

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta Právnická

Katedra správního práva

Diplomová práce

OBNOVA SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Plzeň 2022

Předkládá: Miroslav Vaněček

Vedoucí diplomové práce: Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Miroslav VANĚČEK**
Osobní číslo: **R17M0354P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Obnova správního řízení**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

1. Úvod – seznámení adresáta s tématem diplomové práce, uvedení základního členění diplomové práce
2. Definice a vymezení základních správně-právních procesních pojmů
3. Přehled mimořádných opravných prostředků
4. Obnova správního řízení (pojem obnovy řízení, lhůty, podmínky, nové rozhodnutí)
5. Související právní předpisy, judikatura, komentářová literatura
6. Resumé a závěr, zdroje


Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

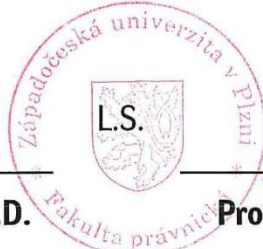
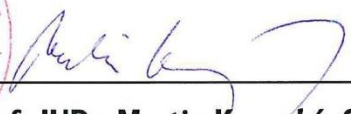
Seznam doporučené literatury:

- KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.
- FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo procesní*. V Praze: C.H. Beck, 2021. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6
- HOETZEL, Jiří. Československé správní právo: část všeobecná. Praha, 1937. Vysokoškolské rukověti.
- SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-830-3.
- POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7.
- KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1

Vedoucí diplomové práce: **Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **26. června 2021**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2022**


JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 4. října 2021

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

*Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma „**Obnova správního řízení**“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.*

V Plzni dne 29.03.2022

Miroslav Vaněček

PODĚKOVÁNÍ:

Rád bych tímto poděkoval prof. JUDr. Martinovi Kopeckému, CSc, jakožto vedoucímu mé diplomové práce, a současně děkuji své rodině, a to především za trpělivost a podporu v průběhu mých studií.

Obsah

| | |
|--|-----------|
| Úvod | 1 |
| 1. Historický kontext a vývoj obnovy správního řízení | 3 |
| 1.1 Pojetí obnovy správního řízení v historickém kontextu | 4 |
| 1.2 Pojetí obnovy správního řízení v současné právní úpravě a souvislost s historickým pojetím obnovy správního řízení..... | 7 |
| 2 Definice a vymezení základních správně-právních procesních pojmů | 8 |
| 2.1 Související pozitivněprávní úprava..... | 8 |
| 2.2 Správní řízení..... | 9 |
| 2.3 Elementární procesní zásady správního řízení | 10 |
| 2.4 Řádné a mimořádné opravné prostředky ve správním řízení | 13 |
| 3 Obnova řízení dle ust. § 100 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád | 17 |
| 3.1 Pojem obnovy řízení | 17 |
| 3.1.1 Obecně – obnova řízení jako mimořádný opravný prostředek..... | 18 |
| 3.1.2 Obecně – obnova řízení jako dozorčí prostředek | 19 |
| 3.1.3 Obnova řízení ve vztahu k řízení o přestupcích | 19 |
| 3.2 Důvody a lhůty pro obnovu řízení | 21 |
| 3.2.1 Důvod pro obnovu řízení dle ust. § 100 odst. 1 písm. a) SpŘ..... | 23 |
| 3.2.2 Důvod pro obnovu řízení dle ust. § 100 odst. 1 písm. b) SpŘ | 25 |
| 3.2.3 Důvod pro obnovu řízení dle ust. § 100 odst. 3 SpŘ..... | 27 |
| 3.2.4 Důvod pro obnovu řízení dle ust. § 100 odst. 4 SpŘ..... | 28 |
| 3.2.5 Obecně - Důvody obnovy řízení podle jiných ustanovení | 30 |
| 3.2.6 Vybraná judikatura vztahující se k aplikaci důvodů pro obnovu řízení na konkrétní případy | 30 |
| 3.3 Stadia obnovy řízení | 33 |
| 3.3.1 Řízení o obnově řízení..... | 33 |
| 3.3.2 Obecně – Obnovené řízení | 36 |
| 4 Nové řízení a nové rozhodnutí dle ust. § 101 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád | 36 |
| 4.1 Předpoklady pro nové řízení a pro vydání nového rozhodnutí..... | 37 |
| 4.1.1 Judikatura vztahující se k ust. § 101 písm. b) | 40 |
| 5 Ust. § 102 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád, jakožto společné ustanovení k obnově řízení a novému rozhodnutí | 41 |
| 5.1 Příslušnost správních orgánů k novému řízení | 41 |
| 5.2 Účastníci obnoveného a nového řízení | 42 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 5.3 | Zahájení a zastavení nového řízení..... | 43 |
| 5.3.1 | Zahájení, průběh nového řízení..... | 43 |
| 5.3.2 | Zastavení nového řízení..... | 45 |
| 5.4 | Nové rozhodnutí – jeho vydání a účinky..... | 46 |
| 6 | Obnova řízení jako mimořádný opravný prostředek v dalších správně- právních i jiných předpisech | 47 |
| 6.1 | Obnova řízení dle § 117 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., Daňový řád .. | 48 |
| 6.2 | Obnova řízení dle § 111 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní..... | 50 |
| 7 | Závěr | 55 |
| 8 | Cizojazyčné resumé..... | 57 |
| 9 | Seznam použitých zdrojů | 59 |

Seznam použitých zkratk

| | |
|-------------|--|
| SpŘ | Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád |
| SŘS | Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní |
| DŘ | Zákon č. 280/2009 Sb., Daňový řád |
| ZOP | Zákon č. 250/2016 Sb., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich |
| NSS | Nejvyšší správní soud v Brně |
| (dle textu) | |

Úvod

Pro tuto diplomovou práci jsem si zvolil téma týkající se institutu obnovy správního řízení. Z velmi širokého spektra institutů správního práva má však mé upřednostnění tohoto tématu nad ostatními své jednoduché opodstatnění.

Není tajemstvím, že obnova správního řízení je oproti ostatním možným opravným prostředkům institut ve správní praxi méně často využívaným, neboť, jak si v této diplomové práci ještě blíže rozebereme, k jeho uplatnění je zapotřebí splnit určité, pro laiky mnohdy komplikované či hůře pochopitelné, předpoklady. Právě z důvodu, že obnova řízení je opravným prostředkem, se kterým se v praxi setkáváme relativně zřídka, mi však přijde důležité tento institut blíže poznat, studovat a upevnit si znalosti potřebné k dostatečnému pochopení této problematiky.

V rámci své vlastní, dosud tří leté praxe v advokátní kanceláři, jsem zatím neměl možnost, lidově řečeno, „nahlédnout pod pokličku“ institutu obnovy správního řízení, a proto mi současně přijde nadmíru důležité být připraven na okamžik, kdy budu nucen se touto problematikou pracovně zabývat, a tedy umět se k případu, co do hmotněprávního i procesněprávního hlediska této problematiky, efektivně postavit. Snažím se tímto demonstrovat, že vypracování této diplomové práce nemusí mít ryze akademický potažmo výzkumný charakter, avšak samotnému pisateli může přinést mnoho užitečného do budoucí právní praxe, což je nesporně pozitivní aspekt studia v rámci psaní diplomové práce. Mimo posledně uvedeného si rovněž dávám za cíl, aby byla tato diplomová práce jasná, věcná, a především čtivá – aby dokázala čtenáře oslovit, ať už se k jejímu čtení dostane jak odborná, tak případně i laická veřejnost.

Jak je již z samotného obsahu této diplomové práce patrné, rozhodl jsem se svou práci rozdělit celkem do šesti systematicky uspořádaných kapitol.

První kapitola pojednává o vývoji obnovy správního řízení, v rámci které se mimo historický kontext budu věnovat také určitým souvislostem s dnešním pojetím obnovy správního řízení.

V kapitole druhé se zaměřuji především na určité základní definice a vymezení správně-právních procesních pojmů, jejichž zmínění a přiblížení je

vzhledem k dalšímu rozboru obnovy správního řízení zcela namístě. V této kapitole se budu věnovat zejména související pozitivněprávní úpravě obnovy správního řízení, pojednám také o základních zásadách správního řízení včetně okrajového definování správního řízení jako takového, a kapitola bude zakončena popisem všech řádných a mimořádných opravných prostředků ve správním řízení.

V systematické návaznosti na kapitolu předchozí se již všechny následující kapitoly věnují ryze obnově správního řízení, a tento institut tak rozebírají ve všech možných směrech. Současně věnují určitou pozornost také obnově řízení upravenou dle jiných právních předpisů, než je správní řád, a to dle soudního řádu správního a daňového řádu.

Svou práci zakončuji závěrem, ve kterém subjektivně zhodnotím institut obnovy správního řízení jakožto mimořádného opravného či dozorčího prostředku, a to za současného vyzdvižení důležitosti jeho existence v českém správním právu. Současně se pokusím sebekriticky zhodnotit, zda se mi stanoveným cílům uvedeným na předchozí straně podařilo dostát.

1. Historický kontext a vývoj obnovy správního řízení

K pochopení určité problematiky, a to jakéhokoliv charakteru, nám mnohdy velmi výrazně může dopomoci být stručný náhled do její historie, což má posloužit především k tomu, aby bylo možné si vytvořit alespoň zlozkovou představu o tom, proč ten či onen institut vznikl, co bylo jeho primárním účelem, a z jakého důvodu jeho užívání setrvalo až do současnosti. Proto i z hlediska dalšího rozboru tématu této práce považuji za zcela systematické a logické začít právě jeho historickým okénkem, které bezesporu přispěje k pochopení určitých souvislostí a především významu jak tehdejšího, tak i dnešního pojetí obnovy správního řízení.

Správní právo můžeme považovat za relativně mladé právní odvětví. *O právním odvětví (naplňujícím odvětvotvorná kritéria) se dá hovořit až od 19. století a v rámci správního práva se správní právo procesní začalo vytvářet ještě o něco později. Ve druhé polovině 19. století byla ještě procesní správněprávní úprava v rakouské monarchii nedostatečná, obecných procesních norem bylo málo a byly mezerovité. Upraveny byly pouze některé dílčí otázky; některé v samostatných procesních předpisech, některé procesní normy upravující dílčí instituty byly začleněny do předpisů řešících především otázky správního práva hmotného. Právní úprava správních procesů tedy byla roztržštěná a přehledná kodifikace chyběla.¹ K problematice nedostatku relevantních procesních předpisů a jejich roztržštěnosti se současně vyslovil také jeden z nejuznávanějších odborníků na správní právo v onom 19. století – prof. JUDr. Jiří Pražák. „V právu správním nemáme pohříchu zákona, kterým by podobně jako v právu civilním a trestním řízení s jednotného hlediska bylo upraveno. Předpisy o řízení roztroušeny jsou v jednotlivých zákonech, upravujících materiální právo správní a předpisů povšechných v řízení správním máme velice po skrovnu. Pro jeden velmi rozsáhlý obor správy, totiž pro samosprávu, nemáme vůbec všeobecného předpisu v řízení; co se pak týče řízení před zeměpanskými úřady správními, jsme posud odkázáni na*

¹ FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo procesní. V Praze: C.H. Beck, 2021. s. 14. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6

*skrovné normy obsažené v (...) instrukci pro dřívější smíšené úřady politické z roku 1855.*²

1.1 Pojetí obnovy správního řízení v historickém kontextu

První zmínky o institutu obnovy správního řízení na našem území sahají již do období vlády Josefa II, který roku 1781 vydal tzv. Josefský soudní řád, jež se o obnově správního řízení, okrajově zmiňuje. Na uceleném výkladu tohoto institutu, který si dovoluji v této práci vyzdvihnout, se však podílel o více než sto let později Karel Čížek ve své publikaci *Obrys řízení správního* z roku 1888. V této publikaci je věnována obnově správnímu řízení kapitola nesoucí název „Uvedení v předešlý způsob a obnova řízení správního“. Předmětná obnova správního řízení je pak v uvedené publikaci definována následovně:

*„Právní prostředek uvedení v předešlý způsob v základě nových průvodů dle §. 372 soud. ř. užíván jest i v řízení správním, když strana po rozhodnutí věci prokáže se takými vážnými průvody, o kterých dříve vědomosti neměla. Restituce připouští se v praxi obdobně se soudním řádem, poněvadž není o tom předpisů, ač rozumí se vlastně samo sebou, že úřad, když byl spatřil, že jistý nález, případně provedení veřejnému prospěchu jest na odpor, buď následkem návrhu některé strany, buď vlastním popudem, závadný nález zruší.“*³

Z uvedené definice je patrné, že ještě na konci 19. století stále neexistovala jakási elementární právní úprava, která by v sobě nesla konkrétní ustanovení o obnově správního řízení, kdy tedy, jak autor výše uvádí, se tehdejší ustanovení §. 372 soud. ř. upravující uvedení v předešlý způsob a obnovu řízení správního současně vztahuje také na řízení správní, a to za použití *analogie iuris*.

Za pozdější a již značně rozsáhlejší dílo pojednávající o správním právu a potažmo i o obnově správního řízení pro období první poloviny 20. století, je považována učebnice *Československé správní právo: část všeobecná*, jejímž autorem je dodnes uznávaný odborník správní vědy a správního práva prof. JUDr. Jiří Hoetzel. *Profesor Hoetzel svojí učebnicí (...) položil dodnes*

² Srov. Pražák, J. *Rakouské právo správní*. Praha: Nakladatelství Jednoty právnické, 1905, s. 147. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/6877>

³ ČÍŽEK, Karel. *Obrys řízení správního*. Praha, 1888, s. 303. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/14104>

respektovaný fundament tehdy se profilujícího svébytného československého správního práva jako vědní disciplíny a svým převážně návazným, téměř dvacet let trvajícím zapojením do uspořádatelství a současně i do nezastupitelného spoluautorství obsahu Slovníku (pozn. aut.: Slovník veřejného práva československého) pak tento svůj základní přínos vědě správního práva dále prohloubil a upevnil.⁴ Období první poloviny 20. století bylo pro budování základů správní vědy naprosto klíčové. Na jeho rozvoji se v té době svou nejen akademickou činností podílely také další právnické kapacity, jako např. prof. JUDr. Karel Engliš či prof. JUDr. František Weyr. Právě z důvodu, že do tohoto období z mého pohledu sahají kořeny „moderního pojetí“ správní vědy a tedy i obnovy správního řízení, je na místě se zaměřit především na úpravu obnovy správního řízení za dobu působení výše zmíněných právnických autorit.

Z hlediska teorie, vycházejí z učebnice prof. Hoetzela, je jasné, že opravné prostředky ve správním řízení již byly teoreticky děleny na řádné a mimořádné. S obnovou řízení, myšleno obnovou správního řízení, autor totiž přichází v kapitole, jež nese název „Mimořádné prostředky opravné“.

*Obnova řízení. Je to institut ryze procesní, jehož oprávněnost lze vyvoditi z poznatku, že úřední nález je výsledkem premisy faktické a právní. Mimo správní řád nemáme v zemích historických všeobecného předpisu o obnově řízení. (...) Někteří se dovolávají analogie c. s. ř. (pozn. aut.: Zákon č. 113/1895 ř. z. Civilní soudní řád), ač by byla bližší obdoba některých speciálních zákonů správních.⁵ V teorii správního práva první poloviny 20. století už se současně dle učebnice prof. Hoetzela i publikace prof. Weyra⁶ předpokládá, že k tomu, aby se mohlo k obnově řízení přistoupit, je zapotřebí disponovat správním aktem *formálně pravoplatným* (pravomocným), v čemž se spatřuje samotná mimořádnost takového opravného prostředku, neboť se uplatňuje právě proti správnímu aktu, který se vyznačuje formální pravoplatností – tedy jeho konečností v rámci správního řízení. Řízení ukončené pravoplatným rozhodnutím budiž na návrh strany obnoveno: 1. zjistilo-li se, že listina, o níž se rozhodnutí opírá, byla podvržena nebo zfalšována*

⁴ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha, 1937, s. XXXI. ISBN 978-80-7598-168-4

⁵ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha, 1937, s. 335-336. ISBN 978-80-7598-168-4

⁶ Srov. WEYR, František. *Sbírka spisů právnických a národohospodářských; Správní řád*. Brno, 1930. s. 143

*nebo že výpověď svědka nebo znalce, o niž se rozhodnutí opírá, byla křivá nebo že rozhodnutí bylo přivoděno jiným soudně trestným činem, nebo 2. vyšly-li najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které mohly mít podstatný vliv na obsah výroku rozhodnutí a nemohly být v řízení uplatněny bez viny strany, anebo 3. záviselo-li rozhodnutí na posouzení předběžné otázky a rozhodl-li příslušný úřad (soud) dodatečně o ní v podstatných bodech jinak.⁷ Mimo uvedené důvody však podání návrhu na obnovu řízení podléhalo určitým lhůtám, a to patnácti denní subjektivní a tří leté objektivní, a podávalo se u toho správního orgánu (úřadu), který ve věci rozhodoval v první stolici (stupni), přičemž *rozhodnouti o obnově řízení přísluší úřadu, jehož rozhodnutí se důvod obnovy týká, a týká-li se důvod obnovy řízení ve dvou stolicích, úřadu první stolice.*⁸ V případě, že příslušný správní orgán obnovu řízení povolí, má napadené rozhodnutí odkladný účinek jako odvolání.*

Citované Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení), představující „správní řád“ té doby, však nebylo jediným obecným předpisem o správním řízení, které obnovu správního řízení ve 20. století upravovalo. Na uvedené nařízení přímo navázalo nařízení vlády č. 20/1955 Sb., Vládní nařízení o řízení ve věcech správních (správní řád). Jedná se však s ohledem na má předchozí slova z mé strany o drobný oxymóron, neboť tento správní řád a ani navazující nařízení vlády č. 91/1960 Sb., Vládní nařízení o správním řízení, v sobě institut obnovy správního řízení zakomponovaný neměly. Obnova správního řízení byla totiž zpět ukotvena až správním řádem z roku 1967, tedy zákonem č. 71/1967 Sb., Zákon o správním řízení (správní řád), který se obnově řízení věnuje v § 62 - § 64. *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.*⁹ Právě tento,

⁷ § 86 odst. 1 Vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení). In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁸ § 88 odst. 2 Vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení). In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. K důvodům obnovy správního řízení. Správní právo [online]. 2013, 46(3), 129 [cit. 2018-01-26]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-3-13web-sladecek-pdf.aspx

posledně zmíněný správní řád, v mnohém jednak položil základy (viz. např. podobnosti v podmínkách/důvodech pro obnovení řízení), a jednak se stal předchůdcem zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále také jako „SpŘ“ nebo „správní řád“), který nabyt účinnosti k 01.01.2006, a z nějž koneckonců vycházíme dodnes.

1.2 Pojetí obnovy správního řízení v současné právní úpravě a souvislost s historickým pojetím obnovy správního řízení

S ohledem na (nejen mnou uvedené) historické právní úpravy, které na institut obnovy správního řízení pamatovaly, se však i s přihlédnutím k aktuálně platnému a účinnému správnímu řádu dá z mého pohledu uzavřít, že koncept obnovy řízení zůstává navzdory jeho historickému vývoji prakticky stejný. Tím hlavním konceptem či myšlenkou tohoto institutu je umožnit účastníkovi řízení z taxativně vymezených důvodů určitě řízení obnovit.

*Taxativně vymezené důvody obnovy řízení jsou formulačně přizpůsobené zvláštností rozhodování ve veřejné správě a vyjadřují i její cíl umožnit ve věci nově rozhodnout, jestliže při původním řízení nebyly uspokojivě zjištěny potřebné skutkové okolnosti.*¹⁰ V praxi je totiž nutno počítat jednak s tím, že správní orgány nejsou při výkonu svých činností bezchybné, a jednak s tím, že pakliže by zde v současné době institut obnovy správního řízení neexistoval, mohlo by zcela objektivně docházet ke krácení (nejen) procesních práv účastníků řízení, což by bylo s ohledem na princip právního státu a princip právní jistoty a legitimního očekávání naprosto nepřijatelné.

Můžeme si proto být jisti, že dokud bude Česká republika zastávat princip demokratického právního státu, bude v rámci správního procesu existovat i institut obnovy správního řízení. Správní právo jako takové je však – i dle slov jak historických, tak novodobých odborníků na správní právo – právním odvětvím, i z hlediska množství zákonů a podzákonných předpisů spadajících do správního práva, velice komplexním, obsáhlým, a tedy i nekodifikovatelným. Jednotlivé zákony spadající pod zvláštní část správního práva si procházejí častými novelizacemi, čímž zkrátka spějí k tomu, že i navzdory historickému vývoji

¹⁰ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016., s. 277. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

institutu obnovy správního řízení si nemůžeme být zcela jisti, že zůstane v případných budoucích úpravách beze změny. Osobně bych se klaněl spíše k té variantě, že dříve nebo později k určité změně dojde, neboť s tím, jak rychle se věci mohou v dnešní době vyvíjet, jak je třeba legislativně reflektovat a reagovat na nikoli jen sociální změny ve společnosti, a jak se vyvíjí i ona sama rozhodovací praxe jakožto činnost správních orgánů, se skutečně dají v budoucnu drobné změny zcela legitimně očekávat.

Z mé strany se však jedná o pouhou spekulaci, kterou jsem opřel o výše uvedené důvody, nicméně jakým směrem se budoucí právní úprava obnovy správního řízení vydá, to nám ukáže teprve čas.

2 Definice a vymezení základních správně-právních procesních pojmů

Z důvodu, že obnova správního řízení je institutem výlučně procesního charakteru, považuji za vhodné věnovat kapitulu v této práci také jakési základní, nikoliv však obsáhlé, deskripci určitých správně-právních termínů, ze kterých pak i ona sama obnova správního řízení vychází. Cílem kapitoly je tedy položit určitý pevný základ, který bude doprovázet institut obnovy správního řízení při jeho rozboru po zbytek této práce.

2.1 Související pozitivněprávní úprava

Institut obnovy správního řízení je primárně zakotven v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, konkrétně v Hlavě X, § 100 - § 102. Správní řád tak věnuje pozornost jednak obnově řízení, novému rozhodnutí, a také společným ustanovením k obnově řízení a novému řízení. Stanovuje tak základní pravidla nejen tohoto institutu ve smyslu *lex generalis* (§ 1 odst. 2 SpŘ), ale také je svou povahou zákonem, který upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 SpŘ). Správní řád však není jediným předpisem, ve kterém je obnova řízení upravena. Speciální podmínky obnovy řízení si pro svou část veřejné správy stanoví např. také zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, v platném znění (dále také jako „daňový řád“ nebo „DŘ“), a to v § 117 – § 120, či na tento institut rovněž pamatuje zákon

č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále také jako „soudní řád správní“ nebo „SŘS“), konkrétně v § 111 - § 119. Co do dvou posledně zmíněných předpisů, jejich úprava obnovy řízení si vzhledem k tématu této práce zaslouží alespoň drobnou pozornost, a proto jim bude v této práci ještě věnována samostatná kapitola.

2.2 Správní řízení

Pakliže hlavním předmětem této práce je obnova správního řízení, je zcela namístě si přesně vymezit pojem samotného *správního řízení*, jakožto elementárního institutu správního práva procesního – *ta část správního práva, kterou je upravováno řízení před správními orgány, se označuje též jako správní právo procesní*.¹¹

Samotným správním řízením potom rozumíme *postup orgánů veřejné moci, který je zaměřen na stanovení nebo zjištění práv či povinností osob formou více či méně formálního právního aktu*.¹² *Předmětem správního řízení je taková rozhodovací činnost orgánů veřejné správy, jejímž 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 autoritativně prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá. (...) Správní řízení je tedy procesem aplikace hmotného správního práva...*¹³ Jinými slovy se tedy jedná o jakýsi formalizovaný proces uskutečňovaný orgánem veřejné moci, jež si klade za cíl v rámci daného řízení vydat správní akt, resp. ve věci rozhodnout. Správní řízení jako takové by se však neobešlo bez svých základních subjektů, kterými jsou zpravidla jednak příslušný správní orgán, který dané řízení vede, a jednak účastníci daného řízení, kteří buď řízení svou žádostí či návrhem iniciovali, nebo o jejich právech a povinnostech bude správním orgánem rozhodováno v rámci řízení zahájených z moci úřední (*ex offio*). *Vedle těchto dvou základních skupin subjektů správního řízení mohou ve správním řízení ve specifickém postavení vystupovat ještě další subjekty správního řízení, zejména tzv. dotčené orgány, jimiž mohou být*

¹¹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 320. ISBN 978-80-7400-727-9.

¹² KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 321. ISBN 978-80-7400-727-9.

¹³ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. s. 34. ISBN 978-80-7380-830-3.

zejména některé odborné orgány nebo jednotky územní samosprávy (obce, kraje), jak vymezuje jejich postavení správní řád a také některé zvláštní předpisy. Obecná úprava správního řízení pak dále předpokládá, že ve správním řízení budou – vedle subjektů správního řízení – vystupovat ještě další osoby, které nejsou účastníky a mají ve správním řízení určitou, poměrně přesně specifikovanou úlohu a postavení, s nimiž je spojena existence určitých procesních oprávnění a povinností. Obvykle se označují jako osoby na řízení zúčastněné.¹⁴ Těmito osobami jsou zpravidla znalci, svědci, tlumočníci apod.

Základní otázky správního řízení a postupy správního orgánu upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. (...) Správní řád také upravuje postup při odvolání, přezkumné řízení nebo institut obnovy řízení. Dalšími důležitými zákony jsou ve vztahu ke správnímu řádu zvláštní zákony, tj. další zákony, na základě kterých se konkrétní správní řízení vede. To znamená, že pokud budete žádat o stavební povolení, správní orgán se bude řídit také stavebním zákonem. Pokud například spácháte přestupek, povede se správní řízení také podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zvláštní zákony také mohou stanovit okruh účastníků pro každé řízení odlišně od správního řádu. (...) Pokud zvláštní zákon stanoví něco jiného než správní řád, použije se ustanovení zvláštního zákona.¹⁵

2.3 Elementární procesní zásady správního řízení

K pochopení smyslu a především účelu dílčích ustanovení správního řádu týkajících se činností správních orgánů, potažmo i správního řízení, nám mohou být praktickým vodítkem právě určité zásady, kterými by se správní orgány měly v rámci vedení správního řízení řídit. *Jedná se o legislativně-technické, procedurální principy určující pravidla pro zahájení a průběh řízení.¹⁶* Vzhledem k jejich četnosti si však dovolím vyselektovat a stručně přiblížit pouze ty zásady, které mají svou podstatou nejbližší k samotnému tématu této práce.

¹⁴ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. s. 91. ISBN 978-80-7380-830-3

¹⁵ Jak probíhá správní řízení? [online] 17.11.2018. Frank Bold: Poradna. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/spravni-řízení/spravni-řízení/spravni-řízení/rada/jak-probiha-spravni-řízení>

¹⁶ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 350-351. ISBN 978-80-7400-727-9

Procesní zásady správního řízení bývají zpravidla uváděna jako párová, a proto první zásada, která stojí za zmínku, je zásada dispoziční a zásada oficiality. Společným elementem těchto zásad je, že určují, kdo disponuje v rámci správního řízení procesní iniciativou, resp. kdo řízení zahajuje – tedy zda je onym iniciátorem účastník řízení či správní orgán. *Dispoziční zásada vyjadřuje, že iniciativa ohledně učinění určitého úkonu ve správním řízení náleží výhradně účastníkům řízení. Samotné správní řízení proto může být ve světle této zásady zahájeno výlučně na návrh (žádost) účastníka řízení.(...) Opakem dispoziční zásady je zásada oficiality, podle níž je správní orgán povinen postupovat ex officio, tedy (i) bez návrhu účastníka řízení.*¹⁷ Ve správním řádu je zásada dispoziční reflektována v § 44, zásada oficiality pak v § 46.

Za druhou významnou párovou zásadu můžeme považovat zásadu písemnosti a zásadu ústnosti. Jak již bylo uvedeno v samotné kapitole – správní řízení je určitý *formalizovaný* postup správního orgánu, a tedy je v rámci jeho průběhu vyžadována určitá forma, která je, v drtivé většině případů, písemná – tedy že správní orgány činí téměř všechny úkony v písemné formě. Slovní spojení „*téměř všechny*“ jsem zvolil záměrně proto, neboť co do písemné formy může správní řád stanovit určité výjimky, a to např. v § 63 odst. 1 SpŘ – ústní vyhlášení usnesení o vykázání z místa konání úkonu, popř. § 67 odst. 2. SpŘ. *Zásada písemnosti je nicméně v některých případech modifikována zásadou ústnosti. Povinnost k nařízení ústního jednání může vyplývat ze zvláštních zákonů (například § 22 VyvZ, pozn. aut.: zákon č. 184/2006 Sb., zákon o vyvlastnění), nebo ze skutečnosti, že nařízení ústního jednání je nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků řízení.*¹⁸ Z uvedeného vyplývá, že v rámci správního řízení je z této párové zásady značně dominantnější zásada písemnosti, neboť *zatímco pro řízení soudní představuje konání ústního jednání pravidlo, ve správním řízení je pravidlem uplatnění zásady písemnosti.*¹⁹

¹⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo procesní. V Praze: C.H. Beck, 2021. s. 43. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6.

¹⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo procesní. V Praze: C.H. Beck, 2021. s. 42. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6.

¹⁹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 353. ISBN 978-80-7400-727-9

Za zmínku stojí také zásada veřejnosti a zásada neveřejnosti. Nutno uvést na pravou míru, že v rámci správního řízení se uplatní převážně zásada neveřejnosti, neboť správní řízení je zpravidla neveřejné (viz. § 49 odst. 2 SpŘ). Je to současně jeden z prvků, který odlišuje soudní řízení od řízení správního. Uplatnění zásady veřejnosti ve správním řízení je v praxi spíše výjimkou – správní řád totiž stanoví, že jednání nebo jeho část jsou veřejné pouze za předpokladu, pokud tak stanoví zákon nebo tak určí správní orgán. Jednání může být rovněž veřejné, pakliže to účastník řízení správnímu orgánu navrhne (viz. § 49 odst. 3 SpŘ), přičemž o takovém návrhu dle § 49 odst. 4 SpŘ správní orgán rozhodne usnesením, které se pouze poznamená do spisu.

V neposlední řadě si naši pozornost zaslouží také zásada materiální pravdy a zásada formální pravdy. Zásada materiální pravdy vychází ze své podstaty z § 3 SpŘ, který doslova říká, že *nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2*. Protikladem k zásadě materiální pravdy je pak zásada formální pravdy, *... jejíž prvky nacházíme u sporného řízení (§ 141 SpŘ) a u řízení o určení právního vztahu (§ 142 SpŘ)*. Typickým projevem zásady formální pravdy je, že *správní orgán může vzít za svá skutková zjištění též shodná tvrzení účastníků (§ 141 odst. 4 in fine SpŘ), a nemusí tak nutně sám (...) opatřovat podklady ke zjištění skutkového stavu věci.*²⁰

Závěrem této podkapitoly si dovoluji vyzdvihnout také zásadu jednotnosti a zásadu koncentrace řízení. *Zásadou jednotnosti řízení se chápe pravidlo, že účastníci řízení, případně další subjekty řízení (např. dotčené orgány) vystupující v řízení v jiném postavení než správní orgán mohou po celou dobu zahájeného řízení uplatňovat své návrhy, námitky, podávat návrhy důkazů, uvádět skutečnosti apod., naproti tomu při koncentraci je uplatnění těchto procesních práv omezeno do určitého procesního stadia.*²¹ Ve správním řádu se zásada jednotnosti řízení promítá přímo do § 36 odst. 1, zásada koncentrace pak např. do § 82 odst. 4.

²⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo procesní. V Praze: C.H. Beck, 2021. s. 45. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6

²¹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 354. ISBN 978-80-7400-727-9

Bez bližšího rozboru však není od věci alespoň jmenovitě uvést zbylé zásady správního řízení, o kterých dosud zmínka nepadla, a jejichž pravý význam může plynout již ze samotného názvu, a to např. zásada vyšetřovací (vyhledávací) a projednací, zásada nestrannosti, zásada volného hodnocení důkazů, zásada dvojinstančnosti řízení a zásada procesní rovnosti účastníků.

2.4 Řádné a mimořádné opravné prostředky ve správním řízení

Pro uvedení do kontextu a správnému zařazení tématu této práce, tedy obnovy správního řízení, mezi opravné prostředky, pokládám za vhodné si alespoň systematicky vymezit, jaké druhy opravných prostředků známe, čím se vyznačují, a za jakých okolností se jimi adresáti veřejné správy, potažmo účastníci správního řízení, mohou bránit proti potenciálně vadným či jakkoli jinak subjektivně nevyhovujícím rozhodnutím správních orgánů, kdy v případě včasného uplatnění opravného prostředku dochází k přezkumu takových rozhodnutí.

V obecné rovině můžeme opravné prostředky dělit na *řádné* a *mimořádné*. Jedná se o základní procesní nástroje, které náleží účastníkům řízení k řádnému uplatnění svých práv, neboť se zpravidla předpokládá, že správní akty (rozhodnutí) jsou buď považovány za zákonné a věcně správné, nicméně subjektivně i s ohledem na svou dosavadní zkušenost mohu konstatovat, že mnohdy požadavky věcné správnosti či zákonnosti, splněny, bohužel, nejsou. *Při aplikaci ať již hmotného, či procesního práva, popřípadě při aplikaci správního uvážení, může ze strany příslušného správního orgánu dojít k pochybení. Pochybení může být dáno objektivně, či jej může subjektivně pociťovat některý z účastníků řízení a adresátů správního aktu. Český právní řád proto konstituuje systém právních prostředků, kterými je možno docílit přezkumu správního rozhodnutí a zjednání nápravy, je-li správní akt vadný.*²² Ono základní členění na opravné prostředky *řádné* a *mimořádné* stojí především na tom, zda se takový opravný prostředek podává proti pravomocnému či nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu. Pro *řádné* opravné prostředky je dáno, že se uplatňují proti nepravomocnému rozhodnutí, oproti tomu opravné prostředky *mimořádné*, jak už název napovídá, se uplatňují proti pravomocným rozhodnutím, což představuju onu mimořádnost – účastník

²² FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo procesní. V Praze: C.H. Beck, 2021. s. 313. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6

řízení napadáva rozhodnutí, které je přísně vzato konečné, nezměnitelné a takový účastník je jím vázán.

Mezi řádné opravné prostředky ve správním řízení řadíme *odvolání, rozklad, odpor* a dle některých autorů se dají jako specifický řádný opravný prostředek považovat také *námítky*.

Odvolání se svou povahou řadí mezi nejčastější a nejtypičtější řádný opravný prostředek, kterým je možné, pakliže zákon nestanoví jinak, se bránit proti všem typům nepravomocných správních rozhodnutí. Institut odvolání je upraven v § 81 a násl. SpŘ, přičemž jeho uplatnění je zásadně v rukou účastníka řízení. Odvolání tedy předpokládá určitou procesní aktivitu účastníka řízení, který, pakliže odvolání podá v 15 denní lhůtě ode dne oznámení rozhodnutí v souladu s § 83 odst. 1 SpŘ, nastává tzn. suspenzivní (odkladný) účinek odvolání ve smyslu § 85 odst. 1 SpŘ, tedy odložení nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. *Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal (§ 86 odst. 1 SpŘ). Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání (§ 87 SpŘ). Neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání...*(§ 88 odst. 1 věta první SpŘ). Odvolací správní orgán pak může, zjednodušeně řečeno, o odvolání rozhodnout tak, že 1. rozhodnutí orgánu prvního stupně *potvrdí*, 2. rozhodnutí orgánu prvního stupně *změní*, 3. rozhodnutí orgánu prvního stupně *zruší a řízení zastaví*, 4. rozhodnutí orgánu prvního stupně *zruší a věc vrátí* orgánu prvního stupně k novému projednání.

Rozklad je řádným opravným prostředkem, podávaným proti nepravomocnému rozhodnutí vydanému ústředním správním úřadem, ministrem nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni.²³ V mnohém je institut rozkladu zpravidla podobný odvolání (kupř. totožná lhůta, aktivní legitimace účastníků atd.). V čem se ale dá spatřit na první pohled zcela zásadní

²³ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 395. ISBN 978-80-7400-727-9

rozdíl, je, že rozklad na rozdíl od odvolání nikdy nemá devolutivní účinek. Je to dáno především tím, že ústřední správní úřady již nemají žádného „nadřízeného“ (ve smyslu instanční nadřízenosti), který by o rozkladu rozhodl. *O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu* (§ 152 odst. 2 SpŘ), a to zpravidla na návrh rozkladové komise, která je dle správního řádu nejméně pětičlenná a tvoří ji odborníci – tj. jednak aby bylo zaručeno poskytnutí odborného a věcného stanoviska pro rozhodnutí o rozkladu, a současně tito členové rozkladové komise nemají být zařazeni do onoho ústředního správního úřadu – tj. aby byla zaručena nezávislost potažmo nestrannost takové komise z hlediska svých postojů či stanovisek. *Nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání* (§ 152 odst. 5 SpŘ).

Odpor je řádným opravným prostředkem, kterým lze napadnout příkaz, jakožto zvláštní formu rozhodnutí v rámci tzv. zkráceného (příkazního) řízení. *Odpor proti příkazu může podat ten, jemuž se příkazem ukládá povinnost. Odpor se podává ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu, a to u správního orgánu, který příkaz vydal. (...) Základním a v podstatě jediným účinkem podání odporu je totiž skutečnost, že se příkaz ex lege ruší a řízení pokračuje.*²⁴ Při podání odporu se uplatní zásada zákazu *reformace in peius*, tedy že adresátovi příkazu nemůže být v rámci následného řízení uložena přísnější povinnost potažmo trest, než který mu ukládal příkaz. Tato zásada slouží z mého pohledu především k tomu, aby úředníci, kteří jsou prakticky přímými pisateli onych příkazů, nepřihoršovali účastníkovi řízení pouze na základě toho, že se odvážil nesouhlasit s vydaným příkazem, a nemohli tak projevovat osobní nesympatie vůči tomu, kdo jim podáním odporu „přidělavá práci“. V praxi je na odporu význačná ta skutečnost, že není třeba jej blíže odůvodňovat – to je dáno tím, že o odporu se v rámci nadcházejícího (nezkráceného) řízení nerozhoduje. Podáním odporu se tedy v zásadě vyjadřuje pouze jakýsi nesouhlas s vydaným příkazem, se současným upozorněním správního orgánu na to, že je třeba některé skutečnosti projednat, a prakticky vzato dostát zásadě materiální pravdy – tedy aby správním orgánem byly zjištěn stav věci tak, aby o něm nebylo důvodných pochybností.

²⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo procesní. V Praze: C.H. Beck, 2021. s. 337. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6

Námitky můžeme dle doc. JUDr. Kateřiny Frumarové, Ph.D. označit za jakýsi *specifický řádný opravný prostředek, jenž je spjat výlučně s exekčním správním řízením na nepeněžitá plnění. Jejich výslovnou úpravu nalezneme v § 117 SpŘ. Námitky lze podat proti usnesením nebo jiným úkonům exekčního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat.*²⁵ Vzhledem k mnohosti právních názorů na problematiku zařazení námitek mezi řádné opravné prostředky se osobně však spíše přikláním k tomu, aby námitky mezi řádné opravné prostředky čistě v rámci teorie zařazeny nebyly. Tento svůj postoj, ač nikoliv se značnou jistotou, analogicky stavím především na názoru Nejvyššího správního soudu (dále také jako „NSS“), který se k námitkám jako opravnému prostředku, byť ve věci dle daňového řádu, vymežil tak, že *námitka je sice prostředkem ochrany mimo jiné i proti exekčnímu příkazu, který je rozhodnutím, u kterého zákon nepřipouští odvolání (§ 159 odst. 1 daňového řádu), ale není řádným opravným prostředkem ve smyslu § 108 odst. 1 písm. a) daňového řádu, jelikož není v tomto ustanovení jako řádný opravný prostředek uvedena. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že se ve vztahu k námitce obdobně aplikuje § 112 daňového řádu o náležitostech odvolání, ani že existuje obdobný mechanismus rozhodování v případě jak námitek, tak i odvolání.*²⁶

Mezi mimořádné opravné prostředky ve správním řízení pak řadíme *obnovu řízení a navrácení v předešlý stav*. S ohledem na to, že obnova řízení je předmětem rozboru po zbytek této práce, omezím se proto v závěru této podkapitoly pouze na stručný nástin institutu navrácení v předešlý stav.

*Navrácení v předešlý stav lze řadit mezi mimořádné opravné prostředky. V rámci tohoto institutu může správní orgán na základě žádosti prominout účastníkovi zmeškání úkonu, který bylo třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit.*²⁷ O prominutí zmeškání úkonu může účastník požádat do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá.

²⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo procesní. V Praze: C.H. Beck, 2021. s. 339. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6

²⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2017, č.j.: 1 Afs 271/2016 - 44

²⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 399. ISBN 978-80-7400-727-9

Zmeškání úkonu nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být úkon učiněn, uplynul jeden rok.²⁸ Správní řád současně stanoví, že *správní orgán může požádání o prominutí zmeškání úkonu přiznat odkladný účinek, pokud podateli hrozí vážná újma a nevznikne-li přiznáním odkladného účinku újma způsobená dotčením práv nabytých v dobré víře nebo dotčením veřejného zájmu převyšující újmu hrozící podateli* (§ 41 odst. 3 SpŘ). Právě odkladný účinek je potom s ohledem na účastníka řízení v rámci dalšího průběhu řízení ryze pozitivním aspektem, neboť *přiznání odkladného účinku má za následek, že se na zmeškaný úkon až do doby, než bude o žádosti o prominutí zmeškání úkonu rozhodnuto, hledí, jako by zmeškán nebyl, tzn. jako by byl proveden v určené lhůtě, resp. nejpozději při ústním jednání. V případě, že je zmeškaným úkonem účastníka řízení např. odvolání, přiznání odkladného účinku žádosti o prominutí zmeškání úkonu znamená, že pozdním odvoláním napadené rozhodnutí prvostupňového správního orgánu nemůže nabýt právní moci ani se nemůže stát vykonatelným.*²⁹ Ve většině soudobých právnických učebnicích však *navrácení v předešlý stav* výslovně označeno za mimořádný opravný prostředek není, avšak z povahy, účelu, i ze samotného názvu tohoto institutu se spíše klaním k názoru prof. Kopeckého, že tento institut lze řadit mezi mimořádné opravné prostředky.

3 Obnova řízení dle ust. § 100 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

3.1 Pojem obnovy řízení

Obnova správního řízení (dále zkráceně také jako „obnova řízení“), jakožto ryze procesní nástroj, je mimořádným opravným prostředkem, jehož účelem je náprava vad pravomocných rozhodnutí. Hlavní zvláštností tohoto institutu je, že svým účelem obchází překážku věci rozhodnuté, a umožňuje tak znovu projednat věc, ve které již bylo jednou rozhodnuto. *Jejím účelem je napravit nedostatečná skutková zjištění nebo některé procesní vady. (...) Obnova řízení se skládá ze dvou možných, relativně samostatných stadií, a to řízení o obnově řízení, tedy řízení*

²⁸ Srov. § 41 odst. 2 SpŘ

²⁹ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 20. 02. 2022] Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

o její povolení či nařízení, a **obnoveného řízení** (*iudicium rescindens*), které je v terminologii platného správního řádu označeno jako nové řízení (*iudicium rescissorium*), v rámci něhož se vydává nové rozhodnutí.³⁰ Obnova řízení je v procesních úpravách tradičně koncipována tak, že přichází v úvahu jak na žádost účastníka řízení (jako typický mimořádný opravný prostředek), tak také z moci úřední (jako prostředek dozoru, resp. jako dozorčí prostředek), a dále i tak, že je vázána na zákonem předepisované důvody, a to zpravidla taxativně.³¹ Komentářová literatura poté ve vztahu k obnově řízení klade důraz na určitou diferenciaci od řízení přezkumného, kdy zatímco přezkumné řízení je zaměřeno na posouzení stránky právní, obnova řízení se vztahuje k otázkám skutkovým a nápravě případných skutkových pochybení, k nimž v předchozím řízení a rozhodnutí došlo.³² Co do základního odlišení přezkumného řízení od obnovy řízení se tak více či méně vychází z koncepce, kterou zastával již prof. Hoetzel, tedy že *pouhá změna právního názoru není nikdy důvodem obnovy řízení*.³³ Tato koncepce je současně podpořena i judikaturou Nejvyššího správního soudu: *Obnova řízení (...) je – na rozdíl od úpravy přezkumného řízení (...) – určena k nápravě skutkových nesprávností*.³⁴ Obnova řízení je situována v Hlavě X správního řádu, kde § 100 se vymezuje samotnou obnovu řízení, § 101 upravuje problematiku nového řízení a vydání nového rozhodnutí, a § 102 představuje společné ustanovení k obnově řízení a novému řízení.

3.1.1 Obecně – obnova řízení jako mimořádný opravný prostředek

Obnova řízení jako mimořádný opravný prostředek se vyznačuje tím, že je zahájena výlučně na žádost účastníka řízení, a to pro některý z důvodů uvedených v § 100 odst. 1 SpŘ. Z pohledu účastníka řízení se jedná o žádost ve smyslu § 37 odst. 1 SpŘ, přičemž taková žádost musí mít náležitosti stanovené § 37 odst. 2 SpŘ ve spojení s uvedením důvodu obnovy dle § 100 odst. 1 písm. a), b) SpŘ. Tato žádost může být podána pouze účastníkem řízení, neboť pakliže by žádost o obnovu

³⁰ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 396. ISBN 978-80-7400-727-9

³¹ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. s. 310. ISBN 978-80-7380-830-3

³² Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s.561, ISBN 978-80-7400-804-7

³³ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha, 1937, s. 336. ISBN 978-80-7598-168-4

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.05.2010, č.j.: 6 As 39/2009 - 74

řízení podala osoba, která účastníkem původního řízení nebyla, správní orgán by mohl řízení o obnově zastavit, neboť taková žádost by byla dle § 66 odst. 1 písm. b) SpŘ zjevně nepřijatelná.

3.1.2 Obecně – obnova řízení jako dozorčí prostředek

O obnově řízení jakožto dozorčím prostředkem hovoříme ve chvíli, je-li o obnově řízení rozhodováno z moci úřední. Mimo to, že zde musí být dán některý z důvodů uvedených v § 100 odst. 1 SpŘ (či samostatný důvod dle § 100 odst. 4 SpŘ), je zároveň zapotřebí, aby byl na případném novém řízení veřejný zájem, který musí správní orgán prokázat. V rámci obnovy řízení ve smyslu dozorčího prostředku se nám však přirozeně nabízí otázka, zdali je tedy možné (s velmi opatrným přihlédnutím k zásadě zákazu reformace in peius) z moci úřední rozhodnout o obnově řízení, pakliže by správní orgán po právní moci rozhodnutí zjistil takové skutečnosti, které odůvodňují obnovu řízení, avšak nejsou ku prospěchu účastníka řízení. *Správní orgán nemůže podle § 100 odst. 3 správního řádu z moci úřední nařídit obnovu řízení, pokud vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a nemohly být z objektivních důvodů v tomto řízení uplatněny, a pokud tyto skutečnosti nebo důkazy mohou v neprospěch účastníka řízení odůvodnit jiné řešení otázky, která byla předmětem správního řízení (viz důvod podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu). V případě naplnění ostatních důvodů podle § 100 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu lze nařídit obnovu řízení i v neprospěch účastníka řízení.*³⁵

3.1.3 Obnova řízení ve vztahu k řízení o přestupcích

Institut obnovy řízení, jak ho upravuje správní řád, je možné vztáhnout také na případné řízení u přestupcích, jež má svůj základ v zákoně č. 250/2016 Sb., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále také jako „přestupkový zákon“ nebo „ZOP“). Přestupkový zákon však, jakožto předpis ve vztahu speciality ke správnímu řádu, však obnovu řízení nijak neupravuje, a z toho důvodu je na místě subsidiárně užít ustanovení správního řádu o obnově řízení. To však zdánlivě nepředstavuje jakoukoliv zvláštnost, která by ze vztahu *lex specialis derogat legi generali* nějak více vyčnívala. Za zmínku nicméně stojí otázka, kterou

³⁵ Závěr č. 53 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 13.02.2007

se roku 2008 zabýval i Nejvyšší správní soud, a to, je-li obnova řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) SpŘ možná i v případě přestupku, který byl projednán v blokovém řízení. K této problematice pak Nejvyšší správní soud uzavřel, že *návrhem na obnovu blokového řízení však stěžovatel fakticky zpochybňuje splnění podmínek pro to, aby vůbec mohlo být toto řízení vedeno – tvrdí, že přestupek nebyl spolehlivě zjištěn, resp. odvolává svůj souhlas s uložením pokuty. Vracení řízení do počátečního stadia, konkrétně do fáze před udělením souhlasu s uložením blokové pokuty (o něž stěžovatel zjevně usiluje), by ovšem navodilo situaci, za které by nebylo možno v blokovém řízení pokračovat, neboť by nebyla splněna jedna ze zákonem vyžadovaných podmínek – souhlas s uložením blokové pokuty. Jakákoli "obnova" řízení o přestupku, byl-li projednán v blokovém řízení, je tak z povahy věci vyloučena, neboť podmínkou sine qua non tohoto řízení je souhlas účastníka se zjištěním přestupku a uložením sankce.*³⁶

Jinými slovy tak Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že pakliže dal účastník řízení souhlas s uložením blokové pokuty, napřímo tím vyjádřil, že byly spolehlivě zjištěny všechno okolnosti, a defacto tím svůj přestupek uznává, a obnova řízení o přestupku, který byl projednán v blokovém řízení, nepřichází z těchto důvodů v úvahu. Ve světle dnešní platné právní úpravy přestupkového zákona tak můžeme z mého pohledu pod takto vyslovený právní názor Nejvyššího správního soudu subsumovat příkaz na místě vydávaný prostřednictvím příkazového bloku (§ 92 ZOP), na který tedy dopadá nepřipustnost případné obnovy řízení ve stejném duchu, jako obnova řízení o přestupku, který byl projednán v blokovém řízení podle právní úpravy přestupkového zákona účinného v době, kdy Nejvyšší správní soud tento názor vyslovil (Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích). Ke stejné problematice se však Nejvyšší správní soud vyjádřil i za účinnosti již současného přestupkového zákona, kdy uvedl, že *povaha blokového řízení vylučuje, aby osoba, která udělila souhlas s projednáním v blokovém řízení, následně v žádosti o obnovu řízení [§ 100 odst. 1 písm. a) soudního řádu] zpochybňovala závěry učiněné v tomto řízení a namítala, že přestupek nebyl spolehlivě zjištěn, případně že nebyl a nemohl být vůbec spáchán. Obnova řízení o uložení pokuty v blokovém řízení podle*

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06.02.2008, č.j.: 3 As 58/2007

ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) s.ř. přichází v úvahu pouze tehdy, pokud žadatel zpochybní svůj souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení.³⁷

V opačném případě, tedy pokud účastník souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení neudělil, pak Nejvyšší správní soud ve svém Usnesení rozšířeného senátu ze dne 12.03.2013, č.j.: 1 As 21/2010 - 65 stanovil, že *obnova řízení na žádost účastníka podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 přichází v úvahu u přestupku, který byl vyřízen v blokovém řízení postupem podle § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jen v případě, že žadatel neudělil souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení.³⁸*

3.2 Důvody a lhůty pro obnovu řízení

Správní řád stanoví *lhůty* pro podání žádosti o obnovu řízení v § 100 odst. 2, ze kterého plyne, že je možné tuto žádost podat u kteréhokoli správního orgánu, který v konkrétní věci rozhodoval – je tedy nepodstatné, zda k orgánu prvostupňovému nebo druhostupňovému – a to v subjektivní lhůtě 3 měsíců (tedy do 3 měsíců ode dne, kdy se účastník řízení o důvodu obnovy dozvěděl), nebo v objektivní lhůtě 3 let (tedy nejpozději do 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení, jež má být obnoveno). *O obnově řízení rozhoduje k žádosti účastníka původního správního řízení ten správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. V průběhu plynutí objektivní lhůty může tento správní orgán o obnově řízení z moci úřední rozhodnout též tehdy, je-li zde dán některý z důvodů uvedených v odstavci 1 a dále veřejný zájem na uskutečnění nového řízení. O obnově řízení rozhodne příslušný správní orgán z moci úřední rovněž v případě, že bylo rozhodnutí vydaného v původním správním řízení dosaženo trestným činem; objektivní lhůta počne v tomto případě svůj běh dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozsudku (o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo se jej dopustil).³⁹* Správní orgán může současně žádosti o obnovu řízení přiznat odkladný účinek za předpokladu, že by účastníkovi nebo veřejnému zájmu v případně jejímu nepřiznání hrozila vážná újma. Rozhodnutí, jímž bylo řízení obnoveno, má odkladný účinek, pokud napadené rozhodnutí nebylo dosud

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.01.2018, č.j.: 8 As 108/2017 - 34

³⁸ Srov. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.03.2013, č.j.: 1 As 21/2010 - 65

³⁹ HRABÁK, J., NAHODIL, T. Správní řád: Výkladové poznámky. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. [cit. 22. 02. 2022]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

vykonáno, ledaže správní orgán v rozhodnutí odkladný účinek vyloučil z důvodů uvedených v § 85 odst. 2 nebo ledaže vykonatelnost nebo jiné účinky rozhodnutí již zanikly podle zvláštního zákona.⁴⁰ Současně správní řád ve vztahu k žadateli o obnovu řízení stanoví, že rozhodnutí, kterým správní orgán žádost o obnovu řízení zamítá, se oznamuje toliko pouze žadateli, který se proti takovému rozhodnutí však může odvolat.⁴¹ *Odkladný účinek lze přiznat pouze žádosti v řízení o povolení obnovy, a nikoli v řízení o nařízení obnovy zahajované z moci úřední.*⁴²

Co do **důvodů** obnovy řízení, ty jsou správním řádem vymezeny taxativně, a to v samotném ust. § 100 SpŘ, výslovně pak v § 100 odst. 1 písm. a) a b) SpŘ, v neposlední řadě v § 100 odst. 3 SpŘ, a konečně v § 100 odst. 4 SpŘ. Vzhledem k tomu, že jsou tyto důvody v následujících kapitolách ještě samostatně rozebírány, zmíním je zde proto pouze okrajově.

Za prvé k povolení obnovy řízení dojde na žádost účastníka tehdy, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými (§ 100 odst. 1 písm. a) SpŘ). Další, tedy druhý důvod k povolení obnovy řízení nastává, pokud bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování (§ 100 odst. 1 písm. b) SpŘ). Třetím důvodem k obnovení řízení, avšak zde již z moci úřední, je shledání veřejného zájmu na novém řízení za současného splnění některého z důvodů uvedených v § 100 odst. 1. Posledním důvodem pro rozhodnutí o obnově řízení z moci úřední je pak případ, že pravomocné rozhodnutí – jež je součástí správního řízení, které má být obnoveno – bylo dosaženo trestním činem.

Mimo všechny uvedené důvody je pak základní podmínkou pro povolení obnovy řízení ve světle účastníka řízení, potažmo žadatele, disponovat pravomocným rozhodnutím, které bylo příslušným správním orgánem vydáno v řízení, o jehož obnovu účastník aspiruje. Sekundární podmínkou je pak v zákonné

⁴⁰ Srov. § 100 odst. 6 SpŘ

⁴¹ Viz. § 100 odst. 6, věta poslední SpŘ

⁴² Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 619; ISBN 978-80-7400-751-4

lhůtě podat samotnou žádost o povolení obnovy, k jejímuž podání je aktivně legitimován účastník řízení, jež má být obnoveno.

3.2.1 Důvod pro obnovu řízení dle ust. § 100 odst. 1 písm. a) SpŘ

Správní řád v ust. § 100 odst. 1 písm. a) stanoví, že řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými.

K problematice tohoto důvodu se vyjádřil také Nejvyšší správní soud, který uvádí, že *smyslem institutu obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu je nové projednání věci za situace, kdy účastník řízení až po uplynutí lhůty pro podání odvolání nebo až po proběhnuvším odvolacím řízení, případně poté, kdy nabylo právní moci správní rozhodnutí, proti němuž není odvolání přípustné, zjistí, že procesní pochybení správního orgánu mohlo vést k vydání rozhodnutí v jeho neprospěch. Pokud účastník řízení namítal takové pochybení již v odvolání a odvolací orgán toto pochybení shledal nevýznamným pro meritorní rozhodnutí, obnova řízení není možná.*⁴³ Přestože byl tento názor Nejvyššího správního soudu vysloven ještě před účinností současného správního řádu, na jádru věci to však z pohledu totožnosti kontextu celé problematiky nemá žádný vliv, koneckonců je tento judikát ve světle důvodu dle § 100 odst. 1 písm. a) SpŘ uváděn i v aktuální komentářové literatuře.⁴⁴

K bližší interpretaci pojmu „*dříve neznámé skutečnosti*“ dospěl Nejvyšší správní soud v konkrétním řešeném případě, kdy stěžovatelka tento pojem chápala subjektivně, tj. jako skutečnosti, které nebyly známy jí. K tomuto pak Nejvyšší správní soud uvádí, že *pojem „dříve neznámá skutečnost“ dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 nelze chápat subjektivně, tj. jako skutečnost neznámou tomu, kdo obnovu řízení navrhuje, ale v objektivním smyslu jako skutečnost, kterou účastník správního řízení znát nemohl a nemohl ji*

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.09.2003, č.j.: 6 A 63/2002 - 40

⁴⁴ Např. FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. Správní řád: Praktický komentář. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

v *původním řízení uplatnit*.⁴⁵ Za příklad objektivní neznámé skutečnosti zde Nejvyšší správní soud uvádí např. situace, kdy listina nebo jiná věc potřebná k provedení důkazu byla nedostupná – tedy účastníkovi nemohla být z objektivního hlediska známa, a nemohl ji tak v původním řízení uplatnit.

Současně není pravidlem, že musí dle § 100 odst. 1 písm. a) SpŘ vyjít najevo pouze nový důkaz. Co do tohoto důvodu přichází v potaz také varianta, že se provedený důkaz stal nepravdivým, resp. že byla jeho nepravdivost odhalena a prokázána. *Nepravdivým důkazem je takový důkaz, který svou nepravdivostí (nesprávností, zkresleností) znemožňuje správnímu orgánu učinit si pravdivý úsudek o stavu dokazované věci. Není důležité, zda k nepravdivému důkazu došlo chybným postupem při dokazování ze strany správního orgánu nebo zaviněným či nezaviněným jednáním dotčené osoby. Může se jednat o podvrženou listinu či znalecký posudek, ve kterém byla použita nesprávná metoda výpočtu rychlosti vozidla při autonehodě*.⁴⁶ Správní řád tak pamatuje vesměs na širokou škálu okolností, které by mohly v konečném důsledku zkrátit účastníky řízení na svých právech, a dává jim tak procesní nástroj v podobě obnovy řízení k zajištění spravedlivého procesu.

Za důvod obnovy není naopak považována změna ustálené judikatury, neboť taková změna spadá do oblasti právního posouzení věci, a nejde o skutečnost či důkaz, z nichž by bylo možné dovodit konkrétní skutkové zjištění podstatné pro objasnění skutkové stránky případu.⁴⁷ Doc. Frumarová tak v uvedené citaci vychází přímo z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13.05.2010, č.j.: 6 As 39/2009-74, kterým NSS teorii správního práva přispěl tím, že ve své podstatě negativně a konkrétně vymezil, co důvodem obnovy není. Dle učebnice prof. Kopeckého pak také *důvodem obnovy řízení však není změna skutkového stavu, která nastala teprve po právní moci rozhodnutí, ani změna právní úpravy, na základě které bylo rozhodnutí vydáno*...⁴⁸

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.01.2011, č.j.: 8 As 18/2010 - 113

⁴⁶ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 615; ISBN 978-80-7400-751-4

⁴⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo procesní. V Praze: C.H. Beck, 2021. s. 351. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6

⁴⁸ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 397. ISBN 978-80-7400-727-9

Současnou podmínkou stanovenou § 100 odst. 2 SpŘ k možnosti účastníka domáhat se obnovy řízení, je, že *obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení*. Taková podmínka může na první pohled vyvolávat dojem, že snad před žádostí o obnovu řízení je účastník povinen nejprve vyčerpat jakési jiné opravné prostředky, které kdyby nevyčerpal, nepřipadá obnova řízení v úvahu. Není tomu však pravda, účastník nemusí vyčerpat byť jediný opravný prostředek, nicméně správní orgán bude v rámci řízení o povolení obnovy zkoumat, zda důvody, které uvádí účastník v žádosti o obnovu, nemohly být potenciálně uplatněny již v odvolacím řízení, tedy v době, než se rozhodnutí stalo pravomocným, potažmo v odvolací lhůtě.

3.2.2 Důvod pro obnovu řízení dle ust. § 100 odst. 1 písm. b) SpŘ

Druhý možný důvod pro obnovu řízení na žádost účastníka představuje § 100 odst. 1 písm. b) SpŘ, který výslovně vymezuje, že *řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování*.

Správní řád tak otevírá účastníku řízení další možnost, resp. důvod, který účastníka opravňuje podat žádost o obnovu řízení, pakliže by mu z takového důvodu hrozilo zkrácení jeho práv. Předmětem tohoto důvodu tedy je, že rozhodnutí (avšak nikoli pouze rozhodnutí, může se jednat také o *pozdější zrušení či změnu závazného stanoviska, kterým bylo původní rozhodnutí podmíněno - § 149 odst. 6 SpŘ⁴⁹⁾*), které bylo podkladem pro vydání rozhodnutí napadeného, bylo z určitého důvodu zrušeno. *Takovým rozhodnutím se rozumí například rozhodnutí o předběžné otázce (podle § 57 odst. 3), či rozhodnutí s podmiňujícím výrokem ve smyslu § 140 odst. 7 (...)* Dále se může jednat o *rozhodnutí, které bylo zrušeno soudem a bylo podkladem pro rozhodnutí vydané v řízení, které má být obnoveno. (...)* *Výše uvedené důvody pro obnovení řízení mohou vést k povolení či nařízení*

⁴⁹ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016., s. 278. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1

obnovy řízení pouze v případě, že mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování v původním řízení.⁵⁰

Z logiky věci musí tedy správní orgán již v rámci řízení o povolení obnovy zkoumat, zdali skutečnosti, důkazy, nebo rozhodnutí pro původní řízení jsou s to v novém řízení vyvolat řešení odlišné otázky, než která byla předmětem původního rozhodování. Komentářová literatura⁵¹ pak takové zkoumání správního orgánu označuje za *obdobu předběžného posouzení věci v přezkumném řízení* (§ 95 odst. 1 SpŘ). Takové předběžné posouzení má dle mého názoru s ohledem na správní orgán opodstatnění především v zásadě rychlosti a hospodárnosti správního řízení, neboť správní orgán tak může ještě před případným rozhodnutím o povolení obnovy dojít k závěru, že předkládané skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí pro původní řízení zjevně nevyvolají řešení odlišné otázky pro řízení nové, a tedy vést obnovené (nové) řízení, ve kterém by se prakticky nic odlišného od řízení původního neřešilo, by bylo pro správní orgán zřejmě neúčelné a nehospodárné.

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se však současně roku 2013 zabýval zvláštní situací, která může ve vztahu k ust. § 100 odst. 1 písm. b) SpŘ nastat, a to, jak má správní orgán postupovat v případě, že byla podána žádost o obnovu řízení podle uvedeného ustanovení správního řádu v době, kdy po vrácení věci soudem znovu probíhá (odvolací) řízení o podkladovém rozhodnutí. Jedná se tedy o situaci, kdy podkladové rozhodnutí dosud zrušeno nebylo, avšak o něm nebylo ani rozhodnuto v rámci odvolacího řízení. V takovém případě pak

a) správní orgán je podle § 100 odst. 6 povinen přiznat žádosti o obnovu řízení odkladný účinek, jestliže hrozí vážná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu, a zároveň posoudí věc z hlediska ustanovení § 100 odst. 5,

b) je otázka, zda bude nové podkladové rozhodnutí ve výroku odlišné od původního, zpravidla předběžnou otázkou pro posouzení, zda toto rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování; tuto předběžnou otázku je třeba vyřešit ve stadiu řízení o obnově.⁵²

⁵⁰ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 616; ISBN 978-80-7400-751-4

⁵¹ Viz. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 616; ISBN 978-80-7400-751-4

⁵² Závěr č. 128 ze zasedání poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25.10.2013

Poradní sbor tak nedává přímo jednoznačnou odpověď na otázku, jak přesně by měl správní orgán postupovat, je totiž jasné, že správní orgán musí každý takový případ vyhodnotit individuálně – viz. v každém případě zvážit, zda existují důvody pro přiznání žádosti o obnovu řízení odkladný účinek – a rovněž se zaměřit na konkrétní skutečnosti daného případu, které by mohly, potažmo měly, odůvodňovat řešení otázky odlišné, než o které bylo rozhodováno v řízení předcházejícím (jež má být obnoveno).

3.2.3 Důvod pro obnovu řízení dle ust. § 100 odst. 3 SpŘ

Dosud uvedené důvody (§ 100 odst. 1 písm. a) a b) SpŘ) se vyznačovaly tím, že pro takové důvody může žádost o obnovu řízení podat výlučně účastník, tedy ve smyslu mimořádného opravného prostředku. Správní řád však v § 100 odst. 3 pamatuje také na situaci, kdy může příslušný správní orgán z důvodů výše uvedených nařídit obnovu řízení z moci úřední (*ex offio*). Současně oproti předchozím důvodům pak v rámci důvodu obnovy podle § 100 odst. 3 SpŘ existuje k rozhodnutí o obnově řízení již pouze lhůta objektivní, konkrétně 3letá. Příslušným správním orgánem je potom ve světle správního řádu ten správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Speciální a obligatorní podmínkou k uplatnění tohoto důvodu je především existence *veřejného zájmu*⁵³ na novém řízení. Takový veřejný zájem zde může dle mého názoru představovat například zachování právní jistoty a legitimního očekávání účastníků řízení vůči správním orgánům, které správní řízení vedou, či aby rozhodnutí správního orgánu reflektovalo skutečný skutkový stav věci.

V případě důvodu § 100 odst. 3 SpŘ tak vzhledem k výše uvedenému hovoříme o typickém dozorčím prostředku orgánů veřejné moci. K zahájení obnovy řízení dle tohoto ustanovení může dojít jednak na základě podnětu (§ 42 SpŘ), a jednak z vlastního zjištění správního orgánu.

⁵³ Platná právní úprava veřejný zájem výslovně nevymezuje, nicméně, a to zejména ve správním řádu, používá. Jedná se o tzv. neurčitý pojem v právu. Veřejný zájem je opakem soukromého zájmu, souvisí s režimem veřejného práva, jakož i postavením, posláním a úkoly orgánů veřejné moci. Veřejný zájem je obecně prospěšným zájmem, jehož nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob - veřejnost - popř. zájmy svojí povahou celospolečenské. Posuzovatelem a kvalifikovaným prosazovatelem veřejného zájmu mohou být pouze orgány veřejné moci. (HRABÁK, J., NAHODIL, T. Správní řád: Výkladové poznámky. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X)

Za novou skutkovou okolnost odůvodňující obnovu řízení z moci úřední nelze pokládat skutečnost, kterou úřad, jenž vydává rozhodnutí, mohl a z úřední povinnosti měl zjistit (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Boh A 4122/24, 7231/28, 9596/32). Tento závěr lze zřejmě plně vztáhnout i na výklad platného zákona, neboť odpovídá dnes koncipovanému postavení osob ve vztahu ke správě. Do jisté míry koresponduje s předpokladem žádosti ze strany účastníků, podle které lze důvod obnovy naplnit jen tehdy, jestliže „nově objevené“ skutečnosti nemohly být v řízení uplatněny bez jejich „zavinění“. Bude-li v takovém případě účastník nečinný a nepodá návrh na obnovu řízení, nemůže správní orgán uplatňovat vlastní pochybení jako důvod nového řízení ve věci.⁵⁴

Současně z logiky věci vyplývá, že pokud bude rozhodováno o obnově řízení z moci úřední, není možné, aby rozhodnutí o obnově bylo zamítavého charakteru, neboť by tím správní orgán ve své podstatě protirečlil sám sobě. Navíc s přihlédnutím k zásadě materiální pravdy by pak správní orgán měl rozhodnout o obnově řízení z moci úřední pouze tehdy, jsou-li dány důvody a okolnosti natolik jasné, že o nich nemá žádných důvodných pochybností. V opačném případě by pak mohl takový správní orgán působit na laickou veřejnost poněkud nedůvěryhodně, nehospodárně či na odbornou veřejnost snad i úsměvně.

3.2.4 Důvod pro obnovu řízení dle ust. § 100 odst. 4 SpŘ

Posledním důvodem, který může vyvolat nařízení obnovy správního řízení, byť z moci úřední, je případ, kdy rozhodnutí bylo dosaženo trestním činem, *který byl spáchán se záměrem dosáhnout určitého správního rozhodnutí.*⁵⁵ *Z toho se podává, že může jít pouze o trestné činy úmyslné. Okruh subjektů – pachatelů trestných činů – není omezen.⁵⁶ Není rozhodné, zda šlo o trestný čin úřední osoby, účastníka řízení či jiné dotčené osoby, trestný čin ovšem musel mít podstatný vliv*

⁵⁴ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 618; ISBN 978-80-7400-751-4

⁵⁵ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 398. ISBN 978-80-7400-727-9

⁵⁶ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016., s. 278. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1

na rozhodnutí (pomocí trestného činu bylo rozhodnutí dosaženo). Zpravidla půjde o trestné činy veřejných činitelů či úplatkářství obsažené v § 158 a násl. TrZ.⁵⁷

Je podivuhodné komparovat, že v zákoně č. 71/1967 Sb. Správní řád, tento důvod spadal mj. do kategorie důvodů k obnově řízení, které mohl zahájit na návrh sám účastník řízení (srov. § 62 odst. 1 písm. e) zákona č. 71/1967 Sb. Správní řád), kdy současný správní řád však iniciaci obnovy řízení na základě tohoto důvodu svěřuje výhradně do rukou správních orgánů *ex offio*, nikoliv tedy na žádost účastníka.

Určitou zajímavostí zde může být běh lhůty k nařízení obnovy, neboť 3letá objektivní lhůta je společná s ust. § 100 odst. 3 SpŘ, avšak nepočíná běžet od právní moci rozhodnutí v rámci řízení, které má být obnoveno, avšak od právní moci rozhodnutí vydaného ve vztahující se trestní věci. To zjednodušeně znamená, že správní orgán může provést obnovu řízení ve výrazně delším časovém horizontu, než do pouhých 3 let od právní moci rozhodnutí vydaného v obnovovaném řízení.

Za zmínku s ohledem na tento důvod k nařízení obnovy stojí rovněž skutečnost, že přestože bylo rozhodnutí dosaženo trestním činem, nemusí to ještě s jistotou znamenat, že by mělo na skutkový stav sebevětší vliv. Správní orgán tak ve své podstatě navzdory tomu, že bylo rozhodnutí dosaženo trestním činem, může v rámci svého předběžného posouzení dospět k závěrům zcela shodným s původním rozhodnutím; *V případě rozhodnutí dosaženého trestným činem správní orgán předběžně nezkoumá, zda naplnění skutkové podstaty trestného činu odůvodňuje jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, jako je tomu u důvodů obnovy podle odstavce 1. Ponechává se tak na správním orgánu, který vede obnovené řízení, by bez vlivu trestné činnosti znovu zhodnotil skutkový stav věci, a není vyloučeno ani to, že dospěje ke stejným závěrům jako v původním rozhodnutí.⁵⁸*

⁵⁷ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 618; ISBN 978-80-7400-751-4

⁵⁸ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 619; ISBN 978-80-7400-751-4

3.2.5 Obecně - Důvody obnovy řízení podle jiných ustanovení

Svou povahou pak nalezneme, vč. uvnitř správního řádu, důvody k obnově řízení i v jiných předpisech. Jako příklad je možno uvést důvod obnovy vyplývající z § 172 odst. 5 SpŘ věta poslední: *Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.*

Další možností může být *zrušení opatření obecné povahy, na základě kterého bylo rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno (§ 101d odst. 3 SŘS)*⁵⁹

Dle soudního řádu správního se pak o důvod obnovy může jednat také v případě, pakliže dojde ke *zrušení služebního předpisu, na základě kterého bylo rozhodnuto o kárném opatření a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno (§ 101f odst. 3 SŘS)*⁶⁰

3.2.6 Vybraná judikatura vztahující se k aplikaci důvodů pro obnovu řízení na konkrétní případy

Ve vztahu ke všem důvodům obnovy řízení uvedených v § 100 SpŘ, jsem v předchozích kapitolách zmiňoval judikaturu výhradně ve vztahu k doplnění výkladu těchto jednotlivých důvodů, a to jednak k podpoře myšlenek a názorů svých, tak k ucelení výkladu dle právnických učebnic a komentářů ke správnímu řádu, potažmo k obnově správního řízení. Tuto kapitolu bych chtěl věnovat dvěma vybraným judikátům, které v konkrétním případě hodnotily, zda se na danou a dosud nenastalou okolnost může vztahovat některý z důvodů uvedených v § 100 SpŘ.

Jako *první* bych zmínil judikát týkající se aplikace *ust. § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 3 SpŘ* (ve vztahu k podkladovému rozhodnutí) – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04.08.2015, č.j.: 2 As 100/2015 - 37. Chronologicky se v dané věci jednalo o případ, kdy dne 13.03.2008 byl rozhodnutím ministra spravedlnosti odvolán z funkce krajského státního zástupce stojícího v čele Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem JUDr. Jan

⁵⁹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 398. ISBN 978-80-7400-727-9

⁶⁰ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 398. ISBN 978-80-7400-727-9

Jakovec. Tentýž den byl na jeho místo jmenován žalobce – JUDr. Jiří Křivanec. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31.01.2011 č.j. 10 Ca 102/2008-117 však rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání JUDr. Jana Jakovce zrušeno. Vzhledem k této skutečnosti pak vydal ministr spravedlnosti rozhodnutí o obnově správního řízení *ex offio* ve věci jmenování žalobce do funkce krajského státního zástupce. Rozklad žalobce proti tomuto rozhodnutí byl ministrem zamítnut. V návaznosti na zamítavé rozhodnutí o rozkladu podal žalobce správní žalobu k Městskému soudu v Praze, který však dospěl k závěru, že důvod pro obnovu řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 3 SpŘ nebyl dán. *Byť se jedná o jedinou funkci, která může být vykonávána pouze jednou osobou, zrušení rozhodnutí ve věci návrhu na odvolání z předmětné funkce JUDr. J.J., které mělo za následek to, že jmenovaný byl oprávněn tuto funkci vykonávat, neboť o návrhu na jeho odvolání nebylo rozhodnuto pravomocně, nelze mít za zrušení rozhodnutí, které bylo podkladem pro rozhodnutí o návrhu na ustanovení žalobce do téže funkce.*⁶¹ Městský soud v Praze tím tedy uzavřel, že zrušení rozhodnutí o odvolání JUDr. Jakovce z jeho funkce není podkladem pro jmenování do funkce nového krajského státního zástupce. Osobně se s takovým názorem soudu nemohu ztotožnit, neboť mám zato, že nelze do funkce jmenovat někoho nového, dokud osoba, která funkci v současné chvíli vykonává, nebude rozhodnutím ze své funkce odvolána. V logické návaznosti to potom znamená, že pakliže existuje rozhodnutí o odvolání určité osoby z funkce, vzniká tím možnost jmenovat do oné funkce někoho nového – tedy že rozhodnutí o odvolání z funkce je defacto podkladem pro rozhodnutí o jmenování do funkce. JUDr. Křivanec se však s takovým názorem Městského soudu v Praze také neztotožnil, a proto proti jeho rozhodnutí podal kasační stížnost. Nejvyšší správní soud nakonec kasační stížnosti vyhověl, a zrušil tak uvedené rozhodnutí Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a to s následujícím právním názorem: *„Rozhodnutí, které vedlo k „uprázdnění“ určité vedoucí funkce v monokratickém orgánu, je třeba považovat za podklad pro jmenování jiné osoby do této funkce. Odpadne-li následně „uprazdňující“ rozhodnutí (typicky v důsledku jeho zrušení soudem ve správním soudnictví), odpadl podklad pro jmenování. Takovou skutečnost je nutno považovat za důvod*

⁶¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14.04.2015, č.j.: 6 A 357/2011 - 62

*obnovy řízení použitelný podle § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 3 správního řádu z roku 2004.*⁶²

Nejvyšší správní soud tak v konečném důsledku subsumoval nastalé okolnosti pod důvod obnovy uvedený v § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 3 SpŘ, a stanovil, že i tak nadmíru konkrétní případ, jako je rozhodnutí o odvolání či jmenování do funkce, může mít souvislost s podkladovým rozhodnutím, a vztahuje se tak k důvodu obnovy stanoveným v § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 3 SpŘ.

Druhým soudním rozhodnutím, prostřednictvím kterého bych chtěl poukázat na určitá procesní pravidla správního orgánu v rámci obnovy řízení na základě § 100 odst. 3 SpŘ, je Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25.05.2012, č.j. 62 Af 34/2011 – 117. Bez bližšího popisu meritů věci se zde zaměřím pouze na jednu z otázek, kterou výše zmíněné usnesení judikovalo, a tou je, zdali prvním úkonem v řízení o obnově může být doručení samotného rozhodnutí o obnově. Žalobce v této věci u Krajského soudu v Brně napadl rozhodnutí ústředního správního orgánu (ÚOHS/žalovaný), kterým byl zamítnut podaný rozklad, a které současně potvrdilo předchozí prvostupňové rozhodnutí ze dne 25.1.2008, č.j. S148/04 ObŘ/2008-0186/2008-870, ve kterém stálo, že *„správní řízení vedené se žalobcem ve věci možného porušení § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění zákona č. 484/2004 Sb. (dále „ZOHS“), ukončené (prvostupňovým) rozhodnutím žalovaného č.j. S 148/04-1554/05-OHS ze dne 7.2.2005 o zastavení řízení se z moci úřední obnovuje.*“ Řízení tedy bylo obnoveno a žalobcův rozklad zamítnut. Žalobce se proto rozhodl na Krajský soud v Brně obrátit se správní žalobou, ve které např. tvrdil, že řízení nebylo zahájeno řádně, a že k důvodům obnovy se nemohl nijak vyjádřit, neboť prvním úkonem v rámci obnoveného řízení bylo doručení rozhodnutí o obnově. Dle názoru žalobce tedy řízení o obnově řízení mj. z těchto důvodů fakticky vůbec neproběhlo. Krajský soud v Brně se zde postavil na stranu žalobce, kdy výslovně uvedl, že *„podstatné je pro další úvahy zdejšího soudu tedy to, že SpŘ v případě řízení o obnově řízení (o nařízení obnovy řízení) neumožňuje jakýkoli „odklon“ od řádného procesního postupu, jakékoli zjednodušení*

⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04.08.2015, č.j.: 2 As 100/2015 - 37

*procesních postupů, jak umožňuje například u zkráceného přezkumného řízení podle § 98 SŘ. Podstatné je tedy to, že SŘ neumožňuje (odlišně od zkráceného přezkumného řízení podle § 98 SŘ), aby prvním úkonem v celém řízení bylo rozhodnutí o tom, že původně ukončené řízení se obnovuje.*⁶³

Z uvedeného tedy plyne závěr, že rozhodnutí o obnově řízení, kterým se obnova řízení z moci úřední dle § 100 odst. 3 nařizuje, *nesmí* být prvním úkonem správního orgánu v takovém řízení o obnově.

3.3 Stadia obnovy řízení

Jak již bylo uvedeno v kapitole věnující se pojmu obnovy řízení – obnova řízení se skládá ze dvou stádií, resp. fází, a to z *řízení o povolení* či *nařízení obnovy řízení* (*iudicium rescindens*) a *nového řízení* (*iudicium rescissorium*). Prof. Kopecký zmíněná stadia označuje za *dvě možná, relativně samostatné stadia*.⁶⁴ Současně platí, že *původní a obnovené řízení tvoří jeden celek, obnovené řízení je pokračováním původního řízení. Nicméně samotné povolení či nařízení obnovy ještě samo o sobě neznamena, že by v jeho rámci muselo být nakonec rozhodnuto odchylně od původního rozhodnutí*.⁶⁵

3.3.1 Řízení o obnově řízení

Řízení o obnově řízení (*iudicium rescindens*) je prvním stádiem, v rámci něhož správní orgán teprve posuzuje, zdali jsou splněny podmínky k tomu, aby mohlo být řízení ukončené pravomocným rozhodnutím obnovené, a v něm tedy následně znovu rozhodnuto. Řízení o obnově řízení se zahajuje na základě *žádosti* účastníka jako projev mimořádného opravného prostředku, nebo z *moci úřední* jako projev dozorčího prostředku. *Řízení o obnově řízení je tedy samostatným řízením, v němž správní orgán shromažďuje podklady, které nakonec hodnotí, ve světle podmínek pro obnovu řízení, (...) a výsledek tohoto posouzení se pak materializuje v rozhodnutí, jímž se případně původní řízení obnovuje*.⁶⁶

⁶³ Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25.05.2012, č.j. 62 Af 34/2011 - 117

⁶⁴ Srov. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnícké učebnice. s. 396. ISBN 978-80-7400-727-9

⁶⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo procesní. V Praze: C.H. Beck, 2021. s. 350. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6

⁶⁶ Srov. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25.05.2012, č.j.: 62 Af 34/2011 - 117

Primárně splněnou podmínkou, kterou správní orgán v řízení o obnově řízení zkoumá, je, zda bylo ono řízení ukončeno *pravomocným rozhodnutím*. Druhou neméně důležitou podmínkou, která je rovněž předmětem zkoumání správního orgánu, je, zdali je dán nějaký z taxativně vymezených důvodů v § 100 SpŘ, tedy zda I. *vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými* (§ 100 odst. 1 písm. a) SpŘ, II. *bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování*. (§ 100 odst. 1 písm. b) SpŘ, III. *v rámci dozorčí činnosti potom jestliže je dán některý z důvodů uvedených v odstavci I a jestliže je na novém řízení veřejný zájem* (§ 100 odst. 3 SpŘ), IV. *rozhodnutí bylo dosaženo trestním činem* (§ 100 odst. 4 SpŘ). V rámci řízení o obnově řízení však také správní orgán musí zkoumat, zda je obnova řízení přípustná, neboť *zákonná úprava možnost obnovy řízení v případě některých správních rozhodnutí nepřipouští (...)* např. *rozhodnutí o řízení o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění* (§ 124 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., *Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů*), *nebo rozhodnutí o skončení poskytování zvláštní ochrany a pomoci* (§ 7b odst. 2 zákona č. 137/2001 Sb., *o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením*).⁶⁷

*Řízení o povolení obnovy je (...) právní úpravou poněkud limitováno i v případě, že je důvod obnovy řízení naplněn. Jmenovitě platí, že jestliže po zahájení řízení o povolení obnovy správní orgán dojde k závěru, že ačkoliv je důvod obnovy řízení naplněn, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, potom řízení o povolení obnovy zastaví.*⁶⁸

Řízení o obnově řízení je možné zakončit dvěma způsoby. Pakliže správní orgán shledá, že podmínky pro obnovu řízení nebyly splněny, potom vydá

⁶⁷ Srov. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 396. ISBN 978-80-7400-727-9

⁶⁸ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. s. 312-313. ISBN 978-80-7380-830-3

rozhodnutí, kterým *zamítá* žádost o obnovu řízení. Dle § 100 odst. 6 SpŘ pak má žadatel však možnost se proti tomuto zamítavému rozhodnutí odvolat. Pokud naopak správní orgán dospěje k závěru, že jsou kumulativně splněny všechny podmínky, tedy že a) existuje pravomocné rozhodnutí ve věci, b) je dán některý z důvodů pro obnovu řízení dle § 100 SpŘ a popř. c) žádost o obnovu je přípustná, potom vydá rozhodnutí o *povolení* či *nařízení* obnovy řízení. V případě, že je řízení zakončeno druhým zmíněným způsobem, tedy je-li obnova řízení správním orgánem povolena či nařízena, nastává poté druhá fáze obnovy řízení, kterou je *obnovené řízení*.

Zvláštností ohledně rozhodnutí o nařízení obnovy řízení z moci úřední je, že pouze za určitých okolností se lze proti takovému rozhodnutí bránit případně i žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Touto problematikou se zabýval Nejvyšší správní soud ve věci sp.zn. 5 As 13/2006, kdy napříč rozšířeného senátu NSS byla předmětem rozboru otázka, zda se rozhodnutí o nařízení obnovy řízení, dá považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, tedy zda se jedná o rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti svým adresátům. Nejvyšší správní soud v rámci rozboru této otázky uváděl za příklad to, že v běžné praxi může dojít k tomu, že bude povolena či nařízena obnova řízení ohledně opravňujícího rozhodnutí, kterým může být udělován souhlas, schválení, povolení, koncese atp., kdy v případě obnovy řízení v těchto případech může za předpokladu odkladného účinku takto opravňujícího rozhodnutí skutečně dojít do zásahu práva oprávněného subjektu. Suma sumárum tím Nejvyšší správní soud poukázal na to, že pakliže by řízení, v rámci kterého bylo vydáno např. rozhodnutí o udělení koncese, bylo obnoveno, potom subjekt, jemuž byla koncese udělena, svým způsobem vlivem odkladného účinku ztrácí své právo vykonávat činnost spojenou s touto koncesí, což se dá bezesporu označit jako možný zásah do jeho práv ve smyslu § 65 odst. 1 SPŘ. Nejvyšší správní soud tak uzavřel, že ***žaloba proti rozhodnutí, jímž byla správním orgánem z moci úřední nařízena obnova řízení, je přípustná, jde-li o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový případ nastává např. tam, kde je s rozhodnutím o nařízení obnovy řízení spojen odkladný účinek.***⁶⁹

⁶⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26.06.2007, č.j.: 5 As 13/2006-46

3.3.2 Obecně – Obnovené řízení

Obnovené řízení, správním řádem označené přímo za *nové řízení* (*iudicium rescissorium*), je druhým stádiem obnovy správního řízení. Probíhá poté, co bylo v rámci řízení o obnově vyhověno žádosti účastníka a tedy bylo rozhodnuto o jejím povolení, popřípadě poté, co správní orgán obnovu řízení nařídil z moci úřední. *Obnovené řízení tvoří s původním řízením jeden celek, není omezeno jen na vypořádání důvodu obnovy, ale v rámci něho se nově projednává a rozhoduje „celá“ věc.*⁷⁰ Novému řízení jakožto druhé fázi obnovy řízení je, i s ohledem na jeho větší rozmanitost oproti fázi první, věnována v této práci samostatná, následující kapitola.

4 Nové řízení a nové rozhodnutí dle ust. § 101 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

Jak již bylo obecně charakterizováno v předešlé kapitole, *nové řízení* je druhým samostatným stádiem obnovy řízení, v jehož rámci zpravidla dochází k vydání nového rozhodnutí. Příslušným správním orgánem k vedení nového řízení a k vydání nového rozhodnutí je dle ust. § 102 odst. 1 SpŘ ten *správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni. Odvolací správní orgán je příslušný tehdy, jestliže řízení bylo obnoveno z důvodů, jež se týkaly výlučně řízení před tímto správním orgánem.* Komentářová literatura k institutu nového rozhodnutí doplňuje, že *institut nového rozhodnutí umožňuje v zákonem taxativně upravených případech prolomit zásadu non bis in idem (ne dvakrát ve stejné věci), jež je projevem materiální právní moci rozhodnutí.*⁷¹ *V novém řízení může správní orgán využít podkladů původního rozhodnutí, včetně podkladů rozhodnutí o odvolání, nevylučuje-li to důvod nového řízení. V novém řízení se postupuje podle ustanovení platných pro řízení v prvním stupni, s tím, že správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře.*⁷² Současně je na vlastním uvážení správního orgánu, zda – pokud bylo vydáno nové rozhodnutí – určí účinky takového rozhodnutí *ex nunc*

⁷⁰ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 399. ISBN 978-80-7400-727-9

⁷¹ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 628; ISBN 978-80-7400-751-4

⁷² SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. s. 312-313. ISBN 978-80-7380-830-3

(tedy ode dne právní moci nového rozhodnutí), anebo *ex tunc* (tedy ode dne právní moci původního rozhodnutí).

Zákonnou úpravu nového řízení a nového rozhodnutí nacházíme v § 101 SpŘ, který pro provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí stanoví určité podmínky, resp. předpoklady.

4.1 Předpoklady pro nové řízení a pro vydání nového rozhodnutí

Správní řád v § 101 pamatuje celkem na pět taxativně vymezených podmínek, z nichž alespoň jednu je zapotřebí splnit k tomu, aby bylo možné provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí, kterým se původní rozhodnutí ve věci ruší. Správní orgán může provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci tehdy, jestliže **a) je to nezbytné při postupu podle § 41 odst. 6 věty druhé, b) novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta, c) nové rozhodnutí z vážných důvodů dostatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech; zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůty ke splnění povinnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li to zákon, d) rozhodnutí ve věci bylo zrušeno jiným orgánem veřejné moci podle zvláštního zákona, e) tak stanoví zvláštní zákon.**⁷³ Ve všech uvedených případech se však bez dalšího jedná o prolomení zásady *ne bis in idem*.

ad a) První z podmínek, která správnímu orgánu zakládá možnost vést nové řízení a vydat nového rozhodnutí, je, pokud by to bylo nezbytné při postupu dle § 41 odst. 6 věty druhé SpŘ. *Tento důvod míří na situace, kdy správní orgán promine zmeškaný úkon za podmínek stanovených v § 41 a doplní řízení ve smyslu úkonu, jehož zmeškání bylo prominuto. Při doplnění řízení může zjistit skutečnosti, které odůvodňují provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí. Po zhodnocení nově doplněných skutečností ve vztahu k podkladům původního rozhodnutí bude vydáno nové rozhodnutí, které se může nebo nemusí lišit od rozhodnutí původního, které je však nahrazuje*⁷⁴

⁷³ Srov. § 101 písm. a) – e) SpŘ

⁷⁴ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 628; ISBN 978-80-7400-751-4

ad b) Za druhé může správní orgán provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci, jestliže by novým rozhodnutím bylo vyhověno žádosti, která již byla pravomocně zamítnuta. Jedná se o důvod, kterým lze – v případě vyhovění pravomocně zamítnuté žádosti – prolomit překážku *rei iudicatae*, tedy věci pravomocně rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 SpŘ. *Tato situace bude připadat v úvahu v případě změny skutkových a případně právních okolností, za nichž bylo původní rozhodnutí o zamítnutí žádosti vydáno. Změna podmínek se může týkat předmětu žádosti či žadatele. Pokud by žádost účastníka neodůvodňovala zahájení nového řízení o žádosti, správní orgán rozhodne usnesením o tom, že se řízení zastavuje (podle § 102 odst. 4). Podle § 102 odst. 3 může též správní orgán z moci úřední zahájit nové řízení a pravomocně zamítnuté žádosti v novém rozhodnutí vyhovět.*⁷⁵ Smysl této podmínky je částečně osvětlen např. ve Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv č. 22 z roku 2020, a to ve vztahu k rozhodování o nepovolených stavbách, představující jednu z nejnáročnějších činností, které musí stavební úřady v rámci své působnosti zajišťovat. V tomto konkrétním sborníku je pak uvedeno, že již ze samotného znění ustanovení § 101 písm. b) správního řádu jsou však zřejmé základní limity jeho aplikace. Předně musí existovat dříve oprávněně podaná žádost o dodatečné povolení stavby, kterou správní orgán pravomocně zamítl. Pokud stavebník žádost o dodatečné povolení stavby vůbec nepodal nebo správní orgán řízení o ní zastavil (např. protože nedoplnil nutné podklady), nelze nové řízení podle § 101 písm. b) správního řádu provést, a tedy ani vydat nové rozhodnutí o žádosti.⁷⁶ Analogicky tak dle mého názoru můžeme, bez nutnosti braní v potaz konkrétní uvedenou situaci, uzavřít, že v případech, kdy ke správnímu orgánu nebyla podána žádost (jež by měla představovat právě onu pravomocně zamítnutou žádost), nebo pokud bylo řízení o takové žádosti zastaveno, nelze tak provést nové řízení a tedy ani vydat nové rozhodnutí podle § 101 písm. b) SpŘ.

ad c) Provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí umožňuje správní řád také při podmínce v § 101 písm. c). Jak sebevíc zdlouhavé se nám může na první pohled dané ustanovení zdát, vesměs však upravuje možnost novým rozhodnutím z vážných důvodů zejména zvrátit nepříznivé následky původního

⁷⁵ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 628; ISBN 978-80-7400-751-4

⁷⁶ Sborník stanovisek č. 22 – Odstraňování staveb II, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, 2020

*rozhodnutí pro účastníka tak, že správní orgán dodatečně stanoví nebo změni dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech. Vážné důvody, které by mohly změnit původní rozhodnutí zejména v neprospěch účastníka, spočívající ve zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůty ke splnění povinnosti, mohou vést k vydání nového rozhodnutí pouze v případě, že tak stanoví zákon.*⁷⁷ Praktické využití můžeme najít například v situaci, kdy byla adresátovi (povinnému) rozhodnutím uložena určitá povinnost – např. zaplatit pokutu v určité výši, kdy ten se však náhle dostane do finančních či zdravotních potíží, což mu objektivně brání svou povinnost řádně plnit, a proto může správnímu orgánu podat žádost o prodloužení lhůty ke splnění jeho povinnosti. Dle mého názoru pak správní orgán při posuzování takové žádosti přihlédne zejména k tomu, jaká byla doposud v rámci plnění povinnosti (platební) morálka onoho adresáta, kdy pakliže správní orgán shledá dosavadní snahu adresáta k plnění své povinnosti, a současně bude mít jeho finanční či zdravotní potíže za dostatečně prokázané, není zde dán důvod pro zamítnutí takové žádosti. Správní orgán by tak měl vycházet ze zásady veřejné správy jako služby veřejnosti, kdy by měl adresátům za takových předpokladů vycházet pokud možno vstřícně, a nekomplikovat svým jednáním snaživé plnění už zjevně nepříznivou situací zasaženým adresátům.

ad. d) V neposlední řadě správní řád v § 101 písm. d) také pamatuje na situaci, kdy bylo rozhodnutí ve věci zrušeno jiným orgánem veřejné moci podle zvláštního zákona. *Bude se jednat zejména o situace, kdy bylo rozhodnutí zrušeno v rámci správního soudnictví soudem při postupu podle soudního řízení správního či rozhodnutí bylo zrušeno Ústavním soudem na základě ústavní stížnosti podle zákona o Ústavním soudu.*⁷⁸

ad. e) Konečně správní řád v § 101 písm. e) stanoví, že provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí lze také v případě, jestliže tak stanoví zvláštní zákon. Jedná se svým způsobem o ustanovení, které otevírá možnost zákonům ve vztahu speciality ke správnímu řádu, aby si samy stanovily, za jakých okolností lze řízení nově provést a znovu v něm rozhodnout, přičemž ustanovení o obnově řízení

⁷⁷ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 629; ISBN 978-80-7400-751-4

⁷⁸ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 629; ISBN 978-80-7400-751-4

a novém řízení ve správním řádu se užijí subsidiárně. Pro uvedení příkladu, kdy lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí, je možno uvést ust. § 12 zákona č. 254/2001 Sb., Zákon o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), které stanoví své vlastní podmínky změny či zrušení povolení k nakládání s vodami (viz. např. § 12 odst. 1 písm. a) – c) vodního zákona). Dalším příkladem pak může být také § 99 přestupkového zákona, na základě kterého může správní orgán *upustit od výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti na návrh pachatele, jeho zákonného zástupce, opatrovníka nebo orgánu sociálně-právní ochrany dětí.*⁷⁹

4.1.1 Judikatura vztahující se k ust. § 101 písm. b)

Vzhledem k samotné podstatě důvodu pro vedení nového řízení a pro vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) SpŘ, si troufám tvrdit, že se tento důvod řadí mezi ty nejvýznamnější, a v praxi často uplatňované důvody. Umožňuje totiž provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí za předpokladu, že novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která již byla pravomocně zamítnuta. Za účelem dalšího rozboru tohoto důvodu jsem se rozhodl v této práci věnovat samostatnou podkapitolu zaměřující se právě na uvedený důvod v české judikatuře, kdy však s ohledem na obsáhlost vybraného případu si dovoluji shrnout jeho hlavní myšlenky velice stručně.

Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku ze dne 21.10.2020, č.j. 9 As 207/2020 zabýval otázkou, zda je v řízení o dodatečném povolení stavby možné vydat nové rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu. V dané věci se stěžovatelka domáhala provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí v rámci řízení o dodatečném povolení stavby a v rámci řízení o odstranění stavby, neboť rozhodnutím ze dne 7. 10. 2014, č. j. OUMJ 2053/2014, stavební úřad zamítl žádost jejího právního předchůdce, Ing. I. Ch., o dodatečné povolení stavby „garáž“ na pozemcích (...) v k. ú. Mosty u Jablunkova a rozhodnutím ze dne 6. 5. 2015, č. j. OUMJ 914/2015, nařídil odstranění této stavby. Stěžovatelka však se svými žádostmi o provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí u stavebního úřadu neuspěla, kdy byla v konečném důsledku nucena (byť po částečném úspěchu u Krajského soudu v Ostravě) podat kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) SŘS, kterým napadla rozsudek krajského soudu. Nejvyšší správní soud

⁷⁹ Srov. § 99 odst. 1 ZOP

poté rozebíral úzký vztah řízení o dodatečném povolení stavby a řízení o odstranění stavby, kdy došel k závěru, že *v řízení o dodatečném povolení stavby je možné vydat nové rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu. Takové nové rozhodnutí může při dodržení podmínek § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu sloužit jako důvod pro obnovu řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.*⁸⁰ Nejvyšší správní soud tak jednoznačně vymezil dosud novou a judikaturou neupravenou situaci, ve které je možné uplatnit důvod pro vedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) SpŘ. Nepochybně v praxi může k podobným situacím docházet, kdy správní orgány tak mají alespoň díky zmíněnému judikátu jasně dané mantinely, kdy a za jakých okolností, případně v jakých fázích stavebního řízení je možné vydat nové rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu.

5 Ust. § 102 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád, jakožto společné ustanovení k obnově řízení a novému rozhodnutí

Nedílnou součástí právní úpravy obnovy řízení a nového rozhodnutí je také jejich společné ustanovení v § 102 správního řádu, které svým obsahem navazuje na tyto dva zmíněné instituty, a upravuje tak některé otázky týkající se v první řadě *nového řízení vedeného poté, co bylo rozhodnuto o obnově řízení a jednak nového řízení podle § 101 SpŘ.*⁸¹ Mezi takové otázky je možno letmo zmínit např. příslušnost správního orgánu, problematiku účastníků obnoveného potažmo nového řízení, či právní účinky nového rozhodnutí.

5.1 Příslušnost správních orgánů k novému řízení

Jednou z otázek, kterou se společné ustanovení § 102 SpŘ k obnově řízení a novému rozhodnutí zabývá, je příslušnost správních orgánů k vedení nového řízení. Ustanovení § 102 odst. 1 tak stanoví, že *k novému řízení poté, co bylo rozhodnuto o obnově řízení, nebo k novému řízení podle § 101 je příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni. Odvolací správní orgán je příslušný tehdy, jestliže řízení bylo obnoveno z důvodů, jež se týkaly*

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2020, č.j.: 9 As 207/2020

⁸¹ Srov. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 573, ISBN 978-80-7400-804-7

vylučně řízení před tímto správním orgánem. Správní řád tak v tomto ustanovení upravuje výlučně věcnou příslušnost správních orgánů k vedení obnovy řízení a nového řízení. Současně však může nastat situace, že důvod obnovy se bude týkat jak odvolacího, tak i prvostupňového rozhodnutí, kdy v takovém případě je k obnovenému řízení příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni. Příslušnost k obnovenému řízení se tak odvíjí od řízení, ve kterém nastaly důvody k obnově řízení, na rozdíl od řízení o povolení či nařízení obnovy, k němuž je vždy příslušný správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni (§ 100 odst. 2 věta třetí). Na rozdíl od odst. 2 SpŘ 1967 nelze v případě, kdy se důvod obnovy řízení týká pouze řízení před odvolacím orgánem, spojit rozhodnutí o obnově řízení s novým rozhodnutím ve věci.⁸²

I přes ust. § 102 odst. 1 SpŘ je však možné příslušnost správního orgánu změnit, a to např. za podmínek uvedených § 131 SpŘ (např. nadřízený správní orgán může na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka věc usnesením převzít místo podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně, týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí - § 131 odst. 1 písm. a) SpŘ), nebo v případech nečinnosti správních orgánů dle ust. § 80 odst. 4 písm. b) a c), na základě kterého může nadřízený správní v případě nečinnosti podřízeného správního orgánu převzít věc a také v ní rozhodnout, nebo může vedením řízení pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu.

5.2 Účastníci obnoveného a nového řízení

V rámci obnoveného či nového řízení je zajímavá ta skutečnost, že účastníci původního řízení se nemusí shodovat s účastníky obnoveného a nového řízení. Správní řád totiž stanoví, že *otázka, kdo je účastníkem, se v novém řízení posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době nového řízení* (102 odst. 2 SpŘ), kdy se současně vychází ze základních kritérií pro účastníka řízení dle § 27 SpŘ. Správní řád tak prostřednictvím § 102 odst. 2 SpŘ pamatuje např. na situace, kdy rozhodnutí vydané v původním řízení, které stanovilo určitá

⁸² Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 633; ISBN 978-80-7400-751-4

práva a povinnosti původnímu účastníkovi, se mohou dotknout i právního nástupce původního účastníka. Správní orgán tedy pak jedná pouze s těmi osobami, kterých se nové řízení výslovně týká, kdy *usnesení o zahájení řízení správní orgán zasilá žadateli a těm osobám, vůči nimž učinil úkon.*⁸³

5.3 Zahájení a zastavení nového řízení

Správní řád stanoví způsob, jakými lze nové řízení zahájit. Jak již však bylo v této práci uvedeno, onen způsob zahájení nového řízení je jednak na základě *žádosti* účastníka a jednak z *moci úřední*. § 102 odst. 2 SpŘ potom slouží jako jakési upřesňující ustanovení, které vesměs říká, *kdo* a *za jakých podmínek* může iniciovat nové řízení, oproti tomu § 102 odst. 3 SpŘ stanoví, *v jakém případě* může správní orgán zastavit nové řízení iniciované na základě žádosti.

5.3.1 Zahájení, průběh nového řízení

Správní řád stanoví, že *nové řízení podle § 101 lze zahájit na žádost i v případě, že původní řízení bylo zahájeno z moci úřední, a naopak. Žádost může podat kterýkoli z účastníků původního řízení, nebo jeho právní nástupce za předpokladu, že je původním rozhodnutím přímo dotčen.*⁸⁴ V rámci této zákonné definice stojí zato se pozastavit především nad onym „*přímým dotčením*“ rozhodnutím, což zakládá předpoklad pro podání žádosti o zahájení nového řízení dle § 101 SpŘ. Přímé dotčení totiž vyjadřuje určitou míru intenzity, která je nezbytná k tomu, aby správní orgán posléze vyhodnotil žádost o zahájení nového řízení jako oprávněnou. To současně znamená, že ono dotčení *musí být přímé a musí v době podání žádosti existovat, nepostačuje pouze možnost (potence) dotčení práva. (...) Pro podání žádosti o vydání nového rozhodnutí ani pro zahájení řízení o vydání nového rozhodnutí z moci úřední nestanoví SpŘ žádné lhůty. Prakticky je možné nové rozhodnutí vydat kdykoli, přičemž významným korektivem je právě předchozí individuální posouzení souladnosti takového postupu*

⁸³ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 27. 02. 2022]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁸⁴ Srov. § 102 odst. 3 SpŘ

s požadavkem přiměřenosti a ochrany práv, jichž bylo nabyto v dobré víře (§ 102 odst. 7).⁸⁵

Pokud se týká dnu, kterým se řízení o žádosti zahajuje, užije se ust. § 44 odst. 1 SpŘ. Řízení o žádosti je tedy zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se řízení zahajuje, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.⁸⁶ *Pokud jde o nové rozhodnutí podle § 101 písm. b), z § 102 odst. 4 věty první [ve spojení s § 101 písm. b)] vyplývá, že správní orgán neposuzuje to, zda nová žádost odůvodňuje zahájení nového řízení, nýbrž to, zda nová žádost odůvodňuje vydání pozitivního rozhodnutí ve věci. Toto posouzení se děje v rámci procesu, který je klasickým správním řízením se všemi odpovídajícími standardy, neboť se v něm postupuje podle ustanovení SpŘ platných pro řízení v prvním stupni (srov. § 102 odst. 8). Není žádný důvod, proč by se v probíhajícím (správním) řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí neměla uplatnit například povinnost správního orgánu vyzvat účastníka řízení k odstranění případných vad podání ve smyslu § 37 odst. 3, resp. § 45 odst. 2.⁸⁷*

K této problematice se současně velice konkrétně vyjádřil i Nejvyšší správní soud, kdy ve svém rozsudku ze dne 28.08.2019, č.j. 2 Azs 390/2018-46 konstatoval, *že jestliže správní orgán nazná, že tvrzeními a důkazními prostředky předloženými v žádosti o vydání nového rozhodnutí byly rozptýleny důvody, pro něž původní žádosti nebylo vyhověno, pak nelze bez dalšího pouze konstatovat, že existují (či dokonce jen teoreticky mohou existovat) ještě další pozitivní či negativní podmínky pro vyhovění původní žádosti, které však v dřívějším správním řízení nebyly posuzovány (neboť byl shledán jiný, závažnější či dříve zkoumaný důvod pro nevyhovění žádosti), a nelze proto rozhodnout, zda lze původní žádosti vyhovět. V takovém případě musí naopak správní orgán v novém řízení meritorně posoudit i další právními předpisy stanovené podmínky pro vyhovění původní žádosti, případně znova přezkoumat ty, jejichž splnění již jednou konstatoval, mohly-li se*

⁸⁵ Srov. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 574, ISBN 978-80-7400-804-7

⁸⁶ Srov. § 44 odst. 1 SpŘ.

⁸⁷ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 574, ISBN 978-80-7400-804-7

*v mezidobí změnit; musí tedy jednoznačně dojít k patřičně odůvodněnému závěru, zdali lze nové (pozitivní) rozhodnutí vydat či nikoliv.*⁸⁸

Ohledně samotného průběhu nového řízení správní řád v ust. § 102 odst. 8 stanoví, že nové řízení má ve své podstatě charakter prvostupňového řízení, a tedy se v něm, nestanoví-li § 102 odst. 1 až 7 SpŘ něco jiného, postupuje podle ustanovení platných pro řízení v prvním stupni, tedy dle § 44 a násl. SpŘ. V novém řízení lze současně s účinky od zahájení nového řízení nebo v průběhu nového řízení pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí, a to jednak z moci úřední, tak na žádost účastníka.⁸⁹ V této souvislosti zde můžeme najít určitou podobnost s ust. § 100 odst. 6 SpŘ, které upravuje přiznání odkladného účinku žádosti o obnovu řízení.

Vzhledem k tomu, že nové řízení je koncipováno jako pokračování původního řízení a lze říci, že s ním tvoří pokračování původního řízení jeden celek, může v novém řízení správní orgán využít podkladů původního rozhodnutí včetně podkladů pro rozhodnutí o odvolání, nevylučuje-li to důvod nového řízení (např. nebudou zřejmě využity podklady, jež byly ovlivněny trestnou činností, na základě níž bylo řízení obnoveno podle § 100 odst. 4). Správní orgán hodnotí podklady pro vydání rozhodnutí z původního a nového řízení jako jeden celek a v jejich vzájemných souvislostech. Jelikož nové řízení s řízením původním tvoří v podstatě jeden celek, je logické, že právní názor odvolacího správního orgánu je pro správní orgán prvního stupně (odstavec 1) provádějící nové řízení závazný. Pouze v právní teorii obecně přijímaných důvodů, v tomto ustanovení přímo vyjádřených, se může právní názor odvolacího orgánu stát pro nové řízení bezpředmětným. Těmito důvody je změna právního stavu nebo skutkových okolností po právní moci odvolacího rozhodnutí.⁹⁰

5.3.2 Zastavení nového řízení

Správní řád umožňuje správním orgánům nové řízení zastavit v případě, že žádost účastníka neodůvodňuje jeho zahájení, neboť řízení je zahájeno dnem podání žádosti (tedy přesněji okamžikem, kdy je taková žádost příslušnému

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.08.2019, č.j.: 2 Azs 390/2018-46

⁸⁹ Srov. § 102 odst. 5 SpŘ.

⁹⁰ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 634; ISBN 978-80-7400-751-4

správnímu orgánu doručena). Ust. § 102 odst. 4 SpŘ výslovně stanoví, že *pokud žádost účastníka neodůvodňuje zahájení nového řízení, rozhodne správní orgán usnesením o tom, že se řízení zastaví. Usnesení se oznamuje pouze žadateli a těm osobám, vůči nimž již správní orgán učinil úkon*. Ona „nedůvodnost“ žádosti bude nejčastěji spatřována především v případech, kdy účastník podá žádost o zahájení nového řízení za účelem vydání nového (pozitivního) rozhodnutí ve věci, ve které bylo dříve vydáno již pravomocné rozhodnutí, aniž by však v mezidobí došlo ke změně okolností, na základě kterých bylo původní negativní rozhodnutí vydáno.⁹¹ Usnesení o zastavení předmětného řízení (...) *se, zejména co do formy, podobá usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 a liší se od rozhodnutí o zamítnutí žádosti účastníka řízení o povolení obnovy řízení podle § 100 odst. 6 věty třetí.*⁹²

5.4 Nové rozhodnutí – jeho vydání a účinky

Finálním úkonem v rámci správního řízení (ve smyslu institutu obnovy řízení dle § 100 – 102) je vydání *nového rozhodnutí*, prostřednictvím kterého se zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo se jím prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.⁹³ Dle § 102 odst. 9 SpŘ se vydáním nového rozhodnutí původní rozhodnutí ve věci ruší. *To ale platí jenom v případě obnovy řízení a dále v případě nového rozhodnutí podle § 101, vydávaného jenom v případě, kdy je to nezbytné při prominutí zmeškání úkonu a správní orgán doplňuje řízení ve smyslu úkonu, jehož zmeškání bylo prominuto (§ 41 odst. 6). U případů nových rozhodnutí podle § 101 vydaných z ostatních důvodů potom pouze platí, že původní rozhodnutí toliko nelze vykonat, nebo přestanou působit jeho jiné právní účinky.*⁹⁴ K tomu je však zcela namístě poznamenat, že ke zrušení původního rozhodnutí nedochází pouhým rozhodnutím o povolení či nařízení obnovy, ale právě až předmětným novým rozhodnutím v rámci obnoveného řízení.

⁹¹ Srov. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 574, ISBN 978-80-7400-804-7

⁹² Srov. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 04.03.2016, č.j.: 30 A 40/2015-43

⁹³ Srov. § 9 SpŘ

⁹⁴ PRŮCHA, P. Správní řád: Komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 02.03.2022]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X

Co se týká otázky *účinků* nového rozhodnutí, i tady právní úprava (obdobně jako u přezkumného řízení - § 99 SpŘ) dává správnímu orgánu k úvaze, zda určí, že jeho účinky nastávají ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (tedy *ex tunc*), což bude platit zejména pro případ, že se ruší rozhodnutí, jímž byla uložena povinnost, nebo zda určí, že jeho účinky nastávají ode dne právní moci nového rozhodnutí (tedy *ex nunc*), což bude platit zejména pro případ, že se ruší rozhodnutí, jímž bylo založeno právo. Pokud však okolnosti případu odůvodňují jiné řešení, zvolí správní orgán toto jiné řešení, přičemž vždy platí, že určení, od kdy nastávají účinky nového rozhodnutí, musí správní orgán v předmětném rozhodnutí řádně odůvodnit. S tím souvisí skutečnost, že i proti tomuto novému rozhodnutí ve věci, jako rozhodnutí svou povahou prvoinstančnímu, lze opět podat odvolání, případně rozklad.⁹⁵ *Nejsou-li účinky nového rozhodnutí zřejmé z jeho obsahu, určí vliv na vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí správní orgán, který nové rozhodnutí vydává.*⁹⁶

6 Obnova řízení jako mimořádný opravný prostředek v dalších správně-právních i jiných předpisech

Institut obnovy řízení není mimořádným opravným prostředkem ryze správního práva. Jeho využití nacházíme taktéž v právní úpravě občanského práva procesního, konkrétně v § 228-235i zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v právní úpravě trestního práva procesního, hovoříme-li o § 277-289 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ale taktéž v právní úpravě řízení před ústavním soudem v § 105-108 zákona č. 182/1993 Sb., zákon o ústavním soudu. V rámci zachování této práce čistě v rovině správního práva si však dále okrajově zmíníme obnovu řízení upravenou pouze dle předpisů spadajících do odvětví práva správního, konkrétně dle daňového řádu a soudního řádu správního.

⁹⁵ Srov. PRŮCHA, P. Správní řád: Komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 02.03.2022]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X

⁹⁶ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 573, ISBN 978-80-7400-804-7

6.1 Obnova řízení dle § 117 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., Daňový řád

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád upravuje postup správců daní, práva a povinnosti daňových subjektů a třetích osob, které jim vznikají při správě daní.⁹⁷ Správcem daně je správní orgán nebo jiný státní orgán v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní.⁹⁸ Daňový řád v § 262 stanoví, že *při správě daní se správní řád nepoužije*. Tento zákaz subsidiárního použití správního řádu však neplatí absolutně. *V první řadě je ze správního řádu možno vycházet při aplikaci výkladu systematického a teleologického (účelového). Velká část institutů je upravena v daňovém řádu duplicitně či obdobně. Není tak překážkou, když se při jejich výkladu bude orgán veřejné moci inspirovat správním řádem. Dále bude nutné správní řád využít v případě aplikace základních zásad činnosti správních orgánů upravených v § 2 až 8 správního řádu. Pokud daňový řád tam uvedené zásady nebude obsahovat, i přes zákaz daný § 262 se tyto uplatní. Je tomu tak díky znění § 177 správního řádu.*⁹⁹ I v této oblasti veřejné správy je však běžné, že rozhodnutí správce daně se v průběhu času ukáže jako vadné, potažmo v nesouladu se skutečným stavem a již není možné se proti takovému rozhodnutí bránit prostřednictvím řádných opravných prostředků. Daňový řád však pamatuje na institut obnovy řízení, jež umožňuje příjemci rozhodnutí se proti takovému již pravomocnému rozhodnutí bránit, a řízení obnovit, to samé platí o obnově řízení z moci úřední jakožto dozorčím prostředku, kterým disponuje správce daně.

V § 117 odst. 1 daňový řád stanoví podmínky, na základě kterých lze řízení ukončené pravomocným rozhodnutím správce daně obnovit. Řízení lze tedy na návrh příjemce rozhodnutí nebo z moci úřední obnovit, pokud **a)** vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění příjemce rozhodnutí nebo správce daně uplatněny v řízení již dříve a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí, **b)** rozhodnutí bylo učiněno na základě padělaného nebo pozměněného dokladu anebo dokladu obsahujícího nepravdivé údaje, křivé výpovědi svědka nebo nepravdivého znaleckého posudku, **c)** rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem,

⁹⁷ Srov. § 1 odst. 1 DŘ

⁹⁸ § 10 odst. 1 DŘ

⁹⁹ ROZEHNAL, T. Daňový řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 03.03.2022]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X

nebo *d*) rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky a příslušný orgán veřejné moci o ní dodatečně rozhodl jinak způsobem, který má vliv na toto rozhodnutí a jemu předcházející řízení. Do návrhu na povolení obnovy řízení musí návrhovaatel uvést okolnosti, které podle něj svědčí o důvodnosti a o dodržení lhůty pro podání tohoto návrhu. Lhůta pro podání návrhu je 6měsíční subjektivní nebo 3letá objektivní, přičemž samotný návrh se podává u správce daně, který ve věci rozhodl v prvním stupni. Ve srovnání s obnovou řízení podle správního řádu lze pak shledat určité podobnosti co do některých důvodů pro obnovu řízení, avšak naopak určité odlišnosti, které např. spatřujeme především v samotné lhůtě – výhradně té subjektivní – pro podání návrhu/žádosti o obnovu řízení, která v případě obnovy řízení dle správního řádu činí 3 měsíce a dle daňového řádu pak již uvedených **6 měsíců**. *Pozdě podaný návrh by byl návrhem nepřijatelným a řízení o něm by bylo třeba zastavit dle § 106. Zde si je třeba uvědomit, že pro nařízení obnovy řízení (tzn. z vůle správce daně) neplatí subjektivní lhůta, ale pouze lhůta objektivní.*¹⁰⁰ Obnovu řízení povoluje nebo nařizuje správce daně, který ve věci rozhodl v posledním stupni, a neshledá-li důvod na povolení obnovy, návrh zamítne.¹⁰¹ *Rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí návrhu na obnovu správního řízení podle ustanovení § 54 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, není rozhodnutím pouhé procesní povahy, a proto není vyloučeno jeho přezkoumání soudem.*¹⁰² Přestože se zde ústavní soud vyslovil k předcházející právní úpravě daňového řádu, můžeme však na tentýž institut uvedená slova ústavního soudu analogicky vztáhnout také.

Stejně jako u obnovy řízení dle správního řádu i zde je obnova řízení tvořena dvěma stadii, přičemž v prvním stádiu se zkoumá, zdali jsou splněny podmínky pro obnovu řízení – končí buď povolením obnovy (vydáním rozhodnutí o povolení obnovy) a nebo zamítnutím návrhu – zatímco v druhém stádiu pak správce daně celou věc nově projedná a ve věci také rozhodne. *Správce daně je povinen jednotlivě zkoumat u každé skutečnosti a každého důkazu, jimiž se dokládá návrh na povolení obnovy řízení, zda odůvodňují povolení obnovy řízení či nikoliv. Rozhodnutí správce daně o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení, které je*

¹⁰⁰ ROZEHNAL, T. Daňový řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 03.03.2022]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X

¹⁰¹ Srov. § 119 odst. 1 DŘ

¹⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 07.11.2000, sp. zn.: II. ÚS 389/98

odůvodněno pouze konstatováním, že daňovým subjektem uváděné skutečnosti a důkazy nejsou takovými důvody, se kterými by § 54 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, spojoval možnost užití tohoto mimořádného opravného prostředku, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí.¹⁰³ Daňový řád současně deklaruje odkladný účinek (po jehož dobu trvání nevznikají úroky, které jsou příslušenstvím daně) původního rozhodnutí v případě, že bude obnova řízení povolena nebo nařízena, výjimku z odkladného účinku potom představují pouze zajišťovací ustanovení § 170 a 173 DŘ. Zahájení řízení o povolení obnovy má současně vliv na lhůtu pro stanovení daně, neboť § 148 odst. 2 písm. c) DŘ stanoví, že *lhůta pro stanovení daně se prodlužuje o 1 rok, pokud v posledních 12 měsících před uplynutím dosavadní lhůty pro stanovení daně došlo k zahájení řízení o mimořádném opravném nebo dozorčím prostředku.*¹⁰⁴ Novým rozhodnutím ve věci se poté původní rozhodnutí ruší.¹⁰⁵

6.2 Obnova řízení dle § 111 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní

Obnova řízení má své místo rovněž v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním, který *upravuje pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví a některé otázky organizace soudů a postavení soudců, jakožto i postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví.*¹⁰⁶ Oproti dosud omílanému správnímu řádu a daňovému řádu v předchozí kapitole, se jedná o předpis, jehož obsah je důležitý především pro soudy – pro ono správní soudnictví. *Rozdíl mezi soudnictvím a veřejnou správou spočívá mimo jiné v tom, že zatímco soudnictví vykonávají právnícky kvalifikovaní soudci (k posouzení skutečností z hlediska jiných odborností ustanoví soud znalce), ve veřejné správě je tomu vzhledem k jejím úkolům v zásadě naopak: veřejná správa disponuje*

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.10.2003, č. j.: 6 A 59/2000-57

¹⁰⁴ Srov. § 148 odst. 2 písm. c) DŘ

¹⁰⁵ Srov. § 120 odst. 4 DŘ

¹⁰⁶ Srov. § 1 písm. a), b) SŘS

odborníky v četných svých oborech, právnicky kvalifikovaných úředníků však v ní působí podstatně méně.¹⁰⁷

Obnova v řízení před správním soudem je druhým opravným prostředkem ve správním soudnictví. Oproti kasační stížnosti je v praxi velmi vzácná. Důvodem je úzké nastavení přípustnosti obnovy, a to jen na řízení o ochraně před zásahem správního orgánu, resp. ve věcech politických stran a politických hnutí (viz § 114 odst. 1). V jiných řízeních, jako je např. o nečinnostní žalobě nebo zdaleka nejčastější řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nelze obnovu vůbec použít.¹⁰⁸

Důvody obnovy jsou situovány hned v úvodním ustanovení § 111 SŘS k obnově řízení, které stanoví, že řízení ukončené pravomocným rozsudkem se na návrh účastníka obnoví, jestliže vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez jeho viny nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, popřípadě bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, jestliže výsledek obnoveného řízení může být pro něj příznivější. *Důkazy nebo skutečnosti, které bez viny navrhovatele nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, musely existovat v okamžiku prvního rozhodnutí správního soudu. Účastník je typicky neuplatnil proto, že o nich nevěděl a ani nemohl vědět (proto "nebyly uplatněny") nebo o nich sice věděl a navrhoval jejich provedení, v okamžiku rozhodování soudu však tyto důkazy nebyly dosažitelné (proto "nemohly být uplatněny" - třeba důkaz listinou, která se ztratila a po rozhodnutí soudu zase objevila, nebo výslechem svědka, v době původního rozhodování nezvěstného, který se po pravomocném rozhodnutí soudu opět objevil). Naproti tomu nelze úspěšně žádat o obnovu s odvoláním na důkazy nebo skutečnosti, které v době rozhodování správního soudu vůbec neexistovaly.¹⁰⁹* Obnova řízení je přípustná jen proti rozsudku vydanému v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a ve věcech politických stran a politických hnutí.

¹⁰⁷ ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. Správní soudnictví a jeho dvě "větve" aneb srovnání řízení podle části 5. občanského soudního řádu a řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle soudního řádu správního. Dny práva: Days of Law 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 1-2. ISBN 978-80-210-4733-4. Dostupné z: www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/obcan/zahradnikova.pdf

¹⁰⁸ BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X

¹⁰⁹ BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X

Obnova řízení naopak není přípustná proti rozhodnutí o kasační stížnosti, nebo směřuje-li návrh jen proti důvodům rozhodnutí nebo proti výroku o nákladech řízení.¹¹⁰ Účastníkem řízení je ten, kdo podal návrh na obnovu řízení, a dále ti, kdo byli účastníky řízení před soudem, proti jehož rozhodnutí návrh na obnovu řízení směřuje.¹¹¹ Návrh na obnovu řízení je zpravidla možné podat v 3měsíční subjektivní lhůtě. V objektivní 3leté lhůtě lze návrh podat jen tehdy, jestliže byl zrušen trestní rozsudek, jímž byl soud při svém rozhodování vázán. K řízení o obnově je příslušný soud, který vydal rozhodnutí, proti němuž návrh na obnovu řízení směřuje. *Obecné náležitosti návrhu jsou stanoveny v § 37 odst. 3. Podle § 37 odst. 3 tedy z návrhu na obnovu řízení musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Navrhovatel uvede o své osobě osobní údaje jen v nezbytném rozsahu; vždy uvede jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat. K podání musí být připojeny listiny, kterých se podatel dovolává. Podání, které je třeba doručit ostatním účastníkům a osobám na řízení zúčastněným...*¹¹²

Mimo tyto obecné náležitosti návrhu však musí návrh na obnovu řízení obsahovat ještě určité zvláštní náležitosti, které jsou soudním řádem správním vymezeny v § 116. Takový návrh tedy musí mimo obecné náležitosti obsahovat: **označení rozhodnutí**, proti němuž směřuje (tedy určení soudu, který rozsudek vydal, datum rozhodnutí a číslo jednacích napadeného rozhodnutí), a to včetně data právní moci rozhodnutí (které je významné pro určení objektivní lhůty k podání návrhu) **v jakém rozsahu se napadá** (zpravidla se budou napadat všechny výroky rozhodnutí, tedy rozhodnutí bude napadáno jako celek), **zákonný důvod návrhu** (podle § 111 to bude buď to, že vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez jeho viny nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, popř. bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, která byla pro předchozí rozhodnutí významná), **vyličení skutečností, které svědčí o tom, že návrh je podán ve lhůtě** (zde by měl navrhovatel uvést především skutečnosti svědčící pro zachování subjektivní lhůty...), **a návrh na provedení důkazů, jimiž má být důvodnost návrhu prokázána** (např. listiny, které jsou pro věc podstatné a které navrhovatel nyní objevil, návrh

¹¹⁰ Srov. § 114 SŘS

¹¹¹ § 112 SŘS

¹¹² BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X

na výslech svědků, kteří se po právní moci napadeného rozhodnutí objevili apod.).¹¹³

Návrh na obnovu řízení nemá odkladný účinek, avšak soud jej může na návrh přiznat. Soud je vázán uplatněnými důvody návrhu, a shledá-li soud tyto důvody pro povolení obnovy řízení, usnesením ji povolí, v opačném případě návrh usnesením zamítne.¹¹⁴ Pakliže soud povolí obnovu řízení, právní mocí rozhodnutí o povolení obnovy se vykonatelnost obnovou dotčeného rozhodnutí odkládá do právní moci rozhodnutí v obnoveném řízení.¹¹⁵ V rámci obnoveného řízení poté soud pokračuje v řízení o původním návrhu.

Řízení končí vydáním nového rozhodnutí, kterým se nahrazuje rozhodnutí původní. Co se týká samotného rozhodnutí správního soudu, dají se v něm spatřovat určité podobnosti s rozhodnutím dle správního řádu. *Podobně (ale ne stejně!) jako ve správním řádu je rozhodnutí chápáno i v soudním řádu správním, podle jehož § 65 odst. 1 jde o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují něčí práva nebo povinnosti. Tuto definici doplňuje § 4 odst. 1 písm. a) tohoto zákona, podle kterého 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 (veřejných subjektivních – § 2 s. ř. s.) právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.*¹¹⁶

Institut obnovy řízení dle soudního řádu správního je zakončen společným ustanovením § 120 SŘS, které říká, že *není-li v ustanoveních dílů 1 a 2 stanoveno jinak, užijí se přiměřeně ustanovení části třetí hlavy I*. Smyslem tohoto závěrečného ustanovení k obnově řízení je odkázat na *přiměřené použití ustanovení části třetí hlavy I (obecná ustanovení o řízení) pro řízení o opravných prostředcích ve správním soudnictví, tedy na řízení o kasační stížnosti (díl 1) a na řízení o návrhu*

¹¹³ BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X

¹¹⁴ Srov. § 118 SŘS

¹¹⁵ Srov. § 117 odst. 2 SŘS

¹¹⁶ VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. Praha. 2012. s. 2. Dostupné také z: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-1-12vedral-pdf.aspx>

na obnovu řízení (díl 2). Ustanovení části třetí hlavy I se použijí v uvedených řízeních všude tam, kde zákon pro řízení o opravném prostředku nestanoví jinak. Jde o obvyklé procesní ustanovení, které zkracuje text procesního předpisu. Bez obdobných ustanovení by bylo třeba, aby zákon u každého typu řízení opět a opět vypočítával jednotlivé obecné procesní normy.¹¹⁷

¹¹⁷ BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 07.03.2022]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

7 Závěr

Jak jsem již avizoval v samotném úvodu – cílem této diplomové práce bylo jednak mé osobní poznání institutu obnovy správního řízení v poněkud značně širším než učebnicovém výkladu, a současně bylo mou snahou přinést k této problematice mimo všeobecně známé skutečnosti také určité subjektivní postoje, zajímavosti, vlastní závěry a místy popř. kritické hodnocení, a tím přispět alespoň ke skrovnému rozvoji správní vědy jako takové. Obnova řízení má v českém právním řádu dozajista své místo – jako mimořádný opravný prostředek i jako prostředek dozorčí přispívá k dosažení spravedlnosti a k zachování základních principů nejen správně právních, ale i principů právního státu. Má tak svou nezastupitelnou roli, kterou prostřednictvím nejen správně-právních předpisů v našem českém procesním právu zastává.

Institut obnovy správního řízení však může, např. na rozdíl od termínů „přestupkové řízení“ nebo „odvolání proti rozhodnutí“, na laickou veřejnost působit poněkud nejasně. O tom jsem se mohl sám přesvědčit v rozhovoru se svými prarodiči, neprávnickými, kteří se mě ještě před zahájením psaní této práce plní nadšení a zájmu otázali, jaké téma diplomové práce jsem si vybral. Po mém představení tohoto tématu prarodičům jsem dodal, že nejspíš stejně nemohou tušit, o co přesně se jedná a jaké využití může tento institut v praxi mít. Tímto jsem se nejspíše dotkl svého dědy „všeznála“, který na moji větu neprodleně odpověděl slovy: „No, obnova správního řízení... Csss... To je vlastně všechno, vid'...“ Na takovou relativně kurážnou, avšak nicneříkající poznámku jsem pouze reagoval vstřícným úsměvem a pokýváním hlavou v tom smyslu, že se mýlí, a současně jsem mu nabídl, že pakliže bude diplomová práce obhájena, mile rád mu ji dám k přečtení, aby měl možnost se seznámit s něčím, co ho možná trochu zajímá, ale jak vidno, není s touto problematikou ani v jejích základech seznámen, což je konec konců, ruku na srdce, naprosto pochopitelné.

Nicméně já, jakožto autor této práce, se však zcela objektivně a sebekriticky ani v nejmenším nedomnívám, že by tato práce snad dokázala pochytit úplně vše, co se problematiky obnovy správního řízení týká. Dle pokynu vedoucího práce jsem se snažil držet především jádra samotného tématu – tedy obnovy správního řízení a institutů jemu blízkých, a to se pokoušel z mnoha směrů rozvést. Na druhou stranu

si myslím, že by bylo možné tuto práci ještě o mnohé obohatit a rozšířit – jako příklad bych v první řadě uvedl hlubší rozbor historie a vývoje obnovy správního řízení, dále by bylo možné zmínit více konkrétních případů z české judikatury, více se věnovat nejen zásadám správního řízení, ale procesním zásadám a zásadám správního práva jako takovým, které jsou pro efektivní, řádné a spravedlivé vedení správního řízení a obecné vykonávání činností veřejné správy zcela klíčové. Současně by bylo možné rozšířit poslední kapitolu věnující se obnově řízení podle jiných právních předpisů, a to např. o judikaturu, která může napomoci výkladu jednotlivých ustanovení.

Při psaní této práce jsem kladl důraz nejen na její formální stránku – spočívající především v typografickém rozlišení (zpravidla užitím kurzívy) myšlenek a textu svého od textu převzatého – ale v rámci celé této práce jsem si současně zakládal především na její systematičnosti. Mým cílem bylo projít jednotlivá podtémata obnovy správního řízení především v její logické návaznosti, alespoň co se zákonné úpravy týká. Co do tohoto cíle, mám zato, že se mi ho alespoň zřídka podařilo dosáhnout. V úvodu práce jsem si současně kladl za cíl, aby byla moje práce „čtivá“, a aby svým obsahem, byť často prostřednictvím složitě formulovaných vět, dokázala zaujmout svého čtenáře. Jestli se mi však i tohoto cíle podařilo dosáhnout, necht' posoudí každý čtenář sám.

8 Cizojazyčné resumé

As I have already mentioned in the introduction – the aim of this thesis was on the one hand my personal knowledge of the institute of renewal of administrative proceedings in a somewhat broader than the textbook interpretation, at the same time, my aim was to bring to this issue, in addition to generally known facts, also certain subjective attitudes, own conclusions or critical evaluation, thus contributing at least to the meager development of administrative science as such. The renewal of proceedings certainly has its place in the Czech legal system - as an extraordinary remedy and as a supervisory means helps to achieve justice and to preserve the basic principles not only of law itself, but also of the rule of law. It thus has its irreplaceable role, which it plays in our Czech procedural law through not only administrative legislation.

The institute of renewal of administrative proceedings may have a somewhat vague effect on laymen. I was able to see that for myself, in an interview with my grandparents, who filled me with enthusiasm and interest even before I started writing, asking me what topic of my diploma thesis I chose. After introducing this topic to my grandparents, I also said that they probably still had no idea what exactly it was and what use this institute could have in practice. With this what I said I probably insulted my grandfather "omniscient", who replied to my sentence with the words: "Mhm, a renewal the administrative proceedings... huh... That's more or less practically everything..." I only responded to such a relatively courageous but meaningless remark with a kind smile and nodding in the sense that he was wrong, and at the same time I offered him that if the thesis will be defended, I would gladly give it to him to read so that he has the opportunity to get to know something, which may interest him a little, but as you can see, he is not acquainted with this issue or its basics at all, which is, however, hand in hand, absolutely understandable

However, At the same time, I do not fully objectively and self-critically assume, nor at least, that this work could even capture everything that concerns the issue of renewal of administrative proceedings. According to the thesis supervisor, I tried to stick mainly to the leader of the topic itself - the renewal of administrative proceedings and institutes close to it and tried to divert it in many

directions. On the other hand, I think that the work could be much more enriched and expanded - as an example, I would first cite a deeper analysis of the history and development of administrative proceedings, I could also mention more specific cases of Czech case law, and to give more attention to procedural principles and principles of administrative law as such, which are absolutely crucial for the efficient, proper and fair conduct of administrative proceedings and general activities of public administration.

Throughout this work, I relied primarily on its systematic nature. My goal was to go through the individual subtopics of the renewal of administrative proceedings, especially in its logical sequence, at least as far as the legal regulation is concerned. As far as this goal is concerned, I think that I have managed to achieve it at least a little bit. At the same time, my goal was to make my work "readable" and to be able to engage its readers with its content, often through complex sentences. If I have succeeded in achieving such a goal, let each reader judge for himself.

9 Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní

Zákon č. 280/2009 Sb., Daňový řád

Zákona č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád

Zákon č. 141/1961 Sb., Trestní řád

Zákon č. 250/2016 Sb., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Zákon č. 182/1993 Sb., Zákon o Ústavním soudu

Zákon č. 113/1895 ř. z. Civilní soudní řád

Zákon č. 71/1967 Sb., Zákon o správním řízení (správní řád)

Zákon č. 184/2006 Sb., Zákon o vyvlastnění

Zákon č. 326/1999 Sb., Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

Zákon č. 137/2001 Sb., Zákon o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením

Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Zákon č. 254/2001 Sb., Zákon o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení).

Judikatura

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.05.2010, č.j.: 6 As 39/2009 – 74
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06.02.2008, č.j.: 3 As 58/2007

3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.01.2018, č.j.: 8 As 108/2017 – 34
4. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.03.2013, č.j.: 1 As 21/2010 – 65
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.09.2003, č.j.: 6 A 63/2002 – 40
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.01.2011, č.j.: 8 As 18/2010 – 113
7. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14.04.2015, č.j.: 6 A 357/2011 – 62
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04.08.2015, č.j.: 2 As 100/2015 – 37
9. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25.05.2012, č.j. 62 Af 34/2011 – 117
10. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26.06.2007, č.j.: 5 As 13/2006-46
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2020, č.j.: 9 As 207/2020
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.08.2019, č.j.: 2 Azs 390/2018-46
13. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 04.03.2016, č.j.: 30 A 40/2015-43
14. Nález Ústavního soudu ze dne 07.11.2000, sp. zn.: II. ÚS 389/98
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.10.2003, č. j.: 6 A 59/2000-57

Literatura

1. FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Olga POUPEROVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo procesní. V Praze: C.H. Beck, 2021. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-827-6
2. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9
3. HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1

4. SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-830-3
5. HOETZEL, Jiří. Československé správní právo: část všeobecná. Praha, 1937, ISBN 978-80-7598-168-4
6. WEYR, František. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských; Správní řád. Brno, 1930.
7. J. Rakouské právo správní. Praha: Nakladatelství Jednoty právnícké, 1905. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/6877>
8. ČÍŽEK, Karel. Obrys řízení správního. Praha, 1888. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/14104>
9. FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X
10. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-804-7
11. HRABÁK, J., NAHODIL, T. Správní řád: Výkladové poznámky. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
12. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-751-4
13. PRŮCHA, P. Správní řád: Komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X
14. ROZEHNAL, T. Daňový řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X
15. MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X
16. ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. Správní soudnictví a jeho dvě "větve" aneb srovnání řízení podle části 5. občanského soudního řádu a řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle soudního řádu správního. Dny práva: Days of Law 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 1-2 ISBN 978-80-210-4733-4. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/obcan/zahradnikova.pdf>

Jiné zdroje

1. Sborník stanovisek č. 22 – Odstraňování staveb II, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, 2020
2. Závěr č. 53 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 13.02.2007
3. Závěr č. 128 ze zasedání poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25.10.2013
4. SLÁDEČEK, Vladimír. K důvodům obnovy správního řízení. Správní právo [online]. 2013, 46(3), 129 [cit. 2018-01-26]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-3-13web-sladecek-pdf.aspx
5. Jak probíhá správní řízení? [online] 17.11.2018. Frank Bold: Poradna. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/spravni-rizeni/spravni-rizeni/spravni-rizeni/rada/jak-probiha-spravni-rizeni>
6. VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. Praha. 2012. Dostupné také z: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-1-12vedral-pdf.aspx>