

K důvodům obnovy správního řízení

Úvodní poznámky

Obnova správního řízení má zvláštní, dvojaký charakter. Jednak jde – zřejmě na prvním místě – o *jediný mimořádný opravný prostředek* ve správním řízení, který má účastník řízení k dispozici poté, co rozhodnutí nabylo (formální) právní moci. Nikoliv zanedbatelný význam má ovšem i obnova řízení zahájená *ex officio* (z iniciativy správního úřadu) – v tomto případě v souladu s teorií (i praxí) – mluvíme o *dozorčím prostředku*.¹⁾ Ve srovnání s předchozí úpravou se důvody obnovy řízení poněkud obměnily, do jisté míry se pak také zpřísnily podmínky k povolení obnovy a navíc se důvody obnovy podle platného správního řádu v jednom případě od regulace dosavadní liší právě podle toho, zda byla iniciována účastníkem řízení nebo správním úřadem (srov. dále).

Účelem příspěvku v zásadě ani není analýza jednotlivých důvodů povolení či nařízení obnovy, ale spíše srovnání předchozí a současné právní úpravy problematiky s poukazem na některé „deficity“. Ve druhé části stati se zabývám specifickým důvodem obnovy správního řízení, který nestanoví správní řád, ale soudní řád správní.

K důvodům obnovy řízení podle správního řádu

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) znal celkově šest důvodů (povolení či nařízení) obnovy správního řízení, a to bez diferenciací podle toho, zda bylo řízení zahájeno na návrh účastníka řízení nebo *ex officio* (§ 62 odst. 1):

1. vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které mohly mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohly být v řízení uplatněny bez zavinění účastníka řízení (písm. a/),
2. rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak (písm. b/),
3. byla nesprávným postupem správního orgánu účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla-li náprava být zjednána v odvolacím řízení (písm. c/),
4. rozhodnutí bylo vydáno vyloučeným orgánem (§ 9 a 13), mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí (písm. d/),

¹⁾ Srov. např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 147 an. PRŮCHA, P. *Obnova řízení a nové rozhodnutí*. In: SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 264. Srov. též např. rozh. NSS čj. 1 Afs 56/2004-114 (č. 1113/2007 Sb. NSS, seš. 4).

5. rozhodnutí se opírá o důkazy, které se ukázaly nepravdivými (písm. e/),
6. nebo rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem (písm. e/).²⁾

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. řád“) rozlišuje důvody obnovy správního řízení podle toho, zda bylo řízení zahájeno na návrh nebo *ex offio*.

Možnosti obnovy řízení na základě návrhu účastníka řízení nová úprava zúžila systematicky toliko na dva, ve skutečnosti však na tři důvody, které dále generálně podmínila. Podle současné úpravy (§ 100 odst. 1 spr. řádu) se tak řízení ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci na žádost účastníka řízení obnoví, jestliže

1. 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 (písm. a/),
2. provedené důkazy se ukázaly nepravdivými (písm. a/),
3. bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno (písm. b/).

Nicméně uvedený přehled obsahuje toliko výčet základních, resp. přesněji řečeno *obecných důvodů obnovy správního řízení*. Jak je totiž známo, nový správní řád zvolil dosti unikátní systematickou konstrukci úpravy správního řízení v užším smyslu slova (tj. vydávání konstitutivních a deklaratorních správních rozhodnutí). Obsahuje jak obecnou, tak zvláštní část regulace procesu navíc s tím, že některé důležité otázky se řeší také v přechodných a závěrečných ustanoveních, což jsem již (kriticky) rozebral jinde.³⁾ Proto nalezneme ještě dva *specifické důvody obnovy řízení* v části zvláštní, a to

1. v ustanovení o *společném řízení* se mj. stanoví: „Jestliže bylo odvoláním

²⁾ Jednotlivé důvody obnovy řízení podle tehdejšího správního řádu nauka – i díky dlouhodobě platné úpravě – již podrobně rozebrala, a proto jim dále nevěnuji hlubší pozornost. K tomu srov. např. BAZIL, Z. Nad některými problémy předběžných otázek ve správním řízení. *Správní právo č. 5/1977*, BAZIL, Z. Ještě k obnově řízení podle § 62 odst. 1 písm. a) a c) správního řádu. *Správní právo č. 5/1976*, MÜLLER, Z. K obnově řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu. *Správní právo č. 4/1976*, NĚMEC, V. Obnova ve správním řízení. In: *Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. P. Levity*. Praha: Univerzita Karlova, 1967, s. 131 an. RŮŽEK, A. Rozhodnutí dosažené trestným činem a obnova správního řízení. *Správní právo č. 1/1977*; VANĚK, J. Poznámky k obnově ve správním řízení. *Správní právo č. 6/1969*, VĚŠÍN, Z. Poznámka k důvodu obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu. *Správní právo č. 7/1976*. Z poslední doby srov. např. VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád – komentář*. Praha: C. H. Beck, 2003 (2. vydání), s. 199 an.

³⁾ Mj. jsem vyslovil pochybnost, že do obecného, subsidiárně použitelného zákona je zařazena „zvláštní“ část o správním řízení. Dále jsem konstatoval, že úprava „zvláštních řízení“ se zdá problematická především proto, že jde vskutku o specifické, většinou ne příliš často používané postupy, a proto by měly (jako dosud) patřit do zvláštních úprav a nikoliv do úpravy obecné (byť jde o „zvláštní“ část). Zvláštní části mají být ponechány zvláštním zákonům, od toho tu konec konců jsou. Navíc speciální úpravy (prozatím?) obsažené ve většině zvláštních zákonů platí a může tak vzniknout problém při aplikaci zvláštní úpravy za existence „obecné zvláštní“ regulace. Dále jsem vyjádřil názor, že ustanovení o „zvláštním řízení“ obsažená ve spr. řádu není vůbec možné použít samostatně, vždy musí existovat také zvláštní úprava. Podrob. srov. SLÁDEČEK, V. Ke koncepci správního řádu. In: *Všeobecné správne konanie. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 19 an.

napadeno pouze rozhodnutí s podmiňujícím výrokem, nabývá rozhodnutí s navazujícím výrokem právní moci dnem právní moci rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí s podmiňujícím výrokem; zrušení nebo změna rozhodnutí s podmiňujícím výrokem je však důvodem obnovy řízení“ (§ 140 odst. 7 *in fine* spr. řádu) a

2. v souvislosti s *rozhodnutím podmíněným závazným stanoviskem* je také dán důvod obnovy: „zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení“ (§ 149 odst. 6 spr. řádu).

Naplnění uvedených důvodů obnovy však nepostačuje. Správní úřad rozhodující o povolení obnovy musí při naplnění některého z důvodů pro obnovu ještě posoudit, zda „*tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodnutí*“ (§ 100 odst. 1 *in fine* spr. řádu). Z tohoto ustanovení nicméně (nově) plyne i omezení další: „*obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení*“ (§ 100 odst. 2 spr. řádu).⁴⁾ Předchozí úprava správního řízení sice obdobná omezení také znala, ale, zdá se, v menším rozsahu (nikoliv jako generální pravidlo).

K podání žádosti o povolení obnovy řízení je účastníku řízení stanovena subjektivní lhůta 3 měsíce a objektivní lhůta 3 roky, jež začíná plynout od právní moci rozhodnutí (§ 100 odst. 2 spr. řádu).

Z *moci úřední* může o nařízení obnovy rozhodnout správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, a to ze stejných důvodů (zřejmě včetně *důvodů zvláštních*), které má k obnově řízení k dispozici účastník řízení, avšak s tím, že je – podobně jako v předchozí úpravě – „*na novém řízení veřejný zájem*“. Lhůta k zahájení řízení je stanovena objektivně, tj. 3 roky od právní moci rozhodnutí, přičemž do konce této lhůty musí být vydáno rozhodnutí o nařízení obnovy řízení (§ 100 odst. 3 spr. řádu).

Další, exkluzivní důvod obnovy řízení *ex offio* se stanoví pro případ, kdy správního rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem; lhůta 3 let počíná běžet dnem následujícím po nabytí právní moci rozsudku trestního soudu (§ 100 odst. 4 spr. řádu).⁵⁾

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona „vysvětluje“ změny ve vztahu

⁴⁾ Do jisté míry se tak navazuje na omezení stanovené v § 82 spr. řádu, které v podstatě koncentruje řízení u prvoinstančního orgánu. Srov. též pozn. 24.

⁵⁾ K jednotlivým (novým) důvodům obnovy správního řízení podrob. srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, zejm. s. 858 an. VOPÁLKA, V. *Obnova řízení*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 392 an. JEMELKA, L., PONDĚLNÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář* (3. vydání). Praha: C. H. Beck, 2011, s. 408 an. PRŮCHA, P., *cit. dílo*, 264 an.

k dosavadní úpravě následovně: „Oproti stávajícímu stavu dochází k redukci těch důvodů obnovy řízení, pro něž by bylo možno vést přezkumné řízení. Obnova řízení je možná jak na žádost účastníka, tak z moci úřední, je-li na novém řízení veřejný zájem. Vypouštějí se důvody obnovy řízení uvedené v § 62 odst. 1 písm. c/ a d/ stávajícího správního řádu“.⁶⁾

K poněkud nejasnému odůvodnění „redukce“ důvodů obnovy „pro něž by bylo možné vést přezkumné řízení“ podává podrobnější vysvětlení J. Vedral (ostatně spoluautor návrhu správního řádu), když konstatuje, že se novou úpravou „odstraňuje předchozí duplicita důvodů obnovy s důvody pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, pokud jde o některé (ostatně z ne zcela jasných důvodů v předchozí právní úpravě preferované) procesní vady řízení, tzn. důvody spočívající v tom, že byla nesprávným postupem správního orgánu účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení, resp. že bylo správní rozhodnutí vydáno vyloučeným orgánem (obě zmíněné situace znamenají, že správní rozhodnutí je vydáno v rozporu s právními předpisy, a je tak dán důvod k provedení přezkumného řízení, včetně možného postupu podle § 80 odst. 2)“.⁷⁾

Pokud pomineme „šibeniční“ lhůty k zahájení i úspěšnému dokončení přezkumného řízení,⁸⁾ je si třeba především odpovědět na otázku, zda přezkumné řízení, resp. podnět k jeho zahájení je opravným prostředkem. Zřejmě poněkud naivně jsem se dosud domníval, že za opravný prostředek (nikoliv pouze ve správním řízení) se považuje *právní nástroj, který má k dispozici účastník řízení k tomu, aby vyjádřil nespokojenost s rozhodnutím a požádal o jeho přezkoumání, přičemž na přezkoumání napadeného právního aktu existuje právní nárok*.

Tyto podmínky přezkumného řízení (stejně jako řízení mimo odvolací řízení podle předchozí úpravy) nemůže splňovat, jde totiž toliko o prostředek dozorcí. I v případě přezkumného řízení jde sice stejně jako u odvolání o úkon instančního dozoru, ale podnět účastníka k zahájení přezkumného řízení není kvalifikovaným návrhem (žádostí). Na tom nic nemění ani skutečnost, že podle současné úpravy (na rozdíl od předchozí) je správní orgán povinen – neshledá-li důvody k zahájení přezkumného řízení – sdělit tuto skutečnost (byť s uvedením důvodů)

⁶⁾ Snad je vhodné připomenout známou skutečnost, že se poměrně často vyskytují případy, kdy důvodová zpráva zcela neodpovídá nakonec přijaté verzi zákona. V daném případě nicméně vládní návrh v cit. ustanovení při parlamentní projednávání prodělal jen zcela drobné, nepodstatné změny (kromě přečíslování). V návěti bylo namísto „pravomocným rozhodnutím“ uvedeno „pravomocným správním aktem“, v písm. b/ část věty za čárkou zněla „které bylo podkladem správního aktu“. Také v dalších odstavcích došlo jen k drobným změnám (zejména nahrazení termínu „správní akt“ pojmem „rozhodnutí“).

⁷⁾ Toto vysvětlení obsahuje jen 1. vydání komentáře. Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 595 an.

⁸⁾ Lhůta k zahájení řízení: subjektivní lhůta 2 měsíce, objektivní lhůta 1 rok (od právní moci rozhodnutí). Lhůta pro rozhodnutí v 1. stupni činí pouhých 15 měsíců (od právní moci rozhodnutí). Srov. § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 spr. řádu. K důvodům, proč jsou lhůty tak krátké, srov. STAŠA, J. O novém správním řádu. *Bulletin advokacie* č. 4/2005, s. 13.

podateli (§ 94 odst. 1 *in fine* spr. řádu). Ostatně ustanovení § 94 odst. 1 spr. řádu výslovně uvádí, že „*podnět není návrhem na zahájení řízení*“. Skutečnost, že J. Vedral považoval – stejně jako autor důvodové zprávy – podnět k zahájení přezkumného řízení za opravný prostředek, mimochodem J. Vedral sám jinde potvrzoval: „*obnova řízení je vedle přezkumného řízení druhým mimořádným opravným prostředkem*“.⁹⁾ Je ovšem třeba říci, že ve 2. vydání komentáře autor tento „přehmat“ napravit, když uvádí, že obnova řízení je „*kombinací mimořádného opravného prostředku... a dozorčího prostředku*“.¹⁰⁾

Dá se tedy říci, že redukcí důvodů obnovy nedošlo – z pohledu efektivní ochrany práv účastníka řízení – k odstranění duplicity, ale ke zrušení některých důvodů obnovy řízení bez náhrady.

Navíc je posuzování důvodů obnovy ve všech případech spojeno se správním uvážením, kdy má správní orgán při posuzování žádosti o obnovu posuzovat, zda „*tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky*“, tedy zvážit, zda by mohlo být meritorně rozhodnuto jinak či nikoliv, ve své podstatě tedy již předjímat meritorní rozhodnutí, a to na základě pouhé „úvahy“ (správní diskrece).

Pokud jde o zbylé *obecné důvody* obnovy řízení, zdá se, že se v zásadě obsahově nezměnily, i když jejich dikce doznala jistých modifikací. Ovšem s jednou relevantní výjimkou. Důvod podle ust. § 62 odst. 1 písm. b) zák. č. 71/1967 Sb. („*rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak*“) byl nahrazen v ust. § 101 odst. 1 písm. b) spr. řádu důvodem nejen formulačně odlišným („*bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno*“). Cit. ustanovení již neoperuje s pojmem *předběžná otázka*, byť se tento termín ve spr. řádu opět objevuje (§ 57).

Domnívám se, že tato nová formulace nemá zcela shodný obsah jako dikce předchozí. Nepočítá totiž se situací, kdy v době rozhodování správního orgánu o předběžné otázce žádné rozhodnutí o takové otázce *neexistovalo* (a správní orgán si „učinil úsudek“) a bylo vydáno až po právní moci rozhodnutí. Nemohlo tudíž dojít ke zrušení či změně rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí, a *důvod obnovy tak není dán*.

Ostatně potvrzuje to v podstatě i další komentář ke spr. řádu: „*mezi důvod obnovy podle písm. b) nepatří situace, kdy si správní orgán... učiní úsudek o předběžné otázce, která je po ukončení řízení, v němž si správní orgán o ní učinil úsudek, vyřešena odlišně orgánem veřejné moci, který je k jejímu řešení příslušný*“.¹¹⁾ A zároveň je ovšem podán

⁹⁾ VEDRAL, J., *dílo v pozn.* 7, s. 595 an.

¹⁰⁾ VEDRAL, J., *dílo v pozn.* 5, s. 858 an.

¹¹⁾ JEMELKA, L., PONDĚLNÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., *cit.dílo*, s. 410.

„návod“ pro účastníka řízení: „*v tomto případě by se mohlo jednat o důvod pro změnu či zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení*“.¹²⁾

Jak již bylo nicméně naznačeno výše, na zahájení přezkumného řízení není dán právní nárok, jde o řízení zahajované *ex offio*, na základě „pečlivé“ úvahy správního orgánu („*lze důvodně pochybovat*“ – § 94 odst. 1 spr. řádu).

Patrně lze také souhlasit s názorem V. Vopálky, který uvedl na konferenci v Kroměříži v roce 2009, že nejsou zcela jasné pohnutky, jež vedly (zákonodárce) k tomu, že důvod obnovy řízení, kdy *správní rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem*, byl vyhrazen pouze pro nařízení obnovy řízení *ex offio*. Odborná literatura včetně (přístupných) komentářů to ponechávají bez komentáře...

Zvláštní důvod obnovy podle soudního řádu správního

Zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), kterým bylo do právního řádu zavedeno tzv. *opatření obecné povahy*, došlo také k novelizaci zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), kterým byla zakotvena pravomoc Nejvyššího správního soudu přezkoumávat a rušit opatření obecné povahy.¹³⁾ K tomu je třeba dodat, že od 1. 1. 2012 (zákon č. 303/2011 Sb.) přešla věcná příslušnost na krajské soudy.

Tak se také stalo, že novela provedená zákonem č. 127/2005 Sb. do znění s. ř. s. zařadila i nový důvod obnovy správního řízení: „*bylo-li na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, nebo bylo-li na základě části opatření obecné povahy, která byla zrušena, rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nebylo dosud vykonáno, je zrušení opatření obecné povahy důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního předpisu*“ (§ 101d odst. 3 s. ř. s.).

Začlenění (nového) důvodu obnovy správního řízení do s. ř. s. se zdá systematicky poněkud neobvyklým.¹⁴⁾ Ale není se úplně co divit, spr. řád to zase s. ř. s. „oplácí“ tím, že upravuje některé důvody nicotnosti správního aktu, které může vyslovit pouze správní soud.¹⁵⁾

¹²⁾ Tamtéž.

¹³⁾ K institutu opatření obecné povahy srov. např. SLÁDEČEK, V., *dílo v pozn. 1*, s. 167 an. a literaturu tam uvedenou.

¹⁴⁾ Nicméně lze alespoň vysvětlit, proč k tomu došlo. Jak (ústně) potvrdil J. Kaucký, původně se (ve vládním návrhu) počítalo s tím, že se budou u správních soudů žalovat jen správní akty, vydané na základě opatření obecné povahy a posuzování zákonnosti opatření obecné povahy se bude provádět v přezkumném řízení (§ 174 spr. řádu). Až v Poslanecké sněmovně byla též vložena novela s. ř. s. upravující přezkum opatření obecné povahy.

¹⁵⁾ Správní orgán může prohlásit nicotnost pouze z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti (§ 77 odst. 1 spr. řádu), nulitu z důvodu zjevné vnitřní rozpornosti nebo právní či faktické neusk-

Nabízí se otázka: jak dalece bude takový důvod prakticky využitelný?

K tomu, aby dotčená osoba mohla být úspěšná, musí podat žalobu proti pravomocnému druhostupňovému rozhodnutí o správním deliktu k příslušnému krajskému soudu a „společně s (tímto) návrhem“ návrh na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) a také nezbytně návrh na přiznání odkladného účinku žaloby (§ 73 s. ř. s.).¹⁶⁾ Jak by měl krajský soud dále postupovat?

Rozsáhlá novela s. ř. s. provedená zákonem č. 303/2011 Sb.¹⁷⁾ se také významně dotkla úpravy (rušení) opatření obecné povahy. Především pak zakotvením přechodu věcné příslušnosti z Nejvyššího správního soudu na soudy krajské a stanovením tříleté lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ostatně snad je vhodné uvést, že lze již od samého počátku existence nového institutu zaznamenat pozoruhodný vývoj judikatury (správní i ústavní) v otázce pojmání opatření obecné povahy (hledisko formální a materiální) a s tím související problematiku jeho rušení.¹⁸⁾

Předchozí úprava znění ust. § 48 odst. 2 s. ř. s. provedená zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích,¹⁹⁾ byla modifikována již zmíněnou novelou č. 303/2011 Sb.²⁰⁾ V současné době je tak patrně nutno vyjít

tečnitelnosti, příp. trpí-li rozhodnutí „jinými vadami“, může vyslovit jen správní soud (§ 77 odst. 2 spr. řádu a § 76 odst. 2 s. ř. s.). Soud však může vyslovit nicotnost i z důvodu věcné nepříslušnosti. Srov. VEDRAL, J., *dílo v pozn. 5*, s. 665. ŠIMÍČEK, V. Prohlašování nicotnosti. In: KADEČKA, S., MAREK, D. (eds). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník ze 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 90.

¹⁶⁾ Pro zjednodušení ponechávám stranou (ostatně nepravděpodobnou) eventualitu, že by se žalobce domáhal moderace trestu podle ust. § 65 odst. 3 s. ř. s.

¹⁷⁾ K tomu podrob. srov. zejm. SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.) *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012. Srov. též POTĚŠIL, L. *Novela soudního řádu správního. Právní rádce č. 3/2012*. Event. srov. též rozhovor se soudcem Nejvyššího správního soudu Z. Kühnem (Judikatura bude praktičtější. *Právní rádce č. 3/2012*).

¹⁸⁾ K tomu podrob. srov. SLÁDEČEK, V., *dílo v pozn. 1*, s. 168 an. Zvítězilo sice pojetí materiální, ale za povšimnutí stojí, že legislativní praxe v poslední době spíše preferuje formální pojetí a příklání se k výslovnému zákonnému stanovení formy úkonu orgánu veřejné správy, tj. opatření obecné povahy. Zajímavou se zdá také skutečnost, že i Nejvyšší správní soud si zřejmě uvědomil jistou problematičnost situace a dne 22. 6. 2010 (v souvislosti s konkrétním případem) dokonce podal Ústavnímu soudu návrh na „vyslovení protiústavnosti“ ustanovení § 101a – 101d s. ř. s. (tedy celé partie o řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části). Než však byl návrh zamítnut (nález sp. zn. Pl. ÚS 34/10) byla přijata novela s. ř. s. provedená právě zákonem č. 303/2011 Sb., která situaci v podstatě vyřešila, resp. zhojila. Zejména pak tím, že omezila podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy lhůtou 3 let ode dne, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti.

¹⁹⁾ Podle (tehdy) nového písmene e) se mohlo řízení přerušit, jestliže „senát nebo samosoudce, který má o návrhu rozhodnout, dospěl k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část, kterého bylo ve věci použito, je v rozporu se zákonem, podá-li návrh na jeho zrušení“.

²⁰⁾ „V ust. § 48 odst. 2 se písm. a) a e) zrušují“ (a tomu se přizpůsobí i označení jednotlivých písmen).

z ust. § 48 odst. 2 písm. c) s. ř. s., podle kterého předseda senátu usnesením přeruší řízení, jestliže „rozhodnutí závisí na otázce, kterou není v tomto řízení oprávněn řešit“.

Vzniklá situace se zdá do určité míry podobná postupům, které uplatňuje Ústavní soud při rozhodování o ústavní stížnosti spojené s návrhem na zrušení právního předpisu.²¹⁾ Jistým problémem se ovšem zdá, že s. ř. s. upravil postup – na rozdíl od zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu – pouze částečně. Chybí totiž regulace úkonů soudu následujících po přerušení řízení.

Soud by patrně nemohl řízení o žalobě proti rozhodnutí svým prvním rozhodnutím (usnesením) přerušit. Nejdříve by musel rozhodnout o návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku žaloby. Zdá se pak, že podmínky podle § 73 odst. 2 s. ř. s. by byly naplněny a odkladný účinek by mohl být přiznán. Po následujícím rozhodnutí o přerušení řízení by předseda senátu měl nejprve posoudit, zda je krajský soud místně příslušný k rozhodnutí o napadeném opatření obecné povahy. V případě, že by nebyl dotčený krajský soud místně příslušný, předseda senátu by věc v souladu s ust. § 7 odst. 5 s. ř. s. postoupil soudu příslušnému. V opačném případě by pak patrně věc postoupil v souladu s rozvrhem práce příslušnému soudci, resp. předsedovi senátu (což by ovšem asi ve valné většině případů byl on sám).

Soud rozhodující o opatření obecné povahy by měl následující možnosti: 1. návrh podle ust. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnout, protože uplynula doba 3 let od jeho účinnosti, 2. návrh zamítnout, protože soud neshledal důvod k jeho zrušení, 3. návrhu vyhovět a opatření obecné povahy zrušit (v obou případech na základě ust. § 101d odst. 2 s. ř. s.) Pro nás má ovšem význam toliko rozhodnutí sub 3.

Po vydání rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy²²⁾ by v ideálním případě – za předpokladu, že neuplynula objektivní lhůta a při dodržení lhůty subjektivní (u této lhůty by neměl vzniknout problém) – podal navrhovatel u pří-

²¹⁾ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, stanoví, že řízení o ústavní stížnosti lze podle ust. § 78 přerušit také v případě, jestliže byl spolu s ústavní stížností podán návrh na zrušení právního předpisu a Ústavní soud (senát) shledal, že jsou dány podmínky podle § 74 zák. č. 182/1993 Sb. Pokud Ústavní soud ústavní stížnost neodmítne a návrh na zrušení tak nesdílí její osud, Ústavní soud nejprve zkoumá existenci kvalifikovaného vztahu mezi předmětem ústavní stížnosti a ustanovením právního předpisu, jehož zrušení se navrhuje, tedy *zda uplatněním konkrétního ustanovení právního předpisu nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti*. Byl-li zjištěn relevantní vztah mezi předmětem ústavní stížnosti a ustanovením právního předpisu, jehož zrušení se navrhuje, senát řízení usnesením přeruší a postoupí návrh na zrušení plénu (§ 78 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb.). Teprve po rozhodnutí pléna se opět senát zabývá ústavní stížností. Podrob. srov. např. SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 138 an.

²²⁾ Úmyslně ponechávám stranou zkomplikování situace podáním kasační stížnosti proti rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy.

slušného správního orgánu žádost o povolení obnovy a zároveň by vzal žalobu proti rozhodnutí zpět (a předseda senátu by řízení podle ust. § 47 písm. a) s. ř. s. zastavil). Obnova by měla být povolena a v obnoveném řízení správní rozhodnutí zrušeno.²³⁾

Při takto poněkud „zidealizovaném“, spíše modelovém postupu a zejména také při řádném dodržení příslušných lhůt k rozhodování (soudu), by patrně účastník řízení mohl dosáhnout toho, aby došlo k povolení obnovy řízení a posléze ke zrušení rozhodnutí.

Nedomnívám se však, že by se výše popsané, víceméně „hladké“ postupy obvykle odehrávaly. Častěji se zřejmě budou vyskytovat případy, kdy dotčená osoba po právní moci rozhodnutí – ať již po využití řádného opravného prostředku či nikoliv – rozhodnutí akceptuje. Rozhodnutí o správním deliktu zpravidla zahrnuje též uložení pokuty, dotčená osoba pak zaplatí dobrovolně, příp. bude povinnost vynucena správní exekucí. Předpokládejme, že by opatření obecné povahy bylo posléze – pokud ovšem neuplynula lhůta tří let – na základě návrhu jiné oprávněné osoby nebo obce (§ 101a odst. 1 a 2 s. ř. s.) zrušeno. Vycházejme dále z toho, že subjektivní i objektivní lhůta k podání žádosti o obnovu byla zachována, avšak vzhledem k tomu, že „rozhodnutí bylo vykonáno“, důvod k podání návrhu na obnovu řízení podle § 101d odst. 3 s. ř. s. není dán.

Může také nastat situace, kdy dotčená osoba napadne správní žalobou toliko pravomocné, druhoinstanční správní rozhodnutí o uložení sankce (pokuty) za správní delikt (nepřipojí tedy návrh na zrušení opatření obecné povahy). Krajský soud žalobu zamítne. Osoba sice podá kasační stížnost, avšak jelikož je rozhodnutí pravomocné, je povinna pokutu zaplatit, případně dojde ke správní exekuci. Posléze (po podání kasační stížnosti, resp. zaplacení pokuty) by (opět) došlo ke zrušení opatření obecné povahy na základě návrhu jiné oprávněné osoby nebo obce (§ 101a odst. 1 a 2 s. ř. s.). Závěr je shodný: byla by sice (v ideálním případě) zachována subjektivní i objektivní lhůta k podání žádosti o obnovu, avšak vzhledem k tomu, že „rozhodnutí bylo vykonáno“, důvod k podání návrhu na obnovu řízení podle § 101d odst. 3 s. ř. s. není dán.

Nejsem si tedy zcela jist, zda bude důvod obnovy řízení obsažený v s. ř. s. v praxi – pokud si osoba „nestřeží“ svá práva – často použitelný. Podmínka „nevykonání“ pravomocného správního rozhodnutí o správním deliktu bude v reálném životě málokdy naplnitelná.

²³⁾ Nezdá se zcela jasné, jak by dále postupoval předseda senátu, pokud by žaloba nebyla vzata zpět. Měl by usnesením vyslovit, že v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí se pokračuje (§ 48 odst. 4 s. ř. s.) a meritorně rozhodnout? Nebo by mohl na základě informace o probíhající správní řízení o obnově řízení v souladu s ust. § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. řízení opět přerušit? V úvahu by také připadal institut uspokojení navrhovatele (§ 62 s. ř. s.), ovšem iniciativu by musel projevit správní orgán.

Závěry

Pokud mám srovnat regulaci důvodů obnovy správního řízení podle předchozí a současné úpravy (ponechávám stranou legislativně technické aspekty), nezbyváá než konstatovat, že došlo k *výraznému oslabení postavení*, resp. práv účastníka řízení při využití obnovy správního řízení jako jediného mimořádného opravného prostředku.

K tomu je snad potřebné dodat, že omezování práv účastníků správního řízení je pro novou úpravu vůbec charakteristické, typicky srovněj praktické uplatnění zásady koncentrace řízení u prvostupňového správního orgánu, na rozdíl od předchozí úpravy, kde se aplikovala zásada jednotnosti řízení v obou stupních.²⁴⁾

Problém především shledávám jak v *omezení důvodů obnovy řízení*, tak v zavedení správního uvážení u všech důvodů obnovy: fakticky tak není dán právní nárok na obnovu řízení (v případech stanovených zákonem), ale pouhý nárok na projednání žádosti o obnovu správního řízení, přičemž rozhodnutí o povolení obnovy bude výhradně závislé na správní diskreci. V řízení o povolení obnovy bude správní orgán – v podstatě spekulativně – „odhadovat“ meritorní posouzení věci.

Pokud je mi známo, resp. jsem byl schopen dohledat, z judikatury zatím není znám případ (soudního) posuzování aplikace důvodu obnovy správního řízení podle § 101d odst. 3 s. ř. s. Nejspíše se však takový případ ani nikdy nevyskytne.

Shrnutí:

Autor se ve svém článku zabývá charakterem institutu obnovy správního řízení, a to formou zamyšlení nad pojetím a úpravou důvodů obnovy řízení v oblasti správního řízení, ve spojení s dílčím srovnáním s předchozí úpravou (resp. s připomenutím úpravy důvodů obnovy řízení) podle správního řádu z r. 1967. Pohled na stávající úpravu důvodů obnovy řízení obsaženou ve správním řádu (především v jeho části druhé, a dílem také v jeho části třetí) autor ještě doplnil o pohled na důvod obnovy správního řízení, zahrnutý v rámci úpravy soudního přezkoumání opatření obecné povahy v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Autor reflektuje aktuální právní stav, poukazuje na vybranou související judikaturu a zaujímá k věci hodnotící názory.

²⁴⁾ Spr. řád v úvodních ustanoveních garantuje *zásadu jednotnosti řízení*, ovšem za předpokladu, že zákon nestanoví jinak, navíc s tím, že „*správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy*“ (§ 36 odst. 1 spr. řádu), a tak aplikaci této zásady znehodnocuje připuštěním správního uvážení, aby posléze zakotvil *zásadu koncentrace řízení* u orgánu prvního stupně (§ 82 spr. řádu).

About the causes of new administrative proceedings – summary:

In the Article, the author deals with the nature of new administrative proceedings, especially with the concept and legal regulation of causes of new proceedings in the area of administrative procedure in connection with comparison with former legal regulation under the Code of Administrative Procedure (1967). The author analyzes legal regulation in force concerning the causes of new proceedings under the Code of Administrative Procedure (2004) as well as legal regulation of judicial review of measures of general nature under the Act No. 150/2002 Coll., Code of Administrative Justice.