

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Řádné opravné prostředky ve správním řízení

Zpracoval: Martin Kocourek

Konzultant diplomové práce: JUDr. Jiří Rajchl, Ph.D.

V Plzni 2012

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen 2012

Martin Kocourek

Poděkování:

Rád bych touto cestou poděkoval vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Jiřímu Rajchlovi, Ph.D. za vedení a cenné rady v průběhu vypracování této diplomové práce.

OBSAH

| | |
|--|----|
| PŘEDMLUVA | 7 |
| 1. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ | 9 |
| 1.1 Rozhodnutí..... | 9 |
| 1.2 Formy správních rozhodnutí..... | 10 |
| 1.3 Vady správních rozhodnutí (aktů)..... | 12 |
| 1.3.1 Rozhodnutí formálně vadná..... | 13 |
| 1.3.2 Rozhodnutí věcně nesprávná..... | 14 |
| 1.3.3 Rozhodnutí protiprávní – nezákonná..... | 14 |
| 1.3.4 Správní rozhodnutí a presumpce správnosti..... | 15 |
| 1.3.5 Možnosti nápravy..... | 16 |
| 1.3.6 Nicotnost..... | 16 |
| 1.4 Právní moc..... | 18 |
| 1.4.1 Formální právní moc..... | 19 |
| 1.4.2 Materiální právní moc..... | 19 |
| 1.5 Opravné systémy..... | 20 |
| 1.5.1 Apelační systém (princip)..... | 20 |
| 1.5.2 Kasační systém (princip)..... | 20 |
| 1.5.3 Revizní systém (princip)..... | 21 |
| 2. OBECNÁ CHARAKTERISTIKA OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ | 22 |
| 2.1 Pojem a charakteristika opravného prostředku..... | 22 |
| 2.1.1 Řádné opravné prostředky..... | 23 |
| 2.1.2 Mimořádné opravné prostředky..... | 23 |

| | |
|---|----|
| 3. ODVOLÁNÍ PODLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU | 25 |
| 3.1 Pojem a základní charakteristika..... | 25 |
| 3.2 Náležitosti odvolání..... | 25 |
| 3.3 Lhůty k podání odvolání..... | 27 |
| 3.4 Účinky odvolání..... | 29 |
| 3.4.1 Suspenzivní účinek..... | 30 |
| 3.4.2 Devolutivní účinek..... | 31 |
| 3.5 Postup prvoinstančního orgánu v odvolacím řízení..... | 31 |
| 3.5.1 Autoremedura..... | 33 |
| 3.5.2 Zastavení řízení u orgánu prvního stupně..... | 34 |
| 3.5.3. Předání spisu odvolacímu orgánu..... | 35 |
| 3.6 Postup odvolacího orgánu..... | 36 |
| 3.6.1 Rozsah přezkumu..... | 36 |
| 3.6.2 Rozhodovací činnost odvolacího orgánu..... | 38 |
| 3.6.2.1 Lhůta pro rozhodnutí odvolacího orgánu..... | 39 |
| 3.6.2.2 Rozhodnutí odvolacího orgánu..... | 39 |
| 4. ROZKLAD PODLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU | 44 |
| 4.1 Rozklad versus odvolání..... | 44 |
| 4.2 Osoba pověřená..... | 44 |
| 4.3 Rozkladová komise..... | 45 |
| 4.4 Řízení o rozkladu..... | 47 |
| 4.5 Výsledek rozkladu..... | 47 |
| 5. ODPOR A NÁMITKY PODLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU | 49 |
| 5.1 Odpor..... | 49 |
| 5.2 Námitky..... | 51 |

| | |
|---|----|
| 6. ŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY DLE ZVLÁŠTNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ | 53 |
| 6.1 Řádné opravné prostředky dle daňového řádu..... | 53 |
| 6.1.1 Odvolání..... | 54 |
| 6.1.1.1 Podání odvolání..... | 54 |
| 6.1.1.2 Postup prvoinstančního správce daně v odvolacím řízení...55 | |
| 6.1.1.3 Postup odvolacího orgánu dle daňového řádu..... | 56 |
| 6.2 Rozklad..... | 57 |
| ZÁVĚR | 58 |
| SUMMARY | 60 |
| SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ | 62 |

Předmluva

Správní řízení je proces, kterému se zřejmě nikdo z nás nemůže během svého života vyhnout. Ve své podstatě se s ním setkáváme, ať vědomě či nevědomě, v každodenním životě již od prvních dnů naší existence. Právě tento fakt byl hlavním důvodem, proč jsem si „Řádné opravné prostředky ve správním řízení“ zvolil jako téma své diplomové práce.

Veřejná správa, reprezentovaná správními orgány a především jejich úředníky, se při svém jednání musí řídit správním řádem, který svými ustanoveními upravuje možné postupy správních orgánů vůči jejich účastníkům. Velký přelom přinesl rok 2006, kdy vstoupil v platnost nový správní řád - zákon č. 500/2004 Sb., který svou podstatou vychází ze zákona č. 71/1967 Sb. správního řádu, platného až do této doby. I přesto, že nový správní řád prodělal celou řadu podstatných změn a zabývá se některými body nesrovnatelně podrobněji, je na první pohled patrná jeho velká návaznost na předešlou legislativu. Vzhledem k těmto skutečnostem se ve své diplomové práci nemohu vyhnout jistým srovnáním s „právní minulostí“.

Bylo, je a myslím, že i nadále bude běžnou praxí, že vykonavatelé veřejné správy - správní orgány a především její úředníci - nejsou ve svých rozhodnutích prosti omylů. Nejspíše až v okamžiku, kdy se chybné rozhodnutí bude týkat nás osobně, oceníme existenci možných způsobů „obrany“ našich práv a zájmů. Obranu pak v rámci správního řízení můžeme hledat především v opravných prostředcích a soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů.

Jsem si plně vědom toho, že prací na téma opravných prostředků ve věcech správních byla napsána již celá řada a že tuto problematiku velmi podrobným způsobem zpracovali ti nejvýznamnější specialisté oboru správního práva. Toto téma tak již neposkytuje mnoho prostoru pro nové poznatky, a tak hlavním cílem této diplomové práce je především přehledné přiblížení opravných prostředků jako takových.

Diplomovou práci jsem rozdělil do šesti částí. První část je věnována definici základních pojmů, které se běžně ve správním řízení vyskytují. Druhá část je pak podrobnějším rozбором opravných prostředků jako takových, zabývá se především jejich členěním na prostředky řádné a mimořádné. Další část, svým obsahem jednoznačně nejrozsáhlejší, je věnována bezesporu

nejpoužívanějšímu opravnému prostředku ve správním řízení - odvolání. Jednotlivé podkapitoly této části pak přesněji specifikují jeho náležitosti, účinky či lhůty. Ve čtvrté a páté části jsem svou pozornost zaměřil na zbývající řádné opravné prostředky správního řízení, kterými jsou rozklad, námitky a odpor. Závěrem své diplomové práce pak pojednávám o jednom ze zvláštních zákonů, a to o daňovém řádu a jeho řádných opravných prostředcích.

Jak jsem již výše zmínil, na zpracování tohoto tématu se v minulosti podílel nespočet autorů, a proto bylo možné při vypracování této diplomové práce použít celou řadu odborných pramenů. Za základ jsem však samozřejmě považoval platné právní předpisy, které upravují možné zákonné postupy správních orgánů ve správních řízeních.

Plzeň, březen 2012

Martin Kocourek

1. Vymezení základních pojmů

1.1 Rozhodnutí

Pojem rozhodnutí vymezuje správní řád ve svém § 9 a § 67 odst. 1. Správní rozhodnutí, jednu z nejčastějších forem realizace veřejné správy, můžeme obecně vymezit jako „individuálně veřejněmocenský, jednostranný akt vydaný vykonavatelem veřejné správy na základě zákona ve správním řízení“¹. Ve správním řízení vydávané rozhodnutí je podle § 9 správního řádu účelem a cílem řízení ve věci konkrétních práv a povinností individualizovaných účastníků tohoto procesu, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit konkrétní právo nebo povinnost, anebo prohlásit, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají. Při vydávání rozhodnutí tak dochází k autoritativnímu rozhodování o právech a povinnostech mocensky podřazených subjektů. V zákonem stanovených případech se jimi rozhoduje i o procesních otázkách.

Správní rozhodnutí „jsou individuální akty aplikace správního práva, jejichž prostřednictvím dochází k individualizaci a konkretizaci abstraktních norem obsažených v právních předpisech správního práva či v relevantních mezinárodních smlouvách“². Jeho prostřednictvím působí správní orgán navenek vůči jednoznačně vymezeným adresátům, přičemž zakládá jejich práva, či povinnosti, nebo jim úřední autoritativní cestou jejich existenci, nebo neexistenci potvrzuje.

Důležité je říci, že ne všechny úkony správního orgánu, které mají povahu rozhodnutí, jsou tímto termínem označovány, neboť platné právní předpisy pro ně používají různá označení. To znamená, že pro stanovení úkonu správního orgánu jako rozhodnutí není primárně důležité, jak je označen, ale zda jsou naplněny obsahové charakteristiky, tak jak jsou uvedeny v materiální definici správního rozhodnutí v § 67 odst. 1 správního řádu. Z výše uvedeného vyplývá, že úkon označený jako rozhodnutí, být rozhodnutím nemusí a naopak.

¹ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 190 s.

² SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 191 s.

1.2 Formy správních rozhodnutí

Z obsahové definice správního rozhodnutí, jak je uvedena v § 67 správního řádu, vyplývá, že správní rozhodnutí netvoří homogenní skupinu správních aktů, nýbrž správní řád upravuje více forem rozhodnutí. „Cílem je především přizpůsobit formu věcem, ve kterých je jednáno, popř. i různým podmínkám nebo okolnostem při rozhodování.“³

Výše uvedené zákonné ustanovení člení správní rozhodnutí zejména na správní rozhodnutí meritorní neboli rozhodnutí ve věci a rozhodnutí o procesních otázkách.

Prostřednictvím **meritorního rozhodnutí** rozhoduje správní orgán o předmětu řízení, kvůli kterému bylo správní řízení zahájeno. „Meritorním rozhodnutím je tedy takové rozhodnutí správního orgánu, které lze kvalifikovat jako akt přímo zaměřený na plnění cíle a vlastního účelu správního řízení, jímž se rozhoduje o konkrétních správních věcech účastníků správního řízení.“⁴ Vydání meritorního rozhodnutí znamená zaujetí jednoznačného stanoviska k meritu projednávané věci. Nutno však podotknout, že rozhodnutí ve věci není podle platné právní úpravy jediným možným výsledkem správního řízení, neboť správní řízení může být např. zastaveno procesním rozhodnutím ve formě usnesení, anebo připouští-li to povaha věci, mohou účastníci sporného řízení uzavřít smír.

Výjimkou ze zásady, že správní orgán rozhoduje o celém předmětu řízení (o celé věci), jsou rozhodnutí upravená v § 148 správního řádu, tj. **rozhodnutí mezitímní** a **rozhodnutí v části věci**. Prvně jmenovaným rozhoduje správní orgán pouze o základu věci a druhým jmenovaným pak o právních poměrech jen některých účastníků nebo jen o některých právech či povinnostech. „Na mezitímní rozhodnutí i rozhodnutí v části věci je nutno nahlížet jako na samostatná meritorní rozhodnutí, která mohou být samostatně přezkoumávána opravnými prostředky i správní žalobou.“⁵ Z toho logicky vyplývá, že o zbytku věci může být rozhodnuto až po právní moci těchto

³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 402s.

⁴ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vyd., Brno: MU v Brně, 1998. 277s.

⁵ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 524s.

rozhodnutí. Správní orgán může takové rozhodnutí vydat, pokud dospěje k závěru, že je to účelné a že to umožňuje povaha věci, tj. předmět řízení je fakticky a právně dělitelný.

Kromě samotného předmětu řízení se musí správní orgán v rámci správního řízení vypořádat i s celou řadou otázek souvisejících s vedením a průběhem tohoto řízení a činí tak prostřednictvím nemeritorní **procesních rozhodnutí**. Přestože se jimi nerozhoduje o věci samé, která je předmětem správního řízení, mají z hlediska řádného průběhu a splnění účelu správního řízení značný význam. „Představují jakási pomocná, přípravná rozhodnutí, jimiž se nerozhoduje ve věci (a proto ostatně jejich vydání ani nepředchází žádné samostatné správní řízení), nýbrž toliko se upravuje vedení správního řízení, případně zajišťuje průběh a účel správního řízení“.⁶

Správní řád v rámci pojmu rozhodnutí (v širším slova smyslu) v zásadě rozlišuje rozhodnutí ve věci, jež označuje pojmem **rozhodnutí** (§ 61 nebo § 147), a dále pak procesní správní rozhodnutí, pro které používá označení **usnesení** (§ 76 odst. 1). Tato terminologie však není vždy dodržována, a můžeme se tak setkat s meritorním rozhodnutím označeným jako usnesení a s procesním rozhodnutím označeným jako rozhodnutí.⁷

Největší význam je pak přikládán klasifikaci meritorních správních rozhodnutí podle právních účinků, jež tato rozhodnutí vyvolávají. Nauka na základě tohoto hlediska dělí rozhodnutí na rozhodnutí konstitutivní a deklaratorní.

Konstitutivní rozhodnutí jsou taková rozhodnutí, jimiž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby. Tato rozhodnutí stanoví, co má být a působí tedy „od teď do budoucnosti“ (ex nunc pro futuro).

Deklaratorní rozhodnutí jsou pak taková rozhodnutí, která žádné právo ani povinnost nezakládají, nýbrž „pouze“ autoritativně zjišťují a stvrzují již z minulosti existující práva a povinnosti jmenovitě určených osob. Působí tedy „z minulosti do současnosti“. Jejich smysl a novum spočívá v tom, že odstraňují právní nejistotu, neboť zjišťují, co bylo a nadále zůstává právem.

⁶ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 199 s.

⁷ VEDRAL, Josef. *Druhy rozhodnutí v novém správním řádu*. Správní právo 6-7/2006. s. 325 – 365 (str.3)

Existují také rozhodnutí, která nejsou svou povahou ani aktem konstitutivním, ani aktem deklaratorním, ale mají mít smíšenou povahu. Dochází u nich ke střetu obou účinků. Názorný příklad takového rozhodnutí představují rozhodnutí o přestupku, jímž správní orgán deklaruje nějaké porušení a zároveň konstituuje určitou povinnost.

Další dělení rozhodnutí je pak dělení na rozhodnutí *in personam* a *in rem*. **Rozhodnutí in personam** směřují vůči určitým osobám, které jsou v nich výslovně uvedené, a zavazují pouze je a nikoliv jejich právní nástupce. Naproti tomu **rozhodnutí in rem** se prvotně váží k určité věci a teprve až jejím prostřednictvím pak na určitou osobu. Z tohoto důvodu zavazují i právní nástupce.

Správní řád zná a připouští i další tzv. zvláštní formy meritorních rozhodnutí. Takovou zvláštní formou je **příkaz**, jako výsledek zkráceného (příkazního) řízení, ale také **doklad**.

1.3 Vady správních rozhodnutí (aktů)

Pokud správní rozhodnutí neobsahuje všechny podstatné (zákonem stanovené) náležitosti, nazýváme jej **rozhodnutím vadným**. Zde bych rád poukázal na to, že příčiny, které vedly k prohlášení správního rozhodnutí za vadné, můžeme nalézt v kterémkoliv stupni vzniku správního rozhodnutí, mohou spolu vzájemně souviset a vyplývat jedna z druhé. Vady správních rozhodnutí tak mohou spočívat v nedostatku kompetence, v chybném obsahu, v nepřesném postupu při vydávání nebo v „nedostatku či nepřesnosti v písemném vyhotovení“⁸ rozhodnutí. Dle podstaty nedostatku může být různou měrou ovlivněn právní účinek rozhodnutí, či dokonce existence rozhodnutí jako taková. Dle Nedorosta je nutno vady správních aktů „ chápat zásadně jako takové nedostatky, které způsobují rozpor s obecně závazným předpisem vyšší právní síly, tj. zákonem umožňujícím na jedné straně určit rozsah obsahu právní úpravy v aktech obsažené a na druhé straně stanovujícím procesní pravidla a formální požadavky podstatné pro jejich tvorbu“⁹.

⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 223s.

⁹ NEDOROST, Libor. *Přezkum správních rozhodnutí*. 1. vyd. Brno: MU v Brně, 1997. 69s.

Dle míry závažnosti či podle důsledku, který z těchto vad vyplývá, lze pak vadná rozhodnutí dělit na rozhodnutí nezákonná, věcně nesprávná a formálně vadná, v potaz však musíme brát i existenci rozhodnutí nulitních.

1.3.1 Rozhodnutí formálně vadná

Rozhodnutí formálně vadná se pro **nejnižší míru závažnosti vad**, se kterými se zde setkáváme, označují též jako **rozhodnutí opravitelná**. Nedostatky, které zde nalézáme, nemají totiž svou povahou žádný vliv na výsledek rozhodnutí – jde o drobná formální pochybení při písemném vyhotovení rozhodnutí. Již „starý“ správní řád z roku 1967 uváděl v § 47 odst. 6 jako příklad chyby v psaní a počtech. Z uvedeného mi vyplývá, že se v případě rozhodnutí formálně vadných nesmí jednat o nedostatky podstatnějšího charakteru (věcné nebo právní vady rozhodnutí). Zde je možné najít oporu i v soudní judikatuře, například ÚS sp. zn. II ÚS 237/2002 (SbUS, sv. 29, s. 327). Ten stanovil: „Skutečnost, zda stěžovatel jednal vlastním jménem či jménem a ve prospěch zastoupené osoby, byla pro dané rozhodnutí klíčová a nemůže být chápána jako zjevná chyba v psaní, počítání či jiný zjevný omyl. Tím mohou být písařské chyby či omyly v součtech. Není však možné, aby se s odkazem na uvedené ustanovení měnil (v tomto případě zásadně) obsah rozhodnutí.“¹⁰

Za nápravu formálně vadného rozhodnutí je zodpovědný příslušný správní orgán, který rozhodnutí vydal¹¹. Děje se tak na žádost účastníka řízení, nebo ex offo opravným usnesením nebo opravným rozhodnutím. Zde bych rád poukázal na bližší výklad zákona v Jemelkově komentáři: „Oprava v odůvodnění či poučení rozhodnutí se provádí opravným usnesením. Naproti tomu v případě, že je třeba provést opravu ve výroku rozhodnutí, se vydává opravné rozhodnutí.“¹² Doba, kterou má správní orgán na provedení opravy, není zákonem nijak omezena.

¹⁰ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. s.280 - přesná citace judikatury ÚS sp. zn. II ÚS 237/2002 (SbUS, sv. 29, s. 327)

¹¹ Viz ust. § 70 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

¹² JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 280s.

1.3.2 Rozhodnutí věcně nesprávná

Mezi rozhodnutí věcně nesprávná se řadí správní rozhodnutí, která jsou sice **v souladu s platnými právními předpisy**, nicméně vykazují určité **nedostatky (nesprávnosti) v přístupu**, které jim je možné vytknout. Z toho důvodu jsou tato rozhodnutí označována též jako „napadnutelná“. „Nesprávnost se může týkat především způsobu řešení věci, zejména pak použití správního uvážení (s přihlédnutím ke všem okolnostem případu)¹³. V případě odvolání pro „nesprávnost“ správního aktu je dobré mít na mysli, že v odvolání musíme formulovat veškeré své námitky v co nejkonkrétnější podobě, neboť dle § 89 odst. 2 správního řádu posuzuje správní úřad II. stupně „správnost“ rozhodnutí pouze v rozsahu námitek uvedených v žádosti o přezkum. Mezi právní prostředky sloužící k domáhání se nápravy věcně nesprávných rozhodnutí patří odvolání nebo rozklad. K prozkoumání správního rozhodnutí může dát podnět pouze jeho adresát, rozhodnutí však nesmí být v daný okamžik pravomocná.

1.3.3 Rozhodnutí protiprávní – nezákonná

Jak již název této podkapitoly napovídá, jde o správní rozhodnutí, která se vyznačují **nejzávažnějšími vadami** - je zde patrný **rozpor se zákonem nebo jiným právním předpisem**. Vady mohou být jak charakteru hmotněprávního, tak charakteru procesního (u později uvedeného pak posuzujeme, zda tyto vady mohly nějakým způsobem ovlivnit „právnost obsahu napadeného správního aktu“¹⁴). Vzhledem k tomu, že nezákonná správní rozhodnutí jsou formálně - „v souladu se zásadou presumpce správnosti správního aktu“¹⁵ - považována za platná, je na příslušných právních orgánech, aby s přihlédnutím zejména k plynutí času a k ochraně práv nabytých v dobré víře zjednal nápravu, tedy nezákonný právní akt změnil nebo zrušil¹⁶. Podnět k opravě nebo zrušení aktu může přijít jak od účastníka řízení (formou

¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Aktualiz. a přeprac. vydání, Praha: ASPI, 2009, 119s.

¹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Aktualiz. a přeprac. vydání, Praha: ASPI, 2009, 119s.

¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Aktualiz. a přeprac. vydání, Praha: ASPI, 2009, 120s.

¹⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, 224s. – viz. výklad ustn. § 2 odst. 3 Spr.Ř a § 94 odst. 4, 5 Spr.Ř, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

odvolání či rozkladu), tak z moci úřední [dle § 89 odst. 2 Správního řádu posuzuje správní úřad II. stupně „soulad napadeného rozhodnutí (a řízení) s právními předpisy, i když to účastník řízení nenamítá, tedy ex offa“¹⁷].

Vzhledem k výše zmíněné definici nezákonných rozhodnutí a z ní následně vyplývajícího, jsou nezákonná rozhodnutí považována za překročení platných právních zákonů. Pro případ, že cestou řádného opravného prostředku nedospějeme k potvrzení případné protiprávnosti rozhodnutí, musí existovat další zákonná možnost obrany. Právě v tomto případě pak máme možnost využít přezkumné řízení. „Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem sloužícím k nápravě nezákonných rozhodnutí instančně nadřízenými správními orgány a ve své podstatě se jedná o nástroj sebekontroly zákonnosti rozhodování veřejné správy.“¹⁸ Podnět k provedení přezkumného řízení může vycházet od účastníka tohoto právního procesu, rád bych však upozornil na to, že tento podnět není v žádném případě zákonem považován za návrh k zahájení řízení. Je dále jen na úvaze správního orgánu, zda potvrdí oprávněnost požadavku a zahájí přezkumné řízení.¹⁹

1.3.4 Správní rozhodnutí a presumpce správnosti

Rád bych v této kapitole připomněl fakt, že se na správní rozhodnutí (akty) ze zákona vztahuje presumpce správnosti. V praxi to pro nás znamená, že na „správní akt se hledí jako na bezvadný, pokud není úředně shledán opak“²⁰. V praxi to znamená, že veškerá rozhodnutí (jak vadná, tak bezvadná) jsou si tedy rovna až do doby, než jsou v přezkoumávaných rozhodnutích prokázány a dle možností odstraněny vady, které byly podnětem ke zpochybnění „správnosti“ správního rozhodnutí.

¹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Aktualiz. a přeprac. vydání, Praha: ASPI, 2009. 120s.

¹⁸ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 369s.

¹⁹ Viz. ustanovení § 94 ods. 1 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

²⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 225s.

1.3.5 Možnosti nápravy

Na základě prozkoumání oprávněnosti podnětů k nápravě vadných správních rozhodnutí bychom měli dojít k závěru, jehož výsledkem bude jeden z následujících, zákonem stanovených, způsobů nápravy:

- změna rozhodnutí
- zrušení rozhodnutí
- sistace (pozastavení účinnosti, která má dočasný význam)
- oprava rozhodnutí (bezprocedurální nebo procedurální)
- konverze rozhodnutí (vadné rozhodnutí začneme vnímat jako jiné správní rozhodnutí, které však již v tomto novém pojetí nebude považováno za vadné)
- konvalince rozhodnutí („automatické zhojení vad v důsledku určitých právních skutečností, které nastanou dodatečně“²¹)
- ratihabice rozhodnutí (dodatečné schválení vadného správního aktu)

Konvalidace a ratihabice však „ v našem pozitivním právu výslovnou oporu“²² nenalézají.

1.3.6 Nicotnost

Myslím, že pokud se již pustíme do posuzování vadných a bezvadných správních rozhodnutí, musíme vzít v potaz existenci **tzv. nicotnosti, nulity**. Jde o případ, kdy jsou ve správním rozhodnutí nalezené vady svou tíží natolik podstatné, že vedou k prohlášení daného rozhodnutí za „neexistující“. K tomuto poměrně zásadnímu kroku můžeme přistoupit pouze na základě toho, že „nebyla splněna některá z nejzávažnějších podmínek“²³ nutných pro oprávněné vydání příslušného správního rozhodnutí.

Problematika nicotnosti správních rozhodnutí jako taková je však velmi ošemetná, neboť samotné posouzení míry závažnosti nedostatků je dosti problematické a po dlouhá léta vycházelo pouze z doktrinálních úvah a

²¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 226s.

²² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 226s.

²³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Aktualiz. a přeprac. vydání, Praha: ASPI, 2009. 120s.

z judikatury. Mezi vady, na jejichž základě se dalo rozhodnutí označit za neplatné – nulitní, se obecně považovaly vady hmotněprávní (chybný adresát, nedostatek podkladů...), procesněprávní (např. vady příslušnosti) a vady ostatní. Až v roce 2004 přijatý a od 1. 1. 2006 účinný nový správní řád přinesl přesnější zákonnou definici důvodů nulity. Mezi podstatné, nulitu způsobující důvody, pak dle Sládečkova shrnutí řadíme: „1. absolutní věcnou nepříslušnost (s výjimkou rozhodnutí orgánu nadřízeného), 2. zjevnou vnitřní rozpornost, 3. právní či faktickou neuskutečnitelnost, 4. jinou vadu, pro niž správní akt nelze vůbec považovat za rozhodnutí“²⁴.

Nicotné správní rozhodnutí je ve výše zmíněném zákoně upraveno ustanovením § 77 Správního řádu. Jemelka pak ve svém komentáři k správnímu řádu blíže definuje následky plynoucí z prohlášení správního rozhodnutí za nulitní. „Nicotné rozhodnutí nevyvolává žádné právní účinky, nikoho, tedy ani účastníky řízení či jiné osoby ani správní orgán, nikterak nezavazuje a lze se k němu chovat, jako by neexistovalo, neboť nezpůsobuje zamýšlené právní následky. Též plynutí času nemá žádný vliv na nicotnost rozhodnutí.“²⁵ Dále pak upozorňuje na fakt, že pro případ, že by byla nicotným správním rozhodnutím způsobena škoda, má poškozený účastník správního řízení nárok domáhat se její náhrady podle zákona o odpovědnosti za škodu, poněvadž vydání nicotného správního rozhodnutí lze považovat za nesprávný úřední postup.

Vzhledem k výše zmíněné náročnosti posuzování míry závažnosti nedostatků správních aktů se tak k nulitním rozhodnutím v právní praxi přistupuje velmi obezřetně. Speciální důvod neplatnosti rozhodnutí nemusí být totiž často na první pohled zřejmý. Správní orgán tak musí při zjišťování a prohlašování nicotnosti dbát důsledně na zásadu ochrany dobré víry dotčených osob²⁶, neboť rizika, která pak plynou samotnému adresátovi z nerespektování správního rozhodnutí (na základě toho, že je mylně považuje za nicotné), jež je

²⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Aktualiz. a přeprac. vydání, Praha: ASPI, 2009. 127s.

²⁵ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 304s.

²⁶ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 305s.

ve finále správním orgánem posouzeno „pouze“ jako rozporné s právními předpisy (nikoliv však nicotné), jsou právně poměrně závažná.

Jako nejschůdnější varianta se tak v praxi jeví považovat každý akt za platný do doby, než se „oficiálním úředním postupem neprokáže opak, resp. akt není prohlášen správním orgánem za nicotný (§ 77 an. spr. řádu) nebo není vyslovena jeho nicotnost soudem (§ 76 odst. 2 s. ř. s.)“²⁷. I zde se tak uplatňuje presumpce správnosti, což však v tomto případě může být do jisté míry (s přihlédnutím k rizikům adresáta v případě nerespektování platného rozhodnutí), chápáno i jako určité „bezpečnostní opatření“ adresáta správního rozhodnutí.

Pokud máme podezření, že právě v případě našeho správního rozhodnutí jde o případ rozhodnutí nulitního, máme následující možnosti obrany: - sporné rozhodnutí napadneme přípustnými opravnými prostředky, nebo se snažíme, aby v našem případě byly uplatněny prostředky dozorcí

- zažádáme o vydání deklaratorního nálezu, že se jedná o rozhodnutí nulitní, nebo dáme „podnět k takovému prohlášení v řízení vedeném z úřední pravomoci“²⁸.

1.4 Právní moc

Důležitou vlastností správních rozhodnutí, s níž jsou spojené právní následky, je právní moc. Právní moc můžeme obecně vymezit jako vlastnost správních rozhodnutí, jejíž smysl spočívá v tom, že **působí závazné účinky vůči právním vztahům, o nichž se toto rozhodnutí vyslovuje**. Cílem tohoto institutu je v souladu s požadavkem právní jistoty nastolit ohledně upravovaných právních vztahů stav, který je závazný a nezměnitelný. Právní nauka dělí právní moc na právní moc formální, někdy též označovanou jako zevní či procesní, a na právní moc materiální, označovanou také jako vnitřní nebo hmotněprávní.

²⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Aktualiz. a přeprac. vydání, Praha: ASPI, 2009. 121s.

²⁸ NEDOROST, Libor. *Přezkum správních rozhodnutí*. 1. vyd. Brno: MU v Brně, 1997. 231s.

1.4.1 Formální právní moc

Formální právní moc znamená, že správní rozhodnutí již nelze změnit nebo zrušit prostřednictvím řádných opravných prostředků, kterými jsou podle správního řádu odvolání a rozklad. Uvedená skutečnost musí nastat vůči všem účastníkům řízení, tzn. může-li jeden z účastníků podat řádný opravný prostředek, tak rozhodnutí právní moci zatím nenabývá. Druhou z podmínek formální právní moci, jak je uvedeno v § 73 odst. 1 správního řádu, je řádné oznámení. Správní rozhodnutí, u nichž zákon výslovně vylučuje použití řádných opravných prostředků, nabývají z časového hlediska právní moci oznámením adresátovi, resp. poslednímu v případě více adresátů. Naproti tomu rozhodnutí, u nichž je použití těchto prostředků přípustné, se stávají pravomocnými v okamžiku marného uplynutí lhůty k jejich uplatnění nebo vzdáním se jich nebo jejich zpětvzetím anebo spolu s přezkumným správním aktem, jímž bylo o nich rozhodnuto. Ustanovení § 84 správního řádu pak upravuje situaci, kdy nebyla splněna jedna z podmínek pro nabytí právní moci, a sice kdy osobě, která byla účastníkem, nebylo rozhodnutí správním orgánem oznámeno. Pro tento případ výše uvedené ustanovení stanoví specifickou odvolací lhůtu, která trvá 30 dnů od okamžiku, kdy se tato osoba o jeho vydání dozví, ale nejpozději do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků.

Pravomocné rozhodnutí může být zrušeno, popř. změněno na podkladě mimořádného opravného prostředku, tj. obnovy řízení a přezkum rozhodnutí. Stejně tak lze říci, že formální právní moc je základním předpokladem pro úspěšnou aplikaci mimořádných opravných prostředků.

1.4.2 Materiální právní moc

Pod tzv. materiální, vnitřní, hmotnou právní mocí, která není správním řádem výslovně definována, pak rozumíme stav, kdy již nelze do správním rozhodnutím založených, změněných či zaniklých práv či povinností zasahovat prostřednictvím řádných prostředků, a ani nelze ve věci znovu rozhodnout.

„Materiální právní moc rozhodnutí vytváří překážku věci pravomocně rozhodnuté, tedy překážku podle § 48 odst. 2 správního řádu.“²⁹

²⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Bova Polygon, 2006. 436s.

1.5 Opravné systémy

Právní teorie rozeznává různé tzv. opravné systémy, pod kterými můžeme rozumět obecnější vymezení principů, jež ovládají opravné řízení. Jde o princip **apelační**, **kasační** a **revizní**. Hlediskem jejich diferenciací je jednak rozsah přezkumné činnosti správního orgánu nebo soudu spolu s rozsahem jeho práv a povinností, jednak rozsah práv a povinností účastníka, který opravný prostředek podal. Málokdy se vyskytují v ryzí formě, nýbrž „v rámci jednotlivých opravných prostředků dochází ke kombinaci a určité modifikaci těchto principů“³⁰

1.5.1 Apelační systém (princip)

Tento systém dovoluje přezkoumat rozhodnutí po stránce právní i po stránce skutkové a v tomto směru je systémem nejširším. U odvolacího správního orgánu dojde k novému projednání věci a na základě zjištěného skutkového stavu má pak tento orgán možnost napadené rozhodnutí potvrdit, změnit nebo zrušit. V rámci apelačního systému rozlišujeme ještě systém úplné a neúplné apelace. Systém neúplné apelace lze charakterizovat tak, že odvolatel až na taxativní výjimky uvedené v zákoně nesmí uvádět nové skutečnosti a důkazy. Systém úplné apelace naopak toto umožňuje. „Tento princip se modifikovaný uplatňuje u odvolání a přezkoumání rozhodnutí v rámci správního soudnictví.“³¹

1.5.2 Kasační systém (princip)

Poskytuje účastníkům řízení možnost přezkumu napadeného rozhodnutí pouze po stránce právní, nikoliv však už po stránce skutkové, jak je tomu u systému apelačního. Správní orgán vyššího stupně zjišťuje, zda v řízení nedošlo k porušení hmotného nebo procesního práva, aniž by zkoumal skutkové okolnosti. Logické tedy je, že účastníci nemohou uplatnit nové skutečnosti a důkazy. Správní orgán zde není oprávněn sám rozhodnout ve věci, ale má možnost napadené rozhodnutí označit za správné a pak jej potvrdit

³⁰ HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2008, 180 s.

³¹ HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2008, 180 s.

nebo v opačném případě jej zrušit a vrátit k novému jednání prvoinstančnímu orgánu. V modifikované podobě se tento princip uplatňuje v přezkumném řízení.

1.5.3 Revizní systém (princip)

Revizní systém má s kasačním společné to, že v obou případech přichází v úvahu přezkum rozhodnutí jen po právní stránce. Stejně tak i zde může správní orgán napadené rozhodnutí potvrdit anebo jej zrušit a věc vrátit k novému projednání. K těmto dvěma způsobům rozhodování vyššího správního orgánu však přistupuje i možnost příslušné rozhodnutí změnit za předpokladu, že prvoinstanční orgán správně zjistil skutkový stav, ale dopustil se nesprávnosti v právním posouzení zjištěného stavu. Částečně se tento princip uplatňuje u odvolání.

2. Obecná charakteristika opravných prostředků ve správním řízení

2.1 Pojem a charakteristika opravného prostředku

Pojem opravného prostředku, přestože je velice důležitým procesním institutem ve správním řízení, správní řád nijak nedefinuje. Vypomáhá tedy teorie. V nejobecnější rovině jím rozumíme prostředky, kterými lze napadnout vydané rozhodnutí.

V souladu se zásadou dvojinstančního řízení je účastník řízení oprávněn proti rozhodnutí vydaném ve správním řízení podat opravný prostředek. „Opravný prostředek lze charakterizovat jako právní nástroj, který má k dispozici účastník řízení k tomu, aby vyjádřil nespokojenost s rozhodnutím a požádal o jeho přezkoumání.“³² Je tedy podnětem přezkumného řízení, jehož účelem je „náprava konkrétního rozhodnutí v zájmu účastníků řízení, která jsou stížena takovými vadami, že lze jen stěží trvat na jejich další platnosti.“³³ Opravný prostředek bývá zpravidla vázán zákonnou lhůtou, ve které musí být podán a jejíž zmeškání vede k jeho ztrátě. To znamená, že jednou z podmínek jeho řádného uplatnění je jeho včasné podání.

Jedním z kritérií klasifikace opravných prostředků je právní moc rozhodnutí, proti kterému směřují, resp. to, zda směřují proti rozhodnutím pravomocným nebo nepravomocným. V prvním případě hovoříme o **řádných opravných prostředcích** a v druhém případě o **mimořádných opravných prostředcích**. Dalším kritériem je míra nárokovatelnosti ze strany účastníků řízení, podle kterého lze „mezi opravnými prostředky dále ještě lišit ty, které jsou v dispozici adresáta (klasické opravné prostředky), a ty, které mohou být uplatněny jen z moci úřední (tady se jeví správnější než o opravných prostředcích hovořit o tzv. prostředcích dozoru, resp. dozorčích prostředcích).“³⁴

³² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Aktualiz. a přeprac. vydání, Praha: ASPI, 2009. 138 s.

³³ NEDOROST, Libor. *Přezkum správních rozhodnutí*. 1. vyd. Brno: MU v Brně, 1997. 84 s.

³⁴ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 263 s.

2.1.1 Řádné opravné prostředky

„Řádnými opravnými prostředky jsou chápány tradičně takové nápravné prostředky, jejichž uplatnění přichází v úvahu do doby, dokud předmětné správní rozhodnutí nenabude právní moci.“³⁵ Při splnění podmínek, tj. přípustnosti takového opravného prostředku a včasnosti jeho podání, vzniká navrhovateli právo, kterému odpovídá povinnost správního orgánu ono napadené rozhodnutí přezkoumat. V takovém případě pak správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal a neshledal podmínky pro autoremeduru, předá rozhodnutí k jeho přezkoumání orgánu druhého stupně. Tento přechod rozhodovacích pravomocí na instančně nadřizený orgán je projevem devolutivního účinku. Kromě tzv. „odvalovacího“ účinku je pro řádné opravné prostředky charakteristický odkladný neboli suspenzivní účinek, který odkládá okamžik nabytí právní moci a vykonatelnosti do doby, než je o opravném prostředku rozhodnuto. Z tohoto pravidla však existují výjimky, a to tehdy, pokud právo vyloučení odkladného účinku výslovně stanoví (např. § 76 odst. 5 správního řádu) nebo alespoň připouští.

Podle platné právní úpravy k těmto opravným prostředkům napadajícím nepravomocná prvoinstanční rozhodnutí patří **odvolání**, **rozklad**, **odpor** v příkazním řízení a **námítky** při správní exekuci.

2.1.2 Mimořádné opravné prostředky

Mimořádnými se tyto opravné prostředky nazývají proto, že jimi lze zasáhnout do rozhodnutí, které již nabylo právní moci. Rozhodující skutečností pro jejich řádné uplatnění je tedy nabytí právní moci napadeného rozhodnutí a zpravidla vůbec ne to „zda proti předmětnému rozhodnutí byl či nebyl uplatněn v úvahu přicházející řádný opravný prostředek.“³⁶ Vzhledem k tomu, že brojí proti rozhodnutí, způsobilém vyvolat právní následky, je jeho zrušení nebo změna mimořádným zásahem do právní jistoty. Z toho důvodu jsou na jejich uplatnění kladeny vyšší nároky a toto uplatnění není vždy nárokové.

³⁵ NEDOROST, Libor. *Přezkum správních rozhodnutí*. 1. vyd. Brno: MU v Brně, 1997. 86 s.

³⁶ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vyd., Brno: MU v Brně, 1998. 168 s.

Mimořádnými opravnými prostředky dle platného správního řádu jsou **obnova řízení, přezkumné řízení a nové rozhodnutí**. Obnova řízení z moci úřední a přezkumné řízení bývají označovány spíše jako prostředky dozoru.

3. Odvolání podle správního řádu

3.1 Pojem a základní charakteristika

„Odvoláním je ve správním řízení označován procesní prostředek, kterým se účastník řízení domáhá u odvolacího orgánu nápravy rozhodnutí, o němž se domnívá, že jím byl dotčen ve svém právu nebo právem chráněných zájmech.“³⁷ Jedná se o nejvýznamnější a nejfrekventovanější řádný opravný prostředek, kterým se mohou účastníci bránit před nezákonností nebo věcnou nesprávností nepravomocných prvoinstančních rozhodnutí. Právo podat odvolání je možné uplatnit, nevylučuje-li to zákon nebo nestanoví-li jiný opravný prostředek, vůči všem rozhodnutím vydaným ve správním řízení. „V podmínkách platné právní úpravy, tak za příslušných zákonných podmínek, přichází v úvahu podání odvolání nejen proti rozhodnutí, ale také proti usnesení.“³⁸ Učinit tak může každý účastník správního řízení, neboť je to jeho subjektivní právo.

Právní úprava odvolání je ve správním řádu zakotvena v hlavě VIII. v §§ 83 – 93 s tím, že § 93 pak ještě stanoví pro odvolací řízení subsidiární platnost ustanovení hlavy I. až IV., VI a VII.

3.2 Náležitosti odvolání

Zákon v případě odvolání stanoví jednak jeho obligatorní obsahové náležitosti, ale také specifikuje některé jeho náležitosti formální.

Odvolání jako úkon směřující vůči správnímu orgánu je ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu podáním a jako takové musí vykazovat obecné náležitosti pro ně stanovené v odstavci druhém téhož paragrafu. Na výše zmíněné ustanovení pak přímo odkazuje i § 82 odst. 2 správního řádu. Z odvolání musí být evidentní, kdo jej činí, jaké věci se týká, co odvolatel navrhuje, jakému správnímu orgánu je určeno, a samozřejmě nesmí chybět podpis osoby, která odvolání podává. Účastník pro identifikaci své osoby uvede jméno, příjmení, datum narození, trvalé bydliště a eventuálně adresu pro doručování písemností. Právnická osoba pak v odvolání uvede následující:

³⁷ NEDOROST, Libor. *Přezkum správních rozhodnutí*. 1. vyd. Brno: MU v Brně, 1997. 87 s.

³⁸ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 265 s.

název nebo obchodní firmu, identifikační číslo (tzv. IČO), adresu sídla a eventuálně adresu pro doručování písemností. V případě zastoupení je taktéž nezbytná identifikace zástupce.

Podle ustanovení § 82 odst. 2 „musí odvolání obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo.“³⁹

Stanovení rozsahu, v jakém se napadá výroková část rozhodnutí, je velice důležité, a to hned ze dvou důvodů.

- Jedním z nich je stanovení rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí, neboť systém přezkumu ovládaný zásadou oficiality, podle kterého správní orgán přezkoumával celé rozhodnutí z úřední povinnosti, byl současnou právní úpravou nahrazen modifikovaným revizním principem, který je vázán na námitky účastníků. Dispozice byla svěřena do rukou účastníka.

Existují dva případy vymykající se z uvedeného pravidla. Hledisko zákonnosti je jedním z nich. U něho se postupuje vždy ex offo. Veřejný zájem je pak druhou výjimkou, u níž je dána možnost jít s přezkumem rozhodnutí nad rámec odvolání i co do věcné správnosti.

Shrnu-li to, tak „pokud by tedy v odvolání nebyly podány žádné námitky zpochybňující správnost napadeného rozhodnutí (a nevyžadoval to veřejný zájem), je správní orgán povinen zkoumat pouze zákonnost rozhodnutí.“⁴⁰

- Druhým z důvodů je, že nenapadené části výroku mohou při splnění určitých podmínek nabýt právní moci.

Odvoláním je možno napadnout celou výrokovou část rozhodnutí, jeho dílčí část nebo vedlejší ustanovení takového výroku. „Pokud tedy odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže

³⁹ Viz ust. § 82 odst. 3 správního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁴⁰ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 311s.

být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci.“⁴¹

Sousloví „umožňuje-li to povaha věci“ znamená, že všechny části rozhodnutí (nejen tedy ta napadená část), které vznikly jeho rozdělením, mohou být samostatným předmětem odvolacího řízení a každá z nich je způsobilá sama nabýt právní moc. Dalším nezbytností je, že nesmí nastat neblahý účinek jinému účastníku řízení. Jsou-li splněny tyto podmínky, tak jak jsou definovány v § 82 odst. 3 správního řádu, vyznačí správní orgán právní moc té části rozhodnutí, proti které rozhodnutí nesměřuje.

Zákon však pamatuje i na případ, kdy v odvolání není jasně nebo vůbec stanoven rozsah, v jakém se výroková část rozhodnutí napadá. Pro tento případ platí právní domněnka, že ji účastník napadá v plném rozsahu a domáhá se zrušení celého rozhodnutí.

Správní řád výslovně stanoví nepřípustnost podání odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí a jako takové je zamítno, i kdyby bylo v rozporu se zákonem.

Co se týká formálních náležitostí odvolání, tak zde není požadavek na jednotnou formulaci, a dokonce ani na setrvání na označení „odvolání“. „Odvolání je přípustné bez ohledu na to, jak je označeno, je-li z obsahu patrné, že účastník řízení vyjadřuje nesouhlas s konkrétním rozhodnutím správního orgánu.“⁴² Projevem zásady ekonomie řízení je i povinnost účastníka, který má povinnost podat odvolání s takovým počtem stejnopisů, aby správní orgán a každý z účastníků obdrželi po jednom stejnopise. Pokud se tak nestane, vyhotoví správní orgán chybějící stejnopisy na náklady účastníka řízení.

V situaci, že odvolání postrádá některou z nezbytných náležitostí, tak správní orgán pomůže navrhovateli nedostatky odstranit anebo mu stanoví lhůtu k jejich odstranění.

3.3 Lhůty k podání odvolání

Mimo situaci, kdy se všichni účastníci vzdají práva na odvolání, počíná okamžikem oznámení, resp. doručení rozhodnutí, běh lhůt pro podání odvolání.

⁴¹ Viz ust. § 82 odst. 3 správního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁴² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, sp. zn. 7 A 42/99

Správní řád má ve svém znění zakotvenou jednotnou lhůtu 15 dnů, která počíná běžet první den následujícím po dni, v němž bylo rozhodnutí oznámeno. Oznámení se ve velké míře děje formou doručení písemného vyhotovení. Možné je ale také ústní vyhlášení za předpokladu, že se účastník vzdal práva na doručení písemného vyhotovení, anebo veřejná vyhláška, pokud tak stanoví zákon, jako je tomu například v případě řízení s velkým počtem účastníků. „Lhůta pro podání odvolání běží každému účastníkovi řízení samostatně, a to v závislosti na tom, který den mu bylo odvolání doručeno.“⁴³ Obecná odvolací lhůta může být prolomena zvláštním zákonem, který ji může stanovit odlišně.

Zákon předvídá i na nelogickou situaci, kdy účastník řízení podá odvolání ještě před oznámením rozhodnutí, tedy před počátkem běhu lhůty pro podání odvolání. Zde dojde k uplatnění domněnky, že bylo doručeno první den odvolací lhůty. Tato fikce vystupuje v zájmu ochrany práv účastníka, protože odvolání, jehož obligatorní náležitostí je dle § 82 odst. 2 identifikace napadeného rozhodnutí, by z logiky věci nemělo tomuto rozhodnutí předcházet, a tudíž by jej měl správní orgán zamítnout.

K prolomení, resp. k prodloužení 15 denní lhůty dochází, pokud je oznámené rozhodnutí stíženo vadou ve formě nesprávnosti, neúplnosti nebo úplné absence poučení o možnosti podat odvolání. V případě nápravy této vady ze strany správního orgánu se stává rozhodným okamžikem pro počátek běhu 15 denní lhůty den oznámení usnesení, jehož prostřednictvím nápravu zjednal. Správní řád však také stanoví objektivní 90 denní lhůtu pro podání odvolání, a ta nesmí být subjektivní 15 denní lhůtou překročena. V důsledku vady rozhodnutí, spočívající v defektním poučení, se může stát, že účastník namísto odvolání podá návrh ke správnímu soudu. Pak platí, že „podal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.“⁴⁴ Pro posouzení včasnosti podání návrhu k soudu

⁴³ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Bova Polygon, 2006. 501s.

⁴⁴ Viz. ust. § 46 odst. 5, Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

má však přednost ustanovení § 83 odst. 2 správního řádu, které stanoví objektivní 90 denní lhůtu ode dne oznámení rozhodnutí.

Další prodloužení odvolací lhůty stanoví správní řád hned v ustanovení § 84, a to za okolností, kdy účastníkovi řízení nebylo správní rozhodnutí vůbec oznámeno. Takovéto rozhodnutí nenabude právní moci, protože zákon říká, že „v právní moci je takové rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání“⁴⁵. Rozhodnutí se stane skutečně pravomocným až po uplynutí období jednoho roku od okamžiku, kdy jej správní orgán oznámil poslednímu z účastníků. Jedná se o objektivní lhůtu, po kterou správní řád předpokládá, že se účastník měl možnost s rozhodnutím seznámit a podat odvolání. Od okamžiku, kdy se tak skutečně stalo, tj. účastník se prokazatelně dozvěděl o rozhodnutí a současně se dozvěděl i o řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, mu začíná běžet subjektivní odvolací lhůta v délce 30 dnů, a ta nesmí překročit hranice lhůty objektivní. V případě sporu o počátek běhu lhůty, tj. o to, kdy se účastník seznámil s rozhodnutím, je důkazní povinnost na straně správního orgánu. Toto ustanovení správního řádu se však nevztahuje na účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu, neboť se jedná o tzv. neopomenutelné účastníky, „neboť jim musí být správní rozhodnutí vždycky řádně oznámeno a takový účastník se může odvolat v zákonné 15 denní lhůtě kdykoliv až poté, co mu bylo rozhodnutí oznámeno.“⁴⁶ 15 denní lhůta je přiznána i účastníkovi, který byl nejprve z řízení usnesením vyloučen a následně byl do řízení přibrán na základě odvolání proti tomuto usnesení.

Ve všech případech zůstává zachován nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

3.4 Účinky odvolání

Ze samotné podstaty institutu opravného prostředku je zřejmé, že spolu s jeho uplatněním je sledován záměr způsobit určité účinky, zejména pak odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí a následně ono rozhodnutí změnit nebo zrušit druhoinstančním orgánem. Zákon spojuje s řádným a včasným podáním

⁴⁵ Viz ust. § 73 odst. 1 správního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁴⁶ HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2008.187 s.

odvolání určité účinky. Jedním z účinků je účinek odkladný neboli **suspenzivní** a druhý **devolutivní**, někdy označovaný jako odvalovací.

3.4.1 Suspenzivní účinek

„Suspenzivní (odkladný) účinek znamená, že do doby, než bude o odvolání rozhodnuto, nenabývá rozhodnutí právní moci, není vykonatelné a nemá ani jiné právní účinky.“⁴⁷ Tento účinek je přiznán nejen odvoláním přípustným, ale i odvoláním zjevně nepřipustným a zjevně nedůvodným, ale pouze do doby, než je o těchto odvoláních rozhodnuto odvolacím orgánem. Z toho plyne, že jedinou podmínkou je, že je odvolání uplatněno včas, tj. ve lhůtě stanovené zákonem pro jeho podání.

Existují však výjimky, kdy odvolání takovýto účinek nemá. Může jít jednak o situace, kdy zákon (správní řád) odkladný účinek výslovně a přímo vylučuje, jako je tomu např. u odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření (§ 61 odst. 2). Další výjimkou z odkladného účinku je pak jeho vyloučení rozhodnutím správního orgánu za podmínek taxativně stanovených v § 85 odst. 2 správního řádu. Z tohoto ustanovení vyplývá, že nastane-li situace v něm předvídaná, musí správní orgán z úřední povinnosti (bez návrhu) svým rozhodnutím vyloučit odkladný účinek odvolání. „I když je tato povinnost uvozena slovem „může“, nejedná se o případy, kdy vyloučení odkladného účinku odvolání záleží na právním uvážení správního úřadu.“⁴⁸ Jedná se o situaci, kdy to naléhavě vyžaduje veřejný zájem, hrozí vážná újma některému z účastníků, nebo požádá-li o to účastník za předpokladu, že jeho žádost je ve veřejném zájmu nebo nehrozí újma jiným účastníkům řízení. Pokud je odkladný účinek odvolání vyloučen ze zákona nebo rozhodnutím správního orgánu, tak hovoříme o předběžné vykonatelnosti napadeného rozhodnutí upravené v § 74 správního řádu.

Dalším možným důvodem, který dává správnímu orgánu možnost vyloučit odkladný účinek odvolání, je prominutí pozdě podaného odvolání na základě žádosti účastníka. K vyloučení účinku však nedochází automaticky, ale

⁴⁷ HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2008., 187 s..

⁴⁸ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2005. 512 s.

až poté, co správní orgán je schopen doložit, že je to nezbytné pro ochranu práv nabytých v dobré víře, oprávněných zájmů účastníků nebo že je to ve veřejném zájmu. To, zda jsou tyto podmínky naplněny, je předmětem jejich správního uvážení.

Výrok o vyloučení suspenzivního účinku odvolání představuje nedílnou součást rozhodnutí ve věci. Jedná se však o samostatný výrok v rámci výrokové části takového rozhodnutí, proti kterému není přípustné odvolání. Z § 85 odst. 4 správního řádu pak pro správní orgán vyplývá povinnost takovýto výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání náležitě odůvodnit, a to i přesto, že tato povinnost vyplývá již z § 68 odst. 3. „Řádné odůvodnění je třeba v případech, kdy je vyloučení odkladného účinku závislé na správním uvážení, tedy v případech podle § 85 odst. 2 a 4 a § 84 odst. 3. Naproti tomu v případech, kdy je vyloučen odkladný účinek odvolání přímo zákonem, postačí tuto skutečnost v odůvodnění pouze konstatovat.“⁴⁹ Součástí odůvodnění musí být poučení o vyloučení odvolání proti výroku o vyloučení odkladného účinku.

3.4.2 Devolutivní účinek

Kromě odkladného účinku je s odvoláním spjat další významný účinek a tím je účinek devolutivní. Jeho vyjádřením je fakt, že „se rozhodování přesouvá z původního orgánu prvního stupně (první instance) na orgán instancně nadřazený.“⁵⁰ V případě pochybností, kdo je nejbližším nadřazeným orgánem, nám dává odpověď správní řád v § 178. Z této zásady dvojinstančnosti existuje výjimka, která umožňuje, aby o odvolání rozhodl prvoinstanční správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal. Jedná se o tzv. autoremeduru. Blíže se jí budu věnovat v některé z následujících kapitol.

3.5 Postup prvoinstančního orgánu v odvolacím řízení

Správní řád poměrně jednoznačně stanoví, že „odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.“⁵¹ Nabízí se tady otázka,

⁴⁹ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 344 s.

⁵⁰ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Pízeň: Aleš Čeněk, 2008. 267 s.

⁵¹ Viz. ust. § 86 odst. 1 správního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

co se stane, je-li toto podání učiněno u věcně nebo místně nepřislušného orgánu? Právní úprava počítá se dvěma situacemi. Jednou z nich je případ, kdy se účastník z vážných důvodů obrátí se svým podáním přímo na odvolací orgán namísto příslušného prvoinstančního správního orgánu. Lhůta pro podání odvolání je za těchto okolností dle § 40 odst. 1 písm. d) zachována bez ohledu na to, zda již odvolací orgán věc postoupil příslušnému správnímu orgánu. Jinak tomu je v případě, kdy je odvolání podáno u orgánu, který není ani nadřízený, ani věcně příslušný. V zájmu zachování práva na odvolání je možné i toto považovat za včasné podání. Tento správní orgán nadále postupuje dle ustanovení § 12 správního řádu o nepřislušnosti a celou věc postoupí příslušnému správnímu orgánu. Zde však nedochází k pozastavení lhůt a účastník se tak vystavuje riziku jejich zmeškání. Proto je, dle mého názoru, lépe se této situaci vyvarovat a raději podat odvolání prostřednictvím držitele poštovní licence.

Účinky zahájení odvolacího řízení nastávají okamžikem doručení nebo postoupení odvolání příslušnému správnímu orgánu. Ten je povinen jej přijmout a naložit s ním podle zákona. Prvním krokem správního orgánu bude posouzení včasnosti a přípustnosti učiněného podání. V případě, že shledá některou z těchto skutečností, předá spis spolu s podáním odvolacímu orgánu, který je kompetentní z těchto důvodů odvolání zamítnout. V opačném případě, kdy správní orgán k závěru o nepřípustnosti a opožděnosti odvolání nedojde, zašle tento prvoinstanční orgán jeho stejnopisy všem účastníkům řízení oprávněným podat odvolání bez ohledu na to, zda tohoto práva využili. „V řízení s velkým počtem účastníků uvedomí správní orgán účastníky o podaném odvolání veřejnou vyhláškou.“⁵² Oba tyto způsoby vyrozumění o učiněném podání musí obsahovat výzvu, aby se účastníci k podání vyjádřili ve stanovené lhůtě. Délka lhůty musí být stanovena s přihlédnutím ke složitosti případu, ale zároveň musí být vzata v úvahu zásada rychlosti a efektivnosti řízení, ale hlavně zachování lhůt stanovených pro předání spisu odvolacímu orgánu podle § 88 odst. 1 správního řádu. Výsledkem však nesmí být lhůta kratší 5 dnů. „Tato lhůta má pořádkový charakter a po jejím marném uplynutí nemusí správní úřad

⁵² VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Bova Polygon, 2006. str. 512

k opožděným vyjádřením přihlédnout.⁵³ To, že nemusí přihlížet, však neznamena, že přihlížet nesmí. Proto v případech hrozících jejím promeškáním je dobré požádat dotčený orgán o její prodloužení. „Nicméně je třeba poznamenat, že prodloužení stanovené lhůty je možné pouze tehdy, jestliže nebude ohrožen účel správního řízení a nebude porušena rovnost účastníků.“⁵⁴ Obdržená vyjádření se stávají součástí spisu.

Námítky obsažené v odvolání nebo ve vyjádřeních účastníků mohou vést prvoinstanční správní orgán k tomu, aby podle okolností a časových možností doplnil řízení. Tato pravomoc správního orgánu je projevem zásady ekonomie řízení, neboť tento prvoinstanční orgán může doplnit řízení s nižšími náklady, protože má zpravidla blíže k dokazovaným skutečnostem a účastníkům řízení. Pokud správní orgán doplňuje řízení o nová fakta a skutečnosti, musí být dána účastníkům možnost se k nim vyjádřit. S ohledem na odkladný účinek odvolání je zapotřebí v rámci tohoto procesu zkoumat, zda bylo možno ze strany účastníků uplatnit nové skutečnosti a důkazy dříve, abychom se vyvarovali zbytečným a úmyslným průtahům řízení. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že tu taková možnost byla, tak v rámci zásady koncentrace řízení k nim přihlédne, jen je-li to ve veřejném zájmu.

3.5.1 Autoremedura

Správní řád připouští, aby za určitých zákonem předvídaných podmínek o odvolání rozhodl sám správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, aniž by odvolání postupoval odvolacímu orgánu. Jedná se o případ **autoremedury**, který správní řád zakotvil ve svých ustanoveních z důvodu procesní ekonomie. Tento procesní institut představuje výjimku ze zásady dvojinstančnosti správního řízení, na kterém je správní řád založen.

„Tam, kde již nalézací správní úřad po podání opravného prostředku konstatuje, že napadené rozhodnutí je nezákonné, je povinen jej v souladu s citovanou zásadou zrušit nebo změnit.“⁵⁵ Přestože správní řád používá ve

⁵³ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1.vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2005. 512 s.

⁵⁴ BRACH, Pavel. *Odvolání a odvolací řízení podle správního řádu*. Právní rádce 5/ 2007. 44-48s.

⁵⁵ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1.vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2005. 280 s.

svém ustanovení § 87 sousloví „může zrušit nebo změnit“, tak zde není prostor pro uvážení správního orgánu, neboť povinnost konat je mu uložena ustanovením § 88 odst. 1 správního řádu, který uvádí: „Neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, ...“⁵⁶

K tomu, aby bylo možno přistoupit k autoremeduře, musí být současně splněny následující podmínky:

- Přípustnost a včasnost odvolání.
- Vyhovění odvolání v celém rozsahu. „Plným vyhověním odvolání je třeba rozumět změnu nebo zrušení napadeného rozhodnutí (zcela nebo části) v tom rozsahu a takovým způsobem, jaký ve svém odvolání požadoval odvolatel.“⁵⁷
- Rozhodnutím nesmí být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže by s tím všichni ti, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Forma souhlasu není v rámci zákona řešena.

V řízení s vyšším počtem účastníků, resp. odvolání, se splnění výše uvedených podmínek stává komplikovanější, a tedy i pravděpodobnost uplatnění tohoto institutu je nižší.

„Z právního hlediska má rozhodnutí vydané v procesu povahu prvoinstančního rozhodnutí, a proto je třeba dovozovat, že proti takovému rozhodnutí opět přichází v úvahu podání odvolání.“⁵⁸ Formou autoremedury se prvoinstančnímu správnímu orgánu naskýtá možnost rychle a efektivně ukončit odvolací řízení za předpokladu, že žádný z účastníků se již dále neodvolá.

3.5.2 Zastavení řízení u orgánu prvního stupně

Poté, co správní orgán neshledal podmínky pro uplatnění institutu autoremedury, lze ještě před tím, než je předána spisová dokumentace odvolacímu orgánu, celé řízení zastavit. Tím důvodem však musí být okolnosti předvídané a charakterizované v § 66 odst. 1 písm. a), e), f) a g) správního

⁵⁶ Viz. ust. § 88 odst. 1 správního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁵⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Bova Polygon, 2006. 515s.

⁵⁸ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vyd., Brno: MU v Brně, 1998. 157 s.

řádu. Těmi okolnostmi jsou zpětvzetí odvolání odvolatelem za předpokladu, že již není dalších odvolatelů. Dále pak jsou to překážky v podobě věci rozsouzené (res iudicata) a věci zahájené (litispendence). „Zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu.“⁵⁹ Zastavení řízení může také způsobit smrt nebo zánik odvolatele (není-li jejich právních nástupců), zánik práv a věcí, jichž se mělo řízení týkat, ale také zjevná bezpředmětnost odvolání. Nastane-li některá z uvedených skutečností, zastaví orgán první instance takové řízení, ale pouze za podmínky, že potencionální rozhodnutí nemůže mít vliv na nárok na náhradu škody z důvodu nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu v těchto případech.

3.5.3 Předání spisu odvolacímu orgánu

Jestliže nalézací správní orgán neshledá důvody pro použití autoremedury, tedy k tomu, aby za zákonem stanovených podmínek vyhověl odvolání v plném rozsahu, pak předá v zákonné lhůtě 30 dnů ode dne doručení odvolání spisovou dokumentaci druhoinstančnímu orgánu. V případě podání více odvolání je rozhodným okamžikem pro začátek běhu lhůty doručení posledního z nich. Spolu se spisem se předává i stanovisko orgánu prvního stupně, ve kterém tento orgán hodnotí podaná odvolání, účastníky zasláná vyjádření, případné nové závěry, ke kterým dospěl v rámci doplňování řízení, konalo-li se. Nesmí však zapomenout na to nejpodstatnější, co by ve stanovisku nemělo rozhodně chybět, a tím je návrh na rozhodnutí odvolacího orgánu. Může se stát, že je odvolání podáno pouze proti některému z výroků rozhodnutí a tady pak platí, že „lze-li příslušnou část spisu oddělit, předá správní orgán pouze tu část spisu, která se týká otázky, o níž bylo rozhodnuto v napadeném výroku rozhodnutí.“⁶⁰

Jedná-li se, dle názoru prvoinstančního orgánu, o odvolání zjevně nepřipustné nebo opožděné, dochází k určitým diferenciacím v postupu, tak jak byl popsán v předchozím odstavci. 30 denní lhůta pro předání spisu spolu se stanoviskem je, vzhledem k zániku povinnosti nalézacího orgánu rozesílat

⁵⁹ Viz. ust. § 48 odst. 1 správního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁶⁰ Viz. ust. § 88 odst. 1 správního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

stejnopisy odvolání účastníkům a doplňovat řízení, zkrácena na dobu 10 dnů. Stanovisko za těchto okolností nemá a ani z logických důvodů mít nemůže stejný obsah, nýbrž je omezeno na odůvodnění nepřipustnosti a opožděnosti příslušného odvolání. Důležité je ale říci, že odvolací orgán není vázán názorem, resp. stanoviskem správního orgánu prvního stupně a dospěje-li k jinému názoru, vrátí mu věc spolu se stanoviskem, ve kterém uvede důvody, které ho přiměly k tomu, že odvolání shledal přípustným a včas podaným. Nalézací správní orgán je pak povinen postupovat tak, jak bylo popsáno v prvním odstavci (§ 86 a násl.), tedy zaslat stejnopisy odvolání účastníkům atd. „Tam, kde je opožděnost či nepřipustnost odvolání sporná a nalézací správní úřad není způsobilý ji posoudit, přistupuje k odvolání tak, jako by bylo podáno řádně a včas oprávněnou osobou.“⁶¹

V případě, že bylo podáno více odvolání, se pak můžeme setkat s nepřipustností nebo opožděností pouze u některého z nich. Za takové situace se bude včasnost předání spisu nadřízenému orgánu posuzovat ve vztahu k 30 denní lhůtě.

„Od okamžiku předání spisu nebo jeho části odvolacímu správnímu orgánu podle § 88 odst. 1 začíná odvolacímu orgánu běžet lhůta podle § 71 pro vydání rozhodnutí o odvolání...“⁶²

3.6 Postup odvolacího orgánu

3.6.1 Rozsah přezkumu

Předáním odvolání, tak jak bylo popsáno v předchozí kapitole, se odvolací řízení přesouvá před druhoinstanční neboli odvolací správní orgán a začíná jeho pomyslná druhá část. Odvolacím orgánem je věcně a místně příslušný správní orgán, který je nejbližší nadřízený správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Zákon se však může od tohoto principu odchýlit a stanovit výjimku.

⁶¹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1.vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2005. 282s.

⁶² VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Bova Polygon, 2006. 518s.

Vzhledem k účelu odvolacího řízení, jímž je přezkoumávání rozhodnutí orgánu prvního stupně, nemůže být jeho předmětem nic jiného než to, co jím bylo v první instanci. „Dospěje-li odvolací orgán k závěru, že předmětem řízení mělo být ještě něco dalšího, co prvá stolice předmětem řízení neučinila, ač to s věcí souvisí, nemůže takovýto předmět do řízení sám vnést.“⁶³

Odvolací orgán se bude, stejně jako tomu bylo u prvoinstančního orgánu, v první řadě zajímat o to, zda neexistují některé důvody, které by vylučovaly přípustnost nebo včasnost podaného odvolání. Shledá-li některý z těchto důvodů, které zakládají neplatnost nebo přípustnost odvolání, tak na základě § 92 odst. 1 správního řádu takové rozhodnutí zamítne. Právní moc takového rozhodnutí, je-li samozřejmě pravomocné, zakládá odvolacímu orgánu povinnost zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro povolení obnovy řízení nebo zrušení či změnu rozhodnutí v přezkumném řízení anebo vydání tzv. nového rozhodnutí. Pokud dojde k závěru, že ano, „posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo jako žádost o obnovu řízení anebo žádost o vydání nového rozhodnutí.“⁶⁴ Jinou situaci, tj. kdy nadřízený správní orgán nepotvrdí domněnku prvoinstančního orgánu a musí mu tedy věc vrátit k novému projednání, jsem již zmínil v předchozí kapitole v souvislosti s řízením u prvoinstančního orgánu. Vyjma dvou zmíněných případů ještě může nastat situace, která je pro naplnění účelu této práce nejdůležitější a sice, kdy odvolací orgán potvrdí stanovisko prvoinstančního orgánu o včasnosti a přípustnosti příslušného odvolání a přistoupí k vlastnímu přezkumu.

Přijetím aktuálního znění zákona číslo 500/2004 Sb., správního řádu došlo k omezení revizního principu tak, jak jej znala předchozí úprava, tj. zákon číslo 71/1967 Sb. Plný revizní princip v duchu předešlé úpravy z roku 1967 představoval povinnost správního orgánu přezkoumat z úřední povinnosti celé rozhodnutí a jemu předcházející řízení, a to nejen z hlediska zákonnosti, jak je tomu dnes, ale i z pohledu věcné správnosti. Jak možná již vyplynulo z předešlé věty, omezení plného revizního principu se dotýká zejména otázky přezkumu věcné správnosti, kdy rozsah přezkumu již není dán ex offo v plném rozsahu,

⁶³ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Bova Polygon, 2006. 527s. – viz. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu SJS 443/1999

⁶⁴ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 272 s.

ale je v dispozici účastníka. Došlo tedy k posílení odpovědnosti účastníků řízení.

V otázce věcné správnosti je dle §89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán vázán co do rozsahu námitkami uvedenými v odvolání, podobně jako je tomu ve správním soudnictví. Veřejný zájem je výjimkou, na kterou se vázanost námitkami odvolatele nevztahuje, a je tedy možný i přezkum nad jejich rámeč. Tento postup pak musí být ale náležitě odůvodněn a doložen.

Omezený revizní princip má s původním plným revizním principem společné to, že v obou případech druhoinstanční orgán přezkoumává vždy a v plném rozsahu (bez ohledu na námitky odvolatele), zda postup a rozhodnutí správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, je v souladu s platnými a účinnými právními předpisy. Rozsah přezkumu zákonnosti tak zůstává zachován. Tady se domnívám, že omezení není ani z povahy věci možné, protože pokud by tomu tak bylo, účastník sám by musel v odvolání uvést právní vady, což je z pohledu účastníka jako laika nereálné. V rámci kontroly zákonnosti v důsledku rychlosti a hospodárnosti správní orgán nepřihlíží „k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost.“⁶⁵ Zákon tímto nevyklučuje účastníkovu právo na náhradu škody plynoucí z nesprávného úředního postupu.

3.6.2 Rozhodovací činnost odvolacího orgánu

V rámci odvolacího řízení může být věc znovu projednána a na základě „nově“ zjištěného stavu pak správní orgán rozhodne. „Pokud jde o způsob, je rozhodování o odvolání vybudováno na zásadě apelační.“⁶⁶ V zásadě můžeme říci, že odvolací správní orgán může v případě posouzení napadeného rozhodnutí dojít ke dvěma závěrům. V prvním z nich se dobere k tomu, že rozhodnutí není stíženo žádnou vadou a ani v řízení, které mu předcházelo, se odvolací orgán nedopustil pochybení, které by mělo vliv na výsledek řízení. Za těchto okolností dojde k zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí ze strany

⁶⁵ Viz ust. § 89 odst. 2 správního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁶⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* Vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 231 s.

druhoinstančního orgánu. V opačném případě, kdy tomu tak ale není, tj. rozhodnutí nebo řízení anebo obojí je stíženo vadou, vyvstává na straně odvolacího správního orgánu povinnost se s tímto stavem vypořádat (viz níže).

3.6.2.1 Lhůta pro rozhodnutí odvolacího orgánu

Správní řád ve svých ustanoveních nezakotvuje žádnou speciální lhůtu, ve které by měl odvolací správní orgán rozhodnout, jako je tomu v případě lhůty pro podání odvolání či předání spisu druhoinstančnímu orgánu. To však neznamená, že tu žádné časové omezení není. Přestože nalézací a odvolací řízení tvoří funkční celek, „zákon odvolací řízení posuzuje jako řízení samostatné a proto jej podřizuje lhůtám podle ustanovení § 71 správního řádu.“⁶⁷ Platí tedy obecná úprava lhůty pro vydání meritorního rozhodnutí v prvním stupni. O odvolání tak musí být rozhodnuto bez zbytečných průtahů. V situacích, kde bezodkladnému rozhodnutí brání zejména jejich složitost, platí podle odstavce třetího téhož paragrafu maximální lhůta 30 dní. Je-li však k vydání rozhodnutí o odvolání zapotřebí nařídit ústní jednání, někoho předvolat nebo předvést, či provést jiný úkon uvedený v § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, který není běžnou součástí odvolacího řízení, je možné prodloužit onu 30 denní lhůtu ještě o dalších až 30 dnů. V případě dožádání, zpracování znaleckého posudku nebo doručování do ciziny lze lhůtu prodloužit o nutnou dobu.

Z hlediska počátku běhu lhůt je rozhodující samotné faktické předání spisu nebo jeho části odvolacímu orgánu a nikoliv to, kdy byl spis předán provozovateli poštovní licence, jako je tomu například v případě podání odvolání ze strany účastníka.

Nedodržení těchto lhůt se nemůže dovolávat účastník, který jej zapříčinil.

3.6.2.2 Rozhodnutí odvolacího orgánu

Předmětem rozhodovací činnosti odvolacího orgánu jsou především ta rozhodnutí, u nichž odvolací orgán došel k závěru, že jsou v rozporu z hlediska zákonnosti nebo věcné správnosti nebo obojího. Za těchto okolností pak může

⁶⁷ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1.vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2005. 289 s.

přistoupit k některé z možných podob rozhodnutí, tak jak jsou taxativně upraveny v ustanovení § 90 odst. 1 správního řádu.

Jednou z možných podob, jak odvolací orgán rozhodne, je že napadené rozhodnutí, ať už jako celek nebo pouze jeho část, zruší a řízení zastaví. Tento postup se uplatní, dospěje-li odvolací orgán k závěru, že vady jsou takového charakteru, že pro ně nemělo být rozhodnutí vůbec vydáno a že „brání v řízení zahájeném z moci úřední nadále pokračovat.“⁶⁸ Často se jedná o velký rozpor s právními předpisy, ale nikoliv o nicotnost rozhodnutí. Klasickým příkladem je, že napadené rozhodnutí bylo vydáno nekompetentním orgánem. Další příklad uvádí sám správní řád v ustanovení § 90 odst. 2, kde se říká, že „takto postupuje odvolací správní orgán též tehdy, jde-li o odvolání proti rozhodnutí o předběžném opatření a nabylo-li již rozhodnutí ve věci právní moci,...“⁶⁹ Je-li však možné, že by rozhodnutí o odvolání mohlo být právním titulem pro uplatnění případné náhrady škody, správní orgán od zastavení řízení upustí a pokračuje v přezkumu.

Jinou podobu rozhodnutí představuje situace, kdy odvolací orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k projednání zpět prvoinstančnímu orgánu, aby ve věci znovu rozhodl. Přestože je tato varianta ve správním řádu upravena na druhém místě, ještě před úpravou rozhodnutí o odvolání ve formě změny napadeného rozhodnutí, měla by být tato varianta s ohledem na základní zásady, jako jsou zásady rychlosti a hospodárnosti řízení, volena vždy jako poslední. „Tento způsob je určen jednak pro případy, kdy není možné provést změnu rozhodnutí, nebo pokud vady napadeného rozhodnutí jsou tak závažné nebo rozsáhlé, že nelze všechny úspěšně napravit, resp. by to bylo spojeno s neúměrnými potížemi.“⁷⁰

Pravomocí, ale současně povinností odvolacího orgánu je uvést jako součást odůvodnění rozhodnutí, jímž se věc vrací prvoinstančnímu orgánu k novému projednání, právní názor, v čem spatřuje napadené rozhodnutí v rozporu se zákonem. Tímto právním názorem je orgán první instance vázán v průběhu nového projednávání věci. Smyslem institutu vázanosti právním

⁶⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* Vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 408 s.

⁶⁹ Viz ust. § 90 odst. 2 správního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁷⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* Vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 2009. 409 s.

názorem je nejen to, aby orgán prvního stupně seznal, proč má odvolací orgán jeho rozhodnutí za vadné, ale i čeho se má při další postupu vyvarovat.⁷¹ „Vázanost právním názorem odvolacího správního orgánu může být prolomena pouze v důsledku nových skutkových zjištění při novém projednání věci či v případě změny právní úpravy v průběhu řízení.“⁷² I přesto, že je „nové“ rozhodnutí vydáváno v souladu s právním názorem odvolacího orgánu, je toto rozhodnutí stále svou povahou prvoinstanční a nelze tedy vyloučit opětovné odvolání ze strany některého z účastníků řízení.

Třetí možnou podobou rozhodnutí odvolacího orgánu je změna napadeného rozhodnutí nebo jeho části v rámci odvolacího řízení. Tento postup druhoinstančního orgánu by měl být zejména v rámci zásady ekonomie a rychlosti řízení uplatňován dříve než předešlý postup, jímž je zrušení rozhodnutí a vrácení věci orgánu první instance. Rozhodnutí odvolacího orgánu v podobě změny prvostupňového rozhodnutí přichází v úvahu, jedná-li se o takové právní a věcné vady, které je možné napravit v samotném odvolacím řízení. „Podkladem jsou spisový materiál a podklady rozhodnutí shromážděné v průběhu řízení na prvním stupni, resp. v průběhu řízení odvolacího.“⁷³

Správní řád však tento postup svazuje určitými omezeními. Ta vyplývají ze skutečnosti, že rozhodnutí v podobě změny napadeného rozhodnutí je rozhodnutím odvolacího orgánu a tedy rozhodnutím druhého stupně a právě tento fakt vylučuje možnost podat další řádný opravný prostředek. To by však znamenalo, že v případě, kdy odvolací orgán změnil napadené rozhodnutí v neprospěch účastníka, ztratil by ten právo na podání řádného opravného prostředku a tím i instanci. Proto zákon změnu napadeného rozhodnutí v těchto případech, kdy je stíženo právo podat odvolání, nepřipouští a odvolacímu orgánu nezbude nic jiného než rozhodnutí nebo jeho část zrušit a věc vrátit k novému projednání.

Změna napadeného rozhodnutí je rovněž vyloučena u samosprávných rozhodnutí, kde by takovéto rozhodnutí krajského úřadu nebo ministerstva jako

⁷¹ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 358 s.

⁷² JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 358 s.

⁷³ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Bova Polygon, 2006. 535s.

odvolacího orgánu představovalo zásah do ústavně⁷⁴ zaručeného práva na samosprávu.

Dalším omezením je pak v platné právní úpravě nově upravená zásada zákazu reformace in peius neboli zásada zákazu změny k horšímu. Jak už název napovídá, tato zásada neumožňuje odvolacímu správnímu orgánu změnit rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Důvodem je opět hrozba újmy v podobě ztráty práva na odvolání. Jak už tomu bývá, z každé zásady existují výjimky a tady tomu není jinak. Výjimky stanoví sám správní řád ve svém ustanovení § 90 odst. 3. Jednou z nich je situace, kdy odvolání podá více účastníků, jejichž zájmy jsou rozdílné, přesněji řečeno protichůdné. V takovém případě nebude logicky možné vyhovět všem a lze s velkou pravděpodobností očekávat, že postavení minimálně jednoho z nich se může zhoršit. Tato eventualita přichází v úvahu například u řízení sporných nebo u řízení s větším počtem účastníků. Na druhou stranu ani případy, kde v řízení vystupuje jediný odvolatel, nejsou zárukou toho, že o odvolání nebude rozhodnuto v neprospěch účastníka, protože „uvedený princip neplatí také tehdy, jestliže dle názoru odvolacího orgánu je rozhodnutí vydané v prvním stupni v rozporu s právními předpisy.“⁷⁵ Zde zcela správně dostává přednost zásada zákonnosti před zásadou zákazu reformace in peius. Průlomem je samozřejmě také veřejný zájem.

Ačkoliv správní řád v ustanovení § 82 odst. 1 výslovně vylučuje podání odvolání jen proti odůvodnění, je možné na základě přezkumu celého rozhodnutí dospět k závěru, že zatímco samotný výrok je v pořádku, odůvodnění vykazuje právní vady. Novou pravomocí správního orgánu je pak takovéto odůvodnění změnit⁷⁶.

I v odvolacím řízení pamatuje správní řád na možnost zastavit řízení z důvodů uvedených v § 66. Pokud k této skutečnosti dojde a rozhodnutí odvolacího orgánu nemá význam pro právní nástupce a ani nemůže být titulem pro uplatnění náhrady škody, rozhodnutí zruší a řízení zastaví.

⁷⁴ K tomu čl. 99 a násl. zákona č. 1/1993 Sb., Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁷⁵ HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2008., 190 s.

⁷⁶ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2005. 287 s.

Tyto postupy, tak jak byly popsány v předešlých odstavcích, souvisí se závěrem odvolacího orgánu, že napadené rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo, bylo stíženo vadami, jež měly vliv na správnost rozhodnutí. Pokud však odvolací orgán k takovému závěru nedospěje a neshledá tak důvody pro změnu nebo zrušení rozhodnutí, označí odvolání jako neopodstatněné a potvrdí rozhodnutí v celém rozsahu nebo v jeho části.

Rozhodnutí druhoinstančního orgánu se stává svým oznámením rozhodnutím pravomocným, začíná vyvolávat zamýšlené účinky a již jej nelze znovu napadnout odvoláním, resp. žádným řádným opravným prostředkem. Řádně oznámeno je, je-li oznámeno všem odvolatelům a účastníkům uvedeným v § 21 odst. 1 správního řádu. Rozhodný je okamžik, kdy je doručeno poslednímu z nich. Ve stejném okamžiku nabývá právní moci i prvostupňové rozhodnutí, jež je rozhodnutím odvolacího orgánu zcela nebo zčásti potvrzeno. Součástí druhostupňového rozhodnutí musí být i poučení o nemožnosti podat proti tomuto rozhodnutí odvolání.

4. Rozklad podle správního řádu

4.1 Rozklad versus odvolání

Rozklad je speciální forma řádného opravného prostředku, která se využívá namísto odvolání tehdy, pokud chceme reagovat na rozhodnutí ústředních orgánů státní správy, jež jsou v rozporu s našimi představami o „správnosti“ výsledného znění daného rozhodnutí. Tato rozhodnutí může v první instanci vydat ministerstvo, ministr, státní tajemník nebo jiné osoby stojící v čele jiného ústředního správního úřadu⁷⁷.

„ V porovnání s odvoláním ve správním řízení má rozklad, jako druhý, resp. jiný, řádný opravný prostředek, některé společné a některé rozdílné rysy.“⁷⁸ Shoda je patrná především v tom, že u obou řádných opravných prostředků je správním řádem stanovena obecná lhůta 15 dnů k jeho podání ode dne oznámení rozhodnutí. Další shodu je možné nalézt v tom, že stejně jako u odvolání, musíme i u rozkladu provést kompletní přezkoumání vydaného rozhodnutí, ev. dle potřeby doplnit nové důkazy. Podáme-li rozklad včas, má pak odkladný (suspenzivní) účinek. Rozdíl mezi odvoláním a rozkladem nalézáme především v tzv. devolutivním účinku. To znamená, že vzhledem k tomu, že zákon nestanovuje žádné vyšší instančně nadřazené orgány státní správy, které by mohly dále rozhodovat o přezkumu, není možné se proti rozhodnutí o rozkladu odvolat a rozklad se tak (na rozdíl od odvolání) stává opravným prostředkem bez účinku devolutivního. Dle §152 odst. 1 správního řádu jde o „specifické přezkumné řízení, kdy řízení prvoinstanční i řízení o rozkladu probíhá pod stejným ústředním správním úřadem.“⁷⁹

4.2 Osoba pověřená

Dle § 152 odst. 2 správního řádu jsou osobami pověřenými rozhodovat o rozkladu ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. „Toto

⁷⁷ Viz. ust. §152 odst. 1 správního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁷⁸ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 276s.

⁷⁹ HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2008.,195s.

oprávnění nelze přenést na žádnou jinou osobu podzákonou normou ani interním organizačním aktem. Akt vydaný na základě takové delegace by byl aktem nezákonným pro nedostatek funkční příslušnosti“⁸⁰

4.3 Rozkladová komise

Aby byla zachována objektivita rozhodování a aby nebylo možné napadnout rozhodnutí ministra či jiného úředníka správního úřadu (dále jen osoby pověřené), rozhoduje se tato pověřená osoba vždy na základě návrhu rozkladové komise, kterou si sama ustanovila⁸¹. Dle zákona je možné, aby komise byla zřizována vždy pro jednotlivá rozkladová řízení, ale jako praktičtější se jeví zřízení komise „stálé“. Samotná existence již jmenované komise není v žádném případě vázána na jednotlivé ministry či vedoucí ústředního správního úřadu. V případě změny těchto osob zůstává složení komise nezměněno až do doby, než jsou její jednotliví členové ze své funkce odvoláni nebo se jí vzdají.

Dle platných zákonů musí být komise složena z minimálně 5 členů a musí být tvořena odborníky, z nichž minimálně polovina nesmí pocházet z řad ústředního správního úřadu. Toto by mělo být chápáno jako „další projev snahy o posílení maximální možné objektivity a nestrannosti rozkladového řízení“⁸². Žádný zákon se pak již dále nezabývá přesnějšími požadavky na dosažené vzdělání či praxi v oboru jejich členů.

Na jednotlivé členy komise se vztahuje ustanovení § 14 správního řádu o vyloučení z projednávání a rozhodování věcí. Osoba, která jmenovala rozkladovou komisi, musí v případě potřeby rozhodnout o podjatosti, neboť rozkladová komise sama o sobě nemůže o podjatosti rozhodovat. „Nebude-li rozkladová komise pro vyloučení svých členů z důvodů podjatosti usnášeníschopná, přichází v úvahu nejspíše doplnění rozkladové komise o potřebný počet nepodjatých osob, případně jmenování komise ad hoc.“⁸³

⁸⁰ HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2008.,194s.

⁸¹ Viz. ust. § 152, odst. 3 zákona 500/2004Sb., správní řád

⁸² VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Bova Polygon, 2006. 858 s.

⁸³ HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2008.,195s.

Rozkladová komise se při svém rozhodování chová jako kolegiální orgán. Procedurální pravidla jejího jednání pak obdobně upravuje ustanovení § 134 v 5 odstavcích⁸⁴. V zákoně použité slovo „obdobně“ Vedral ve svém komentáři vysvětluje tím, že vzhledem k tomu, že rozkladová komise není správním orgánem s pravomocí rozhodovat ve správním řízení, nýbrž ve své podstatě jen orgánem poradním, vymezuje tak § 134 pouze procedurální pravidla jejího jednání, ale v žádném případě jí není § 152 odst. 3 přiznáno postavení správního orgánu. Mezi pravidla jejího jednání pak patří zejména následující body:

- ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu sestaví jednací řád, kterým se pak rozkladová komise řídí
- komise může vydávat usnesení jen tehdy, pokud je přítomna nadpoloviční většina členů a pokud většinu z nich tvoří externisté
- jak samotné jednání komise, tak i protokol o jejím hlasování jsou neveřejné
- „členové hlasují jednotlivě a předseda hlasuje naposled, přičemž má-li hlasovat více než sedm členů, mohou členové hlasovat současně“⁸⁵
- výsledkem jednání rozkladové komise je její usnesení, které musí být zaznamenáno do spisu a které musí obsahovat odůvodněný návrh rozhodnutí
- s usnesením komise smí být seznámen pouze ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.

Jak jsem již výše zmínil, je rozkladová komise ve své podstatě pouze orgánem poradním. Ministr či vedoucí úředník správního orgánu sice musí mít při svém rozhodování k dispozici usnesení rozkladové komise, („ v případě, že by rozhodl bez návrhu rozkladové komise, jednalo by se o porušení tohoto ustanovení a rozhodnutí by bylo možné napadnout žalobou ve správním soudnictví“⁸⁶), ale tímto návrhem není žádným způsobem vázán a ve svém definitivním rozhodnutí může rozhodnout i jinak, než znělo usnesení komise.

⁸⁴ Viz. ust. §152, odst. 3, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁸⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Bova Polygon, 2006. 861 s.

⁸⁶ HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2008., 196s.

4.4 Řízení o rozkladu

Jak jsem již v podkapitole jedna zmínil, je rozklad zvláštním typem řádného opravného prostředku. Na základě toho je pak rozkladové řízení zvláštním typem řízení odvolacího. Jistou podobnost rozkladu a odvolání je možné potvrdit a současně víceméně i vyvrátit v zákonné citaci řízení o rozkladu: „nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o dovolání“⁸⁷. Z této citace vlastně vyplývá, že v případě, že neshledáme „vylučující povahu věci“, lze brát v potaz podobu rozkladu a odvolání, ale v případě, že shledáme „vylučující povahu věci“, tuto podobu pak brát v potaz nemůžeme. Rozdílnost je dále patrná v tom, že na rozdíl od odvolání u rozkladu „již nepřichází v úvahu varianta z odvolacího řízení, kdy orgán druhého stupně ještě může rozhodnutí zrušit a věc vrátit orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí“⁸⁸. Tímto krokem bychom totiž rozkladu přiřkli devolutivní účinek, čímž bychom popřeli podstatu rozkladu jako takového.

4.5 Výsledek rozkladu

Poté, co se ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního zařízení seznámí s usnesením rozkladové komise, může dle §152 odstavce 5 správního řádu rozhodnutí ústředních orgánů státní správy změnit, zrušit nebo zamítnout.

Pokud je výsledkem řízení o rozkladu změna rozhodnutí [§ 90 odst. 1 písm. c)], je dle výše zmíněného ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu možné k tomuto usnesení přistoupit jen za předpokladu, že se následnou změnou rozhodnutí rozkladu plně vyhoví a že nebude způsobena újma žádnému z účastníků řízení. Výjimka by mohla nastat jen za předpokladu, že by všichni, jichž se to týká, vyslovili s možnou újmou svůj souhlas.

Dalším možným výsledkem řízení o rozkladu je zrušení vydaného rozhodnutí [§ 90 odst. 1 písm. a)]. V komentáři ke správnímu řádu Vedral upozorňuje na možnou chybnou interpretaci této části zákona. Při doslovném výkladu bychom mohli dospět k závěru, že se na zrušení rozhodnutí vztahují stejné zákonem stanovené podmínky, které jsem uvedl v předešlém odstavci o změně rozhodnutí („nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu a)

⁸⁷ Ustanovení §152 odst. 4 správní řád, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁸⁸ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 278 s.

rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas⁸⁹). Zde je nutné připomenout, že při interpretaci jakéhokoliv zákona je nutné zohlednit nejen doslovný jazykový výklad, ale také nutnou systematickosti výkladu. Právě při nerespektování systematického výkladu bychom se v tomto případě dostali do rozporu se smyslem a účelem právní úpravy (dodržení zásady legality a zásady ochrany veřejného zájmu – ustanovení § 2 odst. 1 a 4 správního řádu). Pokud tedy pověřená osoba (ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu) vydá na základě řízení o rozkladu pokyn ke zrušení rozhodnutí ústředního orgánu státní správy, postupuje se pak dále dle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) nebo b), což znamená, že se rozhodnutí (částečně nebo úplně) zruší a řízení se zastaví nebo se rozhodnutí zruší a vrátí se k novému projednání. V zákoně nalzáme zmínku pouze o zrušení rozhodnutí, nikde již není blíže specifikováno, zda má ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu možnost rozkladem zrušit rozhodnutí jen v některých jeho částech, či zda musí zrušit celé rozhodnutí jako takové. Pokud se budeme řídit tím, že zde platí „výkladové pravidlo ad maior ad minus, tedy od menšího k většímu“⁹⁰, můžeme pak věc chápat tak, že lze-li zrušit celé rozhodnutí jako takové, lze zrušit jeho jednotlivé části s tím, že zbytek rozhodnutí bude potvrzen (§90 odst. 5 věta druhá). Pokud se však chceme řídit tímto pravidlem, musí být možné od sebe jednotlivé části rozhodnutí oddělovat, nesmí tvořit jeden nerozdělitelný celek.

Na všechny ostatní případy by se pak měla vztahovat třetí varianta, a to zamítnutí rozhodnutí. Zde zákon umožňuje dvojí odůvodnění zamítnutí. Dle § 90 odst. 5 věty první je možné „rozklad zamítnout jako nedůvodný a napadené rozhodnutí potvrdit“⁹¹ nebo je možné použít § 92 odst. 1 věta první a zamítnout rozklad z důvodů formálních jako opožděný nebo nepřipustný.

⁸⁹ Viz. přesné znění zákona §152 odst.5 správní řád, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Bova Polygon, 2006..867s.

⁹¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Bova Polygon, 2006. 867s.

5. Opor a námítky podle správního řádu

5.1 Odpor

Je možné se domnívat, že i vzhledem k velkému přetížení správních orgánů, pověstné časové zdlouhavosti a finanční náročnosti správních řízení, zavedl správní řád řízení příkazní. „Příkazní řízení je zjednodušenou formou správního řízení a písemný příkaz může být také prvním úkonem řízení, a pokud by nebyl podán odpor, i jediným.“⁹²

Jak uvádí ustanovení § 150 odst. 1 správního řádu, je možné příkazní řízení uplatnit pouze v takovém případě, ve kterém je skutkové zjištění dostatečné a není nutné provádět rozsáhlé dokazování, protože účastníci řízení toto skutkové zjištění nijak nezpochybňují. Příkaz (jakožto druh rozhodnutí správního řízení) je správními orgány v praxi nejčastěji využíván v případech, kdy jsou ukládány sankce za správní delikty, nebo je rozhodováno ve sporném řízení – dle zákona musí být veškeré skutkové okolnosti v těchto případech dostatečně doloženy.

Výše zmíněná charakteristika příkazního řízení však neznamená, že by byli účastníci řízení jakýmkoliv způsobem ochuzeni na svých právech. Podáním odporu - specifického řádného opravného prostředku proti příkazu - mají účastníci „možnost dosáhnout toho, aby bylo vedeno „klasické“ správní řízení podle části druhé správního řádu bez modifikací uvedených v § 150“⁹³.

Tato zjednodušená forma správního rozhodnutí, stejně tak i její řádný opravný prostředek, jsou ve své podstatě „novinkou“ současného správního řádu. V předešlé právní úpravě z roku 1967 o nich žádnou zmínku nenalezneme. Existenci příkazního řízení jako takového však již zmiňovaly zvláštní právní předpisy (zejména přestupkový zákon).

Jak jsem již uvedl, je jediným možným řádným opravným prostředkem proti příkazu odpor, který je ve správním řádu upraven v ustanoveních §150 odst. 3 a 4. Již v úvodu této kapitoly jsem se zmínil, že podstatou zavedení tohoto „zvláštního právního vztahu“, kterým návaznost příkazu a odporu

⁹² JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 531s.

⁹³ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 531s.

bezesporu je, bylo zjednodušení a urychlení správních příkazních řízení v situacích, které toto umožňují. Příkazní řízení jako takové je tedy postaveno tak, aby rozhodnutí přišlo rychle a tudíž i účinně. Dle § 72 správního řádu se na oznamování příkazu vztahují stejná obecná ustanovení jako na jiné formy rozhodnutí – myslím, že zde je vhodné zmínit především doručení do vlastních rukou.

Vzhledem k požadované „rychlosti“ celého procesu, je tak zákonem stanovená lhůta k podání odporu kratší, než u jiných opravných prostředků a to „pouhých“ 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Odpor se podává u správního orgánu, který napadený příkaz vydal, a jedinou osobou, která jej může podat, je osoba, jíž byla vydáním příkazu uložena povinnost. Odpor sice musí splňovat veškeré náležitosti podání uvedené v § 37 správního řádu, ale nemusí být odůvodněn jako jiné opravné prostředky. Dnem podání rozkladu pak znovu začínají běžet lhůty pro vydání rozhodnutí.

Nepřipadá v úvahu, že by se zpětvzetím odporu zrušený příkaz obnovil, neboť platný právní zákon zpětvzetí odporu neumožňuje (zde se odpor liší od jiného opravného prostředku – od odvolání, u kterého zpětvzetí ze zákona možné je).

Pokud je odpor podán v zákonem stanovené lhůtě, dochází automaticky ke zrušení příkazu. Na rozdíl od odvolání a rozkladu však u odporu nedochází k přesunutí věci na nadřízený správní orgán, nýbrž opatření dalších důkazních materiálů a nové rozhodnutí ve věci způsobem podle § 67 a násl. Správního řádu zůstává i nadále v pravomoci správního orgánu, který vydal napadený příkaz.

Naopak v případě, že účastník řízení podá odpor proti vydanému příkazu až po uplynutí zákonem stanovené doby, nebo jej dokonce nepodá vůbec, stává se daný příkaz „pravomocným a vykonatelným rozhodnutím“⁹⁴. Pravomocný odpor pak již ze zákona nemůže figurovat jako předmět odvolání, může však být přezkoumán v přezkumném řízení.

Závěrem této kapitoly bych chtěl jen krátce upozornit na povinné náležitosti příkazu, které zákon upravuje ustanovením § 150 odst. 4 správního řádu. Sem patří především povinné poučení, jež uvádí možnost podání odporu,

⁹⁴ Viz. ustanovení § 150 odst. 3 Správního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

jeho časové lhůty včetně dnů, od kterých se lhůty počítají a v neposlední řadě pak informaci o tom, u kterého správního orgánu se odpor podává.

5.2 Námitky

Hlava IX. části druhé správního řádu věnovaná exekuci upravuje jeden z možných opravných prostředků, a tím jsou námitky. „Námitka ve smyslu §117 představuje v podstatě zvláštní formu řádného opravného prostředku proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu.“⁹⁵ Z uvedeného ustanovení pak vyplývá jejich subsidiární použitelnost, neboť se jich užije pouze v těch situacích, kdy je vyloučeno odvolání.

Do jisté míry je zvláštností námitek jejich aktivní legitimace. Námitky může uplatnit pouze povinný a osoba, jíž z tohoto úkonu vyplývá nějaká povinnost, ale nikoliv už třeba oprávněný. Tímto se námitky liší například od odvolání, k jehož podání je oprávněn každý účastník řízení.

Správní řád nestanoví pro uplatnění námitek žádný zvláštní postup, a navrhovatel tak bude postupovat podle obecných ustanovení pro podání (§ 37 odst. 4 správního řádu).

Správní řád namísto konkrétního stanovení doby, ve které je možné námitky uplatnit, přistoupil k negativnímu vymezení této lhůty, když říká, že „námitky nelze podat, pokud usnesení bylo již vykonáno nebo jiný úkon proveden.“⁹⁶ Co však zákon jednoznačně stanoví, je že zmeškání takového úkonu nelze prominout (§ 118 odst. 3 správního řádu).

Podání námitek však s ohledem na povahu řízení vyvolává jen velice omezené účinky. Devolutivní účinek námitkám zákon nepřiznává a účinek suspenzivní přiznává jen v případech taxativně uvedených v ustanovení § 117 odst. 3 správního řádu.

Jedná se o následující případy:

- námitky směřují proti usnesení, jímž byla odložena nebo přerušena exekuce
- námitky směřují proti exekučnímu příkazu, jímž byla nařízena exekuce vyklizením

⁹⁵ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 429 s.

⁹⁶ Viz ust. § 117 odst. 2 správního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

- námitky směřují proti usnesení, jímž byla zastavena exekuce- uplatňuje-li se některý z důvodů uvedených v § 115 písm. a), b), e), f) nebo g)
- rozhodne-li o tom z vážných důvodů exekuční správní orgán⁹⁷

To, že námitkám není přiznán devolutivní účinek, znamená, že o nich rozhoduje v jednoinstančním řízení ten exekuční správní orgán, který napadené usnesení, popřípadě jiný úkon, vydal. Lhůty, v kterých tak činí, se řídí ustanovením § 71 správního řádu. Rozhodnutí o námitkách je konečné a nelze se proti němu odvolat.

⁹⁷ Viz ust. § 117 odst. 3 správního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

6. Řádné opravné prostředky dle zvláštních právních předpisů

Ze zvláštních právních předpisů jsem se v následujícím textu zaměřil na právní úpravu řádných opravných prostředků v daňovém řízení.

6.1 Řádné opravné prostředky dle daňového řádu

Od 1. 1. 2011 se stává účinným zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, který nahrazuje do té doby platný a účinný zákon 337/1992 Sb., zákon o správě daní a poplatků. Spolu s přijetím nové právní úpravy došlo ke změnám i v rámci opravných prostředků. Daňový řád nově oproti předchozí úpravě rozlišuje kromě řádných a mimořádných opravných prostředků ještě prostředky dozorcí, jejich úpravu najdeme v hlavě sedmé části druhé. „Jde o procesní instituty, jejichž cílem je zajistit dostatečnou kvalitu rozhodování...“⁹⁸ Daňové řízení je obdobně jako správní řízení založeno na principu dvojinstančnosti, tj. je možné dvojitě posouzení věci.

„Daňový řád rozlišuje mezi opravnými prostředky, kterými chápe podání příjemců rozhodnutí, jimiž má být dosaženo zrušení nebo změny napadeného rozhodnutí a mezi dozorcími prostředky, na jejichž základě může být těchto změn dosaženo z moci úřední.“⁹⁹ V rámci opravných prostředků pak zákon rozlišuje řádné a mimořádné opravné prostředky. Těmi řádnými opravnými prostředky jsou odvolání a rozklad. Za mimořádný opravný prostředek se považuje návrh obnovy. Dozorcími prostředky jsou obnova řízení a nařízení přezkoumání rozhodnutí.

⁹⁸ Podrobněji viz. důvodová zpráva k daňovému řádu, Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

⁹⁹ Podrobněji viz. důvodová zpráva k daňovému řádu, Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

6.1.1 Odvolání

6.1.1.1 Podání odvolání

Právní úpravu odvolání nalezneme v ustanovení § 109 až §116 daňového řádu. Odvolání může podat každý příjemce rozhodnutí a může tak učinit vůči všem rozhodnutím, u kterých to nevylučuje zákon. Jedná se o projev zásady dvojinstančnosti. Daňový řád pak v ustanovení § 109 odst. 2 stanoví výjimku v podobě výzvy, proti které není odvolání přípustné, i když ne zcela. Ani podle správního řádu ani podle daňového řádu není možné podat odvolání, směřuje-li jen proti odůvodnění napadeného rozhodnutí. Vždy musí směřovat do výrokové části.

Odvolání se v souladu se zásadou ekonomie a rychlosti řízení podává u správce daně, který vydal napadené rozhodnutí v první instanci. Je to rovněž odůvodněno právem takového orgánu na autoremeduru. Lhůta pro podání odvolání je zachována, je-li podáno alespoň poslední den lhůty u nadřízeného nebo u kteréhokoliv jiného, věcně příslušného správce daně.

Daňový řád stanoví pro podání odvolání lhůtu v délce 30 dnů, kdy pro počátek jejího běhu je rozhodující den doručení napadeného rozhodnutí. Seznámí-li se odvolatel s rozhodnutím jiným způsobem a dříve, nežli mu je doručen stejnopis, může podat toto odvolání i dříve. Dvojnásobná délka této lhůty oproti správnímu řádu je zde odůvodněna složitostí agendy, jejíž vyřízení vyžaduje mnohdy více času a často i pomoc odborníka. V platném daňovém řádu pak ale najdeme i další odvolací lhůty, a ty se vážou na neúplné, nesprávné anebo na zcela chybějící poučení ze strany správce daně. Zákon pro tento účel upravuje dvě lhůty. Jednu **objektivní v délce 3 měsíců**, běžící od doručení rozhodnutí, a **jednu subjektivní 30 denní**, běžící od okamžiku doručení opravného rozhodnutí.

V daňovém řízení není oproti správnímu řízení s podáním odvolání spojen obecný odkladný účinek. „Nepřiznání obecného odkladného účinku je specifikem daňového procesu“¹⁰⁰ Toto specifikum je dáno povahou a účelem daňového řízení. Dopustí-li se však správce daně v poučení omylu a takový

¹⁰⁰ LICHNOVSKÝ, Ondřej; ONDRÝSEK, Roman. *Daňový řád: komentář*. Praha: C.H.Beck, 2010. 214s.

účinek odvolání přizná, pak má včasné odvolání tento odkladný účinek. V případě, že ale v poučení připustí možnost podat odvolání, ačkoliv to zákon vylučuje, bude odvolací řízení po podaném odvolání zastaveno.

Co se týká formálních požadavků odvolání, ty jsou upraveny v ustanovení § 112 daňového řádu. Oproti správnímu řádu má tento řád jednoznačně vyšší nároky na náležitosti odvolání. Vyžaduje například číslo jednací, přesnou identifikaci rozhodnutí, číslo platebního výměru, atd.

Bude-li však rozhodnutí stíženo takovými vadami (nikoliv ale vadami formálními), které budou bránit jeho projednání, vyzve správce odvolatele, aby zjednal nápravu, tedy podání opravil nebo doplnil. Stanoví mu k tomuto účelu přiměřenou lhůtu, která však nesmí být kratší 15-ti dnů. Po odstranění vad se na rozhodnutí hledí jako na řádně podané. V opačném případě (při neodstranění vad) se pak řízení zastaví. V těchto situacích má správce daně lepší pozici nežli správní orgán dle správního řádu, neboť zatímco správci daně stačí pouze vyzvat k nápravě vad, tak správní orgán musí tyto vady pomoci odstranit.

6.1.1.2 Postup prvoinstančního správce daně v odvolacím řízení

Prvostupňový správce daně má v rámci odvolacího řízení o poznání větší možnosti a pravomoci, nežli je tomu v případě správního orgánu dle správního řádu. Například shledá-li správce daně rozhodnutí jako nepřijatelné, nebo jako opožděné, může sám, aniž věc postupoval druhé instanci, odvolání odmítnout a řízení zastavit.¹⁰¹ To ve správním řízení dle správního řádu možné není.

Odlišnosti je možné najít i v úpravě autoremedury, neboť daňový řád připouští její částečnou formu. Správce daně tak může v rámci autoremedury vyhovět odvolání v celém rozsahu nebo jen v jeho části.

Rozhodnutí autoremedurou je svou povahou stále rozhodnutím prvostupňovým a lze tedy proti němu podat odvolání.

¹⁰¹ Takovéto rozhodnutí správce daně bude stále rozhodnutím prvostupňovým a bude tedy přípustné odvolání.

Nedospěje-li správce daně k rozhodnutí v rámci autoremendury, ani neshledá důvody pro případné odmítnutí odvolání, postoupí spis spolu se svým stanoviskem odvolacímu orgánu. Přestože zákon pro tento úkon nestanoví žádnou lhůtu, je správce daně vázán ustanovením §113 odst. 3 daňového řádu, které mu ukládá povinnost tak učinit bez zbytečného odkladu.

6.1.1.3 Postup odvolacího orgánu dle daňového řádu

Odvolacím orgánem je stejně jako v případě odvolání podle správního řádu instančně nejbližší nadřízený správce daně. Odvolatel musí ve svém odvolání uvést rozsah, ve kterém odvolání napadá, tj. proti kterým výrokům brojí a v jakém rozsahu. To má svůj význam pro stanovení rámce, v němž bude odvolání probíhat a jímž je pak odvolací orgán vázán. Naopak není vázán odvolatelovými návrhy na změnu nebo zrušení rozhodnutí.

Dalším velkým rozdílem oproti odvolacímu řízení podle správního řádu je absence zásady zákazu reformace in peius (změny k horšímu), ale také zásady koncentrace řízení. Z toho plyne, že odvolatel není omezován v možnosti uvádět nové skutečnosti, a to i přesto, že je mohl uplatnit již dříve. Dokazování nových skutečností provádí sám odvolací orgán, ale jde-li o složitější dokazování, může jím pověřit prvostupňového správce daní.

Co se týká nově zjišťovaných důkazů a skutečností, musí být dána účastníkovi možnost se s nimi seznámit. Stejně tak odvolací orgán musí umožnit odvolateli vyjádřit se k jeho právnímu názoru, který se liší od právního názoru prvoinstančního a v jehož důsledku by došlo ke zhoršení je postavení. Za tímto účelem je mu poskytnuta lhůta - ne delší 15 dnů. Poté se k dalším důkazům nepřihlíží.¹⁰² Kromě toho, že odvolací orgán přezkoumá nesprávnost a nezákonnost v rozsahu uvedeném v odvolání, je povinen tak činit z moci úřední i v případě, kdy na nesprávnost nebo nezákonnost narazí v průběhu odvolacího řízení a na které odvolatel nepoukázal.

„Daňové řízení je ovládáno zásadou apelace, která umožňuje odvolateli docílit řešení přímo před orgánem druhého stupně bez nutnosti vracet se zpět k orgánu prvního stupně.“¹⁰³

¹⁰² Viz ust. § 115 odst. 4 daňového řádu, Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

¹⁰³ viz. důvodová zpráva k daňovému řádu, Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

Odvolací orgán může rozhodnout sám tak, že napadené rozhodnutí změni nebo zruší, anebo odvolání zamítne.

6.1.2 Rozklad

Platná právní úprava věnuje tomuto procesnímu institutu jediný odstavec a to v § 108 daňového řádu. Jedná se o tradiční název pro typ odvolání, které lze uplatnit vůči rozhodnutí, které bylo vydáno ústředním správním orgánem.¹⁰⁴

„ O rozkladu rozhoduje úřední osoba stojící v čele ústředního správního orgánu na základě návrhu jí ustanovené komise.“¹⁰⁵ Na toto řízení se použijí obdobně ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci.

¹⁰⁴ Podrobněji viz. důvodová zpráva k daňovému řádu, Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

¹⁰⁵ Viz. ustan. §108, Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

Závěr

Jako téma své diplomové práce jsem si zvolil „Řádné opravné prostředky ve správním řízení“. Zdá se, že i v dnešní době představují opravné prostředky pro účastníky správního řízení nejjednodušší způsob, kterým lze dosáhnout nápravy rozhodnutí, jež byla vydána v rozporu s platnými právními předpisy a skutkovým stavem věci.

Správní řád, který slouží jako obecný předpis pro správní řízení, umožňuje využití opravných prostředků v poměrně velkém rozsahu. Široké pole působnosti zde nalézají především řádné opravné prostředky. Některá ustanovení správního řádu však nemusí být zcela srozumitelně formulována a jejich výklad pak může přinést problémy nejenom laické, ale i právní veřejnosti.

Dne 1. 1. 2006 nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který provedl některé podstatné úpravy a změny v do té doby platném zákoně č. 71/1967 Sb., správní řád. S postupem času pak k tomuto zákonu přibyly některé novely, které dle potřeby upravovaly věci nově nastalé. Vzhledem k tomu, že předešlá právní úprava platila v naší republice téměř 40 let, je samozřejmostí, že za dobu její dlouhé existence padla celá řada soudních rozhodnutí. Myslím, že i přesto, že nová právní úprava prošla celou řadou podstatných změn, můžeme bez větších obav při vedení správních řízení použít bohatou judikaturu let minulých, neboť nová právní úprava zřetelně navazuje na právní úpravu z roku 1967.

Nová právní úprava se mnohem podrobněji věnuje některým otázkám, které předešlý zákon řešil jen zběžně a nebyla na ně jednoznačná odpověď. Tak je tomu například u nulitních správních rozhodnutí, jejichž problematika byla, je a pravděpodobně asi i bude velmi ošemetná, neboť samotné posouzení míry závažnosti nedostatků je dosti problematické a po dlouhá léta vycházelo pouze z doktrinálních úvah a z judikatury. Až výše zmíněný nový správní řád se podrobněji zabývá přesnější specifikací důvodů nulity (§ 77 odst. 1, 2 správního řádu).

Jednu z nejvýraznějších změn prodělalo ustanovení o nejběžnějším opravném prostředku - o odvolání. V nové právní úpravě je více zohledněn účastník řízení, neboť správní orgán již nemůže v zásadě rozhodovat v neprospěch účastníka díky zavedení zásady zákazu změny k horšímu

(reformatio in peius). Nová právní úprava na druhou stranu klade na samotného účastníka řízení větší míru zodpovědnosti tím, že nahrazuje plný revizní princip revizním principem omezeným, podle kterého je odvolací správní orgán při svém rozhodování vázán rozsahem námitek uvedených v odvolání.

Jedním z nejdiskutovanějších opravných prostředků nového správního řádu se stal rozklad, kterému se dostalo samostatného ustanovení, ačkoliv by se zdálo logičtější, kdyby byl rozklad přiřazen k ustanovením upravujícím opravné prostředky.

Myslím, že i přes určité nejasnosti a rozpory plní opravné prostředky ve správním řízení v pojetí nového správního řádu svou úlohu a funkci a zajišťují tak dostatečnou ochranu procesních a hmotných práv veřejnosti.

Jsem si jistý, že každý z opravných prostředků má svůj nezpochybnitelný význam a je natolik podstatný, že by mu mohla být věnována samostatná práce. Cílem mé diplomové práce však bylo přehledné shrnutí řádných opravných prostředků, a proto jednotlivým prostředkům nemohla být v mé práci věnována taková pozornost, jakou by si bezesporu každý z nich zasloužil.

Summary

This diploma thesis deals of the regular remedies within the administrative procedure. Each of us during his life becomes a participant to the administrative proceedings. The administrative regulation signifies the proceedings of administrative authority towards its participants.

In Czech Republic an administrative procedure is governed by the law number 500/2004 report of administrative regulation. On 1st January 2006 this new administrative regulation replaced previous legislation in force since 1967. Despite the fact that many of the essential things have been modified and amended by this law, we can't avoid the comparisons with "legal history".

At any time of administrative procedure the duty of administrative authorities is to guarantee the rule of law and protect the rights of all participants in administrative proceedings. Even executors of public administrative – administrative authority and especially her officers, may make mistakes in their decision and just at this moment we would fully appreciate the existence of the ways of defense of our rights and interests. In the context of the administrative procedure we can find the defenses primarily in regular remedies and in the judicial review of decisions of administrative authorities.

Just remedies represent one of the major guarantees of legality in any democratic state.

In the case of the violation of the rights of participants in administrative procedure, there are the regular and irregular remedies to ensure the rectification of defective decisions.

Just regular remedies in the administrative procedure are the main theme of this graduation thesis. The thesis is divided into 6 chapters. Chapter one deals with some of major concepts such as administrative decision, forms of administrative decisions, defects in administrative decisions and legal power.

Chapter two discusses the term „regular remedies“ in more detail and its further breakdown by regular and irregular remedies.

Chapter three contains characteristics of the most used regular remedy – the appeal. Each subchapter shall then devote in particular its requirements, effects, and time limits etc.

In chapters 4 and 5, the author focuses her attention on the remaining regular remedies for administrative proceedings — i.e. the degradation, objection, opposition.

From specific laws then in the last chapter the author deals with the tax regulations and its regular remedies.

Seznam použitých pramenů

Právní předpisy:

- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
- Důvodová zpráva k zákonu č. 280/2009 Sb., daňový řád

Judikatura:

- Nález ÚS ze dne 11.3.2003, sp. zn. II ÚS 237/2002 (SbUS, sv. 29, s. 327)
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, sp. zn. 7 A 42/99

Literatura:

- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7. Vydání.* Praha: C.H. Beck, 2009. 837 s. s.
- HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník. 3. Vydání.* Praha: C.H.Beck, 2009. 1459s.
- HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní. 2. aktualizované vyd.* Praha: Leges, 2008.,346s.
- HORTOVÁ, Zuzana. *Správa daní podle zákona č.280/2009Sb., daňového řádu.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 160s.

- JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 640 s. ISBN 978-80-7400-157-4
- LICHNOVSKÝ, Ondřej; ONDRÝSEK, Roman. *Daňový řád: komentář*. Praha: C.H.Beck, 2010. 512s.
- NEDOROST, Libor. *Přezkum správních rozhodnutí*. 1. vyd. Brno: MU v Brně, 1997. 148 s.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1.vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2005. 515s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: procesní část*. 2. vyd., Brno: PF MU v Brně, 1997. 176s.
- PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vyd., Brno: MU v Brně, 1998. 420s.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Aktualiz. a přeprac. vydání, Praha: ASPI, 2009. 464s.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Vyd. 1. Praha: Bova Polygon, 2006. 1042s.

Časopisecká literatura:

- VEDRAL, Josef. *Druhy rozhodnutí v novém správním řádu*. Správní právo 6-7/ 2006. s. 325 – 365.
- BRACH, Pavel. *Odvolání a odvolací řízení podle správního řádu*. Právní rádce 5/ 2007. 44-48 s.