



Správní právo procesní  
7. přednáška - 6.11.2023

**Přezkoumávání správních rozhodnutí v režimu  
správního řádu - II. část:**

***Mimořádné a dozorčí prostředky  
Stížnost***

*doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.*



## Obecná východiska – struktura (rekapitulace):

- **presumpce správnosti** správního rozhodnutí,
- rozhodnutí však může trpět **vadami**, které zakládají jeho **přezkoumatelnost**, a to dle SŘ:
  - A. Opravnými prostředky*
  - B. Dozorčími prostředky*
- **A. Opravné prostředky:**
  - **řádné** - směřují **x nepravomocným rozhodnutím**; dle SŘ **odvolání** (§ 81 a n.) a **rozklad** (§ 152) + specifické prostředky
  - **mimořádné** – **x pravomocným rozhodnutím**; dle SŘ **žádost o obnovu řízení** (§ 100 a n.)
- Znaky opravných prostředků:
  - přezkum zahájen na **návrh (žádost)** účastníka řízení (= v jeho dispozici)
  - účastník má obecně **nárok** na jejich podání a na **přezkoumání** rozhodnutí
  - směřují tedy **k ochraně subjektivních práv**.

## Obecná východiska – struktura (rekapitulace):

### B. Dozorčí prostředky

- Směřují **vůči pravomocným rozhodnutím**.
- Dle SŘ:
  - **přezkumné řízení** (§ 94 - 99) a
  - **obnova řízení nařízená z moci úřední** (§ 100 odst. 3 a 4)
- Znaky dozorčích prostředků:
  - uplatnění **z moci úřední** (ex offa), tedy z iniciativy správního orgánu (zpravidla nadřízeného),
  - účastník řízení **může dát podnět** (*není však nárok*),
  - nástroj kontroly veřejné správy, uplatněny **ve veřejném zájmu**,
  - směřují tedy **k ochraně objektivní zákonnosti**.

Reflektují však v potřebném rozsahu **také ochranu subjektivních práv** (zejména v souvislosti s právní jistotou a dobrou vírou - § 94 odst. 4 a 5, § 100 odst. 5 SŘ) = nejsou uplatňovány „automaticky“ při naplnění zákonných podmínek.



## Přehledově :

- **Ochrana subjektivních práv – opravné prostředky :**
  - **ŘOP + MOP**, nástroj **v rukou účastníka** řízení (NSS, sp. zn. 2 As 56/2007, 1580/2008 Sb. NSS – uplatnění a formulace námitek),
  - ŘOP jako podmínka pro následný **soudní přezkum** (§ 5 SŘS),
  - **ŘOP** suspenzivní (a devolutivní účinek),
  - krátké lhůty,
  - **MOP**: pravomocná rozhodnutí, pr. jistota, lhůty, taxativně dané důvody.

**Ale** vždy v rámci **legality**, přičemž není opomíjen **veřejný zájem**.

- **Vs. Ochrana objektivní zákonnosti - dozorčí prostředky :**
  - nástroj kontroly veřejné správy, ve veřejném zájmu.

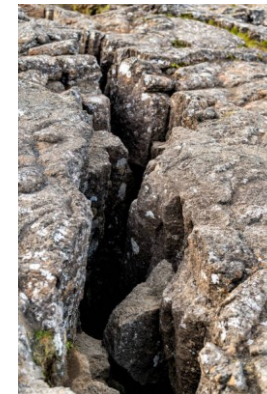
**Avšak** v důsledku slouží také **k ochraně práv subjektivních**, jež nemohou být zcela opomenuta ( zejm. *právní jistota, dobrá víra*).

**Složité vztah** obou aspektů (§ 94 odst. 4 a 5, § 100 odst. 5) .

(zde souvislost s vnímáním pojmu legality, vztah k tzv. správnosti).

## Přezkumné řízení – charakteristika:

- **dozorčí** prostředek,
  - zahájení **z moci úřední** (ex offa), tedy nenárokově,
  - obecně realizuje **nadřízený SO**.
  - **Hlediskem přezkumu - zákonnost.**  
(avšak za rozměr zákonnosti lze považovat také (věcnou) **správnost** - viz předchozí přednáška).
  - **Primárně** - přezkum pravomocných rozhodnutí.
- 
- Avšak také **také** - v rámci **ochrany zákonnosti jiných postupů podle SŘ** (jež nejsou výsledkem SŘ, nepřipadají zde v úvahu ŘOP):
    - přiměřeně se použije při nápravě vad tzv. **jiných správních úkonů** (§ 156 odst. 2 a 158 odst. 2 SŘ)
    - přezkum zákonnosti **veřejnoprávních smluv** (§ 165 SŘ)
    - posuzování souladu **opatření obecné povahy** s právními předpisy (§ 174 odst. 2 SŘ)
    - přezkum **závazných stanovisek** (§ 149 odst. 6 SŘ).



## Přezkumné řízení: Zahájení

- zahájí se tehdy, **pokud má SO** (§ 94 odst. 1 SŘ)
  - na základě **podnětu** nebo **z vlastní úřední činnosti**  
**důvodnou pochybnost o souladu** rozhodnutí s právními předpisy  
(*zda se tato pochybnost potvrdí, je již předmětem samotného řízení*).
- **zahájení** formou **usnesení**, **lhůta pro zahájení** (§ 96 odst. 1 SŘ)
  - **subjektivní - 2 měsíce** (relativně krátká)
  - **objektivní - 1 rok od právní moci**.
- **vyrozumění** v případě **negativního vyřízení** podnětu
  - jde-li o **podnět účastníka**, SO vyrozumí **do 30 dnů** (§ 94 odst. 1 SŘ)
  - jde-li o **podnět někoho jiného**, SO vyrozumí pouze tehdy, pokud o to podatel **požádá** (§ 42 SŘ)
  - jde o **úkon podle části IV. (sdělení)**, který nijak nezasahuje do práv, **není** tedy způsobilý soudního přezkumu - viz NSS sp.zn. 7 As 55/2007.

## Přezkumné řízení – Nepřípustnost:

- SŘ upravuje **výluky**, ve kterých není zahájení přezkumného řízení možné, resp. **je nepřípustné**, a to zejména (§ 94 odst. 2):
  - pro **nepravomocná rozhodnutí** (výjimka = předběžně vykonatelná rozhodnutí)
  - jestliže byl rozhodnutím účastníkovi **udělen souhlas k právnímu jednání** (= soukromoprávnímu jednání),
  - jestliže byl rozhodnutím účastníkovi povolen **vklad práva k nemovitosti** evidované v katastru nemovitostí,
  - bylo-li rozhodnuto ve **věci osobního stavu** a žadatel nabyt práv v dobré víře,

V přezkumném řízení nelze přezkoumávat ani **rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení**.

Rozhodnutí odvolacího správního orgánu nelze přezkoumávat, **jestliže již bylo při novém projednávání věci vydáno nové rozhodnutí**.

Samostatně nelze uplatnit **proti usnesením** (výjimky: - usnesení o odložení věci, usnesení o zastavení řízení).

## Přezkumné řízení - Ochrana práv nabytých v dobré víře:

Jde o přezkum **zásadně (a stále) pravomocných rozhodnutí**, a proto:

=> **problém účinků** rozhodnutí v mezidobí, a jejich dopadů.

**Nutno respektovat: zásady právní jistoty, legitimního očekávání a ochrany práv nabytých v dobré víře, proporcionality...** (viz § 2 SŘ).

Předpokladem ochrany nabytých práv je existence dobré víry.

- **Dvojitý rozměr a řešení ochrany práv nabytých v dobré víře** v rámci přezkumného řízení:
  - ***zastavením řízení***, jestliže po zahájení SO dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, **byla by újma**, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, **ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu** (§ 94 odst. 4 SŘ).
  - ***při vlastním rozhodování v přezkumném řízení*** je SO povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, **zejména mění-li rozhodnutí**, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy **nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky** rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 94 odst. 5 SŘ)



## Přezkumné řízení – Právní úprava řízení:

- Řízené vede **SO nadřízený** SO, který vydal rozhodnutí.
  - avšak možnost „**autoremedury**“ = SO, který vydal rozhodnutí (§ 95 odst. 2 SŘ):
    - *na podnět účastníka,*
    - *kterému má být plně vyhověno.*
    - *a nemůže-li být způsobena újma jinému účastníkovi (případně souhlasí).*
  - **Účastníky** přezkumného řízení - **účastníci původního řízení** či jejich právní nástupci (§ 95 odst. 4 SŘ)
  - Zahájení nemá odkladný účinek, proto možnost pozastavení vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí v případě hrozby vážné újmy (§ 95 odst. 5 SŘ)
  - Přezkum - **podle (právního a skutkového) stavu k vydání rozhodnutí** (§ 96 odst. 2 SŘ).
    - **Nepřihlíží se k nepodstatným vadám řízení** (o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost; obdobně úprava odvolání).
- + možnost **zkráceného přezkumné řízení** (§ 98 SŘ) - pokud je **nezákonnost zjevná již ze spisu a splněny ostatní podmínky**. Neprovádí se dokazování. Vydání rozhodnutí - jako první úkon SO.

## Přezkumné řízení - **Rozhodnutí a účinky**

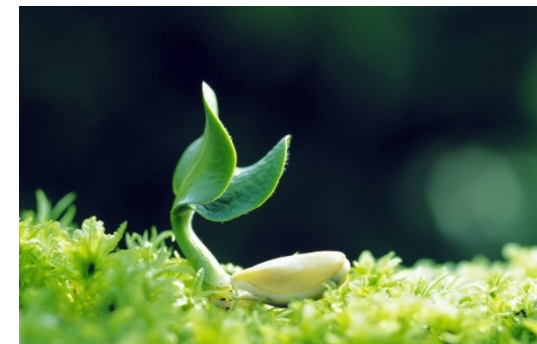
### Varianty rozhodnutí (§ 97 SŘ):

- ***zastavení přezkumného řízení*** - **nebyly porušeny** právní předpisy (případně z důvodu ochrany dobré víry - § 94 odst. 4 SŘ),
- ***změna rozhodnutí*** - **byly porušeny** právní předpisy a  **vadu lze zhojit změnou** rozhodnutí (ve změněném rozsahu nahrazuje původní rozhodnutí),
- ***zrušení a vrácení věci*** - **byly porušeny** právní předpisy a  **vadu nelze zhojit změnou** (vázanost závěry vyslovenými ve zrušujícím rozhodnutí),
- ***zrušení rozhodnutí (bez vrácení)*** - **byly porušeny** právní předpisy a rozhodnutí **nemělo být vůbec vydáno** (resp. řízení nemělo být vedeno).

### Účinky rozhodnutí (§ 99 SŘ): - musí být určeny – obecně :

- v případě přezkumu **uložení povinnosti** - od právní moci rušeného rozhodnutí,
- v případě přezkumu **založení práva** - od právní moci zrušujícího rozhodnutí,  
+ eventualita odlišného řešení.

## Obnova řízení – charakteristika:



### Zaměření:

Zatímco u přezkumného řízení = přezkum právní stránky,

**Obnova řízení = přezkum skutkové stránky** (NSS sp.zn. 6 As 39/2009 - 2144/2010 Sb. NSS).

### Dvě stádia:

- **1. zkoumání, zda jsou splněny podmínky pro povolení obnovy řízení** (samostatné řízení) – *iudicium rescindens*,
- **2. obnovené řízení, a opětovné rozhodnutí ve věci** (= pokračování původního řízení) – *iudicium resissorium*.

### Dvojí povaha (uplatnění):

- **mimořádný opravný prostředek** (na návrh),
- **dozorčí prostředek** (nařízena ex offo).

## Obnova řízení - na Návrh:

- = žádost o povolení obnovy řízení.
  
- **Náležitosti:**
  - **obecné** (§ 37 a 45 SŘ),
  - **důvod pro obnovu** (§ 100 odst. 1 písm. a) a b):
    - a) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy**, které **existovaly** v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, **anebo** se provedené důkazy **ukázaly nepravdivými**, nebo
    - b) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem** rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno,
  
- + **pokud** tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí **mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.**

## Obnova řízení - na Návrh:

- Žádost u kteréhokoli SO, který ve věci rozhodoval,
- **ve lhůtě** do (§ 100 odst. 2 SŘ)
  - **subjektivní 3 měsíce**
  - **objektivní 3 roky od právní moci**

AVŠAK obnovy se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení.
- **O obnově** rozhoduje SO, který rozhodoval **v posledním stupni** (§ 100 odst. 2 SŘ):
  - **bud' vyhoví** (pak následuje obnovené řízení),
  - **nebo zamítne** (lze se odvolat).
- Obdobně se použijí („omezující“) ustanovení § 94 odst. 4 a 5 SŘ = **ochrana práv nabytých v dobré víře** (§ 100 odst. 5 SŘ).
- **Odkladný účinek** (§ 100 odst. 6 SŘ)
  - **žádost nemá**; lze jej ale přiznat, hrozí-li vážná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu.
  - **má** (obecně) **rozhodnutí**, jímž bylo řízení obnoveno (obecně).

## Obnova řízení - Ex offo:

- Nařizuje opět SO v posledním stupni,
- jestliže je dán **důvod:**
  - **podle § 100 odst. 1 SŘ** (viz dříve)
  - + jestliže je na novém řízení **veřejný zájem**,
  - případně též v případě, že **rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem** (z tohoto důvodu lze obnova pouze ex offo).
- Rovněž zde zvažování **dopadů do nabytých práv** - proporcionalita (§ 100 odst. 5 SŘ).
- **Lhůty pro nařízení:**
  - **3 roky od právní moci** (do konce musí být vydáno rozhodnutí o obnově).
  - V případě trestného činu 3 roky o právní moci rozsudku

## Obnova řízení - Nové řízení (rozhodnutí):

- Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí lze jen **v taxativně uvedených případech** (§ 101 SŘ – viz níže).  
Jde o prolomení zásady *rei iudicatae (ne bis in idem)*.
- **Společná ustanovení** pro nové řízení (§ 102 SŘ), např.:
  - k novému řízení příslušný SO v prvním stupni,
  - otázka účastenství podle stavu v době nového řízení,
  - nové řízení lze zahájit na žádost i v případě, kdy bylo původní řízení zahájeno z *ex offo* (a naopak),
  - v novém řízení může správní orgán využít podkladů původního rozhodnutí včetně podkladů rozhodnutí o odvolání, nevylučuje-li to důvod nového řízení,
  - v novém řízení správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře,
  - **novým rozhodnutím vydaným se původní rozhodnutí ruší**; o tomto následku budou účastníci poučeni v písemném vyhotovení rozhodnutí (ustanovení § 99 SŘ platí obdobně).

## **Jiný institut** = nové rozhodnutí (§101 SŘ):

- Nejde o nápravu vad již přijatého rozhodnutí, resp. řízení, které mu předcházelo, ale o **nové posouzení pravomocně rozhodnuté věci**.
- Taxativně vymezené důvody:
  - návaznost na prominutí zmeškání úkonu,
  - vyhovění žádosti, kt. byla pravomocně zamítnuta,
  - odstranění tvrdosti původního rozhodnutí (o povinnosti),
  - rozh. bylo zrušeno jiným orgánem (typicky soudem)...
- Lhůty nejsou stanoveny.
- Příslušný prvostupňový orgán.
- Zvl. případ dle § 62 odst. 6 (moderace pořádkové pokuty).
- **Uplatňuje se pro něj § 102** – „Společná ustanovení - tj. společná s novým řízením v rámci obnovy řízení.“

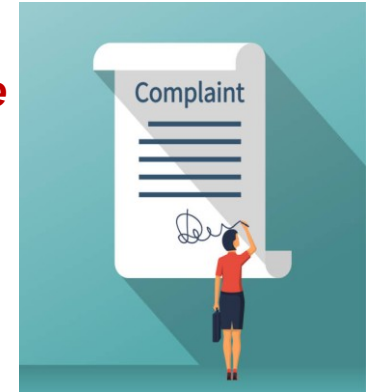


## Institut stížnosti (dle § 175 SŘ)

= **individuální podání**, které se bezprostředně dotýká **zájmů stěžovatele**

- odlišně od **petice**, která je *kolektivním* podáním ve *veřejném (společenském)* zájmu.

Je jednou z forem **kontroly ve veřejné správě**.



### Ústavní základ:

- „*ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi*“ (čl. 18/1 LZPS)
- případně obecně plyne také ze zásady: „*státní moc slouží všem občanům*“ (čl. 2/3 Ústavy).

### Zákonná úprava:

- **dříve** vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. I., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících (avšak *sporná forma a závaznost*),
- **nově** (od 1. 1. 2006) **§ 175 SŘ**.  
(SR - zákon č. 152/1998 Z.z. o sťažnostiach).

## Stížnost dle § 175 SŘ:

Lze směřovat proti:

- *nevhodnému chování úředních osob* nebo
- proti *postupu správního orgánu*,  
**pokud neposkytuje-li SŘ jiný prostředek ochrany.**

### Nevhodné chování úředních osob:

- **úřední osoba** = každá osoba bezprostředně se **podílející na výkonu pravomoci správního orgánu** (§ 14/1 SŘ)
- **nevhodné chování** = *neurčitý právní pojem*, může představovat rozpor zejm.:
  - se zásadou veřejné správy jako služby (§ 4/1 SŘ)
  - s povinnostmi úředníka (zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání - § 16/2 d) zákona o úřednících ÚSC; obdobně § 77/1 n) zákona o státní službě)
  - s jinými principy dobré správy (včetně *soft law*).

### Postup správního orgánu:

- = **postup, na který se vztahuje správní řád** (§ 1/1 SŘ)
- nikoli pouze správní řízení (jak může naznačovat § 175/4 SŘ).

## Stížnost dle § 175 SŘ - oblast aplikace:

- **pouze případy, na které dopadá SŘ**  
(podrobněji např. závěr č. 8 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání).

### Mimo oblast aplikace:

- *nevrchnostenská (tzv. fiskální) správa (§ 1/1 SŘ),*
  - *soukromoprávní jednání (§ 1/2 SŘ),*
  - *moc soudní a zákonodárná (§ 1/1 SŘ).*
- 
- => **nepokrývá komplexně „základní právo na stížnost“ podle LZPS**
    - to stížnost nevyklučuje, ale neuplatní se procesní režim § 175 SŘ.

Lze tedy rozlišit: **stížnosti správní** (režim § 175 SŘ) **a stížnosti jiné.**

**(další (jiná) úprava stížnosti** viz např. §102/2 zákona o obcích, § 261 daňového řádu).

## Stížnost dle § 175 SŘ – subsidiarita:

Ize podat, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany  
tedy až tehdy, **pokud jiný prostředek není k dispozici**  
**= subsidiarita stížnosti.**

### „Jiný prostředek“ ochrany podle SŘ:

- zejména řádné opravné prostředky
- „stížnost“ na nečinnost (§ 80 SŘ).

Posuzování podání podle obsahu (§ 37/1 SŘ) = stížnost může být posouzena jako tyto prostředky, jsou-li k dispozici.

Stížnost podle § 175 SŘ **není podmínkou** pro přístup k soudní ochraně  
(konkrétně zásahové žalobě - **4 Aps 2/2010**)

- stížnost podle daňového řádu ovšem ano - **9 Aps 4/2013.**

## Stížnost dle § 175 SŘ – podání:

### Mohou podat (§ 175/1 SŘ)

**dotčené osoby** = kdokoli dotčený chováním/postupem (viz výše), tedy nikoli pouze účastníci řízení.

Zvláštní důvod pro podání, např. § 18/4 SŘ (stížnost proti obsahu protokolu).

### Náležitosti:

stížnost = **podnět**, nikoli návrh na zahájení řízení (§ 42, 44 SŘ)

podání podle § 37 SŘ - **kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje** (anonymní stížnost nelze).

- forma **písemná i ústní** (§ 175/3 SŘ).

### Podání u SO, vůči němuž směřuje (§ 175/4 SŘ)

- v praxi ovšem problematické...
- podání nesmí být stěžovateli **na újmu** (§ 175/2 SŘ) - tím však není dotčena odpovědnost za trestný čin nebo správní delikt, např. urážlivé podání (§ 62/2 SŘ).

## Stížnost dle § 175 SŘ – vyřízení:

### Lhůta pro vyřízení (§ 175/5 SŘ):

- **60 dní** od doručení (relativně dlouhá)
- nelze-li zajistit podklady potřebné pro vyřízení stížnosti, **lze překročit** obecně uplatnění zásady rychlosti (§ 6/1 SŘ)
- proti nedodržení se lze bránit (§ 80 SŘ).

### Prošetření:

- **povinnost prošetřit** skutečnosti ve stížnosti uvedené (§ 175/4 SŘ),
- avšak na úvaze SO, zda vyslechne stěžovatele, osoby, proti nimž stížnost směřuje, popřípadě další osoby, které mohou přispět k objasnění věci.

Pokud důvodná (i z části) - **povinnost bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě** (§ 175/5 SŘ) - např. disciplinární či pracovněprávní opatření, organizační opatření...

## Stížnost dle § 175 SŘ – vyrozumění:

- o šetření a opatřeních přijatých k nápravě se učiní záznam do spisu.
- **vyrozumění stěžovatele**
  - **o vyřízení stížnosti - do 60 dnů**
  - **o výsledku** šetření a opatřeních k nápravě jen tehdy, **jestliže o to stěžovatel požádal** (srov. § 42 SŘ)
  - vyrozumění svou povahou sdělení podle části IV. SŘ, **postup při vyřizování není správním řízením** (podle části 2. a 3. ŠR).
- **stížnost nadřízenému orgánu** (§ 175/7 SŘ)
  - má-li stěžovatel **za to, že stížnost nebyla řádně vyřízena**, může požádat nadřízený správní orgán, aby **přešetřil způsob vyřízení stížnosti**.
  - opět není správním řízením (není obdobou odvolání).
  - pravomoci vyplývající ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti.
  - v SŘ již neupraveny podrobnosti.

## Stížnost dle § 175 SŘ – povaha:

- **není opravným prostředkem.**
- blíže k dozorčímu prostředku, resp. je **nástrojem, který k němu může vést** - určitý podnět správnímu orgánu k provedení dozoru, viz NSS sp.zn. 4 Aps 2/2010:  
*„I podle názoru Nejvyššího správního soudu se stížnost **svou povahou a právní úpravou blíží spíše dozorčímu prostředku, resp. je nástrojem, který k němu může vést.** Ostatně tento závěr jenom potvrzuje dikce § 175 správního řádu. Stížnost má totiž podle něho být vyřízena do 60 dnů a byla-li shledána důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit opatření k nápravě, o nichž vyrozumí stěžovatele, pokud o to požádal. O prošetření vyřízení stížnosti lze požádat nadřízený správní orgán. Procesně se u stížnosti postupuje podle části čtvrté správního řádu a výsledkem je sdělení (vyrozumění). **Na vyřízení stížnosti tedy není právní nárok a samotné její vyřízení ještě samo o sobě neznamená odstranění závadného stavu.** Navíc o výsledku šetření a přijatých opatření se stěžovatel vyrozumívá, jen pokud o to požádal. Takový postup proto neskýtá dostatečný prostor k poskytnutí ochrany či nápravy před nezákonným zásahem. Jednalo by se totiž spíše o formální, než faktický prostředek nápravy a ochrany.“*



**Děkuji za pozornost.**

Příště nás čekají:

- zvláštní ustanovení o některých řízeních v obecné úpravě SŘ,
- problematika nečinnosti SO, a ochrana před nečinností.