

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostního managementu

Katedra správního práva a správní vědy

**Řádné opravné prostředky ve správním
řízení**

Bakalářská práce

Proper remedies in administrative proceedings

Bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

Mgr. Kristýna Mlezivová

AUTOR PRÁCE

Pavel Malík

PRAHA

2024

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená bakalářská práce ***Řádné opravné prostředky ve správním řízení*** 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 Praze dne 10.3.2024

Pavel Malík

Na tomto místě chci poděkovat vedoucímu práce Mgr. Kristýně Mlezivové za vstřícný přístup, poskytnuté konzultace, odborné vedení a řadu podnětů, které přispěly k sepsání této bakalářské práce. Mé poděkování patří rovněž rodině, která mi byla po celou dobu studia oporou.

Anotace

Tématem této bakalářské práce jsou řádné opravné prostředky ve správním. Tyto řádné opravné prostředky jsou nástroje neboli možnosti, které má účastník správního řízení k napadení rozhodnutí správního orgánu, které mu nevyhovuje nebo které vykazuje vady. Řádné opravné prostředky jsou klíčové pro zajištění právní ochrany účastníků správního řízení a umožňují jim hájit svá práva a zájmy vůči veřejné správě. Jejich použití je vázané na dodržení stanovených lhůt a podmínek, které jsou vymezeny v právních předpisech upravujících správní řízení v České republice. Práce se zabývá charakteristikou a analýzou řádných opravných prostředků, postupem odvolacích orgánů a v poslední části jsou uvedeny příklady soudních rozhodnutí mající vliv na správní řízení u odvolání.

Klíčová slova

správní řízení * správní rozhodnutí * opravné prostředky * odvolání * rozklad * námitka * odpor

Annotation

The topic of this bachelor's thesis is proper administrative remedies. These proper remedies are tools or possibilities that a participant in administrative proceedings must challenge a decision of an administrative body that does not suit him or that shows defects. Proper remedies are key to ensuring the legal protection of participants in administrative proceedings and enable them to defend their rights and interests vis-à-vis the public administration. Their use is subject to compliance with the established terms and conditions, which are defined in the legal regulations governing administrative proceedings in the Czech Republic. The thesis deals with the characteristics and analysis of proper remedies, the procedure of appeal bodies, and the last part presents examples of court decisions that have an impact on the administrative procedure for appeals.

Key words

administrative proceedings * administrative decision * remedies * appeal * dissolution * objection * opposition

Obsah

1	ÚVOD	7
2	ZÁKLADNÍ POJMY	9
2.1	Veřejná správa	9
2.2	Správní orgány	10
2.3	Správní řízení	11
2.3.1	Základní zásady správního řízení	12
2.4	Správní rozhodnutí	14
2.4.1	Vady správních rozhodnutí	16
2.5	Opravné prostředky ve správním řízení	18
2.5.1	Řádné opravné prostředky	18
2.5.2	Mimořádné opravné prostředky	19
2.6	Opravné systémy	19
2.6.1	Apelační princip	20
2.6.2	Kasační princip	20
2.6.3	Revizní princip	20
3	DRUHY ŘÁDNÝCH OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ	22
3.1	Odvolání a odvolací řízení	22
3.1.1	Charakteristika odvolání	23
3.1.2	Přípustnost odvolání	23
3.1.3	Náležitosti odvolání	25
3.1.4	Lhůty pro podání odvolání	26
3.1.5	Účinky odvolání	28
3.1.6	Postup správních orgánů a řízení o odvolání	30
3.2	Rozklad a řízení o rozkladu	35
3.2.1	Charakteristika a vymezení rozkladu	35
3.2.2	Rozkladová komise	36
3.2.3	Řízení o rozkladu	37
3.3	Námitka a odpor	38
3.3.1	Námitka	38
3.3.2	Odpor	39

4	PŘÍKLADY SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ A JUDIKATURY	42
4.1	Vliv judikatury ve správním právu	42
4.2	Příklady soudní judikatury	44
4.2.1	Blanketní odvolání	45
4.2.2	Odkladný účinek odvolání	46
4.2.3	Podání odvolání k příslušnému orgánu	47
5	ZÁVĚR.....	49
6	ZDROJE	52

1 ÚVOD

Tématem této bakalářské práce jsou řádné opravné prostředky ve správním řízení. Tyto prostředky jsou nedílnou součástí správního řízení v postavení ochrany práv účastníků řízení před rozhodnutím správního orgánu, které může vykazovat vady nebo se účastník řízení může cítit být poškozen rozhodnutím správního orgánu. Správní řízení je složitý proces a není možné vyloučit chyby v řízení, případně vady řízení, které mohou negativně ovlivnit účastníky řízení. Tato práce se, krom jiného, zabývá základními pojmy, stručnou charakteristikou správního řízení a náležitostmi správního rozhodnutí. Stěžejními částmi, kterým je věnovaná podstatná část této práce, jsou řádné opravné prostředky správního řízení, které jsou jednotlivě charakterizovány a analyzovány.

Z pohledu člena zastupitelstva obce mohu říct, že nejčastějším typem správního řízení, se kterými se osoby setkávají, je například žádost o vydání občanského průkazu, vydání řidičského oprávnění, vydání osvědčení o odborné způsobilosti a další. Ovšem jsou i správní řízení se kterými se osoby nerady setkávají a těmi jsou například v případě spáchání dopravního přestupku, řízení o přestupku.

Jsou typy správního řízení, která ovlivňují život náš i kolem nás (životní prostředí, stavební zákon, živnostenský zákon a další). Z obecného pohledu lze říct, že vždy na každém konci správního řízení je osoba, která buď na straně správního orgánu, rozhoduje nebo je adresátem rozhodnutí.

Podle citátu římského filozofa Senecy, který prohlásil, že *chybovat je lidské* a tudíž, že chyby děláme všichni, jsem se rozhodl pro téma bakalářské práce, řádných opravných prostředků ve správním řízení, neboť je dobré si přiznat nedokonalost člověka a mít nástroj pro nápravu neboli možnost odstranění vad vzniklých při správním řízení, které vznikly ať už na straně správního orgánu nebo na straně účastníka řízení.

Celá tato bakalářská práce je rozdělena do tří základních kapitol (mimo úvod a závěr), které se budou podrobněji zabývat vznikem správního rozhodnutí, výčtem možných vad správního rozhodnutí, které mohou nastat a opravnými prostředky, kterými je možné tyto vady odstranit a napravit. Součástí práce je

postup pro podání neboli uplatnění řádných opravných prostředků a postup neboli řízení správních orgánů po obdržení podání opravných prostředků. V poslední kapitole se tato práce bude zabývat soudními rozhodnutími, která mají vliv na správní řád v oblasti opravných prostředků a prostřednictvím soudních judikátů ovlivnila výklad správního řádu v oblasti řádných opravných prostředků.

Cílem práce je charakterizovat a analyzovat řádné opravné prostředky ve správním řízení a vyhodnotit stav ochrany účastníků správního řízení před působností vadných rozhodnutí správních orgánů.

2 ZÁKLADNÍ POJMY

2.1 Veřejná správa

Pojem veřejné správy je velice široký a je spojován se správním právem. Obecně se veřejná správa může definovat jako správa věci veřejných. Týká se všech věcí týkajících se společenských záležitostí. Veřejná správa je nástrojem pro zabezpečení veřejných úkolů, při kterých vytváří mnoho správních činností specifických vztahů. Tyto činnosti a vztahy jsou vytvářeny prostřednictvím subjektů veřejné správy, případně jejich orgány a veřejnoprávními institucemi.

Podle Horzinkové a kol. (2019) *Ize veřejnou správu chápat v materiálním (funkčním) smyslu nebo v organizačním (formálním) smyslu*. Hlavním znakem pro materiální pojetí jsou její jednotlivé úkoly a formální obsah veřejné správy. V tomto případě není rozhodné, kdo vykonává jednotlivé správní činnosti, ale samotná činnost vedoucí k výkonu veřejné správy v poskytování veřejných služeb ať už na ústřední nebo územní úrovni. Opakem je organizační vymezení, kde je rozhodující, kdo vykonává správní činnost v oblasti veřejné správy. Jedná se o soubor subjektů a osob, kteří provádí samotný výkon na základě organizačního uspořádání. Toto uspořádání je prováděno například prostřednictvím správních úřadů, případně úředními osobami nebo zařízeními v postavení nepřímých subjektů veřejné správy.¹

Základní členění veřejné správy je na státní správu a veřejnou samosprávu, která se nadále dělí na územní samosprávu a zájmovou správu. Státní správa a samospráva se vzájemně prolínají s doplňují. Charakteristickým rysem pro státní správu je to, že je vykonávána státem v přímé působnosti a je považována za hlavní subjekt veřejné správy. Hlavním představitelem jsou správní úřady případně veřejnoprávní korporace. V nepřímé působnosti je veřejná správa vykonávána prostřednictvím krajů, obcí případně soukromoprávních subjektů v souhrnném názvu označováno taktéž jako veřejnoprávní subjekty nestátního charakteru neboli veřejná samospráva.²

¹ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 21

² *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2022*. Pavel RALAUS et al. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2022, s. 13-14

2.2 Správní orgány

Správním orgánem se obecně označuje instituce nebo subjekt, který vykonává činnosti v oblasti veřejné správy. Správní orgány mají za úkol spravovat a řídit veřejné záležitosti, uplatňovat a vymáhat právní předpisy, změnit, přiznat nebo zrušit práva a povinnosti nebo rozhodovat v administrativních otázkách. Tyto orgány mají různé pravomoci a odpovědnosti v závislosti na dané oblasti působnosti. Správní orgán je definován zákonem č.500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, dále jen jako správní řád, kde v §1 zákona jsou označovány jako „správní orgány“ orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.³

V tomto kontextu mohou být správními orgány ministerstva a jiné ústřední správní úřady, krajské úřady, obecní úřady, finanční úřady, správa sociálního zabezpečení a další instituce, které mají pravomoc rozhodovat a vykonávat správní agendu v oblasti veřejné správy. Každý správní orgán má stanovená práva a povinnosti ve svém oboru působnosti a je mu přidělena pravomoc v souladu s platnými právními předpisy. Z toho hlediska je pro správní orgán podstatná jeho příslušnost, a to konkrétně příslušnost věcná, funkční a místní. Příslušnost je závazná jak pro správní orgán, tak pro účastníky řízení.⁴

Věcná příslušnost správního orgánu je upravena v ustanovení §10 správního řádu, kde se uvádí, že *správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem a na základě zákona*, přičemž současně platí, že určení přesné věcné příslušnosti je prováděno na základě zvláštní právní úpravy. V případě, je-li správní orgán věcně nepříslušný k vydání správního rozhodnutí může vést tento stav k nezákonnosti správního rozhodnutí případně až nicotnosti vydaného správního rozhodnutí.

V případě místní příslušnosti je správní řád konkrétní a v §11 je uveden taxativní výčet pro určení místní příslušnosti. Tento výčet je zaměřen především

³ Ministerstvo vnitra České republiky. *Veřejná správa v České republice*. Online. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/verejna-sprava-v-ceske-republice.aspx> [cit. 29. února 2024].

⁴ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 7

na místo činnosti účastníka, místem, kde se nachází nemovitost, místem podnikání místem pobytu případně místem sídla nebo místem sídla organizační složky.

Pokud je podání učiněno u místně nepříslušného správního orgánu uplatňuje se ustanovení §12 o postoupení pro nepříslušnost. Cílem tohoto institutu je, aby se podání dostalo k místně a věcně příslušnému správnímu orgánu.

2.3 Správní řízení

Správní řízení je proces, druh řízení, jímž správní orgány jednají s fyzickými nebo právnickým osobami a rozhodují o právech nebo povinnostech účastníka řízení. Obecným základem právní úpravy správního řízení je správní řád.⁵

Hlavním smyslem správního řízení je vydání správního aktu neboli rozhodnutí. Správní akty se člení na rozhodnutí *ad personam* neboli rozhodnutí týkající se osobních poměrů a rozhodnutí *in rem* neboli k určité věci ve smyslu fyzickém. Dalším členěním rozhodnutí je správní rozhodnutí konstitutivní, tzn. že mění práva (vznik, zánik, změna), a správní rozhodnutí deklaratorní, čímž jsou práva potvrzena.⁶

Další procesní ustanovení, vztahující se již k jednotlivým zvláštním druhům správního řízení, pak jsou obsažena ve zvláštních zákonech (a event. i mezinárodních smlouvách, které jsou součástí právního řádu ČR), upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích, například zákon č. 320/2015 Sb., zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Působnost správního řádu je vymezena v pozitivním rozsahu a dle §1 odstavec 2 správního řádu se správní řád *nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.*⁷

Subsidiárně se správní řád použije všude tam, kde není výslovně vyloučen zvláštním právním předpisem. Avšak i v případě vyloučení správního řádu ze

⁵ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 68

⁶ SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 223

⁷ KLIKOVÁ, A., HAVLAN, P., CHADIMA, M. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 80

správního řízení jsou pro správní řízení závazné základní zásady činnosti správních orgánů, viz §1 odst. 2 správního řádu.

Správní řízení se zahajuje dvěma možnými způsoby, zahájení správního řízení z moci úřední a zahájení správního řízení na žádost. V rámci správního řízení správní orgán shromažďuje podklady pro vydání správního rozhodnutí.

2.3.1 Základní zásady správního řízení

Správní řízení je proces, kterým veřejná správa rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Zásady správního řízení jsou klíčová pravidla a principy, které by měly být dodržovány při vykonávání veřejné správy, zejména správními orgány ve správním řízení. Níže jsou uvedeny některé základní zásady správního řízení:

- **Zásada legality (zákonnosti)**

Správní orgán jedná ve správním řízení jen na základě zákonného zmocnění a z úřední povinnosti, tzn. v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, viz §2 odst. 1 správního řádu. Správní orgán může rozhodovat nebo činit jiné úkony, jen pokud mu to zákon umožňuje, a způsobem, který zákon předpokládá.⁸

- **Zásada materiální pravdy**

Podle zásady materiální pravdy je správní orgán povinen zjistit skutečný stav věci, ke které činní rozhodnutí, o kterém nejsou pochybnosti a je povinen provést všechny potřebné důkazy. Správní orgán vychází pouze z toho, co jednotliví účastníci řízení souhlasně uznávají za skutečnost, případně s čím zákon spojuje určité právní následky.⁹

- **Zásada formální pravdy**

Účastník řízení je povinen podložit svá tvrzení.

⁸ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019

⁹ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád*. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 50

- **Zásada součinnosti**

Tuto zásadu lze obecně koncipovat jako požadavek na státní správu, správní orgán v oblasti pravidel slušného chování a etické principy při výkonu státní správy. Taktéž zde platí princip pro správní orgány, že při správním řízení je povinen poučit účastníky řízení o jejich právech, povinnostech a důsledcích. V rámci zásady součinnosti je správní orgán povinen umožnit účastníkům řízení uplatňovat jejich práva.

- **Zásada odstranění rozporů**

V případě rozporů mezi účastníky řízení, kteří mají stejný zájem na výsledku řízení, avšak každý má rozdílný názor, jak k výsledku dospět, bránící k řádnému projednání a rozhodnutí v dané věci, má správní orgán povinnost smírného řešení rozporu.¹⁰

- **Zásada rychlosti a procesní ekonomie**

Ukládá správnímu orgánu povinnost vyřizovat žádosti a správní řízení bezodkladně, případně v zákonem stanovených lhůtách. Vyžaduje se po správním orgánu, aby ve správním řízení vyžadoval jen zákonem povolené podklady, důkazy, svědectví a podobně, nezbytně potřebné pro vydání rozhodnutí, a to bez zbytečných nákladů, neúčelného a nadbytečného dokazování.¹¹

- **Zásada rovnosti**

Všichni účastníci řízení i další zúčastněné osoby ve správním řízení, mají právo na stejné postavení před správním orgánem.

- **Zásada dobré správy**

Dle §8 správního řádu správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy. To znamená, že správní orgány mají za povinnost se vzájemně informovat a spolupracovat ve věci, která se týká stejných účastníků a předmětu řízení.

¹⁰ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 57-58

¹¹ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 47

- **Zásada zákazu zneužití správního uvážení**

Správní orgán nesmí překročit pravomoc svěřenou mu zákonem nebo na základě zákona. Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, ke kterým je zákonem zmocněn, a nemůže tudíž zneužívat institut správního uvážení.¹² Z této zásady vyplývá zákaz zneužívání pravomoci správního orgánu k jiným účelům, než kterému byly zákonem svěřeny.¹³

- **Zásada zákazu reformace in peius**

Odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch účastníka řízení, jenž uplatnil vůči správnímu rozhodnutí opravného prostředku.

2.4 Správní rozhodnutí

Správní rozhodnutí je výsledkem správního řízení, kterému předcházelo zahájení řízení, opatřování podkladů pro rozhodnutí a zajištění účelu a průběhu řízení. Výsledkem tohoto procesu je rozhodnutí ve věci (věcech) neboli individuální správní akt. Podle ustanovení správního řádu §67 odst. 1 je stanoveno, že *rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění, nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.*

Základní členění správních rozhodnutí se dělí dle právních účinků. Tyto rozhodnutí dělíme na konstitutivní akty a deklaratorní akty. Konstitutivním správním aktem se rozumí rozhodnutí, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti konkrétní osoby a deklaratorním správním aktem se osvědčuje, zdali konkrétní osoba nebo osoby mají či nemají právo nebo povinnost. Dále se člení správní rozhodnutí podle okruhu osob, které zavazuje. Akty *in person* se vztahují ke konkrétním osobám a akty *in rem* se vztahují ke věci, například nemovitosti. Správní rozhodnutí dle procesního režimu se dělí na správní akty vydané v obecném správním řízení, dle správního řádu a správní akty vydané dle

¹² HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 51

¹³ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 36

správního řádu a zvláštních zákonů neboli zvláštní správní řízení. Posledním členěním správních rozhodnutí je podle obsahu, a to meritorní a procesní akty. Meritorní neboli materiální správní akt je rozhodnutí o hmotných právech a povinnostech fyzických a právnických osob a je cílem celého řízení. Rozhodnutí o procesních právech a povinnostech účastníků řízení, jejichž cílem je regulovat průběh řízení, například usnesení, se nazývá procesním aktem.¹⁴

2.3.1 Náležitosti správního rozhodnutí

Mezi základní obsahové náležitosti správního rozhodnutí jsou dle §67-70 správního řádu výrok, odůvodnění a poučení. Tyto řadíme mezi náležitosti obsahové.

Při kompetenční náležitosti musí být splněna pravomoc a působnost správního orgánu pro vydání správního rozhodnutí, které dále musí být vydáno věcně a místně příslušným správním orgánem.

U procedurální náležitosti musí být splněny požadavky na postup správního orgánu při vydávání správního aktu.

V písemném rozhodnutí dle §69 správního řádu musí splňovat formální náležitosti správního rozhodnutí a tyto náležitosti jsou v uvedeném paragrafu taxativně uvedeny. Mezi tyto formální náležitosti správního rozhodnutí náleží označení „rozhodnutí“ nebo jiné označení stanovené zákonem jako je například „usnesení“, „příkaz“, „exekuční výzva“ nebo „exekuční příkaz“. Na rozhodnutí musí být označen správní orgán, který rozhodnutí vydal (jeho úplný název a sídlo správního orgánu). Číslo jednací, které je součástí správního rozhodnutí se vyznačuje dle §11 odst. 2 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, který uvádí, že číslo jednací obsahuje označení nebo zkratku označení veřejnoprávního původce, pořadové číslo zápisu dokumentu v základní evidenční pomůcce a označení určeného časového období, kterým je zpravidla kalendářní rok, popřípadě dále označení nebo zkratku označení organizační součásti veřejnoprávního původce nebo jiné znaky charakterizující skutečnosti související s dokumentem. Číslo jednací může být rovněž odvozeno ze spisové

¹⁴ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 197-201

značky s uvedením pořadového čísla dokumentu ve spisu nebo čísla listu dokumentu ve spisu.

Na rozhodnutí musí být rovněž uvedeno datum vyhotovení správního rozhodnutí a otisk úředního razítka. Úřední razítko v českém právním prostředí užívají oprávněné úřední osoby, jehož použití se řídí zákonem č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, kde konkrétní ustanovení k užití úředního razítka je v §5 a §6 tohoto zákona.

Nedílnou náležitostí správního rozhodnutí dle § 69 správního řádu je dále jméno, příjmení, funkce nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Vedením řízení je pověřena a k provádění úkonů správního orgánu je dle §15 odst. 2 oprávněna úřední osoba k tomu určená dle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřená vedoucím správního orgánu.

V neposlední řadě je správním řádem taxativně uvedena náležitost rozhodnutí, uvádět jména a příjmení všech účastníků správního řízení. Tato jména a příjmení se uvádějí ve výrokové části rozhodnutí případně výjimečně (například při velkém počtu účastníků) se mohou jména a příjmení účastníků uvádět ve zvláštní příloze, které se stává nedílnou součástí výrokové části rozhodnutí.¹⁵

Rozhodnutí právního orgánu prvního stupně nemusí být dle §68 odst. 4 správního řádu odůvodněno, pokud správního orgán vyhověl všem účastníkům řízení a vyhověl jim v plném rozsahu.¹⁶ Na doporučení poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu se však doporučuje stručně odůvodnit, proč rozhodnutí neobsahuje odůvodnění.¹⁷

2.4.1 Vady správních rozhodnutí

Při rozhodování správních orgánů v rámci správního řízení může docházet k chybám, a to faktickým a právním. Presumpce správnosti vyjadřuje předpoklad bezvadnosti, platnosti správního rozhodnutí, a to až do doby, než se stanoveným postupem prokáže opak. Jedná se o uplatnění principu právní jistoty a principu

¹⁵ Závěr č. 35 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12.6.2006

¹⁶ KOPECKÝ, M., STAŠA, J a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 378-379

¹⁷ Závěr č. 88 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26.3.2010

dobré víry v platnost správních aktů. Správní rozhodnutí, které je ve skutečnosti vadné, je považováno za správné, do doby, dokud není příslušným orgánem své platnosti zbaveno.

Vady správních rozhodnutí můžeme rozdělit do skupin rozhodnutí formálně vadných, rozhodnutí věcně nesprávných, nezákonných rozhodnutí a nicotných rozhodnutí.

Rozhodnutí vykazující formální vady, jsou ta rozhodnutí, která například trpí vadou chyby v psaní, v počtech nebo jiných nesprávnostech v písemném vyhotovení správního rozhodnutí, nemají však vliv na samotné rozhodnutí. V tomto případě se k nápravě méně vážných chyb použije institut oprav dle § 70 správního řádu, který stanoví, že *opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením provede správní orgán, který rozhodnutí vydal. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné rozhodnutí. Prvním úkonem správního orgánu ve věci opravy je vydání tohoto rozhodnutí. Právo podat odvolání proti opravnému usnesení anebo opravnému rozhodnutí má pouze účastník, který jím může být přímo dotčen.* Opravné rozhodnutí lze vydat i po nabytí právní moci.¹⁸

Rozhodnutí věcně nesprávná jsou ta, kde správní orgán pochybil v procesním řízení, například nezohlednil některé důležité okolnosti, nesprávně vyhodnotil a nezodpověděl správně skutkovou otázku, nebo neúplně zjistil skutkový stav. K nápravě věcně nesprávných rozhodnutí se použijí opravné prostředky. V rámci opravného prostředku lze změnit či zrušit vydané správní rozhodnutí.

Nezákonná rozhodnutí jsou ta, při kterých správní orgán nesprávně zodpověděl právní otázku. Například je uvedené rozhodnutí v rozporu s mezinárodní smlouvou, ústavou, ústavním zákonem, zákonem nebo vyhláškou, či jiným podzákonným právním předpisem. K odstranění vad nezákonných rozhodnutí je zapotřebí změnit či zrušit správním rozhodnutí. To lze učinit prostřednictvím opravných prostředků, ale i z moci úřední.

¹⁸ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář. 2.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 343-344

Nicotná rozhodnutí jsou ta, k jehož vydání nebyl správním orgán příslušný, případně trpí vadami, které jej činí vnitřně rozporným, právně či fakticky neuskutečnitelným, nebo trpí vadami, pro které vůbec nelze rozhodnutí považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotné rozhodnutí právně nevzniká a není způsobilé mít právní následky.¹⁹

2.5 Opravné prostředky ve správním řízení

Účelem opravných prostředků ve správním řízení je přezkum a případná náprava zjištěných vad formou opravného řízení. Opravné řízení lze považovat za prostředek ke sjednání nápravy vadných správních rozhodnutí. Při správním řízení může dojít k pochybení jak na straně účastníka řízení, tak správního orgánu. Účastník řízení se zejména může dopustit chyby opomenutím předložení důležité listiny nebo svědectví, případně se účastník dozví o důležitých důkazních materiálech po vydání rozhodnutí, přičemž tyto důkazní materiály mají významný vliv na rozhodnutí správního orgánu. Na druhou stranu může správní orgán pochybit ve vyhodnocování předložených důkazních materiálů, nesprávně aplikuje právní předpisy nebo se dopustí pochybení při vedení správního řízení.

Z těchto důvodů je proto nezbytné, aby účastník řízení měl možnost využití prostředků ke sjednání nápravy. Uplatnit opravný prostředek však může i účastník řízení proti rozhodnutí, které nevykazuje zjevné vady řízení, avšak se cítí být rozhodnutím krácen nebo poškozen na svých právech. Právo na přezkum správního řízení lze uplatnit jak u rozhodnutí, která nejsou pravomocná tak u pravomocných rozhodnutí. Z pohledu práva mluvíme o řádných opravných prostředcích, nepravomocných, a mimořádných opravných prostředcích, která již nabyly právní moci. Opravné prostředky je možné uplatnit v zákonem stanovených lhůtách. Tyto lhůty se dále dělí na objektivní a subjektivní.

2.5.1 Řádné opravné prostředky

Řádné opravné prostředky se uplatňují u těch správních rozhodnutí, která ještě nenabyly právní moci. Pro účastníka řízení jsou prvním a nejdůležitějším prostředkem pro sjednání nápravy vadného správního rozhodnutí. Podmínkou pro

¹⁹ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 218

uplatnění řádného opravného prostředku je dodržení odvolací lhůty. Přičemž odvolací lhůta je stanovena správním řádem, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. V ojedinělých případech je zvláštním zákonem vyloučeno uplatnění opravného prostředku.

Mezi řádné opravné prostředky řadíme odvolání, rozklad, odpor a námitka v exekučním řízení.

2.5.2 Mimořádné opravné prostředky

Mimořádné opravné prostředky se uplatňují u přezkumu pravomocných rozhodnutí neboli těch správních rozhodnutí, která již nabyla právní moci a již nelze proti správnímu rozhodnutí uplatnit řádných opravných prostředků. Při využití mimořádných opravných prostředků není podmínkou využití řádných opravných prostředků v předchozím správním řízení.

Na rozdíl od řádných opravných prostředků není vždy a ve všech věcech na případný mimořádný přezkum právní nárok. To souvisí především s otázkou právní jistoty, protože případná změna nebo zrušení napadeného správního rozhodnutí je vždy mimořádný zásah do existujícího právního stavu.²⁰

Mimořádné opravné prostředky může využít jak účastník řízení, tak nadřízený správní orgán, který tento institut využívá jako dozorčí prostředek.²¹ Mezi mimořádné opravné prostředky řadíme přezkumné řízení dle §94-99 správního řádu, obnova řízení a nové rozhodnutí, viz §100-102 správního řádu. V rámci přezkumného řízení správní řád ještě zavádí prostředek zkráceného přezkumného řízení (§98 správního řádu).

2.6 Opravné systémy

Opravné prostředky jsou založeny na obecných principech, kdy je rozhodující rozsah přezkumné činnosti správního orgánu nebo soudu a rozsah práv

²⁰ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 266

²¹ KOPECKÝ, M., STAŠA, J a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 506

a povinností účastníka řízení. Z tohoto hlediska rozlišuje právní teorie princip kasační, apelační a revizní.²²

2.6.1 Apelační princip

Apelační princip umožňuje přezkoumání napadeného rozhodnutí po stránce skutkové i po stránce právní. Odvolací správní orgán věc znovu projedná a rozhodne na základě skutkového stavu, který zjistí. Může tedy napadené rozhodnutí změnit, zrušit nebo potvrdit. Apelační princip lze dále rozlišovat na systém úplné apelace, při jehož využití může účastník řízení navrhnout nové skutečnosti a důkazy a na systém neúplné apelace, při jehož využití účastník řízení toto právo nemá. Apelační princip se modifikovaně uplatňuje u odvolání a u přezkoumání rozhodnutí ve správním soudnictví.²²

2.6.2 Kasační princip

Kasační princip umožňuje přezkoumání napadeného rozhodnutí pouze po stránce právní, nikoli po stránce skutkové. Správní orgán vyššího stupně přezkoumává, zda v řízení nedošlo k porušení hmotného nebo procesního práva.

Skutkovým základem pro rozhodnutí správního orgánu se mohou stát pouze skutečnosti a důkazy, které byly uplatněny před správním orgánem, který napadené rozhodnutí vydal. Správní orgán nemůže sám o věci rozhodnout, tudíž rozhoduje tak, že napadené rozhodnutí potvrdí nebo zruší. Kasační princip se modifikovaně uplatňuje v přezkumném řízení.²³

2.6.3 Revizní princip

Revizní princip umožňuje přezkoumání napadeného rozhodnutí pouze po stránce právní. Správní orgán může napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc nižší instanci k dalšímu řízení a k novému rozhodnutí nebo může sám vydat nové rozhodnutí. Správní orgán vyššího stupně takto postupuje pouze za předpokladu, že správní orgán nižšího stupně správně zjistil skutkový stav, ale nesprávně ho posoudil po právní stránce. Správní orgán vyššího stupně pak vychází ze

²² HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 243

²³ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 243-244

skutkového stavu, který zjistil správní orgán nižšího stupně. Revizní princip se částečně uplatňuje u odvolání.²⁴

²⁴ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 243-244

3 DRUHY ŘÁDNÝCH OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ

Řádné opravné prostředky se uplatňují tam, kde správní rozhodnutí ještě nenabýlo právní moci. Na opravné řízení v rámci uplatnění řádných opravných prostředků je právní nárok v případě, že opravný prostředek byl uplatněn v zákonem stanové lhůtě, a to u příslušného správního orgánu, který rozhodnutí vydal. Při splnění těchto podmínek je správní orgán povinen napadené rozhodnutí přezkoumat a v případě nálezu vad, v rámci opravného řízení, tyto vady odstranit.

Včas podaný řádný opravný prostředek má suspensivní (odkladný) a devolutivní (o opravném prostředku rozhoduje orgán vyššího stupně) účinek.²⁵

3.1 Odvolání a odvolací řízení

Odvolání je řádný opravný prostředek, který se podává proti výroku správního rozhodnutí, který ještě nenabýl právní moci. Odvoláním lze napadnout rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pokud zákon nestanoví něco jiného, tedy pokud zákon podání odvolání nevylučuje nebo nestanoví jiný opravný prostředek.²⁶ V současné právní úpravě správního řádu lze podat odvolání nejen proti rozhodnutí, ale také proti usnesení. Podané odvolání je projevem zásady dvouinstančnosti správního řízení. Účastník řízení může napadnout nepravomocné rozhodnutí vydané správním orgánem prvního stupně, nestanoví-li zákon jinak.²⁷

V současné právní úpravě správního řádu se uvádí, že účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak, viz §81 odstavec 1 správního řádu. Podání odvolání je dle správního řádu možné učinit písemně, ústně zapsáním do protokolu, anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným podpisem. Správní řád umožňuje uplatnit odvolání pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu.

²⁵ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 244

²⁶ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 245

²⁷ KOPECKÝ, M., STAŠA, J a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, Str. 451

Uplatnit odvolání je přípustné nejen pro účastníka řízení, ale i zástupce účastníka, který vystupuje jeho jménem. Zástupcem účastníka řízení může být zákonný zástupce, procesní opatrovník, zmocněnec na základě plné moci nebo společný zmocněnec a společný zástupce, viz §31-35 správního řádu.

Účastník řízení, který se po oznámení rozhodnutí vzdal práva odvolání, a to písemně, nebo ústně do protokolu, nepřísluší právo podat odvolání. Stejně tak jestliže odvolatel vzal zpět své odvolání, nemůže jej podat znovu, upraveno v §81 odstavec 3 a 4 správního řádu.

Účastník řízení může taktéž využít svého práva ke zpětvzetí odvolání, za podmínek, že nebylo ještě ve věci odvolání správního rozhodnutí rozhodnuto. V tomto případě odvolací správní orgán postupuje dle §66 správního řádu o zastavení řízení.

3.1.1 Charakteristika odvolání

Odvolání ve správním řízení představuje proces, který umožňuje účastníkům řízení, kteří byli rozhodnutím správního orgánu dotčeni, aby žádali o přezkum tohoto rozhodnutí na vyšší instanci, kterou je nadřízený správní orgán. Účelem procesu odvolání je odstranění vad rozhodnutí vzniklé v prvním stupni správního řízení a dosáhnout tím spravedlivého a zákonného rozhodnutí.

3.1.2 Přípustnost odvolání

Přípustnost odvolání je vázána na splnění určitých podmínek. Základním kritériem je, že odvolání může podat osoba, která byla rozhodnutím správního orgánu dotčena a která má zájem na tomto rozhodnutí. Následující jsou klíčové body týkající se přípustnosti odvolání ve správním řízení.

Osoba dotčená rozhodnutím má právo na odvolání, byla-li rozhodnutím správního orgánu přímo dotčena. Tato osoba musí být subjektem řízení a mít zájem na změně či zrušení tohoto rozhodnutí. Zájem na odvolání znamená, že odvolatel musí mít aktuální právní nebo osobní zájem na změně či zrušení

rozhodnutí. Jedná se o konkrétní a oprávněný zájem na výsledku odvolacího řízení.²⁸

V rámci řádné odvolací lhůty musí být odvolání podáno včas. Obvykle je stanovena zákonem určitá lhůta, během níž lze podat odvolání od doručení nebo vyhlášení rozhodnutí.

Formální náležitosti odvolání musí obsahovat určité formální náležitosti, které stanoví právní předpisy. To může zahrnovat podpis odvolatele, identifikaci rozhodnutí, proti němuž je odvolání směřováno, a zdůvodnění důvodů odvolání.

Odvolání je přípustné podat proti určitým rozhodnutím správních orgánů a pouze proti výrokové části rozhodnutí případně na jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Společně s výrokem lze napadnout i související odůvodnění.

V některých případech může být odvolání vyloučeno nebo omezeno, například u rozhodnutí, která jsou veřejnoprávní povahy a týkají se veřejného zájmu. Odvolání dle správního řádu je nepřipustné například proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu a proti usnesení, o němž to stanoví zákon, viz §76 odst. 5 správního řádu, proti rozhodnutí, jímž správní orgán prohlásil nicotnost, viz § 78 odst. 2 správního řádu, proti odůvodnění rozhodnutí, viz § 82 odst. 1 správního řádu, proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání, viz § 85 odst. 4 správního řádu, proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, viz § 91 odst. 1 správního řádu, proti rozhodnutí, které bylo vydané ve sporu z veřejnoprávní smlouvy, viz § 169 odst. 2 správního řádu, proti rozhodnutí o námitkách, viz § 172 odst. 5 správního řádu a proti opatření obecné povahy, viz § 173 odst. 2 správního řádu.

Přípustnost odvolání je tedy vázána na splnění těchto a případně dalších zákonem stanovených podmínek. Je důležité, aby odvolání bylo podáno v souladu s právními normami a postupy upravenými v oblasti správního řízení v České republice.

²⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 230

Odvolání by mělo obsahovat dostatečné odůvodnění, tedy přesvědčivé argumenty a důvody, proč by mělo být původní rozhodnutí změněno.

3.1.3 Náležitosti odvolání

Odvolání jako všechna podání vůči správním orgánům musí splňovat základní náležitosti, které se hodnotí dle obsahu. Tyto náležitosti jsou obligatorně stanovené správním řádem dle § 37 odstavec 2. Konkrétně musí odvolání obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí odvolání směřuje, v jakém rozsahu je rozhodnutí odvoláním napadeno a v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy případně nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jemuž mu předcházelo, viz §82 odstavec 2 správního řádu. V případě, že není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.

Odvolání je vždy nutné odůvodnit, avšak nedostatek odůvodnění nemusí vždy bránit jeho projednání. V neposlední řadě se mezi povinné náležitosti dále řadí, že odvolání musí být podáno v potřebném počtu stejnopisů, tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník řízení dostal jeden stejnopis. To znamená, že kolik účastníků řízení tolik stejnopisů odvolání plus jeden pro správní orgán. Ovšem v případě, kdy přesáhne počet účastníků 30, odvolatel vyhotoví pouze jeden stejnopis, viz §144 odstavce 5 správního řádu. Dále platí výjimka, že v případě, kdy odvolatel učiní podání v elektronické podobě, nemá již za povinnost vyhotovovat stejnopisy o počtu účastníků. V případě, že účastník řízení nepodá potřebný počet stejnopisů odvolání, vyhotoví jej správní orgán na náklady účastníka.

V případě podaného odvolání, které obsahuje vady, má správní orgán povinnost vyzvat podatele k odstranění nedostatků ve stanovené přiměřené lhůtě případně vady odstranit, viz §37 odstavec 3 správního řádu, který zmiňuje i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí: *Nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu z roku 2004, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 tohoto zákona tak, že pomůže*

*odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.*²⁹

V návaznosti na neúplná odvolání je potřebné zmínit problematiku tzv. blanketních odvolání. V těchto případech se jedná o odvolání, ze kterých není patrné důvodů jejich odvolání. Takové odvolání obsahuje jen základní náležitosti odvolání, přičemž v některých případech doplní jednotlivé námitky až později, a to na výzvu správního orgánu. Tímto postupem se odvolatel snaží získat čas a své námitky vůči rozhodnutí teprve důkladně naformulovat. Tento postup bývá často využíván účastníkem řízení pro oddálení nabytí právní moci správního rozhodnutí, nebo jen jako zdržovací taktiku pro vlastní výhodu výsledného správního rozhodnutí řízení.

Další náležitostí je podpis osoby, která podání činí, neboť chybějící podpis je vadou, pro kterou nelze pokračovat v odvolacím řízení, protože zde není zřejmé, jestli odvolání podala oprávněná osoba.³⁰

Orgán, který přezkoumává správní rozhodnutí, je vázán rozsahem podaného odvolání. Přezkoumává jen ty výroky, nebo vedlejší ustanovení, které byly odvoláním napadeny. Stejně tak není povinností správního orgánu posoudit postup řízení, které těmto výrokům předcházelo.³¹

3.1.4 Lhůty pro podání odvolání

Obecná lhůta pro odvolání ve správním řízení je stanovena v §83 správního řádu na patnáct dní ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Zvláštní zákon tak může upravit lhůtu pro podání odvolání jinou, než je stanovena správním řádem. Většinou je však tato lhůta zkrácena.

Patnáctidenní lhůta se počítá dle § 40 správního řádu (počítání času), kde se uvádí, že pro počítání lhůty k odvolání platí, že první den lhůty je den následující po oznámení rozhodnutí. Případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší pracovní den. V případě doručování správního

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 As 4/2009-53

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2013, čj. 8 As 105/2012-40

³¹ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 247

rozhodnutí do datové schránky neplatí pravidlo o sobotě, neděli a svátku, protože datová schránka je přístupná nepřetržitě. Je diskutabilní přístupnost datové schránky v případě výpadku dostupnosti datových schránek. V tomto případě by měl správní orgán přihlížet ke skutkům a důvodům nečasného podání odvolání.

Dle §40 správního řádu zároveň platí, že odvolací lhůta je zachována, pokud bylo poslední den odvolací lhůty učiněno podání poštovní zásilky s odvoláním proti rozhodnutí k poštovní přepravě, nebo jestliže bylo odvolání doručeno poslední den u správního orgánu vyššího stupně. V tomto případě vyplývá povinnost pro správní orgán vyššího stupně bezodkladně postoupit podané odvolání věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. V případě pochybností se lhůta považuje za zachovanou, dokud se neprokáže opak.

Je-li odvolání podáno v odvolací lhůtě u nepříslušného správního orgánu, který má dle § 12 správního řádu z roku 2004 povinnost postoupit jej správnímu orgánu příslušnému, nepostačí, je-li v odvolací lhůtě odvolání k poštovní přepravě podáno podatelem, nýbrž musí být v odvolací lhůtě také postoupeno věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, dle § 40 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 83 odst. 1 a § 86 odst. 1 citovaného zákona. K včasnosti podaného odvolání postačuje, je-li zásilka obsahující odvolání podána v odvolací lhůtě postupujícím správním orgánem.³²

Pokud však účastník řízení nemůže z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu, je lhůta zachována, pokud v poslední den podání učiní účastník řízení podání u správního orgánu vyššího stupně. V tomto případě správní orgán vyššího stupně postoupí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, viz §40 odst. 1 d správního řádu.

Na základě ustanovení §65 odst. 5 správního řádu musí být účastník řízení správním orgánem řádně poučen o možnostech podání odvolání. Zároveň se zde uplatňuje zásada správního řízení, která stanoví, že správní orgán je povinen poučit účastníky řízení o jejich procesních právech a povinnostech. Dle tohoto ustanovení musí správní rozhodnutí (v části poučení) zcela obsahovat konkrétní

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48

údaje o tom zda lze uplatnit odvolání, lhůtu pro odvolání, počátek počítání lhůty, u jakého správního orgánu se podává a jaký správní orgán o odvolání rozhoduje.

Z hlediska lhůty pro podání odvolání je řešena zákonem situace kdy účastník správního řízení byl nesprávně poučen o odvolání poučení chybělo nebo bylo neúplné. V takových případech může účastník řízení podat odvolání do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení. Pokud opravné usnesení nebylo vydáno je stanovena maximální odvolací lhůta do 90 dnů počítaná ode dne oznámení původního rozhodnutí (neboli tzv. objektivní lhůta). Poučení o odvolání je obligatorní částí rozhodnutí a musí obsahovat všechny náležitosti stanovené zákonem § 83 odstavec 2 správního řádu.³³

Podání odvolání je účastník řízení oprávněn podat v písemné formě, ústně do protokolu, případně v elektronické podobě, které však musí být opatřeno zaručeným elektronickým podpisem. U podání odvolání platí stejná pravidla jako při podání vůči správnímu orgánu, a tudíž je možné učinit podání odvolání i elektronicky, emailem, dálnopisem či telefaxem, avšak je podmíněno podání potvrdit do pěti dní jedním z výše uvedených možností podání vůči správnímu orgánu, viz §37 odst. 4 správního řádu. Z hlediska doručování odvolání příslušnému správnímu orgánu a zachování odvolací lhůty je rozhodné datum odevzdání písemnosti k poštovní přepravě.

V případě možností podání odvolání se nabízí otázka, zdali by zákonodárce nemohl rozšířit způsob podání odvolání i na telefonické podání s podmínkou potvrzení uvedené ve správním řádu.

3.1.5 Účinky odvolání

V případě, že podání odvolání vůči rozhodnutí nebo usnesení bylo učiněno včas a se všemi zákonnými náležitostmi (přípustné odvolání) nastává účinek neboli působení podaného opravného prostředku vůči správnímu rozhodnutí. Tento účinek může být buď to suspenzivní (odkladný) anebo devolutivní (postoupný).

³³ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 249

V případě suspenzivního účinku odvolání neboli odkladného účinku nabytí právní moci nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné účinky rozhodnutí, viz §85 odst. 1 správního řádu.

Ve vztahu k vykonatelnosti může zvláštní zákon vyloučit odkladný účinek. Vyloučení odkladného účinku mimo jiné umožňuje samotný správní řád, kde dle §85 odst. 2 může správní orgán odkladný účinek vyloučit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem, případně hrozí vážná újma některému z účastníků řízení, nebo případně, požáda-li o to účastník, to ovšem neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům řízení nebo by to nebylo ve veřejném zájmu.

Je proto povinností správního orgánu pečlivě zvážit, zda skutečně nastaly výše uvedené důvody a přistoupil tím k vyloučení odkladného účinku správního rozhodnutí. Každé toto vyloučení odkladného účinku musí být řádně odůvodněno a je samostatným výrokem výrokové části rozhodnutí. Proti tomuto výroku se nelze odvolat, viz §85 odst. 4 správního řádu.³⁴

Zákon taktéž umožňuje vyloučit odkladný účinek dodatečně, a to po podání odvolání. K tomuto kroku se může správní orgán uchýlit v případě jeli třeba zvláště dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře, viz §84 odst. 3 správního řádu. V každém případě, vždy kdy správní orgán využije nástroje vyloučení odkladného účinku odvolání jedná se o nemalý zásah do práv účastníka řízení na úkor ochrany veřejného zájmu či ochrany před vážnou újmu jiného účastníka řízení. Obdobným případem ochrany veřejného zájmu je vydání opatření obecné povahy, kde správní řád doslovně vylučuje použití opravných prostředků.

V případě devolutivního účinku podaného odvolání se rozumí účinek spočívající v tom, že rozhodování se přesouvá z původního orgánu prvního stupně na orgán nadřízený.³⁵ Nadřízeným správním orgánem je ten, který je nejbližší nadřízeným správním orgánem vyplívajícím ze zvláštního zákona k

³⁴POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 426

³⁵ SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 267

organizaci státní správy, případně je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

V případě, že není zřejmé, kdo je tím nadřízený správním orgánem použije se ustanovení §178 odst. 2 správního řádu, kde se uvádí, že pokud nelze určit správní orgán podle odstavce 1 (zvláštním zákonem), určí se podle tohoto odstavce. Dále se uvádí, že nadřízeným správním orgánem obce se rozumí krajský úřad, v případě krajského úřadu je jím Ministerstvo vnitra, a to v samostatné působnosti, v řízeních přenesené působnosti je jim věcně příslušný ústřední správní úřad, popřípadě ústřední správní úřad.³⁶

Za určitých podmínek správní řád umožňuje, aby o odvolání rozhodl sám správní orgán, který správní rozhodnutí vydal. V tomto případě se jedná o tzv. autoremeduru, která se uplatňuje v případě, že správní orgán vyhoví v plném rozsahu podanému odvolání, avšak s podmínkou, že tímto rozhodnutím nezpůsobí újmu ostatním účastníkům řízení případně s tím, že s tímto rozhodnutím budou souhlasit ostatní účastníci. To znamená, že autoremedurou můžeme vyhovět důvodům odvolání v plném rozsahu, současně může vzniknout újma ostatním účastníkům, ale pouze za předpokladu, že účastníci řízení budou s případnou újmou předem souhlasit. Pokud správní orgán prvního stupně vydá opravné rozhodnutí na základě autoremedury mohou účastníci řízení proti tomuto rozhodnutí i nadále uplatnit odvolání, neboť se stále jedná o rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni řízení. Autoremedura je projevem zásady rychlosti a procesní ekonomie.³⁷

3.1.6 Postup správních orgánů a řízení o odvolání

Včasným a přípustným podáním odvolání proti rozhodnutí u místně a věcně příslušném správního orgánu nabývá odvolání svých účinků. Postup správního orgánu, které napadené rozhodnutí vydal se řídí dle §86 správního orgánu.

³⁶ KOPECKÝ, M., STAŠA, J a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 883

³⁷ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 252

Prvním úkolem správního orgánu je posouzení, zdali podané odvolání splňuje veškeré zákonné náležitosti. V případě, že podání nespĺňuje některé náležitosti je správní orgán povinen vyzvat účastníka řízení, který podal odvolání, k odstranění vad případně doplnění podání. K této nápravě správní orgán stanoví přiměřenou lhůtu, po kterou má podatel odvolání povinnost doplnit své podání odvolání. O neúplnosti podaného odvolání tzv. blanketního odvolání bylo psáno již v předchozí kapitole.

Po odstranění všech vad a neúplností podaného odvolání správní orgán prvního stupně, který napadené rozhodnutí vydal, zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům řízení, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě vyjádřili. V tomto případě správní orgán stanoví lhůtu pro vyjádření, která nesmí být kratší 5 dnů. Při stanovení lhůty k vyjádření musí správní orgán brát v úvahu složitost případu a také musí respektovat zásadu rychlosti a procesní ekonomie a v neposlední řadě 30denní lhůtu stanovenou pro předání celého spisu odvolacímu orgánu v případě, že není využita tzv. autoremedura dle § 87 správního řádu.³⁸

Správní orgán prvního stupně, který rozhodnutí vydal, může na základě podaného odvolání správní rozhodnutí změnit, zrušit nebo v případě nesouhlasu s odvoláním postoupit věcně a místně příslušnému nadřízenému správnímu orgánu neboli odvolacímu správnímu orgánu, kde součástí postoupení je spis a stanovisko správního orgánu, ve kterém tento orgán hodnotí podaná odvolání, účastníky zaslaná vyjádření, případně nové závěry, ke kterým dospěl v rámci doplňování řízení, konalo-li se. Součástí stanoviska orgánu je taktéž návrh na rozhodnutí odvolacího orgánu.

Pokud vznikne před předáním spisu odvolacímu orgánu důvod k zastavení řízení, neprodleně tak správní orgán učiní, přičemž důvody pro zastavení řízení jsou uvedeny v §66 správního řádu.

Předání spisu odvolacímu správnímu orgánu se řídí dle §88 správního řádu, kde se výslovně uvádí, že neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí

³⁸ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 252

vydal, podmínky pro postup dle §87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. Jestliže byl odvoláním napaden jen některý výrok rozhodnutí podle §82 odst.3 a lze-li příslušnou část oddělit, předá správní orgán pouze tu část spisu, která se otázky týká, o níž bylo rozhodnuto v napadeném výroku rozhodnutí. V případě nepřipustného nebo opožděného odvolání předá spis odvolacímu správnímu orgánu do 10 dnů a ve stanovisku se omezí pouze na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřipustnosti odvolání.

Tímto stanoviskem není nadřizený odvolací správní orgán vázán, protože jen on může rozhodnout, zda se jedná o odvolání opožděné nebo nepřipustné.³⁹ Ovšem v případě, že odvolací správní orgán rozhodne, že byly splněny podmínky pro odvolání a odvolání bylo podáno včas a je přípustné, celou věc vrátí zpět ke správnímu orgánu prvního stupně, který již provede řádný postup při podání odvolání stanovený správním řádem, viz §92 odst.2 správního řádu.

V okamžiku postoupení odvolání odvolacímu orgánu je jeho povinností posouzení, zdali napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo, že je nesprávné. V tomto případě již začíná druhoinstanční část správního řízení.

Prvním kritériem, které odvolací správní orgán posuzuje, je včasnost a přípustnost podaného odvolání. Dalším kritériem je posouzení zákonnosti a věcné správnosti rozhodnutí, kterou přezkoumává v rozsahu námitek odvolání. Na základě ustanovení §89 odst.1 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že odvolání bylo podáno včas, je přípustné, avšak napadené rozhodnutí nesplňuje zákonnost nebo věcnou správnost zahájí, tím tzv. opravné řízení, jehož účelem bude odstranění vad řízení, které byly důvodem k podání odvolání účastníkem řízení.

Neshledá-li odvolací správní orgán důvody pro zahájení opravného řízení, postupuje dále dle §90 odst. 5 s tím, že odvolání zamítne a napadené rozhodnutí

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.02.2014, čj. 6 As 65/2013-36

potvrdí. Pokud odvolací správní orgán dospěl k závěru, že podané odvolání nebylo podáno včas nebo bylo nepřípustné a napadené správní rozhodnutí již nabylo právní moci, posuzuje u takového odvolání zda-li není důvod k obnově řízení, změně nebo zrušení rozhodnutí v rámci přezkumného řízení anebo vydání nového rozhodnutí. Shledá-li tyto důvody jako oprávněné posuzuje se opožděné a nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo jako žádost o obnovu řízení či žádost o vydání nového rozhodnutí.⁴⁰

V případě zahájení opravného řízení odvolacím správním orgánem se dále postup správního orgánu řídí dle §90 odst. 1 až odst. 4 správního řádu, přičemž se v těchto ustanoveních stanoví přesné postupy odvolacího správního orgánu.

Jestliže odvolací správní orgán dospěje k názoru, že vydané rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví nebo věc vrátí (napadené rozhodnutí zruší) k novému projednání a rozhodnutí správnímu orgánu prvního stupně, který vydal napadené správní rozhodnutí, dle §90 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu). V případě, že odvolací správní orgán rozhodne, že se věc vrací zpět k novému projednání ke správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, vysloví odvolací správní orgán právní stanovisko, kterým je správním orgán prvního stupně vázán. Při novém projednání a následném novém rozhodnutí, vázané právním názorem odvolacího orgánu, se účastníci řízení mohou opět proti rozhodnutí odvolat.⁴¹

V rámci procesní ekonomie může odvolací správní orgán napadené rozhodnutí zrušit nebo jeho část změnit a vydat nové rozhodnutí. Tato změna napadeného rozhodnutí je možná dle §90 odst. 1 písm. c) správního řádu, přičemž tuto změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládaná povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat.

Tento postup odvolacího správního orgánu je možný za předpokladu, že podklady pro změnu rozhodnutí nebo nové rozhodnutí, byly nově pořízené

⁴⁰SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. Str. 272

⁴¹HORIZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 254

odvolacím orgánem. Pokud odvolací správní orgán mění odůvodnění pro jeho vady, změní odvolací orgán rozhodnutí pouze v části odůvodnění.

Směřuje-li odvolání proti rozhodnutí o předběžném opatření, které již nabylo právní moci, odvolací správní orgán postupuje dle §90 odst.2, podle kterého je povinen napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit.

Odvolací orgán v rámci opravného řízení nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územně samosprávného celku vydané v samostatné působnosti, neboť by tím bylo porušeno ústavní právo na samosprávu. Odvolací orgán taktéž nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ovšem za předpokladu, že podal odvolání také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájem, je tato změna v neprospěch odvolatele přípustná, viz §90 odst. 3 správního řádu.

Lhůty pro rozhodnutí v odvolacím řízení jsou stanoveny v §71 správního řádu. Tudíž platí základní lhůty, že odvolací správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu a pokud tak není možné tak do 30 dnů za podmínek uvedených v §71 správního řádu. Lhůta pro rozhodnutí v odvolacím řízení začíná běžet dnem předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí viz. §90 odst. 6 správního řádu.

Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu již není možné uplatnit řádný opravný prostředek a rozhodnutí nabývá právní moci okamžikem oznámení všem odvolatelům a účastníkům uvedených v §27 odst. 1 (účastníci řízení). Tímto je zakončena druhoinstančnost správního řízení a rozhodnutí správních orgánů je tímto definitivní. V případě, že účastník nebo účastníci se i nadále cítí být krácení na svých právech, nebo se cítí být poškozeni konečným rozhodnutím mohou využít už jen mimořádných opravných prostředků, případně správního soudnictví, pro nápravu vad a škod, které by jim mohly být způsobeny.

Mimořádné opravné prostředky však již nemají vliv na právní moc rozhodnutí a účastníci řízení ho musejí respektovat do doby než případným přezkumným řízením nebo pravomocným rozhodnutím soudu bude uvedeno jinak.

3.2 Rozklad a řízení o rozkladu

3.2.1 Charakteristika a vymezení rozkladu

Dalším řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí, se kterým účastník nebo účastníci řízení nesouhlasí, je rozklad. Podobnost rozkladu a odvolání je velká, avšak se odlišuje v mnoha okolnostech. Oba opravné prostředky jsou určeny k odstranění vad řízení vydaného rozhodnutí prvoinstančním správním orgánem. Samotnou podobnost připouští sám správní řád, kde dle § 152 odst. 5 se uvádí, že pokud to nevyklučuje povaha věci, platí o rozkladu ustanovení o odvolání. Stejně jak u odvolání, tak i u rozkladu může zvláštní zákon vylučovat možnost uplatnění rozkladu proti rozhodnutí. Proto v této práci nebudou nadále uváděny podobnosti z ustanovení o odvolání, ale práce se bude zabývat odlišnostmi v řízení mezi odvoláním a rozkladem.

První odlišností je především ta, že rozklad se podává proti rozhodnutí vydanému ústředním správním orgánem, ministrem nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni správního řízení, viz §152 odst. 1 správního řádu. V případech, kdy v čele ústředního správního orgánu nestojí předseda, nebo jeho vedoucí, vytváří rozhodnutí správního orgánu tzv. kolegiální orgán a na tyto případy se vztahují zvláštní zákony vztahující se k možnému rozhodování o rozkladu.

Příkladným ústředním orgánem, který nemá svého předsedu je centrální banka, která má sice svého guvernéra, avšak ústředním orgánem, který přijímá rozhodnutí je rada České národní banky.

Další odlišností je účinek u podaného rozkladu. Zatímco u rozkladu a odvolání nastává stejný suspenzivní účinek rozlišnost nastává u devolutivního účinku. Rozklad již není možné postoupit nadřízenému správnímu orgánu, neboť tímto nadřízeným orgánem jen zároveň ten stejný orgán, který rozhodnutí vydal.⁴² Dle správního řádu §152 odst. 2 *o rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního orgánu*, případně kolegiální orgán. V odborné literatuře je rozklad pojatý jako specifické přezkumné řízení, kdy řízení prvoinstanční i řízení o

⁴² POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář. 2.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 680

rozkladu probíhá před stejným ústředním správním úřadem.⁴³ V rámci zajištění objektivitu rozhodování o rozkladu před stejným ústředním správním úřadem je správním řádem zřízena tzv. rozkladová komise, která zpracovává návrh rozhodnutí o rozkladu. Tento návrh není závazný, a tak lze mluvit o tom, že rozkladová komise je spíše odbornou poradní komisí.

3.2.2 Rozkladová komise

Rozkladová komise je kolegiálním orgánem zřízená dle §152 odst. 3 správního řádu. Cílem rozkladové komise je předložit návrh rozhodnutí ministrovi nebo předsedovi (vedoucímu) ústředního správního orgánu k podanému rozkladu účastníkem řízení. Současně však platí, že bez návrhu rozkladové komise nelze učinit rozhodnutí.

Na základě stejného ustanovení jsou členové rozkladové komise jmenováni ministrem nebo vedoucím ústředního správního orgánu. Komise musí mít ze zákona minimálně 5 členů, kde většinu rozkladové komise tvoří nezávislí odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu. Jmenování členů komise je z pravidla na dobu neurčitou, případně do odvolání nebo se nevzdají svého jmenování. Vytvořením komise z nezávislých a odborně znalých členů je snahou o dosažení objektivnosti a nestrannosti při rozhodování.

Ačkoliv členové rozkladové komise a rozkladová komise sama, nejsou správním orgánem, platí pro jejich jednání úprava správního řádu dle §134 o řízení před kolegiálním orgánem.⁴⁴ A zároveň stejně tak se na členy rozkladové komise vztahuje ustanovení §14 správního řádu o podjatosti, kde se na každého člena komise hledí jako na úřední osobu a v případě, že je vznesena námitka o podjatosti člena komise, rozhodne o této námitce bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby. Ovšem v případě rozkladové komise, kde členové nemají svého služebně nadřízeného, se rozhoduje dle ustanovení §134 odst. 4, kde se uvádí, že o námitce k podjatosti člena komise rozhoduje usnesením kolegiální orgán, v tomto případě samotná rozkladová komise. Při

⁴³ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Student (Leges). Praha: Leges, 2019, s. 258

⁴⁴ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 683

hlasování o podjatosti nesmí hlasovat osoba na kterou byla podána námitka z podjatosti. V návaznosti a „ze skutečnosti, že rozkladová komise není správním orgánem, plyne například to, že nemůže provádět dokazování“.⁴⁵

Rozkladová komise je usnášeníschopná v případě nadpoloviční účasti odborných členů, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu. Samotná rozkladová komise se skládá z předsedy a členů a jak bylo již zmíněno v minimálním počtu 5 členů. Komise však může být složena ještě ze senátů, které musí být minimálně 5členné a kde většina přítomných členů musí být odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu. Stejná podmínka složení rozkladové komise platí i pro samotné jednání a přijímání usnesení.

Dle zákonné úpravy správního řádu jsou upravena zvláštní pravidla pro složení a postupy rozkladové komise v případech, kdy je zapotřebí přezkoumat písemnosti nebo záznamy obsahující utajované informace. Tato zvláštní pravidla se řídí dle §152 odst. 4, ze kterého vyhází povinnost zřídit zvláštní senát rozkladové komise.

Zvláštní senát se liší zejména v tom, že jeho minimální počet jsou 3 členové, kteří musejí být státními občany České republiky, držiteli platného osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení přezkoumávaných utajovaných skutečností nebo vyšší, a dále poučení ve smyslu zákona o ochranně utajovaných informací.

Kolegiální orgány musejí jednat podle jednacího řádu, který schvaluje ministr nebo předseda ústředního správního úřadu. V jednacím řádu jsou stanoveny podrobnosti o jednání kolegiálního orgánu. Rozkladová komise se při svém rozhodování chová jako kolegiální orgán. Pravidla jejího jednání pak obdobně upravuje ustanovení § 134 v 5 odstavcích.

3.2.3 Řízení o rozkladu

Jak již bylo v úvodu podkapitoly o rozkladu zmíněno, jestliže to nevyloučí povaha věci, na řízení o rozkladu využijeme ustanovení správního řádu o

⁴⁵ KOPECKÝ, M., STAŠA, J a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 760

odvolání. Na základě toho je řízení o rozkladu totožné s odvolacím řízením. Účastník řízení má právo podat rozklad proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni. Rozklad se podává u správního orgánu, který rozhodnutí vydal. Ten vyhodnotí správnost a úplnost podání rozkladu a postoupí jej rozkladové komisi.

Úkolem rozkladové komise je zahájit řízení o rozkladu, přezkoumat rozhodnutí, který správní orgán vydal a vydat usnesení ve kterém doporučí zamítnutí rozkladu, rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, viz §152 odst. 6 správního řádu. Tento návrh usnesení rozkladové komise, nebo zvláštního senátu rozkladové komise, slouží jako návrh k rozhodnutí orgánu, který rozhoduje o rozkladu (ministr, předseda, rada). Tento orgán však není vázán tímto návrhem a může rozhodnout jinak avšak *judikatura dovolila, že je však orgán rozhodující o rozkladu komentovaný odstavcem 6 písm. a) limitován v možnosti změny napadeného rozhodnutí jen za zde uvedených podmínek, tedy pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníku, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas*⁴⁶

Dle mého názoru by však orgán rozhodující o odvolání měl být vázán návrhem usnesení rozkladové komise, a to především z důvodů zachování objektivnosti a nestrannosti rozhodování a odchylky z návrhu rozhodnutí by měly být uplatňovány jen v případech zvláštního zřetele.

3.3 Námitka a odpor

3.3.1 Námitka

Řádným opravným prostředkem svého druhu v rámci exekučního řízení dle správního řádu jsou námitky. Správní řád v ustanovení § 117 stanoví, že námitky lze podat *proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat*. Exekuční správní orgán činí v rámci exekučního řízení řadu rozhodnutí ať už se tak děje ve formě usnesení nebo rozhodnutí, tak

⁴⁶ KOPECKÝ, M., STAŠA, J a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 763

převážně je rozhodováno ve formě tzv. faktických úkonů (např. osobní prohlídka). Jde o úkony exekučního orgánu, kdy je určitým způsobem zasahováno do práv a povinností povinného či jiných osob a správní řád neumožňuje proti nim podat odvolání.⁴⁷

Rovněž je stanoven i okruh oprávněných osob k podání námitek, když je stanoveno, že námitky může podat *povinný nebo jiná osoba, které z tohoto úkonu vyplývá povinnost*. Obecně tak institut námitek slouží k ochraně osob postižených exekucí, a nikoliv osob oprávněných.

Lhůta pro podání námitek není stanovena. Správní řád pouze uvádí, že *námitky nelze podat, pokud usnesení bylo již vykonáno nebo jiný úkon proveden*.

Podání námitek obecně nemá odkladný účinek. Správní řád ale obsahuje taxativní výčet případů, kdy je odkladný účinek námitkám přiznán. Jde tak o případy, kdy námitky směřují *proti usnesení, jímž byla odložena, přerušena nebo zastavena exekuce*, nebo kdy námitky směřují *proti exekučnímu příkazu, jímž byla nařízena exekuce vyklizením*, rovněž se námitky uplatní i v případě *některých zákonem stanovených důvodů zastavení exekuce*. O odkladném účinku může rozhodnout též exekuční správní orgán sám, nejen z moci úřední, a to z vážných důvodů. Je-li odkladný účinek přiznán, nedochází k realizaci napadeného usnesení či jiného úkonu.

O námitkách rozhoduje tentýž exekuční správní orgán, který usnesení či jiný úkon vydal. Neuplatní se tak devolutivní účinek u námitek. Exekuční správní orgán rozhoduje ve formě rozhodnutí, nicméně proti takovému rozhodnutí se nelze odvolat, lze však využít ochrany v rámci správního soudnictví.

3.3.2 Odpor

Posledním řádným opravným prostředkem, kterým se bude tato práce zabývat je odpor. Odpor je specifickým opravným prostředkem, proti vydanému příkazu. Přičemž příkaz lze definovat jako zvláštní formu meritorního rozhodnutí, které se vydává ve zkráceném správním řízení a za podmínek uvedených v §150

⁴⁷ POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář. 2.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 551

správního řádu. Správní orgán je oprávněn vydat příkaz pouze za předpokladu, že správní řízení bylo zahájeno *z moci úřední a ve sporném řízení*, ve kterém je účastníkovi řízení uložena povinnost, jakou je například příkaz, zákaz, omezení atd. V neposlední řadě je důležitá podmínka pro splnění vydání příkazu to, že *příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné*. Účelem a smyslem příkazu je rychlejší a hospodárnější vyřízení věci tedy dodržení zásady rychlosti a procesní ekonomie.

Jak již bylo zmíněno odpor, je specifickým opravným prostředkem, které se podává proti nepravomocnému rozhodnutí. Podáním odporu nenastává suspenzivní ani devolutivní účinek, protože samotné podání odporu má za následek zrušení příkazu a řízení pokračuje v klasickém režimu, které bude ukončeno vydáním „řádným“ rozhodnutím správního orgánu. Lhůta pro podání odporu k vydanému příkazu je stanovena správním řádem dle §150 odst. 3, ve *lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu*. Tato zkrácená lhůta podání odporu, oproti lhůtě podání odvolání, se nese opět ve smyslu zachování zásady rychlosti a procesní ekonomie. Správní řád nestanovuje důvody oprávněnosti odporu a odpor samotný nemusí být zdůvodněn. Správním řádem je ovšem stanoveno, že odpor může podat pouze *ten, jemuž se povinnost ukládá* a také to, že *zpětvzetí odporu není přípustné*. Lhůty pro vydání řádného správního rozhodnutí *začínají běžet dnem podání odporu*.

Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal a musí splňovat náležitosti dle §37 odst. 2 (podání) a jednoznačně identifikovat příkaz, proti kterému podaný odpor směřuje. V případě, je-li odpor nepřípustný nebo opožděný, je povinností správního orgánu vyrozumět podatele o tom, že jeho podání bylo nepřípustné nebo opožděné. V tomto případě není brán na odpor zřetel a zrušení příkazu nenastává.

Pokud správní orgán po podání odporu nezahájí řádné správní řízení jedná se o nečinnost správního orgánu a účastník řízení se může domáhat ochrany před nečinností dle ustanovení §80 správního řádu.

Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, viz §150 odst. 3 správního řádu. V případě, že

účastník řízení nevyužil všech dostupných prostředků pro ochranu svých práv před správním orgánem je žaloba ve správním soudnictví proti příkazu nepřípustná.

4 PŘÍKLADY SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ A JUDIKATURY

V případech, kdy správním orgánem ani po uplatnění řádných a mimořádných opravných prostředků nebyla splněna náprava vadných rozhodnutí opravným řízením nebo rozhodnutí stále nevyhovuje účastníkovi řízení je poslední možností pro sjednání nápravy a změny správního rozhodnutí správní soudnictví. Správní soudnictví se řídí platným právním předpisem zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a v jeho kompetenci je měnit správní rozhodnutí, která již nabyla právní moci. Podání návrhu u správního soudu je však podmíněno využitím všech dostupných prostředků pro ochranu práv před správním orgánem. Těmito prostředky jsou právě již zmiňované řádné a mimořádné opravné prostředky.

Svým usnesením a rozhodnutím může příslušný správní soud rozhodnout o změně správního rozhodnutí, případně jeho zrušení, a současně může svým rozhodnutím vytvořit judikaturu, která bude mít vliv na opravné řízení, případně se stane závazným při rozhodování v obdobných věcech. Vrcholným soudním orgánem je Nejvyšší správní soud, který zejména zajišťuje jednotnost tohoto rozhodování.

4.1 Vliv judikatury ve správním právu

Judikát neboli soudní precedens je soudního rozhodnutí, které je prvním řešením daného případu, které byla doposud právní normou neupravena a je závazné pro obdobné případy v budoucnosti.⁴⁸

Soudní precedent je v angloamerickém typu právní kultury závazný a uznáván jako pramen práva a stejně tak tomu je v mezinárodním právu. V kontinentálním typu právní kultury, včetně té české, se na soudní precedens nepohlíží jako na pramen práva, avšak klíčové judikáty mají *quasi precedenční* význam.⁴⁸ Výjimku u nás tvoří judikáty vytvořené ústavním soudem, neboť podle čl. 89 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen ústava), *jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby, považují se za jeden z pramenů práva a zachází se s nimi jako s precedenty.*⁴⁹

⁴⁸ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. s. 84

⁴⁹ Ústavní soud. *Postavení a pravomoci*. Online. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/postaveni-a-pravomoci> [cit. 28. února 2024].

Precedenty se vyznačují dvěma základními znaky, jakými jsou originalnost a formální obecná závaznost. Originalnost je definována v prvotnosti rozhodování v dané věci a formální obecná závaznost činí z precedentu závaznost pro obdobné případy. O precedentu lze hovořit jako o rozhodnutí neboli individuálním správním aktu a řeší konkrétní případ a má kazuistickou povahu. Svoji obecnost získává teprve používáním jako vzorové pravidlo v obdobných případech. Precedenční rozhodnutí vytvářejí soudy podle platných právních principů případně právních obyčejů a je kladen důraz na racionálnost rozhodnutí a přesvědčivé odůvodnění s důrazem na spravedlnost takového rozhodnutí. Část rozhodnutí, která má charakter precedentu se nazývá *ratio decidendi*. Opakem je ta část rozhodnutí, která nemá obecnou závaznost a nazývá se *obiter dictum*. Pro tyto části rozhodnutí se používá taktéž výraz „právní věty“. Aby byla zajištěna stabilita práva uplatňuje se zásada *stare decisis* neboli zůstat u rozhodnutého, a to v rámci uplatnění *rule of precedent*, znamenající, že precedent se aplikuje na podobné případy a nemůže být bezdůvodně měněno, a to ani soudem, který jej přijal. Aby bylo možné se od precedentu odchýlit je nutné, aby nový řešený případ měl odlišné znaky nebo, že se podstatně změnila okolnosti neboli pravidlo *rebus sic stantibus*.⁵⁰

Vliv a význam postavení judikatury ve správním právu se zvýšil s přijetím úpravy správního soudnictví v roce 2003 prostřednictvím zákona č.150/2002 Sb., soudní správní řád. Vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví je Nejvyšší správní soud, který je výlučně specializovaný pro oblast správního soudnictví. Kdežto krajské soudy, tvořící ucelenou soustavu soudů ve správním soudnictví, je správní soudnictví odděleno pouze vnitřní organizací.

Krajské soudy a Nejvyšší správní soud poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, která je doplněna o ochranu před nečinností správních orgánů a před nezákonnými zásahy, pokyny a donuceními správních orgánů (kompetenční žaloby). Krajské soudy rovněž přezkoumávají návrhy na

⁵⁰ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vydání Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 85

zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a dále rozhodují některé spory ve věcech voleb a místního referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a Městský soud v Praze je krom toho příslušný k přezkumu návrhu na zrušení služebního předpisu.⁵¹

Vliv judikatury na praxi správních orgánů je poměrně značný a někdy bývá často účastníky řízení nebo i správními orgány vykládány soudní rozhodnutí z kontextu, a to někdy i účelově. V těchto případech může i docházet i k tzv. zneužívání judikatury. V těchto případech je třeba dodat, že *jakkoliv to občas vypadá, že zejména tzv. právní věty žijí svým vlastním životem, zcela nezávislým na judikátu, díky němuž byly zrozeny, přesto je nezbytné chápat, vykládat a aplikovat je ve skutkových a právních intencích daného posuzovaného případu.*⁵²

Judikatura nám pomáhá ve výkladu některých ustanovení zákona. Je pomocníkem při aplikaci právních předpisů a upřesňuje postupy správních orgánů a účastníků řízení. Použití judikatury při tvorbě správních rozhodnutí by nemělo být bezbřehé a obecné a mělo by se využívat případ od případu v kontextu posuzované věci a její skutkové a právní okolnosti.

Jsou ovšem případy, kdy judikatura svým rozhodnutím může vytvořit precedent, který bude pro rozhodování správních orgánů, ve stejné věci, závazný. Precedent správního soudu se uplatňuje, tam kde předchodí případ nebo skutek, kdy slouží jako vzor pro něco podobného v budoucnosti. V tomto případě hovoříme také o závaznosti rozsudku v konkrétní věci.

4.2 Příklady soudní judikatury

Tato podkapitola se zabývá vybranými příklady soudní judikatury, které ovlivnily případně upřesnily výklad správního práva v oblasti správního řádu, a to konkrétně u odvolání.

⁵¹ Nejvyšší soud České republiky . *Obecné informace*. Online. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/obecne-informace>. [cit. 28. února 2024].

⁵² Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 2

4.2.1 Blanketní odvolání

Blanketní odvolání obecně neobsahuje žádné námitky vůči napadenému rozhodnutí, avšak má veškeré formální náležitosti a odvolatel v něm žádá o právo na dodatečné doplnění tohoto odvolání. V některých případech bývá blanketního odvolání zneužito účastníky řízení a spor některých blanketních odvolání se dostal až před správní soud, který musel řešit jejich přípustnost a oprávněnost.

Takovým rozhodnutím správního soudu zabývajícím se blanketním odvoláním je například rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 02.11.2011, č.j. 5 Ca 298/2008-52, kde se soud vyjadřuje k odvolání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu z roku 2004 k výzvě správního orgánu k doplnění odvolání účastníka řízení, že správní orgán není povinen vyzývat účastníka k doplnění odvolání, pokud odvolání obsahuje *alespoň jeden projednatelný důvod a je z něj tedy zřejmé, v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy*. Této povinnosti není správní orgán povinen dostát ani v případě, že bylo účastníkem řízení označeno odvolání za blanketní a že hodlá odvolacích důvodů vznést více.

V tomto případě judikatura reagovala na případy obstrukčního jednání, kdy z postupu odvolatele bylo patrné, že podáním blanketního odvolání se snaží prodloužit délku řízení a tím oddálit vydání správního rozhodnutí.

K problematice blanketních odvolání se judikatura vyslovovala opakovaně, a to ve smyslu, že ačkoliv jsou taxativně uvedeny zákonné náležitosti odvolání, nemusí takové odvolání splňovat všechny, a to především konkrétní odvolací důvody odvolání či námitky. Na taková odvolání se nepohlíží jako na nepřípustné. V těchto případech správní soudy shodně odkazují na §73 odst. 3 správního řádu. Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 14.02.2008, č.j. 54 Ca 1/2008-30 *neobsahuje-li odvolání odvolací námitky a odvolatel v podání požádá o stanovení lhůty k doplnění, je správní orgán povinen takovou lhůtu stanovit postupem podle §37 odst. 3*.

Správní soudy se obecně shodují na názoru, že odvolání je jedním z procesních úkonů účastníka správního řízení, který směřuje vůči správnímu orgánu, a tudíž se jedná o podání ve smyslu §37 správního řádu.

4.2.2 Odkladný účinek odvolání

Dalším soudní rozhodnutí, který přímo ovlivňuje výklad správního řádu je odkladný účinek a jeho vyloučení správním orgánem dle § 85 správního řádu. Správní orgán může za daných podmínek, taxativně uvedených, vyloučit odkladný účinek.

Ke sporu odkladného účinku se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 7. 9. 2010, č. j. 7 As 26/2009-58, kde uvádí: *z povahy výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání je zřejmé, že jakkoli má samostatný normativní obsah (časově posouvá vykonatelnost či jiné právní účinky rozhodnutí, jehož se týká, přičemž v případě, že prvostupňové rozhodnutí v odvolacím řízení neobstojí, oproti standardní situaci, kdy by odkladný účinek vyloučen nebyl, způsobuje, že prvostupňové rozhodnutí se, byť jen dočasně, do jeho zrušení či změny druhostupňovým správním orgánem stane vykonatelným či nabude jiných právních účinků), zasahuje do práv či povinností účastníků řízení pouze ve spojení se samotným ‚věcným‘ výrokem prvostupňového rozhodnutí. V tomto smyslu lze výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání považovat za akcesorický a dočasný výrok. Jeho právní účinky stojí a padají s existencí ‚věcného‘ výroku prvostupňového rozhodnutí (jeho zrušením odvolacím orgánem zaniká i vyloučení odkladného účinku odvolání), resp. v případě, že ‚věcný‘ výrok prvostupňového rozhodnutí v odvolacím řízení beze změny obstojí, stojí a padají s právní mocí prvostupňového rozhodnutí nastávající oznámením rozhodnutí o odvolání účastníkům.*

Soud odmítl uznat výrokovou část rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku a označil jej za nepodstatný a dočasný, neboť krajský soud nesprávně posoudil právní otázku existence výluky ze soudního přezkumu ve správním soudnictví u rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí o správním vyhoštění. V tomto případě žalobce napadl žalobou podanou u Krajského soudu v Brně výrok rozhodnutí žalovaného, jímž byl vyloučen odkladný účinek odvolání. Krajský soud v Brně usnesením žalobu odmítl jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

4.2.3 Podání odvolání k příslušnému orgánu

Častým sporem, ke kterému se vyjadřuje správní soudnictví je příslušnost správního orgánu, u kterého je možné podat odvolání. Tento spor řešil například i Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 26.10.2010 č.j. 29 Cdo 1167/2009, kde se zabýval případem, kdy bylo zamítnuto podání odvolání účastníka řízení z důvodu, že podání bylo učiněno u nepříslušného správního orgánu a nebylo doručeno v odvolací lhůtě příslušenému správnímu orgánu. Nejvyšší soud argumentoval, mimo jiné, že *podle ustanovení § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, dojde-li podání (§ 37) správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí příslušenému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil (dále jen „podatel“). Má-li správní orgán, jemuž bylo podání postoupeno, za to, že není věcně nebo místně příslušný, může je usnesením postoupit dalšímu správnímu orgánu nebo vrátit jen se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu. Usnesení vydaná podle tohoto ustanovení se pouze poznamenají do spisu. Ve svém odůvodnění nejvyšší soud dále pokračoval v argumentaci, kdy podle ustanovení § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty učiněno podání u věcně a místně příslušeného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje podání, držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě; nemůže-li účastník z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušeného správního orgánu, je lhůta zachována, jestliže je posledního dne lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně; tento správní orgán podání bezodkladně postoupí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.*

Na základě výše uvedeného a požadavku žalobců, aby Nejvyšší soud rozhodnutí soudů nižších stupňů zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení, Nejvyšší soud rozhodl, že zrušil rozhodnutí soudů obou stupňů a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím judikatura potvrdila, že v případech vážného zřetele a oprávněných důvodů, lze podat odvolání

i nepříslušného správního orgánu, aniž by tím byla porušena lhůta pro včasné podání odvolání.

5 ZÁVĚR

Téma bakalářské práce *Řádné opravné prostředky ve správním řízení* je bezesporu rozsáhlým tématem nejen do svého obsahu, ale především do svého významu. Řádné opravné prostředky můžeme považovat za velmi důležitý nástroj ochrany práv účastníků řízení před nepříznivým či vadným rozhodnutím správního orgánu.

Systém správního řízení je obecně pojat zákonem č.500/2004 Sb., správní řád, který v rukou neodborné veřejnosti může vyznít zmateně, a účastník řízení, bez hlubších znalostí o správním řízení může nabývat dojmů, že ochrana jeho práv je nad jeho lidské síly. Mimochodem tento postoj účastníků řízení bývá dosti častý a můžeme se setkat s negativním pochopením a s názory typu: Proč bych se měl odvolávat? Stejně si rozhodnou sami, jak se jim bude líbit. Nebo: To rozhodnutí nedává smysl, vítejte ve státní správě. Anebo naopak se můžeme potkat s pozitivním pochopením správního řízení: Budu se odvolávat co to dá, sousedovi to nepřeji.

At' už z pozitivního nebo negativního pochopení správního řízení širokou veřejností považují za správné a velmi důležité, z pohledu ochrany práv účastníků řízení, že správní řád ukládá správnímu orgánu řadu povinností týkající se řádného poučení účastníku správního řízení. Poučovací povinnost správního orgánu představuje pro účastníky řízení prvotní ochranu před rozhodnutím vykazující vady správního řízení. Další ochranou jsou již samotné nástroje, mezi něž řadíme řádné nebo mimořádné opravné prostředky.

Odvolání je bezesporu nejpoužívanějším řádným opravným prostředkem, kterému byla v této práci věnována podstatná část. Jeho vymezení ve správním řádu je celkem podrobné a ustanovení o odvolání se použijí i u ostatních řádných opravných prostředků jakým je například rozklad.

Častým problémem bývá samotné podání odvolání, ke kterému existuje velká řada judikatury upřesňující výklad správního řádu v této oblasti. Nejčastější chybou účastníků řízení při podání odvolání bývá jeho neúplnost. V této věci se shodně vyjadřuje judikatura, že v případě neúplného odvolání je povinností správního orgánu vyzvat v přiměřené lhůtě odvolatele k doplnění odvolání.

Častým prohřeškem při podání odvolání je spor o jeho včasné podání, podání u příslušného správního orgánu a počítání lhůt pro uplatnění odvolání. V těchto sporech zastává správní řád a judikatura poměrně jednoznačný postoj, který je často ve prospěch odvolatele. Účastník řízení má obecně právo podat odvolání do 15 dní od oznámení rozhodnutí. Počítání této lhůty však začíná běžet až následující den po doručení a uplyne 15. dnem (včetně nepracovních dnů). Správní řád v tomto směru není tak nekompromisní a zohledňuje důvody pro nevhodné podání odvolání, a v neposlední řadě se na nevhodné podání odvolání pohlíží jako na žádost o přezkumné řízení, kterou se nadřízený správní orgán musí ze zákona zabývat. Tyto postupy vnímám jako další nástroj nebo spíše opatření k zajištění ochrany práv účastníků řízení.

Odvolání a jeho jednotlivá ustanovení podle správního řádu se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Odvolání má suspenzivní i devolutivní účinek. Důvody pro vyloučení suspenzivního účinku odvolání musí být stanoveny zákonem (např. § 76 odst. 5 správního řádu) a uvedeny v samotném rozhodnutí. Nejčastěji se užívá při předběžných opatřeních, kde tento účinek není žádoucí anebo u rozhodnutí, která jsou ve veřejném zájmu případně by mohla být poškozena práva jiného účastníka řízení. V tomto pohledu beru za správné, že správní orgán má možnost učinit rozhodnutí, kde nabytí právní moci nebude předmětem obstrukčního jednání některého z účastníků řízení.

V rámci odvolacího řízení je důležité, aby odvolací správní orgány řádně uvážily důvody pro odvolání, dbaly na ochranu práv účastníka řízení, který se cítí být poškozen na svých právech a v rámci svého rozhodnutí řádně zdůvodnily to proč vyhověly či nevyhověly odvolacím námitkám.

U dalšího řádného opravného prostředku rozkladu se postupuje, nevylučuje-li to povaha věci, podle ustanovení o odvolání. Rozklad se ve správním řádu objevuje jako samostatná část mimo odvolací řízení a pro neodbornou veřejnost může působit zmatečně. Ačkoliv se jedná, zjednodušeně řečeno, o odvolání jeho zařazení by bylo logičtější, aby byl umístěn v části odvolacího řízení.

Úplnost, správnost a rychlost vydaného rozhodnutí je předpokladem pro efektivní veřejnou správu. Jsou ovšem životní situace, kdy i síla správního řádu je zpochybňována a do sporu o správnost rozhodnutí vstupuje správní soudnictví.

Správní soudnictví je bezpochyby největším a nejvýznamnějším nástrojem ochrany práv účastníků řízení. Svými usneseními a rozhodnutími judikatura ovlivňuje výklad správního řádu a v jiných případech napravuje vady rozhodnutí správních orgánů.

6 ZDROJE

Tištěná literatura

1. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-838-9
2. HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7179-254-3
3. HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-365-0.
4. KLIKOVÁ, A., HAVLAN, P., CHADIMA, M. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2022, ISBN 978-80-7478-943-4
5. KOPECKÝ, M., STAŠA, J et al. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, ISBN 978-80-7676-422-4
6. POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-804-7
7. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2022*. Pavel RALAUS, David BOHADLO, Jan FUKA, František LUKL, Ivona MOTTLOVÁ et. al., Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2022. ISBN 978-80-88375-20-3
8. SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428 s ISBN 978-80-7380-110-6

Právní předpisy

9. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
10. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
11. Zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
12. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
13. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
14. Zákon č. 320/2015 Sb., zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
15. Vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby

Judikatura

16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.3. 2009, č.j. 1 As 4/2009-53
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.9. 2010, č.j. 7 As 26/2009-58
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2011, č.j. 5 As 7/2011-48
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2013, č.j. 8 As 105/2012-40
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2.2014, č.j. 6 As 65/2013-36
21. Rozsudek Nejvyššího soud ze dne 26.10.2010, č.j. 29 Cdo 1167/2009
22. Rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 14.02.2008, č.j. 54 Ca 1/2008-30
23. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 02.01.2011, č.j. 5 Ca 298/2008-52

Online zdroje

24. Ústavní soud. *Postavení a pravomoci*. Online. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/postaveni-a-pravomoci> [cit. 28. února 2024].
25. Nejvyšší soud České republiky. *Obecné informace*. Online. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/obecne-informace> [cit. 28. února 2024].
26. Ministerstvo vnitra České republiky. *Veřejná správa v České republice*. Online. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/verejna-sprava-v-ceske-republice.aspx> [cit. 29. února 2024].
27. Ministerstvo vnitra České republiky. *Závěr č. 35 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řadu ze dne 12.6.2006*. Online. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/35a-pdf.aspx> [cit. 29. února 2024].
28. Ministerstvo vnitra České republiky. *Závěr č. 88 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řadu ze dne 26.3.2010*. Online. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-88-vyklad-68-odst-4-spravniho-radu-podminky-pro-vydani-rozhodnuti-bez-oduvodneni-pdf.aspx> [cit. 29. února 2024].