

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra správního práva a správní vědy

Správní akty

Bakalářská práce

Administrative acts

Bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE
Mgr. Kristýna Mlezivová

AUTOR PRÁCE
nrap. Ing. Pavel Poledník

PRAHA
2023

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Orlové, dne 28. 2. 2023

nrap. Ing. Pavel Poledník

ANOTACE

Tato bakalářská práce se zabývá správními akty, jakožto klíčovým tématem z oblasti správního práva. V empirické části je zkoumána úspěšnost správních aktů Celní správy ČR v rámci jejich soudního přezkumu. Cílem práce je zhodnocení problematiky správních aktů Celní správy ČR, tj. zjištění, jakou úspěšnost má Celní správa při soudním přezkumu správním, tzn. jak kvalitní rozhodnutí Celní správa ČR vydává.

KLÍČOVÁ SLOVA

správní akty * rozhodnutí * vady správních aktů * opravné prostředky * správní soudnictví * správní právo * soudní přezkum * úspěšnost * správní řízení

ANNOTATION

This bachelor thesis deals with administrative acts as a key topic in the field of administrative law. The empirical part examines the success of administrative acts of the Customs Administration of the Czech Republic in the context of their judicial review. The aim of the thesis is to evaluate the issue of administrative acts of the Customs Administration of the Czech Republic, i.e. to determine the success rate of the Customs Administration in the judicial review of administrative acts, i.e. how good are the decisions issued by the Customs Administration of the Czech Republic.

KEY WORDS

administrative acts * decisions * defects of administrative acts * remedies * administrative justice * administrative law * judicial review * success * administrative proceedings

OBSAH

| | |
|--|-----------|
| ÚVOD | 6 |
| 1 SPRÁVNÍ AKTY..... | 8 |
| 1.1 Charakteristické znaky správních aktů..... | 9 |
| 1.2 Klasifikace správních aktů | 9 |
| 1.3 Náležitosti správních aktů..... | 12 |
| 1.4 Vlastnosti správních aktů..... | 14 |
| 2 VADY SPRÁVNÍCH AKTŮ | 16 |
| 2.1 Správní akty formálně vadné..... | 16 |
| 2.2 Správní akty věcně nesprávné | 17 |
| 2.3 Nezákonné správní akty | 18 |
| 2.4 Nicotné správní akty..... | 19 |
| 3 OPRAVNÉ PROSTŘEDY | 21 |
| 3.1 Odvolání..... | 22 |
| 3.2 Rozklad | 25 |
| 3.3 Odpor..... | 26 |
| 3.4 Námitky | 28 |
| 3.5 Obnova řízení | 29 |
| 3.6 Žádost o navrácení v předešlý stav | 31 |
| 3.7 Přezkumné řízení..... | 31 |
| 3.8 Nové rozhodnutí | 33 |
| 4 PŘEZKUM AKTU VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ | 34 |
| 4.1 Vývoj správního soudnictví na našem území..... | 35 |
| 4.2 Příslušnost a organizace soudů | 37 |
| 4.3 Řízení před správními soudy..... | 38 |
| 4.4 Rozsudek soudu | 41 |
| 5 EMPIRICKÁ ČÁST | 43 |
| 5.1 Cíl práce..... | 43 |
| 5.2 Východiska | 43 |
| 5.3 Hypotéza | 44 |
| 5.4 Metodika výzkumu | 44 |
| 5.5 Shrnutí výsledků | 48 |

| | |
|--|-----------|
| 5.6 Diskuse | 49 |
| ZÁVĚR | 50 |
| SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY | 52 |

ÚVOD

Správní akty jsou typickou formou správní činnosti. Jedná se o druh právně mocenského zásahu do sféry práv svobod svých adresátů. Správní akty jsou zaměřeny na vyvolání vzniku, změny nebo zániku práva či povinnosti nebo pouze autoritativně potvrzují, že práva či povinnosti existují či nikoliv. Jejich obsah je bezprostředně právně závazný a vynutitelný.

Správní akty jsou klíčovým tématem z oblasti správního práva. Správní právo, jako pilíř veřejného práva, můžeme označit za jeden z nejvýznamnějších subsystémů českého právního řádu. Jeho posláním je upravovat postavení a chování subjektů práva ve vztazích, které vznikají a uskutečňují se v souvislosti s realizací výkonné moci ve státě ve sféře veřejné správy, to lze mj. prostřednictvím správních aktů.

Výše uvedené téma jsem si zvolil z důvodu osobního zájmu o správní právo a rovněž také proto, že správní právo je jedno z nejčastějších právních odvětví, které se vyskytuje při výkonu mé služby příslušníka bezpečnostního sboru Celní správy České republiky. Jedná se o velmi široké téma, na které bylo zpracováno mnoho publikací, na druhou stranu se stále jedná o oblast práva, v níž existují mnohé nevyjasněné otázky. Dále také z důvodu, že správní právo je jeden ze stěžejních předmětů na Policejní Akademii ČR, který výrazně profiluje absolventa a pro úspěšné ukončení studia je zapotřebí z něj vykonat státní závěrečnou zkoušku.

Ve své bakalářské práci se zabývám individuálními správními akty, jakožto jednou z forem činností veřejné správy. Práce představuje jednotlivé typy těchto aktů včetně rozdílů mezi nimi. Dále detailně popisuje pojmové znaky individuálních správních aktů a jejich právní zakotvení. Vlastní výzkum se věnuje úspěšnosti správních aktů při jejich soudním přezkumu. Cílem práce je zhodnocení problematiky správních aktů Celní správy ČR, tj. zjištění, jakou úspěšnost má Celní správa při soudním přezkumu správním, tzn. jak kvalitní rozhodnutí Celní správa ČR vydává.

Bakalářská práce je členěna do pěti kapitol. První kapitola je teoretickým základem celé práce. Soustřeďuje se především na objasnění základního pojmosloví,

členění a charakteristiku správních aktů. Dále pak na klasifikaci, náležitosti a vlastnosti správních aktů.

V druhé kapitole je zvláštní pozornost věnována kategorizaci jednotlivých druhů vad správních aktů. Jsou zde objasněny správní akty formálně vadné, věcně nesprávné, nezákonné a správní akty nicotné.

Třetí kapitola je zaměřena na problematiku opravných prostředků. Je zde vysvětlen charakter těchto prostředků, jejich funkce, podmínky a situace, při kterých je lze aplikovat.

Opravné prostředky mají zásadní význam pro navazující soudní ochranu, která je podrobněji popsána ve čtvrté kapitole této bakalářské práce. Je zde vylíčen vývoj správního soudnictví na našem území, příslušnost a organizace správních soudů, řízení před správními soudy a rozsudky správních soudů.

Empirický výzkum v páté kapitole je zaměřen na šetření úspěšnosti správních aktů Celní správy ČR v rámci jejich soudního přezkumu, tedy přezkumu v soudních řízeních správních. Pomocí statistických dat a analýzy časových řad je zde vyjádřena celková úspěšnost správních aktů Celní správy ČR v rámci jejich soudního přezkumu v letech 2012–2020. Pro naplnění cíle práce byla rovněž zpracována data týkající se oblasti podílu procesních vad na neúspěšných soudních sporech.

V závěru práce je vyhodnocena problematika úspěšnosti správních aktů Celní správy ČR v rámci jejich soudního přezkumu. Závěr také obsahuje shrnutí hlavních výsledků práce a rovněž doporučení a návrhy, jejichž realizace by mohla být přínosná.

1 SPRÁVNÍ AKTY

Hovoříme-li v dnešní době o správních aktech, máme na mysli pouze správní akty individuální, nikoli však již akty abstraktní. Starší literatura používala pojem správní akt jako společný (souhrnný) termín pro obě uvedené skupiny aktů. Abstraktní akty jsou tedy dle současné terminologie označovány pojmem normativní správní akt, individuální správní akty pak termínem správní akt.¹

Správní akty jsou typickou formou správní činnosti. Lze je charakterizovat jako jednostranná právní jednání, kterými věcně a místně příslušné správní úřady upravují v konkrétním případě právní poměry individuálně určených fyzických či právnických osob.²

Správní akt je druhem právně mocenského zásahu do sféry práv svobod svých explicitně uvedených adresátů, popřípadě dalších implicitně dotčených osob. Jako takový musí být výslovně vyjádřen v zákoně, v zásadě jako samostatný hmotněprávní institut.³

Správní akty jsou zaměřeny na vyvolání právních následků, tj. vzniku, změny nebo zániku práva či povinnosti, nebo pouze autoritativně potvrzují, že práva či povinnosti existují či nikoliv. Jejich obsah je bezprostředně právně závazný a mocensky vynutitelný, tedy neplnění a nerespektování stanovených práv a povinností může být zákonným způsobem sankcionováno a vynucováno. Například trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí, vymáhání povinností cestou správní či jiné exekuce aj. V praxi hovoříme nejčastěji o nejrůznějších správních rozhodnutích - např. stavební povolení, rozhodnutí o koncesi, rozhodnutí o přestupku, platební výměr finančního úřadu, dále různá usnesení vydávaná v průběhu správního řízení.⁴

¹ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 83.

² Tamtéž s. 84.

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. s.133.

⁴ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 84.

1.1 Charakteristické znaky správních aktů

Jednostrannost – spočívá především v tom, že správní akty autoritativně upravují práva a povinnosti adresátů těchto aktů, a to bez ohledu na jejich vůli, kdy tito nejsou v rovnocenném postavení k orgánu, který správní akt vydává. Současně se pak tento znak projevuje a odráží v právní závaznosti aktu, popř. možnosti jeho následné vynutitelnosti státní mocí.⁵

Konkrétnost – konkrétnost aktu znamená, že se správním aktem řeší konkrétní věc (případ) individuálně určeného adresáta či adresátů.⁶ Správní akt je tedy konkrétní, jak ve způsobu vyjádření věci, v níž je rozhodováno, tak i ve způsobu určení adresátů, které zavazuje. Konkrétnost věci a osoby by měla být specifikována tak, aby nemohly být zaměněny za jiné.⁷

Zákonnost – správní akty jsou aktem aplikace správního práva. Mohou je vydávat jen k tomu příslušné orgány a musí být vydávány předepsaným postupem. Musí být vydány v souladu s předpisy správního práva hmotného i procesního. K jejich přijetí se vyžaduje speciální zákonné zmocnění. Při vydávání správních aktů se uplatňuje princip *secundum et intra legem*. Správní akt by měl zasahovat do práv a svobod adresátů jen v nezbytně nutné míře, s ohledem na objektivní stav věci.⁸

Závaznost – správní akty zavazují či opravňují konkrétně uvedené osoby (účastníky), jsou zaměřeny na vyvolání právních následků. Je nutné plnit povinnosti stanovené správními akty, nebo je možno vykonávat právo přiznané správním aktem.⁹

1.2 Klasifikace správních aktů

Správní akty lze členit podle různých kritérií. Správní akt vyjadřuje práva nebo povinnosti, které jsou obsahem vztahů správního práva jim upravených. Podle obsahu regulovaných vztahů rozeznáváme správní akty hmotněprávní a

⁵ FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6. s 111

⁶ Tamtéž s.111

⁷ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 85.

⁸ Tamtéž s. 84.

⁹ 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. s. 285.

procesněprávní. Tradičně bývá největší význam přikládán klasifikaci podle povahy právních účinků aktu. Z tohoto hlediska lze rozlišovat konstitutivní a deklaratorní správní akty. Podle okruhu osob, které akt zavazuje, rozlišujeme akty o osobách (ad personam) a akty o věcech (in rem).¹⁰

Hmotněprávní správní akty – představují materiální neboli meritorní rozhodnutí. Upravují hmotněprávní postavení adresátů. Jedná se rozhodnutí ve věci samé, jímž se řeší hlavní otázka řízení a jímž se ukládají práva a povinnosti. Jsou tedy výsledkem daného správního procesu. Autoritativně řeší určitou otázku, která byla předmětem řízení. Mají pro své adresáty právní důsledky.¹¹

Procesněprávní správní akty – upravují postavení účastníků ve správním řízení. Jde o rozhodnutí činěná v průběhu správního řízení, nejsou tedy jeho konečným výsledkem. Jejich smyslem je zajistit řádný průběh řízení, resp. způsob vedení řízení. Řeší se jimi vedlejší související otázky. Tyto akty upravují většinou pouze procesní postavení adresátů ve správním řízení. Pouze výjimečně mají i hmotněprávní důsledky - např. předběžné opatření, pořádková pokuta – i tyto však pouze zajišťují průběh a účel správního řízení a předcházejí tak vlastnímu meritornímu rozhodnutí. V praxi bývají procesní akty vydávány nejčastěji ve formě usnesení.¹²

Konstitutivní správní akty – založení, změna nebo zrušení práv a povinností jsou spojeny s konstitutivním správním aktem. Konstitutivní správní akt je z hlediska hmotného práva zároveň právní skutečností, tj. teprve jím je založeno subjektivní hmotné právo.¹³ Konstitutivní akty působí vždy zásadně do budoucna a až od okamžiku nabytí právní moci (tj. pro futuro a ex nunc).¹⁴

¹⁰ 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. s. 134-135.

¹¹ SCISKALOVÁ, Marie. *Správní právo* [online]. Karviná: Slezská univerzita v Opavě Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, 2014 [cit. 2022-09-04]. ISBN 978-80-7248-994-7. Dostupné z: <https://elearning.opf.slu.cz/mod/folder/view.php?id=3797>. s. 88.

¹² HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 85.

¹³ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1. s. 8.

¹⁴ FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6. s. 113.

Deklaratorní správní akty – deklaratorními akty se potvrzuje (ne)existence určitého právního stavu.¹⁵ Deklaratorní akty autoritativně potvrzují existenci či neexistenci práva či povinnosti, popřípadě prohlašují, kdy k zániku či vzniku práva nebo povinnosti došlo, jejich účinky působí vždy od okamžiku vzniku vztahů, které potvrzují, do minulosti. Význam deklaratorních aktů spočívá zejména v posouzení otázky, zda určité chování v určitém okamžiku bylo nebo nebylo v souladu s právem, případně slouží k odstranění právní nejistoty.¹⁶ Deklaratorní akty jsou bezprostředně zaměřeny na vyvolávání právních následků (účinků) jiné ho druhu. Jde vlastně o „akt – nález“. V tomto smyslu působí i do minulosti, od okamžiku vzniku vztahů, jejichž existenci potvrzují. Deklaratorní akty působí pro praeterito a ex tunc. Deklaratorní akty se vydávají tehdy, kdy je zapotřebí autority subjektu, potažmo vykonavatele veřejné správy, k určení vztahů správního práva. Tak tomu je zejména v případech, kdy je existence těchto vztahů sporná, pochybná, nebo když zjištění závisí na výkladu neurčitěho právního pojmu. Deklaratorní správní akt posiluje právní jistotu, takže lze s určitou nadsázkou říct, že upevňuje vztahy správního práva, jichž se týká. Na vztazích samotných se však, na rozdíl od konstitutivních správcích aktů, nic nemění.¹⁷

Správní akty o osobách (ad personam) – některé správní akty řeší osobní poměry adresátů, jimž jsou určeny. Ty se v teorii označují jako akty ad personam (in personam).¹⁸ Akty o osobách jsou výlučně spjaty s určitou osobou. Stanovená práva a povinnosti nepřecházejí na právní nástupce.¹⁹ Správní akty ad personam zavazují pouze v nich jmenovitě uvedené osoby. Pokud správní akt ad personam řeší právní poměry více adresátů, může být v některých případech část jeho obsahu vztahena vůči jednomu z nich, takový správní akt může nabýt pro každého adresáta právní moci samostatně.²⁰

¹⁵ HORÁKOVÁ, Monika. *Správní řízení v zemích EU: Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 978-80-7201-844-4. s. 69.

¹⁶ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 87.

¹⁷ 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. s. 134–135.

¹⁸ Tamtéž s. 135

¹⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 88.

²⁰ 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. s. 136.

Správní akty o věcech (in rem) – v případě správních aktů o věcech se práva a povinnosti vztahují bezprostředně k určité věci, nikoliv k osobě, na jejíž žádost byl akt vydán. Proto mohou přecházet na právní nástupce. Jinak vyjádřeno, každý, kdo se vyskytne dané věci ve stejném postavení jako jeho právní předchůdce, má stejná práva i povinnosti.²¹ Akty in rem působí vůči každé osobě, která se ve vztahu k předmětu daného aktu nachází, ve stejné právní situaci jako původní adresát. Akty in rem mohou být určeny i neznámému adresátovi, který má kvalifikovaný vztah ke zmíněné věci, jde o výjimečnou modifikaci jednoho z pojmových znaků správního aktu. Zmínka o právních nástupcích adresátů není ve výroku správního aktu in rem uvedena a zásadně ani jeho formulace nemusí o povaze správního aktu vypovídat. Skutečnost, že správní akt zavazuje i právní nástupce, bude výslovně vyjádřena v zákoně. Nemusí tomu tak být v případech, kdy je nástupnictví obsaženo ve správním aktu implicitně.²²

1.3 Náležitosti správních aktů

Právo klade na správní akty a jejich vydávání určité požadavky, které vystupují jako náležitosti správního aktu. Náležitosti, které musí správní akty splňovat, lze rozdělit do čtyř skupin:

Kompetenční – Správní akt může být vydán pouze orgánem veřejné správy, který je k tomu věcně i místně příslušný. Při vydání správního aktu nesmí tento orgán svoji pravomoc zneužít ani překročit. Věcná a místní příslušnost je určena zákonem.²³

Kompetenční náležitosti vyjadřují hmotněprávně působnost a pravomoc správních orgánů a procesněprávně jejich příslušnost k vydání aktu. Požadavek pravomoci znamená v prvé řadě existenci právního základu rozhodnutí. Pravomoc správních orgánů je třeba vykládat též a contrario pravomoci soudů, popř. jiných orgánů veřejné moci. Obecně lze konstatovat, že do pravomoci správních orgánů náleží rozhodovat v právních věcech, které vyplývají ze vztahů správního práva, pokud

²¹ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 88.

²² 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. s. 136.

²³ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 89.

zákon nesvěřuje rozhodování v těchto věcech jiným orgánům veřejné moci, jakož i rozhodovat v právních věcech vyplývajících ze vztahů soukromého práva, pokud tak zákon výslovně stanoví.²⁴

Obsahové – Obsah správního aktu musí být jasný, srozumitelný, určitý a jednoznačný. Správní akt obsahuje předně označení orgánu, který akt vydává, řešení určité konkrétní otázky nebo otázek vůči konkrétní osobě nebo osobám, za účelem bližšího řešení mnohdy obsahuje i vedlejší ustanovení jako jsou např. suspenzivní nebo rezolutivní podmínky, časové termíny, výhrady odvolání, příkazy. Dále pak odůvodnění daného řešení, informace pro případný další postup adresátů. Správní akt by měl po obsahové stránce vypovídat jasně, srozumitelně a stručně o tom, který správní orgán rozhodoval, v jaké věci, kdy, jak, vůči komu, na jakém základě a proč rozhodl tak, jak rozhodl. K obsahovým náležitostem dále patří stanovení práv a povinností a jejich specifikace a v neposlední řadě i poučení o opravném prostředku.²⁵

Přirozený je rovněž požadavek logické nerozpornosti aktu. Ta se týká jak konzistentnosti samotné formulace oprávnění a povinnosti, tak vyváženosti oprávnění a povinností adresáta. Obsah aktu musí být přiměřený potřebě, která byla podnětem k jeho vydání. Akt nesmí nad míru nezbytnou zasahovat do práv a svobod fyzických nebo právnických osob. Obsah aktu nesmí být v rozporu s dobrými mravy.²⁶

Formální – Forma správního aktu je až na výjimky zásadně písemná a jeho adresát má právo na jeho písemné obdržení.²⁷ Musí jít o listinu výslovně a zřetelně označenou jako rozhodnutí, či jinak v souladu s příslušným zákonem, na jehož základě byl akt vydán. Naroveň listinné podoby je od 1. července 2009 postavena

²⁴ 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. s. 142.

²⁵ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 89.

²⁶ 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. s. 144.

²⁷ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 90.

v případě zprostředkování správního aktu pomocí datové schránky forma datové zprávy.²⁸

Z hlediska struktury musí mít správní akt výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku, případně poučení o tom, že akt nelze napadnout opravným prostředkem. Tato struktura přispívá k celkové přehlednosti a snazší orientaci adresátů v obsahu aktu, současně je nezbytným předpokladem pro případný přezkum rozhodnutí.²⁹

K formálním náležitostem patří uvedení orgánu, který správní akt vydal, datum vydání rozhodnutí, jméno a příjmení účastníků řízení, správní akt musí být dále opatřen úředním razítkem a podepsán s uvedením jména, příjmení a funkce oprávněné úřední osoby.³⁰ Písemně vyhotovený akt dále obsahuje určité spisové náležitosti typu: datum vyhotovení, číslo jednací, spisovou značku aj. Zvláštní předpisy mohou přitom stanovit ještě další či jinak předepisované náležitosti písemného vyhotovení správního aktu.³¹

Procedurální – Procedurální požadavek pak znamená, že k meritu správního aktu musí správní orgán dospět způsobem předepsaným právními normami. Pro přijímání správního aktu je stanoven procesní postup. Správní akty se vydávají, buď podle správního řádu ve správním řízení nebo podle zvláštního procesního režimu. Normy správního práva určí, jaký procesní postup se v daném případě použije.³²

1.4 Vlastnosti správních aktů

Vedle náležitostí správních aktů rozlišujeme také jejich vlastnosti, jsou jimi:

Platnost – Platnost správního aktu znamená, že správní akt vznikl a je závazný pro svého vydavatele. Nemusí být však nutně závazný pro své adresáty. Platnost

²⁸ 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. s. 145.

²⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 90.

³⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou* : podle stavu k 1.7.2019. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Glosátor. ISBN 978-80-7502-355-1. s. 88.

³¹ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 90.

³² Tamtéž s. 90.

nastává tehdy, kdy byl učiněn projev vůle orgánů veřejné správy v předepsané formě vůči jeho adresátům.³³

Právní moc – Další ze základních vlastností správního aktu je jeho právní moc. Nejobecněji řečeno značí určitou "konečnost" rozhodnutí a zpravidla i nástup jeho právních účinků. Rozlišujeme formální právní moc a materiální právní moc, resp. jinými slovy lze říci, že právní moc má jak určité procesněprávní, tak i hmotněprávní aspekty. V procesním slova smyslu právní moc znamená, že správní akt již nelze napadnout řádným opravným prostředkem. Jde tedy jistým způsobem o konečný výsledek procesního postupu, resp. řízení vedeného příslušným orgánem veřejné správy. Hmotněprávní důsledky znamenají, že správní akt je nezměnitelný, nezrušitelný a ve věci již nelze vydat nové rozhodnutí mimo případy stanovené zákonem.³⁴

Účinnost – Účinný správní akt naplňuje v něm vyjádřený obsah, tedy např. zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti nebo autoritativně prohlašuje jejich existenci nebo neexistenci. Platnost je předpokladem nabytí účinnosti správního aktu.³⁵

Vykonatelnost – Vykonatelnost správního aktu spočívá v jeho vynutitelnosti, vymahatelnosti jeho obsahu státní moci. Vykonatelnost představuje exekuční proveditelnost, je možná pouze u takových správních aktů, které ukládají nějakou povinnost k plnění. Toto plnění může být peněžitého nebo nepeněžitého charakteru, vždy však ve formě povinnosti něco dát (dare), konat (facere), něco strpět (omittere) nebo se něčeho zdržet (pati).³⁶

³³ Tamtéž s. 96.

³⁴ FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6. s. 135.

³⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 171.

³⁶ 6 As 263/2014–33 Přestupky: odložení výkonu rozhodnutí; záznam bodů do registru řidičů; jiné právní účinky rozhodnutí. *Zákony pro lidi – Sběrka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 05.02.2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/6-as-263-2014-33>

2 VADY SPRÁVNÍCH AKTŮ

Pokud není správní akt vydán v souladu s podmínkami a předpoklady z pohledu hmotněprávních, procesněprávních, či kompetenčních norem, hovoříme o vadném správním aktu. Správní nauka, praxe a částečně i zákonodárce se dlouhodobě snaží vady správních rozhodnutí pojmenovat, kategorizovat a obsahově charakterizovat, nicméně velmi výstižné konstatování E. Hexnera, které pronesl již v roce 1930 na 3. sjezdu právníků československých v Bratislavě, že právník, který do tohoto problému vnikne, "*vstoupí do zajímavého vědeckého pralesa*" platí dodnes. Za vadný správní akt lze tedy obecně označit takový akt správního orgánu, který vykazuje právní nedostatek či nedostatky, tj. který neodpovídá souhrnu právních pravidel upravujících jeho tvorbu – tedy souboru určitých "*kreačních právních pravidel*".³⁷ Vadnost správního aktu lze spatřovat např. v nedostatku kompetence, nedodržení stanoveného obsahu, v pochybení písemného vyhotovení, rovněž ve zneužití správního uvážení či v porušení procesního postupu, který směřoval k vydání aktu.³⁸

Vady správních rozhodnutí lze kategorizovat z různých úhlů pohledu, nejtypičtěji se však s ohledem na závažnost vady a její právní důsledky ve vztahu k existenci aktu, jakož i k prostředkům nápravy rozlišují správní akty formálně vadné, věcně nesprávné, nezákonné a správní akty nicotné. Na akty vadné (vyjma aktů nicotných) se nicméně v důsledku presumpce platnosti a správnosti veřejně mocenských aktů hledí jako na bezvadné, vyvolávající příslušné právní důsledky, a to až do doby, než jsou příslušným postupem změněny či zrušeny.³⁹

2.1 Správní akty formálně vadné

Správní akty, které trpí tímto druhem vad, bývají rovněž označovány jako opravitelné. Jedná se o správní akty, které jsou vadné toliko formálně do určitého stupně. Obsahují takové formální nedostatky, jakými jsou např. písařské a početní pochybení či jiné zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení aktu. Jedná se o

³⁷ Tamtéž s. 125.

³⁸ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 93.

³⁹ SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. s. 217-244.

chyby nejmenšího stupně závažnosti, nezpůsobují nezákonnost aktu ani jeho věcnou nesprávnost. Proto se tyto akty v rámci opravy nemusí rušit nově vydaným aktem, ale jejich náprava probíhá neformálně pouze na základě vydání opravného usnesení, které se doručí adresátovi. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, provádí se opravným rozhodnutím.⁴⁰ Zřejmou nesprávností je třeba rozumět evidentní písařská pochybení při vyhotovování rozhodnutí, kdy každá takováto nesprávnost by měla být doložitelná porovnáním a posouzením daného údaje, slova či slovního spojení s jejich správným užitím v podkladech pro vydání daného rozhodnutí v obsahu příslušného spisu.⁴¹

2.2 Správní akty věcně nesprávné

Věcně nesprávné, avšak nikoli nezákonné akty. Starší česká nauka je označovala jako akty naříkatelné. Odborná literatura tyto akty vcelku výstižně charakterizuje jako rozhodnutí, jež jsou sice formálně právně v pořádku, tedy v souladu s právními předpisy, nicméně jim lze vytknout nesprávnost (nikoli ovšem nezákonnost) v přístupu a posouzení dané věci, jež je předmětem řízení. Zpravidla bývá nesprávnost chápána jako nevhodnost, neúčelnost, nevhodnost, necitlivost či nespravedlnost, aniž by však takováto vada znamenala, že byl porušen zákon nebo jiný právní předpis. Vada spočívající ve věcné nesprávnosti se váže k rozhodnutím, jež jsou vydávána s použitím správního uvážení. Rozlišovat tuto kategorii má tedy význam pouze u správních aktů vydávaných s použitím správního uvážení. Vada vzniká v důsledku toho, že se správnímu orgánu nepodařilo při rozhodování jemu svěřené volné úvahy optimálně využít. Pohybuje-li se totiž správní orgán v určitých hranicích, vymezených správním uvážením, pak, není-li jeho rozhodnutí optimální, není tím ještě porušen zákon, ale rozhodnutí není věcně správné, vzniklá vada věcné nesprávnosti je tak vadou týkající se obsahu, nikoli formy rozhodnutí, jež nedosahuje intenzity vady nezákonnosti, natož nicotnosti, nicméně již může citelně zasáhnout do subjektivních práv adresáta rozhodnutí.

⁴⁰ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 94.

⁴¹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2017*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8. s. 237.

Tyto správní akty mohou z důvodů věcné nesprávnosti napadnout, pokud nejsou pravomocné, pouze jejich adresáti. Náprava vady věcné nesprávnosti je tedy v rukou adresátů, a to na základě podání řádného opravného prostředku vůči vadnému nepravomocnému rozhodnutí. V odvolacím správním řízení se napadený správní akt z hlediska věcné správnosti přezkoumává jen v rozsahu uplatněných námitek, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Ve správním soudnictví se věcná správnost aktu nepřezkoumává.⁴²

2.3 Nezákonné správní akty

Nezákonný správní akt je takový, který je, nejobecněji řečeno, v rozporu s objektivním právem. Správní akty jakožto projev a výsledek realizace moci veřejné musí být vydány v souladu s právním řádem. Vázanost veřejné správy zákonnými kautelami patří k primárním principům právního státu a výkonu veřejné správy.

Pro zákonnost správního aktu je zásadní, zda byl vydán v souladu s právními předpisy platnými a účinnými v době jeho vydání. Není tak rozhodující stav právní úpravy v okamžiku zahájení příslušného správního řízení, není-li však stanoveno jinak. Nezákonnost rozhodnutí může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva, nebo práva procesního.⁴³ Jako příklady lze uvést např. neumožnění účastníkům nahlédnutí do spisu, chybné poučení, nesprávnou kvalifikaci skutku, neúplné či chybějící vypořádání se s námitkami účastníků a další vady.⁴⁴

V souvislosti s nezákonnými správními akty je třeba zdůraznit, že i přes svoji vadu, tj. nezákonnost a výrazné dotčení subjektivních práv adresáta aktu, požívají presumpce platnosti a správnosti. Dokud tedy není takové rozhodnutí příslušným orgánem změněno, či rušeno, je třeba na něj pohlížet jako na rozhodnutí bezvadné, se všemi z toho plynoucími právními důsledky.⁴⁵

⁴² 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. s. 293.

⁴³ Tamtéž s. 294.

⁴⁴ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 95.

⁴⁵ 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. s. 295.

Úřední povinností k tomu příslušných správních orgánů v zásadě je, s přihlédnutím zejména k plynutí času a k ochraně práv nabytých v dobré víře, zjednat nápravu, tedy nezákonný správní akt změnit nebo zrušit. V závislosti na tom, zda akt ještě není, nebo již je pravomocný, se může uplatnit (výlučně nebo vedle postupu ex officio) kvalifikovaný podnět jeho adresáta. V zásadě výlučně a bez nutnosti uvést důvod je to před právní moci, u pravomocných aktů se kromě postupu ex officio může uplatnit kvalifikovaný podnět adresáta již jen s uvedením důvodu nezákonnosti.⁴⁶ V případě nápravy nezákonných rozhodnutí, které již nabyly právní moci, se může zásada zákonnosti dostávat do kolize s jinými základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře.⁴⁷

Naroveň nezákonnosti je postavena nepřezkoumatelnost aktu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důkazů.⁴⁸

2.4 Nicotné správní akty

Nicotnost vychází z pojmu „nicota“, který chápeme jako nebytí či neexistenci. Nicotnost je někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat.

Nicotný akt je nutno chápat jako neexistující akt, tedy akt, který po právu neexistuje. Jelikož nicotný akt právně neexistuje, není s to vyvolat žádné veřejnoprávní účinky. Nicotný správní akt není způsobilý působit na práva a povinnosti svých adresátů, tedy z pohledu právních účinků jako by zde žádný správní akt nebyl. Takovýto správní akt nemůže vůbec nabýt právní moci, a tudíž nemůže založit vůbec žádných účinků.⁴⁹ Nicotnost nemůže být zhojena plynutím času. Paakt nikoho nezavazuje a nikdo není povinen jej respektovat.

⁴⁶ 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. s. 146-147.

⁴⁷ 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. s. 295.

⁴⁸ 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. s. 147.

⁴⁹ 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. s. 296.

K nicotnosti správního aktu se přihlíží z úřední povinnosti. Rozhodování o nicotnosti má deklaratorní povahu. Na rozdíl od některých zahraničních úprav byla formulace důvodů nicotnosti u nás donedávna v podstatě doktrinní záležitostí a věcí judikatury ve správním soudnictví. Přitom je třeba upozornit, že různé prameny se v názoru na tuto věc často lišily. Nicotnost nastává zpravidla v důsledku nedostatku právního podkladu, nedostatku pravomoci, nejtěžších vad příslušnosti, absolutního nedostatku formy, absolutního omylu v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobujícího bezobsažnost, požadavku trestného nebo jiného právně nemožného plnění, požadavku plnění fakticky nemožného, neurčitosti, nesmyslnosti či vnitřní rozpornosti, neexistence vůle.

V praxi nemusí být důvod nicotnosti na první pohled zjevný anebo nemusí být alespoň zřejmý všem zainteresovaným. Riziko, které vyplývá z toho, že adresát aktu nebude daný úkon považovat vůbec za akt (že si jej vyhodnotí jako nicotný), ale že o správní akt přece jen půjde, nese on sám. Na něj pak dopadnou případné negativní důsledky takového počínání.⁵⁰

⁵⁰ 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. s. 148-152.

3 OPRAVNÉ PROSTŘEDY

Každé správní rozhodnutí má být věcně správné a v souladu se zákonem. Ne vždy tomu tak ale je. Při aplikaci ať již hmotného, či procesního práva, popřípadě při aplikaci správního uvážení, může ze strany příslušného správního orgánu dojít k pochybení. Český právní řád proto konstituuje systém právních prostředků, kterými je možno docílit přezkumu správního rozhodnutí a zjednání nápravy, je-li správní akt vadný. Každý z těchto prostředků má svůj charakter a funkce a lze ho aplikovat jen v určitých situacích a za určitých podmínek.

Nejobecněji můžeme rozlišovat mezi opravnými prostředky a prostředky dozorčími. Pokud jde o opravné prostředky, jedná se o prostředky obrany proti správním aktům, jež jsou plně v dispozici účastníka řízení. Jde o jeho procesní aktivitu, kterou v tomto směru nemůže nijak nahrazovat správní orgán. Co do zahájení řízení o opravných prostředcích se tedy uplatňuje výlučně dispoziční zásada. Podání opravného prostředku je současně právem, nikoli povinností účastníka řízení. Pokud je opravný prostředek podán včas a je v dané věci přípustný, má účastník řízení právo na to, aby byl takový prostředek řádně projednán. Účastník řízení má tedy právní nárok na přezkum rozhodnutí, které je napadeno opravným prostředkem. Hlavní podstatou a smyslem opravných prostředků je ochrana jeho subjektivních práv, o nichž se účastník řízení domnívá, že do nich bylo rozhodnutím správního orgánu zasaženo.

Opravné prostředky můžeme rozlišovat rovněž na řádné a mimořádné. Řádnými opravnými prostředky lze napadnout nepravomocná rozhodnutí. Pokud se podíváme do české právní úpravy správního řízení, lze mezi řádné opravné prostředky řadit odvolání, rozklad, odpor a námitky. Existence a široká přípustnost řádných opravných prostředků je odrazem zásady dvojinstančnosti správního řízení. Mimořádné opravné prostředky slouží účastníkům řízení k obraně proti správním aktům, které již nabyly právní moci. Do kategorie mimořádných opravných prostředků lze zařadit obnovu řízení zahajovanou na žádost a navrácení v předešlý stav.

Vedle opravných prostředků slouží k přezkumu a nápravě vadných rozhodnutí i tzv. dozorčí prostředky. Jde o procesní prostředky dozorčího práva, jimiž se zajišťuje především ochrana zákonnosti a veřejných zájmů. Zatímco v případě

opravných prostředků jsou předmětem ochrany subjektivní práva, v případě dozorčích prostředků je účelem ochrany objektivní právo. Pro dozorčí prostředky je dále charakteristické, že řízení o nich se zahajuje z moci úřední, tedy ex officio. Případný přezkum správního rozhodnutí na základě dozorčího prostředku tak není v dispozici účastníka řízení, ale správního orgánu. Účastník řízení může dát k realizaci dozorčího prostředku maximálně podnět. Jinými slovy, účastník na rozdíl od opravných prostředků nemá právní nárok na přezkum rozhodnutí skrze dozorčí prostředky. Dozorčími prostředky jsou především přezkumné řízení a obnova řízení z moci úřední. V širším kontextu lze mezi dozorčí prostředky řadit i řízení o prohlášení nicotnosti a realizaci opatření proti nečinnosti z moci úřední nadřízeným správním orgánem.⁵¹

3.1 Odvolání

Odvolání je nejčastěji uplatnitelný typ řádného opravného prostředku, který přichází v úvahu u všech správních rozhodnutí, pokud to není výslovně vyloučeno zákonem.⁵² Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

Právo podat řádný opravný prostředek je výrazem zásady dvojinstančnosti řízení. Zásada dvojinstančnosti správního řízení vyjadřuje subjektivní právo účastníků správního řízení napadnout zásadně každé rozhodnutí vydané v prvním stupni řádným opravným prostředkem výjimkou z této zásady jsou případy, kdy buď takové oprávnění vyloučí zákon, nebo kdy se účastník svého práva podat odvolání či rozklad vzdá. Aby tato zásada mohla být reálně naplněna, tedy aby účastník řízení skutečně mohl podat proti správnímu aktu odvolání, musí být účastníkem řízení již v prvním stupni. K zásadě dvojinstančnosti řízení je zapotřebí dodat, že z mezinárodních závazků České republiky, z ústavního pořádku a ani ze základních zásad správního řízení nelze pro účastníky řízení dovodit právo na druhou instanci. Pokud však zákon v konkrétním případě právo podat odvolání zakotvuje, vytváří tím legitimní očekávání účastníků řízení, že je budou moci využít, a v

⁵¹ 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. s. 312-315.

⁵² PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2017*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8. s. 102

takovém řízení je proto třeba zásadu dvojinstančnosti správního řízení respektovat. Primárním účelem zásady dvojinstančnosti je zaručení tzv. devolutivního a suspenzivního účinku odvolání, tedy toho, aby věc byla přezkoumána odvolacím správním orgánem, pokud správní orgán prvního stupně nevyužil autoremedury a aby nenastala právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky napadeného rozhodnutí.

Protiváhou dvojinstančnosti správního řízení je zásada jednotnosti řízení, která se projevuje mimo jiné tím, že odvolací správní orgán je zásadně oprávněn, vedle jiných možností rozhodnutí, změnit rozhodnutí správního orgánu.

Účastník může proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. V těch případech, kdy zákon stanoví výjimku z možnosti podat odvolání, a účastník řízení přesto odvolání podá, je takové odvolání posouzeno jako nepřípustné.

Právo podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je subjektivním právem účastníků správního řízení, a odvolací řízení je tak ovládáno dispoziční zásadou. Je pouze na účastníkovi řízení, zda tohoto práva využije či nikoliv. Pokud by bylo odvolání podáno neoprávněnou osobou, odvolací správní orgán takové odvolání zamítne jako nepřípustné.

Nepodání odvolání, má pro účastníka řízení i jiné následky. Nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Žaloba podle proti rozhodnutí správního orgánu je nepřípustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně

veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.

Pokud zákon nestanoví jinak, může účastník řízení podat odvolání proti jakémukoliv rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to nejenom proti rozhodnutí hmotněprávní povahy, tj. rozhodnutí ve věci, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, ale i proti rozhodnutí procesněprávní povahy, které je ve většině případů označeno jako usnesení. Rozhodnutí, proti němuž lze podat odvolání, je zde chápáno v nejširším pojetí, jako individuální správní akt, tedy úkon správního orgánu v konkrétní věci, kterým je řešen právní poměr u jmenovitě určené osoby.

V dispozici účastníka řízení je rovněž to, zda se po oznámení rozhodnutí práva podat odvolání písemně nebo ústně do protokolu vzdá. Pokud se tohoto práva vzdá, právo podat odvolání mu již nepřísluší, a to i v případě, že ještě neuběhla lhůta pro podání odvolání. Vzdání se práva podat odvolání je tak neodvolatelným procesním úkonem. Pokud by i přesto odvolání podal, bylo by posouzeno jako nepřípustné. Pokud by se účastník řízení práva podat odvolání vzdal ještě před oznámením rozhodnutí, nelze takový úkon považovat za vzdání se odvolání, resp. není úkonem způsobilým vyvolat právní účinky vzdání se odvolání, o čemž by měl být podatel správním orgánem vyrozuměn. Z povahy věci se nelze vzdát práva podat odvolání po uplynutí odvolací lhůty. Vzdání se práva podat odvolání s sebou přináší i následky v podobě nabytí právní moci rozhodnutí. V případě, že řízení je s jedním účastníkem řízení, nabývá rozhodnutí právní moci dnem, kdy se tento účastník řízení vzdal práva na podání odvolání. Je-li v řízení více účastníků a všichni se vzdali práva podat odvolání, nabývá rozhodnutí právní moci dnem následujícím po dni, kdy tak učinil poslední z nich.

Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřípustné. Bylo-li podáno tzv. blanketní odvolání (tj. prázdné či neúplné), které neobsahovalo zákonem požadované odvolací důvody (v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo), je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, opětovně povinen postupovat

tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Je-li tedy odvolání podáno včas, lze i po uplynutí lhůty k podání odvolání doplňovat odvolání o další odvolací důvody. Tak je tomu i tehdy, zaváže-li se odvolatel v blanketním odvolání k tomu, že v určité lhůtě odvolání doplní a neučiní tak.

Nové skutečnosti a návrhy na provedení nových důkazů uvedené v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení jsou připuštěny pouze v případě, že je nemohl účastník uplatnit dříve.

Obecnou lhůta pro podání odvolání činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.⁵³

3.2 Rozklad

Odlišnost rozkladu od odvolání spočívá v tom, že rozklad má suspenzivní účinek, ale modifikovaný devolutivní účinek. Podle zákona neexistuje nad ústředním správním úřadem instančně vyšší orgán, který by mohl rozhodnout o přezkumu. Jedná se o specifické přezkumné řízení, kdy řízení prvoinstanční i řízení o rozkladu probíhá před stejným ústředním správním úřadem.⁵⁴

Rozklad je řádný opravný prostředek ve správním řízení, který přichází v úvahu u tzv. prvoinstančních rozhodnutí ústředních orgánů státní správy. Z důvodu, že rozklad nemá obecnou použitelnost ve vztahu k rozhodnutí veřejné správy, je jeho úprava při zvolené systematické a struktuře správního řádu zařazena mezi tzv. zvláštní ustanovení o správním řízení.

V porovnání s odvoláním ve správním řízení má rozklad jako druhý, resp. jiný řádný opravný prostředek některé společné a některé rozdílné rysy. Shodné rysy spočívají zejména v tom, že u rozkladu stanoví správní řád stejnou obecnou lhůtu pro jeho podání jako u odvolání, a to lhůtu 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, a i tady platí, že je třeba v případě potřeby dané řízení doplnit provedením nově navrhovaných důkazů, a dále, že je při přezkoumání napadeného rozhodnutí také třeba diferencovat v rozsahu přezkumu (zatímco soulad s právními předpisy se

⁵³ FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6. s. 152-180.

⁵⁴ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0. s. 258

přezkoumává v celém rozsahu, věcná správnost zásadně jen v rozsahu uplatněných námitek s modifikacemi). To souvisí s tím, že pro řízení o rozkladu se předpokládá přiměřené využití ustanovení správního řádu o odvolacím řízení, jímž je třeba rozumět takové využití dané úpravy, které z ní sice bude vycházet, ale současně bude také respektovat podstatu, stejně jako jednotlivosti, jimiž se rozklad od odvolání liší.

K rozhodování o rozkladu je příslušný rozhodovat vedoucí vždy příslušného ústředního orgánu státní správy, tj. ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, a to na základě návrhu jím ustanovené rozkladové komise, která rozhoduje v pětičlenných senátech. Zvláštní pravidlo přitom platí pro složení senátu rozkladové komise tam, kde je při vyřizování rozkladu zapotřebí přezkoumat také písemnosti nebo záznamy obsahující utajované informace, které jsou uchovávány odděleně mimo spis.

Požadavek na to, aby většina členů jak komise, tak vždy sestaveného senátu, byla z osob mimo daný ústřední správní úřad, již systémově vytváří předpoklad pro co největší nestrannost rozhodování. To však neznamená, že by případně nemohla být namítána podjatost člena senátu. Naproti tomu případná podjatost ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu namítat nelze.

Z povahy věci v řízení o rozkladu při rozhodování ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu nepřichází v úvahu varianta z odvolacího řízení, kdy odvolací orgán jako orgán druhého stupně může rozhodnutí zrušit a věc vrátit orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí. Právě takovýmto postupem by byla popřena podstata rozkladu jako opravného prostředku bez devolutivního účinku.⁵⁵

3.3 Odpor

Proti příkazu lze podat řádný opravný prostředek, kterým je odpor. Odpor je třeba považovat za podání podle správního řádu za podmínek tam stanovených. Podání

⁵⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2017*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8. s. 171-172

odporu je tak úkonem způsobilým vyvolat právní účinky jen za podmínek stanovených ve správním řádu.

Na rozdíl od odvolání, které musí být odůvodněné, není v případě odporu v praxi ojedinělé, že je podáván tzv. blanketní odpor. Pokud je z blanketního odporu zřejmé, že směřuje proti vydanému příkazu, judikatura dospěla k závěru, že i takový odpor vyvolává právní účinky, tj. že se příkaz ruší a řízení pokračuje.

Odpor může podat ten, jemuž se povinnost ukládá, a lze podat ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Právo podat odpor proti příkazu je subjektivním právem účastníka správního řízení, a je tak rovněž ovládáno dispoziční zásadou. Je pouze na účastníkovi řízení, zda tohoto práva využije či nikoliv. I v příkazním řízení je možné se vzdát podání odporu. Příkaz se účastníkovi řízení oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou. Doručením příkazu je současně zahájeno příkazní řízení.

Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Po podání odporu musí správní orgán posoudit, zda je odpor včasný a přípustný. Včasným odporem je takový odpor, který byl podán v zákonem stanovené osmidenní lhůtě. Přípustný odpor je takový odpor, který byl podán oprávněnou osobou. Podáním odporu se příkaz ex lege ruší a řízení pokračuje. Včasné podání odporu za následek zrušení příkazu a pokračování v "běžném" správním řízení.

Ačkoliv je podání odporu v dispozici účastníka řízení, z povahy věci není zpětvzetí odporu přípustné. Zrušený příkaz se proto už tzv. "zpětvzetím" odporu neobnoví. S včasným a přípustným odporem správní řád dále stanovuje, že lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu.

Zvláštní zákon může po podání odporu stanovit správnímu orgánu omezení. Takovým zákonem je přestupkový zákon, který stanoví, že pokud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem. Takové omezení neplatí, pokud správní orgán v řízení změní právní kvalifikaci skutku.

Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, resp. marně uplyne lhůta k jeho podání, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. V případě příkazu vydaného

na místě nelze odpor podat vůbec a právní moc nastává podpisem účastníka řízení.⁵⁶

3.4 Námitky

Povaha opravného prostředku sui generis bývá přiznávána i námitkám v exekuci podle § 117 SpŘ. Námitky mohou směřovat proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat, mohou tedy směřovat nejen proti rozhodnutím (správním aktům). Námitky lze podat proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat. Námitkami lze napadnout jen usnesení nebo jiné úkony exekučního správního orgánu. Nelze je použít ve vztahu k rozhodnutím (v užším slova smyslu) vydávaným v exekučním řízení, například vůči rozhodnutí podle § 129 SpŘ, kterým se ukládají donucovací pokuty. Současně musí jít jen o taková usnesení či jiné úkony, proti kterým se nelze odvolat. Usnesením splňujícím dané podmínky, jež je napadnutelné námitkami, je například exekuční výzva, exekuční příkaz či usnesení o zastavení, přerušení nebo odložení exekuce. Součástí těchto usnesení musí být vždy řádné poučení o možnosti podat námitky.

Námitky jsou podáním, musí tedy splňovat stanovené náležitosti. Musí z nich být patrné, kdo je činí, které věci se týkají a co se navrhuje. Fyzická osoba v nich musí ke své identifikaci uvést jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu. Právnícká osoba uvede v žádosti svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla. Kromě označení osoby, jež námitky podává, musí být v žádosti konkretizován (označen) i příslušný správní orgán, k němuž se námitky podávají. Nezbytnou součástí námitek je i podpis podatele.

O námitkách rozhoduje správní orgán rozhodnutím. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat, neboť správní řád možnost podání odvolání výslovně vylučuje. Lze ho však přezkoumat v rámci přezkumného řízení. Pokud jde o možnost soudní ochrany, významné je podání námitek zejména proti exekučnímu příkazu, který je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví. Podání námitek je totiž předpokladem přípustnosti následné žaloby proti exekučnímu příkazu ve

⁵⁶ FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6. s. 251-252.

správním soudnictvím, a to v souladu s principem subsidiarity správněsoudní ochrany.⁵⁷

3.5 Obnova řízení

Obnova řízení je mimořádný opravný prostředek nebo dozorčí prostředek, který směřuje proti pravomocným správním rozhodnutím. Řízení před správním orgánem, které bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím ve věci, lze obnovit na návrh účastníka řízení (zásada dispoziční) nebo z moci úřední (zásada oficiality), pokud je na přezkoumávání rozhodnutí veřejný zájem. Jedná se o jediný mimořádný opravný prostředek ve správním řízení, který má účastník řízení k dispozici poté, co rozhodnutí nabylo formální právní moci. Důvodem obnovy řízení jsou nedostatky ve skutkových zjištěních nebo nedodržení některých procesních podmínek. Obnova řízení představuje určitý zásah do existence již pravomocného správního rozhodnutí ve věci. Povolená nebo nařízená obnova řízení zasahuje do právní jistoty právních vztahů, které vznikly na základě původně vydaného rozhodnutí. Proto v některých případech nelze pravomocné rozhodnutí změnit, i když je v rozporu se zákonem. Poskytuje se tím zejména právní jistota účastníkům řízení, kteří nabyli práv v dobré víře. Při splnění zákonem taxativně stanovených podmínek má účastník řízení právní nárok na obnovu řízení a správní orgán má naopak povinnost ji na návrh účastníka povolit. V případě, že jsou splněny podmínky obnovy a je veřejný zájem na obnoveném řízení, musí příslušný správní orgán nařídit obnovu z vlastního podnětu (*ex offio*). Obnova řízení se tak stává jedním z prostředků správního dozoru ve veřejné správě. Další důvody obnovy řízení mohou obsahovat zvláštní zákony. Zvláštní zákony mohou také obnovu řízení modifikovat nebo zcela vyloučit. Předmětem obnovy řízení může být podle § 100 odst. 1 SpŘ rozhodnutí ve věci, nikoliv však usnesení jakožto rozhodnutí procesní povahy, kdy se o předmětu řízení nerozhoduje.

Vedle existence pravomocného rozhodnutí správního orgánu je další podmínkou obnovy řízení zákonný důvod. Omezením zahájení řízení o obnově je také to, že obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v

⁵⁷ 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. s. 339-340.

odvolacím řízení. Zákonné důvody obnovy řízení jsou správním řádem stanoveny taxativně a odlišně podle toho, zda bylo řízení zahájeno na návrh nebo ex offa. Správní orgán je povinen řízení obnovit na žádost účastníka řízení, pokud nastane některá z taxativně stanovených zákonných podmínek.

První alternativní podmínkou je, že vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník řízení, kterému jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit. Nelze uplatnit skutečnosti nebo důkazy, které by byly v neprospěch účastníka a které by mohly zhoršit jeho postavení. Jedná-li se o nepravdivé důkazy, není rozhodující, zda jsou ku prospěchu účastníka. Druhou alternativní podmínkou je, že se provedené důkazy ukázaly být nepravdivými. Třetí alternativní podmínkou je, že bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno. Mohlo by se jednat o rozhodnutí o předběžné otázce, rozhodnutí s podmiňujícím výrokem nebo změnu či zrušení závazného stanoviska.

Zájem na právní jistotě a stabilitě existujících právních vztahů vyžaduje časově omezit možnost podání návrhu na obnovu řízení nebo nařízení obnovy ex offa. Z těchto důvodů zákon stanoví dvě zákonné lhůty, které musí být dodrženy. Žádost o povolení obnovy může podat účastník řízení v subjektivní lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o důvodech obnovy, nejdéle však v objektivní lhůtě tří let od právní moci rozhodnutí. Obnovy řízení se nemůže dovolat ten, kdo mohl důvody obnovy řízení uplatnit v odvolacím řízení, a to jak v případě, že odvolací řízení proběhlo, tak v případě, že odvolací řízení ani neproběhlo. Důkazní břemeno ohledně subjektivní lhůty, ale i ohledně otázky uplatnění důvodů obnovy v odvolacím řízení je v těchto případech na správním orgánu. Jedná se o tzv. koncentrační zásadu řízení, kdy účastník má možnost uplatnit návrhy jen do určitého okamžiku. Ve stejné tříleté prekluzivní lhůtě nařídí správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, obnovu řízení (ex offa), pokud nastane některý ze zákonem stanovených důvodů, a zároveň je na obnově řízení veřejný zájem. Správní uvážení se uplatní pouze v otázce, zda existuje veřejný zájem na obnově řízení. V uvedené objektivní lhůtě musí správní orgán již vydat rozhodnutí o nařízení obnovy. Po uplynutí tří let od právní moci rozhodnutí se obnova řízení nařídí jen tehdy, bylo-li rozhodnutí dosaženo trestným činem. Účastník řízení

může dát pouze podnět k tomuto řízení. Tříletá prekluzivní lhůta začíná běž dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozsudku.⁵⁸

3.6 Žádost o navrácení v předešlý stav

Navrácení v předešlý stav (*restitutio in integrum*) 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. Jedním z důvodů žádosti o navrácení v předešlý stav může být, že účastník řízení bez vlastního zavinění zmeškal podání opravného prostředku v zákonem stanovené lhůtě. Účelem navrácení v předešlý stav je v takovém případě napravit vzniklou právní újmu účastníkovi, který nemohl ze závažného důvodu, který nastal bez jeho zavinění, podat opravný prostředek, popřípadě učinit jiný úkon.

3.7 Přezkumné řízení

Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem, kterým mohou správní orgány za podmínek zákona přezkoumat z moci úřední pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Jako výjimku z přezkumu pravomocných rozhodnutí stanoví zákon možnost zahájit přezkumné řízení, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné a dosud nenabylo právní moci. Důvodem přezkumného řízení jsou právní vady přezkoumávaného rozhodnutí (rozpor rozhodnutí s právními předpisy), ale i procesní vady v řízení, které mohly mít vliv na soulad obsahu rozhodnutí s právními předpisy.

Řízení se zahajuje výlučně z úřední moci tak, že správní orgán vydá usnesení o zahájení přezkumného řízení. Účastník původního řízení může podat správnímu orgánu podnět k zahájení přezkumného řízení, jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodu do 30 dnů podateli. Podnět k zahájení přezkumného řízení může podat i kdokoli jiný, a to za podmínek § 42 SpŘ o přijímání podnětů k zahájení řízení takovému

⁵⁸ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0. s. 279-282.

podateli bude správní orgán povinen sdělit, že neshledal důvody k zahájení řízení nebo naopak, že přezkumné řízení bylo zahájeno, pokud o takové sdělení podatel požádal. Na zahájení přezkumného řízení nemá účastník původního řízení ani jiná osoba právní nárok. Sdělení správního orgánu, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení, není rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS a je vyloučeno z přezkoumání soudem ve správním soudnictví.

Ze správního řádu vyplývá povinnost správního orgánu zahájit přezkumné řízení v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy, jsou-li splněny ostatní podmínky pro konání přezkumného řízení.

Při přezkumném řízení se uplatňuje devolutivní účinek: příslušným správním orgánem k provedení přezkumného řízení je správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal. Výjimečně by mohl přezkumné řízení provést i správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal (jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník původního řízení, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas.

Přezkumné řízení znamená možný zásah do právní situace založené pravomocným rozhodnutím. K takovému prolomení principu právní jistoty může dojít jen při respektování zákonem stanovených prekluzivních lhůt pro zahájení přezkumného řízení a pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení, nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Za den, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení, se považuje den, kdy správní orgán získal dokumenty a informace, z nichž později usoudil, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni lze vydat nejpozději do 15 měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí.

Správní orgán posuzuje soulad přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání, neuplatňují se tedy novoty.⁵⁹

3.8 Nové rozhodnutí

Pravidly o novém řízení a novém rozhodnutí řeší správní řád některé situace, kdy sice již bylo v minulosti ve věci vydáno pravomocné rozhodnutí, ale je třeba vydat rozhodnutí nové, které dřívější rozhodnutí nahradí. Pravidla pro konání nového řízení, v rámci kterého má být nové rozhodnutí vydáno, vedou ke zjednodušení takového řízení oproti postupům, které by jinak platily pro základní nalézací řízení. V novém řízení lze např. využít podkladů původního rozhodnutí, nevylučuje-li to důvod nového řízení, nové řízení lze zahájit na žádost i v případě, že původní řízení bylo zahájeno z moci úřední, a naopak.

Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze, jestliže správní orgán prominul zmeškaný úkon a je ve smyslu tohoto úkonu povinen doplnit řízení. Bylo-li již však např. vydáno rozhodnutí o odvolání na základě odvolání některého účastníka, a jinému účastníku je později prominuto zmeškání podání jeho odvolání, bude třeba v novém řízení zrušit již vydané rozhodnutí o odvolání a nahradit ho novým. Dále v případě tzv. negativních správních aktů, jestliže novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta. Nové rozhodnutí ve věci lze vydat také v případě, že se novým rozhodnutím z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změní doba platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůta ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech a v případě, že původní rozhodnutí ve věci bylo zrušeno jiným orgánem veřejné moci.⁶⁰

⁵⁹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 403-405.

⁶⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 406-407.

4 PŘEZKUM AKTU VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Opravné prostředky mají zásadní význam pro navazující soudní ochranu. Jde o naplnění principu subsidiarity soudní ochrany. Podle § 5 SŘS se totiž lze, nestanoví-li zákon jinak, domáhat ochrany práv ve správním soudnictví jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon.⁶¹

Obdobně i pro řízení podle části páté OSŘ platí, že žaloba je nepřípustná, jestliže žalobce v řízení před správním orgánem nevyužil řádné opravné prostředky, nebo jestliže jím uplatněné řádné opravné prostředky nebyly správním orgánem pro opožděnost projednány (§ 247 odst. 2 OSŘ).⁶² Soudní ochrana tedy nastupuje vždy až poté, co nebyla náprava zjednána v rámci veřejné správy.

Čl. 36 odst. 2 Listiny, podle kterého každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, jakož i čl. 6 odst. 1 EÚLP, stanovují požadavek následného soudního přezkumu. Přitom ponechávají na zákonodárci, jakým způsobem soudní ochranu zajistí.⁶³

Ve správním soudnictví v ČR jednají a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud. Posláním správních soudů je chránit veřejná subjektivní práva, eventuálně rozhodovat v dalších věcech, o nichž tak stanoví soudní řád správní.

Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.

Předpokladem toho, že správní soudy poskytnou ochranu veřejným subjektivním právům, je tedy jednak zásah do těchto práv ze strany orgánů veřejné správy (nikoliv tedy pouhý stav protizákonnosti, který ale nezasahuje do ničích práv), jednak aktivní se domáhání ochrany proti takové aktivitě či neaktivitě veřejné správy postiženým člověkem.

⁶¹ Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Praha: Wolters Kluwer ČR [vid. 2023-01-29].

⁶² Zákon č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Praha: Wolters Kluwer ČR [vid. 2023-01-29].

⁶³ *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6. s. 3.

Česká úprava vychází z klasické dichotomie soukromého a veřejného práva. Správní soudy poskytují ochranu toliko veřejným subjektivním právům, nikoliv tedy právům soukromým. Pokud snad rozhodují správní orgány o soukromých právech, poskytují takovým právům ochranu soudy v civilním řízení podle části páté OSŘ.

V realitě nemusí být zcela zřejmé, zda v daném případě skutečně jde o veřejné subjektivní právo. Veřejná subjektivní práva musí vycházet z práva objektivního, v naší právní kultuře tedy zpravidla z právních předpisů. Na druhé straně stejně tak platí, že zdaleka ne každá veřejnoprávní norma obsažená v právním předpisu zakládá veřejná subjektivní práva. Nespočet předpisů veřejného práva je vydáváno v zájmu všeobecném, aniž by zakládaly konkrétním osobám nějaká práva.⁶⁴

4.1 Vývoj správního soudnictví na našem území

Historický základ soudní kontroly rozhodování veřejné správy na našem území vychází z rakouského základního zákona státního z 21. 12. 1867 č. 144 ř. z. o moci soudcovské, jako součásti tzv. prosincové ústavy. Ústavní základ pro vymezení správního soudnictví k ochraně veřejných práv tvořil čl. 15 odst. 2, podle něhož tvrdil-li někdo, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím nebo nařízením úřadu správního, mohl uplatnit své nároky před správním soudem ve veřejném ústním řízení vůči zástupci úřadu správního. Čl. 15 odst. 1 téhož základního zákona pak stanovil právo domáhat se sporných nároků soukromoprávní povahy, o kterých rozhodoval správní úřad, řádným pořadem práva v civilním soudnictví.

Z rozdělení soudních kontrol správy vycházela i ústavní úprava Československé republiky. Základem správního soudnictví byl § 88 odst. 1 ústavní listiny Československé republiky, podle něhož soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky. Tímto soudem byl nejvyšší správní soud, zřízený zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů. Nejvyšší správní soud převzal část pravomocí náležející před jeho

⁶⁴ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1. s 5-7.

vznikem bývalému rakouskému říšskému soudu, tedy soudu ústavnímu, a pravomoc správního dvora soudního. Nejvyšší správní soud byl jediným správním soudem v tehdejší Československu. Vedle něho existovaly další soudy veřejného práva, a to volební soud, patentní soud, kartelový soud, pojišťovací soudy a ústavní soud.

Ustanovení § 105 ústavní listiny Československé republiky z roku 1920, po vzoru zásady čl. 15 rakouského státního základního zákona o moci soudcovské z roku 1867, vyloučilo rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromého práva z přezkumné pravomoci správního soudnictví. Rozhodování správy ve věcech soukromoprávních bylo považováno za cosi výjimečného.

V návaznosti na § 105 ústavní listiny byl přijat zákon č. 217/1925 Sb. z. a n., jímž se provádí § 105 ústavní listiny. Ve všech případech, ve kterých správní úřad rozhodoval podle zákonů o nárocích soukromoprávních, bylo možné, aby se strana dotčená tímto rozhodnutím správního úřadu po vyčerpání opravných prostředků dovolala nápravy ve výroku o těchto nárocích pořadem práva.⁶⁵

Období protektorátu patří ke stinným stránkám činnosti soudu. Jeho rozhodovací činnost, jakkoli ji nelze hodnotit jako aktivistickou, se často dotýkala aplikace protižidovských zákonů.

V roce 1945 nemohla být činnost soudu obnovena v plném rozsahu jednak pro protahující se problémy s personálním obsazením soudu, jednak v důsledku toho, že v Bratislavě vyvíjel svou činnost konkurenční Správní soud, zřízený v období Slovenského štátu. Rozdělení kompetencí mezi oběma soudy zůstalo až do pražských dohod nejasné a bylo definitivně právně vyřešeno přenesením sídla soudu do Bratislavy. To bylo ovšem terminální řešení, přímo směřující k zániku soudu, o němž bylo politicky rozhodnuto záhy po únoru 1948.

Ústavně bylo správní soudnictví likvidováno ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, který nově upravil ústavní pasáže o soudech a tichou cestou vypustil ustanovení o správním soudu. Generální derogací § 18 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře byly všechny předpisy o správním soudu zrušeny.

⁶⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 431-432.

Jediným pozůstatkem veřejnoprávního soudnictví tak zůstalo soudnictví pojišťovací.⁶⁶

K jistým pokusům o obnovení principů správního soudnictví došlo v roce 1991 v rámci rozsáhlých novelizací občanského soudního řádu. V roce 1993 byl článkem 91 Ústavy právně obnoven také Nejvyšší správní soud, k jehož faktickému zřízení však v té době nedošlo.

Výkon správního soudnictví v letech 1991-2002 tak zajišťovaly pouze obecné soudy, a to zejména krajské a vrchní. Řízení až na výjimky bylo jednoinstanční, tj. bez možnosti opravného prostředku, neboť neexistoval Nejvyšší správní soud. Mnoho soudních sporů proto končilo před Ústavním soudem, který ve svých nálezech zhruba od poloviny devadesátých let opakovaně upozorňoval na nedostatky právní úpravy, zejména na rozpor s čl. 6 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a nakonec svým nálezem z 27. 6. 2001 zrušil celou pátou část občanského soudního řádu s účinností od 1. 1. 2003. Tento nálezný tak výrazně přispěl k přijetí zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který je platný i v současné době a byl již několikrát novelizován.

Teprve s účinností tohoto zákona (1. 1. 2003) dochází u nás k faktickému obnovení specializovaného správního soudnictví a zřízení Nejvyššího správního soudu.⁶⁷

4.2 Příslušnost a organizace soudů

Ve správním soudnictví jednají a rozhodují specializované senáty a specializovaní samosoudci krajských soudů a Nejvyšší správní soud.⁶⁸ Vrcholným orgánem správního soudnictví je Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně.⁶⁹ NSS se skládá z předsedy soudu a místopředsedy soudu (jmenovaných na 10 let) a dále z předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců.⁷⁰

⁶⁶ Historie a budova soudu. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 2023-01-29]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>

⁶⁷ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část. 3. aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 152.

⁶⁸ Tamtéž s. 152.

⁶⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní. 6. aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0. s. 289.

⁷⁰ 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. s. 377.

V systému správního soudnictví poskytují krajské soudy zejména ochranu před nezákonným rozhodnutím, popř. nečinností správního orgánu a nezákonným faktickým zásahem. Dále projednávají i žaloby ve věcech volebních, pokud se týkají voleb do územních samosprávných celků a místního referenda a dále rozhodují o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem. Ve věcech politických stran projednávají jen takové žaloby, které směřují proti postupu Ministerstva vnitra, pokud ministerstvo sdělí žadateli, že návrh na registraci politické strany trpí nedostatky.

Nejvyšší správní soud pak kontroluje především zákonnost a sjednocuje rozhodovací praxi krajských soudů a to tak, že rozhoduje o kasačních stížnostech směřujících proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví, jimiž se stěžovatelé domáhají jejich zrušení. V pravomoci Nejvyššího správního soudu je dále rozhodovat o žalobách ve věcech volebních, které se týkají voleb do Parlamentu České republiky a Evropského parlamentu. Jako soud prvního stupně rozhoduje Nejvyšší správní soud dále ve věcech rozpuštění politických stran a politických hnutí, jakož i o pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti. V neposlední řadě do pravomoci Nejvyššího správního soudu patří rovněž rozhodování některých kladných nebo záporných kompetenčních sporů mezi orgány veřejné správy.⁷¹

4.3 Řízení před správními soudy

Řízení před správními soudy upravuje soudní řád správní, přiměřeně se použijí ustanovení občanského soudního řádu. Účastníky řízení jsou navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný). Jde tedy o klasické návrhové řízení. Základním předpokladem pro podání a přípustnost žaloby je vyčerpání všech řádných opravných prostředků přípustných proti rozhodnutí v řízení před správním orgánem, popř. jde-li o ochranu před nečinností, je nezbytnou podmínkou vyčerpání všech prostředků chránících před nečinností správního orgánu, použitelných dle procesních předpisů správního práva. Další nezbytnou podmínkou je dodržení lhůty pro podání žaloby, neboť se jedná o lhůtu prekluzivní,

⁷¹ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. Správní právo hmotné: obecná část. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 153.

kteřou nelze prominout, a konečně žaloba musí splňovat i určité formální náležitosti, včetně tzv. žalobních bodů.

Řízení je zahájeno dnem, kdy návrh (žaloba) došel věcné a místně příslušnému soudu. Vzhledem k systému správního soudnictví se otázka místní příslušnosti vztahuje pouze ke krajským soudům. Místně příslušným soudem je zpravidla ten krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Místní příslušnost však může být určena i jinak, např. pokud se věc týká důchodového pojištění, odvíjí se místní příslušnost soudu od sídla, popř. trvalého pobytu žalobce aj.

V případě, že nebyly dodrženy základní podmínky pro podání žaloby (např. nebyly využity řádné opravné prostředky, nebyla dodržena lhůta pro podání žaloby), soud rozhodne usnesením o odmítnutí žaloby. V opačném případě soud provede soudní řízení.

Správní soudy rozhodují v řízení na základě kasačního (zrušovacího) principu. To znamená, že správní soud může toliko žalobu zamítnout nebo napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání, přičemž je správní orgán v dalším řízení vázán právním názorem soudu. V zákonem stanovených případech může dojít též k zastavení řízení, např. došlo-li k uspokojení navrhovatele. Řízení může být samozřejmě také přerušeno. Soud může dále usnesením předběžně upravit poměry účastníků a vydat předběžné opatření. Soud rozhoduje rozsudkem nebo usnesením v případech stanovených zákonem. Rozsudek krajského soudu nabývá právní moci jeho doručením.

Proti rozhodnutí krajského soudu je přípustná kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u soudu, který napadené rozhodnutí vydal a rozhoduje o ní Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání kasační stížnosti je dvoutýdenní. Pokud trpí podaná kasační stížnost nedostatky, ale byla podána včas, soud poučí stěžovatele, jak má nedostatky odstranit a poskytne mu na jejich odstranění jeden měsíc. V řízení před Nejvyšším správním soudem je, na rozdíl od řízení před krajským soudem, povinné zastoupení osobou s právnickým vzděláním (zpravidla advokátem).

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu: Přezkoumat lze obecně každé pravomocné rozhodnutí správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva či povinnosti. Předmětem přezkumu mohou být rozhodnutí správních orgánů, jimiž se rozumí rozhodnutí správního úřadu, orgánu územního samosprávného celku, orgánu zájmové samosprávy nebo fyzické nebo právnické osoby, pokud jim byla svěřena rozhodovací pravomoc. Přezkoumávat nelze rozhodnutí předběžné povahy a další zákonem uvedená rozhodnutí.

Základním předpokladem úspěšnosti podané žaloby je to, že žalobce vyčerpal řádný opravný prostředek ve správním řízení, ledaže by v jeho neprospěch bylo rozhodnuto na základě řádného opravného prostředku podaného jinou osobou.

Žalobní legitimaci má ten, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím zkrácen na svých hmotných právech nebo jako účastník správního řízení zkrácen na svých právech procesních, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Zvláštní žalobní legitimaci má k ochraně veřejného pořádku i Nejvyšší státní zástupce. Žalobu může také podat ten, komu zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva takovéto oprávnění svěřuje. Žalobu lze podat nejpozději ve lhůtě dvou měsíců ode dne oznámení rozhodnutí žalobci a její náležitosti stanoví zákon. Nejvyšší státní zástupce má lhůtu tří let od právní moci rozhodnutí.

Kromě obecných náležitostí jako je správné označení napadeného rozhodnutí a vymezení žalobního petitu je třeba, aby žaloba obsahovala dále úplné a správné vymezení žalobních bodů, kterými se rozumí uvedení důvodů, pro které žalobce považuje rozhodnutí za nezákonné. Žalobou se lze domáhat zrušení napadeného rozhodnutí, vyslovení nicotnosti nebo upuštění od sankce za správní delikt nebo její snížení.

Účastníky řízení jsou žalobce a žalovaný správní orgán, který rozhodl v posledním stupni.

Proti rozhodnutí krajského soudu lze podat mimořádný opravný prostředek, kterým je kasační stížnost. Lhůta pro kasační stížnost je dva týdny od doručení

rozhodnutí krajského soudu a podává se u krajského soudu. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.⁷²

4.4 Rozsudek soudu

Správní soud může v případě důvodnosti žaloby proti rozhodnutí napadené správní rozhodnutí zrušit, nemůže ho však změnit nebo dokonce nahradit rozhodnutím vlastním. Soud musí rozhodnutí zrušit dokonce i tehdy, je-li z rozhodnutí soudu naprosto jasné, jak má správní orgán ve výsledku rozhodnout. Ani tehdy nemůže správní soud nahradit správní rozhodnutí svým vlastním rozsudkem. Kasační princip je základní zásadou rozhodování správních soudů na českém území. Vyjadřuje princip dělby moci, který znemožňuje, aby za správní orgány rozhodovaly meritorně správní soudy.⁷³

Nebyla-li žaloba odmítnuta a řízení nebylo zastaveno, rozhodne soud rozsudkem ve věci samé buď tak, že napadené rozhodnutí zruší, nebo tak, že vysloví nicotnost rozhodnutí, anebo tak, že žalobu zamítne a popř. rozhodne o moderaci trestu za správní delikt.

Soud napadené rozhodnutí zruší, buď pro jeho nezákonnost, anebo pro vady správního řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, pro takové vady může soud zrušit rozhodnutí i bez nařízení ústního jednání např. je-li rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, nebo nedostatečné odůvodnění, nebo byla-li podstatným způsobem porušena ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li to mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Soud může podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které žalobou napadenému rozhodnutí předcházelo. Věc se vždy vrací k dalšímu řízení žalovanému, tedy do stadia před vydáním jeho rozhodnutí.⁷⁴

Jakmile zrušující rozhodnutí KS nabude právní moci, je správní orgán povinen řádně pokračovat v řízení bez ohledu na to, zda rozhodnutí, popř. napadl kasační stížností. Stěžovatel může navrhnout, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný

⁷² HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. Správní právo hmotné: obecná část. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7. s. 154-157.

⁷³ KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1. s. 396.

⁷⁴ 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. s. 390-391

účinek (§ 73 odst. 2, 4, § 107 SŘS), samotné podání kasační stížnosti však nemá na uvedenou povinnost žádný vliv. Nelze proto vyloučit, že správní orgán vydá nové rozhodnutí v souladu s právním názorem KS, a poté se NSS s tímto názorem neztotožní. Jestliže soud zjistí, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví nicotnost rozhodnutí nebo jeho oddělitelné části, a to i bez ústního jednání. Právním názorem, který vyslovil soud v takovém rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán.⁷⁵

⁷⁵ Tamtéž s. 391.

5 EMPIRICKÁ ČÁST

Empirický výzkum je zaměřen na šetření úspěšnosti správních aktů Celní správy ČR v rámci jejich soudního přezkumu, tedy přezkumu v soudních řízeních správních. Ve správním soudnictví se jedná o případy, kdy rozhodnutí vydaná Generálním ředitelstvím cel jako odvolacím orgánem podléhají přezkumu ze strany správních soudů, kterými jsou krajské soudy v první instanci a Nejvyšší správní soud v případné druhé instanci. Tento proces je upraven zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

5.1 Cíl práce

Cílem práce je zhodnocení problematiky správních aktů Celní správy ČR, tj. zjištění, jakou úspěšnost má Celní správa při soudním přezkumu správním, tzn. jak kvalitní rozhodnutí Celní správa ČR vydává.

5.2 Východiska

V současné době se často hovoří o hypertrofii práva a právní inflaci. Přičemž hypertrofii práva lze vyložit jako příliš velké množství platných právních předpisů. Inflaci práva zase jako příliš velký počet nově přijatých právních předpisů.⁷⁶ Téma hypertrofie práva, společně s inflací práva komentoval současný soudce ústavního soudu Pavel Šámal: „*Laik se v tom už nevyzná. A musíme si v té souvislosti připomenout, že právo je účinné jen tehdy, pokud platí, že ti, kdo jej mají dodržovat, znají jeho obsah.*“⁷⁷

Velký objem zákonů a podzákonných právních předpisů lze považovat za problém, který základním způsobem omezuje srozumitelnost práva, jak pro veřejnost, tak pro odborníky. Důvod je jednoduchý, není v lidských silách udržet si přehled o všech nově přijímaných předpisech ani vyznat se v těch stávajících.

Na základě výše uvedeného lze dospět k závěru, že zde zmíněné fenomény hypertrofie práva a právní inflace mohou mít negativní vliv na úspěšnost správních

⁷⁶ Ústav státu a práva Akademie věd České republiky. *Ústav státu a práva Akademie věd České republiky* [online]. [cit. 04.02.2023]. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/hledat-v-archivu/>

⁷⁷ Předseda Nejvyššího soudu Pavel Šámal: Nových zákonů je zbytečně moc - Novinky. [online]. [cit. 04.02.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-predseda-nejvyssiho-soudu-pavel-samal-novych-zakonu-je-zbytecne-moc-40247595>

aktů Celní Správy při soudním přezkumu správním, z čehož vychází i níže uvedená hypotéza.

5.3 Hypotéza

H1: Úspěšnost správních aktů Celní správy ČR při soudním přezkumu správním každoročně klesá.

5.4 Metodika výzkumu

Procedura sběru dat – zdrojem vstupních data pro empirickou část je aplikace pro výkon spisové služby – eSAT. Aplikace eSAT je řešena jako centralizovaná aplikace s webovým rozhraním, kterou používají všechny orgány Celní správy. Získaná data jsou za období let 2012 až 2020. Vzhledem ke skutečnosti, že soudní přezkum správních rozhodnutí trvá v průměru cca 3 roky, bylo záměrně zvoleno jako konečné období rok 2020.

Pro usnadnění práce s velkým množstvím získaných dat, zpracování a prezentování statistických dat byl využit zápis pomocí procent. Pomocí procent je tedy v níže uvedené tabulce (obrázek č.2) vyjádřena celková úspěšnost správních aktů Celní správy ČR v rámci jejich soudního přezkumu v jednotlivých letech (2012–2020). Pro výpočet byl použit následující vztah: $X/Y \cdot 100$, kde X vyjadřuje absolutní počet úspěšně přezkoumaných správních aktů a Y vyjadřuje celkový počet správních aktů podrobených v jednotlivých letech přezkumu ze strany správních soudů.

Obrázek č. 1: Tabulka celkové úspěšnosti správních aktů Celní správy ČR v rámci jejich soudního přezkumu v jednotlivých letech (2012–2020).

| Tabulka celkové úspěšnosti srávních aktů Celní správy ČR v rámci jejich soudního přezkumu 2012–2020 | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| 68% | 69% | 76% | 85% | 84% | 82% | 81% | 81% | 83% |

Zdroj: Vlastní zpracování

Pro naplnění cíle práce byla rovněž zpracována data týkající se oblasti podílu procesních vad na neúspěšných soudních sporech. Vady představují nedostatky v procesních postupech, tj. porušení procesních práv účastníků řízení. Jednalo se o vady procesního charakteru jako například nevypořádání všech námitek vznesených účastníkem řízení, neposkytnutí možnosti účastníkovi řízení vyjádřit

se k nově zjištěným skutečnostem či důkazům, neprovedení některých důkazů bez řádného odůvodnění. Skutečnost, že se jednalo o procesní vady, vyhodnotil právní odbor Generálního ředitelství cel z obsahu soudního přezkumu rozhodnutí, pro potřeby systematického seznamování metodických útvarů.

I v tomto případě byl využit zápis pomocí procent. Pro výpočet byl použit následující vztah: $X/Y \cdot 100$, kde X vyjadřuje absolutní počet případů, ve kterých byl zjištěn správními soudy nedostatek v procesním postupu a Y vyjadřuje celkový počet neúspěšných správních aktů podrobených v jednotlivých letech přezkumu ze strany správních soudů. Níže uvedená tabulka (obrázek č. 3) představuje podíl procesních vad na neúspěšných soudních sporech v letech 2012-2020.

Obrázek č. 2: Tabulka podílu procesních vad na neúspěšných soudních sporech v letech 2012-2020

| Podíl procesních vad na neúspěšných soudních sporech v letech 2012-2020 | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| 54% | 40% | 36% | 25% | 26% | 22% | 23% | 19% | 15% |

Zdroj: Vlastní zpracování

Analýza dat a výsledky – pro vyhodnocení dat je v práci využita základní analýza časových řad. Analýza časových řad je důležitým nástrojem ke zkoumání dynamiky vybraných procesů. Časovou řadou přitom rozumíme věcně a prostorově srovnatelná pozorování, uspořádaná v čase směrem od minulosti přes přítomnost k budoucnosti. Grafické metody analýzy časových řad slouží k prvotnímu posouzení tendence změn či k hledání opakujících se jevů. Graf může velmi dobře znázorňovat nehomogenity a porovnávat dvě či více řad mezi sebou.⁷⁸

Níže uvedená tabulka (obrázek č. 4) obsahuje přehled procentuálních přírůstků úspěšnosti správních aktů Celní správy ČR za vybraná období. V tabulce je rovněž uveden příslušný koeficient růstu.

Procentuální přírůstky lze vypočítat dle následujícího vztahu:

$$\Delta^{(1)} y_2 = y_2 - y_1$$

⁷⁸ RAMÍK, Jaroslav a Radmila STOKLASOVÁ. *Statistické zpracování dat: pro kombinovanou formu studia*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, 2013. ISBN 978-80-7248-842-1. s. 103-104.

Koeficienty růstu lze vypočítat podle vztahu:

$$k_2 = \frac{y_2}{y_1}$$

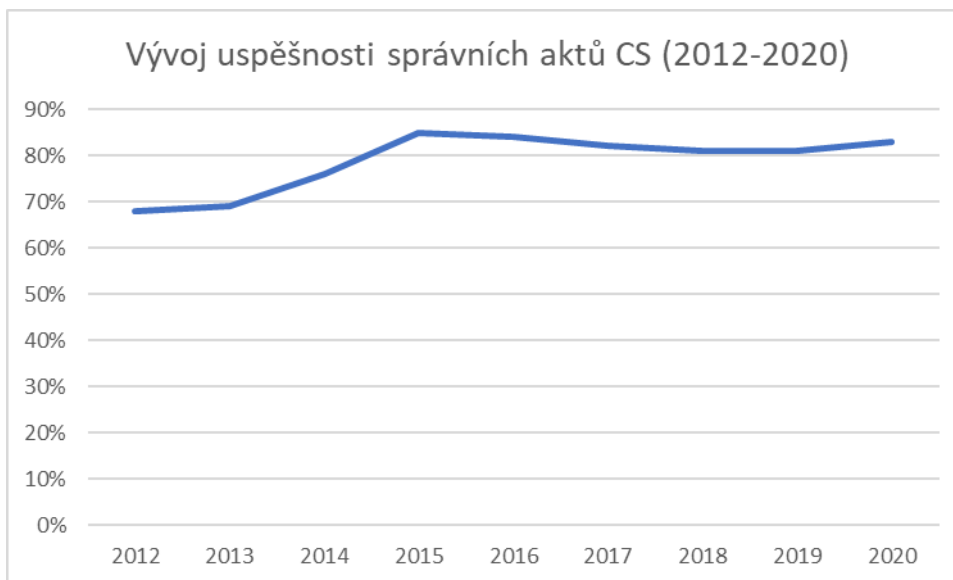
Obrázek č. 3: Přehled procentuálních přírůstků úspěšnosti správních aktů Celní správy ČR za vybrané období s příslušným koeficientem růstu.

| Rok | Počet | Procentuální přírůstek | Koeficient růstu |
|------|-------|------------------------|------------------|
| 2012 | 68% | x | x |
| 2013 | 69% | 1% | 1,01 |
| 2014 | 76% | 7% | 1,1 |
| 2015 | 85% | 9% | 1,11 |
| 2016 | 84% | -1% | 0,99 |
| 2017 | 82% | -2% | 0,98 |
| 2018 | 81% | -1% | 0,99 |
| 2019 | 81% | 0% | 1 |
| 2020 | 83% | 2% | 1,02 |

Zdroj: Vlastní zpracování

Z výše uvedené tabulky je zřejmé, že v období 2012 až 2020 činil celkový procentuální přírůstek 15 %. Od roku 2012 do 2015 lze pozorovat nárůst úspěšnosti v správních aktů Celní správy ČR v rámci jejich soudního přezkumu. Naproti tomu v letech 2016 až 2020 je patrná stagnace této úspěšnosti na úrovni kolem 82 %. Uvedené trendy znázorňuje rovněž graf (obrázek č. 5).

Obrázek č. 4: Vývoj úspěšnosti správních aktů Celní správy ČR v rámci jejich soudního přezkumu v jednotlivých letech (2012–2020)



Zdroj: Vlastní zpracování

Přehled vývoje v oblasti podílu procesních vad na neúspěšných soudních sporech je obsažen v níže uvedené tabulce (obrázek č. 6). Tabulka obsahuje přehled procentuálních přírůstků (úbytků) podílu procesních vad na neúspěšných soudních sporech Celní správy ČR ve vztahu k správnímu soudnictví.

Obrázek č. 5: Přehled procentuálních přírůstků (úbytků) podílu procesních vad na neúspěšných soudních sporech Celní správy ČR ve vztahu k správnímu soudnictví za vybrané období s příslušným koeficientem růstu.

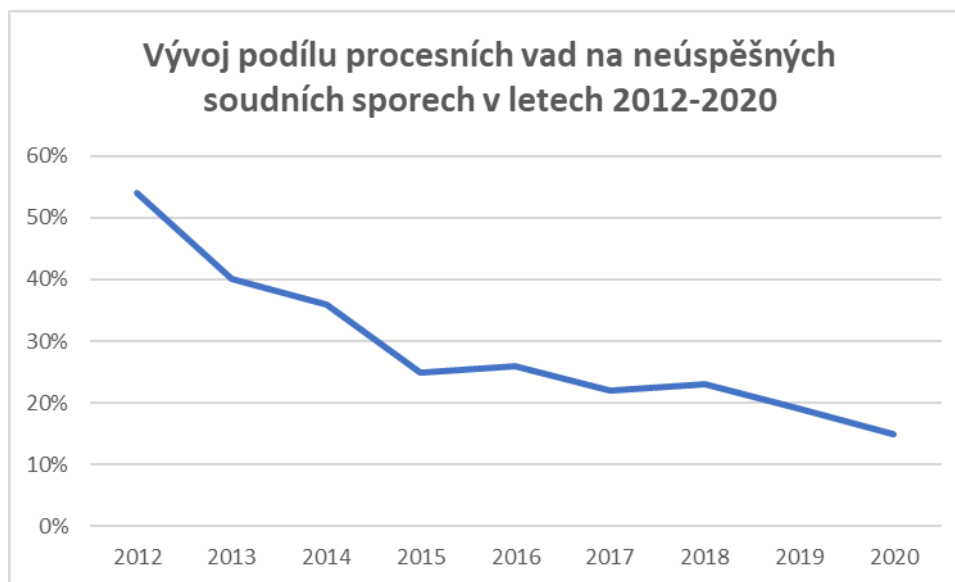
| Rok | Počet | Procentuální přírůstek | Koeficient růstu |
|------|-------|------------------------|------------------|
| 2012 | 54% | x | x |
| 2013 | 40% | -14% | 0,74 |
| 2014 | 36% | -4% | 0,9 |
| 2015 | 25% | -11% | 0,69 |
| 2016 | 26% | 1% | 1,04 |
| 2017 | 22% | -4% | 0,85 |
| 2018 | 23% | 1% | 1,05 |
| 2019 | 19% | -4% | 0,83 |
| 2020 | 15% | -4% | 0,79 |

Zdroj: Vlastní zpracování

Z výše uvedené tabulky (obrázku č. 6) je patrný znatelný pokles podílu procesních vad na neúspěšných soudních sporech. Rozdíl mezi rokem 2012 a 2020 činí 39 %. V roce 2012 podíl procesních vad činil 54 %, to znamená, že důvodem pro

zrušení GŘC bylo ve více jak polovině případů procesní pochybení ze strany celních orgánů. V roce 2020 tento podíl činil 15 %, což lze považovat za výrazné zlepšení kvality vydaných rozhodnutí. Uvedené trendy znázorňuje rovněž graf (obrázek č. 7).

Obrázek č. 6: Vývoj podílu procesních vad na neúspěšných soudních sporech Celní správy ČR v rámci jejich soudního přezkumu v letech (2012–2020)



Zdroj: Vlastní zpracování

5.5 Shrnutí výsledků

Výsledky analýzy mapují úspěšnost správních aktů GŘC při soudním přezkumu správním a poskytují základní obraz kvality rozhodnutí, jež Celní správa ČR vydává. Z výsledků je zřejmé, že v období 2012 až 2020 činil celkový procentuální přírůstek úspěšnosti správních aktů Celní správy ČR v rámci jejich soudního přezkumu správních aktů 15 %. Od roku 2012 do 2015 lze pozorovat zvýšené tempo růstu v uvedené oblasti, které čilo v průměru 5 %. Naproti tomu v letech 2016 až 2020 je patrná stagnace této úspěšnosti na úrovni kolem 82 %. V oblasti podílu procesních vad na neúspěšných soudních sporech je patrný znatelný pokles. Rozdíl mezi rokem 2012 a 2020 činí 39 %. V roce 2012 podíl procesních vad činil 54 %. V roce 2020 tento podíl činil 15 %, což lze považovat za výrazné zlepšení kvality vydaných rozhodnutí.

Stanovenou hypotézu H1: „Úspěšnost správních aktů Celní správy ČR při soudním přezkumu správním každoročně klesá“ – lze na základě výše uvedeného **zamítnout**.

5.6 Diskuse

Přínos šetření úspěšnosti správních aktů v rámci jejich soudního přezkumu, lze spatřovat především v oblasti monitoringu kvality vydávaných rozhodnutí za účelem přijetí preventivních opatření. Na základě získaných výsledků lze posoudit, zda taková úspěšnost je vysoká či nízká. Výsledky mohou sloužit také pro porovnání úspěšnosti s jiným orgánem státní správy. Zvýšení úspěšnosti v soudních sporech správních má vliv nejen na úspory nákladů soudních řízení, které je zapotřebí hradit v případě prohraných soudních sporů, ale zejména na snížení počtů žádostí o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem či nezákonným rozhodnutím ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o *odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem*, ve znění pozdějších předpisů. Finanční dopad nesprávného správního rozhodování totiž může být velice citelný pro státní rozpočet.

ZÁVĚR

Správní akty jsou výsledkem procesu aplikace práva, ale je i prostředkem, pomocí něhož se právo realizuje a kterým jsou abstraktní normy uváděny do života. Vydávání správních aktů můžeme považovat za nejdůležitější činnost veřejné správy. S rozmachem moderního právního státu narůstají legitimní požadavky na kvalitu správních aktů vydávaných veřejnou správou.

Při aplikaci ať již hmotného, či procesního práva, popřípadě při aplikaci správního uvážení, může ze strany příslušného správního orgánu dojít k pochybení. Český právní řád proto konstituuje systém právních prostředků, kterými je možno docílit přezkumu správního rozhodnutí a zjednání nápravy, je-li správní akt vadný. Každý z těchto prostředků má svůj charakter a funkce a lze ho aplikovat jen v určitých situacích a za určitých podmínek.

Opravné prostředky mají zásadní význam pro navazující soudní ochranu. Jde o naplnění principu subsidiarity soudní ochrany. Domáhat se ochrany práv ve správním soudnictví lze až po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon. Soudní ochrana tedy nastupuje vždy až poté, co nebyla náprava zjednána v rámci veřejné správy.

Ve správním soudnictví v ČR jednají a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud. Posláním správních soudů je chránit veřejná subjektivní práva. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv.

Cílem práce je zhodnocení problematiky správních aktů Celní správy ČR, tj. zjištění, jakou úspěšnost má Celní správa při soudním přezkumu správním, tzn. jak kvalitní rozhodnutí Celní správa ČR vydává.

Kruciální hypotézou tohoto textu je, zda úspěšnost správních aktů Celní správy ČR při soudním přezkumu správním každoročně klesá. Řešená problematika tedy nabývá na pomyslné atraktivitě, jelikož se dotýká aktuální otázky veřejného práva, kdy se často hovoří o hypertrofii práva a právní inflaci.

Výsledky práce mapují úspěšnost správních aktů GŘC při soudním přezkumu správním a poskytují základní obraz kvality rozhodnutí, které Celní správa ČR vydává. Z výsledků je zřejmé, že v období 2012 až 2020 činil celkový procentuální přírůstek úspěšnosti správních aktů Celní správy ČR v rámci jejich soudního

přezkumu správních aktů 15 %. Od roku 2012 do 2015 lze pozorovat zvýšené tempo růstu v uvedené oblasti, které činilo v průměru 5 %. Naproti tomu v letech 2016 až 2020 je patrná stagnace této úspěšnosti na úrovni kolem 82 %. V oblasti podílu procesních vad na neúspěšných soudních sporech je patrný znatelný pokles. Rozdíl mezi rokem 2012 a 2020 činí 39 %. V roce 2012 podíl procesních vad činil 54 %. V roce 2020 tento podíl činil 15 % což lze považovat za výrazné zlepšení kvality vydaných rozhodnutí.

Získané výsledky mohou sloužit jako vodítko pro budoucí posuzování úspěšnosti správních aktů Celní správy ČR při soudním přezkumu, zda taková úspěšnost je v porovnání s minulým obdobím vysoká či nízká. Na základě kontroly a získaných údajů lze případně přijímat opatření, aby i v dalších letech zůstala zachována přijatelná úroveň úspěšnosti Celní správy v těchto soudních sporech. Zvýšení úspěšnosti v soudních sporech správních bude mít následně vliv na úspory nákladů soudních řízení a na snížení počtů žádostí o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Monografie

- [1] FIALA, Zdeněk. Správní řád: praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6.
- [2] 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.
- [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] HORÁKOVÁ, Monika. Správní řízení v zemích EU: Velká Británie, Francie, Německo a Itálie. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 978-80-7201-844-4.
- [5] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0.
- [6] HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. Správní právo hmotné: obecná část. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-353-7.
- [7] KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
- [8] KÜHN, Zdeněk. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1.
- [9] PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2019. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Glosátor. ISBN 978-80-7502-355-1.
- [10] PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8.
- [11] SCISKALOVÁ, Marie. Správní právo [online]. Karviná: Slezská univerzita v Opavě Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, 2014 [cit. 2022-09-04]. ISBN 978-80-7248-994-7. Dostupné z: <https://elearning.opf.slu.cz/mod/folder/view.php?id=3797>.

- [12] SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0.
- [13] Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, 2014. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6.

Legislativní dokumenty a judikatura

- [14] 6 As 263/2014–33 Přestupky: odložení výkonu rozhodnutí; záznam bodů do registru řidičů; jiné právní účinky rozhodnutí. Zákony pro lidi – Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. [cit. 05.02.2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/6-as-263-2014-33>
- [15] Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Praha: Wolters Kluwer ČR [vid. 2023-01-29].
- [16] Zákon č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Praha: Wolters Kluwer ČR [vid. 2023-01-29].

Webové stránky a elektronické zdroje

- [17] Historie a budova soudu. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2023-01-29]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>
- [18] Předseda Nejvyššího soudu Pavel Šámal: Nových zákonů je zbytečně moc - Novinky. [online]. [cit. 04.02.2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-predseda-nejvyssiho-soudu-pavel-samal-novych-zakonu-je-zbytecne-moc-40247595>
- [19] Ústav státu a práva Akademie věd České republiky. Ústav státu a práva Akademie věd České republiky [online]. [cit. 04.02.2023]. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/hledat-v-archivu/>