správní úřad je povinen využít veškerých zákonem stanovených prostředků k ochraně veřejného zájmu. Zda je nutné obnovit řízení, aby byl veřejný zájem uchráněn, závisí na uvážení správního úřadu. Krajiní možnost obnovení řízení je do tří let od počátku právní moci daného rozhodnutí. Tato lhůta je prekluzivní, po jejím uplynutí právo na obnovu řízení zaniká (10, s. 312-313).

Možné je zahájit obnovu řízení v případě, že rozhodnutí bylo dosaženo trestním činem. Takové řízení je opět možno obnovit do tří let od vydání pravomocného rozhodnutí. Toto ustanovení je v praxi rozporuplné. Je tím zpochybněna zákonnost rozhodování i ochrana účastníků rozhodování. Přestože rozhodnutí by mělo být bráno jako nicotné, platí zde presumpce správnosti, což v daném případě pak vylučuje obnovu řízení. Může se tak stát, že bude platit rozhodnutí vydané v důsledku zneužití pravomoci veřejného činitele, a to ke škodě účastníků řízení (10, s. 313).

Obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvody obnovy uplatnit v odvolacím řízení. O obnově řízení rozhoduje ten správní úřad, který v dané věci rozhodoval v posledním stupni. Účastník řízení může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoli správního orgánu, který ve věci rozhodoval - tedy u prvoinstančního, popř. i odvolacího orgánu, pokud účastník podával odvolání. Subjektivní lhůta je 3 měsíce ode dne kdy se účastník dozvěděl o věci, kterou uvádí jako důvod obnovy řízení a objektivní lhůta jsou 3 roky ode dne právní moci rozsudku. Pokud správní orgán neuzná žádost o obnovu řízení, rozhodnutím vyrozumí pouze žadatele a ten má možnost se proti tomuto rozhodnutí odvolat (1, s. 285).

Žádosti o obnovu řízení se přiznává odkladný účinek, jestliže hrozí vážná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Rozhodnutí, jímž bylo řízení obnoveno, má odkladný účinek, pokud napadené rozhodnutí nebylo dosud vykonáno. Odkladný účinek nenastane, pakliže ho správní orgán v rozhodnutí vyloučí, či vykonatelnost nebo jiné účinky rozhodnutí již zanikly podle zvláštního zákona (24).

Jestliže podá návrh na obnovu řízení jiná osoba než účastník řízení, správní orgán by měl toto vyřídit jako podnět k rozhodnutí o obnově z moci úřední nebo

přezkumnému řízení. Správní orgán je totiž povinen k výkonu dozorčího práva, tam kde se dozví o potencionální existenci důvodů k obnově řízení (1, s. 286).

Věcná příslušnost orgánu, který provede obnovené řízení, je vedena záměrem ponechat věc tomu orgánu, který začal v dané věci rozhodovat. Rozhodují tedy důvody obnovy řízení a zkoumá se, kterého stupně se týkají. Pokud se nějaké důvody týkají obou orgánů, je věcně příslušný ten orgán, který rozhodoval v první instanci. Jen výjimečně pokud se důvod týká pouze odvolacího orgánu, řeší obnovené řízení příslušný orgán druhé instance. Nové řízení je zahájeno na základě rozhodnutí o povolení obnovy řízení. Na jeho průběh se vztahují všechna procesní ustanovení, jako by šlo o řízení u prvé instance. Správní orgán přihlíží ke všemu, co vyšlo najevo v původním řízení a zároveň musí vzít v úvahu nově objevené skutečnosti, tak aby bylo možno vydat ve věci správné rozhodnutí (4, s. 395).

Obnova řízení má v sociální oblasti dle mého názoru, vzhledem ke své povaze, omezené uplatnění. Příklad výše uvedený u řádného opravného prostředku odvolání o posouzení zdravotního stavu klienta XY to dokazuje. Posudek, který byl vypracován na zdravotní stav klienta XY měl podkladový charakter. V obnově řízení nedochází k novému dokazování, posuzuje se, zda nově zjištěné skutečnosti mohou změnit rozhodnutí správního orgánu.

V případě klienta YX by k obnově řízení mohlo dojít v případě, že by správní orgán usoudil, že posudek, na jehož podkladě bylo vydáno pravomocné rozhodnutí, byl nesprávný, tedy že nesplňoval podmínky a nezjišťoval např. ty funkce zdravotního stavu, které jsou pro přiznání dávky rozhodné a jsou stanoveny právním předpisem. Ovšem toto prokazovat je velmi obtížné, klient by např. musel prokázat, že zjištění jeho skutečného zdravotního stavu bránily podstatné překážky, a hrozí riziko, že žádost o obnovu řízení bude správním orgánem zamítnuta. Pokud klient nesouhlasí s rozhodnutím správního orgánu, je podle mého názoru lépe podat odvolání proti ještě nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu a nečekat až rozsudek nabude právní moci. Zvyšují se tak šance na vyhovění vůli klienta.

Pokud z nějakého důvodu klient nemohl podat odvolání a zjistil nové skutečnosti, může podat návrh na obnovu řízení. Podobně jako u odvolání musí obsahovat všechny

náležitosti, tedy: označení a adresu správního orgánu, kterému je návrh podáván, číslo spisu, datum podání, číslo pravomocného rozhodnutí a datum jeho vydání, zdůvodnění návrhu na obnovu řízení (obnova řízení může být zahájena, pokud se objeví výše uvedené skutečnosti). Klient nesmí zapomenout na své identifikační údaje: jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování a na svůj podpis.

4.2.1 Průběh řízení o obnově a nové rozhodnutí

Jsou-li splněny podmínky pro obnovu řízení, správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, rozhodne o obnově řízení. Zahájit nové řízení a vydat nové rozhodnutí v téže věci lze v těchto případech:

- kdy správní orgán prominul zmeškaný úkon a ve smyslu tohoto úkonu řízení doplní (v tomto případě je původní rozhodnutí zrušeno a nahrazeno novým),
- pokud bude nově vyhověno dříve pravomocně zamítnuté žádosti (důvod je uplatnitelný pouze v případě, že se skutečně změnily podmínky, za kterých bylo původně rozhodováno), např. návrhu původně nebylo vyhověno pro velký počet žadatelů, později se ukáže, že velká část z nich svá oprávnění nerealizovala a správní orgán změnil své rozhodnutí v dané věci,
- pokud nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změnil dobu platnosti, účinnosti rozhodnutí, lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech, a to v případě, že je tato možnost stanovena zákonem, např. povinný se dostal do osobních potíží a žádá o prodloužení lhůty na splnění povinnosti,
- dále v případě, že rozhodnutí ve věci bylo zrušeno jiným orgánem veřejné moci,
- v případě podání žaloby ve správním soudnictví, lze účastníka uspokojit vydáním nového rozhodnutí.

Nabytím právní moci nového rozhodnutí s výjimkou prvního uvedeného případu se původní rozhodnutí neruší. Obsah nového rozhodnutí brání určitým právním účinkům obsaženým v původním rozhodnutí. V praxi to vypadá tak, že pokud např. byla prodloužena lhůta k plnění, zůstává v jiných věcech účinnost původního rozhodnutí neměnná (4, s. 391-392).

V tomto případě bych klientovi poradila totéž, co v předcházejícím případě. Pokud nesouhlasí s rozhodnutím správního orgánu, je lépe podat odvolání hned a nečekat. Pokud bude svou situaci řešit hned, značně tím zvýší své šance na úspěch. Navíc prokazování původního zdravotního stavu, či pouhého opomenutí ze strany úředníků je velmi těžké. Obnova řízení a nové rozhodnutí se spíše využívá v případech, kdy se např. objeví nový svědek či se najde nový důkaz, např. listinný. Z povahy věci tedy vyplývá, že se prosazuje spíše v jiných oblastech než v oblasti sociální. Pro sociální oblast se jako vhodný opravný prostředek jeví odvolání.

5 Přezkoumání rozhodnutí správních orgánů soudy

Přezkoumání rozhodnutí správních orgánů soudy je specifickým způsobem ochrany práv účastníka. Tento způsob je zakotven v Listině základních práv a svobod v článku 32 odstavci 2. Je to projevení ústavně zakotveného práva na soudní ochranu.

Z tohoto důvodu se pro úplnost pokusím soudní přezkum velmi stručně charakterizovat.

Soudní přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů je úkolem především správního soudnictví. Základním, organizačním i procesním předpisem pro správní soudnictví je soudní řád správní a podpůrně se používá první a třetí část občanského soudního řádu. Toto je stanoveno v § 64 soudního řádu správního.

Procesním pramenem správního soudnictví je i správní řád. Správní soudy s ním pracují v rámci přezkumu rozhodnutí správních orgánů a dále jsou jím vázány při vyslovování nicotnosti správního rozhodnutí a dále správní řád upravuje tzv. dohodovací řízení (14, s. 43).

5.1 Organizace a pravomoc správních soudů

Správní řád soudní vymezuje i organizaci správních soudů. Soustavu soudů ve správním soudnictví tvoří jednak krajské soudy a jednak Nejvyšší správní soud, který je soudním orgánem specializovaným výlučně pro oblasti správního soudnictví. Nejvyšší správní soud, jako soud především kasační, dbá v rámci své činnosti o zákonnost a jednotu rozhodování krajských soudů a správních orgánů tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech směřujících proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví, jimiž se stěžovatelé domáhají zrušení napadených rozhodnutí. Tato ochrana proti nezákonným rozhodnutím správního orgánu je dále nově doplněna o ochranu před jeho nečinností a před nezákonnými zásahy správního orgánu.

Nejvyšší správní soud dále rozhoduje ve věcech volebních, ve věcech rozpuštění politických stran a politických hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti.

Nejvyšší správní soud také rozhoduje o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů ve věcech zrušení opatření obecné povahy nebo jejich částí pro rozpor se zákonem, stejně jako o kasačních stížnostech ve věcech místního a krajského referenda.

Do pravomoci Nejvyššího správního soudu patří rovněž rozhodování některých kladných nebo záporných kompetenčních sporů mezi orgány veřejné správy. Nejvyšší správní soud je také kárným soudem pro řízení ve věcech soudců, státních zástupců a exekutorů.

Nejvyšší správní soud sídlí v Brně. Je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví (21).

Do kompetence správního soudnictví patří celá řada problémů, které se mohou vyskytnout v rámci rozhodování správních orgánů. Pokud shrneme výše řečené a nahlédneme do soudního řádu správního, zjistíme, že soudy ve správním soudnictví rozhodují o:

- žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán"),
- ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- kompetenčních žalobách,
- ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů podle zvláštního právního předpisu,
- ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda,
- ve věcech politických stran a politických hnutí,
- zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.

Pokud si přečteme výše uvedené, klient sociálního pracovníka by, dle mého názoru, ve správním řízení nejčastěji mohl využít žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, ochranu proti nečinnosti správního orgánu a ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

5.2 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Vzhledem k povaze práce, která se zabývá hlavně opravnými prostředky ve správním řízení, bude prostor věnován žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Žaloba má vzhledem ke svému charakteru povahu jakéhosi neobvyklého opravného prostředku, byť za podmínky splnění několika podmínek.

Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svém právu zkrácen rozhodnutím správního orgánu (buď přímo samotným rozhodnutím, anebo tím, že ke zkrácení na právech došlo v důsledku porušení práv při vedení správního řízení). Žalobce se v těchto případech žalobou domáhá toho, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno. Předmětem žaloby nemusí být jen napadení rozhodnutí, může to být i potrestání za správní delikt (například za přestupek, ale také za jiný správní delikt, včetně kázeňského potrestání). Potrestaný má za to, že uložený trest je nepřiměřený a může žádat, aby uložený trest byl zmírněn nebo od něj bylo upuštěno (22).

Pokud se opět zaměříme na správní řízení na úseku sociální pomoci, uplatnitelný je první příklad, kdy se účastník domáhá toho, aby dané rozhodnutí bylo zrušeno.

Účastník řízení však nesmí zapomenout na to, že jednou ze základních podmínek žaloby je to, aby před tím, než se obrátí na soud, vyčerpal možnost podat řádný opravný prostředek ve správním řízení (odvolání nebo rozklad). Teprve poté, neuspěje-li s tímto opravným prostředkem, je jeho žaloba přípustná. Žaloba musí být podána ve lhůtě stanovené zákonem, Soudní řád správní stanovuje tuto lhůtu na dva měsíce ode dne, kdy účastníkovi řízení bylo doručeno zamítavé rozhodnutí o opravném prostředku. Některé

zákony však stanoví pro napadení jednotlivých rozhodnutí správních orgánů lhůtu kratší, lhůty se také mohou lišit podle toho, proti čemu je žaloba podávána.²

Pokud by chtěl klient podat tento typ žaloby, je nutné ho upozornit na to, že správní řád soudní stanovuje určité výjimky, které jsou vyloučeny, ze soudního přezkumu. Jsou to zejména tyto úkony správního orgánu:

- které nejsou rozhodnutími,
- předběžné povahy,
- jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem,
- jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak,
- nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti,
- jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon (25).

Správní žaloba musí splňovat zákonné náležitosti, aby o ní soud mohl jednat. Jednou z nejpodstatnějších je kromě správného označení napadeného rozhodnutí a uvedení toho, co má soud udělat („žalobní petit“ - zpravidla se žalobce domáhá toho, aby konkrétní rozhodnutí správního orgánu bylo zrušeno), také úplné a správné vymezení žalobních bodů, tj. uvedení toho, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce rozhodnutí za nezákonné. K žalobním bodům, které by byly uvedeny nebo rozšířeny až po lhůtě určené k podání žaloby, soud nemůže přihlížet. Žaloba, která nemá zákonné náležitosti a žalobce je přes výzvu soudu včas neodstraní, bude soudem odmítnuta (22).

Žalobu je třeba podat u soudu, který je k jejímu projednání příslušný. Věcně příslušné v I. stupni jsou zásadně krajské soudy (dosavadní věcná příslušnost okresních

² Viz podrobně § 72 správního řádu soudního.

a vrchních soudů byla reformou odstraněna). Místně příslušný je ten krajský soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal (zpravidla tedy ten, který rozhodl v prvním stupni správního řízení). Výjimky (§ 7 s. ř. s.) jsou stanoveny jednak pro věci důchodového pojištění a důchodového zabezpečení (zde je příslušný krajský soud, v jehož obvodu má žalobce bydliště) a jednak pro věci nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (zde je příslušný ten krajský soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který rozhodoval v I. stupni, což zpravidla bude také soud, v jehož obvodu žalobce bydlí) (22).

V tomto bodě lze doporučit, aby si účastník řízení, v tomto okamžiku již žalobce, zařídil zastupování advokátem. Zákon sice nemluví o tom, že by to bylo nutné, ale velmi záleží na správné a včasné formulaci žaloby a úplném vymezení žalobních bodů. Pochybení, ke kterému může dojít z důvodu neznalosti, nelze velmi často v dalších fázích řízení napravit.

Zákon proto umožňuje rozhodnout soudu bez toho, že by bylo nařizováno jednání. § 51 správního řádu soudního stanovuje, že tak lze učinit, když s tím obě strany souhlasí nebo také tam, kde rozhodnutí správního orgánu trpí takovými vadami, které by ani při soudním ústním jednání nebylo možné odstranit, a je třeba jej zrušit, toto upravuje § 76 soudního řádu správního.

Výsledkem řízení před soudem je rozsudek, jímž se buď žaloba zamítá anebo se napadené rozhodnutí ruší a věc se vrací správnímu orgánu k dalšímu řízení. V případech uložení trestů za správní delikt může soud na návrh vyslovit, že od uloženého trestu se upouští, popřípadě může výrok o uloženém trestu zmírnit. Tam, kde soud nerozhoduje ve věci samé, řízení skončí vydáním usnesení (např. o odmítnutí žaloby, o zastavení řízení).

Zvláštním způsobem skončení řízení je institut uspokojení navrhovatele upravený v § 62 soudního řádu správního. Umožněno je tu správnímu orgánu, aby i po vydání rozhodnutí a jeho napadení žalobou na soudě, sám konstatoval, že došlo k pochybení a porušení zákona, a rozhodl o věci znovu tak, že žalobce bude s novým rozhodnutím spokojen. V takovém případě soud, po souhlasném vyjádření žalobce, usnesením řízení

zastaví. Současně s právní mocí usnesení nabude nové rozhodnutí správního orgánu právní moci.

Toto opatření, dle mého názoru, pomáhá zrychlit řízení a nezasahuje tolik do rozhodovací pravomoci prvoinstančního orgánu. Za předpokladu, že s navrhnutým rozhodnutím účastník (žalobce) bude souhlasit, se jeví jako velmi efektivní.

Závěr

Práce se zabývala převážně opravnými prostředky ve správním řízení. Na úvod byla zařazena kapitola uvádějící základní pojmy týkající se správního řízení. Výsledkem správního řízení je rozhodnutí. Rozhodnutí je individuální veřejně mocenský jednostranný akt vydaný vykonavatelem veřejné správy na základě zákona právě ve správním řízení. Správní rozhodnutí spočívají v jednostranné aplikaci obecně závazných pravidel na individuální případy a adresáty, nenalezneme jediný případ, kdy by řešené okolnosti byly stejné. Bez vydaných rozhodnutí by nemusely existovat opravné prostředky.

Veřejnou správu vykonávají lidé a člověk není neomylný, tak může (úmyslně, či neúmyslně) dojít k pochybením, která se pak projeví ve vnějším výstupu činnosti veřejné správy, kam lze zahrnout i vydání správního rozhodnutí. Opravné prostředky ve veřejné správě, přesněji řečeno ve správním řízení jsou institutem, který je primárně určen k přezkumu možných vad a k jejich nápravě. Opravný prostředek může být použit i v situaci, kdy klient není spokojen s rozhodnutím správního orgánu, nebylo mu vyhověno nebo má-li pocit, že byl zkrácen na svých právech.

Podle toho, v jakém okamžiku je napadené rozhodnutí podrobena přezkumu, rozlišuje současná právní úprava dvě skupiny opravných prostředků. Jsou to opravné prostředky řádné a mimořádné. Za použití řádného opravného prostředku, kterým je odvolání, resp. rozklad, lze protestovat proti rozhodnutí, které dosud nenabylo právní moci a nevyvolává tedy ještě právní účinky.

Mimořádné opravné prostředky jsou pak svojí povahou určeny k přezkoumávání pravomocných rozhodnutí. Mimořádné jsou tyto prostředky nazývané z toho důvodu, že jsou určeny k tomu, aby zasáhly do již existujícího a právně závazného stavu, jinak řečeno do práv a povinností vyplývajících z již pravomocného rozhodnutí. Mimořádné opravné prostředky správní řád upravuje v podobě řízení přezkumného a možnosti obnovení řízení a vydání nového rozhodnutí.

Domnívám se, že podání odvolání je v zákonné úpravě upraveno dostatečně podrobně a srozumitelně. Dle zákona musí být i účastník řízení v rozhodnutí

informován o možnosti opravných prostředků. Zde by mohlo např. v případě odvolání být blíže specifikováno např. jaké náležitosti odvolání má mít. Je možné, že v mnoha případech by správnímu orgánu byla ušetřena práce, jelikož pokud jsou v odvolání nějaké nedostatky je správní orgán povinen vyzvat účastníka (odvolatele), aby je v dané lhůtě odstranil. Tím opět dochází k prodloužení doby, kterou musí správní orgán strávit s daným případem. Pokud by v poučení rovnou byly stanoveny všechny náležitosti odvolání, jako nejčastěji uplatnitelného opravného prostředku, mohl by tak být ušetřen cenný čas.

Oproti jasným požadavkům na odvolání je poněkud komplikovaněji popsáno řízení o rozkladu. Toto řízení je velmi specifické, v podstatě zde chybí druhoinstanční orgán, byť určitým způsobem může být prezentován rozkladovou komisí. Samotný název opravného prostředku napovídá, že účastník řízení chce rozhodnutí, které napadá rozložit, zrušit jeho účinek. Pokud je tedy napadeno rozhodnutí, v tomto případě např. ministra sociálních věcí či nějakého jeho pověřeného zástupce, je diskutabilní, že nové rozhodnutí může vydat opět jen ministr sociálních věcí, byť s přihlédnutím k názoru rozkladové komise. V tomto případě by šlo navrhnout např., že rozkladová komise by skutečně mohla vystoupit jako druhoinstanční orgán a příslušný ministr by musel její rozhodnutí respektovat a ztvdit ho např. pouze svým podpisem.

V rámci opravných prostředků je myšleno i na lhůty, a to objektivní i subjektivní. Stanovení těchto lhůt je velmi důležité, proto aby nedocházelo k prodlužování správního řešení a v důsledku toho k zatěžování správního systému a samozřejmě i samotného účastníka. Mnohdy je důležité, aby situace klienta byla urychleně vyřešena (např. řízení o sociální pomoci).

Je nutné podotknout, že správní řád uplatňuje tzv. princip subsidiarity, tj. tam kde zvláštní zákonná úprava stanoví, se postupuje v jednotlivých krocích podle ní a nikoli podle správního řádu. Nezbytnost určitých odchylek je dána některými specifiky úpravy dávek a zpravidla jsou stanoveny proto, aby řízení bylo zjednodušeno a zkráceno. Na toto klient musí pamatovat a řídit se patřičnou právní úpravou.

Dle mého názoru, současné opravné prostředky, upravené ve správním řádu, poskytují účastníkům správního řízení záruku ochrany jejich subjektivních práv ve

správním řízení, která by mohla být činností orgánů veřejné správy dotčena či jinak, byť neúmyslně, poškozena. Je nutné upozornit na to, že obecná dvojinstančnost správního řízení, je doplněna možností přezkumu správními soudy. Dvojinstančnost správního řízení zaručuje povinnost odvolacího orgánu napadené rozhodnutí přezkoumat. Přezkoumáván je soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy a správnost rozhodnutí je přezkoumávána v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Tím je zaručeno účastníkovi, že bude projednáno to, co v rozhodnutí shledává nevyhovujícím.

Účastník se po splnění zákonem stanovených podmínek, může svých práv domáhat u celkem čtyř instancí. Nelze opomenout ani možné podání stížnosti u Ústavního soudu. A vždy je tu možnost nejkrajnější, pokud má účastník dost odvahy a síly a také znalosti, které jsou pro bránění jeho práv nezbytné, a tou je podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku.

Jak bylo uvedeno výše, opravné prostředky poskytují účastníkovi řízení dostatek možností, jak svá práva chránit, vyžadují na něm ale na druhou stranu i znalost jeho práv a aktivitu. Rozhodně vyžadují znalost náležitostí podání u jednotlivých opravných prostředků. Právní úprava se však v některých případech jeví jako komplikovaná na vyložení. Toto shledávám jako slabou stránku současné úpravy. Pokud klient takové znalosti nemá, měl by vždy mít možnost doptat se někoho kompetentního.

5 Seznam použitých zdrojů (literatury)

Monografie:

1. ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F. A M. PROKOP. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-600-8.
2. HENDRYCH, D., et al. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 1998. ISBN 80-7179-184-9.
3. HENDRYCH, D., et al. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-442-2.
4. HENDRYCH, D., et al. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.
5. HORZINKOVÁ, E. a V. NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. Praha: LINDE PRAHA, 2006. ISBN 80-7201-636-9.
6. KADEČKA, S. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-226-5.
7. POMAHAČ, R. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV nakladatelství, 1999. ISBN 80-85866-42-0.
8. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4276-6.
9. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.
10. ONDRUŠ, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou správou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-523-0.
11. SCHELLE, K. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: KEY Publishing, 2008. ISBN 978-80-87071-92-2.
12. SKULOVÁ, S., et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. ISBN 978-80-7380-110-6.
13. SKULOVÁ, S., et al. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.
14. SLÁDEČEK, V., et al. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Woltres Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.
15. VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006. ISBN 80-7273-134-3.

Periodika:

16. POTĚŠIL, L. Vyslovení a prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. *Právní fórum*. 2006, č. 12, s. 433-436. ISSN 1214-7966.

WWW stránky:

17. ČESKO. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Často kladené dotazy k správnímu řádu*. In: MVČR [online]. ©2010 [cit. 2012-12-25]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/casto-kladene-dotazy-ke-spravnimu-radu-casto-kladene-dotazy-ke-spravnimu-radu.aspx>
18. ČLOVĚK V PRÁVU. *Předpisy správního práva* [online]. 10. 6. 2010 [cit. 2013-01-03]. Dostupné z: <http://www.clovekvpravu.cz/spravni-pravo-aktualizovano-k-6102010-255/predpisy-spravniho-prava-712>
19. KOLMAN, P. *Zajímavá a aktuální judikatura na úseku odvolání v rámci správního řízení*. In: EPRAVO.CZ [online]. 16.2. 2012 [cit. 2013-01-19]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/zajimava-a-aktualni-judikatura-na-useku-odvolani-v-ramci-spravniho-rizeni-80702.html>
20. MATES, P. *Řízení o rozkladu*. In: *Právní rádce* [online]. 23.7. 2007 [cit. 2013-01-19]. Dostupné z: http://pravniradce.ihned.cz/2-21660640-F00000_d-cb
21. NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Úvod* [online]. 17.1. 2013 [cit. 2013-02-17]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>
22. NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu* [online]. 20.6.2012 [cit. 2013-02-17]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Zaloba-proti-rozhodnuti-spravniho-organu/art/489?menu=309>
23. POTĚŠIL, L. *Nicotné správní rozhodnutí ve světle správního práva a správního řádu "Quod nullum est, nullum produsit effectum"*. In: EPRAVO.CZ [online]. 27 .3. 2006 [cit. 2013-01-19]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/nicotne-spravni-rozhodnuti-ve-svetle-spravniho-prava-a-spravniho-radu-quod-nullum-est-nullum-produsit-effectum-39479.html?mail>

Zákony:

24. ČESKO. Zákon č. 500 ze dne 24. června 2004 správní řád.
25. ČESKO. Zákon č. 150 ze dne 21. března 2002 soudní řád správní.
26. ČESKO. Zákon č. 1 ze dne 16. prosince 1992 Ústava České republiky.
27. ČESKO. Zákon č. 2 ze dne 16. prosince 1992 Listina základních práv a svobod.
28. ČESKO. Zákon č. 108 ze dne 14. března 2006 o sociálních službách.
29. ČESKO. Provděcí vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

6 Klíčová slova

Opravné prostředky

Rozhodnutí

Správní právo

Správní řád

Správní řízení

7 Přílohy

Příloha A: Vzor plné moci

Příloha B: Vzor odvolání

Příloha A

Plná moc

Já Jan Novák, rodné číslo 580505/8888, bytem Jedličková 1, České Budějovice, 111 111, č. OP 11111111 uděluji plnou moc dle § 33 odstavec 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád v platném znění Petru Novákovi r.č. 879999/1567, bytem Jedličková 1, České Budějovice, 111 111, č. OP 200357156 k jednání ve věci odvolání se proti zamítnutí přiznání příspěvku na péči, vedeném pod číslem jednacím 12345, včetně nahlížení do spisu a případného podávání opravných prostředků.

V Českých Budějovicích dne 12. 2. 2013

Jan Novák

Podpis

Petr Novák

Podpis

Příloha B

Odvolání proti rozhodnutí vydanému v řízení o příspěvku na péči

Ministerstvo práce a sociálních věcí

Prostřednictvím

Krajské pobočky

Úřadu práce

České Budějovice

Ke spisu č. j. 12345

V Českých Budějovicích dne 12. 2. 2013

Proti rozhodnutí krajského Úřadu práce České Budějovice č. j. 12345 ze dne 7. 2. 2013 podávám odvolání, které zdůvodňuji následovně:

Výše uvedeným rozhodnutím mi nebyl přiznán příspěvek na péči. Toto rozhodnutí je zdůvodňováno tím, že příspěvek nepotřebuji vzhledem ke svému zdravotnímu stavu, z důvodu toho, že nepotřebuji pomoc jiné osoby při naplňování základních životních potřeb daných vyhláškou č. 505/2006 Sb., Shora uvedené rozhodnutí napadám v tomto rozsahu:

Lékař posudkové komise nepostupoval správně při zhodnocení mé schopnosti zvládat základní životní potřeby a nepřihlížel k výsledku místního šetření. Místním sociálním šetřením v v místě mého bydliště bylo zjištěno, že nezvládám tyto základní životní potřeby dle vyhlášky č. 505/2006 Sb., přílohy č. 1:

- Mobilita: Nezvládám chůzi krok za krokem, i s přerušováním zastávkami, v dosahu alespoň 200 m, a dále chůzi po schodech v rozsahu jednoho patra směrem nahoru i dolů.
- Stravování: nezvládám naporcovat stravu, naservírovat si ji a dodržovat předepsaný dietní režim.
- Oblékání a obouvání: nezvládám se sám obléct a svléct a dále manipulovat s oblečením v rámci denního režimu.
- Péče o zdraví: nejsem schopen dodržovat stanovený léčebný režim, provádět stanovená léčebná a ošetrovatelská opatření a používat k tomu potřebné léky a pomůcky.
- Péče o domácnost: nejsem schopen vykonávat běžné domácí práce, obstarat si běžný nákup a uvařit si teplé jídlo a nápoj.

Lékař posudkové komise veškeré tyto skutečnosti pominul a nedoporučil přiznání příspěvku na péči, proti tomuto se odvolávám. Domnívám se, že nebyl brán dostatečně v potaz můj zdravotní stav. Trpím roztroušenou sklerózou v pokročilém stádiu. Nyní potřebuji pomoc mého syna ve výše uvedených základních životních potřebách.

Jan Novák

Jedličková 1

České Budějovice, 111 111

580505/8888

Jan Novák

Podpis