

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Odvolací řízení a rozhodnutí

Předkládá: Michal Šajánek

Vedoucí práce: JUDr. Petr Triner, MBA

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Odvolací řízení a rozhodnutí“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

Plzeň, 31. března 2018

.....

Michal Šajánek

## Poděkování

Rád bych tímto poděkoval JUDr. Petru Trinerovi, MBA za jeho cenné rady, připomínky a metodické vedení této práce.

# Obsah

Úvod.....	6
1. Právo na spravedlivý proces .....	9
2. Opravné prostředky ve správním řízení.....	11
2.1. Přezkoumání správních rozhodnutí.....	11
2.2. Opravné systémy .....	13
2.2.1. Obecně k opravným systémům.....	13
2.2.2. Apelační princip.....	13
2.2.3. Kasační princip .....	14
2.2.4. Revizní princip.....	14
2.3 Řádné opravné prostředky.....	14
2.3.1. Odvolání.....	15
2.3.2. Rozklad .....	16
2.3.3. Odpor .....	17
2.4. Mimořádné opravné prostředky .....	17
3. Historický vývoj správního odvolacího řízení a odvolání ve správním řízení .....	18
3.1. Odvolací řízení v Rakouském správním řízení od habsburské monarchie Československou právní úpravu (1848-1918).....	18
3.1.1. Úvod.....	18
3.1.2. Odvolání.....	18
3.1.3. Účinky odvolání.....	19
3.1.4. Odvolací lhůty.....	21
3.2. Odvolací řízení v Československém správním řízení 1918-1967.....	21
3.2.1. Odvolání dle vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n. ....	21
3.2.2. Odvolání dle nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních – správní řád.....	23
3.2.3. Odvolání dle nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení – správním řádem .....	24
3.3. Odvolací řízení ve správním řízení 1967- současnost.....	25
3.3.1. Odvolání dle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).....	25

4.	Odvolací řízení ve správním řízení .....	27
4.1.	Úvod.....	27
4.2.	Podmínky přípustnosti odvolání .....	27
4.3.	Náležitosti odvolání .....	28
4.4.	Lhůty pro podání odvolání .....	29
4.5.	Suspensivní účinek odvolání.....	31
4.6.	Devolutivní účinek odvolání .....	32
4.7.	Postup správního orgánu I. stupně po podání odvolání .....	33
4.8.	Postup správního orgánu II. stupně v řízení o odvolání.....	35
5.	Rozhodnutí v odvolacím správním řízení .....	37
5.1.	Rozhodnutí odvolacího správního orgánu a právní účinky rozhodnutí v odvolacím řízení .....	37
6.	Problematika blanketních odvolání .....	41
7.	Porovnání správního odvolacího řízení a daňového odvolacího řízení .....	43
7.1.	Stručné vymezení daňového řízení .....	43
7.2.	Odvolací daňové řízení x Odvolací správní řízení.....	43
8.	Závěr .....	46
9.	Resumé.....	48
10.	Seznam použité literatury .....	49
	Právní předpisy .....	49
	Judikatura.....	49
	Literatura.....	49
	Internetové zdroje .....	50

# Úvod

*„Vigilantibus iura scripta sunt - Právo přeje bdělým, necht' si každý střeží svá práva“.*

Jedná se o klasické římskoprávní pravidlo, dle něhož se mocenská ochrana poskytuje pouze těm subjektivním právům, jejichž držitelé o ně aktivně dbají a v případě porušení je vymáhají, protože zanedbávaná práva po čase buď zanikají, nebo se stávají nevymahatelnými. Tato klasická římskoprávní zásada vystihuje i stav v dnešní společnosti, kdy je nutné, aby si každý střežil svá subjektivní práva a nenechal se na nich krátit. Žijeme v demokratickém právním státě a ochrana práv občanů patří mezi základní principy, na jejichž dodržování stát dbá, nicméně je na každém z nás, aby si tato práva sám střežil a neumožňoval nikomu je narušovat. Důvodem, proč tuto zásadu zmiňuji, není jen to, že se jedná zásadu vystihující ochranu subjektivních práv, ale i proto, že se tato zásada vztahuje k problematice, které se v této práci budu věnovat.

Tématem mé bakalářské práce je „Odvolací řízení a rozhodnutí“. Na první pohled se může zdát, že se jedná o téma obecně známé pro někoho možná neatraktivní, na druhý podrobnější pohled je to však téma velmi zajímavé a stále aktuální. Dnes a denně dochází k mnoha řízením, ať už se jedná o řízení správní, daňová, trestněprávní či občanskoprávní a odvolání k nim neodmyslitelně patří. Ať už se tedy jedná o zásah do subjektivních práv v rovině veřejnoprávní či rovině soukromoprávní, slouží institut odvolání jako základní možná ochrana subjektivních práv a právě proto v něm shledávám velmi silný prostředek obrany proti zásahu do těchto práv. To byl také jeden z důvodů, proč jsem si právě toto téma pro svou práci zvolil. Abych téma převedl z obecné roviny a konkretizoval jej, zaměřím se na odvolací správní řízení.

Práce by se dala pomyslně rozdělit na tři části, kdy první část práce bude věnována obecnému vymezení důležitých pojmů, potřebných pro pochopení odvolacího řízení jako takového a samotného institutu odvolání. Ve druhé části práce vymezím stručně historický vývoj odvolacího řízení a odvolání od Habsburské monarchie až po současnou právní úpravu a ve třetí, tedy v poslední a nejdelší části práce se budu věnovat současnému vymezení odvolacího řízení a institutu odvolání v návaznosti na aktuální právní úpravu, tedy zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Vymezením toho,

o čem budou pojednávat konkrétní kapitoly, se budu věnovat v následujících odstavcích.

V první kapitole se zaměřím na vymezení základních procesních práv člověka podle Listiny základních práv a svobod České republiky a podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Toto vymezení považuji za důležité pro pochopení základů, ze kterých vzejde mimo jiné právě i právo odvolat se proti rozhodnutí správního orgánu.

Druhá kapitola je již rozšířenější, má více podkapitol, ve kterých se budu věnovat obecným pojmům, které považuji za důležité pro pochopení odvolacího řízení a odvolání samotného. Vymezím opravné systémy a to jak obecně tak i konkrétní typy opravných systému, dále pak řádné opravné prostředky a mimořádné opravné prostředky ve správním řízení. Kapitulu věnující se řádným opravným prostředkům rozvedu o konkrétní vymezení všech řádných opravných prostředků ve správním řízení, protože odvolání je jedním z nich a považuji za relevantní vymezit všechny řádné opravné prostředky.

Ve třetí kapitole, se pokusím stručně vymezit historický vývoj institutu odvolání a samotného odvolacího řízení s poukázáním na náležitosti podaného odvolání, lhůty určené k podání odvolání, na postup správních orgánů a vydávání rozhodnutí v rámci odvolacího řízení. Nejprve se budu věnovat odvolacímu správnímu řízení v letech 1848-1918, tedy od habsburské monarchie po československou právní úpravu, následovat bude kapitola věnující se Československému správnímu řízení v letech 1918-1967 a poslední podkapitolou této historické kapitoly bude správní odvolací řízení od roku 1967 až po současnost.

Po této kapitole se dostanu k samotnému jádru celé práce, kterým je vymezení současného správního odvolacího řízení a odvolání dle aktuálního platného správního řádu. Bude se jednat o nejobsáhlejší část práce, ve které zmíním vše ohledně odvolání, včetně problematiky s tím spojené a vztahující se judikatury, dále pak v návaznosti na správní řád vymezím postup jak prvostupňového správního orgánu, tak i orgánu druhostupňového, respektive odvolacího. Následovat bude kapitola s touto kapitolou úzce související a tou je kapitola pátá, která se bude věnovat rozhodnutí v odvolacím správním řízení a vymezení právních účinků tohoto rozhodnutí.

Šestá kapitola se bude zabývat problematikou blanketních neboli neúplných odvolání ve správním řízení. Tuto kapitolu jsem zakomponoval do své bakalářské práce

z důvodu toho, že ve správním odvolacím řízení se jedná o poměrně častý jev a vztahuje se k této problematice také zajímavá judikatura, kterou v této kapitole k tomuto zmíním.

V sedmé kapitole pak porovnáám daňové odvolací řízení a správní odvolací řízení. Toto porovnání jsem zvolil zejména z důvodu vzájemné podobnosti obou těchto odvolacích řízení, kdy se zaměřím na jejich porovnání v konkrétních fázích odvolacího řízení od podání odvolání až po rozhodnutí vydané odvolacím orgánem.

Hlavním cílem předkládané bakalářské práce je zpracovat obsahově ucelenou práci na téma odvolací řízení a rozhodnutí se zaměřením na správní odvolací řízení, zejména uvést, kdy má člověk možnost podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, náležitosti, které musí podané odvolání splňovat a postup správních orgánů po podání odvolání a jejich rozhodování o odvolání. Tyto pojmy má práce za cíl vysvětlit v návaznosti na správní řád a příslušnou judikaturu tak, aby byly pochopitelné, výstižné a dalo se v nich přehledně zorientovat. Jelikož se tato práce věnuje odvolacímu řízení a odvolání jako řádnému opravnému prostředku a je konkrétně zaměřena na správní odvolání, pak dalším cílem práce je vymezit všechny řádné opravné prostředky ve správním řízení. Zachytit stručně historický vývoj odvolacího řízení a odvolání, to je cílem třetí kapitoly věnující se tomuto tématu. V neposlední řadě si pak práce klade za cíl objasnit problematiku tzv. blanketních odvolání, jejichž výskyt je zejména ve správním řízení poměrně častý a porovnat daňové odvolací řízení se správním odvolacím řízením se zaměřením na podstatné náležitosti při podání odvolání, odlišnosti v samotném odvolacím řízení a následném rozhodnutí podle daňového a správního řádu.



# 1. Právo na spravedlivý proces

Je-li v této práci zmíněno odvolání, pak je třeba si uvědomit, že tento pojem vyplývá z konkrétního rozhodnutí orgánu veřejné moci. Základ tohoto práva bránit se proti takovému rozhodnutí vyplývá z Hlavy páté Listiny základních práv a svobod, kde je zaručeno právo každého, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech, domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu či ve stanovených případech u jiného orgánu.<sup>1</sup> Dalším stěžejním dokumentem zaručujícím právo na spravedlivý proces je Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ve které se v článku 6 uvádí, citují:

*„1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.*

*2. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.*

*3. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:*

*a. být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně*

---

<sup>1</sup> § 36 odst. 1,2 LZPS č. 2/1993 Sb.

*seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;*

*b. mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby;*

*c. obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;*

*d. vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;*

*e. mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví. “*

## 2. Opravné prostředky ve správním řízení

### 2.1. Přezkoumání správních rozhodnutí

Při posuzování a rozhodování správních věcí nelze vyloučit, že vydané rozhodnutí bude nesprávné a ne zřídka se stává, že příslušný správní orgán vydá rozhodnutí zatížené vadami, které se pak následně stávají předmětem podaného odvolání. Takto nesprávně vydané rozhodnutí může plynout jak ze špatné znalosti právní úpravy úředníka, tak ze složitosti právní úpravy upravující tyto vztahy. Právě složitost právních vztahů, jež jsou předmětem správního řízení, a složitost správního řízení samotného často vede k tomu, že se při vydání rozhodnutí správní orgán nevyhne skutkovým omylům, nedostatkům nebo procesním vadám. Z hlediska opravného řízení je pak důležité, zda tyto procesní vady měly vliv na rozhodnutí, v jejichž důsledku je správní rozhodnutí věcně nesprávné. Nicméně i v případě, že rozhodnutí správního orgánu není zatíženo žádnými procesními vadami, může účastník, a je to jeho subjektivní právo, považovat takové rozhodnutí za nesprávné a i v tomto případě má samozřejmě možnost proti rozhodnutí podat ve stanovené lhůtě odvolání a pokud účastník řízení splní podmínky pro podání odvolání, je povinností nadřízeného orgánu toto rozhodnutí přezkoumat. Právě proto bylo nutné, aby byl vybudován určitý systém kontrol a oprav, jenž by umožňoval přezkum jak nepravomocných tak i pravomocných rozhodnutí. Vedle tohoto vnitřního systému kontroly, který je realizován orgány veřejné správy byl v zájmu objektivit vybudován i systém vnějších soudních kontrol. Správní rozhodnutí tedy podléhá i soudnímu přezkumu a tento přezkum se realizuje prostřednictvím soudů ve správním soudnictví nebo prostřednictvím obecných soudů, jedná-li se o kontrolu nad rozhodováním správních orgánů ve věci soukromého práva<sup>2</sup>, dále pak prostřednictvím ústavní stížnosti nebo stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva.<sup>3</sup>

S opravným řízením pak zcela neodmyslitelně souvisí opravné prostředky. Ve správním řízení se těmito opravnými prostředky rozumí celá řada procesních institutů vytvářejících právní režim tzv. přezkoumatelnosti správních rozhodnutí. Možnost užití

---

<sup>2</sup> § 244 a násl. Zák. č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád

<sup>3</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, s. 236

těchto opravných prostředků je výsledkem zásady dvouinstančnosti ve správním řízení. Z toho plyne, že přezkoumávání rozhodnutí vydaného orgánem nižší instance přísluší, až na výjimky, orgánu instance vyšší, tedy druhostupňové. I přesto, že dvouinstanční zásada je ve správním řízení běžně uznávaná, nepovažuje jí judikatura za zásadu zcela základní.<sup>4</sup> Co se týká opravných prostředků, rozlišujeme, i přestože správní řád toto pojmové označení umožňující takové rozlišení opravných prostředků neuznává, dva druhy opravných prostředků, a to řádné a mimořádné. Přestože toto rozdělení není výslovně ve správním řádu vymezeno, lze zmínku o řádných opravných prostředcích nalézt například v ustanovení § 68 zák. č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, kde v odstavci a) podmiňuje podání žaloby vyčerpáním „řádých opravných prostředků“, připouští-li je zákon. Toto rozdělení plyne z právní moci vydaného rozhodnutí. Jedná-li se tedy o přezkoumání rozhodnutí, které ještě nenabýlo právní moci, pak se jedná o podání opravného prostředku řádného, v opačném případě, tedy pokud rozhodnutí vydané správním orgánem již nabýlo právní moci, se jedná o opravný prostředek mimořádný.<sup>5</sup>

Opravné řízení je relativně samostatnou součástí správního řízení a spočívá v přezkoumávání správních rozhodnutí vydaných v řízení nalézacím z hlediska jejich zákonnosti, důvodnosti a správnosti postupu, který rozhodnutí předcházeli. Účelem je náprava konkrétních správních rozhodnutí v zájmu účastníků řízení. Ne vždy je ale rozhodnutí vydané v rozporu s právním předpisem důvodem k jeho zrušení, zde lze odkázat na ustanovení § 94 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád<sup>6</sup>, dále jen SpŘ. Opravné řízení vyjadřuje i základní cíl správního řízení, kterým je zjištění stavu věci tak, aby správní orgán mohl správně aplikovat příslušné právní normy s tím, že ve všech případech je nutné, aby správní orgán dodržel procesní zásady, jež jsou garantovány jak Listinou základních práv a svobod, tak Evropskou úmluvou o lidských právech.

Opravné řízení pak lze zahájit dvěma způsoby. Může k tomu dojít buď na žádost účastníka řízení v podobě odvolání, rozkladu, obnovy řízení nebo přezkumu rozhodnutí

---

<sup>4</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2005, č.j. NSS 2 As 47/2004

<sup>5</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6, 263

<sup>6</sup> „Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném poměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“

soudem, nebo lze opravné řízení zahájit „*ex offio*“ tedy z moci úřední či z úřední povinnosti, a to v podobě obnovy řízení anebo přezkumného řízení.<sup>7</sup>

## **2.2. Opravné systémy**

### **2.2.1. Obecně k opravným systémům**

Pro pochopení užití a hodnocení opravných prostředků v opravném řízení je důležité zmínit druhy opravných systémů, podle nichž se posuzují předchozí rozhodnutí správních orgánů z různých hledisek.

Opravné prostředky jsou založeny na obecných principech, kdy je rozhodující rozsah přezkumné činnosti správního orgánu nebo soudu, tedy zda je oprávněn přezkoumávat skutkovou i právní stránku věci a rozsah práv a povinností účastníka řízení konkrétně například, zda je oprávněn navrhopat nové skutečnosti a důkazy či jaké jsou stanoveny podmínky přípustnosti. Z tohoto hlediska rozlišuje právní teorie princip apelační, kasační a revizní. Zpravidla se však nevyskytují v čisté formě, jak je teorie definuje, ale s prvky vyskytujícími se i u systémů ostatních. V rámci jednotlivých opravných prostředků pak dochází ke kombinaci těchto principů.<sup>8</sup>

### **2.2.2. Apelační princip**

Apelační princip, respektive princip odvolací umožňuje přezkoumání rozhodnutí po stránce skutkové i po stránce právní. Účastník řízení se může domáhat přezkoumání rozhodnutí z důvodů skutkových i právních vad. Odvolací správní orgán věc znovu projedná a rozhodne na základě skutkového stavu tak, že může napadené rozhodnutí změnit, zrušit nebo potvrdit. V rámci tohoto systému lze ještě rozlišovat systém úplné apelace a systém apelace neúplné. Při využití systému úplné apelace může účastník řízení navrhopat nové skutečnosti a důkazy. Při systému neúplné apelace nemá účastník právo uvádět nové skutečnosti a důkazy. Správní orgán druhého stupně je oprávněn projednat a rozhodnout věc na základě skutkového stavu, který zjistí. Tento princip

---

<sup>7</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, s. 237

<sup>8</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, s.238

se modifikovaný uplatňuje u odvolání a přezkoumání rozhodnutí v rámci správního soudnictví.<sup>9</sup>

### **2.2.3. Kasační princip**

Kasační princip umožňuje přezkum napadeného rozhodnutí pouze po stránce právní, nikoli po stránce skutkové. Nové skutečnosti nebo důkazy nemůže účastník uplatnit. Správní orgán vyššího stupně přezkoumává, zda v řízení nedošlo k porušení hmotného nebo procesního práva. Skutkovým základem pro rozhodnutí správního orgánu se mohou stát pouze skutečnosti a důkazy, které byly uplatněny před správním orgánem, který vydal napadené rozhodnutí. Správní orgán rozhoduje tak, že rozhodnutí potvrdí nebo zruší. Nemůže však sám o věci rozhodnout. Tento princip se modifikovaný uplatňuje v přezkumném řízení.<sup>10</sup>

### **2.2.4. Revizní princip**

Revizní princip umožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí jen po stránce právní. Správní orgán může napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc nižší instanci k dalšímu řízení a k novému rozhodnutí nebo vydá sám nové rozhodnutí. Správní orgán vyššího stupně tak postupuje pouze za předpokladu, že správní orgán nižšího stupně správně zjistil skutkový stav, ale nesprávně ho posoudil po právní stránce. Správní orgán vyššího stupně pak vychází ze skutkového stavu zjištěného správním orgánem nižšího stupně. Částečně se revizní postup uplatňuje u odvolání.<sup>11</sup>

## **2.3 Řádné opravné prostředky**

Pro užití řádného opravného prostředku je podmínkou nepravomocné rozhodnutí správního orgánu. Použití těchto opravných prostředků je tedy možné, dokud předmětné správní rozhodnutí nenabylo právní moci. V případě, že takto vydané rozhodnutí právní moci již nabylo, není možné proti němu úspěšně uplatnit řádný opravný prostředek. Dalším znakem, který charakterizuje řádný opravný prostředek je, že tam, kde jeho uplatnění přichází v úvahu a za předpokladu, že byl uplatněn včas, je na přezkoumání

---

<sup>9</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, s.238

<sup>10</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, s.239

<sup>11</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, s.238

napadených správních rozhodnutí řádným opravným prostředkem právní nárok. Pak je povinností příslušných orgánů takto napadená rozhodnutí přezkoumat.<sup>12</sup>

Řádnými opravnými prostředky ve smyslu správního řádu jsou odvolání a rozklad. Mezi řádné opravné prostředky ale také patří odpor, který je specifickým případem řádného opravného prostředku, jehož podání přichází v úvahu v případě vydání tzv. příkazu, a který ve vztahu k tomuto aktu plní funkci obdobnou jako plní odvolání ve vztahu ke správnímu rozhodnutí.<sup>13</sup>

### 2.3.1. Odvolání

Jak vyplývá z výše uvedeného, je třeba vzniku určitého konkrétního řízení, ve kterém dojde k rozhodnutí, proti kterému je následně podán opravný prostředek. Odvolání, ať už se tedy týká řízení správního, občanského soudního řízení, trestního řízení či daňového řízení je vždy řádným opravným prostředkem, kdy po vydání rozhodnutí některého z výše uvedených orgánů je napadeno povinným subjektem. Odvolací řízení pak probíhá v tzv. režimu apelace, kdy odvolací soud nebo správní úřad přezkoumává nejen správnost původního rozhodnutí po právní stránce, nýbrž i po stránce skutkové a svým rozhodnutím následně původní rozhodnutí podřízeného orgánu změní, potvrdí nebo zruší. Co se týká režimu apelace, rozlišujeme dva typy, a to buď režim úplné apelace, kdy orgán rozhodující v odvolacím řízení může přihlížet k novým skutečnostem a důkazům a režim neúplné apelace, tedy opak úplné, kdy tento orgán k novým skutečnostem a důkazům nepřihlíží. Odvolání v obecné rovině má v každém řízení stejnou povahu, nicméně existují v jednotlivých řízeních odlišnosti, které jsou upraveny jednotlivými konkrétními zákony vztahujícími se k daným řízením. Existují obligatorní náležitosti, které musí odvolání obsahovat a splňovat a to bez ohledu na to, zda se jedná o odvolání ve správním řízení či v řízení trestním. Zejména se jedná o lhůty. Tento prvek lze považovat za zcela klíčový, neboť promarnění této stanovené lhůty má za následek nemožnost se proti rozhodnutí bránit. Dalšími důležitými formálními náležitostmi jsou pak identifikace odvolatele a identifikace rozhodnutí, proti kterému je odvolání podáváno. Odvolání se podává u orgánu, který rozhodnutí vydal a tento orgán postoupí podané odvolání nadřízenému orgánu

---

<sup>12</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6, s. 263

<sup>13</sup> KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4, s. 310

k projednání. V oblasti správního práva je pak předpokladem pro použití opravného prostředku, konkrétně odvolání, vznik správního řízení, ze kterého vzejde určité rozhodnutí správního orgánu, se kterým povinný subjekt nesouhlasí. Pokud je zmíněn institut odvolání, je nutné si uvědomit, že odvolání je základním prostředkem obrany proti rozhodnutí vydaném správním úřadem či soudem. Ve správním řízení lze odvoláním jako řádným opravným prostředkem napadnout nepravomocné rozhodnutí správního úřadu. Má-li tedy subjekt, proti kterému bylo vydáno rozhodnutí ze strany správního úřadu nebo soudu pochybnosti o správnosti takového rozhodnutí, má možnost využít svého práva a to v podobě využití řádného opravného prostředku, tedy odvolání.

### 2.3.2. Rozklad

Mezi řádné opravné prostředky patří také rozklad, o němž pojednává část třetí Hlava VII „Zvláštní ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí“ v ustanovení § 152 správního řádu. Rozklad není uveden v části druhé správního řádu společně s ostatními opravnými a dozorčími prostředky, ale je uveden v části třetí z důvodu menší četnosti svého výskytu a uplatnění jen v určitých případech.<sup>14</sup>

Rozklad je tedy specifický řádný opravný prostředek, který lze podat v taxativně uvedených případech, kdy bylo vydané rozhodnutí v nalézacím řízení. Rozklad lze podat proti rozhodnutí, které v prvním stupni vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. O rozkladu je pak dle ustanovení § 152 odst. 2 SpŘ oprávněn rozhodnout ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, přičemž toto oprávnění nelze přenést na jinou osobu podzákonnou normou ani interním organizačním aktem.<sup>15</sup>

V porovnání s odvoláním má rozklad některé společné znaky a některé znaky odlišné. Společná je lhůta pro podání rozkladu, která je stejně jako u odvolání 15 dnů. Včasné podaný rozklad má suspenzivní účinek<sup>16</sup> a proti rozhodnutí o rozkladu se nelze dále odvolat. Odlišnost od odvolání spočívá v tom, že pro faktickou neexistenci vyššího

---

<sup>14</sup> JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4, s.730

<sup>15</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, s. 253

<sup>16</sup> Znamená, že včas podaným odvoláním se odkládá právní moc a vykonatelnost napadeného rozhodnutí. Ve výjimečných případech může soud nebo správní úřad, který napadené rozhodnutí vydal, odkladný účinek odvolání vyloučit



instančně nadřízeného orgánu státní správy nemůže být projednáván dvouinstanční a je zde tedy absence účinku devolutivního<sup>17</sup>.

### 2.3.3. Odpor

Odpor je typ řádného opravného prostředku, který se ve správním řízení podává proti příkazu vydaném správním orgánem. Právní úprava odpor zmiňuje ve třetím odstavci ustanovení § 150, který se týká příkazu, citují: „ *Proti příkazu může ten, jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje; to neplatí, byl-li podán nepřipustný nebo opožděný odpor. Správní orgán vyrozumí podatele o podání nepřipustného odporu. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není přípustné. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.*“

## 2.4. Mimořádné opravné prostředky

Mimořádné opravné prostředky jsou oproti řádným opravným prostředkům takové opravné prostředky, jejichž uplatnění přichází v úvahu zásadně proti správním rozhodnutím již pravomocným, tedy prakticky proti takovým správním rozhodnutím, která již nelze napadnout řádnými opravnými prostředky. Při posuzování uplatnění mimořádných opravných prostředků ve správním řízení není přítom zpravidla rozhodující, zda proti předmětnému rozhodnutí byl či nebyl uplatněn v úvahu přicházející řádný opravný prostředek. Zásadní výjimkou v tomto směru je přezkoumání pravomocných správních rozhodnutí soudem, což je specifický typ mimořádného opravného prostředku, jemuž přezkoumání správního rozhodnutí v opravném řízení provedeném na základě uplatněných opravných prostředků předcházet musí. „Mimořádnost“ těchto až po právní moci správních rozhodnutí uplatnitelných a uplatňovaných opravných prostředků spočívá mimo jiné v tom, že ne vždy je jejich uplatnění nárokové, což souvisí s tím, že eventuální změna či zrušení takto napadeného správního rozhodnutí vždy zákonitě znamená mimořádný zásah do právně existujícího

---

<sup>17</sup> Způsobuje, že o odvolání zásadně rozhoduje soud nebo správní úřad nadřízený soudu nebo úřadu, který rozhodnutí vydal. Výjimkou je případ tzv. autoremedury, která umožňuje za určitých okolností soudu nebo správnímu úřadu odvolání v plném rozsahu vyhovět a vlastní rozhodnutí tak opravit

stavu.<sup>18</sup> Mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení v případech, kdy je zahájena na návrh účastníka řízení. Prostředky dozoru jsou obnova řízení zahajovaná z moci úřední a přezkumné řízení.<sup>19</sup>

### **3. Historický vývoj správního odvolacího řízení a odvolání ve správním řízení**

#### **3.1. Odvolací řízení v Rakouském správním řízení od habsburské monarchie po Československou právní úpravu (1848-1918)**

##### **3.1.1. Úvod**

*„Nastalo-li porušení právního pořádku tím způsobem, že bylo někomu protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právích ublíženo, vyhledává se napravení věci pomocí tak zvaných právních prostředků.“<sup>20</sup>*

##### **3.1.2. Odvolání**

*„Odvolání jest povahou svou všeobecný, řádný prostředek právní, jímž směřuje se proti nějakému rozhodnutí oprávněné stolice, a má za předmět svůj*

*a) všeobecné zkoumání zákonnosti dotčeného nálezu neb rozhodnutí, a*

*b) mimo to, pokud třeba, znění tohoto rozhodnutí co do věci samé.*

*Povinnost každé stolice odvolací jest tedy totožna s povinností každého soudce appellačního: zkoumati příběh skutečný; zkoumati, zdali náležitého zákona užito bylo tj.*

---

<sup>18</sup> § 94 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád

<sup>19</sup> KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. Správní řád. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4, s. 310-311

<sup>20</sup> *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, s. 115

*zdali příběh skutečný náležitě subsumován byl pod zákon, a konečně zkoumati, zdali nepřihodily se závažné vady v průběhu řízení.*<sup>21</sup>

Odvolání tedy v rakouském správním řízení mělo podstatu jako odvolání dnešní a vyznačovalo se pak tím, že se jednalo o právní prostředek, jehož prostřednictvím se směřovalo proti konkrétnímu rozhodnutí vydané oprávněným úřadem za účelem zkoumání zákonnosti dotčeného rozhodnutí, a aby v případě pochybení původního orgánu bylo vydáno rozhodnutí nové a tím zjednána náprava původního rozhodnutí.

Právo podat odvolání příslušelo zpravidla každému účastníkovi řízení, který se cítil být rozhodnutím či opatřením vydaným příslušným úřadem zkrácen nebo poškozen na svých právech. Ve správním řízení nebyla přípustná tzv. Populární žaloba<sup>22</sup>, avšak každý účastník měl z důvodu porušení veřejných zájmů možnost podat odvolání, pokud byly zároveň porušeny i jeho soukromé zájmy a práva.

Problémem bylo, že v dobových právních předpisech se nerozlišovalo odvolání od dalšího opravného prostředku, kterým byla stížnost neboli rekurs a tyto termíny pak byly libovolně zaměňovány, kdy docházelo k tomu, že například v konkrétním ustanovení právního předpisu se hovořilo o možnosti podat stížnost nebo rekurs a zároveň odkazovalo na jiné ustanovení, v němž už bylo ale zmíněno pouze odvolání.<sup>23</sup>

### **3.1.3. Účinky odvolání**

Odvolání jako opravný prostředek mělo účinek devolutivní i suspenzivní. Devolutivním účinkem, tedy to, ke kterému úřadu se rozhodnutí o opravném prostředku přesouvá, vyplývalo z organizace veřejné správy, která byla založena na dvoukolejnosti, tedy byla založena na existenci správy zeměpanské a správy místní. Základem bylo, že vyšší instance měla vždy nejdříve zkoumat, zda rozhodnutí, které bylo opravným prostředkem napadené, nemá být zrušeno pro zmatečnost, především jestliže rozhodnutí vydal nepřislušný úřad nebo pokud bylo řízení zatíženo takovými

---

<sup>21</sup>ČÍŽEK, Karel. cit. 285 str. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindřicha Mercyho sklad, 1888

<sup>22</sup> Actio popularis, žaloba, kterou může ve veřejném zájmu k soudu podat každý.

<sup>23</sup> *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, s. 116 - 117

vadami, pro které nebylo možné vydat správné rozhodnutí. Jistým úskalím nicméně bylo to, že konkrétní vady, které je nutné považovat za tolik závažné, že je v souvislosti s nimi nutné považovat rozhodnutí za zmatečné a takové rozhodnutí zrušit, žádný předpis neuváděl a nebyly nikde tedy konkrétně vyjmenovány. Jistou náповědou pro to, které vady považovat za natolik závažné, byla rozhodnutí soudního dvora správního. Vyšší instance pak tedy rozhodovala ve věci samé jen v případě, že předchozí řízení a rozhodnutí vzešlé z takového řízení nebylo zmatečné nebo pokud vada rozhodnutí nebo vada řízení jemu předcházejícího zatěžovala ve stejné míře příznivé i nepříznivé vyřízení věci.<sup>24</sup>

Odvolání patřilo mezi ty opravné prostředky, které měly také účinek suspenzivní. Tento účinek byl spojen se splněním konkrétních požadavků tak, aby na něj mohl být brán ohled. Těmito požadavky bylo, že odvolání bylo podáno včas a osobou k tomu oprávněnou. Pak bylo možné odložit právní moc a vykonatelnost daného rozhodnutí, proti kterému odvolání směřovalo. Nicméně pro účely odkladu se rozlišovalo mezi záležitostmi stran a záležitostmi ve veřejném zájmu. Pokud se totiž jednalo o záležitosti ve veřejném zájmu, kdy se někomu něco přičklo nebo odřeklo či se udělilo oprávnění nebo uložila povinnost, odvolání zpravidla suspenzivní účinek nemělo. Jednalo-li se tedy o záležitosti týkající se veřejného zájmu, mohl být odkladný účinek povolen pouze, pokud to povaha věci připouštěla a pokud by straně neodkladný výkon rozhodnutí nebo opatření způsobil nenahraditelnou a nevratnou škodu. Na druhé straně v záležitostech stran odvolání odkladný účinek zpravidla mělo. Odkladný účinek nebyl přípustný pouze v případech, kdy hrozilo nebezpečí z prodlení a v napadeném rozhodnutí na tuto skutečnost bylo upozorněno, v takovém případě mohl být výkon proveden bezodkladně, a to ještě před konečným vyřízením věci.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, s. 119

<sup>25</sup> *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, s. 120

### 3.1.4. Odvolací lhůty

Lhůty pro podání odvolání opravného prostředku byly zpravidla prekluzivní. Ústřední instrukce stanovila pro podání stížnosti proti rozhodnutí okresního úřadu lhůtu čtrnáctidenní. Proti rozhodnutí zemské vlády jako druhé instance byla stížnostní lhůta stanovena ministerským nařízením na 60 dnů a později zkrácena na čtyři týdny. Zvláštními předpisy však mohly být stanoveny také zvláštní lhůty. Kratší lhůta byla stanovena například pro podání opravného prostředku ve správním trestním řízení, a to tak, že odvolání proti trestnímu nálezu je třeba ohlásit do 24 hodin a do dalších tří týdnů je třeba jej provést. Den, který byl rekurs neboli odvolání podáno na poštu, má se počítat tak, jak by toho dne byl rekurs podán přímo na úřadě. Den „*poštovního běhu*“ se do lhůty nezapočítával.<sup>26</sup>

Případnul-li poslední den lhůty na neděli nebo na obecný den sváteční, skončila lhůta teprve nejbližší následující všední den. Jinak tomu bylo ve správním řízení trestním, ve kterém se neděle a svátky do odvolací lhůty počítaly na rozdíl od „*obyčejného správního řízení*“.

## 3.2. Odvolací řízení v Československém správním řízení 1918-1967

### 3.2.1. Odvolání dle vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n.

Správní řízení, k němuž se odvolání váže, upravovalo vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení) – správní řád a odvolání bylo zmíněno v hlavě páté správního řádu. V Hlavě V. tedy tehdejší správní řád upravoval opravné řízení a s ním související jednotlivé typy opravných prostředků, kterými bylo možné napadnout rozhodnutí správního úřadu. Správní řád rozeznával opravné prostředky řádné, kam odvolání spadalo a opravné prostředky mimořádné.

---

<sup>26</sup> *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, s. 120-121

Důležitostí u odvolání bylo výslovné stanovení toho, že strany mohou proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon výslovně nestanovil jinak. Odvolání většinou směřovalo proti závěrečným rozhodnutím a stejně jako dnes správní řád uplatňoval zásadu dvouinstančnosti, a proto nebylo možné se dále odvolat proti rozhodnutí úřadů druhé instance, a také v případě, že se strany po doručení nebo vyhlášení rozhodnutí písemně nebo ústně do protokolu odvolání vzdaly. Pokud odvolání bylo přípustné a jedna ze stran využila své možnosti se odvolat, pak došlo k samotnému podání odvolání, které se podávalo vždy u správního úřadu, který napadené rozhodnutí vydal, přičemž odvolání směřovalo ke správnímu úřadu druhého stupně. Náležitosti formy nebo obsahu správní řád neupravoval přímo pro odvolání, nicméně se uplatňovaly obecné podmínky náležitostí podání, jež správní řád upravoval. Co se obsahu týkalo, pak z odvolání muselo být patrné, že strana projevila věcnou nespokojenost s obsahem aktu, nesouhlas se skutkovou podstatou nebo její subsumpcí, nebo projevila vůli, aby o věci rozhodla instančně vyšší stolice.

Důležitou podmínkou byla včasnost podaného odvolání, která spočívala v tom, že odvolání bylo podáno ve stanovené odvolací lhůtě, protože jedině takové odvolání mělo odkladný účinek. Tato lhůta činila patnáct dnů a počínala běžet dnem vydání rozhodnutí, přičemž tato lhůta byla považována za zachovanou, pokud bylo odvolání alespoň podáno na poštu k poštovní přepravě k úřadu, k němuž mělo být podáno. Včasné a řádně podané odvolání mělo suspenzivní i devolutivní účinek, přičemž suspenzivní účinek mohl být rozhodnutím správního úřadu vyloučen tehdy, byl-li okamžitý výkon rozhodnutí odůvodněn nebezpečím z prodlení v zájmu strany nebo naléhavým veřejným zájmem. Pokud došlo k situaci, že odvolání bylo podáno opožděně nebo bylo-li nepřípustné, bylo odmítnuto tím správním úřadem, u kterého mělo být podáno. I tehdy se uplatňoval jeden z prvků, který se používá dodnes a tím je zásada *reformatio in peius*.<sup>27</sup> Rozhodování o odvolání probíhalo zpravidla na základě skutkové podstaty tak, jak byla zjištěna v řízení před úřadem první instance, nicméně výjimečně mohlo být zjištění v odvolacím řízení doplněno o nové skutečnosti, které byly uvedeny v odvolání, nebo pokud byly navrženy nové důkazy. Odvolací orgán pak měl možnost rozhodnout o odvolání způsobem reformačním nebo způsobem kasačním. Způsob reformační spočíval v tom, že odvolací orgán byl oprávněn nahradit výrok i odůvodnění původního rozhodnutí vydaného nižším správním orgánem svým výrokem

---

<sup>27</sup> Podle této zásady nemůže být napadené rozhodnutí změněno v neprospěch odvolatele

nebo odůvodněním a podle toho původní rozhodnutí změnit nebo doplnit, musel přitom dbát na zásadu *reformatio in peius*. Kasačně pak postupoval odvolací orgán, pokud byl zjištěný skutkový stav věci nedostatečný a bylo nutné provést nebo zopakovat ústní jednání. V takovém případě odvolací orgán zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc k novému projednání zpět správnímu orgánu prvního stupně.<sup>28</sup>

### **3.2.2. Odvolání dle nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních – správní řád**

Z principu povahy rozhodnutí nebylo možné zabránit tomu, aby nebylo vydáno vadné rozhodnutí, a proto byl i v tomto správním řádu kladen důraz na opravné prostředky, ať už řádné v podobě odvolání nebo mimořádné v podobě přezkumu rozhodnutí mimo odvolání a řízení o protestu prokurátora.

Každý z účastníků řízení byl oprávněn podat proti správnímu rozhodnutí odvolání. Toto mohl účastník řízení učinit ve lhůtě patnácti dnů ode dne oznámení rozhodnutí u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Pokud takové jednání ve stanovené lhůtě účastník učinil a odvolání bylo přípustné, pak rozhodnutí nenabývalo právní moci a muselo být přezkoumáno<sup>29</sup>. Devolutivní účinek odvolání spočíval v tom, že o odvolání rozhodoval správní orgán nadřízený orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Výjimkou v tomto případě bylo využití institutu *autoremedury*<sup>30</sup>, kterou zná i dnešní správní řád, ale pouze za podmínky, že orgán, který napadené rozhodnutí vydal, může vyhovět odvolání pouze za podmínky, že se napadené rozhodnutí netýká jiného. Pokud o odvolání nerozhodl sám správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, pak celý spis neprodleně, nejpozději do tří týdnů od obdržení odvolání, předal odvolacímu orgánu včetně svého stanoviska s odůvodněním a s vyjádřením účastníků řízení. Pokud to odvolací správní orgán shledal nutným, pak mohl vrátit věc orgánu prvního stupně k doplnění, anebo mohl z důvodu účelnosti doplnit důkazy sám. Odvolací orgán přitom nebyl vázán návrhy účastníků a byl povinen přezkoumat správnost celého napadeného

---

<sup>28</sup> *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, s. 270-272

<sup>29</sup> Suspenzivní účinek odvolání

<sup>30</sup> § 87 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád: Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.

rozhodnutí, které mohl v rámci svých kompetencí změnit nebo doplnit, a zejména musel dbát na odstranění všech vad řízení provedeného v prvním stupni, které by mohly mít vliv na správnost rozhodnutí. Odvolací správní orgán mohl také napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání, přičemž správní orgán prvního stupně byl vázán stanoviskem, které vydal odvolací orgán. Zároveň zákon vylučoval možnost podat odvolání proti rozhodnutí ústředního úřadu a proti rozhodnutí o odvolání vydaném odvolacím orgánem.<sup>31</sup>

### **3.2.3. Odvolání dle nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení – správním řádem**

Účastník řízení se mohl odvolat proti každému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které považoval za nesprávné. Zákon přímo taxativně stanovil, kdy je odvolání nepřipustné. Správní řád nepřipouštěl odvolání, pokud osoba, která odvolání podala není účastníkem řízení, účastník řízení se odvolání vzdal, proti rozhodnutím, kterým se vylučuje odkladný účinek odvolání, proti rozhodnutím o odvolání, které vydal odvolací orgán, proti rozhodnutí, kterým plenární zasedání národního výboru nebo rada okresního výboru anebo krajského národního výboru zrušily anebo změnilly rozhodnutí mimo odvolací řízení, proti jednotlivým exekučním výkonům a opatřením a proti rozhodnutím ústředního orgánu.

Právní ochrana účastníka řízení byla nicméně zachována i v případě, že nebylo možné se odvolat a spočívala v povinnosti správního orgánu přezkoumat nepřipustné odvolání jako podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Odvolání se podávalo ve lhůtě patnácti dnů ode dne doručení rozhodnutí a k jejímu zachování stačilo, pokud bylo odvolání předáno k poštovní přepravě. Včasné a řádně podané odvolání mělo odkladný účinek, který mohl být jen ve výjimečných případech vyloučen.

Lhůta, ve které mělo být o odvolání rozhodnuto, byla stanovena na třicet dnů. Odvolání mělo suspenzivní i devolutivní účinek. Nově byla uplatněna horizontální linie podřízenosti orgánů národních výborů. O správní věci tedy rozhodoval tentýž národní

---

<sup>31</sup> *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, s. 290



výbor v obou stupních řízení. O odvolání tedy vždy rozhodoval orgán daného výboru nadřízený orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Například o odvolání proti rozhodnutí odboru národního výboru rozhodovala komise téhož národního výboru. Výjimka byla opět pouze v podobě autoremedury. Pokud správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal nerozhodl ve věci sám, pak věc postoupil odvolacímu orgánu národního výboru vyššího stupně a ten, pokud posoudil odvolání jako přípustné, napadené rozhodnutí zrušil nebo změnil. Odvolací orgán přitom nebyl vázán návrhem odvolatele nebo jiného účastníka řízení a podle zásady materiální pravdy byl povinen zjistit úplný a skutečný stav věci. Protože řízení tvořilo jednotný celek, účastníci v něm mohli uvádět i nové okolnosti a rozhodovací orgán mohl sám na základě svého posouzení řízení doplnit. Pokud bylo rozhodnutí změněno, mohlo tak být učiněno i v neprospěch odvolatele. Odvolací orgán mohl také napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí orgánu prvního stupně. V takovém případě vydával odvolací orgán stanovisko s právním názorem, kterým byl orgán prvního stupně, který vydával nové rozhodnutí, vázán.<sup>32</sup>

### **3.3. Odvolací řízení ve správním řízení 1967- současnost**

#### **3.3.1. Odvolání dle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)**

I v tomto správním řádu bylo odvolání základním řádným opravným prostředkem proti správním rozhodnutím. Vymezení toho, kdy bylo možno odvolání podat bylo obsáhlé, a proto správní řád používal zásadu, že odvolání je možno podat vždy, pokud správní řád či jiný zákon nestanoví jinak. Dále správní řád výslovně uváděl některé požadavky pro podání odvolání zejména, že se odvolání podává u orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, lze jej podat ve lhůtě patnácti dnů ode dne oznámení rozhodnutí nebo nejpozději do 3 měsíců od oznámení rozhodnutí.<sup>33</sup> Odvolání nebylo možné podat v případě, že se účastník tohoto práva vzdal písemně či ústně

---

<sup>32</sup> *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, s. 302

<sup>33</sup> § 54 odst. 3 zák. č. 71/1967 Sb., Pokud účastník řízení v důsledku nesprávného poučení nebo proto, že nebyl poučen vůbec, podal opravný prostředek po lhůtě, má se za to, že jej podal včas, jestliže tak učinil nejpozději do tří měsíců ode dne oznámení rozhodnutí.

do protokolu. Nepřípustné bylo se znovu odvolat v případě, že účastník vzal své odvolání zpět.

Odvolání mělo suspenzivní i devolutivní účinek, ale v obou případech správní řád připouštěl výjimky. Odkladný účinek mohl být vyloučen v případě, že tak stanovil zvláštní zákon, ale i v případě, že tak rozhodl správní orgán, jestliže to vyžadoval naléhavý obecný zájem nebo bylo-li nebezpečí, že odkladem výkonu rozhodnutí utrpí účastník řízení nebo někdo jiný nenahraditelnou újmu. Výjimku u devolutivního účinku odvolání pak tvořil institut autoromedury, kdy o odvolání mohl sám rozhodnout správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal. Takto mohl správní orgán však postupovat pouze v případě, že vyhověl odvolání v plném rozsahu a nebyla-li tím dotčena práva ostatních účastníků řízení. Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal a odvolání nevyhověl v autoremeduře měl povinnost předat spis orgánu druhého stupně ve lhůtě 30 dnů od podání odvolání.

Přezkum rozhodnutí v odvolacím řízení byl založen na revizním principu a docházelo tedy k přezkoumání rozhodnutí v celém rozsahu. Odvolací orgán měl přitom možnost napadené rozhodnutí změnit nebo zrušit, a nebo rozhodnutí zrušit a vrátit věc správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání, přičemž v odůvodnění svého rozhodnutí měl odvolací orgán vyslovit právní názor, kterým byl prvoinstanční orgán vázán.

Opožděné nebo nepřípustné odvolání bylo zamítnuto a proti tomuto již nebylo možné se dále odvolat. Výjimku tvořila pouze rozhodnutí v autoremeduře, proti kterým se odvolat šlo.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, s. 407-408

## 4. Odvolací řízení ve správním řízení

### 4.1. Úvod

Základem pro to, aby bylo možné zahájit odvolací řízení je fakt, že zákon takový opravný prostředek proti konkrétnímu rozhodnutí vydané správním orgánem připouští. Z toho také plyne povinnost správního orgánu upozornit na možnost podání opravného prostředku proti vydanému rozhodnutí.

Odvolání je pak tedy základním a nejčastěji uplatňovaným řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí, které vydal správní orgán a které ještě nenabylo právní moci. Odvoláním lze napadnout rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pokud zákon nestanoví něco jiného, tedy pokud zákon podání odvolání nevylučuje nebo nestanoví jiný opravný prostředek. Účastník řízení se může odvolat jak proti rozhodnutí vydaném ve správním řízení, tak i proti některým usnesením. Je však třeba vzít v úvahu, že mnohdy se rozhodnutí oznamují jen některým účastníkům a ostatní se o něm pouze vyrozumí. V takových případech mohou podat odvolání jen ti účastníci, kterým se příslušné rozhodnutí (usnesení) oznamuje. Podaným odvoláním se účastník řízení domáhá u odvolacího orgánu nápravy vydaného rozhodnutí, které považuje za nesprávné.

### 4.2. Podmínky přípustnosti odvolání

Odvolání má právo podat účastník řízení<sup>35</sup> či ve smyslu správního řádu jeho zástupce. Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád v ustanovení § 31 k vymezení pojmu zástupce říká, citují: „*Zástupcem účastníka je zákonný zástupce, opatrovník nebo zmocněnec; zástupcem účastníků, jejichž zájmy si neodporují, může být i společný zmocněnec nebo společný zástupce.*“ Ve smyslu zákona zástupce vystupuje v řízení jménem zastoupeného a z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupeného.<sup>36</sup> Jedná-li se o případ, kdy účastníkem řízení je právnická osoba,

---

<sup>35</sup> § 81 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád: „*Účastník řízení může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.*“

<sup>36</sup> § 34 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád

pak platí, že za stejných podmínek jako má účastník řízení, má možnost proti rozhodnutí vydaném správním orgánem podat statutární orgán takové právnické osoby, blíže je toto zastoupení definované v § 81 odst. 4 SpŘ.<sup>37</sup> V tomto případě se jedná zejména o situace z oblasti bankovního práva, kdy představenstvo banky může podat odvolání proti zavedení nucené správy.<sup>38</sup> Odvolání lze podat proti rozhodnutí vydané správním orgánem, jak vyplývá z ustanovení § 81 odst. 1 SpŘ tak i proti usnesení vydaném správním orgánem, jak je uvedeno v ustanovení § 76 odst. 5 SpŘ.

### 4.3. Náležitosti odvolání

Podání odvolání, tak jako každý právní úkon, vyžaduje zachování dodržení určitého stanoveného postupu a dodržení určité formální a obsahové stránky tak, aby k němu mohlo být přihlíženo. Z podání tedy musí být patrné zejména, kdo jej činí, v jaké věci a co se navrhuje.<sup>39</sup> Dále by mělo být součástí podání odvolání odůvodnění takového podání. Důležitost náležitostí uvedených v odvolání souvisí do značné míry s tím, že odvolací orgán, který se odvoláním zabývá, již není vázán zásadou oficiality a zabývá se pouze výroky či ustanoveními, jež jsou předmětem podaného odvolání, respektive jsou uvedeny v odvolání. Správní řád ale také myslí na situaci, kdy v odvolání není důvod jeho podání uveden a v takovém případě platí právní domněnka, tedy, že se odvolatel domáhá zrušení celého rozhodnutí.<sup>40</sup>

Odvolání může subjekt, proti němuž směřuje předmětné rozhodnutí, podat proti výroku, jeho části nebo vedlejšímu ustanovení tak, jak uvádí § 82 odst. 1 SpŘ. Pokud by totiž odvolání směřovalo pouze na odůvodnění rozhodnutí, je takové odvolání nepřípustné a odvolací orgán jej zamítne i přesto, že by toto rozhodnutí bylo opravdu v rozporu se zákonem. Podstatné je, aby dále odvolání obsahovalo, v čem je spatřována jeho nezákonnost, nesprávnost či porušení právních předpisu, jaké jsou vady řízení a další skutečnosti, které způsobily to, že správní orgán vydal rozhodnutí zatížené

---

<sup>37</sup> §81 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád: „Statutární orgán právnické osoby má právo podat odvolání proti rozhodnutí, jímž má být omezena způsobilost právnické osoby samostatně jednat před správním orgánem, i když je toto rozhodnutí předběžně vykonatelné“

<sup>38</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 3., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-34-9, s. 218

<sup>39</sup> § 37 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád

<sup>40</sup> § 82 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád

vadami. Co se týká výrokových částí, které nejsou v odvolání napadené, má toto za následek, že takové výrokové části nabývají právní moci, jestliže takovým postupem nemůže být způsobena újma některému z účastníků řízení a umožňuje-li to povaha věci. Ustanovení § 37 SpŘ však pouze účastníka, který podává odvolání, nezavazuje k dodržení podstatných náležitostí, ale dává mu také jistotu toho, že v případě podání odvolání, které by nemělo podstatné náležitosti nebo by trpělo jinými vadami, pomůže správní orgán podateli takové nedostatky odstranit nebo ho k jejich odstranění vyzve a poskytne k tomuto odstranění přiměřenou lhůtu.<sup>41</sup>

#### **4.4. Lhůty pro podání odvolání**

Dalším velmi důležitým faktorem k dosažení úspěšného podání odvolání je dodržení správním orgánem respektive zákonem stanovené odvolací lhůty, tedy doby, po kterou je možné odvolání proti rozhodnutí podat. Lhůty pro podání odvolání se nalézají v Hlavě osmé Odvolací řízení v § 83 a §84, kde je stanoven konkrétní počet dní, ve kterých je možné odvolání podat. Na tyto konkrétní lhůty se pak následně použijí obecná pravidla pro určení lhůt a počítání času<sup>42</sup> tak, aby nedocházelo k porušování zákonem stanovených délkách lhůt, a tedy nedocházelo k porušování práv účastníků řízení.

Obecná odvolací lhůta při podání odvolání činí 15 dní, kdy za počátek lhůty se považuje první den následující po oznámení rozhodnutí či usnesení, v takovém případě hovoříme o subjektivní lhůtě.<sup>43</sup> Pro účastníka řízení, který bude odvolání podávat je pak podstatné, aby odvolání podal nejpozději poslední den lhůty, kdy není rozhodující, zda bude tento den odvolání doručeno správnímu orgánu, ale je podstatné, že bylo odvolání předáno poštovní přepravě. Pro běh odvolací lhůty pak tedy platí obecná pravidla pro počítání času vymezená v ustanovení § 40 SpŘ, včetně pravidla, že v pochybnostech se lhůta považuje za zachovanou, pokud správní orgán neprokáže, že bylo odvolání podáno opožděně. Ani promeškání patnáctidenní odvolací lhůty

---

<sup>41</sup> § 37 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád

<sup>42</sup> § 39 – 41 zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád

<sup>43</sup> Lhůta, která začíná běžet od okamžiku, kdy se osoba o určité právní skutečnosti (oznámení vydání rozhodnutí či usnesení) dozvěděla

ale nutně nemusí znamenat zánik práva na odvolání. Správní řád v ustanovení § 41 odst. 2 na tuto situaci pamatuje a dává možnost odvolateli podat žádost o prominutí úkonu a zároveň stanovuje nejdelší možnou dobu, po kterou je tuto žádost možné podat.

Povinností správního orgánu je ve vydaném rozhodnutí účastníka řízení řádně poučít o možnostech odvolání dle § 68 odst. 5 SpŘ. Správní orgán tak uplatňuje jednu ze základních zásad správního řízení, která stanoví, že správní orgán je povinen poučít účastníky řízení o jejich procesních právech a povinnostech. Toto ustanovení vyplývá z obecného ustanovení § 4 odst. 2 SpŘ, které se týká poučovací povinnosti a které zároveň navazuje na čl.37 odst. 2 LZPS, dle kterého má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. V případech, kdy byl tedy účastník řízení nesprávně poučen o odvolání nebo poučení chybělo či bylo neúplné, může účastník řízení podat odvolání do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení, pokud takové usnesení bylo vydáno. V případě, že opravné usnesení vydáno nebylo, je stanovena maximální odvolací lhůta 90 dnů, která se počítá ode dne oznámení původního rozhodnutí,<sup>44</sup> jedná se o tzv. objektivní lhůtu.<sup>45</sup>

Lhůta pro podání odvolání se prodlužuje podle § 84 odst. 1 SpŘ v případě, že osobě, která byla účastníkem řízení, nebylo správním orgánem oznámeno rozhodnutí. V takovém případě je lhůta stanovena na 30 dnů. Tato lhůta počíná běžet dnem, kdy se účastník řízení dozvěděl o vydání rozhodnutí a řešení předmětné otázky (viz subjektivní lhůta, poznámka pod čarou 32). Dále ustanovení § 84 odst. 1 SpŘ připouští možnost podat odvolání v objektivní lhůtě (viz poznámka pod čarou 34), jejíž délku stanovuje maximálně na 1 rok ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků řízení.

Všechny výše uvedené lhůty jsou prekluzivní a proto po jejich uplynutí zaniká právní nárok účastníka řízení. Jedná-li se stanovení výpočtu lhůt, pak důkazní břemeno je na straně správního orgánu, který musí prokázat, kdy se účastník řízení dozvěděl, že je účastníkem řízení v konkrétní věci, kdy bylo vydáno předmětné rozhodnutí a co je jeho obsahem. Jestliže se správnímu orgánu nepodaří tyto výše zmíněné skutečnosti prokázat pak platí, že dnem oznámení rozhodnutí je den, který účastník řízení uvedl

---

<sup>44</sup> § 83 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád

<sup>45</sup> Lhůta, která začíná běžet od okamžiku, kdy k určité právní skutečnosti (vydání rozhodnutí správním orgánem) došlo

v daném odvolání. V případě pochybností o zachování odvolací lhůty je třeba dle správního řádu lhůtu k podání odvolání považovat za zachovanou, na což odkazuje i judikatura vztahující se k této problematice, viz rozsudek MS v Praze ze dne 8. 10. 2010 č.j. 5 Ca 402/2007 – 32.<sup>46</sup>

## 4.5. Suspensivní účinek odvolání

Suspensivní, jinak řečeno odkladný účinek, má za následek, že do doby, než bude o odvolání rozhodnuto, nenabývá takové rozhodnutí právní moci, není vykonatelné a nemá žádné jiné právní účinky. Stejně vymezuje suspensivní účinek odvolání i ustanovení § 85 SpŘ ve svém prvním odstavci. Ne všechna správní rozhodnutí však mají po podaném odvolání suspensivní účinek, jelikož v konkrétních případech zákon stanovuje, kdy se tento účinek vylučuje a v některých případech tak může učinit i sám správní orgán při meritorním rozhodování, ovšem jen za předpokladu, že ze zvláštního právního předpisu nevyplývá, že odkladný účinek odvolání vyloučit nelze. Případy, kdy může odkladný účinek odvolání správní orgán vyloučit, taxativně vyjmenovává správní řád v ustanovení § 85 ve druhém odstavci, kdy konkrétně se jedná o situace, vyžaduje-li to naléhavě veřejný zájem, hrozí-li některému z účastníků vážná újma nebo požádá-li o to účastník, nicméně v tomto případě platí, že nelze odkladný účinek vyloučit, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu. Vyloučit odkladný účinek může správní orgán také podle § 85 odst. 3 SpŘ z důvodů ochrany práv nabytých v dobré víře, oprávněných zájmů účastníků nebo veřejného zájmu v případě, že šlo o pozdě podané odvolání, jehož zmeškání správní orgán promine. Vyloučení odkladného účinku musí být vždy odůvodněno. Proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání se nelze odvolat.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> „Neprokáže-li se opak, je zapotřebí lhůtu k podání odvolání (§ 83 správního řádu z roku 2004) proti rozhodnutí správního orgánu posoudit jako zachovanou (§ 40 odst. 2 téhož zákona)“

<sup>47</sup> KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. Správní řád. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4, s. 222-223

## 4.6. Devolutivní účinek odvolání

Podstatné je, že devolutivní účinek včasného a řádně podaného odvolání má za následek, že rozhodování o odvolání se přesouvá z orgánu prvního stupně na orgán stupně druhého, přičemž orgánem II. stupně, respektive odvolacím orgánem je takový orgán, který je nejbližší nadřízený správnímu orgánu, jenž napadené rozhodnutí vydal. To, o jaký orgán se jedná, vyplývá z příslušné hmotněprávní úpravy organizace veřejné správy. V případě, že jednoznačně nevyplývá z hmotněprávní úpravy, jaký orgán je nadřízený, použije se ustanovení § 178 SpŘ.<sup>48</sup>

Správní řád nicméně také umožňuje, aby za určitých podmínek rozhodl o odvolání sám správní orgán, který rozhodnutí, proti němuž je vzneseno odvolání, vydal. Jedná se o případ tzv. autoremedury, jejíž úpravu nalezneme v ustanovení § 87 SpŘ, citují: *„Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.“*

Z tohoto ustanovení vyplývají konkrétní podmínky, za kterých lze přistoupit k autoremeduře, a které musí být splněny proto, aby bylo takové rozhodnutí správního orgánu legitimní. Jedná se zejména o to, že správní orgán musí svým rozhodnutím plně vyhovět odvolání a nesmí svým rozhodnutím způsobit újmu žádnému z účastníků. V takovém případě, že by některému z účastníků hrozilo způsobení újmy, si správní orgán vyžádá souhlas, který mu účastníci dle svého uvážení buď udělí, či nikoli. V neposlední řadě je třeba zmínit, že rozhodnutím prostřednictvím autoremedury nezaniká právo účastníků se odvolat a je tedy stále zachován princip dvouinstančnosti správního řízení. Po obdržení odvolání proti rozhodnutí v rámci autoremedury správní orgán postupuje podle § 86 SpŘ a násl. a není ani opětovně vyloučena možnost autoremedury.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 3., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-34-9, s. 223

<sup>49</sup> JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4, s. 492



## 4.7. Postup správního orgánu I. stupně po podání odvolání

Postup orgánu, který vydal rozhodnutí, proti němuž je podáno odvolání, upravuje správní řád ve svých ustanovení § 86 - §88.

Odvolání se podává, jak vyplývá z prvního odstavce ustanovení § 86 SpŘ, zásadně u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. To proto, že orgán, který napadené rozhodnutí vydal, tedy orgán prvoinstanční, má řadu práv a povinností, které musí splnit předtím, než postoupí spis orgánu odvolacímu. V neposlední řadě má také prvostupňový orgán možnost své napadení změnit či zrušit (viz autoremedura kapitola 4.6. Devolutivní účinky odvolání).

Důležitou povinností orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, je zaslat stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, vyjma účastníka, který dané odvolání podal a dále tyto účastníky vyzve k tomu, aby se v přiměřené lhůtě, kterou jim poskytne, vyjádřili k danému odvolání, přičemž tato lhůta nesmí být dle § 86 odst. 2 SpŘ kratší než 5 dnů. Zároveň však nutné, aby správní orgán dbal na to, že musí v případě, že bude postupovat spisový materiál odvolacímu orgánu, tento spisový materiál postoupit ve lhůtě třiceti dnů. Stejnopisy obdrží správní orgán od odvolatele, případně je na náklady odvolatele vyhotoví.<sup>50</sup> Podmínkou tohoto je, že odvolání je podáno včas a je přípustné, v opačném případě se k takovému odvolání nepřihlíží.

Pokud to z podaného odvolání vyplyne, pak správní orgán I. stupně, který rozhodnutí vydal, podle okolností a má-li k tomu dostatek času, řízení doplní a stručně popíše, jakým způsobem a z jakého důvodu tak učinil. V případě, že správní orgán doplňuje řízení, zkoumá zejména, zda mohl účastník řízení podávající odvolání uplatnit skutečnosti a důkazy uváděné v odvolání již dříve. V případě, že správní orgán dospěje k závěru, že uváděné důkazy a skutečnosti mohl účastník řízení podávající odvolání uplatnit již dříve, zhodnotí na základě svého správního uvážení,

---

<sup>50</sup> § 82 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád: „...Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka.“

zda je doplnění řízení ve veřejném zájmu. V případě, že neshledá správní orgán veřejný zájem na doplnění řízení, tak k němu nepřistoupí.<sup>51</sup>

Jak je již výše uvedeno, má správní orgán možnost rozhodnout sám a to v rámci autoremedury, jak mu přísluší ze zákona dle § 87 SpŘ. Jestliže správní orgán nepřistoupí k tomuto kroku, pak je povinen ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy mu odvolání došlo (v případě doručení vícero odvolání ode dne, kdy obdržel poslední z nich), postoupit celý spisový materiál odvolacímu orgánu. V případě, že nebylo odvolání podáno přímo orgánu, který předmětné rozhodnutí vydal, počíná tato lhůta běžet dnem, kdy mu bylo odvolání postoupeno. Současně se spisovým materiálem předkládá správní orgán prvního stupně odvolacímu správnímu orgánu také výsledky doplněného dokazování a zároveň také své stanovisko s návrhem, jakým způsobem má odvolací správní orgán rozhodnout.<sup>52</sup> V předkládaném stanovisku by mělo zároveň být konstatováno, z jakého důvodu považuje správní orgán odvolání za včasné a přípustné a důvody, proč nepostupoval dle § 87 SpŘ. Předávaný spis musí být řádně označen spisovou značkou a musí obsahovat veškeré náležitosti dle § 17 SpŘ, včetně soupisu všech svých součástí a příloh, u kterých musí být uvedeno datum jejich vložení do spisu. V případě, že se jedná o situaci, kdy je odvoláním napaden pouze některý výrok rozhodnutí dle § 82 odst. 3 a je-li možné příslušnou část spisu oddělit, pak předá správní orgán pouze tu část spisu, jež se týká dané otázky, o níž bylo rozhodnuto v napadeném výroku rozhodnutí.<sup>53</sup>

Podle § 86 odst. 2 nepostupuje správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, jestliže posoudí podané odvolání jako nepřípustné nebo opožděné. V takovém případě předá spis odvolacímu orgánu a učiní tak ve lhůtě 10 dnů. Zároveň ve svém stanovisku vymezí důvody, které byly rozhodné pro posouzení opožděnosti nebo nepřípustnosti odvolání. Záleží pak na odvolacím správním orgánu, zda posoudí zpětně, že odvolání bylo podáno včas, řádně a je tedy přípustné. V takovém případě věc vrátí správnímu

---

<sup>51</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, s. 247-248

<sup>52</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, s. 248

<sup>53</sup> JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4, s. 493-494

orgánu, který rozhodoval v prvním stupni a ten následně postupuje dle § 86 až 88 SpŘ.<sup>54</sup>

V odstavci druhém § 88 SpŘ jsou pak vymezeny důvody, pro které správní orgán řízení zastaví, jestliže k nim před předáním spisu dojde. Jedná se o důvody zastavení řízení zahájeného podáním žádosti, které jsou uvedené v § 66 odst. 1 písm. a)<sup>55</sup>, e)<sup>56</sup>, f)<sup>57</sup>, nebo g)<sup>58</sup>. Jak vyplývá z uvedených ustanovení, zastaví správní orgán řízení usnesením, proti kterému se může odvolat účastník, jemuž se usnesení oznamuje. Dle § 76 odst. 5 SpŘ. nemá takové odvolání odkladný účinek.<sup>59</sup>

Dalším důvodem pro zastavení řízení ze strany orgánu, který rozhodnutí vydal, před předáním spisu odvolacímu orgánu, je důvod dle § 66 odst. 2<sup>60</sup>, kdy se jedná o řízení zahájeného z moci úřední, které se taktéž formálně zastavuje usnesením. Změna oproti předchozím důvodům k zastavení řízení je ta, že toto usnesení se pouze zaznamenává do spisu a nelze se proti němu odvolat.<sup>61</sup>

## 4.8. Postup správního orgánu II. stupně v řízení o odvolání

Po postoupení spisového materiálu od prvostupňového správního orgánu nastupuje orgán odvolací, respektive správní orgán druhoinstanční. Právě v této fázi odvolacího řízení se projevuje devolutivní účinek odvolání, dle něj o odvolání rozhoduje nejbližší nadřízený správní orgán viz kapitola 3.7. Devolutivní účinek

<sup>54</sup> JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4, s. 494

<sup>55</sup> „Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel vzal svou žádost zpět; jestliže je žadatelů více, musí se zpětvzetím souhlasit všichni žadatelé; ve sporném řízení správní orgán řízení nezastaví, pokud se zpětvzetím odpůrce z vážných důvodů nesouhlasí.“

<sup>56</sup> „Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí překážku řízení podle § 48 odst. 1“

<sup>57</sup> „Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel zemřel nebo zanikl, pokud v řízení nepokračují právní nástupci nebo pokud není více žadatelů, anebo zanikla-li věc nebo právo, kterého se řízení týká; řízení je zastaveno dnem, kdy se správní orgán o úmrtí nebo zániku žadatele nebo o zániku věci nebo práva dozvěděl.“

<sup>58</sup> „Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže se žádost stala zjevně bezpředmětnou.“

<sup>59</sup> JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4, s. 495

<sup>60</sup> „Řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu.“

<sup>61</sup> JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4, s. 495

odvolání. V takovém případě je odvolacím orgánem vždy věcně, místně i funkčně příslušný instančně nadřízený orgán ve vztahu k tomu správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.<sup>62</sup>

Účelem odvolacího řízení, jak již bylo několikrát zmíněno, je vždy přezkoumání správního rozhodnutí orgánu I. stupně. Z logiky věci tedy vyplývá, že odvolací orgán v rámci odvolacího řízení nemůže nově rozhodovat o věci, která nebyla předmětem předchozího rozhodování orgánu prvního stupně. Možnost, kterou však odvolací orgán má, je to, že může podle svého uvážení odvolací řízení doplnit. V takovém případě je pak povinen v návaznosti na ustanovení § 36 odst. 3 SpŘ. Umožnit všem účastníkům řízení se předem seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí.<sup>63</sup>

U odvolacího správního orgánu se uplatňuje revizní princip, který je ovšem oproti předchozí právní úpravě (zák. č. 71/1967 Sb., správní řád ) omezen. V minulosti docházelo k přezkoumávání souladu napadeného rozhodnutí s právními předpisy v celém rozsahu. Co se týká dnešního postupu odvolacího orgánu, pak odvolací orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v celém rozsahu pouze z hlediska zákonnosti. Věcnou správnost napadeného rozhodnutí zkoumá jen v rozsahu podaných námitek. Výjimkou je pouze případ, kdy přezkoumání celého rozhodnutí vyžaduje veřejný zájem. Tímto krokem dospěl správní řád k větší odpovědnosti účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť vložil kompetence k určení toho, co má být předmětem přezkumu „do jeho rukou“. Podstata takto omezeného revizního přístupu však ale neznamena to, že odvolací správní orgán by se nezabýval skutečnostmi, kterými se podle zákona zabývat musí, kdyby je účastník neuvedl v odvolání.<sup>64</sup> Pokud ale nebylo v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel předmětné rozhodnutí napadá, pak platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.<sup>65</sup>

Odvolací správní orgán může po provedeném šetření na základě zjištěných skutečností svým rozhodnutím napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit, změnit nebo

---

<sup>62</sup> KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4, s. 316

<sup>63</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, s. 249

<sup>64</sup> JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4, s. 496

<sup>65</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6, s. 272

odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit.<sup>66</sup> Více o rozhodnutí odvolacího orgánu pojednává následující kapitola.

## **5. Rozhodnutí v odvolacím správním řízení**

### **5.1. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu a právní účinky rozhodnutí v odvolacím řízení**

Jestliže odvolací správní orgán dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí je vydané v rozporu s právními předpisy nebo, je-li takové rozhodnutí nesprávné, má dle ustanovení § 90 odst. 1 SpŘ několik možností, jak rozhodnout. Samozřejmostí je, že odvolací správní orgán se při posuzování správnosti napadeného rozhodnutí řídí kritérii stanovenými v § 86 odst. 2 stejně tak, jako se řídí základními zásadami řízení v kontextu se správním řádem. V první řadě odvolacího řízení dochází k tomu, že odvolací orgán sám znovu bez ohledu na to, zda bylo odvolání správním orgánem prvního stupně vyhodnoceno jako včasné nebo opožděné či přípustné nebo nepřípustné, zkoumá, zda-li je odvolání podáno včas, tedy je takové odvolání přípustné, kdy tato včasnost souvisí s dodržáním lhůty pro podání odvolání, a to jak řádné, tak i prodloužené maximální délky lhůty.<sup>67</sup>

Shledá-li tedy odvolací správní orgán odvolání za včasné podané a tedy přípustné, pak přistoupí k jeho přezkoumání a postupuje dle ustanovení § 90 SpŘ. Na základě zjištěných poznatků odvolací orgán po provedeném řízení svým rozhodnutím napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší (bez náhrady) a řízení zastaví. Tato možnost je odvolacím správním orgánem užívána dle ustanovení § 90 podle odst. 1 písm. a). O zastavení řízení v tomto případě není nutné vydávat samostatné usnesení, ale uvede se tak přímo ve výroku rozhodnutí o odvolání. Možnost zrušit rozhodnutí a zastavit řízení podle odstavce 1 písm. a) § 90 připadá v úvahu, že odvolací orgán zjistí, že osoba nespáchala správní delikt, za který byla správním orgánem prvního stupně

---

<sup>66</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, s. 249

<sup>67</sup> KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4, s.316

uznána vinnou nebo za situace, kdy přezkoumávané rozhodnutí nemohlo být vydáno, neboť k tomu chybí zákonný podklad či v případě, že odvolací správní orgán ruší nicotné rozhodnutí dle § 78 odst. 1 SpŘ.<sup>68</sup> Užití odstavce 1 písm. a) § 90 SpŘ připadá v úvahu jen v případě, že správní řízení bylo zahájeno ex offo, nebo rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno například pro rozpor s právním předpisem.<sup>69</sup>

Další možností podle téhož odstavce písm. b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Pokud odvolací správní orgán zruší jen část napadeného rozhodnutí, pak jej musí ve zbytku potvrdit podle věty druhé odstavce 5 ustanovení § 90 SpŘ. a nemůže konstatovat, že další části rozhodnutí ponechává beze změny. Odvolací správní orgán zruší napadené rozhodnutí a vrátí věc k novému projednání zejména v případech, kdy jsou ze spisového materiálu zřejmé nedostatky při zjišťování stavu věci, což by vedlo k rozsáhlému dokazování před odvolacím správním orgánem, rozhodnutí nelze přezkoumat pro jeho nesrozumitelnost nebo prvostupňové řízení vedla podjatá oprávněná úřední osoba.<sup>70</sup> V odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který původní rozhodnutí vydal a které bylo předmětem odvolacího řízení, vázán.<sup>71</sup> K vázanosti správního orgánu právním názorem správního orgánu odvolacího lze uvést rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. Října 1998, čj. 31 Ca 250/97-23: „*Vázanost právním názorem odvolacího orgánu znamená povinnost orgánu, který zrušené rozhodnutí vydal, aby se při novém projednání a rozhodování věci řídil pokyny odvolacího orgánu. Dojde-li však v takové době ke změně hmotněprávního předpisu, je situace zcela jiná. V takových případech musí rozhodovat podle hmotného práva platného v době, kdy o věci znovu rozhoduje*“.

Třetí možností, kterou odvolací správní orgán má, je napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit dle písm. c) téhož ustanovení, přičemž je odvolací správní orgán v tomto případě vázán omezující podmínkou, která spočívá v nemožnosti rozhodnout podle tohoto ustanovení v případě, že nastane situace, kdy by změnou rozhodnutí

---

<sup>68</sup> JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4, s.503

<sup>69</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě 20 Ad 32/2011

<sup>70</sup> JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4, s.504

<sup>71</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6, s.272

některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat. Toto omezení se vztahuje na tzv. překvapivé rozhodnutí, kdy by kupříkladu odvolací orgán rozšířil sankční řízení na další skutkové podstaty správních deliktů, proti kterým by již účastník neměl možnost podat odvolání, což je v rozporu se zásadou dvouinstančnosti.<sup>72</sup>

Obecně se odvolací správní orgán při vydání rozhodnutí musí řídit zásadou *reformatio in peius*.<sup>73</sup> Tuto zásadu však správní řád určitým způsobem pro potřeby správního řízení modifikuje a v zákonem taxativně stanovených případech tuto zásadu nemůže použít. Jeden z takových případů stanoví závěr č. 66 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 6. 2008.<sup>74</sup>

Co se týká lhůt, pak v odvolacím správním řízení platí obecné lhůty stejné, které jsou stanoveny pro správní řízení v prvním stupni dle ustanovení § 71 tak, jak na toto ustanovení odkazuje ve svém šestém odstavci v § 90 správní řád. Lhůta pro vydání rozhodnutí začíná běžet ode dne, kdy dojde k předání spisového materiálu odvolacímu správnímu orgánu. Ke lhůtě, ve které má odvolací správní orgán rozhodnout lze však uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6A 177/2002-37 ze dne 22.10.2003.<sup>75</sup>

Rozhodnutí odvolacího správního orgánu je konečné, proti rozhodnutí se nelze dále odvolat. Jeho doručením všem odvolatelům a hlavním účastníkům řízení se takové rozhodnutí stává pravomocným a plynou z něj zároveň právní účinky. Bylo-li původní předběžně vykonatelné rozhodnutí zrušeno nebo změněno proto, že bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, správní orgán musí určit, od kdy nastávají právní účinky změněného rozhodnutí. Jestliže bylo takto zrušeno nebo změněno rozhodnutí, které ukládá povinnost, zpravidla nastávají právní účinky ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti původního rozhodnutí. Pokud se však mění nebo ruší rozhodnutí, kterým bylo přiznáno právo, nastávají účinky ode dne právní moci nového

---

<sup>72</sup> JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4, s.505

<sup>73</sup> Podle této zásady nemůže být napadené rozhodnutí změněno v neprospěch odvolatele

<sup>74</sup> Rozhodnutí o příspěvku na péči dle § 7 Zákona o sociálních službách je závislé na vydání posudku. Pokud se posudek vydaný v odvolacím řízení liší od posudku vydaného v prvostupňovém řízení, lze vydat rozhodnutí o odvolání, které je změněno v neprospěch odvolatele, neboť z povahy věci vyplývá, že rozhodnutí o příspěvku na péči závisí vždy na aktuálním stavu, neboť jinak by bylo v rozporu s právními předpisy.

<sup>75</sup> „Lhůta pro rozhodnutí správního orgánu II. stupně o odvolání je pouze pořádková, což znamená, že nemá bezprostřední vliv na práva účastníků řízení. Rozhodnutí není nezákonné jen proto, že o odvolání bylo rozhodnuto po více než roce od jeho předložení odvolacímu orgánu“.

rozhodnutí. Správní orgán ovšem může podle okolností rozhodnout i jinak v návaznosti na ustanovení § 99 SpŘ<sup>76</sup>.

Jiná situace nastane tehdy, zruší-li odvolací správní orgán rozhodnutí nebo jeho část a vrátí věc k novému projednání. V takovém případě navazuje nové projednání u správního orgánu prvního stupně. Správní orgán I. stupně vydá nové rozhodnutí v předmětné věci, přičemž je tedy vázán právním názorem odvolacího správního orgánu. Takovéto rozhodnutí orgánu I. stupně pak podléhá opět možnosti zkoumání na základě odvolání.<sup>77</sup>

V případě, že odvolatel v průběhu odvolacího řízení vzal své odvolání zpět dle § 91 odst. 3, pak je řízení o odvolání zastaveno dnem zpětvzetí odvolání zpět účastníkem řízení respektive zpětvzetím odvolání posledního z odvolatele v případě více odvolatelů. Toto může odvolatel učinit nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) případně b) či c) správního řádu. V případě tedy, že odvolatel vezme odvolání zpět, odvolací správní orgán o skutečnosti, že bylo řízení zastaveno, vydá usnesení, které poznamená do spisu a odvolatele stejně jako ostatní účastníky řízení, kteří byli o odvolání uvědomeni, vyrozumí. Napadené rozhodnutí orgánu I. stupně pak nabývá právní moci následujícím dnem po zastavení řízení.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0, s.251-252

<sup>77</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6, s.275

<sup>78</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6, s.275-276



## 6. Problematika blanketních odvolání

Problematika neúplných, tzv. blanketních odvolání není správnímu právu zcela neznámá, ba naopak se jedná o poměrně častý úkaz ve správním řízení. Správní řád stanovuje obecné náležitosti, které musí odvolání obsahovat. Ustanovení § 82 odst. 2 SpŘ vymezuje okruh těchto náležitostí. Jedná se zejména o údaje o tom, proti kterému rozhodnutí odvolání směřuje, v jakém rozsahu ho odvolatel napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení. Dále toto ustanovení správního řádu odkazuje na § 37 odst. 2, kde vymezuje obecné náležitosti, které musí obsahovat podání, konkrétně z něho musí být patrné, kdo jej činí, které věci se týká a co navrhuje. Pokud by z odvolání nebyly patrné ani tak základní skutečnosti, jako je vymezení toho, kdo odvolání činí, nelze hovořit o blanketním odvolání a v takovém případě by se uplatnil § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu a odvolání by bylo odloženo.

Blanketní odvolání pak spočívá právě absenci specifikace toho, proč je předmětné rozhodnutí napadáno. Důvodem podání neúplného odvolání může být ze strany účastníka získání delší než patnácti denní lhůty nebo zamezení toho, aby v případě uvedení konkrétního důvodu zbytek výrokové části nabyl právní moci dle § 82 odst. 3 SpŘ. V blanketním odvolání tedy účastník namísto konkrétního stanovení toho, v čem shledává rozpor, stanoví lhůtu, ve které podané odvolání doplní, přičemž tím ale správní orgán k ničemu nezavazuje, jelikož ten mu může stanovit takovou lhůtu, kterou sám uzná za přiměřenou.

Správní komentář k této problematice uvádí, že za odvolání je možné považovat pouze to podání, které bylo řádně podáno v zákonné lhůtě stanovené pro podání odvolání. Nicméně i později doručeným vyjádřením přikládá značný význam. Je totiž potřeba zohlednit i ustanovení § 36, který se dle § 93 odst. 1 uplatní rovněž v průběhu odvolacího řízení, tedy že účastník řízení, myšleno i řízení odvolacího, má právo vyjadřovat v průběhu řízení svá stanoviska, respektive činit v průběhu řízení své návrhy, přičemž je zde limitován zásadou koncentrace řízení v návaznosti na ustanovení § 82 odst. 4 SpŘ. Je-li pak tedy ono doplnění nazýváno jakkoli, jedná se o přípustné vyjádření účastníka řízení, které však na rozdíl od odvolání již nemá suspenzivní a devolutivní účinky. Za doplnění odvolání, které je skutečně součástí odvolání,

by pak bylo možné považovat pouze takové doplnění, které by bylo učiněno ještě v patnácti denní odvolací lhůtě. V souvislosti s tímto pojetím by pak již ona dodatečná vyjádření bylo možné v rozhodnutí odvolacího orgánu zohlednit, nicméně by již nemohla mít vliv na rozsah přezkoumné činnosti odvolacího orgánu, který je vymezen v ustanovení § 89 odst. 2 SpŘ. Z tohoto ustanovení jasně vyplývá, že odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy vždy, i v případě, že by to odvolatelem nebylo napadáno, ale správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává však pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání s výjimkou toho, vyžaduje-li to veřejný zájem. Toto by pak znamenalo, že odvolací správní orgán je povinen, pokud by v odvolání, respektive v podání učiněném v zákonné 15ti denní odvolací lhůtě, nebyly uvedeny žádné námitky zpochybňující správnost napadeného rozhodnutí a nevyžadoval by veřejný zájem přezkoumání správnosti napadeného rozhodnutí, zkoumat pouze zákonnost napadeného rozhodnutí.<sup>79</sup>

Správní řád k tomuto dále uvádí, že nejsou-li v odvolání uvedeny důvody, ve kterých je spatřován rozpor vydaného rozhodnutí s právními předpisy, pak by měl odvolací správní orgán vyzvat odvolatele k jejich doplnění a stanovit mu přitom přiměřenou lhůtu na jejich doplnění. Stejně hovoří i judikatura, kdy například z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009 NSS 1 AS 4/2009-53 vyplývá, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 SpŘ, je správní orgán povinen postupovat dle ustanovení § 37 odst. 3 SpŘ a to tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Tento vyslovený názor Nejvyššího správního soudu však není uplatnitelný na všechny případy týkající se této problematiky a výjimkou je například rozhodnutí Městského soudu v Praze 5 Ca 298/2008, kde Městský soud vyslovil názor, že správní orgán není povinen vyzývat účastníka k doplnění odvolání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu z roku 2004, pokud odvolání obsahuje alespoň jeden projednatelný důvod a je z něj tedy zřejmé, v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy (§ 82 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Takovou povinnost nezakládá správnímu orgánu ani skutečnost, že účastník výslovně označil odvolání jako "blanketní" a naznačil v něm, že odvolacích důvodů hodlá vznést více.

---

<sup>79</sup> JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4, s. 467

Z tohoto jasně vyplývá, že nelze očekávat, že pouhé označení podaného odvolání jako blanketního postačí k tomu, aby na takové odvolání jako na blanketní bylo pohlíženo.

## **7. Porovnání správního odvolacího řízení a daňového odvolacího řízení**

### **7.1. Stručné vymezení daňového řízení**

Daňové řízení je řízení, které je vedeno za účelem výběru a správy daní a zabezpečení její úhrady. Cílem daňového řízení je tedy správně zjistit, že existuje pro daň právní důvod, určit její výši a zabezpečit její úhradu, ať už dobrovolnou nebo nedobrovolnou. Daňový řád toto vymezuje v části třetí v Hlavě III v ustanovení § 134. Mezi nejznámější daňová řízení či postupy při správě daní patří vyměřovací řízení, vytýkácí řízení, daňová kontrola a odvolací řízení. Daňové řízení vždy vede správce daně.

### **7.2. Odvolací daňové řízení x Odvolací správní řízení**

Odvolání v daňovém řízení je stejně jako ve správním řízení základním opravným prostředkem proti rozhodnutí vydaném orgánem k tomu kompetentním. Nejčastěji jsou odvoláním napadány dodatečné platební výměry vydané na základě provedené daňové kontroly. Nicméně odvolat se lze proti jakémukoli rozhodnutí správce daně, pokud zákon nestanoví, že odvolání v dané věci je nepřípustné<sup>80</sup>. I v této možnosti subjektu podat odvolání najdeme shodu se správním řádem. Shodné jsou oba zákony i v tom, že odvolání, které směřuje pouze proti odůvodnění rozhodnutí, je nepřípustné. U odvolání podávaného v rámci daňového řízení je pro podatele důležitá lhůta pro podání odvolání, která oproti odvolání ve správním řízení je dvakrát delší a činí 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí, proti němuž odvolání směřuje. Tato lhůta může být stejně jako ve správním řízení v návaznosti na ustanovení § 110 odst. 1 daňového řádu prodloužená až na 3 měsíce ode dne doručení rozhodnutí, proti němuž

---

<sup>80</sup> § 109 odst. 1 zák. č. 280/2009 Sb., daňový řád

odvolání směřuje.<sup>81</sup> S odkazem na ustanovení § 109 odst. 5 daňového řádu a ustanovení § 85 odst. 1 SpŘ lze shledat odlišnost také v odkladném účinku odvolání, kdy v daňovém řádu je v uvedeném ustanovení možnost odkladného účinku vyloučena s výjimkou, kdy zákon stanoví jinak. Neexistuje-li tedy speciální právní úprava, která by odvolání přiznávala odkladný účinek, je rozhodnutí vykonatelné po uplynutí lhůty plnění nezávisle na podaném odvolání. I v tomto však přiznává daňový řád výjimku, a to v případě, že v poučení je chybně přiznán odvolání odkladný účinek i přesto, že jej zákon nepřiznává, pokud je pak tedy odvolání včas podané, má odkladný účinek.<sup>82</sup>

Co se týká náležitostí odvolání, pak požadavky na formální i obsahovou stránku jsou téměř totožné s odlišností toho, že daňový řád věnuje náležitostem odvolání pozornost v konkrétním ustanovení<sup>83</sup> a správní řád ve svém druhém odstavci ustanovení § 82 odkazuje na náležitosti obecného podání a dále pak ve zmíněném ustanovení uvádí jen některé požadavky vztahující se konkrétně k odvolání. V případě, že je více účastníků řízení a odvolání podá jen některý z nich, zašle správce daně kopii odvolání ostatním účastníkům řízení respektive příjemců rozhodnutí s tím, aby se k předmětnému odvolání vyjádřili ve stanovené lhůtě, která nesmí být kratší než 15 dnů. Správní řád na tuto situaci taktéž pamatuje, přičemž správní řád hovoří o „přiměřené lhůtě“, jejíž délka nesmí být kratší než 5 dnů.

Správce daně jako orgán prvního stupně má v odvolacím daňovém řízení proti správnímu orgánu prvního stupně širší okruh možností, co se týká jeho posouzení podaného odvolání. Podle ustanovení § 113 odst. 1 písm. a), b), c) může správce daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadeno, rozhodnout o odvolání sám, pokud mu v plném rozsahu vyhoví, nebo mu vyhoví částečně a ve zbytku jej zamítne a nebo v případě nepřipustného nebo po lhůtě podaného odvolání toto odvolání zamítne a odvolací řízení zastaví. V těchto možnostech správce daně jako orgánu prvostupňového je, dá se říct, podstatná odlišnost od možností správního orgánu I. stupně, který má možnost změnit nebo zrušit původní rozhodnutí v rámci

---

<sup>81</sup> „V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení dle § 102 odst. 1 písm. f) lze odvolání podat do 30 dnů ode dne doručení opravného rozhodnutí podle § 104, bylo-li vydáno, nejpozději však do 3 měsíců ode dne doručení rozhodnutí, proti němuž odvolání směřuje“.

<sup>82</sup> § 110 odst. 3 zák. č. 280/2009 Sb., daňový řád

<sup>83</sup> § 112 Náležitosti odvolání

autoremedury pouze tehdy, vyhoví-li tím odvolání v plném rozsahu, nebo nepřihlédnout vůbec k odvolání pro nepřipustnost nebo opožděnost jeho podání.

Stejně jako ve správním řízení je odvolacím orgánem v daňovém řízení orgán respektive správce daně nejbližší nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal. Odvolací orgán v daňovém odvolacím řízení pak postupuje obdobně jako odvolací správní orgán, tedy přezkoumává odvoláním napadené rozhodnutí v rozsahu v odvolání požadovaném, přičemž však není tímto návrhem vázán. Zásadním rozdílem při posuzování odvolání odvolacím orgánem je pak jeho rozhodnutí, kdy v odvolacím daňovém řízení se neuplatňuje zásada *reformatio in peius*<sup>84</sup> tak, jak je tomu ve správním odvolacím řízení a tudíž lze v rámci daňového odvolacího řízení rozhodnout i v neprospěch odvolatele.

Rozhodnout může odvolací daňový orgán stejně jako odvolací správní orgán, tedy napadené rozhodnutí změnit nebo napadené rozhodnutí zrušit a řízení zastavit či odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit.

Hlavním rozdílem při rozhodování v odvolacím daňovém řízení je pak tedy možnost daňového odvolacího orgánu změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Tuto možnost odvolacího správního orgánu ve správním odvolacím řízení přímo vylučuje ustanovení § 90 odst. 3 SpŘ, ale zároveň v tom samém ustanovení taxativně stanovuje pouze výjimky, ve kterých lze v neprospěch rozhodnout. Daňový odvolací orgán má pak ještě možnost vrátit věc k rozhodnutí zpět správci daně, pokud zjistí, že jsou u správce daně splněny podmínky pro rozhodnutí v rámci autoremedury, přičemž odvolací orgán vysloví právní názor, kterým je správce daně vázán. Zde jsou vidět prvky určité shody s možností správního odvolacího orgánu taktéž vrátit věc zpět prvostupňovému orgánu. V odvolacím správním řízení však oproti odvolacímu daňovému řízení v tomto případě dochází ze strany odvolacího správního orgánu ke zrušení části nebo celého napadeného rozhodnutí, přičemž taktéž odvolací správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vysloví právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, vázán. V neposlední řadě je pak shoda v obou řízeních, že proti rozhodnutím odvolacích orgánů se nelze dále odvolat.

---

<sup>84</sup> Zásada zákazu rozhodnutí k horšímu

## 8. Závěr

Cílem práce bylo zpracovat obsahově ucelenou práci na téma odvolací řízení a rozhodnutí se zaměřením konkrétně na odvolací řízení správní a odvolání ve správním řízení s použitím příslušné právní úpravy a judikatury. Kapitoly věnující se této problematice jsou jádrem celé práce a při psaní práce jsem na ně kladl největší důraz, zejména se jedná o kapitolu čtvrtou a pátou.

První dvě kapitoly jsou věnované obecným pojmům, které pokládám za důležité pro pochopení institutu odvolání a odvolacího řízení ve správním řízení. V první kapitole jsem zachytil jedno ze základních práv člověka a tím je právo na spravedlivý proces garantováno Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a v České republice garantováno Listinou základních práv a svobod, ze kterého právě vzejde mimo jiné i právo odvolat se ve správním řízení. Následující druhá kapitola se věnuje obecnému vymezení přezkoumávání správních rozhodnutí a následuje kapitola pojednávající o opravných systémech a následuje rozdělení opravných prostředků ve správním řízení na řádné, které jsou i konkrétně vymezené a mimořádné.

V kapitole věnující se historickému vývoji byl můj cíl jediný, stručně a výstižně zachytit vývoj správního odvolacího řízení a institutu odvolání od rakouského správního řízení přes československou právní úpravu až po současnou úpravu těchto institutů.

Čtvrtá kapitola a pátá kapitola, jak jsem již zmiňoval jádro celé práce, tedy vymezuje úpravu odvolacího správního řízení a odvolání ve správním řízení dle dnešní platné právní úpravy s návazností na příslušnou judikaturu vztahující se k tomuto tématu. Čtvrtá v úvodu zmiňuje obecně pojem odvolání ve správním řízení, zejména kdy a za jakých podmínek lze odvolání podat a z čeho vzejde právo podat odvolání. Následují kapitoly, které se zaměřují na konkrétní podmínky, za kterých je možné odvolání podat, jaké náležitosti odvolání musí mít, aby bylo považováno za včasné a řádně podané odvolání, v jakých lhůtách lze odvolání podat a v neposlední řadě účinky odvolání. To vše práce vymezuje v návaznosti na správní řád a k některým problematickým bodům též uvádím příslušnou judikaturu vztahující se k této problematice. Druhá část této kapitoly se věnuje postupu orgánu I. stupně po podání odvolání se zaměřením na jeho možnosti v souladu se správním řádem a následuje podkapitola věnující se postupu orgánu II. stupně v řízení o odvolání, opět v souladu

se správním řádem. Na tuto kapitolu navazuje kapitola další a tou je kapitola Rozhodnutí v odvolacím řízení, ve které jsem vymezil možnosti rozhodování odvolacího orgánu, které má dle správního řádu a taktéž jsem zmínil judikaturu vztahující se k této problematice.

Předposlední kapitola je věnována problematice neúplných tzv. blanketních odvolání. Tuto kapitolu jsem zakomponoval do své práce z důvodu toho, že ji považuji za velice zajímavou a ve správním odvolacím řízení se jedná o poměrně častý jev. Také je k této problematice dostatek příslušné a velmi zajímavé a přínosné judikatury.

Poslední kapitola je pak zaměřena na komparaci daňového odvolacího řízení a správního odvolacího řízení. Toto porovnání jsem zvolil z toho důvodu, že tyto obě řízení k sobě svou povahou mají nejbližší a z logického hlediska se mi toto porovnání jevilo jako mnohem přínosnější než porovnávat odvolací správní řízení například s odvolacím trestním řízením. Zaměřoval jsem se na důležité náležitosti a podmínky, za kterých je možné podat odvolání, dále pak na postup prvostupňových a druhostupňových orgánů a na závěr na možnosti jejich rozhodování. Při této komparaci jsem pracoval zejména s daňovým řádem a správním řádem a taktéž s komentáři k oběma těmto řádům.

Cíle práce, které jsem si stanovil, považuji za splněné. V práci jsem uvedl všechnu problematiku týkající se zadaného tématu, kterou jsem uvést chtěl a myslím, že práce může být pro čtenáře určitě přínosem. Co se týká samotného zpracování práce, pak na práci se mi pracovalo dobře, v určitých chvílích to pro mě bylo dokonce i zábavou, jindy bylo zase poměrně obtížné zorientovat se v příslušné právní úpravě a právní teorii k tomuto tématu se vztahující. Při psaní práce jsem si osvojil, a doufám nejen sobě ale i čtenáři, pojmy odvolacího řízení, odvolání, náležitostí odvolání, lhůt pro podání odvolání či účinků odvolání.

Práce pro mě byla velkým přínosem nejen v tom, že jsem si osvěžil důležité pojmy vztahující se k mnou vybranému tématu, ale i z důvodu lepší orientace v právních předpisech a vztahující se odborné literatuře. V neposlední řadě pro mne mělo velký přínos využívání příslušné judikatury, ve které jsem se dosud až tolik neorientoval nehledě na to, že judikatura je velmi zajímavá a přínosná.

## 9. Resumé

My bachelor thesis is aimed at describing administration appeal procedure and appeal in the administration procedure according to valid law, based on act no. 500/2004 coll., administrative order as amended.

In the first chapter I defined the basic procedural rights according to the bill of basic human rights of the Czech republic act no. 2/1993 coll and European Convention on Human rights act. no. 209/1992 coll. The second chapter I aimed to describe the basic general terms relating to the administration appeal procedure and appeal on its own especially the remedy systems and legal remedies. The next chapter is describing the history of the administration appeal procedure and the institute of appeal from the habsburg monarchy times up until today. The fourth and fifth chapters are the main body of the thesis and they describe the appeal process and the administration appeal procedure and the decision in said procedure. The fourth chapter deals with the conditions of admissibility of the appeal, the requirements of the appeal, effect and terms tied with the appeal according to act. no 500/2004 coll., it also defines the approach of the administration authority of the first degree and the approach of the appeal administration authority. I devoted the fifth chapter to decisions in the administrative appeal procedure and its effects. Sixth chapter describes the blanket appeal in the administrative appeal procedure and the seventh and final chapter compares the tax appeal procedure to the administrative appeal procedure. The thesis also works with case law related to the administration appeal procedure and the administration appeal.



## 10. Seznam použité literatury

### Právní předpisy

1. Listina základních práv a svobod. In: 2/1993 Sb. 1993
2. Zákon občanský soudní řád. In: 99/1963 Sb. 1963
3. Úmluva o ochraně lidských práv a svobod. In: 209/1992 Sb. 1950
4. Zákon daňový řád. In: 280/2009. 2009
5. Zákon správní řád. In: 500/2004 Sb. 2004

### Judikatura

6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6A 177/2002-37
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu NSS 1 As 4/2009
8. Rozsudek MS v Praze 5 Ca 402/2007-32
9. Rozsudek MS v Praze Ca 298/2008
10. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. Října 1998, čj. 31 Ca 250/97-23
11. Závěr č. 66 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 6. 2008.

### Literatura

12. BAXA, Josef. *Přehled judikatury ve věcech daňového řízení*. Praha: ASPI, 2007. Přehledy judikatury (ASPI). ISBN 978-80-7357-225-9.
13. ČÍŽEK, Karel. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindřich Mercyho sklad, 1888.
14. *Daňový řád: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-390-5.
15. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
16. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP

- Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN isbn978-80-86624-45-7.
17. HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 3., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-34-9.
  18. HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0.
  19. JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4.
  20. KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4.
  21. LICHNOVSKÝ, Ondřej. *Daňový řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-604-3.
  22. PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část první. Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905.
  23. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 4. dopl. a opr. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001. ISBN 80-210-2763-0.
  24. PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. Praha: Leges, 2012. Glosátor. ISBN 978-80-87576-35-9.
  25. SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6.

## Internetové zdroje

26. [online]. [cit. 20.03.2018]. Dostupné z: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_CES.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf)
27. [online]. [cit. 20.03.2018]. Dostupné z: [https://iuridictum.pecina.cz/w/Po%C4%8D%C3%ADt%C3%A1n%C3%AD\\_%C4%8Dasu](https://iuridictum.pecina.cz/w/Po%C4%8D%C3%ADt%C3%A1n%C3%AD_%C4%8Dasu)
28. [online]. [cit. 20.03.2018]. Dostupné z: <https://business.center.cz/business/pojmy/p1891-objektivni-lhuta.aspx>

29. [online]. [cit. 20.03.2018]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/th/348568/pravf\\_m/Vyvoj\\_spravniho\\_rizeni.pdf](https://is.muni.cz/th/348568/pravf_m/Vyvoj_spravniho_rizeni.pdf)
30. [online]. [cit. 20.03.2018]. Dostupné z: <https://www.iuridictum.pecina.cz/w/Odvol%C3%A1n%C3%AD>
31. [online]. [cit. 20.03.2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>
32. [online]. [cit. 20.03.2018]. Dostupné z: <https://business.center.cz/business/pravo/zakony/danovy-rad/cast3h3.aspx>
33. [online]. [cit. 20.03.2018]. Dostupné z: <http://www.censitio.com/reseni/odvolaci-rizeni>
34. [online]. [cit. 20.03.2018]. Dostupné z: <http://road-fens.cz/vzor-blanketni-odvolani/>
35. [online]. [cit. 20.03.2018]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/article/show-article/problematika-neuplnych-odvolani-ve-spravnim-rizeni>