

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Jarmila Schreiberová

Řádné opravné prostředky ve správním řízení

Diplomová práce

Olomouc 2016

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Řádné opravné prostředky ve správním řízení“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 06. 04. 2016

Jarmila Schreiberová

Poděkování

Ráda bych tímto vyjádřila poděkování JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D., a to především za její ochotu, vstřícnost, odborné vedení diplomové práce a poskytnutí cenných rad.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Vady správních rozhodnutí a jejich náprava	8
1.1 Rozhodnutí ve správním řízení	8
1.1.1 Správní řízení	8
1.1.2 Správní rozhodnutí	10
1.1.3 Vady správních rozhodnutí	13
1.2 Prostředky nápravy vadných správních rozhodnutí	16
1.2.1 Opravné prostředky	16
1.2.2 Dozorčí prostředky	18
1.2.3 Další prostředky nápravy	19
2 Odvolání	20
2.1 Pojem a základní charakteristika odvolání	20
2.2 Podmínky a náležitosti odvolání	21
2.2.1 Podmínky přípustnosti	21
2.2.2 Náležitosti odvolání	24
2.3 Rozsah přezkumu	26
2.3.1 Zásada koncentrace	27
2.4 Lhůta pro podání odvolání	28
2.5 Účinky odvolání	32
2.5.1 Suspenzivní účinek	32
2.5.2 Devolutivní účinek	33
2.6 Postup správního orgánu v prvním stupni	34
2.7 Rozhodnutí odvolacího správního orgánu	35
3 Rozklad	38
3.1 Pojem a základní charakteristika rozkladu	38
3.2 Rozkladová komise	39
3.3 Rozhodnutí o rozkladu	40
4 Odpor proti příkazu	43
5 Námitky ve správní exekuci	45
Závěr	47
Seznam použitých zdrojů	50
Abstrakt/Abstract	53
Klíčová slova/ Key words	54

Seznam použitých zkratk

- daň. řád - zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
- komp. zákon - zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Listina - Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky
- o.s.ř. - zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- spr. řád - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- s.ř.s. - zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Úmluva - Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (publikovaná pod č. 209/1992 Sb., ve znění č. 243/1998 Sb.)
- Ústava - ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zák. o ochránci - zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv
- zák. o Úst. soudu - zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Správní řízení může být pro laika značně abstraktním a těžko uchopitelným pojmem. Můžeme však bez nadsázky říci, že každý z nás se za svůj život správního řízení účastní, ať už se jedná o přijímací řízení na střední či vysokou školu, některé ze správních řízení podle stavebního zákona nebo řízení o přestupcích. Účelem správního řízení je vydání správního rozhodnutí, které by v ideálním případě mělo být věcně správné a po všech stránkách v souladu se zákonem. Nelze se však vyhnout situaci, kdy je vydáno rozhodnutí vadné či vadami trpí řízení tomu předcházející. Selhání lidského faktoru přirozeně není možné zcela eliminovat. S ohledem na principy právního státu a zásadu zákonnosti (jakožto jednu z nejdůležitějších zásad správního řízení a potažmo celé veřejné správy) je potřeba zajistit, aby v takovýchto případech mohla být zjednána náprava.

Náprava vadných správních rozhodnutí je velmi širokým a v odborné literatuře podrobně zpracovaným tématem, též se mu bohatě věnuje judikatura správních soudů. V mnoha ohledech se jedná o téma komplikované a četné otázky jsou předmětem diskuzí a sporů. O to větší výzvou pro mne bylo přinést vlastní pohled na věc a předložit své názory na danou problematiku, a z toho důvodu jsem si materií z této oblasti zvolila pro svou závěrečnou práci.

Jak je zjevné již z názvu diplomové práce, který zní „Řádné opravné prostředky ve správním řízení“, budu se ve své práci s ohledem na obsáhlost tématu zabývat pouze jednou z několika možností nápravy správních rozhodnutí, a to konkrétně „řádnými“ opravnými prostředky. Opravným prostředkům „mimořádným“ a prostředkům dozorčím je věnován prostor za účelem vymezení podstaty a vzájemných rozdílů. Okrajově jsou zmíněny i další možnosti nápravy správních rozhodnutí, zejména soudní přezkum, a to s ohledem na úplnost čtenářovy představy o dané problematice.

Cílem diplomové práce je v souladu se zadáním analyzovat a zhodnotit stávající právní úpravu řádných opravných prostředků (tj. odvolání, rozkladu, námitek a odporu), poukázat na shodné rysy či naopak rozdíly mezi těmito jednotlivými prostředky a na základě získaných poznatků upozornit na případné nedostatky či problematické aspekty právní úpravy, případně zformulovat vlastní návrhy řešení z pohledu *de lege ferenda*.

Co se týče zdrojů, ze kterých jsem vycházela, je nutno vedle právních předpisů a obsáhlé odborné literatury z oblasti správního práva zmínit judikaturu správních soudů a Ústavního soudu. Zejména bych však chtěla vyzdvihnout komentář ke správnímu řádu, jehož autorem je JUDr. Josef Vedral, Ph.D., neboť tento byl pro mne zdrojem takřka vyčerpávajících informací k ustanovením správního řádu a odkazů na relevantní judikaturu.

Pokud se jedná o metody použité při vypracování této diplomové práce, zvolila jsem klasické teoretické metody výzkumu, a to především párové logické metody jako je analýza

(rozložení zkoumaného předmětu na jednotlivé části), syntéza (shrnutí poznatků získaných analýzou), indukce (úsudek směřující od zvláštního k obecnému) a dedukce (postup opačný než indukce). Současně jsem užila metody komparativní (srovnávací).

Diplomová práce je rozčleněna do pěti kapitol. Úvodní kapitola s ohledem na obsáhlost tématu sestává ze dvou podkapitol a uvádí čtenáře do zkoumané problematiky. Jejím účelem není zbytečně zabíhat do podrobností, ale poskytnout věcný podklad pro ostatní kapitoly. První podkapitola nese název „Rozhodnutí ve správním řízení“ a jejím cílem je vysvětlení pojmů správní řízení a správní rozhodnutí a nastínění problematiky vadných správních rozhodnutí. Druhá podkapitola pak již charakterizuje jednotlivé prostředky nápravy vadných správních rozhodnutí. Opravné prostředky jsou zde vymezeny proti prostředkům dozorčím a dále jsou okrajově zmíněny ostatní možnosti nápravy vadných rozhodnutí včetně soudního přezkumu či ústavní stížnosti.

Druhá kapitola je věnována odvolání jakožto nejobvyklejšímu a nejdůležitějšímu řádnému opravnému prostředku; tato kapitola tvoří jádro celé diplomové práce, a s ohledem na to je nejobsáhlejší. Kromě základní charakteristiky odvolání pojednává o podmínkách přípustnosti a náležitostech odvolání. Dále se zaměřuje na rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí a s tím spojenou zásadu koncentrace. Následuje podrobný výklad o odvolací lhůtě. Posléze je věnován prostor suspenzivnímu a devolutivnímu účinku odvolání. Na to navazuje nastínění postupu odvolacího orgánu první instance, a závěrem je přiblížen postup odvolacího správního orgánu se zaměřením na rozhodnutí o odvolání.

Třetí kapitola se zabývá rozkladem. V úvodu poskytuje základní charakteristiku rozkladu, následně je zvláštní pozornost je věnována rozkladové komisi, a v závěru je pojednáno o rozhodnutí o rozkladu.

Čtvrtá kapitola se zabývá odporem proti příkazu a kapitola poslední je pak věnována námitkám ve správní exekuci.

Následuje závěr, v němž je na základě získaných poznatků zhodnocena stávající právní úprava opravných prostředků směřujících proti nepravomocným rozhodnutím ve správním řízení a v souvislosti s tím je upozorněno na některé nedostatky právní úpravy za současného předložení návrhů de lege ferenda.

1 Vady správních rozhodnutí a jejich náprava

1.1 Rozhodnutí ve správním řízení

1.1.1 Správní řízení

V odborné literatuře z oblasti správního práva nalezneme množství rozličných definic pojmu „správní řízení“, které se liší podle toho, pro jaký účel je pojem definován či z jakého hlediska je na něj nahlíženo. Uveďme si alespoň ty, které jsou dle mého názoru nejvýstižnější.

Podle V. Vopálky je „správní řízení procesem,

- jehož výsledkem je správní akt (akt aplikace práva),
- v němž se osoby, jejichž práv a povinností se věc týká, podílejí na řízení a tvorbě obsahu rozhodnutí a k tomu jsou vybaveny procesními právy a povinnostmi,
- který probíhá v právních formách od zahájení řízení, přes zajišťování podkladů pro rozhodnutí a jeho vydání, použití prostředků k přezkoumání, až po případnou exekuci.“¹

P. Průcha charakterizuje správní řízení jako proces aplikace správního práva hmotného nebo také postup správních orgánů upravený normami správního práva procesního, jehož účelem je vydání individuálního správního aktu v konkrétní věci; za součást správního řízení pak rovněž pokládá případné přezkumné a vykonávací řízení.² Porovnáme-li jednotlivé definice, dojdeme k závěru, že jejich styčnými body jsou pojmy proces jakožto právem upravený postup správních orgánů, aplikace hmotného správního práva a individuální správní akt jako výsledek této činnosti.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, jakožto obecný pramen úpravy správního řízení³ definuje v ust. § 9 správní řízení jako postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.⁴ Takto definovaný pojem správního řízení a s tím související pojem rozhodnutí je nutno v souladu s judikaturou Ústavního soudu vykládat materiálně – tomu bude věnován prostor v následující podkapitole věnované správnímu rozhodnutí.

¹ Viz VOPÁLKA, Vladimír. Pojem správního řízení. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 346-347.

² Viz PRŮCHA, Petr. Správní řízení. In: PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. *Lexikon – správní právo*. 1. vydání. Praha: Sagit, 2002, s. 478-479.

³ Pro úplnost je potřeba uvést, že spr. řád na rozdíl od předchozího zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, upravuje kromě správního řízení též další postupy správních orgánů, jako např. vydávání vyjádření, osvědčení či sdělení podle části čtvrté, uzavírání veřejnoprávních smluv podle části páté a vydávání opatření obecné povahy podle části šesté. K tomu blíže viz VEDRAL: *Správní řád...*, s. 13-19.

⁴ Viz ust. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Správní řízení bývá tradičně děleno na obecné a zvláštní. Ve správním řádu (konkrétně v jeho části druhé a třetí) nalezneme právní úpravu obecného správního řízení, které představuje postup použitelný v případě, že zvláštní zákon nestanoví jinak.⁵

Část druhá s názvem „Obecná ustanovení o správním řízení“ (§ 9 - § 129) kromě obecné problematiky správního řízení (příslušnost správních orgánů, účastníci řízení, průběh řízení,...) obsahuje i ustanovení o exekuci. Část třetí nazvaná „Zvláštní ustanovení o správním řízení“ (§ 130 - § 153) upravuje postupy charakteristické jen pro některé typy správních řízení⁶; jedná se o důsledek úsilí zákonodárce pojmout do obecné úpravy nejčastější procesní zvláštnosti dosud upravené mimo správní řád. Tuto snahu lze hodnotit veskrze kladně, neboť v důsledku toho mohla být redukována právní úprava obsažená ve zvláštních zákonech⁷ a dle mého názoru tím také bylo přispěno k většímu sjednocení postupu správních orgánů. Dalo by se však polemizovat o vhodnosti názvu „Zvláštní ustanovení o správním řízení“ s ohledem na to, že zmiňovaná část třetí správního řádu upravuje obecné, nikoliv zvláštní správní řízení.

Naproti tomu pojem zvláštní správní řízení označuje ta řízení, která jsou upravena z menší či větší části ve zvláštních zákonech, přičemž tato úprava má ke správnímu řádu vztah speciality. Subsidiarita správního řádu vyjádřená v jeho ust. § 1 odst. 2 se projevuje dvojitým způsobem:⁸

- 1) Správní řízení je ve zvláštním právním předpise upraveno pouze částečně, a to formou odchylek od obecného správního řízení, které nejčastěji spočívají ve vymezení účastníků správního řízení, požadavcích na náležitosti návrhu na zahájení řízení nebo na obsah správního rozhodnutí.⁹ Zvláštní úprava se tedy v souladu s koncepcí subsidiarity správního řádu použije přednostně a správní řád bude dopadat pouze na otázky zvláštním právním předpisem neupravené. Příkladem takového správního řízení je např. řízení o přestupcích podle přestupkového zákona¹⁰ nebo řízení podle stavebního zákona¹¹.
- 2) Zvláštní právní předpis obsahuje vlastní úpravu správního řízení a explicitně vylučuje aplikaci správního řádu, avšak sám neupravuje základní zásady činnosti správních orgánů. V těchto případech se správní řád na předmětné správní řízení vztahuje jen

⁵ Viz ust. § 1 odst. 2 správního řádu.

⁶ Např. společné řízení, sporné řízení, řízení na místě či řízení s předstihem žádosti/o výběru žádosti.

⁷ Viz PRŮCHA, Petr. Pojem a podstata správního práva procesního a správního řízení. In: SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 33.

⁸ Viz ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, s. 34-35.

⁹ Viz PRŮCHA, Petr. In: SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 34.

¹⁰ Viz ust. § 51 zákona č. 200/1990, o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Viz ust. § 192 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

v rozsahu základních zásad dle ust. § 2 - § 8.¹² Jako příklad si uvedme přijímací řízení či rozhodování o právech a povinnostech studenta podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.¹³

Zcela výjimečným případem zvláštního správního řízení je daňové řízení podle daň. řádu. Tento zvláštní právní předpis obsahuje komplexní úpravu správního řízení včetně základních zásad, tudíž se správní řád nepoužije vůbec.¹⁴

1.1.2 Správní rozhodnutí

Spr. řád užívá pojem správní rozhodnutí v širším a užším smyslu. Rozhodnutím v užším smyslu správní orgán rozhoduje o hmotných právech účastníků řízení; je jím řešeno meritum věci (tedy samotná věc, která je předmětem správního řízení), a s ohledem na to se v právní teorii takové rozhodnutí označuje jako meritorní. Do kategorie rozhodnutí v širším smyslu lze kromě toho zařadit také usnesení, příkaz či doklad.¹⁵ Usnesení je procesní povahy - slouží k úpravě vedení řízení, případně zajišťuje jeho průběh a účel¹⁶, a podle ust. § 76 odst. 1 spr. řádu jím správní orgán rozhoduje jen v případech stanovených zákonem. Příkaz je upraven v ust. § 150 spr. řádu a bude o něm pojednáno v kapitole věnované odporu proti příkazu. Doklad lze vydat namísto písemného vyhotovení rozhodnutí, pokud správní orgán zcela vyhoví žádosti o přiznání práva, jehož existence se dokladem osvědčuje.¹⁷

Tomuto pojetí odpovídá ust. § 67 odst. 1 spr. řádu, které stanoví, že „*rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci probírá, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.*“

Jak bylo uvedeno výše, vydání rozhodnutí (tím je samozřejmě myšleno rozhodnutí ve věci samé) je výsledkem a samotným účelem správního řízení.¹⁸ Obdobně jako v případě správního

¹² Viz ust. § 177 odst. 1 správního řádu.

¹³ Viz ust. § 50 a § 68 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

¹⁴ Viz ust. § 262 daň. řádu vylučuje použití správního řádu při správě daní. Základní zásady správy daní pak daňový řád výslovně zakotvuje v ust. § 5 – § 9.

¹⁵ Původní návrh správního řádu obsahoval pojem „správní akt“, který byl v souladu s teorií výrazem pro rozhodnutí v širším smyslu. Během legislativního procesu však byl tento pojem vypuštěn – význam pojmu „rozhodnutí“ je tedy nutné dovodit výkladem. Viz DOHNAL, Vítězslav. Rozhodnutí. In: ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, s. 208.

¹⁶ Viz KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006, s. 249

¹⁷ Viz ust. § 151 spr. řádu. Typicky se jedná o vydání řídicího příkazu podle ust. § 92 ve spojení s § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

¹⁸ Pro úplnost je vhodné zmínit další způsob, kterým může být správní řízení meritorně ukončeno, a to uzavřením smíru účastníky řízení. Tato možnost přichází v úvahu pouze ve sporném řízení dle ust. § 141 spr. řádu, v němž správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv podle části páté a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.

řízení ani pro pojem „správní rozhodnutí“ neexistuje jednotná definice. S. Kadečka charakterizuje správní rozhodnutí jako individuální autoritativní akt vydaný vykonavatelem veřejné správy na základě zákona ve správním řízení.¹⁹

Nelze opomenout ust. § 65 odst. 1 s.ř.s., který obsahuje definici správního rozhodnutí pro účely přezkoumání správních rozhodnutí ve správním soudnictví a který říká: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“²⁰

Toto ustanovení se stalo základem materiálního pojetí správního rozhodnutí (nejen) ve správním soudnictví, jak dokládá bohatá judikatura správních soudů a dokonce Ústavního soudu.²¹ Uveďme si alespoň usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 233/02: „Při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno "pravomocné rozhodnutí" (tj. právní akt složený - v klasické podobě - z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku), Ústavní soud vycházel z toho, že pojem "rozhodnutí" je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového "rozhodnutí". Pokud by tedy správní orgán věc, o níž má vydat rozhodnutí, vyřídil pouhým neformálním přípisem, bylo by nutno takový přípis považovat za rozhodnutí a případně by bylo možné proti němu brojit některým z opravných prostředků.“²²

J. Vedral k tomu uvádí, že „pro to, aby postup správního orgánu mohl být z materiálního hlediska správním řízením, je rozhodující, že se týká „určité věci“ (předmět řízení) a „jmenovitě určených osob“ (účastníci řízení) a jeho účelem je založit, změnit nebo zrušit těmto osobám práva nebo povinnosti nebo (závazně) prohlásit, že tyto osoby určitá práva či povinnosti mají nebo nemají, resp. měly nebo neměly.“²³

¹⁹ Viz KADEČKA, Stanislav. Správní rozhodnutí. In: SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 176 - 178.

²⁰ Tato definice správního rozhodnutí je ve srovnání s definicí obsaženou ve správním řádu širší. Z uvedeného lze dovodit, že pod pojem rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. lze subsumovat i takové úkony, které nejsou rozhodnutím ve smyslu ust. § 67 odst. 1 spr. řádu, ale naplňují požadavky ust. § 65 odst. 1 s.ř.s.

²¹ Viz KADEČKA, Stanislav. In: SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 179.

²² K tomu dále viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 147/2005-107: „Pojem "rozhodnutí" ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námítky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.“

²³ Viz VEDRAL: *Správní řád...*, s. 152-153.

Zásadní význam materiálního vnímání správního řízení a správních rozhodnutí vystupuje do popředí také s ohledem na to, že ve zvláštních právních předpisech se kromě pojmu „rozhodnutí“ objevují výrazy jako souhlas, povolení, výjimka, koncese, příkaz/zákaz či závazné stanovisko. Zákonodárce zvolil tato označení zřejmě s ohledem na obsah těchto aktů²⁴, nicméně v praxi může docházet k situacím, kdy není zcela jasné, zda se na ten který akt aplikuje část druhá či třetí spr. řádu upravující správní řízení a tedy vydávání správních rozhodnutí, či část čtvrtá spr. řádu upravující postup při vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení.²⁵ Tyto tzv. další či jiné správní úkony upravené v části čtvrté se od správních rozhodnutí liší zejména tím, že nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti konkrétních osob, ani se jimi v konkrétní věci neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá.²⁶

Lze tedy shrnout, že pro určení, zda se jedná o správní rozhodnutí, či o některý z dalších správních úkonů, není podstatné označení, ale obsah a právní účinky daného úkonu.

Správní rozhodnutí je možno členit podle nejrůznějších kritérií. Jak již bylo naznačeno výše, samotný spr. řád rozlišuje *rozhodnutí* (v užším slova smyslu, tedy meritorní rozhodnutí) a *usnesení* (procesní správní rozhodnutí)²⁷, přičemž usnesením správní orgán rozhoduje pouze v případech stanovených zákonem.²⁸ To, zda správní orgán rozhodne rozhodnutím či usnesením, bude mít dopad na otázky spojené s případným odvoláním (zejména co se týče odkladného účinku), o čemž bude dále pojednáno v kapitole věnované odvolání.

Správní rozhodnutí bývají dále nejčastěji členěna na *konstitutivní* a *deklaratorní*. Konstitutivními správními rozhodnutími se zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob. Naproti tomu správní rozhodnutí deklaratorní autoritativně stvrzují, zjišťují, prohlašují existující sporná práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob, přičemž takové právo nebo povinnost již existovaly.²⁹ Určující přitom je, zda rozhodnutí působí ex nunc (konstitutivní) nebo ex tunc (deklaratorní). Příkladem konstitutivního rozhodnutí je např. schválení, povolení či příkaz; deklaratorní povahu pak mají průkazy či vysvědčení.³⁰ J. Hoetzel

²⁴ Viz KADEČKA, Stanislav. In: SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 175.

²⁵ Viz DOHNAL, Vítězslav. In: ČERNÝ: *Průvodce novým správním řádem...*, s. 208. Část čtvrtá spr. řádu se kromě vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení vztahuje i na jiné správní úkony, které nejsou samostatně upraveny ve správním řádu. Srov. ust. § 158 odst. 1 spr. řádu.

²⁶ Viz HORZINKOVÁ, Eva. Jiné postupy správních orgánů. In: HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 328.

²⁷ V této souvislosti je potřeba uvést, že spr. řád tuto terminologii nerespektuje zcela důsledně, když ve spr. řádu můžeme nalézt meritorní rozhodnutí označené jako usnesení a naopak. K tomu blíže viz KADEČKA, Stanislav. In: SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 184.

²⁸ Srov. ust. § 76 odst. 1 spr. řádu.

²⁹ Správní rozhodnutí mohou mít i smíšenou povahu a být tak zčásti deklaratorní a zčásti konstitutivní – příkladem je rozhodnutí, jímž se konstatuje, že se určitá osoba dopustila přestupku či jiného správního deliktu, a zároveň se této osobě ukládá sankce. Viz KADEČKA: *Správní řád...*, s. 265 – 266.

³⁰ Viz NEDOROST, Libor, SOVÁK, Zdeněk. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 131.

k tomu uvádí, že je „přesto nesporné, že i deklaratorní správní rozhodnutí představují něco nového: odklizení právní nejistoty, pevné zjištění, co je právem...“³¹ Nejproblematictější zřejmě bude rozlišit deklaratorní správní rozhodnutí od osvědčení podle části čtvrté spr. řádu. Zde je potřeba opět vyjít z materiálního pojetí správního rozhodnutí a posoudit, jaké právní účinky ten který úkon má: osvědčení totiž na rozdíl od deklaratorního správního rozhodnutí v konkrétní věci „*autoritativně neprobláší, že tato osoba taková práva či povinnosti má nebo nemá, ale pouze osvědčuje, že určitá skutečnost nastala nebo že určitý právní poměr trvá.*“³²

V neposlední řadě lze správní rozhodnutí dělit na rozhodnutí *in personam* a *in rem*. Správní rozhodnutí *in personam* se vztahuje na jmenovitě určenou osobu, je na ni vázáno. Naproti tomu správní rozhodnutí *in rem* se v první řadě týká určité věci a teprve skrz tuto věc působí na právní sféru určité osoby – tato rozhodnutí zavazují i právní nástupce těchto osob.³³

O náležitostech rozhodnutí bude pojednáno v následující podkapitole v souvislosti s výkladem o důsledcích, které mohou nastat, když některá z náležitostí schází.

1.1.3 Vady správních rozhodnutí

Není překvapivé, že správní rozhodnutí mohou trpět vadami, neboť žádný rozhodovací proces, který je výsledkem činnosti člověka, se zřejmě nevyhne riziku možných chyb a nedostatků. L. Nedorost charakterizuje vadná správní rozhodnutí jako „*takové autoritativní projevy vůle subjektů veřejné správy, které vykazují právní nedostatky*“ a zdůrazňuje přitom, že tyto nedostatky musí spočívat v rozporu s právními pravidly závaznými pro tvorbu správních aktů, nikoliv s jiným systémem hodnot.³⁴ V. Sládeček uvádí, že vadný je takový správní akt, který „*nemá všechny nezbytné náležitosti, ..., přičemž různé nedostatky mají různou závažnost, resp. vliv na jeho právní účinky, či dokonce přímo na samotnou existenci aktu.*“³⁵

Podle toho, o jaký typ vady se jedná, většina autorů³⁶ rozlišuje:

- rozhodnutí formálně vadná (obsahující zřejmé nesprávnosti)

³¹ Viz HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: všeobecná část*. 1. vydání. Praha: Melantrich, 1934, s. 246.

³² Viz PRŮCHA, Petr. Vyjádření, osvědčení a sdělení. In: SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 316.

³³ Viz KADEČKA: *Správní řád...*, s. 266. Příkladem správního rozhodnutí *in rem* je stavební povolení podle stavebního zákona, neboť je závazné i pro právní nástupce účastníků řízení.

³⁴ Viz NEDOROST, Libor. *Přezkum správních rozhodnutí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 68 – 69. Zde by mohl být podroben polemice autorův závěr, že „*vadnost správního aktu tedy není způsobena tím, že by byl nespravedlivý...*“. Dalo by se namítat, že požadavek na spravedlivé řízení (a potažmo i rozhodnutí jako výsledek takového řízení) vychází již z ústavních základů a principů demokratického právního státu a také z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (přínejmenším v případech, kdy správní orgán rozhoduje o občanských právech či závazcích nebo o oprávněnosti obvinění ze správního deliktu).

³⁵ Viz SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 118.

³⁶ L. Nedorost naopak nepovažuje toto třídění za příliš vhodné a argumentuje tím, že „*i nulitní akt bude v první řadě aktem nezákonným.*“ Sám tak rozlišuje vady připouštějící možnost nápravy a naopak vady vykazující takový stupeň závažnosti, že náprava již v úvahu nepřichází. Viz NEDOROST: *Přezkum správních ...*, s. 74.

- rozhodnutí věcně nesprávná
- rozhodnutí nezákonná (protiprávní)
- rozhodnutí nicotná (nulitní)

Nejmenší závažnost vykazují rozhodnutí obsahující toliko formální vady, jako jsou chyby v psaní, počtech a jiné tzv. zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení rozhodnutí.³⁷ Postup pro nápravu takových rozhodnutí je upraven v ust. § 70 spr. řádu. Opravu zřejmých nesprávností provede správní orgán, který rozhodnutí vydal - učiní tak na návrh účastníka řízení nebo i ex offo. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné rozhodnutí; v ostatních případech rozhoduje opravným usnesením. Proti oběma způsobům rozhodnutí má účastník, který jím může být přímo dotčen, právo podat odvolání.³⁸ Podle judikatury přitom „*smyslem přípustnosti odvolání proti opravnému rozhodnutí podle § 70 správního řádu z roku 2004 není poskytnout účastníku řízení novou možnost podat opravný prostředek proti původnímu rozhodnutí, ale pouze bránit se proti provedené opravě a jejímu eventuálnímu dopadu na původní rozhodnutí a na právní sféru účastníka řízení.*“³⁹ V praxi bude zřejmě v některých případech problematické posoudit, zda se ještě jedná o zřejmé nesprávnosti a lze tedy využít procedury upravené v ust. § 70 spr. řádu, nebo zda již je na místě jiný z prostředků nápravy. Odpovědi na některé otázky nalezneme v judikatuře zejména správních soudů.⁴⁰

Rozhodnutí věcně nesprávná podle V. Sládečka vykazují „*nesprávnost v přístupu (necitlivost, přšsnost atp.)*“, která se týká především „*způsobu řešení věci, zejména pak použití správního uvážení*“⁴¹ (*s přiblížením ke všem okolnostem případu*).⁴² K nápravě takto vadných rozhodnutí, která dosud nenabyla právní moci, jsou účastníkům řízení dány k dispozici tzv. řádné opravné prostředky. Naproti tomu v případě již pravomocných věcně nesprávných rozhodnutí je přezkum omezen pouze na soulad s právními předpisy, a není tedy možno úspěšně namítat jejich nesprávnost.⁴² Pokud tedy účastníci řízení považují rozhodnutí za věcně nesprávné, je potřeba, aby proti němu brojili, ještě než se rozhodnutí stane pravomocným.

³⁷ Viz KADEČKA, Stanislav. In: SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 212. Shodně s ním i SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 118.

³⁸ Viz ust. § 70 spr. řádu.

³⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 02. 2009, č.j. 1 As 112/2008-56.

⁴⁰ Příkladem alespoň rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č.j. 1 Afs 58/2009-541: „*Institut opravy zřejmých nesprávností ... lze aplikovat pouze na zjevné omyly ohledně údajů, které jsou však dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění. S odkazem na toto ustanovení naopak nelze měnit vlastní obsah rozhodnutí.*“

⁴¹ Správní uvážení je institutem, který přichází v úvahu tehdy, umožňují-li normy správního práva správnímu orgánu, aby zvolil jedno z několika předvídaných řešení, a to s ohledem na okolnosti konkrétního případu. Opakem je situace, kdy správní orgán nemá na výběr a musí uplatnit jediné řešení předvídané právní normou. Viz PRŮCHA, Petr. Správní uvážení. In: PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. *Lexikon – správní právo*. 1. vydání. Praha: Sagit, 2002, s. 487.

⁴² Viz SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 119.

Rozhodnutí je protiprávní, pokud vykazuje rozpor s právními předpisy, nebo pokud je takovou vadou stíženo řízení, které k vydání rozhodnutí vedlo (nicméně k vadám řízení se přihlíží, pouze pokud mohly mít vliv na obsah rozhodnutí). Soulad s právními předpisy posuzuje přezkoumávající správní orgán z moci úřední, tedy i bez návrhu účastníka.⁴³

U všech rozhodnutí (tedy i u těch, která trpí vadami), se uplatňuje tzv. presumpce správnosti – tedy vyvratitelná právní domněnka, že na rozhodnutí je potřeba nahlížet jako na bezvadné.⁴⁴ I vadná rozhodnutí tedy navenek vystupují jako autoritativní projevy vůle správních orgánů a působí právními předpisy předvídané účinky, což má za následek prozatímní rovnost vadných a bezvadných rozhodnutí,⁴⁵ a to až do doby, než bude příslušným orgánem vada vyslovena a napravena.⁴⁶

Jiná situace nastává v případě, kdy správní orgán vydá nicotné neboli nulitní rozhodnutí. Taková rozhodnutí totiž vykazují tak závažné vady, že se na ně hledí, jako by neexistovala od samého počátku, a tedy nikoho nezavazují.⁴⁷ Rozhodnutí tak vůbec nezpůsobí normou předvídané právní následky, a tento stav nelze zhojit ani uplynutím času.⁴⁸ Důvody nicotnosti spr. řád vymezuje v ust. § 77 a patří mezi ně věcná nepříslušnost vydávajícího orgánu, dále vady, které činí rozhodnutí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jiné vady, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí. Nicotnost zjišťuje a prohlašuje v závislosti na typu vady nadřízený správní orgán nebo soud podle s.ř.s.⁴⁹ Posouzení, zda se jedná o vadu takové intenzity, která již způsobuje nicotnost, může ovšem v praxi působit potíže. Různí autoři se proto k otázce presumpce správnosti v souvislosti s nulitou správních rozhodnutí stavějí odlišně. J. Vedral shodně se S. Kadečkou či J. Stašou zastávají názor, že presumpce správnosti u těchto aktů nemá místo.⁵⁰ Oproti tomu V. Sládeček nebo L. Nedorost v návaznosti na judikaturu poukazují na to, že takové pojetí má místo spíše v teorii. V praxi se proto s ohledem na riziko nesprávného posouzení kvality správního aktu (a s tím spojených možných negativních dopadů do sféry adresáta) ve většině případů presumpce správnosti nicotného rozhodnutí přesto uplatní až do okamžiku, než bude nicotnost vyslovena stanoveným postupem.⁵¹

⁴³ Viz tamtéž, s. 119-120.

⁴⁴ Viz POMAHAČ, Richard. Presumpce správnosti. In: PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon – správní právo*. 1. vydání. Praha: Sagit, 2002, s. 347-348.

⁴⁵ Viz NEDOROST: *Přezkum správních ...*, s. 69.

⁴⁶ Viz DOHNAL, Vítězslav. In: ČERNÝ: *Průvodce novým správním řádem...*, s. 231.

⁴⁷ Viz tamtéž, s. 232-233.

⁴⁸ Viz STAŠA, Josef. In: VOPÁLKA: *Nový správní řád...*, s. 193.

⁴⁹ Ust. § 77 spr. řádu.

⁵⁰ Viz VEDRAL: *Správní řád...*, s. 662; KADEČKA: *Správní řád...*, s. 266; STAŠA, Josef. In: VOPÁLKA: *Nový správní řád...*, s. 193.

⁵¹ K tomu blíže viz SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 120-121; NEDOROST: *Přezkum správních ...*, s. 70 a 77.

Rozlišování typů vad u správních rozhodnutí není pouze záležitostí teoretické debaty, ale má značný dopad do praxe, neboť i v závislosti na tom, jakou vadou je rozhodnutí či jemu předcházející řízení postiženo, jsou jeho adresátu dány k dispozici různé prostředky k nápravě. O tom bude pojednáno v následující kapitole.

1.2 Prostředky nápravy vadných správních rozhodnutí

Jak bylo naznačeno výše, při rozhodování ve správním řízení se správní orgán může dopustit nejrůznějších pochybení, ať už se jedná o vady mající svůj původ v nesprávném zjištění skutkového stavu, nebo vznikly při jeho právním hodnocení, či došlo k porušení procesních norem ve správním řízení.⁵² Možnost zjednání nápravy takových rozhodnutí, která je nutno pro vady změnit či zrušit, je zajištěna právní úpravou přezkoumání správních rozhodnutí.⁵³ K tomu může docházet nejen v rámci správního řízení (a pak hovoříme o opravném řízení), ale i mimo něj (tomu bude věnována zmínka na jiném místě této práce).

K přezkumu rozhodnutí ve správním řízení dochází v rámci institutu správního řízení zvaného instanční dozor, který je vykonávají správní orgány instančně vyšší vůči nižším. Úkony instančního dozoru lze vyvolat buďto na základě opravného, nebo dozorčího prostředku⁵⁴ (viz dále). Opravné řízení, v němž k přezkoumání dochází, by se tedy dalo označit za relativně samostatnou součást správního řízení, která probíhá buďto z podnětu účastníka řízení, nebo z úřední povinnosti.⁵⁵ Právní úprava opravného řízení je odrazem zásady dvouinstančnosti správního řízení – přezkum napadených rozhodnutí totiž až na výjimky přísluší správním orgánům instančně nadřazeným.⁵⁶

1.2.1 Opravné prostředky

Většina autorů se přiklání k dělení opravných prostředků v závislosti na tom, zda již přezkoumávané rozhodnutí nabylo právní moci, či nikoliv – tedy na opravné prostředky řádné (které směřují proti dosud nepravomocným rozhodnutím) a mimořádné (které naopak přicházejí v úvahu u rozhodnutí pravomocných). S tímto přístupem se lze setkat i v soudní judikatuře. Nicméně někteří z autorů současně poukazují na fakt, že toto dělení je důsledkem tradičního

⁵² U procesních vad se pak v rámci přezkumu hodnotí, zda mohly mít vliv na správnost vydaného rozhodnutí. Viz HORZINKOVÁ, Eva. Řádné opravné prostředky. In: HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ: *Správní právo...*, s. 222.

⁵³ Viz PRŮCHA, Petr. Přezkoumání správních rozhodnutí. In: KADEČKA: *Správní řád...*, s. 299.

⁵⁴ Viz SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 224.

⁵⁵ Viz HORZINKOVÁ, Eva. In: HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ: *Správní právo...*, s. 222-223.

⁵⁶ Viz PROKOP, Martin. Přezkum rozhodnutí (opravné prostředky). In: ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, s. 246.

pojetí této problematiky a nemá oporu v platné právní úpravě správního řízení.⁵⁷ V návaznosti takového dělení je mezi „řádné opravné prostředky“ zařazováno odvolání a rozklad, dále odpor proti příkazu a pouze některými autory také námitky ve správní exekuci. Za „mimořádné opravné prostředky“ je pak považována obnova řízení a přezkumné řízení.

Tento přístup však nebere zřetel na vzájemnou odlišnost znaků, které tyto instrumenty vykazují, ani na jejich rozdílnou právní povahu. Rovněž je opomíjena skutečnost, že obnova řízení může být zahájena jak na návrh, tak z úřední povinnosti. S ohledem na to by bylo dle mého názoru vhodnější přijmout jiné rozlišovací kritérium. Proto se přikláním spíše k dělení, z něhož vychází např. V. Sládeček⁵⁸, a to na prostředky opravné (a v jejich rámci na prostředky směřující proti rozhodnutím pravomocným a nepravomocným) a prostředky dozorcí.⁵⁹

V. Sládeček charakterizuje opravný prostředek jako „*právní nástroj, který má k dispozici účastník řízení k tomu, aby vyjádřil nespokojenost s rozhodnutím a požádal a jeho přezkoumání*“ a současně zdůrazňuje, že na přezkoumání rozhodnutí má účastník za splnění podmínek právní nárok.⁶⁰ Úprava opravných prostředků je tedy ovládána zásadou dispozitivní. Nejvyšší správní soud k povaze opravných prostředků uvádí: „*Opravný prostředek - řádný nebo mimořádný - je vždy procesním institutem, který je plně v rukou účastníka řízení; je charakterizován tím, že účastník má subjektivní procesní právo na to, aby takový prostředek byl projednán v zákonem předpokládané procesní formě. Správní orgán se jej nemůže zbýt a zůstat pasivní; opravný prostředek musí být projednán předepsaným pořadem správních stolic; nestane-li se tak, dochází k porušení účastníkovy subjektivního procesního práva. Zpravidla je také opravný prostředek vázán zákonnou lhůtou, ve které musí být podán (řádný prostředek ve lhůtě kratší, mimořádný ve lhůtě delší) a jejíž zmeškání má za následek ztrátu takového prostředku. Opravný prostředek je přizpůsoben k ochraně subjektivního práva účastníka a jeho podání je ponecháno jeho vlastní aktivitě; úřad nemůže tuto aktivitu nahradit.*“⁶¹

Můžeme tedy shrnout, že opravné prostředky jsou charakteristické tím, že jejich uplatnění je v dispozici účastníka řízení, slouží k ochraně subjektivních práv, mohou být podány jen ve stanovené lhůtě a za splnění zákonných podmínek má účastník na přezkum napadeného rozhodnutí právní nárok. Co se týče rozsahu přezkumu, správní orgán přezkoumává jak soulad

⁵⁷ Rozlišování opravných prostředků na řádné a mimořádné vychází z teorie práva, a nutno říci, že „zdomácnělo“ i v praxi. Viz PRŮCHA, Petr. In: KADEČKA: *Správní řád...*, s. 299-300; shodně i HORZINKOVÁ, Eva. In: HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ: *Správní právo...*, s. 245. S pojmem „řádný opravný prostředek“ pracuje s.ř.s. nebo zákon č. 82/1998 S., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

⁵⁸ Viz SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 137-139.

⁵⁹ V souladu s tímto přístupem by název této práce měl znít spíše „Opravné prostředky proti nepravomocným rozhodnutím ve správním řízení“. S ohledem na tradičně vžitou terminologii byl však zvolen stávající název.

⁶⁰ Uvedené však platí jen v případě, že možnost podat opravný prostředek není zákonem vyloučena, jak tomu bývá u rozhodnutí procesní povahy. Viz SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 138.

⁶¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, č. j. 1 Afs 56/2004-114

s právními předpisy, tak věcnou správnost napadeného rozhodnutí (tu však jen v omezeném rozsahu, jak bude vyloženo dále).

Vyjdeme-li z preferovaného dělení, mezi opravné prostředky proti dosud nepravomocným rozhodnutím lze zařadit odvolání (§ 81 a násl. spr. řádu), rozklad (§ 152 spr. řádu), námitky při správní exekuci (§ 117 spr. řádu) a odpor proti příkazu (§ 150 ods.t 3 a 4. spr. řádu). Někteří autoři v souvislosti s opravnými prostředky proti nepravomocným rozhodnutím zmiňují ještě námitky proti opatřením (příkazům) uloženým podle zvláštních zákonů, zejména při výkonu správního dozoru.⁶² Jako opravný prostředek proti rozhodnutí, které již nabylo právní moci, pak slouží obnova řízení, je-li zahájena na návrh účastníka řízení (§ 100 a násl. spr. řádu), a někdy bývá do této kategorie zařazován též institut prominutí zmeškání úkonu (§ 41 spr. řádu).⁶³

1.2.2 Dozorčí prostředky

V. Sládeček vymezuje dozorčí prostředek oproti opravnému prostředku jako právní nástroj, „ *kterým disponuje toliko správní úřad, nicméně příslušné řízení lze vyvolat jak na základě vlastních poznatků správních úřadů, tak díky neformálnímu podnětu (ne kvalifikované podání) účastníka správního řízení.*“⁶⁴ Jsou-li splněny zákonem stanovené předpoklady, správní orgán může přezkoumat určité rozhodnutí. Zahájení řízení však závisí na úvaze správního orgán – účastník tak nemá právní nárok na přezkoumání rozhodnutí.⁶⁵ Správní orgán tedy při uplatňování dozorčích prostředků postupuje z moci úřední, a to jak bez přičinění účastníka řízení, tak ve vazbě na jeho neformální podnět (neboť takový podnět nemá povahu návrhu na zahájení řízení). K povaze dozorčích prostředků se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve shora citovaném rozhodnutí takto: „*Naproti tomu výkon dozorčího práva slouží k ochraně práva objektivního a vykoná se z moci úřední. Hoetzel správně upozorňuje, že řádné provedení dozorčího práva může sice fakticky "jít k dubu" i občanům, je to ale jen důsledek jeho výkonu, nikoli zamýšlený účel. Dozorčí právo může být vykonáno i proti vůli účastníků či zájemníků a také na jejich újmu. Hácha poznamenal, že projev dozorčí moci se zásadně uskutečňuje z úředního podnětu; účastník či jiná osoba na to nemá právní vliv, třebaže právní předpisy počítají s tím, že interesent či účastník (připomíná se, že i osoba třetí či jiný správní orgán atd.) může úřad na věc upozornit. Takový podnět (podle staršího práva např.*

⁶² Viz MIKULE, Vladimír. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In: VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 153-154.

⁶³ Dle některých názorů má povahu opravného prostředku sui generis tzv. nové rozhodnutí (§ 101 spr. řádu). Viz PROKOP, Martin. In: ČERNÝ: *Průvodce novým správním řádem...*, s. 289. Podle V. Sládečka je však nové rozhodnutí zcela specifickým prostředkem nápravy, neboť jej nelze považovat ani za opravný, ani dozorčí prostředek. Viz SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 139.

⁶⁴ Viz SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 138.

⁶⁵ Viz SLÁDEČEK, Vladimír. Dozorčí prostředky ve správním řízení: k institutu přezkumného řízení. In: VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 179.

tzv. "dozorčí stížnost") však není opravným prostředkem, ale právě jen upozorněním dozorčího úřadu (dřívější terminologií "denunciací").“⁶⁶

Dozorčí prostředky tedy můžeme oproti opravným prostředkům charakterizovat jako nástroje, kterými disponuje pouze správní orgán k ochraně objektivního práva a jejich uplatnění závisí na jeho úvaze, bez nároku účastníka na přezkum rozhodnutí. Co do rozsahu přezkumu, možnosti jsou zde ve srovnání s opravnými prostředky omezenější – přezkoumáván bývá zpravidla pouze soulad s právními předpisy.

Dozorčími prostředky jsou zejména přezkumné řízení (§ 94 a násl. spr. řádu) a obnova řízení z rozhodnutí správního orgánu (§ 100 odst. 3 a 4 spr. řádu). V. Sládeček mezi ně řadí ještě řízení o prohlášení nicotnosti (§ 78 spr. řádu). Coby specifické dozorčí prostředky pak zmiňuje ty, které nesměřují proti rozhodnutí, ale naopak proti nečinnosti správního orgánu – jedná se o příkaz, atrakci, delegaci a prolongaci upravené v § 80 odst. 4 spr. řádu.

1.2.3 Další prostředky nápravy

V případě, že se účastník nedomůže nápravy v rámci správního řízení, poskytuje mu právní řád celou škálu dalších možností, jak se pokusit zvrátit pro něj nepříznivé rozhodnutí správního orgánu.

V první řadě přichází v úvahu soudní přezkum, a to zejména v rámci správního soudnictví.

- Správní soudnictví je upraveno v s.ř.s. a rozhodování zde přísluší krajským soudům a Nejvyššímu správnímu soudu.⁶⁷ Soudy ve správním soudnictví rozhodují mimo jiné o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním orgánem.⁶⁸ Obecně je podle ust. § 65 s.ř.s. k podání takové žaloby aktivně legitimován každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu; žalobou se lze domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. V zásadě je však tato možnost podmíněna vyčerpáním „řádnych“ opravných prostředků ve správním řízení.⁶⁹
- Přezkum správních rozhodnutí se v některých případech⁷⁰ odehrává v režimu obecného soudnictví, konkrétně podle části páté o.s.ř. Stejně jako v případě žaloby podle s.ř.s. je podmínkou vyčerpání „řádnych“ opravných prostředků.⁷¹

⁶⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, č.j. 1 Afs 56/2004-114.

⁶⁷ Viz ust. § 3 odst. 1 s.ř.s.

⁶⁸ Viz ust. § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

⁶⁹ Viz ust. § 5 s.ř.s.

⁷⁰ Viz ust. § 244 odst. 1 o.s.ř.

⁷¹ Viz ust. § 247 odst. 2 o.s.ř.

V souvislosti s přezkumem správních rozhodnutí nelze opomenout roli Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti. Kdo tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno jeho ústavně zaručené základní právo nebo svoboda, se může domáhat ochrany před Ústavním soudem, a to prostřednictvím ústavní stížnosti.⁷²

Jestliže ani vyčerpání všech vnitrostátních právních prostředků ochrany nevedlo k nápravě, zbývá podat stížnost na porušení lidských práv zaručených Úmluvou, a to k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku.⁷³

Za zmínku v neposlední řadě stojí instituce Veřejného ochránce práv. Jeho působnosti podléhají subjekty vykonávající státní správu.⁷⁴ Závěrečné stanovisko obsahující návrh opatření k nápravě má pouze doporučující charakter (neboť ochránce není nadán pravomoc autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech), nicméně s ohledem na autoritu ochránce bývají jeho doporučení akceptována.⁷⁵

⁷² Viz ust. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ve spojení s ust. § 72 odst. 1 písm. a) zák. o Úst. soudu

⁷³ Viz SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 424.

⁷⁴ Viz ust. § 1 odst. 2 zák. o ochránci. Působnost Veřejného ochránce práv se tedy vztahuje na orgány územní samosprávy pouze při výkonu státní správy v tzv. přenesené působnosti.

⁷⁵ Viz SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 374-386.

2 Odvolání

2.1 Pojem a základní charakteristika odvolání

Odvolání je nejčastěji používaný opravný prostředek směřující proti dosud nepravomocnému rozhodnutí. Jak již bylo uvedeno, za splnění zákonem stanovených podmínek má účastník na přezkoumání rozhodnutí napadeného odvoláním právní nárok – to znamená, že správní orgán je povinen takové rozhodnutí přezkoumat. Obecnou právní úpravu odvolání nalezneme v ust. § 81 až 93 spr. řádu. Podle ust. § 81 odst. 1 spr. řádu účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, nestanoví-li zákon jinak. Pojem „rozhodnutí“ byl již vyložen v předchozí kapitole; na tomto místě tedy pouze připomeňme, že rozhodnutím se rozumí jak rozhodnutí meritorní, tak usnesení (rozhodnutí procesní povahy). Odvolání tedy můžeme charakterizovat jako jakýsi univerzální opravný prostředek, který lze obecně podat proti všem rozhodnutím a usnesením (která dosud nenabyla právní moci), pokud zákon tuto možnost výslovně nevylučuje.

Odvolání je charakteristické svým suspenzivním a devolutivním účinkem. V důsledku suspenzivního účinku rozhodnutí napadené odvoláním nenabývá právní moci ani není vykonatelné, dokud není o odvolání rozhodnuto. Devolutivním účinkem se pak rozumí přesunutí rozhodování z původního orgánu na orgán instančně vyšší. Oba účinky mohou být v určitých případech modifikovány.⁷⁶ O účincích odvolání bude pojednáno v samostatné podkapitole.

2.2 Podmínky a náležitosti odvolání

2.2.1 Podmínky přípustnosti

V úvodu kapitoly bylo řečeno, že odvolání lze obecně podat proti jakémukoliv rozhodnutí či usnesení správního orgánu, pokud zákon tuto možnost výslovně nevylučuje. Takto správní řád činí např. u rozhodnutí o prohlášení nicotnosti rozhodnutí,⁷⁷ rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání,⁷⁸ rozhodnutí odvolacího správního orgánu,⁷⁹ u některých usnesení⁸⁰ nebo u

⁷⁶ Viz PRŮCHA, Petr. Odvolání ve správním řízení. In: PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon – správní právo*. 1. vydání. Praha: Sagit, 2002, s. 287.

⁷⁷ Viz ust. § 78 odst. 2 spr. řádu.

⁷⁸ Viz ust. § 85 odst. 4 spr. řádu. Případný výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je součástí meritorního rozhodnutí.

⁷⁹ Viz ust. § 91 odst. 1 spr. řádu.

⁸⁰ Např. v případě usnesení, která se pouze poznamenávají do spisu podle ust. § 76 odst. 5 spr. řádu. Ve vztahu k usnesením je v této souvislosti potřeba poznamenat, že právem podat odvolání disponují pouze účastníci, kterým se usnesení oznamuje podle ust. § 72 spr. řádu (zřejmě se bude jednat o účastníky, jejichž práv a povinností se usnesení přímo týká). Ohledně některých usnesení totiž zákon stanoví, že se pouze poznamenají do spisu – v takovém případě se neoznamují a účastníci jsou o nich jen vyrozuměni (viz ust. § 76 odst. 3 spr. řádu).

rozhodnutí ve sporech z veřejnoprávních smluv.⁸¹ Nadto spr. řád stanoví výjimku z obecného pravidla, že odvolání může podat každý účastník řízení, když v některých ustanovením zužuje okruh účastníků, kteří mohou podat odvolání.⁸² Odvolání přirozeně nelze podat ani v případech, kdy zákon upravuje opravný prostředek jiný (např. rozklad nebo odpor), o čemž bude pojednáno v následujících kapitolách). Jako další důvod nepřipustnosti odvolání byla judikaturou dovozena (dle mého názoru poněkud překvapivě vzhledem k na první pohled jasné dikci ust. § 81 odst. 1 spr. řádu) povaha dané věci.⁸³

Zajímavou problematiku představuje přezkum tzv. fiktivních rozhodnutí. Zákon v určitých případech stanoví, že pokud správní orgán nevydá v dané lhůtě rozhodnutí, platí, že návrhu bylo plně vyhověno (fikce pozitivního rozhodnutí)⁸⁴ nebo že byl návrh zamítnut (fikce negativního rozhodnutí).⁸⁵ Tato konstrukce představuje jeden z prostředků ochrany před nečinností správních orgánů. Možnost přezkoumání fiktivních rozhodnutí ve správním řízení prostřednictvím opravných prostředků lze dovodit přímo z příslušné právní úpravy.^{86 87}

Poněkud nejasná situace panuje ohledně možnosti bránit se odvoláním proti nicotnému rozhodnutí. Zákon vztah ustanovení o nicotnosti na straně jedné a ustanovení o odvolacím řízení na straně druhé neřeší. Ani judikatura Nejvyššího správního soudu v této otázce není jednotná, když v jednom rozhodnutí uvádí, že „je z povahy věci vyloučené, aby správní orgán změnil nebo zrušil neexistující rozhodnutí“⁸⁸, a v dalším pak „i v případě namítané nicotnosti je vyčerpání řádných opravných prostředků před správními orgány jednou z podmínek řízení, jejichž nesplnění je překážkou věcného projednání žaloby dle s.ř.s.“⁸⁹ Rozcházejí se i názory teoretiků: jedni navrhuje nakládat s (některými) nicotnými rozhodnutími jako s nezákonnými (s odkazem na to, že nicotné rozhodnutí je bezpochyby v rozporu s právními předpisy) a jako takové je v odvolacím řízení „zrušit“;⁹⁰ jiní jsou ohledně takového postupu zdrženlivější.⁹¹ Situaci navíc komplikuje odlišný režim prohlašování nicotnosti ve vztahu k různým důvodům nicotnosti. S ohledem na uvedené mám za to, že by zde bylo

⁸¹ Viz ust. § 169 odst. 2 spr. řádu.

⁸² Např. podle ust. § 70 spr. řádu může odvolání proti opravnému usnesení či rozhodnutí podat pouze účastník, který jím může být přímo dotčen. Blíže viz PROKOP, Martin. In: ČERNÝ: *Průvodce novým správním řádem...*, s. 251.

⁸³ „Je nicméně pravdou, že s ohledem na znění § 81 odst. 1 správního řádu by musela nemožnost podat odvolání plynout přímo ze zákona, případně by byla tato výlučka dána pouze implicitně povahou dané věci.“ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 05. 2011, č.j. 2 As 37/2011-81.

⁸⁴ S fikcí pozitivního rozhodnutí se lze setkat např. v zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, nebo v zákoně č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

⁸⁵ Fikci zamítavého rozhodnutí nalezneme např. v ust. § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

⁸⁶ Podle ust. § 14 odst. 1 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí se předpisy o správním řízení použijí při řízení podle § 9 odst. 1, 3 a 4 tohoto zákona a k počítání lhůt.

⁸⁷ K tomu blíže viz FRUMAROVÁ, KATEŘINA. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 85-106.

⁸⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 05. 2010, č.j. 1 As 36/2010-44.

⁸⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 03. 06. 2010, č.j. 2 As 10/2010-22.

⁹⁰ Viz STAŠA, Josef. In: VOPÁLKA: *Nový správní řád...*, s. 205-206

⁹¹ Viz MIKULE, Vladimír. In: VOPÁLKA: *Nový správní řád...*, s. 164-165.

vhodné neponechat tak zásadní otázku pouze judikatuře, ale změnou zákona postavit najisto, jak nakládat s nicotnými rozhodnutími v rámci odvolacího řízení.

Se svým odvoláním nemůže být úspěšný ten účastník, který se práva podat odvolání vzdal. Vzdát se práva může písemně nebo ústně do protokolu.⁹² Nelze tak platně učinit dříve, než je účastníku rozhodnutí skutečně oznámeno nebo než nastane fikce oznámení (viz dále), jelikož nikdo se nemůže účinně dopředu vzdát tohoto svého práva.⁹³ Vzdání se práva na podání odvolání je jednostranný právní úkon a správní orgán tedy nijak nerozhoduje o jeho přijetí či nepřijetí, pouze jej vezme na vědomí (je-li učiněn v souladu se zákonem).⁹⁴ Vzdají-li se práva podat odvolání všichni účastníci řízení, rozhodnutí nabude právní moci dnem následujícím po dni, kdy tak učinil poslední z nich.⁹⁵

Podat odvolání nemůže ani ten účastník, který vzal již podané odvolání zpět.⁹⁶ Vzít odvolání zpět lze nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Dnem zpětvzetí je odvolací řízení zastaveno (je-li odvolatelů více, pak je řízení zastaveno dnem zpětvzetí posledního z nich) a následujícího dne nabývá napadené rozhodnutí právní moci.⁹⁷

Nepřípustné je podle ust. § 82 odst. 1 takové odvolání, které směřuje pouze proti odůvodnění rozhodnutí. Takové odvolání, z jehož obsahu je zřejmé, že účastník s výroky rozhodnutí souhlasí a napadá pouze odůvodnění, by odvolací správní orgán vyhodnotil jako nepřipustné (a to i za situace, kdy by odůvodnění skutečně bylo v rozporu se zákonem či skutečným stavem věci).⁹⁸ Nelze než souhlasit s názorem M. Prokopa, že pokud účastník nerozporuje samotný výrok rozhodnutí, bylo by nevhodné a neúčelné přezkoumávat důvody, kterými byl správní orgán při rozhodování veden.⁹⁹

Ustanovením § 81 odst. 4 spr. řád reaguje na potřeby praxe a výslovně připouští právo statutárního orgánu právnické osoby podat odvolání proti rozhodnutí, jímž má být omezena

⁹² Viz ust. § 81 odst. 2 spr. řádu.

⁹³ Viz ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 267. S tím souvisí ust. § 72 odst. 3 spr. řádu, podle něhož se účastník může vzdát práva na oznamování všech rozhodnutí vydaných v řízení, s výjimkou meritorních rozhodnutí, jimiž se řízení končí, a rozhodnutí, kterým je mu ukládána povinnost. Dle mého názoru je stanovení této výjimky zcela namístě, protože předmětná rozhodnutí mohou mít pro účastníky velmi zásadní význam, a je tedy zcela v jejich zájmu, aby jim byla oznamována standardním postupem.

⁹⁴ Jako každé jiné podání, i vzdání se práva podat odvolání musí splňovat náležitosti § 37 spr. řádu, zejména pak náležitosti vyjmenované v odst. 2 (musí být z něj být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje). To je zásadní pro posouzení případné nepřipustnosti odvolání podaného účastníkem, který se tohoto práva vzdal. Viz VEDRAL: *Správní řád...*, s. 713-714.

⁹⁵ Viz ust. § 91 odst. 4 spr. řádu.

⁹⁶ Viz ust. § 81 odst. 3 spr. řádu.

⁹⁷ Viz ust. § 91 odst. 3 spr. řádu.

⁹⁸ Viz ONDRUŠ: *Správní řád...*, s. 269.

⁹⁹ Viz PROKOP, Martin. In: ČERNÝ: *Průvodce novým správním řádem...*, s. 252.

způsobnost právnické osoby samostatně jednat před správním orgánem, a to i když je takové rozhodnutí předběžně vykonatelné.¹⁰⁰

2.2.2 Náležitosti odvolání

Na odvolání se dle ust. § 93 odst. 1 spr. řádu vztahuje obecná úprava obsažená v ust. § 37 spr. řádu platná pro každé jiné podání (tj. úkon směřující vůči správnímu orgánu). Odvolání je nutno posuzovat materiálně, tedy podle jeho skutečného obsahu bez ohledu na to, jak je označeno. Účastník je může učinit písemně, ústně do protokolu, v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem nebo i prostřednictvím jiných technických prostředků (to však jen za podmínky, je-li do 5 dnů potvrzeno či doplněno předepsaným způsobem).

Odvolání musí obsahovat jednak obecné náležitosti vyjádřené v ust. § 37 odst. 2 spr. řádu: musí z něj tedy být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje, dále musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, a podpis osoby, která je činí. Zvláštní náležitosti vztahující se speciálně k odvolání pak stanoví ust. § 82 odst. 2 spr. řádu. Podle tohoto ustanovení musí odvolání obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje,¹⁰¹ v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy či nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo. Pro případ, že odvolatel ve svém podání neuvede, v jakém rozsahu rozhodnutí napadá, uplatní se domněnka, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Tato úprava zřejmě dopadá na případy, kdy se ani přes výzvu podle ust. § 37 odst. 3 spr. řádu nepovede nedostatky podání odstranit.

Odvolání může dle ust. § 82 odst. 1 spr. řádu směřovat proti celé výrokové části rozhodnutí¹⁰², proti jednotlivému výroku¹⁰³ nebo i jen proti vedlejšímu ustanovení výroku.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Předmětné ustanovení se týká především oblasti bankovního práva v souvislosti s uvalením tzv. nucené správy. Viz HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 267.

¹⁰¹ Lze doporučit identifikaci rozhodnutí pomocí údajů dle ust. § 69 odst. 1 spr. řádu (tj. označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednacích a datum vyhotovení).

¹⁰² Výroková část obsahuje podle ust. § 68 odst. 1 spr. řádu řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení tzv. hlavních účastníků řízení. Je-li ukládána povinnost, uvede se lhůta a jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění, a případně též výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání. Součástí výrokové části může být rozhodnutí o nákladech řízení ve smyslu ust. § 79 odst. 2 spr. řádu. Výroková část může obsahovat jeden nebo více výroků.

¹⁰³ K tomu srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, č.j. 6 A 226/95-22: „Je tedy zřejmé, že výrok aktu obsahuje nejméně jedno rozhodnutí a že z hlediska srozumitelnosti je optimální, jestliže každé rozhodnutí má svůj - číselně, graficky ap. odlišený - výrok (výrok o pokutě, výrok o nápravných opatřeních, výrok o nákladech řízení, výrok o námitkách účastníků, výrok o podmínkách povolení atp.). Je proto třeba rozlišovat i zde "výrok" ve smyslu "výroková část" jako část správního aktu, zpravidla mezi slovy "rozhodl takto" a "odůvodnění:" a na druhé straně "výrok" jako hmotné vyjádření rozhodnutí o jedné věci. Správní akt pak může mít ve výrokové části výroků více.“

¹⁰⁴ Vedlejší ustanovení výroku zpravidla doplňují či modifikují vlastní obsah výroku, např. stanovením podmínek pro výkon uděleného oprávnění či pro splnění uložené povinnosti. Viz VEDRAL: *Správní řád...*, s. 608.

S tím souvisí institut tzv. oddělené neboli částečné právní moci vyjádřený v ust. § 82 odst. 3 spr. řádu¹⁰⁵, který umožňuje, aby za splnění zákonem předvídaných podmínek nabyla právní moci nenapadená výroková část rozhodnutí. Předpokladem je, že napadený výrok či jeho vedlejší ustanovení netvoří nedílný celek s ostatními, nemůže tím být způsobena újma některému z účastníků a zároveň je to umožněno povahou věci. Takto nelze oddělit např. výrok o udělení oprávnění a jeho vedlejší ustanovení obsahující podmínky výkonu takového oprávnění. J. Vedral k tomu dále uvádí, že aplikace tohoto ustanovení nepřipadá v úvahu v řízení, kde je více účastníků a některý z nich napadl rozhodnutí v celém rozsahu nebo třeba jen co do jiných výroků než jiný účastník; rozhodnutí totiž nemůže být jen zčásti nabýt právní moci ve vztahu k jen některým účastníkům řízení.¹⁰⁶

Odvolaání je třeba podat s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a jeden stejnopis dostal každý účastník.¹⁰⁷ Pokud účastník nepodá požadovaný počet stejnopisů, není to na překážku postupu v řízení – správní orgán je vyhotoví na náklady účastníka (předtím by zřejmě vyzval účastníka k jejich doplnění postupem podle ust. § 37 odst. 3 spr. řádu).

Pokud odvolání postrádá nezbytné náležitosti (tj. náležitosti stanovené v ust. § 37 odst. 2 a § 82 odst. 2 spr. řádu) nebo trpí jinými vadami, správní orgán pomůže podatelé nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve, k čemuž mu poskytne přiměřenou lhůtu. To ostatně potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu: *„Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek. Účastníku řízení ... však musí být ze strany správního orgánu dána možnost vady podání v přiměřené lhůtě odstranit.“*¹⁰⁸

Zvláštní pozornost by měl odvolatel věnovat odůvodnění odvolání – tedy uvedení, v čem konkrétně spatřuje nezákonnost či věcnou nesprávnost napadeného rozhodnutí či jemu předcházejícího řízení. Podle ust. § 89 odst. 2 spr. řádu totiž odvolací správní orgán přezkoumává správnost napadeného rozhodnutí v zásadě jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání (viz dále) a odvolatel se v případě opomenutí vystavuje riziku, že odvolací správní orgán námitky uvedené později nevezme v potaz.

¹⁰⁵ Viz HRABÁK, NAHODIL: *Správní řád ...*, s. 271.

¹⁰⁶ Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 724.

¹⁰⁷ Výjimku, kdy odvolatel není povinen podávat odvolání s potřebným počtem stejnopisů, představuje řízení s velkým počtem účastníků (viz ust. § 144 odst. 5 spr. řádu).

¹⁰⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 01. 2011, č.j. 2 As 99/2010-67.

2.3 Rozsah přezkumu

Přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, došlo k velmi výraznému posunu, pokud se týká rozsahu přezkumu rozhodnutí napadeného odvoláním. Předchozí právní úprava (§ 59 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu) totiž vycházela z principu plné apelace. Odvolací orgán tedy nebyl vázán jen námitkami a návrhy odvolatele, ale byl povinen přezkoumat rozhodnutí v celém rozsahu.¹⁰⁹ Současná právní úprava naopak zavádí systém neúplné apelace.¹¹⁰ Odvolací správní orgán podle ust. § 89 odst. 2 spr. řádu sice přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a předcházejícího řízení s právními předpisy (tedy zákonnost) v plném rozsahu, avšak při přezkumu správnosti je v zásadě vázán rozsahem námitek uvedených v odvolání.¹¹¹ Pokud tedy odvolatel zamýšlí napadnout rozhodnutí co do správnosti (domnívá se, že správní orgán při užití správního uvážení pochybil, neboť je užil způsobem nevhodným či nevhodným), je potřeba to výslovně uvést již v odvolání.¹¹²

Výjimkou z pravidla jsou dle citovaného ustanovení situace, kdy je přezkum správnosti vyžadován veřejným zájmem – tehdy odvolací správní orgán rozsahem námitek vázán není. Vlastní definici veřejného zájmu pro své účely obsahuje řada zvláštních zákonů, přičemž některé jej definují velmi široce.¹¹³ Pokud tedy správní orgán vyhodnotí, že je dán veřejný zájem na tom, aby rozhodnutí bylo přezkoumáno z hlediska správnosti i nad rozsah námitek uplatněných odvolatelem, učiní tak z úřední povinnosti. S důvody, které jej k takovému postupu vedly, se zřejmě bude muset vypořádat v odůvodnění rozhodnutí.

Co se týče vad řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, případně na jeho správnost, k těmto se dle ust. § 89 odst. 2 spr. řádu nepřihlíží; právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, tím není dotčeno. Mám za to, že taková právní úprava je na místě s ohledem na to, že zrušení rozhodnutí a nové projednání věci kvůli procesním vadám, které nemohly ovlivnit právní kvalitu rozhodnutí, by bylo neúčelné a nevhodné.

¹⁰⁹ Viz ŠOLÍN, Miloslav. Odvolací řízení. In: VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 178.

¹¹⁰ Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 13. 02. 2008, č.j. 2 As 56/2007-71, uvádí: „*Správní řád z roku 2004 zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno (§ 82 odst. 2). Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat základním zásadám správního řízení, je limitována skutečnostmi, které jsou ze spisu zjevné.*“

¹¹¹ Toto pravidlo je modifikováno např. ve sporném řízení (viz ust. § 141 odst. 9 spr. řádu).

¹¹² Viz MIKULE, Vladimír. In: VOPÁLKA: *Nový správní řád ...*, s. 161-162.

¹¹³ Viz PROKOP, Martin. In: ČERNÝ: *Průvodce novým správním řádem...*, s. 255-256.

2.3.1 Zásada koncentrace

Zavedení principu koncentrace ve vztahu k odvolacím námitkám představuje další zásadní odlišnost ve srovnání s předchozí právní úpravou – jedná se o omezení, které starý správní řád neobsahoval.¹¹⁴ Tato zásada je promítnuta do ust. § 82 odst. 4 spr. řádu, podle něhož se k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání či v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, pokud jde o takové skutečnosti či důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. S tím souvisí i pravidlo, že pokud účastník namítá, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

Smyslem koncentrace v odvolacím řízení je, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před prvoinstančním správním orgánem. Současná úprava zabraňuje, aby účastníci na úkor rychlosti řízení a práv ostatních účastníků záměrně předkládali důkazy, které mohli uplatnit již v prvním stupni, až před správním orgánem druhého stupně.¹¹⁵

Koncentrační zásada se samozřejmě neuplatní bezvýjimečně. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí vyslovil názor, že „...v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena; toto ustanovení je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 téhož zákona *lex specialis*.... Správní orgán se nemůže ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat § 82 odst. 4 správního řádu (zásady koncentrace řízení).“¹¹⁶

Dále se nabízí otázka, nakolik se koncentrace uplatní v řízení o žádosti s jediným účastníkem. Zde se přikláním k názoru J. Vedrala, podle něhož by správní orgán měl nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení zohlednit, a to s odkazem na zásadu vyjádřenou v ust. § 6 odst. 2 spr. řádu.¹¹⁷

¹¹⁴ Viz PROKOP, Martin. In: ČERNÝ: *Průvodce novým správním řádem ...*, s. 248.

¹¹⁵ Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 725-726.

¹¹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07. 04. 2011, č.j. 5 As 7/2011-48. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 01. 2009, č.j. 1 As 96/2008-115, podle něhož je zásada koncentrace na místě v řízeních zahajovaných na návrh, (kde je v zájmu žadatele, aby shromáždil a předložil všechny potřebné doklady); naopak v sankčním řízení (v tomto případě se jednalo o řízení přestupkové) se ve své čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která velí správnímu orgánu učinit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu bez ohledu na míru procesní aktivity účastníka řízení.

¹¹⁷ Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 728. Dle ust. § 6 odst. 2 spr. řádu správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Je-li v řízení jen jeden účastník, nemůže jiným účastníkům vzniknout újma.

2.4 Lhůta pro podání odvolání

Jedním ze základních charakteristických znaků opravných prostředků směřujících proti nepravomocným rozhodnutím je jejich vázanost na lhůtu, která nebývá nikterak dlouhá. To je zcela pochopitelné s ohledem na požadavek právní jistoty účastníků řízení. Dle mého názoru by nebyl žádoucí stav, kdy by účastníci mohli po dlouhou dobu po vydání rozhodnutí toto napadnout pomocí odvolání nebo jiného „řádného“ opravného prostředku, a tudíž by panovala nejistota ohledně toho, zda rozhodnutí nabude právní moci, či nikoliv.¹¹⁸

Odvolací lhůta je obecně vymezena v ust. § 83 odst. 1 spr. řádu a činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Oznámením rozhodnutí se rozumí ve smyslu ust. § 72 spr. řádu doručení¹¹⁹ stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústní vyhlášení. V zásadě platí, že ústní vyhlášení má účinky oznámení rozhodnutí, pouze pokud účastník netrvá na doručení písemného vyhotovení (tato skutečnost se poznamená do spisu). I v případě odvolací lhůty se v souladu s ust. § 93 odst. 1 spr. řádu použijí obecná pravidla pro počítání času: do běhu lhůty se nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty.¹²⁰ Prvním dnem lhůty je tedy den následující po dni, kdy bylo rozhodnutí účastníku oznámeno. Dále platí, že lhůta je zachována, je-li nejpozději posledního dne lhůty učiněno podání u věcně a místně příslušného správního orgánu nebo je-li zásilka obsahující podání předána k poštovní přepravě.¹²¹ Jedná se tedy o lhůtu procesněprávní. Za určitých okolností může být lhůta zachována i tehdy, je-li odvolání podáno posledního dne lhůty u jiného než příslušného orgánu.¹²² Vyvstanou-li pochybnosti o tom, zda lhůta byla zachována či nikoliv, uplatní-se vyvratitelná právní domněnka, že lhůta zachována byla, dokud se neprokáže opak.¹²³

Je logické, že aby mohl účastník napadnout rozhodnutí odvoláním, musí mít nejprve možnost se s jeho obsahem seznámit. Spr. řád v ust. § 83 odst. 1 věta druhá ve spojení s ust. § 71

¹¹⁸ Samozřejmě i pravomocné rozhodnutí může být zvráceno pomocí opravného či dozorčího prostředku, nicméně rozsah přezkumu je zde ve srovnání s odvoláním omezenější, a to právě s ohledem na to, že se jedná o zásah do právní jistoty účastníků řízení a jejich práv nabytých v dobré víře.

¹¹⁹ Doručování písemností je upraveno v ust. § 19 a násl. správního řádu a kromě běžného doručování s využitím provozovatele poštovních služeb je možno doručovat mimo jiné do datové schránky, prostřednictvím samotného správního orgánu či obecního úřadu, na žádost účastníka řízení na elektronickou adresu a v některých případech i veřejnou vyhláškou.

¹²⁰ Viz ust. § 40 odst. 1 písm. a) spr. řádu. Dále platí, že případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší pracovní den (viz ust. § 40 odst. 1 písm. c) spr. řádu).

¹²¹ Viz ust. § 40 odst. 1 písm. d) spr. řádu.

¹²² Nemůže-li účastník z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu, je lhůta zachována, jestliže je posledního dne lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně; tento správní orgán podání bezodkladně postoupí správnímu orgánu věcně a místně příslušnému. Viz ust. § 40 odst. 1 písm. d) spr. řádu. Zákon sice hovoří o posledním dni lhůty, avšak ze smyslu citovaného ustanovení vyplývá, že pokud podatel učiní podání i několik dní před koncem lhůty u správního orgánu vyššího stupně a přitom prokáže, že mu vážné důvody bránily učinit tak u správního orgánu příslušného, bude lhůta zachována. K tomu blíže viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 447-448.

¹²³ Viz ust. § 40 odst. 2 spr. řádu. Zpravidla bude zřejmě opak, tedy opožděnost podání, prokazovat správní orgán.

odst. 2 stanoví, že odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno – tedy poté, co byl stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí předán k doručení, případně po ústním vyhlášení rozhodnutí (má-li účinky oznámení), po vyvěšení veřejné vyhlášky či poznamenání usnesení do spisu. Pro případ, že by účastník podal odvolání předčasně, tedy předtím, než mu bylo rozhodnutí oznámeno (což je skutečnost určující počátek lhůty), konstruuje spr. řád fikci, že odvolání bylo podáno v první den odvolací lhůty.¹²⁴

Spr. řád v ust. § 83 odst. 2 pamatuje na situace, kdy rozhodnutí správního orgánu neobsahuje poučení o odvolání¹²⁵ vůbec, nebo je poučení neúplné či nesprávné.¹²⁶ Správní orgán může takové pochybení napravit postupem podle ust. § 70 spr. řádu, tedy vydat opravné usnesení. Takto lze nejen opravit nesprávný údaj v poučení o odvolání, ale dokonce i chybějící údaj či celé chybějící poučení doplnit.¹²⁷ Odvolací lhůta v délce 15 dní pak bude běžet ode dne oznámení opravného usnesení; nejpozději však uplyne po 90 dnech ode dne oznámení rozhodnutí. Může samozřejmě nastat situace, kdy opravné usnesení vydáno nebude (protože účastník o jeho vydání nepožádá a ani sám správní orgán tak z moci úřední neučiní) - pak se uplatní pouze odvolací lhůta v délce 90 dní ode dne oznámení rozhodnutí. Mám za to, že je zcela namístě stanovení maximální přípustné doby, v níž lze napadnout rozhodnutí opatřené vadným nebo dokonce žádným poučením o odvolání. 90 dní se mi jeví jako dostatečně dlouhá doba k tomu, aby účastník, který je s rozhodnutím nespokojený a zamýšlí jej napadnout odvoláním, vyvinul vlastní aktivitu a dopátral se pravého stavu věci. Tím však samozřejmě nelze ospravedlnit jednání správního orgánu spočívající v nesprávném či chybějícím poučení.

Konečně ust. § 84 spr. řádu dopadá na případy, kdy účastníku řízení¹²⁸ nebylo rozhodnutí vůbec oznámeno. Takový opomenutý účastník může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o vydání rozhodnutí a současně o řešení otázky, která byla předmětem rozhodování; nejpozději tak může učinit do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z těch účastníků, kterým správní orgán rozhodnutí oznámit neopomněl. Důkazní břemeno ohledně

¹²⁴ Tato situace může v praxi nastat, je-li rozhodnutí doručováno veřejnou vyhláškou (viz ust. § 25 spr. řádu), jak je tomu např. v řízení s velkým počtem účastníků dle ust. § 144 spr. řádu nebo je-li doručováno osobám neznámého pobytu či osobám, které nejsou známy. Dozví-li se účastník o existenci a obsahu rozhodnutí před uplynutím 15 dnů od vyvěšení na úřední desce (tedy přede dnem, kdy se písemnost považuje za doručenu a tudíž oznámenou), a podá-li v této době odvolání, nesmí správní orgán odvolání zamítnout jako předčasné. Viz ONDRUŠ: *Správní řád ...*, s. 271-272.

¹²⁵ Rozhodnutí správního orgánu musí obsahovat poučení o odvolání. Toto poučení musí dle ust. § 68 odst. 5 spr. řádu obsahovat informaci, zda a v jaké lhůtě je možno podat odvolání, kdy tato lhůta počíná běžet, u kterého správního orgánu je potřeba odvolání podat a který správní orgán o něm rozhoduje.

¹²⁶ Poučení je neúplné, pokud neobsahuje např. údaj o tom, u kterého správního orgánu je potřeba odvolání podat či který správní orgán o něm rozhoduje. Nesprávné poučení je např. takové, v němž je uvedeno, že odvolání není přípustné, ačkoliv ve skutečnosti přípustné je. Viz HRABÁK, NAHODIL: *Správní řád ...*, s. 274.

¹²⁷ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 731.

¹²⁸ Podle J. Vedrala dopadá toto ustanovení jak na účastníky, s nimiž správní orgán v řízení jednal a pak jim z nějakého důvodu opomněl rozhodnutí oznámit, tak na účastníky, s nimiž správní orgán v řízení vůbec nejednal (např. protože je za účastníky nepokládá), ač s nimi jednat měl. Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 735.

toho, kdy se účastník o vydání rozhodnutí a jeho obsahu dozvěděl, nese správní úřad – neunes-li je, je nutno vycházet ze dne, který uvádí účastník v odvolání.¹²⁹ Spr. řád uvádí, že zmeškání úkonu nelze prominout – uplynutím náhradních lhůt tedy právo podat odvolání nenávratně zaniká.¹³⁰ Nutno však zdůraznit, že toto pravidlo stanoví náhradní lhůty při neoznámení rozhodnutí se uplatní pouze v případě tzv. vedlejších účastníků podle ust. § 27 odst. 2 spr. řádu.¹³¹ Ohledně tzv. účastníků hlavních, které spr. řádu vymezuje v ust. § 27 odst. 1¹³², totiž platí, že mohou podat odvolání standardně ve lhůtě 15 dnů od oznámení rozhodnutí.

Vycházejí ze zkušeností z praxe,¹³³ spr. řád v ust. § 84 odst. 2 konstruuje pojistku proti zneužití možnosti podat odvolání v náhradních lhůtách: neoznámení rozhodnutí se totiž nemůže dovolávat účastník, který se s rozhodnutím prokazatelně seznámil.¹³⁴ Takový účastník bude moci podat odvolání v náhradní lhůtě uvedené shora pro případ nesprávného nebo neúplného poučení, tedy do 90 dnů ode dne, kdy se s rozhodnutím prokazatelně seznámil. Spr. řád zde žádnou výjimku pro účastníky ve smyslu ust. § 27 odst. 1 spr. řádu nestanoví – toto pravidlo tedy dopadá bez rozdílu na všechny účastníky včetně hlavních. Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí k právním důsledkům neoznámení rozhodnutí uvádí: „...nelze na újmu ostatních účastníků řízení zvrátit právní moc rozhodnutí jen proto, že některému (opomenutému) účastníkovi nebylo rozhodnutí řádně formálně oznámeno (doručeno), jestliže přitom takový účastník obsah rozhodnutí znal buď fakticky (např. pošta vydala zásilku s rozhodnutím nesprávně sousedovi, rozhodnutí nebylo doručeno do vlastních rukou), nebo proto, že si takovou vědomost zjednal z jiného zdroje (např. od jiného účastníka řízení, který mu předal kopii rozhodnutí, s rozhodnutím se seznámil v jiné věci, nabížením do spisu v pozdější době atd.). V takovém případě nastává fikce oznámení, a od ní se odvíjí běh lhůt stejně tak, jako by došlo k oznámení řádnému. K tomu je však zapotřebí, aby toto faktické "oznámení" mělo pro opomenutého účastníka řízení zásadně stejnou informační hodnotu jako oznámení řádně procesně učiněné; je přirozeně zapotřebí - neboť tu chybí obvyklý průkaz doručení (doručenka) - ustavit okamžik faktického oznámení co nejspolehlivěji; v praxi pak

¹²⁹ Viz ONDRUŠ: *Správní řád ...*, s. 274.

¹³⁰ To však neplatí bez výjimek: spr. řád totiž v ust. § 28 odst. 2 obsahuje následující pravidlo: „Jestliže osoba, o níž bylo usnesením rozhodnuto, že není účastníkem, podala proti tomuto usnesení odvolání, jemuž bylo vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání...“. Toto ustanovení se uplatní přednostně k ust. § 84 odst. 1 spr. řádu. Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 733-734.

¹³¹ Účastníky řízení ve smyslu ust. § 27 odst. 2 spr. řádu jsou další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Postavení vedlejších účastníků mohou mít dle ust. § 27 odst. 3 spr. řádu rovněž osoby, o nichž to stanoví zvláštní zákon.

¹³² Tzv. hlavními účastníky řízení jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby tvořící s žadatelem tzv. nerozlučné společenství, v řízení zahájeného ex offio pak dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

¹³³ Důvodová zpráva výslovně zmiňuje situaci, kdy „manželé byli vlastníky sousedního pozemku, s jedním z nich však nebylo jako s účastníkem jednáno, a tento, ač o svém úcastenství věděl, přihlásil se záměrně po právní moci rozhodnutí, aby celou věc protahoval...“. Viz HRABÁK, NAHODIL: *Správní řád ...*, s. 277.

¹³⁴ Důkazní břemeno pochopitelně opět tíží správní orgán, který musí prokázat, že se účastník s rozhodnutím a jeho obsahem prokazatelně seznámil. Viz ONDRUŠ: *Správní řád ...*, s. 275.

*zřejmě tak, že bude určen nejpozdější den, ve kterém opomenutý účastník nabyt potřebné vědomosti; pochybnost tu prospívá tomu, kdo byl opomenut.“*¹³⁵

Ust. § 84 odst. 3 spr. řádu obsahuje zásadu, aby správní orgán při vedení řízení po podání odvolání podle ust. § 84 odst. 1 zvláště dbal oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Jedná se o to, že odvolání může být v případě neoznámení rozhodnutí podáno až do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z „neopomenutých“ účastníků. To je poměrně dlouhá doba, během které ostatní účastníci, kterým bylo rozhodnutí oznámeno řádně, mohou mít za to, že rozhodnutí dávno nabylo právní moci. Případná změna či zrušení předmětného rozhodnutí v odvolacím řízení pak pro tyto účastníky může znamenat výrazný zásah do právní jistoty a jejich domněle nabytých práv. Dále je stanovena výjimka z pravidla formulovaného v ust. § 68 odst. 2 ve spojení s ust. § 85 odst. 4 spr. řádu, totiž že případný výrok o vyloučení odkladného účinku¹³⁶ musí být součástí výrokové části rozhodnutí ve věci samé. Na základě této výjimky je připuštěno, aby odkladný účinek odvolání byl z vážných důvodů vyloučen i dodatečně, tedy mimo výrok rozhodnutí ve věci samé. Tímto vážným důvodem je z mého pohledu právě ochrana oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře.

Účastník, který zmešká lhůtu k podání odvolání, může využít institutu prominutí zmeškání lhůty upraveného v ust. § 41 spr. řádu. Žádost o prominutí zmeškání odvolací lhůty je třeba podat do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila podat odvolání včas. Zároveň je nutno k žádosti připojit samotné odvolání. Podatel musí prokázat, že zmeškání lhůty nastalo v důsledku závažných důvodů, které on sám nezavinil. Správní orgán však zmeškání lhůty nepromine, jestliže ode dne, kdy mělo být odvolání nejpozději podáno, uplynul jeden rok. Stejně tak nelze zmeškání lhůty prominout, pokud by újma způsobená dotčením práv nabytých v dobré víře nebo dotčením veřejného zájmu, byla vyšší než újma hrozící tomu, kdo o prominutí žádá.¹³⁷

S odvoláním opožděným, tedy podaným po uplynutí odvolací lhůty, odvolací správní orgán naloží v souladu s ust. § 92 odst. 1 spr. řádu tak, že je zamítne.

¹³⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 02. 2009, č.j. 2 As 25/2007-118

¹³⁶ V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí (viz dále).

¹³⁷ K tomu blíže viz VEDRAL: *Správní řád* ..., s. 451-461.

2.5 Účinky odvolání

2.5.1 Suspenzivní účinek

Dle ust. § 85 odst. 1 spr. řádu má včas podané a přípustné odvolání odkladný (neboli suspenzivní) účinek. O tom, kdy odvolání přípustní není, jakož i o lhůtě k jeho podání, bylo pojednáno výše. V důsledku odkladného účinku rozhodnutí nenabývá právní moci,¹³⁸ vykonatelnosti¹³⁹ ani jiných právních účinků. Toto pravidlo samozřejmě neplatí bez výjimek: odkladný účinek může být vyloučen, a to buď přímo zákonem, nebo rozhodnutím správního orgánu (viz dále). Dojde-li k vyloučení odkladného účinku, nastává dle ust. § 74 spr. řádu předběžná vykonatelnost rozhodnutí – tedy rozhodnutí může být vykonáno (to znamená vynuceno státní mocí, není-li dobrovolně plněno) bez ohledu na to, zda rozhodnutí nabylo či nenabylo právní moci. U rozhodnutí ukládajícího povinnost je dle ust. § 74 odst. 2 spr. řádu předběžná vykonatelnost podmíněna ještě uplynutím lhůty ke splnění povinnosti.

Jak bylo naznačeno výše, odkladný účinek může být vyloučen přímo ze zákona¹⁴⁰ nebo z rozhodnutí správního orgánu. Správní orgán tak může dle ust. § 85 odst. 2 spr. řádu učinit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem, hrozí-li vážná újma některému z účastníků, nebo požádá-li o to některý účastník (zde však správní orgán odkladný účinek nevyloučí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu).

Výrok o vyloučení odkladného účinku musí být již součástí výrokové části rozhodnutí. Správní orgán se musí s důvody, které jej k vyloučení odkladného účinku vedly, vypořádat v odůvodnění rozhodnutí, a taktéž tuto skutečnost uvést v poučení.¹⁴¹ Výjimkou je případ předvídaný ust. § 84 spr. řádu – je-li podáno odvolání při neoznámení rozhodnutí, pak může správní orgán podle odst. 3 citovaného ustanovení odkladný účinek vyloučit i dodatečně (tj. samostatným rozhodnutím), pokud jsou pro to vážné důvody. Tato možnost je dle mého názoru zcela na místě s ohledem na ochranu dobré víry účastníků, kteří mohli mít za to, že napadené rozhodnutí je již v právní moci a mohli se jím řídit.

Další případ, kdy správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, nastává v souvislosti s odvoláním, jehož zmeškání je promíjeno podle ust. § 41 spr. řádu.¹⁴² Jako důvody

¹³⁸ Není-li stanoveno jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému (již) nelze podat odvolání. Pravomocné rozhodnutí tedy již nelze zvrátit pomocí „řádných“ opravných prostředků a jako takové je závazné pro účastníky řízení a pro všechny správní orgány, případně na základě zákona i pro jiné osoby. Je-li pravomocně rozhodnuto o osobním stavu, je takové rozhodnutí závazné pro všechny. Pravomocné rozhodnutí týkající se práv k movité či nemovité věci je závazné i pro právní nástupce účastníků. Viz ust. § 73 spr. řádu.

¹³⁹ Rozhodnutí je vykonatelné nabytím právní moci, případně pozdějším dnem uvedeným v jeho výrokové části, nebo uplynutím lhůty ke splnění povinnosti, byla-li uložena. Viz ust. § 74 spr. řádu.

¹⁴⁰ Spr. řád vylučuje odkladný účinek např. u odvolání proti usnesení (viz ust. § 76 odst. 5 spr. řádu); dále tak činí zvláštní zákony.

¹⁴¹ Viz ust. § 68 odst. 2, 3 a 6 spr. řádu ve spojení s ust. § 85 odst. 4 spr. řádu.

¹⁴² Viz ust. § 85 odst. 3 spr. řádu.

jsou zde dány ochrana práv nabytých v dobré víře v právní moc rozhodnutí, oprávněných zájmů účastníků nebo veřejného zájmu. Logicky ani zde nemůže být výrok o vyloučení odkladného účinku součástí rozhodnutí, ale bude o něm rozhodnuto dodatečně.

2.5.2 Devolutivní účinek

Devolutivní účinek odvolání je vyjádřen v ust. § 89 odst. 1 spr. řádu, podle kterého je odvolacím orgánem nejbližší nadřízený správní orgán, nestanoví-li zákon jinak.¹⁴³ Nadřízeným správním orgánem je ten, o kterém tak stanoví zvláštní zákon, jinak správní orgán podle zákona rozhodující o odvolání, případně vykonávající dozor.¹⁴⁴ Rozhodování o odvolání se tedy přesouvá z orgánu prvního stupně na orgán vyšší instance, což je projev zásady dvouinstančnosti správního řízení.

Výjimku z devolutivního účinku odvolání představuje rozhodování v rámci tzv. autoremedury ve smyslu ust. § 87 spr. řádu. Správní orgán prvního stupně (tedy ten, který napadené rozhodnutí vydal), může za splnění zákonem stanovených podmínek rozhodnout namísto odvolacího správního orgánu sám. Z podstaty věci vyplývá, že rozhodnutí může tímto postupem pouze změnit nebo zrušit,¹⁴⁵ a to za předpokladu, že tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků (ledaže by s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas).

Za plné vyhovění je třeba dle J. Vedrala považovat změnu či zrušení rozhodnutí takovým způsobem a v takovém rozsahu, jehož se domáhá odvolatel. Využití autoremedury tedy zřejmě nebude možné za situace, kdy bude odvolání podáno několika odvolateli, kteří se budou domáhat něčeho jiného či napadat rozhodnutí v různém rozsahu.¹⁴⁶ Pokud správní orgán dojde k závěru, že může být některému z účastníků způsobena újma, je povinen opatřit si předchozí souhlas s použitím autoremedury dotčeného účastníka.¹⁴⁷

Jsou-li splněny podmínky, je správní orgán povinen autoremeduru použít. Slovo „může“ zde nevyjadřuje možnost správního uvážení, a to s odkazem na ust. § 88 odst. 1 spr. řádu, kde je stanoveno, že teprve pokud správní orgán prvního stupně neshledá podmínky pro postup autoremedurou, předá spis odvolacímu správnímu orgánu.¹⁴⁸

¹⁴³ V případě jednostupňových správních úřadů zákon stanoví jako příslušný k rozhodování o odvolání zpravidla soud. Viz ONDRUŠ: *Správní řád ...*, s. 285.

¹⁴⁴ Viz ust. § 178 odst. 1 spr. řádu. Pro případ, že zvláštní zákon mlčí, obsahuje spr. řád v odst. 2 citovaného ustanovení podpůrná pravidla pro určení nadřízeného správního orgánu.

¹⁴⁵ Postrádalo by smysl, pokud by správní orgán prvního stupně měl možnost rozhodnutí potvrdit.

¹⁴⁶ Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 749.

¹⁴⁷ Viz ONDRUŠ: *Správní řád ...*, s. 280.

¹⁴⁸ Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 750.

Spr. řád výslovně stanoví, že proti rozhodnutí vydanému podle ust. § 87 spr. řádu lze podat odvolání. Mám za to, že toto ustanovení je v určitém ohledu nadbytečné, neboť rozhodnutí vydané popsáním postupem je rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, proti kterému lze podat odvolání podle obecných ustanovení o odvolání.¹⁴⁹

2.6 Postup správního orgánu v prvním stupni

Odvolání se standardně podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.¹⁵⁰ Za určitých okolností může být odvolání řádně a včas podáno i u správního orgánu vyššího stupně (o čemž bylo pojednáno v souvislosti s výkladem o odvolací lhůtě).

Podle ust. § 86 odst. 2 spr. řádu správní orgán první instance zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat. Účelem takového postupu je umožnit jim, aby se k podanému odvolání a v něm uvedeným námitkám vyjádřili. K tomu jim správní orgán stanoví přiměřenou lhůtu, která nesmí být kratší 5 dnů; k vyjádřením účastníků podaným opožděně správní orgán nemusí přihlížet.¹⁵¹ I zde se uplatní zásada koncentrace obdobně jako ve vztahu k novým skutečnostem a návrhům odvolatele na provedení nových důkazů – k vyjádřením účastníků se přihlédne jen tehdy, pokud je nemohli uplatnit dříve.¹⁵² Tento princip se mi jeví jako spravedlivý, neboť pokud by uvedené platilo jen ve vztahu k odvolateli, byli by tím ostatní účastníci neopodstatněně zvýhodněni.

Jsou-li splněny podmínky předvídané v ust. § 87 spr. řádu, prvoinstanční správní orgán za využití institutu autoremedury napadené rozhodnutí změni nebo zruší. O tom bylo blíže pojednáno v souvislosti s výkladem o devolutivním účinku odvolání.

Jinak tedy správní orgán prvního stupně postupuje v souladu s ust. § 88 odst. 1 spr. řádu tak, že předá spis spolu se svým stanoviskem odvolacímu spr. orgánu, přičemž tam musí učinit ve lhůtě 30 dnů od doručení odvolání.¹⁵³ Je-li rozhodnutí odvoláním napadeno jen zčásti¹⁵⁴, předá takto jen tu oddělitelnou část spisu, která se týká otázky řešené v napadeném výroku rozhodnutí.

Poněkud jiná situace nastává, je-li dle posouzení prvoinstančního správního orgánu podáno odvolání nepřipustné nebo opožděné – v takovém případě správní orgán nevyzývá účastníky k vyjádření, ale ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení odvolání předá spis odvolacímu správnímu orgánu, přičemž se ve svém stanovisku omezí na zdůvodnění, proč je dle jeho názoru

¹⁴⁹ Tento názor zastává i J. Vedral. Viz tamtéž, s. 751.

¹⁵⁰ Viz ust. § 86 odst. 1 spr. řádu.

¹⁵¹ Viz ust. § 86 odst. 3 spr. řádu.

¹⁵² Viz ust. § 86 odst. 3 ve spojení s ust. § 82 odst. 4 věta první spr. řádu.

¹⁵³ Lhůta v délce 30 dní počíná běžet ode dne, kdy bylo doručeno byť i neúplné odvolání; bylo-li podáno odvolání několik, je pro počátek běhu lhůty rozhodný den doručení posledního z nich. Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 752.

¹⁵⁴ Jedná se o situaci předvídanou v ust. § 82 odst. 3 spr. řádu.

odvolání podáno opožděně nebo je nepřijatelné.¹⁵⁵ Pokud by následně odvolací správní orgán došel k závěru, že správní orgán prvního stupně okolnosti posoudil chybně a odvolání bylo podáno včas a je přijatelné, vrátil by věc zpět správnímu orgánu prvního stupně.¹⁵⁶

V rámci odvolacího řízení může nastat situace odůvodňující zastavení řízení jako takového (nikoliv jen řízení odvolacího). Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, řízení zastaví, např. pokud v řízení o žádosti vezme žadatel svou žádost zpět, či je zjištěna překážka litispendence nebo překážka věci pravomocně rozhodnuté.¹⁵⁷

2.7 Rozhodnutí odvolacího správního orgánu

Poté, co správní orgán prvního stupně předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu, tento odvolání posoudí z hlediska přijatelnosti a včasnosti podání. Tuto otázku ostatně zkoumá již správní orgán, který rozhodnutí vydal, jak bylo uvedeno shora; přirozeně však může nastat i situace, kdy opožděnost či nepřijatelnost odvolání zjistí až orgán odvolací. Vyjde-li najevo, že bylo podáno odvolání nepřijatelné či opožděné, odvolací správní orgán je zamítne. V souvislosti s tím pak v případě, že rozhodnutí již nabylo právní moci, zkoumá, zda jsou dány předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, obnovu řízení či vydání nového rozhodnutí; dojde-li k závěru, že dány jsou, posoudí podané odvolání jako podnět k zahájení přezkumného řízení, žádost o obnovu řízení či o vydání nového rozhodnutí a dále postupuje z moci úřední.¹⁵⁸

Vyhodnotí-li odvolací správní orgán podané odvolání jako přijatelné a včasné, napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení přezkoumá podle zásad uvedených v ust. § 89 odst. 2 spr. řádu, o čemž bylo blíže pojednáno v souvislosti s výkladem o rozsahu přezkumu rozhodnutí. Jestliže přitom dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné (v rozporu s právními předpisy) nebo věcně nesprávné, může v závislosti na okolnostech rozhodnout několika způsoby.¹⁵⁹ Přitom je vázán lhůtou pro vydání rozhodnutí stanovenou s ust. § 71 spr. řádu. Obecně tato lhůta činí 30 dní ode dne, kdy byl odvolacímu správnímu orgánu předán spis; tato lhůta může být prodloužena v závislosti na okolnostech a složitosti případu či na průběhu dokazování.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Viz ust. § 86 odst. 2 ve spojení s ust. § 88 odst. 1 spr. řádu.

¹⁵⁶ Viz ust. § 92 odst. 2 spr. řádu.

¹⁵⁷ Viz ust. § 88 odst. 2 ve spojení s ust. § 66 spr. řádu.

¹⁵⁸ Viz ust. § 92 odst. 1 spr. řádu.

¹⁵⁹ Viz ust. § 90 odst. 1 spr. řádu.

¹⁶⁰ Viz ust. 90 odst. 6 ve spojení s ust. § 71 spr. řádu.

Odvolací správní orgán napadené rozhodnutí (či jeho jednotlivý výrok) zruší a řízení zastaví v případě, že předmětné rozhodnutí vůbec nemělo být vydáno.¹⁶¹ Stejný postup je třeba uplatnit v případě, týká-li se odvolání rozhodnutí o předběžném opatření a rozhodnutí ve věci mezitím nabylo právní moci.¹⁶²

Pokud odvolací správní orgán dojde k závěru, že ve věci sice rozhodnuto být mělo, ale předmětné rozhodnutí trpí vadami, pak toto rozhodnutí v celém rozsahu či jeho část zruší a věc vrátí správnímu orgánu první instance, aby věc znovu projednal a rozhodl. Současně v odůvodnění rozhodnutí vysloví právní názor, jímž je správní orgán prvního stupně vázán. Jelikož rozhodnutí, které bude správním orgánem po vrácení věci vydáno, je stále rozhodnutím správního orgánu první instance, je proti němu možné podat odvolání.¹⁶³ Tento postup však bude namístě pouze v případě, kdy odvolací správní orgán nemůže napadené rozhodnutí sám změnit (zejména proto, že nemá dost podkladů, aby ve věci rozhodl sám). Neměla by tedy být rušena rozhodnutí, u kterých přichází v úvahu změna, a to zejména s odkazem na zásadu postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžovat, vyjádřenou v ust. § 6 odst. 2 spr. řádu.¹⁶⁴

Za předpokladu, že vady rozhodnutí či řízení, které jeho vydání přecházelo, lze napravit přímo rozhodnutím odvolacího správního orgánu, tento napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit.¹⁶⁵ Ke změně může dojít několika způsoby (které lze samozřejmě kombinovat): odvolací správní orgán do výrokové části něco doplní, či část textu vypustí, nebo nahradí textem jiným.¹⁶⁶

Takto však nelze postupovat vždy: citované ustanovení zapovídá změnu provést v případě, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Jedná se totiž o rozhodnutí odvolacího správního orgánu, proti němuž se dle ust. § 91 odst. 1 spr. řádu nelze dále odvolat. Odvolací správní orgán přirozeně nesmí svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti – jednalo by se o nepřípustný zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu.¹⁶⁷ Další případ, kdy změna rozhodnutí nepřichází v úvahu, je předvídan v odst. 3 citovaného ustanovení: odvolací správní orgán může změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele pouze v případě, že odvolání podal i jiný účastník (jehož zájmy se

¹⁶¹ Viz ust. § 90 odst. 1 písm. a) spr. řádu. Nejvyšší správní soud k tomu ve svém rozsudku ze dne 14. 01. 2009, č.j. 5 As 55/2008-87 uvádí: „Dospěl-li ... odvolací správní orgán k tomu, že nepostačí rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušit a vrátit s vyluknutými vadami, které je třeba v novém řízení odstranit ..., ale naopak dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nemělo, resp. nemoblo být vůbec vydáno, a proto je třeba celé řízení bez dalšího ukončit ..., byl povinen především náležitě odůvodnit i to, proč řízení zastavil, tedy proč nelze v této věci rozhodnutí vůbec vydat.“

¹⁶² Viz ust. § 90 odst. 2 spr. řádu.

¹⁶³ Viz ust. § 90 odst. 1 písm. b) spr. řádu.

¹⁶⁴ Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 775.

¹⁶⁵ Viz ust. § 90 odst. 1 písm. c) spr. řádu.

¹⁶⁶ Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 770.

¹⁶⁷ K tomu blíže viz tamtéž, s. 772-773.

neshodují), nebo je-li rozhodnutí nezákonné či v rozporu s veřejným zájmem. Jedná se o projev zásady zákazu *reformatio in peius*, zavedené do současné právní úpravy až spr. řádem z roku 2004.¹⁶⁸

Právní úprava umožňuje odvolacímu správnímu orgánu změnit rozhodnutí jen v části odůvodnění, bez změny výrokové části, který vady neobsahuje. K tomuto řešení by mělo být přistoupeno v případě, že odůvodnění vykazuje určité rozpory ve vztahu k výrokové části, které však lze odstranit na základě podkladů obsažených ve spisu, a to tak, že odvolací správní orgán přidá na podporu rozhodnutí některé své argumenty, nebo naopak některé argumenty eliminuje.¹⁶⁹

Jsou-li dány důvody pro zastavení řízení dle ust. § 66 spr. řádu, odvolací správní orgán tak učiní a napadené rozhodnutí zruší, ledaže by jiný postup mohl mít význam pro náhradu škody či pro právní nástupce účastníků.¹⁷⁰ Od toho je potřeba odlišit zastavení pouze odvolacího řízení v důsledku zpětvzetí odvolání, což bylo přiblíženo v souvislosti s výkladem o přípustnosti odvolání.

Pokud odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je v rozsahu odvolacích námitek věcně správné, odvolání zamítne a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdí. Takto může naložit i jen s částí rozhodnutí, jestliže zároveň zbylou část rozhodnutí změni nebo zruší.¹⁷¹

Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu není další odvolání přípustné.¹⁷² Rozhodnutí tak nabývá právní moci, a to dnem, kdy je oznámeno všem účastníkům podle ust. § 27 odst. 1 spr. řádu (tedy účastníkům hlavním) a z vedlejších účastníků (tj. účastníkům podle ust. § 27 odst. 2 nebo 3 spr. řádu) těm, kteří proti rozhodnutí podali odvolání.¹⁷³ Bylo-li odvolací řízení zastaveno v důsledku zpětvzetí odvolání, nabývá rozhodnutí právní následující den.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Viz ONDRUŠ: *Správní řád ...*, s. 288.

¹⁶⁹ Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 771.

¹⁷⁰ Viz ust. § 90 odst. 4 ve spojení s ust. § 66 spr. řádu.

¹⁷¹ Viz ust. § 90 odst. 5 spr. řádu.

¹⁷² O tom budou účastníci informováni v poučení o opravném prostředku dle ust. § 68 odst. 5 spr. řádu.

¹⁷³ Viz ust. § 91 odst. 1 spr. řádu.

¹⁷⁴ Viz ust. § 91 odst. 3 spr. řádu.

3 Rozklad

3.1 Pojem a základní charakteristika rozkladu

Na tomto místě bude věnován prostor rozkladu jako dalšímu, v jistých ohledech velmi specifickému, typu opravného prostředku směřujícího proti dosud nepravomocnému rozhodnutí. Jeho právní úpravu nalezneme v pouhých 5 odstavcích ust. § 152 spr. řádu – je tedy zařazena do jeho části třetí, nesoucí název Zvláštní ustanovení o správním řízení. To má zřejmě reflektovat zvláštnosti, které institut rozkladu vykazuje. Ponechme stranou vhodnost takového zařazení z hlediska systematiky a přehlednosti správního řádu, a zaměříme se na vymezení základních charakteristických rysů rozkladu.

Rozklad bývá v odborné literatuře chápán jako variace na odvolání. Ust. § 152 odst. 4 spr. řádu totiž stanoví, že nevyklučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání. P. Průcha k tomu uvádí, že „*to je nesporně třeba vykládat tak, že ustanovení o odvolání nebude v řízení o rozkladu možno užívat „obdobně“, ale ... jen tzv. „přiměřeně“. Stejně tak je zřejmé, že „přiměřenost“ ustanovení o odvolání bude třeba vykládat jako přiměřenost ustanovení o „celém odvolacím řízení“.*“ Limitem přiměřenosti zde bude podstata rozkladu, jíž se rozklad liší od odvolání.¹⁷⁵ Odchytky od právní úpravy odvolání jsou však především dány samotným ust. § 152 spr. řádu.¹⁷⁶

Prvním specifikem je, že rozklad jako opravný prostředek přichází v úvahu pouze proti nepravomocnému rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni.¹⁷⁷ Ústřední správní úřady ustavuje tzv. kompetenční zákon. Ten kromě ministerstev jakožto ústředních správních úřadů (v jejichž čele stojí člen vlády) vyjmenovává další ústřední správní úřady (v jejichž čele je jiná osoba než ministr).¹⁷⁸ Ústavní soud ve svém rozhodnutí odmítá formalismus a definuje pojem ústřední správní úřad materiálně: „*Ústřední správní orgán se stává ústředním správním úřadem v momentě naplnění materiálních znaků ..., nikoli momentem formálního zařazení takového úřadu do výčtu ústředních orgánů státní správy, ani momentem explicitního zákonného označení takového úřadu za ústřední orgán státní správy. ... Podle názoru Ústavního soudu je proto nutno označit za ústřední orgán státní správy orgán, jenž naplňuje následující kritéria: výkon státní správy představuje podstatnou (byť menšinou) část náplně daného orgánu, správní orgán vykonává celostátní působnost a tento orgán není přímo podřízen jinému ústřednímu orgánu státní správy.*“¹⁷⁹

¹⁷⁵ Viz PRŮCHA, Petr. In: KADEČKA: *Správní řád ...*, s. 309.

¹⁷⁶ Viz HORZINKOVÁ, Eva. In: HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ: *Správní právo ...*, s. 238.

¹⁷⁷ Viz ust. § 152 odst. 1 spr. řádu.

¹⁷⁸ Viz ust. § 1 a 2 komp. zákona. Blíže k organizaci státní správy např. viz SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 264-271.

¹⁷⁹ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04

O podaném rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.¹⁸⁰ Nejvyšší správní soud v této souvislosti vyslovil, že „*v případech rozkladového řízení je tak orgán, který rozhoduje o rozkladu, a orgán I. stupně, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, jediným správním orgánem vymezeným zákonným rámcem jeho věcné příslušnosti; je pouze rozdílné, komu z hlediska jeho vnitřního organizačního uspořádání zákon zakládá funkční příslušnost rozhodovat prvním stupni a o opravném prostředku.*“¹⁸¹ Tím je dána další odlišnost od odvolání, neboť v důsledku této úpravy nedochází k přezkumu napadeného rozhodnutí ve dvou instancích, a tedy se v souvislosti s rozkladem nedá hovořit o devolutivním účinku v tom smyslu, jako jej známe tomu u odvolání. Rozhoduje-li prvoinstančně ústřední správní úřad a v následném řízení o rozkladu se tento orgán uměle „rozdělí“ na dvě instance, kde druhou instanci představuje osoba stojící v čele tohoto úřadu, lze v těchto případech hovořit o tzv. modifikovaném (neúplném, omezeném) devolutivním účinku. Pokud však v první instanci rozhoduje samotný ministr či vedoucí, a tento je zároveň příslušný k rozhodování o podaném rozkladu, již může být o takovém účinku řeč v žádné podobě.¹⁸² Právě toto „*umělé rozdělení ústředního správního úřadu a jeho vedoucího do dvou procesních instancí*“ detekuje důvodová zpráva ke spr. řádu jako hlavní problém institutu rozkladu, neboť tím „*účastník de facto přechází o instanci,*“ a s ohledem na to bylo zamýšleno rozklad pokud možno omezit. Zároveň je v reakci na modifikaci/vyloučení devolutivního účinku zdůrazňována důležitost ustavení rozkladové komise jako nezávislého poradního orgánu (viz dále).¹⁸³

Z kontextu ust. § 152 odst. 1 a 2 je zřejmé, že v praxi mohou nastat situace, kdy např. o rozkladu proti rozhodnutí ministra bude rozhodovat tatáž osoba. Často je poukazováno přinejmenším na nevhodnost takového řešení, neboť to ve svém důsledku vede k popření smyslu institutu rozkladu jako efektivního opravného prostředku.¹⁸⁴

3.2 Rozkladová komise

Rozkladová komise je zvláštní poradní orgán, který má kompenzovat neexistenci druhé instance, a tedy vnést objektivitu do rozhodování o rozkladu. Její hlavní funkcí je předložit ministrově nebo vedoucímu jiného správního úřadu návrh na rozhodnutí o rozkladu.

¹⁸⁰ Viz ust. § 152 odst. 2 spr. řádu. Toto oprávnění nemůže být delegováno na jinou osobu podzákonným právním předpisem ani interním organizačním aktem, vyjma případů, kdy ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu není schopen zastávat svou funkci jako celek. Viz ONDRUŠ: *Správní řád ...*, s. 446.

¹⁸¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 01. 2004, č.j. 6 A 11/2002-26.

¹⁸² Viz ADAMEC, Martin. *Fenomén uměle vytvářené druhé instance v řízení o rozkladu* [online]. [pravniprostor.cz](http://www.pravniprostor.cz), 08. 01. 2015. Dostupné na <http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/fenomen-umele-vytvarene-druhe-instance-v-řízení-o-rozkladu>.

¹⁸³ Viz ONDRUŠ: *Správní řád ...*, s. 445-446.

¹⁸⁴ A to zejména s poukazem na to, že se jeví jako nepravděpodobné, aby ministr nebo vedoucí jiného správního úřadu nedlouho poté, co rozhodnutí vydal, toto na návrh rozkladové komise zase zrušil. Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 1187.

Její členy včetně předsedy jmenuje sám ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Rozkladová komise musí mít minimálně 5 členů. Co se týče složení, většinu jejích členů mají tvořit odborníci,¹⁸⁵ kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu.¹⁸⁶ Podle R. Ondruše to v praxi znamená, že většina členů bude pocházet z akademického prostředí nebo subjektů bez jakékoliv vazby na ústřední správní úřad.¹⁸⁷

Ve vztahu k členům komise se uplatní pravidla o podjatosti úředních osob ve smyslu ust. § 14 spr. řádu – je tedy možné vyloučit podjatého člena komise z rozhodování o návrhu na rozhodnutí. Nicméně s ohledem na to, že rozkladová komise má funkci pouze poradního orgánu a ministr či vedoucí jiného ústředního správního úřadu nejsou jejím návrhem vázáni, se nabízí otázka, jaký dopad by případná podjatost¹⁸⁸ člena komise měla na právní kvalitu rozhodnutí.¹⁸⁹

Pro jednání komise se obdobně použijí pravidla pro řízení před kolegiálním orgánem dle ust. § 134 spr. řádu. Komise je způsobilá se usnášet za přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů, přičemž většina přítomných musí být odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu.¹⁹⁰ Zákon předpokládá, že komise může jednat a usnášet se v nejméně pětičlenných senátech; i v tomto případě musí být splněna uvedená podmínka pro usnášeníschopnost.

3.3 Rozhodnutí o rozkladu

Jak bylo řečeno shora, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu rozhoduje na návrh rozkladové komise, jímž není při rozhodování vázán. To však nemůže znamenat, že by mohlo být rozhodnuto, aniž bylo stanovisko komisí předloženo. V. Mikule poukazuje na to, takový postup by správní soud zřejmě vyhodnotil jako podstatné porušení ustanovení o řízení. S ohledem na to by mělo odůvodnění rozhodnutí obsahovat informaci o tom, že rozhodující orgán návrh komise obdržel a jaký by jeho obsah; protokol z jednání komise a schválení návrhu by pak měly být založeny ve spisu.¹⁹¹

Způsob rozhodnutí je upraven v posledním odstavci citovaného ustanovení. Pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, lze v řízení o rozkladu

¹⁸⁵ Zákon požadavky na odbornost dále nespecifikuje – záleží tedy zřejmě na úvaze toho, kdo členy komise jmenuje. Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 1193.

¹⁸⁶ Viz ust. § 152 odst. 3 spr. řádu.

¹⁸⁷ Viz ONDRUŠ: *Správní řád...*, s. 447.

¹⁸⁸ Tj. takový zájem na výsledku řízení s ohledem na jeho poměr k věci, účastníkům nebo jejich zástupcům, v důsledku kterého lze pochybovat o jeho nepodjatosti. Viz ust. § 14 odst. 1 spr. řádu.

¹⁸⁹ J. Vedral má za to, že tato skutečnost by měla být pokládána za vadu řízení, o níž nelze mít důvodně za to, že mohla mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy či na jeho správnost, a tudíž by se k ní nemělo přihlížet. Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 1194.

¹⁹⁰ Viz ust. § 152 odst. 3 ve spojení s ust. § 134 odst. 2 spr. řádu.

¹⁹¹ Viz MIKULE, Vladimír. In: VOPÁLKA: *Nový správní řád ...*, s. 171.

- a) 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, nebo
- b) rozklad zamítnout.

Přísně gramatickým výkladem je tedy nutné dojít k závěru, že v úvahu přicházejí pouze 2 řešení: buďto rozhodnutí za uvedené podmínky změnit či zrušit, nebo rozklad zamítnout. Uplatněním takového přístupu by tak došlo k zamítnutí rozkladu i tehdy, je-li rozhodnutí sice shledáno jako nezákonné či věcně nesprávné, ale pro nesouhlas dotčených účastníků, kterým by mohla být způsobena újma, není možno rozhodnutí změnit či zrušit.

Toto ustanovení, které bylo do právní úpravy vneseno pravděpodobně chybným přepisem ustanovení o autoremeduře,¹⁹² představuje zdroj sporů o výklad a jádro největší kritiky rozkladu. V. Mikule upozorňuje na zkrácení možnosti domáhat se nápravy žalobou ke správnímu soudu, protože rozhodnutí o zamítnutí rozkladu z důvodu, že mu nelze plně vyhovět, totiž není v důsledku platné právní úpravy rozhodnutím nezákonným.¹⁹³ M. Prokop neváhá toto řešení označit dokonce za neústavní.¹⁹⁴ M. Žáčková poukazuje na neodůvodněné narušení legitimního očekávání, pokud by mělo být o rozkladu rozhodováno jinak než o odvolání, a to s ohledem na blízkost obou institutů, která je ostatně vyslovena i v ust. § 152 odst. 4 spr. řádu.¹⁹⁵

Možné řešení nabízí Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 05. 12. 2005.¹⁹⁶ Poradní sbor se zde přiklonil k výkladu, že podmínka úplného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému účastníku (ledaže by souhlasili) se vztahuje pouze ke změně rozhodnutí; další možností je proto také zrušení rozhodnutí za současného zastavení řízení či vrácení věci k novému projednání. P. Mates podotýká, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání a rozhodnutí je „*postupem prakticky nepřezkoumatelným, protože se jím fakticky vyhovuje tomu, kdo rozklad podává a ten nebledá další možnosti, jak dosáhnout nápravy rozhodnutí.*“¹⁹⁷ Je ale otázkou, nakolik je takový výklad udržitelný, když zcela zjevně jde proti doslovnému znění zákona i proti pravděpodobnému úmyslu zákonodárce.

¹⁹² Viz ONDRUŠ: *Správní řád ...*, s. 448. Nutno podotknout, že podstata institutu autoremedury v případě odvolání se od rozkladu liší: autoremedurou rozhoduje orgán, který rozhodnutí vydal, z důvodu naplnění zásady procesní ekonomie, a pokud tento postup neuplatní, rozhoduje ve věci standardně odvolací správní orgán; u rozkladu tomu tak ovšem není. Proto se mi jeví jako zcestné upravovat způsob rozhodování u těchto odlišných institutů obdobně.

¹⁹³ Viz MIKULE, Vladimír. In: VOPÁLKA: *Nový správní řád ...*, s. 172.

¹⁹⁴ K tomu blíže viz PROKOP, Martin. In: ČERNÝ: *Průvodce novým správním řádem ...*, s. 272-274

¹⁹⁵ Viz ŽÁČKOVÁ, Martina. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 173-174.

¹⁹⁶ Viz PRŮCHA, Petr. In: KADEČKA: *Správní řád ...*, s. 310-311.

¹⁹⁷ Viz MATES, Pavel. *Řízení o rozkladu* [online]. *pravniradce.ihned.cz*, 23. 07. 2007. Dostupné na <http://pravniradce.ihned.cz/c1-21660640-rizeni-o-rozkladu>.

Jako východisko se jeví samotné ust. § 152 odst. 5 spr. řádu, které umožňuje přijmout odchylnou úpravu způsobu rozhodování zvláštním zákonem. Praxe na to přirozeně ze zřejmých důvodů zareagovala: počet případů vyloučení aplikace dotčeného ustanovení ve zvláštních zákonech má vzrůstající tendenci.¹⁹⁸ Tím však dochází k jevu, kterého se tvůrci spr. řádu zamýšleli vyvarovat¹⁹⁹ – totiž zařazením nejobvyklejších jevů a institutů do režimu obecné úpravy eliminovat rozsah úpravy zvláštní.

V této situaci se a s ohledem na shora uvedené mám za to, že nejlepším řešením by byla změna právní úpravy, a to buď implantací způsobů rozhodnutí o odvolání podle ust. § 90 spr. řádu do pátého odstavce ust. § 152 spr. řádu, nebo úplným vypuštěním problematického pátého odstavce s tím, že by se použila úprava o odvolacím řízení. Posléze uvedenou možnost předkládají i V. Bartík s E. Janečkovou.²⁰⁰

¹⁹⁸ Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 1203.

¹⁹⁹ Viz MATES, Pavel. *Řízení o rozkladu* [online]. pravniradce.ihned.cz, 23. 07. 2007. Dostupné na <http://pravniradce.ihned.cz/c1-21660640-rizeni-o-rozkladu>.

²⁰⁰ Viz BARTÍK, Václav, JANEČKOVÁ, Eva. Otázky aplikace ustanovení § 152 odst. 4 a 5 správního řádu. *Správní právo*, 2006, č. 8, s. 512.

4 Odpor proti příkazu

Dalším z opravných prostředků směřujících proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu je odpor proti příkazu upravený v ust. § 150 odst. 3 spr. řádu.

Příkaz představuje podle systematiky spr. řádu jednu ze zvláštních forem rozhodnutí ve věci samé, kterým se ukládá povinnost v tzv. zkráceném či příkazním řízení.²⁰¹ Zavedení tohoto institutu reflektuje zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení, která příkazní řízení ovládá.²⁰² Příkazem nelze rozhodovat v návrhovém řízení, s výjimkou řízení sporného.²⁰³ Forma příkazu je stanovena jako písemná a podle ust. § 150 odst. 1 spr. řádu jej lze vydat za předpokladu, že správní orgán považuje skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu dokonce může být vůbec prvním úkonem v řízení.²⁰⁴ Za splnění podmínek stanovených v odst. 2 citovaného ustanovení může být jediným podkladem kontrolní protokol porízený podle zvláštního zákona.

Zvláštním druhem příkazu je příkaz vydaný na místě, jak jej upravuje ust. § 150 odst. 5 spr. řádu. Mezi podmínky přípustnosti jeho vydání patří mimo jiné přítomnost účastníka (který v plném rozsahu uzná důvody vydání) a ukládání povinnosti k peněžitému plnění do výše 10.000,- Kč či nepeněžité povinnosti uskutečnitelné na místě, přičemž podepsáním prohlášení se příkaz stává pravomocným a vykonatelným. S ohledem na to není proti takovému příkazu vydanému na místě odpor přípustný, a proto se na něj dále uvedené nevztahuje.

Podle ust. § 150 odst. 3 spr. řádu lze proti příkazu podat odpor, čímž se příkaz ruší. Aktivní legitimace k podání odporu svědčí tomu účastníku, kterému je příkazem ukládána povinnost. Lhůta je stanovena v délce 8 dní ode dne, kdy došlo k oznámení příkazu. Odpor je třeba nikoliv překvapivě podat u správního orgánu, který příkaz vydal. Zrušení příkazu v důsledku podání odporu má za důsledek to, že řízení pokračuje dle obecných ustanovení a lhůty stanovené v ust. § 71 spr. řádu začínají ode dne podání odporu běžet znovu. Naopak uplyne-li lhůta o podání odporu marně (tedy odpor bude podán opožděně nebo vůbec), nabývá vydaný příkaz právní moci a vykonatelnosti.

Obdobně jako je tomu v případě odvolání, i příkaz musí obsahovat poučení o možnosti podat odpor, v jaké lhůtě je tak potřeba učinit, který den je rozhodný pro počátek běhu lhůty a samozřejmě u kterého správního orgánu má být odpor podán.²⁰⁵

Zřejmě největším rozdílem právní úpravy odporu oproti úpravě odvolání (pomineme-li typy rozhodnutí, proti kterému jsou tyto opravné prostředky přípustné) je skutečnost, že o

²⁰¹ Viz KADEČKA, Stanislav. In: SKULOVÁ: *Správní právo ...*, s. 190.

²⁰² Viz ONDRUŠ: *Správní řád ...*, s. 440.

²⁰³ Viz ust. § 150 odst. 1 spr. řádu a contrario.

²⁰⁴ Nebo může být samozřejmě vydán až v průběhu řízení.

²⁰⁵ Viz ust. § 150 odst. 4 spr. řádu.

podaném odporu se nijak nejedná ani nerozhoduje.²⁰⁶ Včasným podáním odporu se příkaz bez dalšího ruší. Ve vazbě na to přirozeně nelze hovořit o suspenzivním ani devolutivním účinku odporu. S ohledem na to nepřichází v úvahu ani možnost zpětvzetí odporu.²⁰⁷ Na rozdíl odvolání zákon nestanoví žádné zvláštní náležitosti odporu ani nevyžaduje, aby byl odpor odůvodněn; odpor tedy musí mít jen obecné náležitosti podání ve smyslu ust. § 37 odst. 2 spr. řádu.

²⁰⁶ Viz KADEČKA, Stanislav. In: SKULOVÁ: *Správní právo ...*, s. 190.

²⁰⁷ J. Vedral trefně poznamenává, že „není možné, aby zpětvzetím odporu již zrušený příkaz „obživil“.“ Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 1171.

5 Námitky ve správní exekuci

Správní exekucí se rozumí závěrečné fakultativní stadium správního řízení, kdy je autoritativně vymáháno splnění povinností uložených ve vykonatelném rozhodnutí správního orgánu, které nebyly splněny dobrovolně ve stanovené lhůtě.²⁰⁸ Exekuce nemusí nutně být v režii exekučního správního orgánu, ale je umožněno požádat o provedení exekuce soud nebo soudního exekutora.²⁰⁹ Při provádění exekuce na peněžitá plnění se postupuje podle daň. řádu,²¹⁰ exekuce na plnění nepeněžitá se pak odehrává v režimu ust. § 107 a násl. spr. řádu.

Specifickým opravným prostředkem, který spr. řád v souvislosti se správní exekucí poskytuje, jsou námitky podle ust. § 117 spr. řádu. Jsou přípustné proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým nelze podat odvolání, a aktivní legitimace k jejich podání svědčí podle dikce zákona pouze povinnému či jiné osobě, které z namítaného úkonu vyplývá povinnost.²¹¹ Takovým usnesením exekučního správního orgánu, proti kterému se lze bránit námitkami, je např. exekuční výzva,²¹² exekuční příkaz²¹³ nebo zastavení exekuce.²¹⁴ Jiným úkonem exekučního správního orgánu napadnutelného námitkami je třeba rozumět především faktické úkony, kterými se exekuce provádí.²¹⁵

S. Kadečka v této souvislosti upozorňuje, že námitkami nelze napadat zákonnost či věcnou správnost samotného exekučního titulu; exekuční správní orgán podle jeho názoru může posuzovat nanejvýš to, zda byl exekuční titul vydán orgánem k tomu příslušným a zda splňuje podmínky vykonatelnosti.²¹⁶

Podle platné právní úpravy právo podat námitky nemá oprávněný ani jiné dotčené osoby, kterým vyplývá z úkonu exekučního správního orgánu povinnost. F. Korbel v tom (dle mého názoru zcela důvodně) spatřuje zejména ve vztahu k oprávněnému neopodstatněné porušení zásady rovnosti.²¹⁷

Lhůta o podání námitek sice není na rozdíl od shora uvedených opravných prostředků zákonem stanovena (lze je tedy podat co do časového určení neomezeně), nicméně limitem je

²⁰⁸ Viz KADEČKA, Stanislav. Správní exekuce. In: SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 293.

²⁰⁹ Viz ust. § 105 odst. 2 spr. řádu.

²¹⁰ Viz ust. § 106 odst. 3 spr. řádu.

²¹¹ Viz ust. § 117 odst. 1 spr. řádu.

²¹² Viz ust. § 109 odst. 2 ve spojení s odst. 3 spr. řádu.

²¹³ Viz ust. § 111 odst. 1 ve spojení s odst. 3 spr. řádu.

²¹⁴ Viz ust. § 115 věta první spr. řádu

²¹⁵ Jde např. o vyklízení nemovitosti či odebírání movité věci. Viz VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 946.

²¹⁶ Viz KADEČKA, Stanislav. In: SKULOVÁ: *Správní právo ...*, s. 306-307.

²¹⁷ Viz KORBEL, František. Exekuce/výkon rozhodnutí. In: ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, s. 309-310.

ust. § 117 odst. 2 spr. řádu, podle kterého jsou námitky nepřijatelné, bylo-li již napadené usnesení vykonáno či jiný úkon proveden.

Co se týče odkladného účinku, ve srovnání s odvoláním se uplatní opačná konstrukce: námitky mají odkladný účinek, jen pokud je tak zákonem výslovně stanoveno nebo o tom z vážných rozhodne exekuční správní orgán. Odkladný účinek zákon přiznává námitkám proti usnesení o odložení, přerušení či zastavení exekuce, proti exekučnímu příkazu nařizujícím provedení exekuce vyklizením nebo v souvislosti s některými důvody pro zastavení exekuce.²¹⁸

Význam námitek jako efektivního opravného prostředku není nijak zásadní zejména s ohledem na to, že o nich rozhoduje sám exekuční správní orgán, nenastává tedy devolutivní účinek jako v případě odvolání. Navíc proti jeho rozhodnutí není přípustné odvolání.²¹⁹ V úvahu pak tedy přichází soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, nicméně dle judikatury přezkumu podléhá jen takové rozhodnutí o námitkách, jímž je zasahováno do hmotných práv a povinností účastníka řízení.²²⁰

²¹⁸ Viz ust. § 117 odst. 3 spr. řádu.

²¹⁹ Viz ust. § 117 odst. 4 spr. řádu.

²²⁰ Takovým zásahem je nepochybně rozhodnutí o námitce související s přímým vynucením uložené povinnosti ohledně asanace znečištěného území a podzemních vod, která je vzhledem ke své materiálové a finanční náročnosti citelným zásahem do majetkové ... situace povinného.“ Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 03. 2000, č.j. 30 Ca 212/99-17.

Závěr

Cílem diplomové práce byla analýza stávající právní úpravy opravných prostředků směřujících proti rozhodnutím, která dosud nenabyla právní moci, tedy odvolání, rozkladu, odporu proti příkazu a námitek ve správní exekuci. Vedle rozboru příslušných ustanovení za současného využití komentářů ke správnímu řádu a odborné literatury jsem se pokusila zapracovat relevantní judikaturu zejména Nejvyššího správního soudu. Dále jsem usilovala o vystižení nejcharakterističtější rysů jednotlivých opravných prostředků a v návaznosti na to jsem se snažila poukázat na jejich shodné či naopak rozdílné prvky.

Pokud jde o právní úpravu odvolacího řízení a v jeho rámci odvolání, tuto považuji celkově za zdařilou. To je dáno mimo jiné i jejím poměrně velkým rozsahem: jedná se o 39 odstavců ve 13 paragrafech, nadto se na úpravu odvolacího řízení vztahují i jiná ustanovení správního řádu. Kladně hodnotím i povahu odvolání jako univerzálního prostředku, přípustného obecně proti každému rozhodnutí, ledaže tuto možnost zákon vylučuje. S přijetím zákona č. 500/2004 Sb., nového správního řádu je spojeno zavedení některých nových institutů, resp. institutů odvolacímu řízení dosud neznámých. Pokud jde o zásadu zákazu reformatio in peius, tato dříve pro oblast správního řízení dovoditelná nebyla a její implantaci považuji za správné řešení z titulu práva na spravedlivý proces. Ve vztahu k rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí se nyní uplatňuje princip neúplné apelace a jeho věcná správnost je tedy přezkoumávána jen co do námitek odvolatele; s odvolacími námitkami dále souvisí zásada koncentrace, kdy v odvolacím řízení mohou být zohledněna jen ta nova, která odvolatel nemohl uplatnit dříve. Přijaté řešení v zásadě považuji za krok správným směrem, neboť i přes určité těžkosti s tím spojené je posílena procesní odpovědnost odvolatele a je zabraňováno (úmyslným) průtahům v řízení, což je nepochybně v souladu se zásadou rychlosti a procesní ekonomie.

Za deficit považuji nejasný vztah úpravy prohlašování nicotnosti rozhodnutí a odvolacího řízení, resp. nezodpovězenou otázku, zda lze prostřednictvím odvolání brojit proti aktu, který se jako rozhodnutí pouze jeví. Na jedné straně vyvstává potřeba posílení právní jistoty a ochrana dobré víry, která však na straně druhé koliduje s vlastní podstatou nicotnosti. Teoretické spory navíc přizívuje i nejasná a vzájemně se odporující judikatura. Dle mého názoru by bylo vhodné, ne-li nezbytné, postavit najisto vztah obou úprav, neboť tak zásadní věc, jako je ochrana před nicotnými rozhodnutími (tedy těmi, které vykazují tak zásadní a závažné vady, že v jejich důsledku je ani nelze za rozhodnutí považovat) by neměla být ponechána svému vlastnímu životu (tím spíše, že ani judikatura si zjevně příliš neví rady).

Jako poněkud nesystematické se mi jeví ust. § 90 odst. 1 spr. řádu, z jehož uspořádání (konkrétně ust. písm. b) a c) citovaného ustanovení) by se mohlo zdát, že je preferováno zrušení rozhodnutí a vrácení věci prvoinstančnímu správnímu orgánu před změnou rozhodnutí samotným odvolacím správním orgánem. Tak tomu však není, neboť jsou-li splněny podmínky a odvolací správní orgán má dostatek podkladů k tomu, aby vady napadeného rozhodnutí odstranil sám, měl by rozhodnutí změnit, nikoliv zrušit a vrátit k novému projednání. Takový výklad je podpořen zejména zásadou procesní ekonomie. S ohledem na uvedené mám za to, že by bylo vhodné upravit systematiku ust. § 90 odst. 1 spr. řádu tak, že pod písm. b) bude uvedeno ustanovení stávajícího písm. c) dotčeného paragrafu.

Za potíže způsobující považuji možnost odvolacího správního orgánu změnit rozhodnutí jen co do odůvodnění. Takový postup je v určitých ohledech přinejmenším proti smyslu ust. § 82 odst. 1 věty druhé spr. řádu, tedy že odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí není přípustné. Nadto přesvědčivé a s výrokovou částí provázané odůvodnění by dle mého mínění spíše nemělo obsahovat argumenty správního orgánu, který ve věci fakticky nerozhodoval.

Co se týče rozkladu, zde v praxi největší potíže činí problematický pátý odstavec § 152 spr. řádu. Jeho doslovným výkladem je totiž nutno dojít k absurdnímu závěru, že zamítnutí rozkladu je namístě i tehdy, je-li rozhodnutí sice shledáno jako nezákonné či věcně nesprávné, ale pro nesouhlas dotčených účastníků, kterým by mohla být způsobena újma, není možno rozhodnutí změnit či zrušit. Ponecháme-li stranou, zda takováto úprava byl opravdu úmyslem zákonodárce, nebo vznikla v důsledku chybného připodobnění řízení o rozkladu k autoremeduře, či došlo k jinému pochybení, nabízí se otázka, jak tento neudržitelný a závažný problém způsobující stav vyřešit. Vyjdeme-li z toho, že rozklad je jakousi variantou odvolání, a není přesvědčivě zdůvodněno, proč by se rozhodování o těchto opravných prostředcích mělo tak zásadně lišit, dle mého názoru by přicházelo v úvahu buďto úplné zrušení ust. § 152 odst. 5 spr. řádu s tím, že by se na základě ust. § 152 odst. 4 spr. řádu uplatnila ustanovení o odvolání, nebo uzpůsobení dotčeného ustanovení tak, aby v zásadě odpovídalo úpravě rozhodování o odvolání, a nedocházelo tak k nepochopitelným a nežádoucím důsledkům.

Pokud se jedná o právní úpravu odporu, tuto považuji bez větších výhrad za zdařilou implantaci modelu známého z jiných úprav, která naplňuje prvky práva na spravedlivý proces. Jedině by se snad dalo uvažovat o připuštění zpětvzetí odporu s odkazem na to, že by taková možnost mohla mít vliv na náklady řízení. Je však otázkou, nakolik by takové řešení odpovídalo podstatě odporu.

Námítky ve správní exekuci dle mého mínění nejsou nějak zásadně efektivním opravným prostředkem. Jsou přípustné pouze tam, kde nelze uplatnit odvolání – to by se dalo vnímat tak,

že směřují proti úkonům, které zřejmě nejsou tak zásadní, aby proti nim zákon připustil podat odvolání. Navíc v zásadě nemají odkladný účinek a rozhoduje o nich ten exekuční správní orgán, proti jehož usnesení nebo úkonu námitky směřují. De lege ferenda bych navrhovala rozšíření možnosti podat námitky i na osobu oprávněného, neboť za současného stavu je nedůvodně zasahováno do rovnosti účastníků exekučního řízení.

Seznam použitých zdrojů

Knižní zdroje

- ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006. 439 s.
- FRUMAROVÁ, KATEŘINA. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 328 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: všeobecná část*. 1. vydání. Praha: Melantrich, 1934. 454 s.
- HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012. 368 s.
- HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 449 s.
- KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006. 601 s.
- MIKULE, Vladimír. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In: VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005. 555 s.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk; Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 428 s.
- PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon – správní právo*. 1. vydání. Praha: Sagit, 2002. 683 s.
- NEDOROST, Libor. *Přezkum správních rozhodnutí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 148 s.
- NEDOROST, Libor, SOVÁK, Zdeněk. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. 220 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 428 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009. 463 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Dozorčí prostředky ve správním řízení: k institutu přezkumného řízení. In: VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005. 555 s.
- STAŠA, Josef. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In: VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005. 555 s.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s.

ŽÁČKOVÁ, Martina. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005. 555 s.

VOPÁLKA, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 400 s.

Odborné časopisy

BARTÍK, Václav, JANEČKOVÁ, Eva. Otázky aplikace ustanovení § 152 odst. 4 a 5 správního řádu. *Správní právo*, 2006, č. 8, s. 507-512.

Právní předpisy

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (publikovaná pod č. 209/1992 Sb., ve znění č. 243/1998 Sb.)

Zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 08. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02

Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 05. 2006, č.j. 1 Afs 147/2005-107

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 02. 2009, č.j. 1 As 112/2008-56

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č.j. 1 Afs 58/2009-541

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, č.j. 1 Afs 56/2004-114
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 05. 2011, č.j. 2 As 37/2011-81
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 05. 2010, č.j. 1 As 36/2010-44
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 03. 06. 2010, č.j. 2 As 10/2010-22
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 02. 2009, č.j. 2 As 25/2007-118
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 01. 2011, č.j. 2 As 99/2010-67
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 01. 2009, č.j. 1 As 96/2008-115
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07. 04. 2011, č.j. 5 As 7/2011-48
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 02. 2008, č.j. 2 As 56/2007-71
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 01. 2009, č.j. 5 As 55/2008-87
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 01. 2004, č.j. 6 A 11/2002-26
Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 03. 2000, č.j. 30 Ca 212/99-17

Internetové zdroje

ADAMEC, Martin. *Fenomén uměle vytvářené druhé instance v řízení o rozkladu* [online]. *pravni prostor.cz*, 08. 01. 2015. Dostupné na <http://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/fenomen-umele-vytvorene-druhe-instance-v-rizeni-o-rozkladu>.

MATES, Pavel. *Řízení o rozkladu* [online]. *pravni radce ihned.cz*, 23. 07. 2007. Dostupné na <http://pravni-radce.ihned.cz/c1-21660640-rizeni-o-rozkladu>.

Abstrakt

Cílem diplomové práce je analýza a zhodnocení stávající právní úpravy řádných opravných prostředků (tj. odvolání, rozkladu, námitek a odporu) jako jedné z možností nápravy vadných správních rozhodnutí.

Práce je rozčleněna do pěti kapitol. Úvodní kapitola se zabývá vadami správních rozhodnutí, vymezuje opravné prostředky proti dozorčím a zmiňuje další možnosti nápravy. Druhá kapitola je věnována odvolání a kromě jeho základní charakteristiky pojednává o podmínkách přípustnosti, náležitostech odvolání, zaměřuje se na rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí, podává výklad o odvolací lhůtě a účincích odvolání a nakonec popisuje postup odvolacího správního orgánu se zaměřením na rozhodnutí o odvolání. Třetí kapitola se zabývá rozkladem; kromě jeho základní charakteristiky pojednává o rozkladové komisi a o rozhodnutí o rozkladu. Čtvrtá kapitola se zabývá odporem proti příkazu a kapitola poslední je pak věnována námítkám ve správní exekuci.

Následuje závěr, v němž je zhodnocena stávající právní úprava řádných opravných prostředků ve správním řízení a v souvislosti s tím je upozorněno na některé nedostatky a problematické aspekty právní úpravy za současného předložení návrhů *de lege ferenda*.

Abstract

The aim of the thesis is to analyse and evaluate current legal regulation of proper remedies in administrative proceedings (i.e. appeal, remonstrance, objections and protest) as one of the possible way of remedy of defective administrative decisions.

The thesis is compartmentalized into five chapters. The opening chapter deals with the defects of administrative decisions, then it defines legal remedies and it mentions other ways of remedy. The second chapter is dedicated to an appeal and apart from its basic characteristics it deals with the conditions of premissibility, its essential elements, then it focuses on the scope of the review, it gives the interpretation about appellate time-limit and effects of an appeal and in the end describes the performance of an appellate administrative body focusing the decision about the appeal. The third chapter discusses the remonstrance; besides its essential characteristics it deals with the remonstrance commission and the decision about remonstrance. The fourth chapter is about protest against order and the last chapter is dedicated to objections in administrative execution.

Then the conclusion follows, where the current legal regulation of proper remedies is evaluated and in connection with that it points out some deficiencies and problematic aspects of the regulation while some proposals „de lege ferenda“ are submitted.

Seznam klíčových slov

správní řád, správní řízení, správní rozhodnutí, správní orgán, řádné opravné prostředky, právní moc, odvolání, rozklad, odpor proti příkazu, námitky ve správní exekuci

Key words

Code of Administrative Procedure, administrative proceedings, administrative decision, administrative body, proper remedies, legal effect, appeal, remonstrance, protest against order, objections in administrative execution