

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

Fakulta právnická

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

Přezkoumávání nepravomocných správních rozhodnutí

Veronika Zoulová

**Plzeň 2012**

# ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

## DIPLOMOVÁ PRÁCE

Přezkoumávání nepravomocných správních rozhodnutí

Veronika Zoulová

|                               |                                      |
|-------------------------------|--------------------------------------|
| Příslušné oborové pracoviště: | Katedra správního práva              |
| Název studijního programu:    | Právo a právní věda                  |
| Název oboru:                  | Právo                                |
| Vedoucí diplomové práce:      | JUDr. et. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. |
|                               | Katedra správního práva              |

## **Prohlášení**

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen 2012

.....

Veronika Zoulová

## **Poděkování**

Děkuji vedoucímu práce panu JUDr. et. PhDr. Petru Kuchynkovi, Ph.D. za jeho cenné rady, připomínky a pomoc při zpracovávání této diplomové práce.

# Obsah

|  |    |
|--|----|
| <b>1. Úvod</b> .....   | 3  |
| <b>2. Obecné otázky</b> .....  | 6  |
| 2.1. <i>Dvojinstančnost správního řízení</i> .....                                     | 6  |
| 2.2. <i>Opravné prostředky</i> .....   | 7  |
| 2.3. <i>Opravné principy</i> .....   | 10 |
| <b>3. Odvolání</b> .....   | 12 |
| 3.1. <i>Odvolání podle zákona č.500/2004 Sb. (SŘ)</i> .....                            | 12 |
| 3.1.1. Právo podat odvolání.....   | 12 |
| 3.1.2. Náležitosti odvolání.....   | 15 |
| 3.1.3. Částečná právní moc.....  | 17 |
| 3.1.4. Princip koncentrace.....  | 18 |
| 3.1.5. Odvolací lhůta.....   | 19 |
| 3.1.6. Účinky odvolání.....  | 24 |
| 3.2. <i>Odvolání podle zákona č. 280/2009 Sb. (DŘ)</i> .....                           | 26 |
| <b>4. Postup správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal</b> .....               | 30 |
| 4.1. <i>Postup správního orgánu 1.stupně podle zákona č. 500/2004 Sb. (SŘ)</i> .....   | 30 |
| 4.1.1. Podání odvolání.....  | 30 |
| 4.1.2. Úkony správního orgánu 1.stupně.....  | 31 |
| 4.1.3. Autoremedura.....   | 33 |
| 4.1.4. Předání spisu odvolacímu správnímu orgánu.....                                  | 34 |
| 4.2. <i>Postup správce daně 1.stupně podle zákona č. 280/2009 Sb. (DŘ)</i> .....       | 36 |
| <b>5. Postup odvolacího správního orgánu</b> .....                                     | 39 |
| 5.1. <i>Postup odvolacího správního orgánu podle zákona č. 500/2004 Sb. (SŘ)</i> ..... | 39 |
| 5.1.1. Rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí.....                                      | 39 |
| 5.1.2. Nezákonná, popř. věcně nesprávná rozhodnutí.....                                | 41 |
| 5.1.2.1. Zrušení rozhodnutí a zastavení řízení, zastavení řízení.....                  | 42 |
| 5.1.2.2. Zrušení rozhodnutí a vrácení věci do první instance.....                      | 42 |
| 5.1.2.3. Změna rozhodnutí.....   | 44 |
| 5.1.2.4. Předběžně vykonatelná rozhodnutí.....   | 46 |
| 5.1.2.5. Další rozhodnutí odvolacího správního orgánu.....                             | 47 |
| 5.1.3. Lhůta pro rozhodnutí, právní důsledky zpětvzetí, vzdání se odvolání.....        | 47 |
| 5.2. <i>Postup odvolacího orgánu podle zákona č. 280/2009 Sb. (DŘ)</i> .....           | 49 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>6. Opožděné a nepřijatné odvolání.....</b>  | <b>52</b> |
| 6.1. <i>Opožděné a nepřijatné odvolání podle zákona č. 500/2004 Sb. (SŘ).....</i>                          | <i>52</i> |
| 6.1.1. Obecný úvod.....  | 52        |
| 6.1.2. Odvoláním napadené rozhodnutí v právní moci.....  | 53        |
| 6.1.3. Odvolací správní orgán shledá odvolání řádným.....  | 54        |
| 6.1.4. Řádné odvolání versus opožděné či nepřijatné.....   | 55        |
| 6.2. <i>Opožděné a nepřijatné odvolání podle zákona č. 280/2009 Sb. (DŘ).....</i>                          | <i>57</i> |
| <b>7. Rozklad.....</b>   | <b>60</b> |
| 7.1. <i>Rozklad podle zákona č. 500/2004 Sb. (SŘ).....</i>   | <i>60</i> |
| 7.1.1. Obecný úvod.....  | 61        |
| 7.1.2. Uplatnění institutu.....  | 63        |
| 7.1.3. Orgán rozhodující o rozkladu.....   | 63        |
| 7.1.4. Rozkladová komise.....  | 65        |
| 7.1.5. Jednání rozkladové komise.....  | 67        |
| 7.1.6. Přiměřené použití úpravy o odvolání.....  | 69        |
| 7.1.7. Způsoby rozhodnutí.....   | 71        |
| 7.2. <i>Rozklad podle zákona č. 280/2009 Sb. (DŘ).....</i>   | <i>74</i> |
| <b>8. Řádné opravné prostředky podle zvláštní právních předpisů.....</b>                                   | <b>76</b> |
| 8.1. <i>Řádné opravné prostředky podle zákona o přestupcích.....</i>                                       | <i>76</i> |
| 8.2. <i>Řádné opravné prostředky podle zákona o služebním poměru příslušníku bezpečnostních sborů.....</i> | <i>79</i> |
| <b>9. Závěr.....</b>   | <b>81</b> |
| <b>10. Заключение.....</b>   | <b>83</b> |

#### Seznam použitých pramenů

# 1. Úvod

Správní právo představuje důležitou součást právního řádu, a přináší s sebou nezbytnou ingerenci státu do každodenního života všech občanů. V souvislosti s tím musí být rozhodování správních orgánů podrobena určité kontrole, a to jak kontrole vnitřní v rámci správního řízení, tak vnější vykonávané ve správním soudnictví. Adresát, vůči němuž je působeno v rámci správní činnosti, se nachází ve vztahu ke správnímu orgánu v podřízeném postavení. Toto znevýhodnění mizí až v rámci správního soudnictví, kdy se pozice obou stran vyrovnávají. Prvotní ochranu proti nezákonným, věcně nesprávným či jinak vadným správním rozhodnutím právo poskytuje již v rámci samotného správního řízení. Poskytnutí možnosti nápravy správního rozhodnutí prostřednictvím přezkumu zaručuje legitimitu veřejné moci a představuje významnou záruku zákonnosti. Právo k účinné ochraně poskytuje účastníkům správního řízení opravné prostředky umožňující přezkum správních rozhodnutí vyvolat.

Tato práce se zaměřuje toliko na přezkum správních rozhodnutí, jež doposud nenabyla právní moci. Téma přezkumu nepravomocných správních rozhodnutí, dotýkající se bezpochyby aktuálních problémů správního práva procesního, považují za obsáhlou a nesmírně důležitou problematiku. Na jedné straně se jedná o problematiku s vysokou mírou aktuálnosti i praktické použitelnosti, na druhé straně jde o problematiku pro zpracování o málo obtížnější vzhledem ke značnému rozsahu zkoumané tematiky. Z tohoto důvodu text práce ani nemůže přinést vyčerpávající výklad přezkumu nepravomocných správních rozhodnutí.

Práce si klade za cíl analýzu řádných opravných prostředků, jež má k dispozici účastník správního řízení k ochraně svých práv. Stěžejní zdroj právní úpravy opravných prostředků je zákon č. 500/2000 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), jež představuje obecnou úpravu správního řízení a jiných postupů správních orgánů. SŘ (s účinností od 1.1.2006) nahradil předchozí zákon č. 91/1967 Sb., o správním řízení. Nová právní úprava se dotkla nejen celé systematiky a struktury zákona, ale promítla se i v řadě modifikací jednotlivých dílčích procesních institutů. SŘ bývá leckdy vytýkána v porovnání s předchozí úpravou rozsáhlost, složitost a vysoká odbornost, pro niž se adresát správního rozhodnutí v mnoha případech neobejde bez kvalifikované pomoci. Na několika místech textu práce se snažím upozornit na nejpodstatnější změny a novinky, jež minulá právní úprava neobsahovala, nicméně

nejde o snahu předložit srovnání či komparaci. Zmínky v této souvislosti mají spíše přiblížit pochopení platné právní úpravy opravných prostředků ve SŘ, jelikož některé kontexty souvisí i s uvedenou legislativní změnou.

Práce obsahově vychází ze SŘ a její struktura se otrocky nedrží osnovy zákona, ačkoliv podotýkám, že poměrně logický sled jednotlivých ustanovení ve SŘ týkajících se tématu byl pro rozvržení práce prvotním a klíčovým vodítkem. Úvodní kapitola s názvem Obecné otázky je motivována snahou předložit výčet opravných prostředků dle SŘ a nastínit charakteristické pojmy pro dané téma, aby čtenář získal bližší povědomí o dvojinstančnosti správního řízení, obecně o pojmu opravného prostředku a v neposlední řadě o opravných principech, jež ovládají přezkum rozhodnutí. Jádrem práce pojednává o odvolání a rozkladu, které lze považovat za fundamentální řádné opravné prostředky a jejichž využití bývá nejuniverzálnější. Poměrně značná část práce se pochopitelně věnuje i samotnému řízení spočívajícím v postupu správního orgánu prvního stupně a následně postupu odvolacího správního orgánu, a to včetně veškerých aspektů jejich činnosti a hlavních zásad ovládajících tento proces. Opožděné či nepřípustné odvolání představuje rovněž samotnou kapitolu, která obsahuje i stručné porovnání s řádným odvoláním. Komplexněji pojatá analýza řádných opravných prostředků se nemůže vyhybat materii podle zvláštních zákonů, pro něž představuje SŘ subsidiární právní úpravu. Kapitola Řádné opravné prostředky podle zvláštních právních předpisů tak tvoří závěrečnou část, avšak vzhledem k požadovanému rozsahu práce je pojata spíše jen okrajově s cílem pouze dokreslit jednotlivé odchylky řádných opravných prostředků podle vybraných speciálních právních úprav.

Každou kapitolu doplňuje subkapitola věnující se stejné problematice podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „DŘ“). Tyto subkapitoly se snaží pomocí srovnání stručně nastínit hlavní odlišnosti a věcné rozdíly jednotlivých právních institutů podle SŘ a DŘ. Správa daní podle DŘ představuje problematiku rovněž aktuální, o čemž svědčí relativní novost právního předpisu. Ač tomu tak mnohdy bývá, nepostrádá daňový proces podle nového DŘ odpovídající úpravu v odborné literatuře. Není však překvapivé, že judikatura k novému DŘ je doposud poměrně kusá. Předchozí ustálenou judikaturu podle mého názoru má v sobě DŘ ze značné míry zakomponovanou.

Práce čerpá předně z právních předpisů, poměrně četné odborné literatury, judikatury (především Nejvyššího správního soudu), aktuální odborné časopisecké literatury, obecných poznatků ze správního práva získaných v průběhu celého studia a



samozřejmě nelze zapomenout na poznatky získané z cenných rad vedoucího mé diplomové práce. Text práce se pokouší být přínosem především svým informačním charakterem, ale rovněž alespoň minimální vlastní analytickou hodnotou.

## 2. Obecné otázky

### 2.1. Dvojinstančnost správního řízení

S ohledem na obtížnost některých otázek v rozhodovací činnosti správních orgánů a na lidský faktor podílející se na rozhodování dochází z různých důvodů (např. nedbalost úředních osob, korupce) nezdědky k pochybením. Jejich výsledkem jsou nezákonné nebo věcně nesprávné správní akty, popř. je stížen vadou proces předcházející jejich vydání. Je téměř nemožné požadovat, aby se správní orgán vždy vyvaroval omylů, chyb a nesprávností, třebaže by tyto situace měly být eliminovány a měly by se vyskytovat pouze minimálně. I pokud rozhodnutí správního orgánu netrpí právními vadami ani vadami ve skutkovém zjištění, může se řízení účastníkovi subjektivně jevit jako nepříznivé. „Bylo proto nutné vybudovat určitý systém kontrol a oprav, který umožní přezkoumat jak nepravomocná rozhodnutí, tak i rozhodnutí pravomocná. Vedle vnitřního kontrolního systému byl v zájmu objektivitv rozhodování vybudován i systém vnějších soudních kontrol.“<sup>1</sup>

Přezkum rozhodnutí ve správním řízení je doplněn i přezkumem správních aktů ve správním soudnictví zpravidla v plné jurisdikci<sup>2</sup> podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (ve Sbírce zákonů publikované pod č. 209/1992 Sb.), přezkumem správních rozhodnutí ve věcech soukromého práva u obecných soudů<sup>3</sup>, a konečně je též přípustný přezkum Ústavním soudem nebo Evropským soudem pro lidská práva. Na opravné prostředky jako procesně právní instituty lze nahlížet jako na významný nástroj v rukou účastníků správního řízení sloužící k nápravě nežádoucího stavu a záruku přezkumu konkrétního rozhodnutí. Dlužno připomenout, že opravné prostředky velkou měrou přispívají k transparentnosti veřejné správy, představují jednu ze záruk zákonnosti správního řízení, a tvoří tak nepostradatelnou součást právního řádu moderního právního státu.

Obecně je správní řízení vybudováno na principu dvojinstančnosti správního řízení<sup>4</sup>, neboť přezkum rozhodnutí přísluší nadřízenému správnímu orgánu, nicméně zvláštní zákony mohou a leckdy skutečně vylučují možnost opravných prostředků ve

---

<sup>1</sup> Horzinková, E., Novotný, V.: *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges. 2010. s. 213

<sup>2</sup> srov. § 77 odst. 2 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>3</sup> srov. § 244 a následující zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>4</sup> srov. např. § 81 odst. 1 SŘ, § 152 SŘ

správním řízení. „Nejvyšší správní soud poznamenává, že nepřípustnost opravného prostředku ve správním řízení a tudíž možnost podat přímo proti "prvostupňovému" správnímu rozhodnutí žalobu ke správnímu soudu, není v právním řádu nijak výjimečná.“<sup>5</sup> Není-li opravný prostředek ve správním řízení na základě zvláštního zákona přípustný, nenarušuje to ochranu účastníka, jelikož správní akt podléhá bez dalšího přezkumu ve správním soudnictví a účastník má plně ve své dispozici, zda soudní přezkum skutečně využije. „Absence dvou instancí ve správním řízení při danosti soudního přezkumu bez dalšího nezakládá rozpor takovéto procesní úpravy s kautelami obsaženými v čl. 6 Úmluvy a v čl. 36 Listiny.“<sup>6</sup> Pro ilustraci absence dvojinstančnosti správního řízení uvádím zákon č.325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, jenž nedovoluje možnost podání opravných prostředků proti rozhodnutí ministerstva vnitra o mezinárodní ochraně. Rovněž na řízení o rozkladu z formálního hlediska lze nahlížet jako na jistou výjimku z obecné zásady dvojinstančnosti, materiálně však jde o přezkum dle zásady dvojinstančnosti, ač s jistými odlišnostmi, o nichž blíže v kapitole o rozkladu.

## 2.2. Opravné prostředky

„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.“<sup>7</sup> Slouží k nápravě konkrétního rozhodnutí vykazujícího tak závažné vady, pro něž nelze na takovém rozhodnutí i nadále setrvat a je na místě jeho změna či zrušení.

Právní teorie tradičně rozlišuje opravné prostředky řádné (proti rozhodnutím, jež ještě nenabyla právní moci) a mimořádné (proti rozhodnutím již pravomocným).<sup>8</sup> Lze se setkat i s pojmem dozorčí prostředek, který je pouze v rukou správních orgánů a

<sup>5</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.7.2009, č.j. 3 As 1/2009-171

<sup>6</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26.4.2005, sp.zn. Pl. ÚS 21/2004

<sup>7</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer. 2009. s. 138

<sup>8</sup> Právní moc – specifická vlastnost správního aktu; formální právní moc (ve smyslu procesním) – správní akt je konečný výsledek postupu správního orgánu; správní akty nabývají právní moci oznámením adresátovi, resp. poslednímu z více adresátů, nelze-li proti nim podat řádný opravný prostředek nebo nabývají právní moci marným uplynutím lhůty pro podání řádného opravného prostředku, vzdáním se práva podat řádný opravný prostředek, zpětvzetím podaného řádného opravného prostředku nebo oznámením rozhodnutí o řádném opravném prostředku; materiální právní moc (ve smyslu hmotněprávním) – představuje nezměnitelnost a nezrušitelnost správního aktu a s výjimkou zákonem předpokládaných případů nemožnost tutéž věc znovu projednat – viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck. 2009. s. 233-234

uplatňuje se z moci úřední. Mezi prostředky dozoru řadíme obnovu řízení, je-li zahajována z moci úřední, a přezkumné řízení.

Na rozdíl od dozorčích prostředků je po splnění zákonem stanovených podmínek užití řádných nebo mimořádných prostředků ponecháno plně v dispozici adresáta rozhodnutí, popř. jiných oprávněných osob. Podáním opravného prostředku vzniká právní nárok na náležité projednání v odvolacím řízení. „Opravný prostředek – řádný nebo mimořádný - je vždy procesním institutem, který je plně v rukou účastníka řízení; je charakterizován tím, že účastník má subjektivní procesní právo na to, aby takový prostředek byl projednán v zákonem předpokládané procesní formě. Správní orgán se jej nemůže zbýt a zůstat pasivní; opravný prostředek musí být projednán předepsaným pořadem správních stolic; nestane-li se tak, dochází k porušení účastníkovy subjektivního procesního práva.“<sup>9</sup>

Přezkumné řízení nepravomocných správních rozhodnutí probíhá za využití řádných opravných prostředků. SŘ blíže nevymezuje pojem opravný prostředek, ač o něm sám na několika málo místech hovoří.<sup>10</sup> Rovněž výraz řádný, mimořádný nebo dozorčí opravný prostředek SŘ nevyužívá. Naopak je tomu v DŘ, který řádné (odvolání, rozklad), mimořádné (návrh na povolení obnovy řízení) a dozorčí prostředky (nařízení obnovy řízení, nařízení přezkoumání rozhodnutí) výslovně v ustanovení § 108 odst. 1 rozlišuje.

Řádnými opravnými prostředky podle SŘ jsou odvolání, rozklad, odpor a námítka. Zvláštní zákony někdy upravují opravné prostředky samostatně. Většinou však nebývá právní úprava radikálně odlišná, nýbrž obdobná SŘ s drobnými odlišnostmi spočívajícími např. ve lhůtě pro podání či aktivní legitimaci. Odvolání a rozkladu jsou věnovány veškeré následující kapitoly, v nichž jsou detailněji rozebrány jednotlivé procesní aspekty těchto institutů. Je na místě věnovat alespoň zmínku, byť okrajovou, i zbylým dvěma řádným opravným prostředkům.

Odpor podle § 150 odst. 3,4 SŘ představuje specifický řádný opravný prostředek, jenž může podat pouze ten, komu byla příkazem vydaným správním orgánem uložena povinnost, a to do 8 dnů od jeho doručení. Specifikum spočívá v tom, že podáním odporu se příkaz bez dalšího ruší a poté následuje standardní správní řízení u správního orgánu, jenž vydal zrušený příkaz. Odpor postrádá devolutivní účinek,

---

<sup>9</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.12.2006, č.j. 1 Afs 56/2004-114, publikovaný pod č. 1113/2007 Sb. NSS

<sup>10</sup> srov. např. §173 odst. 2 SŘ

jelikož se o něm vůbec nerozhoduje. V pokračujícím řádném správním řízení zavazuje správní orgán zákaz reformace in peius. Po marném uplynutí lhůty pro podání odporu se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Účelem příkazního řízení je rychlé a efektivní rozhodování na podkladě spisu, v jehož průběhu je účastníkovi odňata možnost uplatnit veškerá svá procesní práva, což vyvažují právě specifické právní důsledky podání odporu.<sup>11</sup>

Na námitky upravené § 117 SŘ se nahlíží jako na zvláštní formu opravného prostředku proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu. Lze je uplatnit, pouze není-li proti usnesení, popř. úkonu přípustné odvolání. Podání námitek není vázáno na objektivně stanovenou lhůtu. Jejich podání je však logicky přípustné jen do doby, než usnesení bude vykonáno, popř. úkon proveden. Aktivní legitimace se svěřuje povinnému nebo jiné osobě, jíž z usnesení či úkonů vyplývá povinnost. Obecně nemají námitky odkladný účinek s výjimkou taxativně vymezených případů. Odkladný účinek SŘ explicitně přiznává námitkám proti usnesení o odložení, přerušení, zastavení exekuce nebo o nařízení exekuce vyklizením. V jiných závažných případech je správní orgán nadán pravomocí přiznat odkladný účinek i jiným námitkám, jejichž závažnost posoudí sám na základě správního uvážení. Vzhledem k povaze exekučního řízení se námitkou nezabývá nadřízený správní orgán, nýbrž ten, který provádí exekuci. Proti rozhodnutí exekučního správního orgánu není přípustný opravný prostředek.<sup>12</sup>

Při správě daní se institut odporu na rozdíl od námitek neobjevuje. Námitky upravuje v ustanovení § 159 DŘ. Shodně se SŘ jde o zvláštní opravný prostředek, jehož užití podmiňuje nemožnost domáhat se ochrany prostřednictvím odvolání. Námitky nachází uplatnění při placení daní. Námitkami může usnesení nebo jiný úkon správce daně napadnout jakákoli osoba zúčastněná na správě daní, při tom je však vázána lhůtou 30 dní od doby, kdy se o úkonu dozví. Rozhodnutí správce daně o námitce je konečné.<sup>13</sup>

Mimořádným opravným prostředkem ve SŘ je obnova řízení na návrh. Mimořádnost vyjadřují i přísnější podmínky pro uplatnění těchto prostředků, neboť znamenají jistý průlom do právní jistoty adresátů rozhodnutí. Správní orgán na rozdíl od

---

<sup>11</sup> S odporem jako specifickým řádným prostředkem se lze setkat i v občanském soudním řízení a trestním řízení, v nichž může být uplatněn obdobně jako ve správním řízení proti rozhodnutím učiněným ve zjednodušeném řízení.

<sup>12</sup> viz Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck. 2011. s. 447-448

<sup>13</sup> S institutem námitek se lze setkat v řadě právních předpisů. Společně tvoří účel a smysl námitek, jimiž účastník dává najevo nespokojenost s daným postupem. V jednotlivých právních úpravách však nalezneme námitky k rozličným způsobům užití. Srov. např. zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů

řádných opravných prostředků není povinován k poučení o podání mimořádných opravných prostředků. „Jakkoli jsou tedy i mimořádné opravné prostředky stále právními prostředky ochrany v rámci správního řízení, a tedy uvnitř soustavy správních orgánů, není povinností správního orgánu, aby o nich účastníka poučoval. Je naopak na vlastní iniciativě účastníka, aby se informoval o možnostech nápravy, pokud chce zvrátit již pravomocné správní rozhodnutí.“<sup>14</sup> Tento závěr je podložen argumentem úzkého sepětí řízení v prvním stupni a řízení o řádném opravném prostředku, které mezi řízením v prvním stupni a řízením o mimořádném opravném prostředku v tomto smyslu neexistuje. Současně tato koncepce zohledňuje i presumpci správnosti pravomocných správních aktů z důvodů ochrany právní jistoty.

Teorie není jednotná ohledně tzv. nového rozhodnutí podle § 101 SŘ. Část odborníků považuje tento institut za specifický opravný prostředek.<sup>15</sup> Systematika zařazení do X. hlavy SŘ k obnově řízení a řada shodných prvků s obnovou řízení (resp. s druhou fází) formulovaných v § 102 SŘ skutečně navádí k zařazení nového řízení s vydáním nového rozhodnutí do opravných prostředků. Tomuto tvrzení však odporují názory některých odborníků, kteří obsahově zařazení do opravných prostředků popírají. Závěr podpírají argumentem, že nejde o nápravu vad původního rozhodnutí, nýbrž o nové posouzení již pravomocně rozhodnuté věci.<sup>16</sup> Dle mého mínění lze do jisté míry možnost nového řízení a vydání nového rozhodnutí ve věci považovat za opravný prostředek *sui generis* v některých situacích předpokládaných v § 101 písm. a) a e) SŘ.

### 2.3. Opravné principy

Opravné řízení spočívá na obecných principech, které jsou určující pro rozsah přezkumu správního orgánu nebo soudu a rozsah práv a povinností účastníka řízení. Právní teorie zná princip kasační, apelační a revizní. V ryzí podobě dle definic právní teorie se opravné principy již téměř nevyskytují, často jsou navzájem kombinovány a pomocí prvků ostatních systémů modifikovány. V některých částech práce operují s těmito termíny, a tak je záhodno v úvodní kapitole definovat jednotlivé principy. Znalost opravných principů tvoří základní kámen pro pochopení problematiky opravného řízení nejen ve správním řízení.

---

<sup>14</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.2.2006, č. j. 1 As 35/2005-61

<sup>15</sup> srov. např. Skulová, Soňa et al.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.; Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: *Průvodce novým správním řádem*. Praha. Linde Praha, a.s.

<sup>16</sup> srov. např. Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012.

Apelační princip dovoluje přezkum rozhodnutí jak z důvodů skutkových, tak i právních. Odvolací správní orgán předmět znovu projedná a na základě jím zjištěného skutkového stavu napadené rozhodnutí změní, zruší nebo potvrdí. Rozlišení na úplnou či neúplnou apelaci se uplatňuje v závislosti na možnosti účastníka navrhnout nové skutečnosti a důkazy. Úplná apelace tuto možnost účastníkovi poskytuje, neúplná nikoliv. Neúplnému apelačnímu principu podléhá platná právní úprava odvolacího řízení ve SŘ. Odklon od úplného apelačního principu pro odvolání, jež nabízela předchozí právní úprava, sleduje zásadu procesní ekonomie a zvyšuje odpovědnost účastníků řízení za jejich úkony v rámci správního řízení.

Přezkum podle kasačního principu umožňuje přezkoumání napadeného rozhodnutí toliko po stránce právní, neboť se zkoumá, nedošlo-li k porušení hmotného nebo procesního práva. Nova účastníkovi uplatnit nepřísluší. Na podkladě skutkového stavu zjištěného správním orgánem prvního stupně odvolací správní orgán rozhodnutí potvrdí nebo zruší. Modifikovaný kasační princip ovládá přezkumné řízení.

Revizní princip představuje přezkum rovněž pouze po právní stránce. Odvolací správní orgán je oprávněn rozhodnutí zrušit a vrátit věc zpět nižší instanci nebo ve věci sám rozhodnout. Revizní princip přichází v úvahu v případech, kdy správní orgán správně zjistil skutkový stav, ale při posouzení po právní stránce pochybil. Částečně se revizní systém uplatňuje u odvolání. Soulad napadeného rozhodnutí a předcházejícího řízení přezkoumá odvolací správní orgán v plném rozsahu, věcnou správnost pak jen co do rozsahu námitek v odvolání, jinak jen, vyžaduje-li to veřejný zájem.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> viz Horzinková, E., Novotný, V.: *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges. 2010. s. 215-216

## 3. Odvolání

### 3.1. Odvolání podle zákona č. 500/2004 Sb. (SŘ)

#### 3.1.1. Právo podat odvolání

Odvolací řízení SŘ upravuje v části druhé (obecná ustanovení o správním řízení), hlavě VIII., v ustanoveních § 81 a následující. Nynější SŘ zcela nahradil zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Významné změny byly koncipovány i v části týkající se odvolacího řízení, jak vyplývá z důvodové zprávy. Přejít k neúplné apelaci představuje zásadní obměnu pro odvolací řízení. Další důležitou změnou je, že nová právní úprava explicitně zakotvuje zásadu zákazu reformace in peius a princip koncentrace ve vztahu k odvolacím námitkám. Nová právní úprava také rozšiřuje možnost pro vyloučení odkladného účinku rozhodnutím správního orgánu. „Praxe...odhalila celou řadu problematických míst, s nimiž se víceméně úspěšně vyrovnává judikatura. Tento postup se ukazuje jako mnohem vhodnější než změna právní úpravy, byť klade nemalé požadavky na celou aplikační praxi.“<sup>18</sup>

Odvolání je nejčastěji využívaným řádným opravným prostředkem, jímž účastník správního řízení požaduje přezkum dosud nepravomocného správního aktu, který vydal správní orgán prvního stupně. Prostřednictvím odvolání se účastník snaží zvrátit dle jeho soudu vadné rozhodnutí a docílit jeho nápravy. Jde o subjektivní právo účastníka a zahájení odvolacího řízení závisí plně na jeho úvaze, což je projevem dispoziční zásady. „Zakotvením odvolání jako řádného opravného prostředku se ve správním řádu realizuje zásada dvouinstančnosti řízení.“<sup>19</sup>

Účastníkovi slouží odvolání k napadení jakéhokoliv rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (včetně usnesení), nestanoví-li zákon jinak. S respektováním výhrady lze žádat přezkum rozhodnutí, ať meritorní, nebo procesní povahy. Odvolání bývá nepřipustné, vyloučí-li jeho užití proti určitému typu rozhodnutí přímo sám SŘ nebo v případě existence jiného opravného prostředku. Rozhodující pro přípustnost odvolání je odpovídající obsah správního aktu podle § 67 odst. 1 SŘ, nikoliv formální označení „rozhodnutí“. Zda jde o rozhodnutí, závisí na jeho obsahu, nikoliv na jeho

---

<sup>18</sup> Mates, P.: *Odvolání ve správním řízení – ustanovení hodná diskuze*. Právní rozhledy. 7/2011. s. 237

<sup>19</sup> Šlauf, V.: *Správní řád. Komentář*. 11. aktualizované vydání. Praha : Linde. 2003. s. 90-91



názvu, a tak může být označeno např. i „výměr, nález“.<sup>20</sup> „Ústavní soud vycházel z toho, že pojem 'rozhodnutí' je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu, a nikoli formy.“<sup>21</sup>

Poměrně široká aktivní legitimace neznamená však neomezenou možnost odvolání pro všechny účastníky proti veškerým rozhodnutím. Zejména některá rozhodnutí o procesních otázkách se oznamují pouze účastníkům, popř. osobám, jichž se týkají. Ten, jemuž se takové rozhodnutí oznamuje, je oprávněn podat proti němu odvolání. Zúžená aktivní legitimace platí pro osoby s postavením účastníků pouze v části řízení. Právo podat odvolání jim přísluší pouze proti správnímu aktu vydanému v té části řízení, jehož jsou účastníky. Právo účastníků podat odvolání není nijak dotčeno, podává-li odvolání jejich jménem zástupce, např. zmocněnec na základě plné moci nebo zákonný zástupce. Fakticky se podává odvolání prostřednictvím zástupce, de iure však jde o úkon účastníka řízení.<sup>22</sup> Chybí-li aktivní legitimace osobě, jež podala odvolání, bude takové odvolání zamítnuto jako nepřipustné. Jako nepřipustné bude posuzováno i tehdy, je-li možnost řádného opravného prostředku vyloučena SŘ nebo zvláštním zákonem. Sám SŘ na několika místech vylučuje možnost podat odvolání, kupříkladu se odvolat nelze proti rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku rozhodnutí, proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu, nebo proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

Zákonodárce nepamatoval na případy, kdy se odvoláním napadá nicotné rozhodnutí, které nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 SŘ. Paakt nikoho nezavazuje a nemá žádné právní účinky. Názory na nicotné správní akty v odvolacím řízení nebývají jednotné, ba naopak lze říci, že se podstatně různí. Předchozí právní úprava rovněž neobsahovala jednoznačné východisko pro tyto situace. Tehdejší praxe stvrzená dřívější judikaturou se klonila k závěru, že se s nicotným rozhodnutím lze vypořádat v odvolacím řízení, jelikož je to bezesporu žádoucí s ohledem na právní jistotu adresátů. Stávající linie judikatury činí tuto otázku ještě více nejasnou a rozpornou, a proto k této otázce vyplouvají další otazníky. Odkazují spíše na dřívější praxi a přikláním se k závěru, že je vhodné se s nicotnými správními akty vypořádat již v odvolacím řízení v zájmu právní jistoty adresátů. Pro účely odvolacího

---

<sup>20</sup> viz Vopálka, V.: *Správní řád : Komentář*. Praha : C.H. Beck. 2003. s. 155-156

<sup>21</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27.4.2010, sp. Zn. III. ÚS 542/2009-1

<sup>22</sup> viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 707-708

řízení lze paakt chápat jako nezákonný a jako takový je potřeba jej zrušit.<sup>23</sup> Právní úprava posuzování nicotnosti v odvolacím řízení by v budoucnu jistě zasloužila doznat zásadní změny v jednoznačné úpravě této problematiky způsobující mnohdy zmatky v aplikační činnosti správních orgánů.

Dispoziční zásada odvolacího řízení se odráží i v právu účastníka řízení vzdát se práva na odvolání nebo vzít již podané odvolání zpět. V důsledku těchto jednostranných dispozičních úkonů vůči správnímu orgánu účastník nenávratně ztrácí možnost znovu podat odvolání, byť by doposud neuplynula lhůta pro podání odvolání. Pro účinnost těchto úkonů musí být splněny obecné náležitosti podání stanovené § 37 SŘ. Práva na odvolání se lze vzdát nejdříve po oznámení rozhodnutí. Před oznámením je pochopitelně neúčinné stejně jako po uplynutí odvolací lhůty. Účastník může vzít podané odvolání zpět nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu. O těchto úkonech správní orgán nerozhoduje, pouze je vezme na vědomí. O právních důsledcích zpětvzetí a vzdání se práva na odvolání pojednávají další stránky této práce. Existuje teoreticky liberační důvod, pokud se prokáže, že tyto úkony byly účastníkem provedeny v důsledku duševní choroby, pro niž nebyl schopen chápat význam a následky provedení těchto úkonů.<sup>24</sup>

SŘ obsahuje úpravu práva statutárního orgánu právnické osoby podat odvolání proti rozhodnutí, kterým byla omezena způsobilost právnické osoby samostatně jednat před správním orgánem a jež bývá zpravidla předběžně vykonatelné. Rozhodnutím přechází oprávnění jednat za právnickou osobu (včetně práva podat odvolání) ze statutárních orgánů na nuceného správce. Ustanovení § 81 odst. 4 SŘ reaguje výslovným zakotvením možnosti statutárního orgánu samostatně bez vědomí nuceného správce podat řádný opravný prostředek proti těmto rozhodnutím. „Jedná se o legislativní reakci na problémy z praxe, bankovního práva zejména, kdy nebylo zcela jasné, zda se např. představenstvo banky může odvolat proti zavedení nucené správy.“<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 712-713

<sup>24</sup> viz Ondruš, R: *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1.vydání. Praha: Linde. 2005. s.268

<sup>25</sup> Hrabák, J., Nahodil,T.: *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami*. ASPI. 2005. s. 159

### 3.1.2. Náležitosti odvolání

Odvolání směřuje zpravidla proti celé výrokové části, SŘ však aprobuje, aby směřovalo úžeji i jen proti jednotlivému výroku nebo proti vedlejšímu ustanovení rozhodnutí. Správní orgán při rozhodování v rámci autoremedury i odvolací správní orgán jsou vázány rozsahem odvolání a rámcem požadovaného přezkumu napadeného rozhodnutí. Po účastníkovi se vyžaduje, aby zřetelně označil, proti které části výroku rozhodnutí vznáší odvolání. Nelze-li z obsahu podání adekvátně seznat požadovaný rozsah, má se za to, se účastník odvoláním domáhá zrušení celého rozhodnutí. Tato fikce platí rovněž v případě, kdy není v odvolání rozsah vůbec uveden. Rozsah požadovaného přezkumu není obligatorní náležitostí, neboť při absenci platí shora předeslaná fikce vůle odvolatele zrušit celé rozhodnutí podle § 82 odst. 2 věty druhé SŘ. „Touto větou zákonodárce napomáhá účastníkovi řízení podat opravný prostředek proti rozhodnutí bez toho, aby byl nucen přibrat si advokáta, neboť bez právního vzdělání by nebyl schopen rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí dostatečně zformulovat.“<sup>26</sup>

Ustanovení § 82 odst. 1 věty druhé SŘ výslovně vylučuje možnost odvolání pouze proti odůvodnění. Pokud odvolatel vyjadřuje svůj nesouhlas v odvolání pouze proti odůvodnění, odvolací správní orgán takové odvolání jako nepřipustné pouze zamítne, třebaže může být stejného názoru ohledně rozporu odůvodnění se zákonem.<sup>27</sup>

Část esenciálních náležitostí odvolání vymezuje SŘ formou odkazu na obecné obsahové náležitosti podání v § 37 odst. 2 SŘ. Mimoto je odvolatel povinen dodržet další náležitosti. Musí uvést, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem spatřuje nezákonnost, věcnou nesprávnost rozhodnutí nebo předcházejícího řízení. Podstatné je, aby z odvolání byl patrný projev vůle odvolatele, z něž lze usuzovat nespokojenost s konkrétním rozhodnutím. Jakýkoliv úkon účastníka směřující vůči správnímu orgánu bývá posuzován z hlediska svého obsahu, nikoliv označení, které může být účastníkem jako laikem nadepsáno chybně (např. stížnost).

Odůvodnění představující námitky uvedené v odvolání nachází význam zejména při posuzování věcné správnosti, jelikož tu odvolací správní orgán posuzuje jen

---

<sup>26</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.3.2009, č.j. 1 As 4/2009-53

<sup>27</sup> viz Ondruš, R: *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1.vydání. Praha: Linde. 2005. s.269

v rozsahu formulovaném v odvolání, jinak jen, vyžaduje-li to veřejný zájem.<sup>28</sup> Na pozadí uvedeného nezbyvá odvolateli než doporučit v případě pochybností o věcné správnosti rozhodnutí zevrubnější pozornou analýzu spatřovaných rozporů podpořenou relevantními argumenty, jinak hrozí, že se odvolací správní orgán jeho námitkami zabývat nebude.

Neúplná, tzv. blanketní odvolání (s absencí odvolací námitek) v praxi působí problémy, neboť zákon neposkytuje jednoznačný výklad pro tato odvolání a právní řešení v nahlížení na blanketní odvolání se rozcházejí. Podání blanketního odvolání je zejména u složitějších rozhodnutí mnohdy motivováno snahou účastníka získat více času, aby po podání odvolání důkladně zformuloval veškeré své námitky. V odvolání rovněž uvede lhůtu, ve které námitky doplní. V takových případech vyvstává nejasná otázka, jak s tímto správní orgán má naložit a zda bude čekat na toto doplnění.

Sdílím názor, že pokud k doplnění dojde během odvolací lhůty, sestává se odvolání z původního blanketního odvolání doplněného o dodatečně doložené odvolací námitky. Pokud ovšem dojde k doplnění později, půjde již jen o pouhé vyjádření účastníka, jež může činit v průběhu odvolacího řízení. Zde se však dostává do konfliktu s ustanovením § 89 odst. 2 SŘ upravujícím rozsah přezkumné činnosti co do věcné správnosti. Tu na základě daného ustanovení odvolací správní orgán přezkoumává pouze co do rozsahu námitek uvedených v odvolání. Neuvedl-li účastník v odvolání důvody napadající věcnou správnost rozhodnutí, není odvolací správní orgán povinován přezkoumávat věcnou správnost, nevyžaduje-li tak veřejný zájem. Lze však doporučit zohlednění i dodatečných námitek týkajících se věcné nesprávnosti rozhodnutí, jelikož mohou být upozorněním i na jiné nedostatky rozhodnutí, jež se od vytýkané věcné nesprávnosti mohou odvíjet.<sup>29</sup> „Náprava provedená v rámci správního řízení pak bývá mnohem vhodnější (resp. z hlediska pohledu možné náhrady škody pro správní orgán i levnější), než kdyby byly tyto námitky zohledněny až na základě správní žaloby před správním soudem.“<sup>30</sup>

Chybí-li podstatné náležitosti odvolání nebo vykazují-li v něm obsažené údaje nedostatky, poskytne správní orgán potřebné poučení k jejich odstranění buď přímo na místě při odvolání podávaném ústně do protokolu, nebo písemně s poskytnutou lhůtou

---

<sup>28</sup> Veřejný zájem – právní pojem s neostrým významem; druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace) – viz Hendrych, D. a kol.: *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck. 2009. s. 1236

<sup>29</sup> viz Jemelka, L. *Problematika neúplných odvolání ve správním řízení*. Právní rozhledy. 11/2009. s. 404-405

<sup>30</sup> Jemelka, L. *Problematika neúplných odvolání ve správním řízení*. Právní rozhledy. 11/2009. s. 405

k nápravě. Lhůta pro podání odvolání zůstává zachována již samotným podáním odvolání, byť vykazuje nedostatky. Poučovací povinnost se vztahuje i na absenci odvolacích námitek, čímž správní orgán předejde výše předeslaným komplikacím v případech blanketních odvolání, určí-li zároveň ve výzvě k odstranění lhůtu. „Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek.“<sup>31</sup>

Anonymními nebo zcela nesrozumitelnými odvoláními, z nichž není ani po uplynutí lhůty ve výzvě k doplnění patrné, proti kterému rozhodnutí směřují, se odvolací správní orgán nezabývá. Takové dispoziční úkony nejsou schopné vyvolat účinky zahájení odvolacího řízení.

Odvolatel opatří nezbytný počet stejnopisů odvolání tak, aby správní orgán a každý účastník řízení jeden stejnopis obdržel, byť může být počet účastníků i vysoký. Mimořádně vysoký počet účastníků (více než 30 účastníků) řeší SŘ v § 144 odst. 5, podle nějž může správní orgán vyrozumět o odvolání veřejnou vyhláškou. Pokud odvolatel nepředloží potřebný počet stejnopisů, vyhotoví správní orgán potřebný počet fotokopii na náklady odvolatele.<sup>32</sup>

### 3.1.3. Částečná právní moc

V souvislosti s možností odvolatele napadnout pouze jednotlivý výrok nebo jen vedlejší ustanovení zakotvuje SŘ v ustanovení § 82 odst. 3 tzv. částečnou právní moc. Odvoláním nenapadené výroky nabývají právní moci za splnění několika podmínek. První podmínkou je pochopitelně odvolání podané jen proti výroku nebo vedlejšímu ustanovení, jež netvoří nedílný celek se zbylými výroky. Nabytí právní moci dále omezuje požadavek nezpůsobení újmy některému z účastníků. Poslední podmínku představuje skutečnost, že nabytí právní moci umožňuje povaha věci. Povaha věci představuje neurčitý právní pojem a ponechává na správním orgánu, aby v jednotlivých případech posoudil obsah a účinky rozhodnutí ve vztahu k předmětu řízení. Částečná právní moc se projevuje zejména u společných řízení, která se týkají týchž účastníků nebo spolu jinak věcně souvisejí. Nemožnost oddělit vedlejší ustanovení od jiného

---

<sup>31</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.1.2011, č.j. 2 As 99/2010-67

<sup>32</sup> viz Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo D.: *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck. 2011. s. 346-350

odvoláním nenapadeného výroku se často vyskytuje u rozhodnutí, jimiž správní orgán udělí oprávnění, a zároveň vedlejšími ustanoveními vytyčí mody pro výkon přiznaného oprávnění.<sup>33</sup>

### 3.1.4 Princip koncentrace

Obecně platí, že správní řízení ovládá zásada jednotnosti, což je prolomeno principem koncentrace v ustanovení § 82 odst. 4 SŘ, podle něhož odvolací správní orgán přihlédne k novým skutečnostem a důkazům, pouze pokud nemohly být účastníkem uplatněny již dříve v řízení v prvním stupni. Obdobně koncentrace platí i pro vyjádření účastníků k odvolání podle § 86 odst. 3 SŘ. „Důvod volby této konstrukce je spatřován v šetření procesní ekonomie, tedy bránit zbytečnému prodlužování řízení a soustředit jeho jádro do prvního stupně.“<sup>34</sup> Zásada koncentrace klade intenzivní důraz na poučovací povinnost správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 2 SŘ, ale motivuje i samotné účastníky řízení, jež SŘ pomocí koncentrace nabádá k aktivní ochraně svých práv již v první instanci. Zároveň zásada koncentrace zabraňuje účastníkům uměle manipulovat s řízením předkládáním nových skutečností a důkazů s cílem prodlužovat řízení a narušovat činnost správního orgánu.

V praxi z komentovaného ustanovení plyne mnoho důsledků. Ač má zakotvení koncentrace přimět účastníky předkládat novoty včas, v praxi často účastníci takto činí až v průběhu odvolacího řízení s tvrzením, že tyto skutečnosti dříve uplatnit nemohli. Důkazní břemeno tíží správní orgán, jenž musí prokázat, zda účastník o těchto skutečnostech nepochybně věděl již v prvním stupni. Nepřihlédnutí k takovým skutečnostem není absolutní a je omezeno dalšími zásadami správního řízení. Předně jde o povinnost zjistit stav věci bez důvodných pochybností na základě § 3 SŘ. Dále v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, správní orgán zjišťuje všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, jemuž má být povinnost uložena. „Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá.“<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> viz Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo D.: *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck. 2011. s. 350

<sup>34</sup> Mates, P.: *Odvolání ve správním řízení – ustanovení hodná diskuze*. Právní rozhledy. 7/2011. s. 237

<sup>35</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.04.2011, čj. 5 As 7/2011 – 48, publikovaný pod č. 2412/2011 Sb. NSS

SŘ kombinuje zásadu koncentrace se zásadou omezeného odvolacího přezkumu dle ustanovení § 89 odst. 2 SŘ, a tak může být koncentrace rozšířena z důvodu veřejného zájmu. Na tomto místě je vhodné ke koncentraci zdůraznit, že se vztahuje pouze na účastníky řízení a samotný odvolací správní orgán jí vázán není. Proto může obstarávat podklady a provádět další důkazy bez omezení koncentrací. Následná ochrana poskytovaná ve správním soudnictví netvoří pokračování správního řízení. „Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá.“<sup>36</sup>

### **3.1.5. Odvolací lhůta**

Pro podání odvolání stanoví SŘ v § 83 odst. 1 věty první lhůtu, která činí 15 dní ode dne oznámení napadeného rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Zvláštní zákony zpravidla lhůtu 15 dní dodržují. Výjimku představuje např. zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, neboť umožňuje podat odvolání pouze do 3 dnů ode dne doručení písemného vyhotovení doručení. Kogentní zákonnou odvolací lhůtu správní orgán není oprávněn zkrátit ani prodloužit. Změna délky odvolací lhůty není přípustná ani dohodou účastníků. Správní orgán může zmeškání lhůty prominout, pokud účastník požádá o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 SŘ, což může vyloučit zvláštní zákon.

Lhůta počítaná ve dnech se určuje podle obecných pravidel v § 40 SŘ a v pochybnostech se má lhůta za zachovanou do té doby, než se prokáže opak. Důkazní břemeno pro opožděnost odvolání v těchto případech nese správní orgán. Do běhu lhůty se nezapočítává den, kdy nastala rozhodná skutečnost pro její počátek, což je pro odvolací lhůtu den oznámení rozhodnutí. Oznámení rozhodnutí probíhá ústním vyhlášením nebo doručením stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do vlastních rukou. Po splnění zákonných podmínek lze oznámit rozhodnutí rovněž elektronicky nebo veřejnou vyhláškou. Posledním možným způsobem doručení podle § 19 odst. 8 SŘ je jakýkoliv jiný způsob doručení, o nějž adresát zažádá, přičemž platí fikce

---

<sup>36</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26.08.2008, č.j. 7 Afs 54/2007-62, publikované pod č. 1742/2009 Sb. NSS

doručení třetím dnem od odeslání písemnosti. Lhůta k podání odvolání běží každému účastníkovi samostatně od doby, kdy jemu rozhodnutí bylo oznámeno.

V praxi dochází k situacím, kdy se účastník proti rozhodnutí odvolá před oznámením rozhodnutí většinou již v okamžiku, kdy obsah rozhodnutí zjistí jiným způsobem. SŘ upravuje pro tyto případy fikci, že se na odvolání hledí, jako by bylo podáno první den odvolací lhůty jako odvolání řádné, nikoliv předčasně. Odvolání lze však vždy podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno dle § 71 odst. 2 SŘ. Předpokládá se, že teprve po vydání rozhodnutí (zpravidla po uplynutí několika dní) se účastník seznámí s obsahem rozhodnutí a dle obsahu zváží, zda se bude domáhat přezkumu rozhodnutí.

Odlíšné lhůty SŘ konstruuje pro případy předvídané § 83 odst. 2 SŘ. Dané ustanovení souvisí s § 68 odst. 1 a odst. 5 SŘ, jež předepisují povinné náležitosti rozhodnutí včetně náležitostí poučení. „Ustanovení § 83 odst. 2 správního řádu nekonstituuje neexistující právo na odvolání, ale pouze reaguje na situaci, kdy odvolání je přípustné a správní orgán nesplnil svou poučovací povinnost řádně, v důsledku čehož účastník správního řízení bez své viny nedisponoval informacemi, které mu umožňovaly podat bezvadné odvolání či odvolání vůbec.“<sup>37</sup> Formálně bezvadné poučení obsahuje údaj, zda je přípustné odvolání, popř. v jaké lhůtě možno odvolání podat, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává. Je-li vyloučen odkladný účinek odvolání, je správní orgán povinován tuto skutečnost v poučení rovněž výslovně uvést.

Jasnou situaci představuje nejtěžší vada poučení, a to když celé poučení chybí. Pro ostatní případy však SŘ výslovně nestanoví, v čem by měly vady poučení spočívat. Vadné poučení ve smyslu § 83 odst. 2 SŘ nebude poučení s nesprávnými údaji co do vlastností napadeného rozhodnutí, což představuje zejména poučení s absencí údaje o vyloučení odkladného účinku, jelikož na bezchybnosti tohoto údaje samotné podání odvolání nezávisí. Nesprávné poučení spočívá v chybně uvedené odvolací lhůtě, chybném údaji o správním orgánu, u něž se odvolání podává, nebo pokud poučení zcela vylučuje možnost podání řádného opravného prostředku. Neúplné poučení zakládá nepřítomnost některé z podstatných náležitostí poučení mající význam pro samotné podání odvolání.

---

<sup>37</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25.5.2011, sp.zn. IV. ÚS 527/2011-1



SŘ počítá se dvěma lhůtami. První činí 15 dnů a běží ode dne oznámení opravného usnesení, jímž správní orgán své pochybení napravil a účastníka prostřednictvím řádného poučení informoval o možnosti podání odvolání, popř. rozkladu. Nebylo-li vydáno opravné usnesení, činí lhůta pro podání odvolání 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Po uplynutí této nejzazší lhůty pro podání odvolání nabývá rozhodnutí, byť s nesprávným poučením, právní moci a účastník tak ztrácí možnost domáhat se nápravy rozhodnutí prostřednictvím řádných opravných prostředků. „Tímto ustanovením se zákonodárce zřejmě snažil zajistit soulad mezi zájmem na ochraně práv účastníka řízení poškozeného nesprávným postupem správního orgánu a zájmem na právní jistotě, který může být zájmem i eventuálních jiných účastníků řízení v téže věci.“<sup>38</sup> V předchozí právní úpravě byla lhůta stanovena v délce 3 měsíců ode dne oznámení rozhodnutí. Ačkoliv se může na první pohled zdát, nejedná se o totožný časový úsek. Poměrně nešťastnou změnou lhůty zákonodárce postavil účastníky do nesnadné situace. Při počítání lhůty určené v měsících lze snadno a jednoznačně zjistit konec lhůty. Lhůta určená podle měsíců končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty. Vzhledem k délce lhůty je určením lhůty ve dnech ztíženo postavení účastníka co do orientace ohledně posledního dne lhůty a jejího zachování.

S ustanovením § 83 odst. 2 SŘ úzce souvisí § 46 odst. 5 SŘ zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. „Byl-li navrhovatel ve správním řízení nesprávně poučen o tom, že opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu není přípustný, a podal-li proto správní žalobu k soudu, postoupí soud takové podání příslušnému správnímu orgánu se závazným právním názorem vyjadřujícím povinnost projednat opravný prostředek (§ 46 odst. 5 věta druhá s. ř. s.). Návrh je u soudu ve smyslu tohoto ustanovení „podán včas“, byla-li dodržena lhůta pro podání návrhu u soudu, nikoli lhůta k podání opravného prostředku ve správním řízení.“<sup>39</sup>

Platná právní úprava v § 84 odst. 1 SŘ pamatuje i na případy neoznámení rozhodnutí. Reaguje tak na problémy, které přinášela předchozí právní úprava, protože účastník mohl namítat opomenutí i po uplynutí značně dlouhé, ničím neomezené doby. V zájmu zachování určité právní jistoty všech účastníků řízení zavádí SŘ objektivní a subjektivní lhůtu, po jejichž uplynutí již podání odvolání nepřipouští. Subjektivní lhůta

---

<sup>38</sup> Vopálka, V.: *Správní řád : Komentář*. Praha : C.H. Beck. 2003. s. 166

<sup>39</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13.5.2004, č.j. 7 A 25/2001 – 59, publikované pod č. 331/2004 Sb. NSS

činí 30 dnů a běží od dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodnutí, dotčená osoba dozvěděla. Počátek subjektivní lhůty se váže na dvě skutečnosti, a sice že se osoba dozvěděla o vydání rozhodnutí a zároveň dále o tom, jakým způsobem rozhodl o řešené otázce správní orgán. Důkazní břemeno nedodržení subjektivní lhůty nese správní orgán. Prekluzivní objektivní lhůta limituje lhůtu subjektivní, neboť možnost podání odvolání povoluje nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků. Pro počátek běhu objektivní lhůty se považuje za rozhodnou skutečnost oznámení rozhodnutí poslednímu z účastníků.<sup>40</sup> Zároveň ustanovení § 84 odst. 1 SŘ vylučuje možnost prominout zmeškání úkonu podle § 41 SŘ, a to v důsledku preference právní jistoty účastníků správního řízení. Uplynutím subjektivní nebo objektivní lhůty nabývá rozhodnutí právní moci.

Odvolací lhůta při neoznámení rozhodnutí podle § 84 odst. 1 SŘ se vztahuje pouze na tzv. opominutelné či vedlejší účastníky podle § 27 odst. 2 a 3 SŘ. Postup neplatí pro tzv. neopominutelné či hlavní účastníky uvedené v § 27 odst. 1 SŘ, kterým musí být předmětné rozhodnutí oznámeno. Neoznámí-li správní orgán těmto účastníkům rozhodnutí, nemůže vůbec nabýt právní moci. „Toto ustanovení nedopadá však na ty případy, kdy rozhodnutí nebylo oznámeno osobě, které postavení účastníka řízení od samého počátku ze zákona nenáleželo, tohoto postavení se ani nedomáhala, a proto s ní jednáno nebylo.“<sup>41</sup> Odvolání ve smyslu komentovaného ustanovení neopravňuje každého podat odvolání, nýbrž opravňuje pouze osobu, která má postavení účastníka ze zákona.

Následující odstavce § 84 SŘ představuje výjimku týkající se předchozího odstavce s rozdílem, že výjimka platí i pro účastníky podle § 27 odst. 1 SŘ. Ochrana proti neoznámení rozhodnutí nepřísluší účastníkům, kteří se s obsahem rozhodnutí prokazatelně seznámili. Nepostačí však pouhé povědomí o vydání rozhodnutí jako podle předchozího odstavce. „Nebude tedy na místě favorizovat účastníka, který – ač prokazatelně a v dostatečném rozsahu věděl, že se mu stala újma na právech vydáním rozhodnutí v řízení, v němž byl opomenut – proti tomu včas nezasáhl (z liknavosti, z důvodů spekulacních, pro zamýšlenou budoucí šikanu třetích osob), nebo prostě proto,

---

<sup>40</sup> viz Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo D.: *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck. 2011. s. 357

<sup>41</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2009, č.j. 5 As 6/2009-94

že se zásahem do svých vlastních práv původně souhlasil (má tu místo zásada klasické římské jurisprudence *volenti non fit iniuria*, neboli „svolnému se neděje bezpráví“).<sup>42</sup>

Správní orgán nese důkazní břemeno prokázání této skutečnosti (např. prostřednictvím svědecké výpovědi manžela, záznamu o nahlížení do spisu „opomenutým“ účastníkem). Pokud jej neunes, má se za to, že opomenutý účastník nabyl o rozhodnutí řádné vědomosti v jím uvedený den, protože v pochybnostech se lhůta považuje za zachovanou, dokud se neprokáže opak. V opačném případě je zavedena fikce, že rozhodnutí bylo doručeno s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2. SŘ. Od momentu seznámení se s obsahem rozhodnutí tak účastníkovi běží lhůta pro podání odvolání v délce 90 dní. Zde lze spatřovat přeci jen rozdíl mezi účastníky, jelikož pro neopominutelné účastníky neběží objektivní roční lhůta, jež je pro ostatní účastníky lhůtou prekluzivní.

Obecná zásada v § 2 odst. 3 SŘ, podle níž správní orgán musí zvláště dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře, se odráží v ustanovení § 84 odst. 3 SŘ, jež se vztahuje na postup správního orgánu podle § 84 odst. 1 SŘ. „Vždy je povinen zkoumat existenci dobré víry, tedy vnitřní subjektivní přesvědčení nositele těchto stávajících práv, že tato práva nabyl v souladu se zákonem.“<sup>43</sup> Správní orgán při rozhodování o podaném odvolání poměří ochranu dobré víry účastníků s ochranou práv opomenutých účastníků a zákonnosti celého rozhodnutí. Nelze ponechat bez povšimnutí fakt, že z jazykové formulace dotčeného ustanovení zákonodárce patrně tenduje spíše k ochraně nabytých práv a právní jistoty ostatních adresátů. Na druhé straně ovšem správní orgán nesmí nad míru nadřazovat ochranu subjektivních práv účastníků nad zákonnost rozhodnutí. Jednou z možností minimalizace nepříznivých důsledků pro adresáty, již byli v dobré víře, je oprávnění správního orgánu dodatečně vyloučit odkladný účinek odvolání. Jde o výjimku z pravidla, že vyloučení odkladného účinku tvoří součást rozhodnutí ve věci. Zde z logiky věci půjde o samostatné rozhodnutí s tím, že ve spojení s § 85 odst. 4 věty druhé SŘ proti němu nebude přípustné odvolání. Ochrana práv účastníků prohlubuje možnost domáhat se náhrady škody postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

---

<sup>42</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2009, č.j. 2 As 25/2007-118, publikovaný pod č. 1838/2009 Sb. NSS

<sup>43</sup> viz Ondruš, R: *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1.vydání, Praha: Linde. 2005. s. 33

### 3.1.6. Účinky odvolání

Včas podané a přípustné odvolání má devolutivní (odvalovací) a suspenzivní (odkladný) účinek. Důsledkem devolutivního účinku je, že rozhodnutí o odvolání zásadně přísluší nejbližší nadřízenému správnímu orgánu. Suspenzivní účinek „odkládá“ právní moc, vykonatelnost a jiné právní účinky rozhodnutí. Výše uvedené neplatí bezvýjimečně. Výjimku z devolutivního účinku představuje rozhodnutí učiněné v rámci autoremedury nebo zastavení řízení správním orgánem prvního stupně, o čemž blíže v následujících kapitolách. Suspenzivní účinek bývá v určitých případech vyloučen ex lege nebo rozhodnutím správního orgánu. Vyloučení odkladného účinku se týká pouze vykonatelnosti, popř. jiných právních účinků, nikoliv právní moci rozhodnutí. „Zákon v tomto směru ani „nemůže stanovit“ jinak, nedošlo-li by v důsledku odvolání k odkladu právní moci rozhodnutí, nejednalo by se o řádný opravný prostředek.“<sup>44</sup>

Samotný SŘ suspenzivní účinek vylučuje např. u odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, odvolání proti usnesení nebo u odvolání proti rozhodnutí o přijetí nebo uložení záruky. Pokud odvolání postrádá suspenzivní účinek v důsledku vyloučení zákonem, hovoří se o tzv. předběžně vykonatelných rozhodnutích. SŘ zmiňuje suspenzivní účinek i v ustanoveních netýkajících se odvolacího řízení. Např. za splnění zákonem vypočtených podmínek lze odkladný účinek přiznat žádosti o obnovu řízení. Další možnost přiznání suspenzivního účinku představuje případ žádosti o prominutí zmeškání odvolací lhůty z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře, ochrany oprávněných zájmů účastníků nebo ochrany veřejného zájmu. Rovněž zvláštní zákony leckdy suspenzivní účinek výslovně vylučují. Kupříkladu zákon č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, předkládá v § 169 odst. 3 výčet rozhodnutí, proti nimž odvolání suspenzivní účinek ex lege postrádá.

Oproti předchozí právní úpravě připouští SŘ možnost vyloučit suspenzivní účinek rozhodnutím správního orgánu, v důsledku čehož se rozhodnutí stává předběžně vykonatelným. V tomto směru není ponecháno libovůli správního orgánu a rozhodnutí, zda vyloučí suspenzivní účinek odvolání, nespočívá ve volné úvaze. „Lze tak učinit jen a pouze z taxativně stanovených, byť relativně obecnými kritérii charakterizovaných důvodů uvedených v písm. a) až c) § 85 odst. 2 správního řádu.“<sup>45</sup> Správní orgán ve

<sup>44</sup> Kopecký, P.: *Odkladný účinek odvolání podle správního řádu*. Bulletin advokacie. 7-8/2007. s. 56

<sup>45</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.9.2010, č.j. 7 As 26/2009-58, publikovaný pod č. 2191/2011 Sb. NSS

svém rozhodnutí vyloučí odkladný účinek, nastane-li zákonem taxativně uvedená situace.

V prvním případě zákon dbá na ochranu veřejného zájmu a předchází možnosti jeho ohrožení. Přiznání suspenzivního účinku předpokládá tedy SŘ v případech, kdy tak naléhavě vyžaduje veřejný zájem. Dalším důvodem je, hrozí-li vážná újma některému z účastníků řízení. Pod neurčitým pojmem vážné újmy si lze představit např. těžko napravitelnou či vysokou škodu z důvodu odložení vykonatelnosti rozhodnutí. Správní orgán zohlední při úvaze oprávněné zájmy účastníka řízení podavšího odvolání, aby nevznikla újma vyloučením suspenzivního účinku naopak jemu. Posledním případem vyloučení suspenzivního účinku může být žádost účastníka řízení, jíž správní orgán vyhoví, nevznikne-li újma jiným účastníkům nebo neshledá-li rozpor s veřejným zájmem.<sup>46</sup>

Pro určité případy SŘ, popř. zvláštní zákon vyloučení odkladného účinku výslovně zakazuje. Tak je tomu např. u odvolání proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty podle § 62 odst. 5 SŘ, jež má suspenzivní účinek vždy a správní orgán nedisponuje oprávněním jej vyloučit. O vyloučení suspenzivního účinku odvolání rozhoduje správní orgán prvního stupně samostatným výrokem v rámci rozhodnutí ve věci. Proti tomuto výroku není možné podat odvolání, což znamená, že o vyloučení suspenzivního účinku odvolání rozhoduje s konečnou platností v jednoinstančním řízení správní orgán prvního stupně. Důvody vyloučení je správní orgán povinován řádně odůvodnit. Skutečnost absence suspenzivního účinku se vždy uvádí v poučení rozhodnutí.

---

<sup>46</sup> viz Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo D.: *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck. 2011. s. 361

### 3.2. Odvolání podle zákona č. 280/2009 Sb. (DŘ)

Pro správu daní shodně se SŘ obecně platí tradiční zásada dvojinstančnosti a DŘ konstituuje oprávnění podat odvolání v ustanovení § 109. Odstavec 1 uvedeného ustanovení umožňuje každému příjemci rozhodnutí podat odvolání, pokud zvláštní zákon nebo sám DŘ takové oprávnění nevylučuje. „Odvolání lze charakterizovat jako řádný opravný prostředek, tzn. určité kvalifikované podání, kterým se příjemce rozhodnutí domáhá skutkového i právního přezkoumání rozhodnutí prvoinstančního správce daně.“<sup>47</sup> Právní úprava v DŘ je koncipována tak, že odvoláním se přezkumu může domáhat každý příjemce rozhodnutí. Tedy nikoliv pouze daňový subjekt, ale i jakákoliv třetí osoba zúčastněná na správě daní, je-li příjemcem rozhodnutí. DŘ výslovně vylučuje, aby odvolání směřovalo pouze proti důvodům rozhodnutí. Takové odvolání je považováno za nepřipustné.

Následující odstavec komentovaného ustanovení vymezuje okruh rozhodnutí správce daně, proti nimž nelze samostatně podat odvolání. Jedná se o rozhodnutí, jež jsou formálně označena jako „výzva“ a jež vyzývají příjemce rozhodnutí k uplatnění práva nebo ke splnění povinnosti. Nejčastěji půjde o rozhodnutí procesní povahy, například výzvu k odstranění vad podání. Nepřipustnost samostatného odvolání proti výzvám nebrání osobě zúčastněné na správě daní domáhat se přezkumu této výzvy vyšší instancí v rámci odvolání ve věci samé. Výjimky z nepřipustnosti odvolání proti výzvám u určitých typů DŘ připouští, např. tak činí u výzvy ručiteli.

Odvolání se podává u správce daně, který vydal rozhodnutí v prvním stupni, a to do 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí, proti němuž směřuje. Odvolací lhůta počíná běžet ode dne následujícího po dni doručení rozhodnutí. Ve srovnání s odvolací lhůtou ve SŘ je v DŘ lhůta o poznání delší. Příznivější lhůta pro účastníky správy daní než ve správním řízení souvisí zejména se skutečností, že pro posouzení určitých typů rozhodnutí učiněných v rámci daňového řízení a pro případné podání odvolání je mnohdy nezbytná odborná pomoc daňových poradců. Podle ustanovení § 35 odst. 2 DŘ zůstává lhůta zachována, bude-li nejpozději v poslední den lhůty odvolání podáno u nadřízeného správce daně nebo u jiného věcně příslušného správce daně. DŘ na rozdíl od SŘ nelpí na prokázání vážného důvodu v případě podání u správce daně vyššího

---

<sup>47</sup> Matyášová, L; Grossová, M.E.: *Daňový řád s komentářem, důvodovou zprávou a judikaturou ve znění technické novely zák.č. 30/2011 Sb.* Praha: Leges. 2011. s. 390

stupně, pro nějž byl odvolatel nucen takto učinit, a podání odvolání u jiného správce daně ničím podmíněno není. Pro některá řízení výslovně zakotvuje DŘ lhůtu kratší, popř. i delší, a tak se obecná lhůta 30 dní neuplatní.

Odvolání předpokládá již existující rozhodnutí. Nelze tedy podat odvolání před okamžikem vydání rozhodnutí podle § 101 odst.2 DŘ. Mnohdy se podání odvolání děje před samotným doručením rozhodnutí, např. ihned v okamžiku seznámení odvolatele s obsahem rozhodnutí jiným způsobem, než až následně faktickým doručením. DŘ připouští tuto možnost, avšak i pro takové případy shodně se SŘ počíná odvolací lhůta běžet až dnem doručení stejnopisu rozhodnutí.

Odvolání podle DŘ na rozdíl od SŘ nemá odkladný účinek za podmínky, nestanoví-li DŘ nebo speciální zákon jinak. Z obecného pravidla DŘ obsahuje řadu výjimek, např. odvolání proti převzetí věci odkladný účinek má. Neexistuje-li takto stanovená výjimka, vykonatelnost rozhodnutí není závislá na podání odvolání, ale nastává v důsledku uplynutí lhůty k plnění. Důvodová zpráva k DŘ objasňuje specifikum daňového procesu spočívající v absenci odkladného účinku zejména poukazem na fakt, že při správě daní je povinnost uhradit daň stanovena na shodný okamžik jako povinnost ji přiznat, což znamená, že v době rozhodnutí by ideálně daň měla být daňovým subjektem již uhrazena. Splatnost daně vyměřené či doměřené z moci úřední nastává až po okamžiku nabytí právní moci. Pokud je platební výměr napaden odvoláním, z logiky věci právní moci nabyt nemůže, účinky rozhodnutí jsou tak de facto odloženy.<sup>48</sup>

Poměrně komplexněji než ve SŘ jsou v DŘ řešeny případy pochybení správce daně v poučení. V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení stanoví rovněž dvě lhůty v závislosti na skutečnosti, zda bylo vydáno opravné rozhodnutí. Pokud učinil správce daně nápravu poučení formou vydání opravného rozhodnutí, činí odvolací lhůta 30 dnů ode dne doručení opravného rozhodnutí. V opačném případě je stanovena lhůta v délce 3 měsíců ode dne doručení rozhodnutí, jehož náprava je odvolatelem žádána. Zákonodárce se zřejmě poučil ze SŘ a v DŘ se již vyvaroval stanovení poměrně dlouhé lhůty ve dnech. Na rozdíl od předchozí právní úpravy DŘ pamatuje na případy chybného poučení, v němž správce daně konstatuje přípustnost odvolání, ačkoliv zákon řádný opravný prostředek v daném případě vylučuje. Podá-li příjemce rozhodnutí na základě chybného poučení odvolání, řízení o odvolání se

---

<sup>48</sup> viz Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kolektiv.: *Daňový řád. Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck. 2010. s. 214

zastaví. Jiný závěr nelze dovodit, neboť nelze připustit, aby možnost řádného opravného prostředku vznikla pouze na podkladě nesprávného poučení správního orgánu, aniž by na řádný opravný prostředek vznikl nárok ze zákona. Opačný případ představuje rozhodnutí s chybným poučením, jež přiznává odkladný účinek rozhodnutí, přestože zákon ho v dané situaci výslovně vylučuje. Zde pochybení správce daně má za následek přiznání práva, na které jinak ze zákona není právní nárok, a tak podání odvolání založí odkladný účinek. Zákonodárce reflektuje zejména princip právní jistoty příjemce rozhodnutí a důvěru ve správnost rozhodnutí v tomto směru.

„Odvolací řízení je povoláno k výsostné ochraně práv příjemce rozhodnutí, a proto je plně v dispozici odvolatele.“<sup>49</sup> DŘ proto shodně se SŘ upravuje jednostranné dispoziční úkony příjemce rozhodnutí, jež umožňují příjemci rozhodnutí vzdát se svého práva na odvolání nebo vzít již podané odvolání zpět. Odvolací řízení a dispozice s ním náleží odvolateli, s čímž souvisí i oprávnění změny či doplnění odvolání do doby, než je vydáno rozhodnutí o odvolání. Není-li dalších účastníků, rozhodnutí v důsledku vzdání se práva na odvolání či zpětvzetí odvolání, nabývá rozhodnutí ex lege právní moci. Nová právní úprava reaguje i na případy, kdy prekluzivní lhůta pro stanovení daně uplyne v průběhu odvolacího řízení. K uplynutí lhůty správce daně ex offio přihlédne, napadené rozhodnutí zruší a zároveň odvolací řízení zastaví.

Odvolání musí splňovat standardní náležitosti podání. Mimoto DŘ upravuje formální požadavky na strukturu a obsah odvolání. Oproti SŘ poměrně detailně vymezuje formální náležitosti, jejichž taxativní výčet obsahuje § 112 odst. 1 DŘ. Po odvolateli se požaduje, aby uvedl označení správce daně, který napadené rozhodnutí vydal, údaje týkající se jeho osoby, identifikaci napadeného rozhodnutí např. pomocí čísla jednacího nebo čísla platebního výměru. Nepostradatelnou část odvolání tvoří uvedení důvodů, zákon je však blíže nerozvádí. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že odvolatel může brojit proti nezákonnosti, nesprávnosti, nesprávnému úřednímu postupu či způsobu řešení daného případu. Odvolatel na podporu svých tvrzení o skutkovém stavu obligatorně označí důkazní prostředky. Z jazykové dikce ustanovení nevyplývá povinnost přikládat důkazní prostředky k odvolání, a tak postačí uvedení jejich existence. Tvrzené právní vady odvolatel důkazními prostředky neprokazuje, jelikož není třeba prokazovat právní předpisy. Povinnou součástí odvolání v neposlední řadě

---

<sup>49</sup> Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kolektiv.: *Daňový řád. Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2010. s. 216



představuje petit neboli návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí, čímž odvolatel specifikuje, co si odvolání klade za cíl.<sup>50</sup>

Pokud odvolání trpí vadami, nejprve správce daně zváží, zda jsou vady natolik závažné, že jsou způsobilé zabránit řádnému projednání věci. Ač klade DŘ poměrně přísné formální požadavky, nezakládá jejich nepřítomnost automaticky nemožnost projednání odvolání. Pokud nesprávně uvedené nebo chybějící údaje lze dovést ze spisového materiálu, jež má správce daně k dispozici, není třeba vyzývat odvolatele k doplnění odvolání. Naopak, brání-li vady včasnému a řádnému projednání věci, správce daně vyzve odvolatele k jejich odstranění s poučením, v jakém směru má být odvolání doplněno a současně stanoví lhůtu, která nesmí být kratší než 15 dnů.<sup>51</sup> SŘ minimální lhůtu pro odstranění nedostatků odvolání nezná.

Patrná odlišnost DŘ od SŘ spočívá v povinnosti správce daně odvolatele pouze vyzvat k odstranění nedostatků, kdežto správní orgán je současně s výzvou povinen odvolateli s odstraněním nedostatků i pomoci. Absentující povinnost správce daně pomoci odvolateli s odstraněním nedostatků odvolání zákonodárce patrně kompenzuje taxativním výčtem podstatných náležitostí odvolání, čímž na adresáty sám apeluje ohledně požadované struktury odvolání. Pokud odvolatel ve lhůtě vady neodstraní, odvolací řízení se zastaví. Jsou-li naopak vady vytýkané správcem daně ve lhůtě odstraněny, má se za to, že odvolání bylo podáno řádně a včas.

---

<sup>50</sup> viz Pecháček, R.: *Opravné a dozorčí prostředky v novém daňovém řádu*. Daňová a hospodářská kartotéka. 3/2011. s. 23-26

<sup>51</sup> viz Matyášová, L; Grossová, M.E.: *Daňový řád s komentářem, důvodovou zprávou a judikaturou ve znění technické novely zák.č. 30/2011 Sb.* Praha: Leges. 2011. s. 403

## **4. Postup správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal**

### **4.1. Postup správního orgánu 1. stupně podle zákona č. 500/2004 Sb. (SŘ)**

#### **4.1.1. Podání odvolání**

Odvolání se podává u správního orgánu, který vydal rozhodnutí, proti němuž účastník brojí prostřednictvím odvolání. Je tomu tak zejména proto, že i správní orgán prvního stupně může o odvolání sám rozhodnout v rámci autoremedury. I když tak neučiní, je vázán řadou práv a povinností stanovených SŘ, jež aktivně vykonává, než se odvoláním bude zabývat odvolací správní orgán. S doručením správnímu orgánu prvního stupně, popř. výjimečně správnímu orgánu vyššího stupně, jsou spojeny účinky zahájení odvolacího řízení tvořící spolu s prvoinstančním řízením jeden celek.

Dle § 40 odst. 1 písm. d) část věty za středníkem SŘ se výjimečně lhůta považuje za zachovanou i přes adresování odvolání správnímu orgánu vyššího stupně. Odvolatel však musí prokázat vážné důvody, proč byl nucen tak učinit. Tyto situace se vztahují zejména na osobní podání, kdy odvolateli vážné důvody zabránily dostavit se ke správnímu orgánu prvního stupně. Pokud se jedná o podání odvolání prostřednictvím poštovní přepravy, odvolatel zřejmě velmi těžko dokáže doložit vážné důvody vedoucí ho k adresování zásilky odvolacímu správnímu orgánu, nikoli správnímu orgánu prvního stupně. Nevidím velkého smyslu při využití restriktivního výkladu § 40 odst. 1 písm. d) SŘ k zachování lhůty pro odvolání, s nímž se lze v praxi ojediněle setkat, a který možnost zachování lhůty vztahuje pouze k poslednímu dni lhůty.<sup>52</sup> Lhůta se má za zachovanou, pokud podání bylo učiněno nejpozději poslední den lhůty, o čemž SŘ výslovně nehovoří, plyne tak však z povahy věci. Pro odstranění pochybností by mohl zákonodárce reagovat doplněním ustanovení o slovo „nejpozději“.

Je-li odvolání podáno u věcně nebo místně nepřislušného orgánu, přichází v úvahu postup dle § 12 SŘ. Správní orgán je musí bezodkladně usnesením postoupit příslušnému orgánu a současně o tom vyrozumět podatele. Odvolatel by měl s velkou obezřetností zvážit příslušnost správního orgánu, jelikož v těchto situacích nedochází k zachování lhůty pro podání odvolání, již tak vzhledem k její délce může snadno

---

<sup>52</sup> viz Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo D.: *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck. 2011. s.363

zmeškat. Lhůta zůstává zachována, je-li odvolání podáno nejpozději posledního dne lhůty držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence. „To platí i v případě, kdy odvolání postupuje věcně a místně příslušnému orgánu jiný (nepříslušný) správní orgán, u něhož bylo odvolání (nesprávně) podáno a jemuž povinnost postoupit takové odvolání ukládá právní předpis.“<sup>53</sup>

Správním orgánem je správní úřad nebo orgán územního samosprávného celku jako celek. V praxi probíhá správní řízení povětšinou před orgány obcí, a tak bývá nejčastějším odvolacím správním orgánem krajský úřad. Připomínám, že správním orgánem se nemíní jednotlivé vnitřní součásti dotčeného správního orgánu, tudíž účastníkovi nemůže být k tíži omyl v útvaru v rámci vnitřní organizace uvnitř jednoho správního orgánu, např. v jednotlivých odborech krajského úřadu. Krajský úřad je správním orgánem druhého stupně pro přezkum správních rozhodnutí vydaných jak v samostatné, tak i v přenesené působnosti. Pro specializované orgány státní správy bývá odvolacím orgánem zpravidla specializovaný nadřízený správní orgán.<sup>54</sup>

#### **4.1.2. Úkony správního orgánu 1. stupně**

SŘ stanoví logický sled úkonů správního orgánu prvního stupně, jimiž se správní orgán podílí na odvolacím řízení. Stává se tomu tak zejména v souvislosti se zásadou procesní ekonomie, kdy správní orgán může jednotlivé úkony učinit a případné důkazy provést s nižšími náklady a mnohdy i o poznání rychleji vzhledem k podrobnější znalosti daného řízení a k bližšímu kontaktu s účastníky. Z důvodu zakotvení autoremedury navíc nemusí ani k přesunu rozhodování na odvolací správní orgán vůbec dojít.

O postupu správního orgánu prvního stupně po obdržení odvolání se zmiňuje SŘ v ustanovení § 86 odst. 2. Správní orgán má povinnost zaslat stejnopis všem účastníkům, kteří mají též právo podat odvolání. Není významné, zda svého práva podat odvolání využili, či nikoliv. V případě více podaných odvolání lze rozeslat všechna odvolání společně.

Smysl § 86 odst. 2 věty první SŘ tkví v potřebě seznámit všechny účastníky správního řízení se všemi podanými odvoláními. Správní orgán současně se zasílaným odvoláním účastníky řízení vyzve, aby se ve stanovené lhůtě k odvolání vyjádřili.

---

<sup>53</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26.10.2010, sp.zn. 29 CDo 1167/2009

<sup>54</sup> viz Skulová, Soňa et al.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 270-271

Kogentní ustanovení § 86 odst. 2 SŘ zakotvuje minimální lhůtu pro vyjádření, která nesmí být kratší než 5 dnů od doručení výzvy. Správní orgán by měl při stanovení délky lhůty optimálně zohlednit zejména obtížnost celé věci, avšak vždy s přihlédnutím k zásadě rychlosti správního řízení.<sup>55</sup> Spolu s tím při určení lhůty musí respektovat lhůtu pro postoupení spisu odvolacímu správnímu orgánu nebo pro vydání rozhodnutí v rámci autoremedury v § 88 odst. 1 SŘ, jež činí 30 dní od doručení odvolání. „Na přiměřenost či nepřiměřenost uvedené lhůty lze usuzovat zejména z rozsahu materiálu, k němuž se má účastník řízení vyjadřovat, z jeho složitosti, z odborné úrovně, z důsledků, které z něj pro účastníka řízení či pro společnost vyplývají, jakož i z celkové doby trvání řízení.“<sup>56</sup>

Výše uvedený postup je výslovně vyloučen, pokud je dle názoru správního orgánu prvního stupně odvolání opožděné nebo nepřipustné. Pokud správní orgán shledá odvolání opožděným či nepřipustným, předá do 10 dnů od doručení odvolání spis odvolacímu správnímu orgánu spolu se stanoviskem, v čem spatřuje opožděnost či nepřipustnost. Obecně platí tento postup pro nepřipustná, resp. opožděná odvolání, u nichž je skutečnost zcela zjevně zřejmá, jelikož v případě pochybností správní orgán musí postupovat jako u řádných odvolání. Dojde-li odvolací správní orgán k opačnému závěru a odvolání shledá řádným, vrátí věc prvostupňovému správnímu orgánu a ten posléze postupuje obvyklým způsobem.<sup>57</sup> Opožděné a nepřipustné odvolání je podrobněji rozebráno v samostatné kapitole.

Ustanovení § 86 odst. 2 SŘ zakládá povinnost správního orgánu podle okolností doplnit řízení, pokud nutnost doplnění vyvstane z podaného odvolání. Jeho úkolem je zkoumat, nemohl-li účastník správního řízení nova uplatnit již dříve. Pokud dospěje ke kladnému zjištění, doplní pouze, je-li na doplnění veřejný zájem. Nezbytnost takového zkoumání je dána zejména z důvodu, aby účastník řízení nemohl nova svévolně namítat až v závislosti na výsledku rozhodnutí. Správní orgán provede potřebné a s dokazováním spojené úkony v nezbytném rozsahu co nejrychleji. Je-li si vědom, že v rámci lhůty pro předání spisu nebude schopen veškeré úkony provést, postupuje tak, aby případné podklady byly následně předloženy již odvolacímu správnímu orgánu. Při své činnosti správní orgán nesmí opomíjet ustanovení § 36 odst. 3 SŘ a účastníkům

---

<sup>55</sup> viz Ondruš, R.: *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vydání, Praha: Linde. 2005. s. 279

<sup>56</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2004, č.j. 6 A 143/2001-151, publikovaný pod č. 501/2005 Sb. NSS

<sup>57</sup> viz Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo D.: *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck. 2011. s. 364-365

musí být správním orgánem prvního stupně, popř. až poté odvolacím správním orgánem, poskytnuta možnost vyjádřit se před rozhodnutím ke všem podkladům.<sup>58</sup>

Pro vyjádření účastníků se obdobně užije zásada koncentrace řízení ve vztahu k odvolateli v § 82 odst. 4 věty první SŘ. Pro nové skutečnosti a návrhy na provedení nových důkazů ve vyjádření účastníka obdobně platí, že se k nim bude přihlížet, pouze nemohl-li je uplatnit dříve. Z logiky věci vyplývá, že nelze připustit, aby účastníci, nepodavše odvolání, mohli uvádět důkazy a skutečnosti, které mohli uplatnit již dříve. Takový postup by působil nedůvodné preference ostatních účastníků vůči odvolateli.<sup>59</sup>

### 4.1.3. Autoremedura

Prvostupňový správní orgán může sám rozhodnout o podaném odvolání v rámci tzv. autoremedury, ale pouze tak, že napadené rozhodnutí buď zruší, nebo změní. Autoremedura představuje průlom do obecné zásady dvojinstančnosti správního řízení. Při rozhodování je správní orgán vázán několika podmínkami. Prvou z nich je, že rozhodnutím v autoremeduře musí být plně vyhověno podanému odvolání, to znamená v rozsahu a způsobem požadovaným odvolatelem. Dále je rozhodnutí podmíněno nezpůsobením újmy žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Forma souhlasu není explicitně SŘ upravena. Vzhledem k významu takového souhlasu by mělo jít o písemný projev vůle, popř. o projev vůle zachycený v protokolu. Pasivitu účastníka v těchto případech nelze směřovat se souhlasem, a pokud se účastník ve stanovené lhůtě nijak nevyjádří, má se za to, že nesouhlasí s rozhodnutím v autoremeduře. Je-li podáno v téže věci více odvolání, ze kterých jsou patrné rozličné zájmy účastníků, lze si velice těžko představit rozhodnutí v autoremeduře za splnění všech obligatorních podmínek, nicméně ani v těchto případech autoremedura vyloučena není.

Ustanovení § 88 odst. 1 SŘ praví, že neshledá-li správní orgán, jenž napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup v rámci autoremedury, předá věc odvolacímu správnímu orgánu. Je jistě možné souhlasit, že pokud jsou dány podmínky pro autoremeduru, správní orgán má povinnost takto postupovat a sám rozhodnout.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> viz Horzinková, E., Novotný, V.: *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges. 2010. s. 224

<sup>59</sup> viz Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo D.: *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck. 2011. s. 365

<sup>60</sup> viz Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 749-750

„Zákon říká, že správní orgán „může“ napadené rozhodnutí zrušit nebo změnit, lze však soudit, že pokud budou splněny podmínky stanovené zákonem pro rozhodnutí formou autoremedury, je povinností správního orgánu tak učinit (pojem „může“ tak v tomto případě nemá charakter vymezení správního uvážení, ale povahu kompetenčního ustanovení).“<sup>61</sup> Proti autoremendurnímu rozhodnutí se účastník může opět odvolat, jelikož rozhodnutí zůstává rozhodnutím správního orgánu učiněným v prvním stupni.

#### 4.1.4 Předání spisu odvolacímu správnímu orgánu

Pokud správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, sám nerozhodne o odvolání, má povinnost nejpozději do 30 dnů ode dne dojití odvolání (v případě několika odvolání běží lhůta od podání posledního odvolání) předat spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Co se náležitostí a obsahu stanoviska týče, zákonodárce neviděl potřebu blíže stanovisko jakkoliv ve SŘ upravit. Lze předpokládat, že stanovisko bude obsahovat relevantní informace týkající se obsahu odvolání a jednotlivé úkony správního orgánu doposud provedené, včetně případného doplnění řízení, jakož i samotný návrh na rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

Napadl-li odvolatel jen některý výrok a lze-li příslušnou část oddělit, předá správní orgán pouze předmětnou část spisu týkající se napadeného výroku rozhodnutí, ovšem za předpokladu, že se v ostatních částech spisu nenalézají související podklady, které tvoří se zbytkem nedílný celek a jejichž absence by ohrožovala jasnost oddělené části spisu. Většinou správní orgán předá celý spis s označenými předkládanými listy. Okamžik předání je rozhodnou skutečností pro počátek lhůty pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

Pokud před předáním spisu nastane některý z důvodů zastavení řízení uvedený v § 66 odst. 1 písm. a), e), f) nebo g) nebo v § 66 odst. 2 SŘ, prvostupňový správní orgán ex offio řízení usnesením zastaví. V § 88 odst. 2 SŘ taxativně selektuje jen některé z obecných důvodů zastavení. Výjimku z kogentního ustanovení představuje případ, kdy správní orgán na základě správního uvážení shledá, že rozhodnutí o odvolání by mohlo mít význam pro náhradu škody.<sup>62</sup> V těchto případech je povinen předat věc k rozhodnutí odvolacímu správnímu orgánu. Pokud i přesto řízení zastaví, bude takový

---

<sup>61</sup> Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 750

<sup>62</sup> viz zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů

postup v rozporu se zákonem a rozhodnutí může být poté zrušeno v rámci přezkumného řízení nebo v rámci odvolacího řízení, je-li odvolání proti usnesení přípustné. Nepřípustné je kupříkladu po zastavení řízení podle § 66 odst. 2 SŘ, jelikož zde tak správní orgán činí usnesením, které se pouze poznamená do spisu.

## 4.2. Postup správce daně 1. stupně podle zákona č. 280/2009 Sb. (DŘ)

Postup správce daně prvního stupně upravuje v DŘ ustanovení § 113 DŘ. Odvolací řízení dle DŘ je založeno na dvojinstančnosti. Shodně s odvolacím řízením podle SŘ je správce daně prvního stupně povinován k prvotním úkonům v počáteční fázi odvolacího řízení. Nejprve správce daně, který napadené rozhodnutí vydal, musí zkoumat formální stránku odvolání. Sám může odvolání zamítnout a současně odvolací řízení zastavit, pakliže v rámci svého postupu zjistí, že odvolání bylo uplatněno teprve po lhůtě nebo je nepřípustné. Proti takovému rozhodnutí je odvolatel oprávněn se odvolat.

Pokud je odvolání po formální stránce bezvadné, je správce daně prvního stupně oprávněn k dalším způsobům rozhodnutí, které může učinit sám, než by měla věc být postoupena odvolacímu orgánu. Se zřetelem k zásadě hospodárnosti shodně se správním řízením má správce daně možnost nápravy vlastního rozhodnutí v rámci postupu autoremedury dle § 113 odst.1 písm. a) DŘ. Tento postup zákon striktně podmiňuje vyhověním odvolání v plném rozsahu. Specifikem DŘ je možnost tzv. částečné autoremedury podle písm. b) komentovaného ustanovení DŘ. Částečná autoremedura spočívá v částečném vyhovění odvolání ve spojení se zamítnutím odvolání v jeho zbytku. Rozhodnutí se tak skládá ze dvou výroků, přičemž správce daně musí v rozhodnutí důkladně rozlišit, kterou část odvolání zamítá a v jaké části je odvolání vyhověno.<sup>63</sup> Jakékoliv rozhodnutí v rámci autoremedury, tedy i zamítnutí, musí správce daně řádně odůvodnit, jelikož zákon nestanoví jinak.<sup>64</sup>

Má-li rozhodnutí více příjemců, při postupu i částečné autoremedury, musí správce daně vzít v potaz jejich vyjádření podle § 111 odst. 4. DŘ. Pokud se odvolá některý z příjemců rozhodnutí, správce daně zašle kopii odvolání ostatním příjemcům rozhodnutí s výzvou k vyjádření ve stanovené lhůtě s minimální délkou 15 dní. Výrok rozhodnutí učiněného v rámci autoremedury tak nesmí znít v rozporu s odvoláním, jakož i případnými vyjádřeními dalších příjemců rozhodnutí.

Z důvodové zprávy vyplývá oprávnění příjemců rozhodnutí i odvolatele podat proti autoremedurnímu rozhodnutí správce daně odvolání, protože rozhodnutí správce daně zůstává v těchto případech prvoinstančním. Bylo-li rozhodnuto v souladu s jejich

---

<sup>63</sup> viz Matyášová, L; Grossová, M.E.: *Daňový řád s komentářem, důvodovou zprávou a judikaturou ve znění technické novely zák.č. 30/2011 Sb.* Praha: Leges. 2011. s. 405

<sup>64</sup> srov. § 102 odst. 2 DŘ



odvoláním či jejich vyjádřeními, patrně však nevznikne důvod k podání odvolání. Poskytuje se především ochrana těm příjemcům, kteří sami odvolání nepodali ani se k odvolání podaným jiným příjemcem rozhodnutí nevyjádřili, třebaže mohou mít na výsledku odlišný zájem. Předchozí právní úprava neumožňovala podání odvolání, pokud bylo odvolání zcela vyhověno. I když v praxi jde o výjimečné případy, což zdůrazňuje i důvodová zpráva, vnímám tuto změnu jako smysluplnou, neboť zákonodárce tak poskytl hlubší ochranu účastníkům daňového procesu.

Dle odstavce 2 ustanovení § 113 DŘ je správce daně oprávněn doplnit řízení o nezbytné úkony, zejména proto, aby mohl využívat účelně pravomoci dané mu předchozím výše komentovaným odstavcem. Řízení může doplnit skutečně jen o nezbytné úkony, není totiž nikterak oprávněn ke složitějšímu doplňování řízení. Pokud je řízení třeba doplnit složitějším způsobem, je povolán pouze odvolací orgán<sup>65</sup>

Pokud správce daně neukončí odvolací řízení některým z výše rozepsaných způsobů a sám tak nerozhodne, postoupí odvolání a příslušnou část spisu odvolacímu orgánu dle ustanovení § 113 odst. 2 DŘ. Správce daně připojí své stanovisko. Oproti předcházející právní úpravě daňového řízení není de lege lata stanovisko detailněji vymezeno. Obsah stanoviska bude obdobný stanovisku v rámci správního řízení.<sup>66</sup>

Pro vyšší komplexnost dané problematiky si závěrem kapitoly dovolím opět poukázat na odlišné aspekty postupu ve správním řízení a ve správě daní. Předně zdůrazňuji pravomoci správce daně ohledně zastavení řízení a autoremedury, jelikož oproti správnímu orgánu prvního stupně jsou pravomoci správce daně bezpochyby rozsáhlejší. V případě zamítnutí odvolání správcem daně a následnému zastavení řízení je více zdůrazněna zásada procesní ekonomie, jelikož ve správním řízení je prvostupňový správní orgán povinován pouze k předání spisu odvolacímu správnímu orgánu a sám není oprávněn řízení o odvolání takto ukončit. V rámci autoremedury je specifikem daňového procesu, jak již bylo nastíněno výše, tzv. částečná autoremedura.

Rozhodnutí správce daně v rámci autoremedury podmiňuje soulad s vyjádřeními příjemců rozhodnutí, což je cizí postupu dle SŘ. I pokud některý z ostatních příjemců rozhodnutí zašle své vyjádření po uplynutí lhůty stanovené ve výzvě, musí správce daně

---

<sup>65</sup> viz Lichnovský, O., Ondrýsek, R. a kolektiv.: *Daňový řád. Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck. 2010. s. 221-222

<sup>66</sup> viz Kobík, J.; Kouhoutková, A.: *Orientační průvodce novým daňovým řádem*. 1. vydání.VOX a.s. 2010. s. 21

k jeho vyjádření přihlídnout. DŘ nestanoví, že vyjádření po lhůtě nemusí správce daně vzít v potaz, jako je tomu ve SŘ.<sup>67</sup>

Důležitým rozdílem je povinnost správního orgánu rozhodnout formou autoremedury, jsou-li splněny zákonné podmínky, kdežto správce daně má oprávnění takto rozhodnout, nikoliv povinnost.

DŘ na rozdíl od SŘ výslovně nenormuje lhůtu pro postup správce daně prvního stupně, jenž je povinen předat spis odvolacímu orgánu bez zbytečného odkladu.<sup>68</sup> Pokud by zákonodárce stanovil přesnou lhůtu i v DŘ, kloním se k závěru, že toto ustanovení by nebylo možno považovat za nadbytečné, jelikož přesně daná lhůta pro postup zabraňuje případným dohadům ohledně délky procesu.

---

<sup>67</sup> viz Kratochvíl J.; Aleš Šustr.: *Průvodce novým daňovým řádem s příklady, vzory a judikáty*. Linde Praha. 2011. s. 193

<sup>68</sup> srov. § 7 odst. 1 DŘ

## 5. Postup odvolacího správního orgánu

### 5.1. Postup odvolacího správního orgánu podle zákona č. 500/2004 Sb. (SŘ)

#### 5.1.1. Rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí

Devolutivní účinek odvolání zakládá ustanovení § 89 odst. 1 SŘ, podle něhož je odvolacím orgánem nejbližší nadřízený správní orgán. Toto ustanovení odráží zásadu dvojinstančnosti správního řízení, jelikož o odvolání rozhoduje jiný správní orgán, instančně nadřízený prvostupňovému správnímu orgánu, jenž napadené rozhodnutí vydal. SŘ stanoví výjimku v podobě rozhodnutí v rámci autoremedury. Jistou výjimku představuje rovněž řízení o rozkladu, o němž rozhoduje osoba stojící v čele ústředního správního úřadu, který rozkladem napadené rozhodnutí vydal. Další výjimky odvolacího správního orgánu může upravit pouze zvláštní zákon. Není-li odlišná příslušnost takto zvláštním zákonem stanovena, je nadřízený správní orgán, jenž rozhoduje o odvolání, určen dle § 178 SŘ.<sup>69</sup>

Předmět odvolacího řízení striktně vytyčuje předmět řízení v prvním stupni. V obou stupních je předmět řízení totožný. „Jestliže ovšem odvolací instance rozhodne o jiném předmětu řízení, než který tu byl na prvním stupni, odnímá účastníku řízení zákonné právo na řádný opravný prostředek a jedná navíc jako orgán pro řízení v prvním stupni nepřislusný.“<sup>70</sup> Odvolací správní orgán nemůže sám rozšířit předmět řízení.

„Ustanovení § 89 odst. 2 SŘ uvádí, že odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení předcházející vydání rozhodnutí s právními předpisy. Zákonnost rozhodnutí tedy přezkoumává bez dalšího v celém rozsahu.“<sup>71</sup> Napadené rozhodnutí musí být samozřejmě v souladu i se základními zásadami činnosti správních orgánů tvořící základní páteř SŘ. Jednou z náležitostí odvolání je specifikace skutečností, v nichž spatřuje odvolatel rozpor rozhodnutí, resp. předcházejícího řízení s právními předpisy. Odvolací správní orgán však odvoláním co do souladu s právními předpisy není vázán a přezkoumá soulad s právními předpisy v celém rozsahu bez

---

<sup>69</sup> viz Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo D.: *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck. 2011. s. 369

<sup>70</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu SJS 443/1999 – Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 766-767

<sup>71</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.3.2010, č.j. 3 Ads 143/2009-47

ohledu na odvolání. Odvolací správní orgán má povinnost přihlédnout k námitkám, byť opožděným, týkajícím se porušení procesněprávních či hmotněprávních předpisů a řádně se jimi zabývat.

Odvolací správní orgán přezkoumá nejen obsah napadeného rozhodnutí, ale rovněž řízení předcházející vydání rozhodnutí. „Je třeba vždy zkoumat, jak porušení procesních předpisů zkrátilo jednotlivce na možnosti uplatňovat jednotlivá procesní práva a konat procesní úkony, jež by byly způsobilé přivodit pro jednotlivce příznivější rozhodnutí ve věci samé.“<sup>72</sup> Odvolací správní orgán nepřihlíží k nepodstatným vadám řízení, u nichž je zřejmé, že nemají vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy či jeho věcnou správnost. Zde je akcentována zásada procesní ekonomie, kdy není vhodné rušit a vracet k novému projednání rozhodnutí, pokud u procesních vad řízení nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na obsah rozhodnutí. Zrušení v důsledku těchto vad by vyústilo jen ve vydání obsahově identického rozhodnutí v řízení s absencí původní procesní vady, což by však nadto zatěžovalo účastníky správního řízení a působilo nadbytečné náklady nejen účastníkům, ale i správnímu orgánu. Odvolací správní orgán i tyto vady musí promítnout v odůvodnění svého rozhodnutí.<sup>73</sup> Měl by alespoň načrtnout úvahy, z nichž vycházel pro posouzení „důležitosti“ procesních vad, jinak hrozí nedostatečné odůvodnění rozhodnutí.

Vadou řízení, o níž nelze mít důvodně za to, že mohla mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, by mohlo být kupříkladu ustanovení § 46 odst. 1 SŘ, kdy v oznámení o zahájení správního řízení opomene správní orgán uvést údaj o oprávněné úřední osobě. V určitých situacích SŘ přímo vylučuje dovolávat se procesní vady; např. pokud nějaká písemnost ve správním řízení nebude doručena řádným způsobem, ale adresát se s jejím obsahem prokazatelně seznámil jiným způsobem, nebude k této procesní vadě odvolací správní orgán přihlížet.<sup>74</sup> Přestože odvolací správní orgán nepřihlédne k nepodstatným vadám řízení, neztrácí účastník možnost domáhat se náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem správního orgánu.<sup>75</sup>

Oproti předchozí právní úpravě lze vidět v novém SŘ patrný odklon od plného revizního principu v případě přezkumu věcné správnosti napadeného rozhodnutí.

---

<sup>72</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 27.8.2003, sp.zn. I. ÚS 148/2002

<sup>73</sup> viz Ondruš, R.: *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1.vydání. Praha: Linde. 2005. s. 285

<sup>74</sup> viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 760-763

<sup>75</sup> srov. zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů

„Správní řád z roku 2004 zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno.“<sup>76</sup> Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává odvolací správní orgán jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nad rámec odvolacích důvodů pouze tehdy, vyžaduje-li přezkum správnosti veřejný zájem.

S uvedenou problematikou souvisí značně komplikovaná právně teoretická otázka vymezení pojmů zákonnost a věcná správnost. „Rozdíly mezi přezkumem rozhodnutí z hlediska souladu s právními předpisy a správnosti mimo námitky uvedené v odvolání z velké části stírají základní zásady řízení.“<sup>77</sup> Správné rozhodnutí má veskrze většinu stejných vlastností jako rozhodnutí vydané v souladu se základními zásadami správního řízení. Požadavek správnosti je tak leckdy u rozhodnutí zahrnut již do jejich zákonnosti. V tomto kontextu lze považovat věcně správné rozhodnutí za zákonné. Nelze si tak nepovšimnout, že odvolací správní orgán často balancuje na hranici plného revizního principu.<sup>78</sup> Hranice mezi zákonností a správností nemusí být totiž zcela zřetelná a v jednotlivých případech bývá i značně nepevná. Na pozadí shora uvedeného byly vysloveny pochybnosti o smyslu rozlišování věcné správnosti zákonnosti.<sup>79</sup> V důsledku této skutečnosti lze polemizovat o reálném omezení revizního principu.

### **5.1.2. Nezákonná, popř. věcně nesprávná rozhodnutí**

Dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že napadené rozhodnutí vykazuje rozpor s právními předpisy nebo že je nesprávné, popř. obojí současně, reaguje na zjištěné pochybení následovně: napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví; napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, přičemž v odůvodnění rozhodnutí vysloví právní názor, jímž je prvostupňový orgán vázán; anebo napadené rozhodnutí nebo jeho část změní. Ustanovení SŘ závazně neurčuje pořadí užití jednotlivých způsobů rozhodování. S ohledem na skutečnost, že odvolací řízení dle SŘ je vybudováno na zásadě apelační, by však měl odvolací správní orgán i s ohledem na

---

<sup>76</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13.2.2008, č.j. 2 As 56/2007-71, publikovaný pod č. 1580/2008 Sb. NSS

<sup>77</sup> Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo D.: *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck. 2011. s.370

<sup>78</sup> viz Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo D.: *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck. 2011. s. 370-371

<sup>79</sup> podrobněji srov. např. Mocek, J.: *Aspekty činnosti odvolacího orgánu*. Veřejná správa. 8/2011. s. 21-22

zásadu procesní ekonomie preferovat před zrušením rozhodnutí a následným vrácením věci správnímu orgánu prvního stupně spíše změnu rozhodnutí, jsou-li pro ni splněny veškeré zákonné podmínky.

#### **5.1.2.1. Zrušení rozhodnutí a zastavení řízení, zastavení řízení**

Ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) SŘ hovoří o první variantě rozhodnutí. Odvolací správní orgán rozhodnutí zruší a řízení zastaví. Zrušení bez náhrady v důsledku právních vad či vad předcházejícího řízení přichází v úvahu zejména u rozhodnutí, která byla vydána, ač vydána vůbec být neměla. Ke zrušení rozhodnutí a zastavení řízení může dojít i dle § 90 odst. 4 SŘ, kdy je však důvodem pro obligatorní zrušení existence skutečnosti odůvodňující zastavení řízení podle § 66 SŘ. V takových situacích dojde ke zrušení rozhodnutí bez dalšího a odvolací správní orgán se obsahem odvolání ani nezabývá. Ke zrušení a následnému zastavení řízení nedochází v případech rozhodnutí, která mají potenciálně význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.<sup>80</sup> Na komentované ustanovení odkazuje § 90 odst. 2 SŘ, podle nějž odvolací správní orgán bez dalšího zruší rovněž pravomocné rozhodnutí o předběžném opatření, opět s výjimkou případů majících význam pro náhradu škody.

Dospěl-li odvolací správní orgán k závěru, že napadené rozhodnutí nemělo, resp. nemohlo být vůbec vydáno, je povinen především náležitě odůvodnit, proč nelze ve věci rozhodnutí vůbec vydat. „V odůvodnění zrušujícího rozhodnutí bylo povinností stěžovatele vypořádat se jak s důvody, pro které rozhodnutí ruší, tak i s důvody, které svědčí pro postup dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, tj. s důvody, pro které se řízení zastavuje.“<sup>81</sup>

#### **5.1.2.2. Zrušení rozhodnutí a vrácení věci do první instance**

Ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) SŘ upravuje další způsob rozhodnutí s prioritou kasačního principu, při němž odvolací správní orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí první instanci. V praxi půjde o rozhodnutí stížená tak závažným pochybením správního orgánu (např. úplná absence dokazování nebo v případech, kdy prvostupňové řízení vedla podjatá osoba), že by v odvolacím řízení

---

<sup>80</sup> viz Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 769

<sup>81</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.1.2009, č.j. 5 As 55/2008-87

náprava vadného rozhodnutí působila nadměrné obtíže. V odůvodnění rozhodnutí odvolací správní orgán vysloví právní názor, jímž je při novém projednání správní orgán vázán. Právní názor se vyslovuje ve snaze vyvarovat se stejným vadám v postupu prvostupňového správního orgánu. Vázanost právním názorem není absolutní a nemusí platit v důsledku změny právní úpravy nebo změny právní kvalifikace na základě nových skutečností, pro něž nelze na vysloveném právním názoru setrvat.

Pokud odvolací správní orgán zruší (popř. změní) jen část napadeného rozhodnutí, je povinen dle § 90 odst. 5 věty druhé SŘ rozhodnutí ve zbytku potvrdit. Takový postup přichází v úvahu kupříkladu u rozhodnutí o správních deliktech. Odvolací správní orgán může zrušit pouze vadný výrok o sankci a ve zbytku rozhodnutí potvrdit, je-li zřejmé, že výrok o odpovědnosti za správní delikt ani ostatní výroky odvoláním napadeného rozhodnutí na výroku o sankci nejsou závislé. Opačný postup samozřejmě nemůže být použit, na vadném výroku o odpovědnosti za správní delikt, jsou závislé ostatní výroky rozhodnutí. Při zrušení jen části napadeného rozhodnutí a jeho potvrzení ve zbytku může rozhodování spočívat ve dvou samostatných rozhodnutích, a tak odvolatel musí důsledně dodržet lhůtu pro případné podání žaloby u každého samostatně.<sup>82</sup>

Navazující správní řízení u prvostupňového správního orgánu se již znovu nezahajuje, protože pouze pokračuje původní doposud neskončené řízení o tomtéž předmětu. Lhůta pro vydání rozhodnutí orgánu prvního stupně počíná svůj běh v okamžiku předání spisu odvolacím správním orgánem. Obecně závisí na důvodu a rozsahu zrušení rozhodnutí, zda se bude opakovat celé prvostupňové řízení nebo případně pouze jeho část. Lze vycházet z původních podkladů, pokud je odvolací správní orgán nepovažuje za opatřené v rozporu se zákonem. Proti novému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu je možné podat znovu odvolání, což je v SŘ upraveno poněkud nadbytečně, neboť tuto možnost zakotvuje již § 81 odst. 1 SŘ.<sup>83</sup> Proti jakýmkoliv způsobům rozhodnutí odvolacího správního orgánu již znovu odvolání podat nelze, což výslovně stanoví v § 91 odst. 1 SŘ. Pravomocným se rozhodnutí odvolacího správního orgánu stává oznámením všem odvolatelům a účastníkům a správní řízení končí.

---

<sup>82</sup> viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.3.2010, č.j. 5 Afs 29/2009-57

<sup>83</sup> viz Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: *Průvodce novým správním řádem*. Praha. Linde Praha, a.s. s. 268

### 5.1.2.3. Změna rozhodnutí

Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) SŘ nabízí poslední možnost rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterou představuje změna napadaného rozhodnutí. Odvolací správní orgán může napadené rozhodnutí zcela či v jeho části změnit, je však vázán principem zákazu reformace in peius, jenž je zakotven v § 90 odst. 3 SŘ. Princip zákazu reformace in peius představuje zásadu zakazující změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele, jež sice byla cizí předchozí právní úpravě, přesto již tehdejší praxí leckdy aplikována. „Zatímco v právu trestním platí výslovně a není zpochybňována, v oblasti správního práva se vždy prosazovala s řadou výjimek a omezení.“<sup>84</sup>

Ačkoliv je platná právní úprava nadepsané zásady zatížena rozporností a dle mého soudu nepatří ke koncepčně vyváženým úpravám, její zakotvení ve SŘ vítám. Zásada se neuplatní, v důsledku čehož se může zhoršit postavení odvolatele, pokud podal odvolání další účastník s odlišnými zájmy, pokud je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy anebo je-li v rozporu s jiným veřejným zájmem.

Rozpornost zájmů jednotlivých účastníků soudí odvolací správní orgán ze znění petitu odvolání, případně dovozuje z celého obsahu odvolání každého účastníka. Zpravidla není možné uspokojit všechny odvolatele, aniž by nedošlo v důsledku rozhodnutí odvolacího správního orgánu ke zhoršení postavení některého z nich. Např. se může jít o situace, kdy jeden účastník žádá o přiznání oprávnění k výkonu určité činnosti (jakožto žadatel), zatímco druhý účastník (jakožto dotčená osoba) usiluje o nepřiznání oprávnění. Druhým průlomem do principu zákazu reformace in peius je nesoulad s právními předpisy, což nabourává právní jistotu odvolatele, jelikož zevrubnou znalost platné právní úpravy s vědomím veškerých detailů lze u adresáta jen těžko předpokládat. Konečně posledním případem je zmíněný rozpor s veřejným zájmem, přičemž v teorii panuje většinová shoda, že by mělo jít o nikoli jakýkoliv, ale jen o nezadatelný veřejný zájem.<sup>85</sup> Zásadu zákazu reformace in peius mohou odlišně upravovat zvláštní zákony.<sup>86</sup>

Zákaz reformace in peius se týká jakéhokoliv rozhodnutí v oblasti veřejné správy, nicméně velmi často bývá vztahován na oblast správního trestání. „Za změnu v

<sup>84</sup> Mates, P.: *Reformatio in peius ve správním řádu*. Právní rozhledy. 18/2006. s. 671

<sup>85</sup> viz Mates, P.: *Odvolání ve správním řízení – ustanovení hodná diskuze*. Právní rozhledy. 7/2011. s. 240-241

<sup>86</sup> srov. § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů



neprospěch odvolatele (§ 90 odst. 3 správního řádu z roku 2004) je nutno považovat i takový postup, kdy je odvolatel uznán odpovědným za více správních deliktů, resp. více porušení zákona, než v rozhodnutí I. stupně, a to i v případě, kdy nedochází ke zvýšení uložené sankce, ani mu není ukládána nová povinnost.<sup>87</sup>

Odvolací správní orgán váže při změně rozhodnutí rovněž zákaz tzv. překvapivých rozhodnutí dle § 90 odst. 1 písm. c) věty druhé SŘ. Překvapivé rozhodnutí ilustruje např. situace, kdy by odvolací správní orgán rozšířil předmět řízení nebo zcela změnil právní kvalifikaci, a v důsledku toho by některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat. Poslední věta citovaného ustanovení obsahuje třetí zákaz, a to zákaz změn rozhodnutí orgánů územních samosprávných celků vydaných v jejich samostatné působnosti, čímž je zaručena ochrana před zásahy do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Pokud by odvolací správní orgán mohl změnit tato rozhodnutí, rozhodoval by namísto orgánu územního samosprávného celku, a tak by svým rozhodnutím vlastně nahrazoval vůli územního společenství občanů projevovanou prostřednictvím samosprávného orgánu.<sup>88</sup>

„Změna rozhodnutí..spočívá výhradně ve změně výroku, protože pouze výrok je závaznou a vykonatelnou částí správního aktu, kterou se přiznává účastníkům řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. se závazně deklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je, či není.“<sup>89</sup> Z citovaného závěru Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pokud chybí v prvostupňovém rozhodnutí výrok, jímž měla být uložena povinnost, přiznáno právo či deklarováno, že zde určité právo je nebo není, nemůže odvolací správní orgán sám tento výrok doplnit. Pokud by tak učinil, bylo by rozhodnutí ve věci samé nezákonné. Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) SŘ se striktně vztahuje na změnu výroku, jenž obsahuje již prvostupňové rozhodnutí.

SŘ připouští možnost pouhé „změny odůvodnění“, a to v případech, kdy odůvodnění nekoresponduje s jinak věcně správnou a s právními předpisy souladnou výrokovou částí a rozpory v odůvodnění lze odstranit na podkladě předloženého spisu. Zákonodárce tímto ustanovením sleduje zejména snahu co nejméně zatěžovat účastníky opakovaným prvostupňovým projednáváním věci.

Uplatní-li odvolací správní orgán při rozhodování nově pořízené podklady, umožní účastníkům vyjádřit se k těmto podkladům pro rozhodnutí dle § 36 odst. 3 SŘ.

---

<sup>87</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9.2.2010, č.j. 10 Ca 33/2008-66

<sup>88</sup> viz Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 772

<sup>89</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.07.2008, č.j. 2 As 20/2008-73

„Nezáleží přitom samozřejmě na tom, zda tyto podklady podpořily argumenty odvolatelů či nikoliv.“<sup>90</sup> Byť to zákon výslovně nestanoví, umožní odvolací správní orgán vyjádření účastníkům pouze k nově pořízeným podkladům. Není-li jich, nemusí odvolací správní orgán vyzývat k vyjádření ve smyslu § 36 odst. 3 SŘ, neboť rozhoduje na základě stejných podkladů, k nimž se účastníci vyjádřili již v rámci prvostupňového řízení. Účastníkovi dané ustanovení poskytuje možnost předložit své vyjádření k novým skutečnostem a důkazům, jež jsou doposud účastníkovi neznámé, avšak jsou pro předmět řízení relevantní. Samozřejmě není nikterak dotčeno právo účastníků předkládat nové skutečnosti a důkazy odvolacímu správnímu orgánu. Pravidlo obsažené v § 36 odst. 3 SŘ se užije nejen pro změnu rozhodnutí, ale i pro další možné způsoby rozhodnutí odvolacího správního orgánu.<sup>91</sup>

#### **5.1.2.4. Předběžně vykonatelná rozhodnutí**

Poslední zmínka v souvislosti se změnou nebo zrušením prvostupňových rozhodnutí patří předběžně vykonatelným rozhodnutím, proti nimž odvolání postrádá suspenzivní účinek. Odvolací správní orgán se musí vypořádat s účinky v době od okamžiku předběžné vykonatelnosti prvostupňového rozhodnutí do okamžiku právní moci nebo předběžné vykonatelnosti svého rozhodnutí. O předběžně vykonatelných rozhodnutích pojednává § 91 odst. 2 SŘ. Právní účinky rozhodnutí odvolacího správního orgánu mohou nastat zpětně od okamžiku předběžné vykonatelnosti prvostupňového rozhodnutí nebo až od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Rozhodovací praxe ustáleně počítá se zrušením, příp. změnou předběžně vykonatelného rozhodnutí přiznávajícím právo bez zpětných účinků. V opačném případě by mohla být dotčena odpovědnost adresáta, vykonával-li přiznané právo na základě nezákonného rozhodnutí. Naopak rozhodnutí ukládající adresátovi povinnost se ruší, příp. mění se zpětnými účinky rozhodnutí odvolacího správního orgánu.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.6.2011, č.j. 2 As 60/2011-101

<sup>91</sup> viz Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 774

<sup>92</sup> viz Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 788

### **5.1.2.5. Další rozhodnutí odvolacího správního orgánu**

V souladu s § 90 odst. 5 SŘ odvolání po meritorním přezkumu z důvodů věcných odvolací správní orgán zamítne, jedná-li se o odvolání nedůvodné a není-li tak na místě žádný z předchozích způsobů rozhodnutí, a rozhodnutí jako věcně správné potvrdí. Rozhodnutí odvolacího orgánu potvrzuje nejen právní kvalifikaci, ale i skutkový základ rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. „Není možné v odvolacím řízení současně zamítnout odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve výroku změnit (§ 59 odst. 2 správního řádu z roku 1967).“<sup>93</sup> Z důvodů formálních odvolací správní orgán toliko zamítne odvolání podle § 92 odst. 1 věty první SŘ bez meritorního přezkumu. Formální důvody mohou spočívat v opožděnosti nebo nepřípustnosti odvolání, o čemž je samostatně podrobněji pojednáno v následující kapitole. Jestliže odvolací správní orgán změní nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí. Zejména v případě několika současně podaných odvolání je odvolací správní orgán povinen dbát na řádné oddělení zamítnutých odvolání a odvolání, jimž bylo zcela či zčásti vyhověno.

### **5.1.3. Lhůta pro rozhodnutí, právní důsledky zpětvzetí a vzdání se odvolání**

Lhůta pro vydání rozhodnutí počíná běžet od faktického předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí. Tento den je vhodné vyznačit v příslušném spise. Ustanovení § 90 odst. 6 SŘ odkazuje na § 71 SŘ, z čehož plyne, že pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu platí obecné lhůty pro správní řízení v prvním stupni. Lhůta pro vydání rozhodnutí nepoběží, pokud dojde k přerušení řízení podle § 64 SŘ nebo pokud probíhá posuzování zákonnosti stanoviska, které bylo podkladem pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Nerozhodne-li odvolací správní orgán ve stanovené lhůtě, poskytuje SŘ v § 80 prostředky k ochraně před nečinností, které lze využít i proti nečinnosti v odvolacím řízení.

Odvolatel je oprávněn vzít své odvolání zpět, a to nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Právním důsledkem zpětvzetí je zastavení odvolacího řízení, neexistují-li další podaná odvolání. V opačném případě při existenci více odvolání se řízení zastaví pouze tehdy, pokud vezmou zpět svá odvolání všichni

---

<sup>93</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.05.2003, č.j. 7 A 124/2000-39, publikovaný pod č. 5/2003 Sb. NSS

odvolatelé. Odvolací řízení je zastaveno teprve dnem zpětvzetí posledního z nich. Napadené rozhodnutí nabývá právní moci dnem následujícím po zastavení řízení. Dle § 91 odst. 3 odvolací správní orgán vydá o zastavení řízení v důsledku zpětvzetí usnesení, jež se pouze poznamená do spisu, a odvolatele a další účastníky, pokud byli o odvolání uvědoměni, o něm odvolací správní orgán vyrozumí.<sup>94</sup> Pokud dojde ke zpětvzetí až po rozhodnutí odvolacího správního orgánu, bude takový právní úkon pochopitelně neúčinný.

V případě, že se všichni účastníci vzdali práva podat odvolání, nabývá rozhodnutí právní moci dnem následujícím po dni, kdy tak učinil poslední z nich. SŘ výslovně počítá pouze s řízením s více účastníky. Prostřednictvím logického argumentu ad maiore ad minus lze však dovodit, že situace se samozřejmě vztahuje i na řízení s jediným účastníkem.

---

<sup>94</sup> viz Skulová, Soňa et al.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2008. s. 275-276

## 5.2. Postup odvolacího orgánu podle zákona č. 280/2009 Sb. (DŘ)

Dle DŘ je odvolacím orgánem správce daně nejbližší nadřízený správci daně, jenž napadené rozhodnutí vydal. Odvolatel uvede v odvolání, které výroky rozhodnutí a v jakém rozsahu rozhodnutí napadá, čímž současně vytyčuje závazný rámec odvolacího řízení. Z něj správce daně nesmí vybočit. Návrhem výroku rozhodnutí v odvolání však odvolací orgán vázán není, a může tak rozhodnutí např. změnit, ač bylo navrhováno jeho zrušení.

Rozsah požadovaný v odvolání určuje minimální rozsah přezkumu, nadto zhodnotí odvolací orgán i další skutečnosti, vyjdou-li v řízení nově najevo. „Pod pojmem „vyjít najevo“ je nutno rozumět jakýkoli způsob, jímž se do dispoziční sféry správního orgánu dostane informace o skutečnosti, která může být pro výsledek řízení rozhodná.“<sup>95</sup> Objeví-li tak odvolací orgán nesprávnost nebo nezákonnost neuvedenou v odvolání, prověří tyto skutečnosti. Pokud nemají vliv na výrok rozhodnutí, nemusí je odvolací orgán ve svém rozhodnutí sice vůbec zohlednit, ale měl by se s nimi v odůvodnění vypořádat s poukazem na skutečnosti, pro něž je nepovažuje za způsobilé ovlivnit výrok napadeného rozhodnutí. V opačném případě, kdy shledá vliv nových skutečností na napadené rozhodnutí, musí je zahrnout mezi dokazování v odvolacím řízení a zohlednit je v odůvodnění svého rozhodnutí. Tak postupuje ovšem jen v případě, že se týkají výroku, jenž byl odvolatelem napaden. Jinak vzhledem k vázanosti podaným odvoláním dále postupuje odvolací orgán nařízením přezkumného řízení. Dle § 111 odst. 2 DŘ u nových skutečností, jež by byly odvolateli ku prospěchu, je odvolatel oprávněn do doby vydání rozhodnutí změnit rozsah odvolání i co do napadených výroků.

Odvolací orgán není, jak z výše psaného patrně, vázán revizním principem. Odvolací řízení není vázáno ani principem koncentrace. V souladu s § 115 odst. 1 DŘ může odvolatel předkládat nová tvrzení a skutečnosti bez omezení. Odvolací orgán je oprávněn znovu a v plné šíři sám provádět dokazování, popř. může požádat o součinnost správce daně prvního stupně.

Před vydáním rozhodnutí odvolací orgán seznámí odvolatele se všemi podklady rozhodnutí a s tím, jaký mají vliv na rozhodnutí odvolacího orgánu. Stanoví lhůtu pro odvolatelovo vyjádření, v němž může projevit názor k daným skutečnostem a případně i

---

<sup>95</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.1.2006, č.j. 2 Afs 31/2005-57, publikovaný pod č. 868/2006 Sb. NSS

navrhnout provedení nových důkazních prostředků. Lhůta činí maximálně 15 dnů a nelze ji prodloužit. Její navrácení v předešlý stav je výslovně připuštěno pouze do doby vydání rozhodnutí odvolacího orgánu. Třeba nezapomínat, že tímto postupem je odvolací orgán vázán pouze v případech, kdy provádí dokazování, nebo pokud dospěje k právnímu názoru odlišnému od právního názoru správce daně prvního stupně.<sup>96</sup> „Nerespektuje-li odvolací orgán takový postup, porušuje zásadu dvojinstančnosti.“<sup>97</sup>

Současně se lhůtou pro vyjádření DŘ zároveň stanoví, že po uplynutí lhůty se k návrhům na provedení dalších důkazů nepřihlíží. Zakotvený prvek koncentrace ztrácí poněkud smysl, jelikož není nikterak dotčeno oprávnění odvolatele doplňovat nová tvrzení a důkazy v průběhu celého odvolacího řízení. Lze se setkat s názory, že toto ustanovení je speciálním k ustanovení § 111 odst. 2 DŘ, jež vymezuje oprávnění změny a doplňování odvolání až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu.<sup>98</sup>

Ustanovení § 116 DŘ rozepisuje jednotlivé způsoby rozhodnutí odvolacího orgánu a reflektuje tradiční apelační princip. Odvolací orgán napadené rozhodnutí změni nebo zruší a zastaví řízení. Shledá-li rozhodnutí bezvadným, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. V odůvodnění je odvolací orgán povinován vypořádat veškeré důvody uvedené v odvolání. Ustanovení § 116 odst. 3 DŘ prolamující apelační princip předkládá postup v případě, kdy odvolací orgán shledá, že jsou dány podmínky pro autoremeduru nebo pro zamítnutí opožděného či nepřípustného odvolání. Odvolací orgán vrátí věc s odůvodněním a pokyny pro další řízení správci daně prvního stupně, jenž je právním názorem odvolacího orgánu vázán. Se zřetelem k zásadě procesní ekonomie by měl odvolací orgán rozhodnout sám podle § 116 DŘ odst. 1 písm. a) DŘ a rozhodnutí měnit. Není třeba prodlužovat daňové řízení vrácením věci a následně znovu rozhodovat. DŘ vylučuje podat odvolání proti rozhodnutí odvolacího orgánu a rozhodnutí se tak stává konečným. Podpůrným argumentem pro ustanovení § 116 odst. 3 DŘ je vyšší ochrana daňového subjektu, neboť poté může proti rozhodnutí správce daně prvního stupně znovu použít řádný opravný prostředek.

Srovnávám-li úpravu v DŘ s dřívější úpravou této problematiky podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vnímám několik změn. Předchozí právní úprava postrádala zakotvení povinnosti seznámit daňový subjekt s dalším dokazováním.

---

<sup>96</sup> viz Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kolektiv.: *Daňový řád. Komentář. 1.* vydání. Praha : C.H.Beck. 2010. s. 221-224

<sup>97</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2005, č.j. 4 Afs 34/2003-74

<sup>98</sup> srov. Kobík, J.; Kouhoutková, A.: *Orientační průvodce novým daňovým řádem.* 1. vydání.VOX a.s. 2010. s. 22

Tehdejší praxe i vzhledem k judikatuře Nejvyššího správního soudu však tuto povinnost uplatňovala. V odvolacím řízení dochází k vydání konečného rozhodnutí ve věci, což znamená nemožnost dále podat odvolání. Pokud by odvolací orgán neseznámil s doplněním dokazování, v důsledku něž může dojít i ke změně právní kvalifikace, dochází k porušení zásady dvojinstančnosti.<sup>99</sup> Další odlišnost spočívá v odlišné formě výroku v případě zamítnutí odvolání nebo zrušení naříkaného rozhodnutí. Podle DŘ v případě zamítnutí odvolání musí odvolací orgán současně napadené rozhodnutí potvrdit. V případě zrušení podle DŘ odvolací orgán musí zároveň i řízení zastavit. Na podkladě těchto změn lze spatřovat vliv SŘ na nový DŘ.<sup>100</sup>

Je záhodno shora uvedenému v závěru opět stručně věnovat pozornost a vytknout nejvýznamnější odlišnosti v SŘ a DŘ. Omezený revizní princip dle SŘ je cizí DŘ, dle něhož se naopak uplatňuje vázanost odvoláním. Daňové řízení není ovládáno ani principem neúplné apelace a koncentrace, jako je tomu ve správním řízení. Konečně poslední významnou nuancí je princip zákazu reformace in peius, jež v řízení dle DŘ nemá místo, a tak může být rozhodnuto i v neprospěch odvolatele. To může leckdy odrazovat od podání odvolání.

---

<sup>99</sup> viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2005, č.j. 4 Afs 34/2003-74

<sup>100</sup> viz Kopriva, M., Novotný, J.: *Manuál k daňovému řádu*. 1. Vydání. Ostrava. Sagit. 2011. s. 342-344

## **6. Opožděné a nepřípustné odvolání**

### **6.1. Opožděné a nepřípustné odvolání podle zákona č. 500/2004 Sb. (SŘ)**

#### **6.1.1. Obecný úvod**

Pro lepší pochopení problematiky je žádoucí, nejprve stručně objasnit pojmy opožděné a nepřípustné odvolání. Opožděné odvolání je odvolání podané teprve po marném uplynutí zákonem stanovené lhůty pro odvolání. Nepřípustným odvoláním je odvolání proti rozhodnutí, proti němuž zákon nedovoluje užití řádných opravných prostředků, nebo podané pouze proti odůvodnění rozhodnutí, dále pokud odvolání podala osoba k tomu neoprávněná, a konečně též případ, kdy zákon řádné opravné prostředky proti rozhodnutí sice připouští, avšak účastník se svého práva na odvolání vzdal. Za nepřípustné odvolání lze považovat i situaci, kdy již dříve podané odvolání účastník vzal zpět.

Institut opožděného a nepřípustného odvolání ve SŘ je samostatně upraven v ustanovení § 92 tohoto zákona. Odvolací správní orgán na základě tohoto ustanovení meritorně nepřezkoumává, pouze posoudí otázky týkající se opožděnosti nebo nepřípustnosti.

Zmíněné ustanovení navazuje na znění § 88 odst. 1 věty třetí SŘ, kde je upraven postup správního orgánu, který rozhodnutí v prvním stupni vydal. Správní orgán je povinen v případě nepřípustného nebo opožděného odvolání předat spis odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě do 10 dnů od doručení. Ve svém stanovisku zmíní toliko důvody, jež dle jeho názoru odůvodňují či prokazují opožděnost nebo nepřípustnost odvolání.

Shledá-li odvolací správní orgán podané odvolání nepřípustným či opožděným, zamítne jej z důvodů formálních, nikoli věcných. To znamená, že napadené rozhodnutí odvolací správní orgán meritorně neposuzuje, jak je tomu při postupu podle ustanovení § 90 odst. 5 věty první SŘ, kdy odvolací správní orgán rozhodnutím odvolání též zamítne, avšak jako nedůvodné po meritorním projednání věci. Na právní moc rozhodnutí odvolacího správního orgánu se i v tomto případě vztahuje ustanovení § 91



odst. 1 věty druhé SŘ. Jakmile bylo rozhodnutí oznámeno všem odvolatelům a účastníkům řízení podle ustanovení § 27 odst. 1, nabývá právní moci.<sup>101</sup>

### 6.1.2. Odvoláním napadené rozhodnutí v právní moci

Pokud odvolání bylo podáno opožděně nebo je nepřipustné, avšak odvoláním napadené rozhodnutí již nabylo právní moci, musí odvolací správní orgán z úřední povinnosti zkoumat, zda nejsou u tohoto rozhodnutí dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení podle ustanovení § 94 a násl. pro obnovu řízení podle ustanovení § 100 nebo pro vydání nového rozhodnutí ve věci podle ustanovení § 101 SŘ. Zákon tak ukládá zejména se zřetelem k zásadě legality a k zásadě ochrany veřejného zájmu.<sup>102</sup> Nečiní tak však u rozhodnutí, jež vedle opožděného nebo nepřipustného odvolání bylo napadeno též včasným a přípustným odvoláním, neboť nelze mimořádnými opravnými prostředky přezkoumávat nepravomocné rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 4.8.2006, č.j. 8 As 1/2005-165 zdůraznil, že nejdříve je nezbytné rozhodnout, zda je odvolání skutečně opožděné či nepřipustné. Pokud odvolací správní orgán tuto skutečnost potvrdí, je nutné nejprve ukončit odvolací řízení zamítnutím odvolání. Teprve poté se odvolací správní orgán zabývá dalšími skutečnostmi. „Zkoumání odvolání z hlediska toho, zda neodůvodňuje obnovu řízení nebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, následuje až poté, co odvolací správní orgán odvolání zamítne“<sup>103</sup> V praxi dle předchozí právní úpravy způsobovalo problémy v tomto směru poněkud nejednoznačné ustanovení § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, nicméně současná právní úprava obsažená v ustanovení § 92 odst. 1 SŘ je totožná s názorem Nejvyššího správního soudu v citovaném judikátu, což je patrné z dikce samotného ustanovení. Následná linie judikatury Nejvyššího správního soudu tuto úvahu shodně zohledňuje, např. rozsudek ze dne 27.11.2008, č.j. 2 As 53/2007-111. „Zcela zřejmá je tato otázka podle zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jehož ustanovení § 92 přináší určité upřesnění v tom ohledu, že obě fáze činnosti odvolacího správního orgánu, tedy

<sup>101</sup> viz Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 791

<sup>102</sup> viz Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 794-795

<sup>103</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.8.2006, č.j. 8 As 1/2005-165

přezkoumání odvolání z hlediska jeho opožděnosti a následný výkon dozorčího práva, explicitně odděluje.<sup>104</sup>

Nejsou-li splněny podmínky pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, není odvolací správní orgán povinen sdělovat tuto skutečnost s uvedením důvodů podateli do 30 dnů podle ustanovení § 94 odst. 1 věty poslední SŘ. Rovněž nevzniká povinnost postoupit žádost o obnovu řízení orgánu prvního stupně k jejímu zamítnutí, neboť se neuplatnila fikce, že zamítnuté odvolání je podnětem k zahájení přezkumného řízení či žádosti o obnovu řízení.<sup>105</sup>

Naopak je tomu v případě, že odvolací správní orgán konstatuje podle obsahu odvolání důvod k zahájení řízení o mimořádných opravných prostředcích či nového správního řízení. Vytváří se tak fikce vůle odvolatele k zahájení nového řízení nebo řízení o mimořádném opravném prostředku. I v těchto případech je však stanovena povinnost odvolacího správního orgánu zamítnout odvolání jako opožděné či nepřipustné, a to bez ohledu, že je současně považuje i za jiný právní úkon, jenž zahajuje jiné řízení. Rozhodnutí o zamítnutí opožděného či nepřipustného odvolání se zakládá do odvolacího spisu, dále se zakládá kopie do nově založeného správního spisu pro řízení, jež je na základě takového rozhodnutí zahájeno.<sup>106</sup>

Shledá-li odvolací správní orgán předpoklady k tomu, aby bylo napadené rozhodnutí prohlášeno za nicotné, lze posuzovat opožděné nebo nepřipustné odvolání zřejmě jako podnět k prohlášení nicotnosti ve smyslu ustanovení § 78 SŘ. S tím se lze ztotožnit na základě výkladu, podle něhož je nepřipustné odvolání i odvolání podané proti rozhodnutí nicotnému, a zároveň pokud nebylo o nicotnosti rozhodnuto spolu s odvolacím řízením ve společném řízení.

### **6.1.3. Odvolací správní orgán shledá odvolání řádným**

Dojde-li odvolací správní orgán k opačnému závěru, že odvolání je podáno včas nebo je přípustné, byť podle stanoviska správního orgánu prvního stupně jde o opožděné či nepřipustné odvolání, vrátí věc orgánu prvního stupně. V takových případech odvolací správní orgán pouze věc vrátí, avšak nevyjadřuje svůj právní názor

---

<sup>104</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.11.2008, č.j. 2 As 53/2007-111

<sup>105</sup> viz Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo D.: *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck. 2011. s. 385-386

<sup>106</sup> viz Ondruš, R : *Správní řád : Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1.vydání. Praha: Linde. 2005. s. 293

k meritu věci, jelikož zde přezkoumává jen z formálních důvodů. Nejde o postup podle ustanovení § 92 odst. 2 SŘ, kdy je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, vázán vysloveným právním názorem odvolacího správního orgánu v meritu věci.

Prvostupňový správní orgán je vázán pouze právním názorem, jímž odvolací správní orgán konstatoval skutečnost přípustnosti, resp. včasnosti odvolání, a dále musí s ním jako s takovým naložit. O vrácení věci se nevydává ani rozhodnutí ani usnesení, nýbrž se zde jedná o jiný procesní úkon, pro nějž zákon nestanoví kvalifikovanou formu. Z obecné zásady písemnosti správního řízení, zakotvené v ustanovení § 15 odst. 1 SŘ lze dovodit, že by se mělo zřejmě jít o úkon písemný, v němž odvolací správní orgán uvede skutečnosti, které jsou rozhodující pro jeho tvrzení. Ustanovení § 92 odst. 2 SŘ nestanoví žádnou lhůtu pro vrácení věci správnímu orgánu, jenž napadené rozhodnutí vydal. Neznamená to však, že odvolací správní orgán není časově nikterak omezen. S přihlédnutím k obecným zásadám správního řízení je evidentní, že i v těchto případech musí odvolací správní orgán vyřídit věc bez zbytečných průtahů podle ustanovení § 6 odst. 1 SŘ. Pokud odvolací správní orgán nejedná v zákonem stanovené či v přiměřené lhůtě, pokud není zákonem stanovena, jedná v rozporu se zákonem.<sup>107</sup>

Postup správního orgánu, jenž napadené rozhodnutí v prvním stupni vydal, poté, co mu odvolací správní orgán vrátí věc k dalšímu projednávání, se shoduje s obecným postupem jako v případech přípustných, resp. včasně podaných odvolání, a to podle ustanovení § 86 a násl. SŘ. Stanovená 30denní lhůta počíná běžet dnem, kdy je odvolání spolu s přípisem, potvrzujícím přípustnost, resp. včasnost odvolání, vráceno správnímu orgánu, který vydal rozhodnutí v prvním stupni.<sup>108</sup>

#### **6.1.4. Řádné odvolání versus nepřípustné či opožděné odvolání**

Při komparaci úpravy řízení v případě řádného odvolání a nepřípustného či opožděného odvolání jsou z výše nadepsaného patrné rozdíly. Rozhodnutí o zamítnutí nepřípustného či opožděného odvolání lze dle mého názoru považovat za relativně samostatné řízení, jelikož na takovém odvolání nejsou na rozdíl od řádného odvolání závislé právní účinky napadeného rozhodnutí, které tak může nabýt právní moci nezávisle na podání takového odvolání. Skutečnost, že opožděné odvolání nemá

---

<sup>107</sup> viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 796-796

<sup>108</sup> viz Ondruš, R.: *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vydání. Praha: Linde. 2005. s. 293

odkladný účinek stvrdil i Nejvyšší správní soud, a to ve svém rozsudku ze dne 10.6.2008, č.j. 8 As 9/2007-74, v němž konstatoval: „Opožděné odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (§ 60 správního řádu z roku 1967) nemá suspenzivní účinky a toto rozhodnutí nabývá právní moci, jako kdyby odvolání nebylo podáno.“<sup>109</sup> V citovaném rozsudku podtrhl tuto tezi především tím, že jednou z podmínek vzniku odkladného účinku odvolání je i včasnost odvolání. S využitím argumentu a *contrario* tak dovedl, že opožděné odvolání nemá odkladné účinky.<sup>110</sup>

Jediným případem, kdy by opožděné odvolání mohlo mít odkladný účinek jako včas podané odvolání, je prominutí zmeškání úkonu podle ustanovení § 41 SŘ. Za splnění podmínek v daném ustanovení, pokud je k žádosti zároveň připojen i zmeškaný úkon, může správní orgán přiznat podání odkladný účinek. V důsledku přiznání odkladného účinku se má za to, že lhůta zůstala zachována. Správní orgán takto však nepostupuje, pokud by přiznáním odkladného účinku mohla vzniknout újma jiným osobám dotčením práv nabytých v dobré víře nebo veřejnému zájmu, a to taková, která by převýšila újmu hrozící podateli v důsledku zmeškání úkonu.

Dalším rozdílem je nemeritorní přezkum, tedy zamítnutí opožděného nebo nepřijatelného odvolání pouze z formálních důvodů. Posledním rozdílem pak zjednodušený postup řízení tak, že k nepřijatelnému či opožděnému odvolání se nemusí vyjadřovat ostatní účastníci, s čímž souvisí i zkrácená lhůta pro předání věci odvolacímu správnímu orgánu. Pokud bylo současně s nepřijatelným či opožděným odvoláním však podáno i řádné odvolání podané jiným odvolatelem, lze o nich rozhodnout společně v rozhodnutí o řádně podaném odvolání, a to zejména z důvodu procesní ekonomie.

Při srovnání s dřívější právní úpravou, tedy podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, kdy odvolací správní orgán zkoumal pouze z hlediska, zda není dán důvod pro obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, je znatelný přínos nové právní úpravy. V novém SŘ došlo k rozšíření pravomoci odvolacího správního orgánu, a to výslovným uvedením kompetence odvolacího správního orgánu k posouzení včasnosti nebo přípustnosti odvolání. Rozšíření pravomoci já osobně považuji za pozitivum současné právní úpravy.

---

<sup>109</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.6.2008, č.j. 8 As 9/2007-74

<sup>110</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.6.2008, č.j. 8 As 9/2007-74

## **6.2. Opožděné a nepřijatelné odvolání podle zákona č. 280/2009 Sb. (DŘ)**

V DŘ není upraven institut opožděného a nepřijatelného odvolání samostatně, jako je tomu ve SŘ, nýbrž v ustanovení § 113 tohoto zákona, které upravuje postup správce daně prvního stupně. Řádně podané odvolání má devolutivní účinek. O odvolání rozhoduje nejbližší nadřízený orgán, přičemž výjimkou je případ autoremedury. Jsou-li splněny podmínky autoremedury, nezbyvá orgánu, než takovým způsobem rozhodnout. Tento postup je nutný i s poukazem na zásadu procesní ekonomie, zásadu postupu bez zbytečných průtahů, jakož i zásadu zákonnosti.

Pokud podle názoru prvoinstančního správce daně bylo odvolání podáno po lhůtě nebo je podání odvolání v daném případě nepřijatelné, je správce daně povinen postupovat podle ustanovení § 113 odst. 3 DŘ.<sup>111</sup> Kromě autoremedury tak může správce daně rozhodnout sám též v případě nepřijatelného či opožděného odvolání, a to tím způsobem, že odvolání zamítne, a zároveň má povinnost odvolací řízení zastavit. Proti tomuto rozhodnutí prvoinstančního správce daně se účastník může odvolat. V ostatních případech nemůže správce daně, který rozhodnutí vydal, o odvolání sám rozhodnout. Musí je postoupit nejbližší nadřízenému orgánu příslušnému k rozhodování v daném případě. Tím je založen již zmíněný devolutivní účinek.

V případě odvolání proti rozhodnutí, jímž správce daně zamítl odvolání jako opožděné či nepřijatelné, má správce daně rovněž povinnost bez zbytečného odkladu postoupit odvolacímu orgánu spis s veškerými záznamy o případných provedených úkonech a ostatní spisový materiál.<sup>112</sup> Ve spise musí být stanovisko správce daně, který rozhodl o zamítnutí odvolání, v němž uvede příslušný důvod týkající se pouze nepřijatelnosti či opožděnosti odvolání. Je-li odvolání zákonem vyloučeno, nicméně rozhodnutí ho připouští, uplatní se pouhé zastavení řízení o odvolání podle ustanovení § 110 odst. 2 DŘ.<sup>113</sup>

Na ustanovení o postupu správce daně prvního stupně navazuje ustanovení § 116 odst. 3 DŘ. Pokud odvolací orgán shledá odvolání skutečně nepřijatelným či opožděným, může vrátit věc k rozhodnutí s odůvodněním a pokyny pro další řízení

---

<sup>111</sup> viz Kobík, J.; Kohoutková, A.: *Daňový řád*. 1. vydání. ANAG. Olomouc 2010. s. 519

<sup>112</sup> viz Matyášová, L.; Grossová, M.E.: *Daňový řád s komentářem, důvodovou zprávou a judikaturou ve znění technické novely zák.č. 30/2011 Sb.* Praha: Leges. 2011. s. 406

<sup>113</sup> viz Kobík, J.; Kouhoutková, A.: *Orientační průvodce novým daňovým řádem*. 1. vydání. VOX a.s. 2010. s. 21

správci daně prvního stupně, který je posléze vázán právním názorem odvolacího orgánu, jinak o odvolání rozhodne sám. Citované ustanovení představuje jisté prolomení devolutivních účinků, jakož i apelačního principu. Odvolací orgán v daňovém řízení rozhodne tak, že napadené rozhodnutí změní nebo je zruší a zastaví řízení anebo odvolání zamítne, a napadené rozhodnutí potvrdí. Uplatňuje se zde princip apelace, a to zřejmě z důvodů, aby se zásadně neprodlužovalo daňové řízení. Princip kasace je zachován v rámci postupu odvolacího orgánu právě dle zmíněného ustanovení § 116 odst. 3 DŘ. Samotné vrácení spisu správci daně prvního stupně probíhá neformálním způsobem a z dikce ustanovení zákona nevyplývá obligatorní postup.<sup>114</sup>

Nutno poukázat na výraznou odlišnost v rozhodování odvolacího orgánu podle SŘ a DŘ. V prvním případě odvolací správní orgán je povinen v případě zamítnutí odvolání konečně rozhodnout sám, zatímco odvolacímu orgánu v rámci daňového řízení přísluší i pravomoc vrátit věc správci daně prvního stupně, který je oprávněn rozhodnout, přičemž je vázán právním názorem odvolacího orgánu ohledně nepřipustnosti či opožděnosti odvolání. Nicméně v případě nepřipustného či opožděného odvolání by podle mého názoru měl odvolací orgán s ohledem na zásadu procesní ekonomie rozhodnout sám podle ustanovení § 116 odst. 1 písm. c) DŘ, kdy odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí.

Srovnáme-li úpravu v DŘ s dřívější úpravou této problematiky podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nalezneme v platné úpravě několik nepříliš významných odlišností. V zákoně o správě daní a poplatků v ustanovení § 49 odst. 2 byl vyjma opožděnosti a nepřipustnosti upraven další důvod pro zamítnutí odvolání správcem daně. V zákoně byly zakotveny případy, kdy odvolání podala nepřislušná osoba. V platné právní úpravě tento důvod chybí, nicméně se domnívám, že nová právní úprava pod termín „odvolání nepřipustné“ podřazuje i odvolání podané osobou k tomu nepřislušnou. Z toho vyplývá, že i přes rozdílnou dikci ustanovení předchozí a současné právní úpravy tu není věcného rozdílu v úpravě daňového řízení.

Významnou změnou je, že DŘ neupravuje konkrétní náležitosti spolupráce a vzájemné komunikace mezi správcem daně prvního stupně a odvolacím orgánem. V zákoně o správě daní a poplatků byla v ustanovení § 49 odst. 5 upravena předkládací zpráva včetně všech náležitostí, kterou byl správce daně povinen vyhotovit a předložit spolu se spisovým materiálem v rámci postoupení věci odvolacímu orgánu. Nyní jsou

---

<sup>114</sup> viz Kobík, J.; Kohoutková, A. *Daňový řád*. 1. vydání. ANAG. Olomouc 2010. s. 534

jednotliví správci daně oprávněni samostatně upravit postoupení věci odvolacímu orgánu v rámci svých vnitřních postupů. Došlo k menší formalizaci postupu, nicméně v případě sporů o zákonnost postupu správce daně je tak dán větší prostor pro komplikace, jelikož nejsou výslovně stanoveny jednotlivé náležitosti, jako tomu bylo v předkládací zprávě v předchozí úpravě.

Při srovnání úpravy opožděného a nepřipustného odvolání podle SŘ a podle DŘ neshledávám v rámci procesního postupu, vyjma výše uvedeného poznatku ohledně konečného rozhodnutí v případě nepřipustného či opožděného odvolání ve správním a v daňovém řízení, mnoho zjevných a významných odlišností. V systematické obou právních předpisů je pak drobným rozdílem to, že SŘ upravuje tuto problematiku samostatně v jednom ustanovení, naopak je tomu v DŘ, kdy je opožděné či nepřipustné odvolání uvedeno pouze jako jeden z důvodů zamítnutí odvolání, jak již bylo výše řečeno úvodem.

## 7. Rozklad

### 7.1. Rozklad podle zákona č. 500/2004 Sb. (SŘ)

#### 7.1.1. Obecný úvod

Rozklad je řádný opravný prostředek ve správním řízení, který se podává proti prvoinstančním rozhodnutím ústředních správních úřadů. Samostatně jej upravuje ustanovení § 152, a to ve třetí části (zvláštní ustanovení o správním řízení), hlavě VII. SŘ mezi zvláštními ustanoveními o přezkoumávání rozhodnutí. Není součástí úpravy odvolacího řízení, nýbrž je upraven samostatně, čímž i zákonodárce poukázal na to, že se jde o řádný opravný prostředek od odvolání v určitých směrech odlišný. Účel a funkce rozkladu jsou však totožné s odvoláním, což lze dovodit už ze samotného názvu institutu, kdy se účastník správního řízení snaží „rozložit, zvrátit“ vydané rozhodnutí, stejně jako je tomu u odvolání.<sup>115</sup>

Pro řádné opravné prostředky ve správním řízení je charakteristický suspenzivní a devolutivní účinek. Zvláštnost institutu rozkladu představuje především to, že v plném rozsahu se při jeho aplikaci uplatňuje pouze prvý účinek, jelikož včasné podání rozkladu odkládá právní moc a zpravidla i vykonatelnost rozhodnutí, byť to zvláštní zákony někdy výslovně vylučují. Devolutivní účinek však rozklad nemá z důvodu faktické neexistence nejbližšího nadřízeného správního orgánu. Z logiky věci vyplývá, že ústřední správní úřad hierarchicky nadřízený správní orgán nemá.<sup>116</sup>

Rozklad se vyznačuje neúplným devolutivním účinkem, jelikož o věci v prvním stupni jedná stejný orgán, který posléze rozhoduje i ve druhém stupni. „V rozkladovém řízení je orgán o rozkladu rozhodující a orgán I. stupně, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, jediným správním orgánem vymezeným zákonným rámcem jeho věcné příslušnosti; rozdílné je to, komu z hlediska jeho vnitřního organizačního uspořádání zákon zakládá funkční příslušnost o rozkladu rozhodovat.“<sup>117</sup>

Důvodová zpráva zmiňuje realizaci devolutivního účinku tím, že uplatněním rozkladu dochází k umělému rozdělení dotčeného ústředního správního úřadu do dvou

---

<sup>115</sup> viz Nedorost, Libor.: *Přezkum správních rozhodnutí*. Brno: Masarykova univerzita. 1997. s. 92

<sup>116</sup> viz Skulová, Soňa et al.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2008. s. 276

<sup>117</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.01.2004, č.j. 6 A 11/2002-26



procesních instancí.<sup>118</sup> Domnívám se, že u institutu rozkladu vzhledem k povaze ústředních správních úřadů nedochází ani zčásti k naplnění devolutivního účinku, byť uměle vytvořeného, což zdůrazňuji i v následujících řádcích.

### 7.1.2. Uplatnění institutu

Rozklad lze podat proti rozhodnutí ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu, proti rozhodnutí ministra, státního tajemníka ministerstva nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu, jakožto osoby stojící v čele tohoto orgánu. Tento taxativní výčet typů správních rozhodnutí nalezneme v ustanovení § 152 odst. 1 SŘ, který zároveň obsahuje další omezení, jež stanoví, že rozklad lze podat pouze v případech rozhodnutí vydaných ústředními správními úřady v prvním stupni, tedy v řízení nalézacím.

Ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady jsou správní úřady s celostátní působností, jejichž výčet nalezneme v ustanovení § 1 v zákoně ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“). Ministerstva jsou ústřední orgány státní správy s dílčí věcnou působností, v jejichž čele je člen vlády. Jedná se o monokratický orgán, v jehož čele stojí ministr, který ministerstvo řídí a odpovídá za jeho činnost. Ústřední správní úřady se řadí rovněž ústřední orgány státní správy, avšak jejich obor věcné působnosti je užší a v čele není ministr. Mezi ústřední správní úřady řadíme např. Český statistický úřad<sup>119</sup>, Český báňský úřad<sup>120</sup> nebo Úřad průmyslového vlastnictví<sup>121</sup>.

V tomto kontextu je nutné vypořádat se s otázkou ústředních orgánů neuvedených v kompetenčním zákoně, jejichž existenci nelze opomíjet. Významným příkladem je Úřad pro ochranu osobních údajů, který lze označit za nezávislý správní úřad. Vykonává sice státní správu, zároveň však není součástí hierarchické soustavy státní správy. Není podřízen vládě ani některému ministerstvu.<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> viz Ondruš, R.: *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1.vydání. Praha: Linde. 2005. s. 446

<sup>119</sup> viz zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů

<sup>120</sup> viz zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů

<sup>121</sup> viz zákon č. 14/1993 Sb., o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů

<sup>122</sup> viz Hendrych, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7.vydání. Praha: C.H.Beck. 2009. s. 128-131

Je nezbytné poukázat i na existenci dalších správních úřadů s celostátní působností, které upravují rovněž zvláštní zákony. Jde o specializované správní úřady, jež jsou však podřízeny některému ministerstvu. Zde ministerstvo plní současně též funkci nadřízeného správního orgánu rozhodujícím o opravném prostředku<sup>123</sup>, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Jako příklad specializovaného správního úřadu podřízeného některému ministerstvu lze uvést Generální ředitelství cel<sup>124</sup>. V rámci těchto specializovaných správních úřadů není možné ani polemizovat o užití ustanovení § 152 SŘ vztahujícím se na institut rozkladu, jelikož zde existuje instančně vyšší orgán.

Ustanovení § 152 odst. 1 SŘ v taxativním výčtu dále výslovně zakládá možnost přezkumu rozhodnutí vydaných ministry nebo vedoucími jiného ústředního správního úřadu. Tyto konkrétní osoby postavení správního orgánu nemají, ale mohou mít postavení oprávněných úředních osob dle ustanovení § 15 odst. 2 SŘ. V zájmu zachování objektivního posouzení věci je však nežádoucí, aby rozhodnutí vydával sám ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, jelikož ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu poté rozhoduje rovněž o rozkladu. Lze proto spekulovat o zachování principu dvojinstančnosti v těchto případech, kdy dle mého mínění totiž dochází ke ztrátě jedné instance pro účastníka, což je povětšinou potvrzeno i doktrinální literaturou.<sup>125</sup>

Je ohrožena objektivita rozhodování, jelikož ani nelze spravedlivě požadovat neutralitu po jediné osobě při přezkumu rozhodnutí, které sama učinila. SŘ tuto možnost ale výslovně nevylučuje, což by ani potenciálně nebylo vhodné, neboť nelze vázat přípustnost opravného prostředku na podmínku osoby, která rozhodnutí vydala v prvním stupni. Takovým podmíněním by mohla být závažným způsobem ohrožena zásada rovnosti a vznikaly by tak nedůvodné rozdíly v rámci jednotlivých skutkově podobných případů, což by porušovalo neméně významnou zásadu legitimního očekávání.

Posledním případem z taxativního výčtu jsou rozhodnutí vydaná státním tajemníkem. Místo státního tajemníka se zřizuje v ministerstvech a Úřadu vlády, a to na základě zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, ve

---

<sup>123</sup> srov. § 178 SŘ

<sup>124</sup> viz § 1 zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>125</sup> viz Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 1186

znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“).<sup>126</sup> Účinnost služebního zákona je však pod tíhou náročné administrativy a finanční stránky věci neustále odkládána. V současnosti se dokonce již uvažuje o zcela novém návrhu služebního zákona. Využití daného ustanovení je tak in concreto nulové.

Obecná lhůta pro podání rozkladu je totožná se lhůtou pro podání odvolání a činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. U rozkladu shodně s odvoláním též platí, že je v případě potřeby nutné řízení doplnit provedením nově navrhovaných důkazů a dále přezkoumat rozhodnutí v celém jeho rozsahu.<sup>127</sup>

### 7.1.3. Orgán rozhodující o rozkladu

Ustanovení § 152 odst. 2 SŘ vymezuje okruh oprávněných osob k rozhodnutí o rozkladu, přičemž výčet je opět taxativní. O rozkladu je oprávněn rozhodnout ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, které vymezuje zvláštní zákon. Toto oprávnění nelze přenést na jinou osobu podzákonnou normou nebo interním organizačním aktem. Pokud by k takové delegaci přesto došlo, způsobilo by to závažnou procesní vadu mající za následek nezákonnost aktu z důvodu nedostatku funkční příslušnosti, jelikož by rozhodovala nepřislušná osoba. V důsledku funkční nepřislušnosti by byl akt nezákonný, nebyl by však nicotný, protože zde jde právě o nepřislušnost funkční, nikoli věcnou. Pokud ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu není schopen funkci zastávat jako celek, může se zřetelem k zásadě rychlosti správního řízení rozhodnutí o rozkladu vydat náměstek ministra nebo zástupce vedoucího jiného ústředního správního úřadu, avšak pouze v rámci zastoupení. I v takových případech je rozhodnutí vydáno vždy jménem příslušného ministra nebo vedoucího, přičemž skutečnost zastoupení musí být obligatorně zmíněna v rozhodnutí. S ohledem na shora uvedené platí, že o rozkladu rozhoduje pouze ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, jejichž pravomoc k rozhodnutí je vyhrazena přímo zákonem. Od tohoto zákonem předepsaného postupu se nelze nijak odchýlit a nikdo jiný oprávněn rozhodovat není.<sup>128</sup>

Shodně vyznívají závěry v tomto směru často citovaného rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, č.j. 6 A 202/1995-40, který praví: „Aby byla i v

<sup>126</sup> viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 1188

<sup>127</sup> viz Skulová, Soňa et al.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2008. s. 276

<sup>128</sup> viz Ondruš, R.: *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vydání. Praha: Linde. 2005. s. 445

těchto případech zajištěna možnost dvojího objektivního posuzování věci (jak je tomu v případě odvolání), kdy na základě odvolání věc posuzuje instančně vyšší orgán státní správy), svěčuje kogentní ustanovení § 61 odst. 2 spr. ř. rozhodnutí o rozkladu výlučně vedoucímu ústřednímu orgánu státní správy, nadto na základě návrhu jím ustavené komise.<sup>129</sup>

Ustanovení § 152 odst. 2 SŘ je speciálním k ustanovení § 178 odst. 2 SŘ, které stanoví, že nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu je státní tajemník ministerstva, nevyhradí-li si konkrétní pravomoc ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nicméně v rozhodování o rozkladu přísluší pravomoc ministru nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu právě na základě ustanovení § 152 odst. 2 SŘ, tedy přímo ze zákona. V souvislosti se specialitou tohoto ustanovení je zároveň vyloučen takový postup, kdy by o rozkladu rozhodoval státní tajemník úřadu.<sup>130</sup>

Takto určená obecná příslušnost dle SŘ není bezvýjimečná a může být vyloučena, stanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Názorným příkladem je ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, které zakotvuje pravomoc bankovní rady pro rozhodování o rozkladu proti rozhodnutí České národní banky v oblasti dohledu nad kapitálovým trhem.<sup>131</sup>

Osoba oprávněná k rozhodnutí o rozkladu rozhoduje na návrh rozkladové komise, jímž však není nikterak vázána a může rozhodnout i zcela odlišným způsobem, příp. i vrátit věc rozkladové komisi k dopracování návrhu. „Rozkladová komise není orgánem, který by o věci rozhodoval (§ 61 správního řádu); není tedy správním orgánem s vrchnostenskou pravomocí.“<sup>132</sup>

Osoba oprávněná k rozhodnutí o rozkladu je však vždy vázána základními zásadami činnosti správních orgánů vymezenými ve SŘ, čímž jsou zaručeny alespoň minimální standardy a jakési mantinely pro rozhodování. Na rozdíl od předchozí právní úpravy je platnou právní úpravou navíc připuštěno i přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení. Vzhledem k tomu, že osoba oprávněná k rozhodnutí o rozkladu není vázána návrhem nezávislé rozkladové komise, přispívá přezkumné řízení

---

<sup>129</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, č.j. 6 A 202/1995-95

<sup>130</sup> viz Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 1189

<sup>131</sup> viz Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 1191

<sup>132</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.8.2004, č.j. 6 A 116/2001-120, publikovaný pod č. 919/2006 Sb. NSS

významně ke kontrole rozhodnutí o rozkladu oprávněnou osobu, která by měla postupovat ve svém rozhodování v souladu se SŘ.

Návrh rozkladové komise nabývá důležitosti zejména v tom ohledu, že oprávněná osoba bez takového návrhu rozhodnout vůbec nemůže. Nezbytným předpokladem k rozhodnutí o rozkladu, ač to zákon explicitně nestanoví, je návrh rozkladové komise. Odlišný postup by byl v rozporu se zákonnými ustanoveními o řízení, a tak by se účastník mohl domoci ochrany žalobou ve správním soudnictví nebo by mohl reagovat podnětem k přezkumnému řízení.

#### **7.1.4. Rozkladová komise**

Ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu rozhoduje na návrh rozkladové komise, kdy zvláštní zákon opět i v tomto případě může stanovit jiný postup.<sup>133</sup> Složení komise je na rozdíl od předchozí právní úpravy podrobně zákonem upraveno. Rozkladová komise je kolegiální orgán tvořený nejméně pěti členy. Rozkladová komise se skládá z odborníků jmenovaných ministrem nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu. Zároveň platí, že většinu členů rozkladové komise nemohou tvořit zaměstnanci příslušného ústředního správního úřadu. Většinu rozkladové komise tak tvoří nezávislí odborníci stojící mimo organizační strukturu i působnost příslušného správního úřadu.<sup>134</sup>

Požadavek, aby většinu členů rozkladové komise tvořili externí odborníci mimo ústřední správní úřad, je zákonem využit zejména z důvodu zachování objektivit, jakož i nestrannosti rozhodování. Vzhledem k absenci devolutivního účinku pokládám celý institut rozkladové komise alespoň za částečnou garanci objektivit rozhodování. Je podstatné zachovat tento klíčový požadavek zákonodárce, jelikož členové rozkladové komise by neměli mít žádnou, byť jen potenciální, vazbu na napadené rozhodnutí, což naopak jednotlivé úřední osoby ústředního správního úřadu mají, neboť svou činností na rozhodnutí mnohdy i přímo participují.

Komise může být zřízena ad hoc jen pro jednotlivé řízení o rozkladu nebo může být zřízena jako stálý orgán, který v důsledku obecného principu kontinuity veřejné

---

<sup>133</sup> srov. např. § 122 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>134</sup> viz Horzinková, E., Novotný, V.: *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges. 2010. s. 230

správy není ve své činnosti omezen na případnou změnu v osobě ministra nebo vedoucího ústředního správního úřadu. Rozkladová komise ad hoc se uplatní zejména ve složitějších případech, jež vyžadují vyšší dílčí specializaci odborníků. V praxi je obvyklé zřízení stálé rozkladové komise.

Požadavky na odbornost členů rozkladové komise nejsou zákonem stanoveny. Volba předsedy a ostatních členů rozkladové komise tak zůstává zcela na uvážení ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu. I tuto pravomoc k volbě členů rozkladové komise nelze žádným způsobem delegovat. V zájmu snahy o nalezení spravedlivého řešení při přezkumu rozhodnutí by však i v těchto případech měl být kladen důraz jednak na vzdělání v příslušném oboru, jednak na dosaženou praxi či další činnost v oboru.<sup>135</sup>

Rozkladová komise může být rozdělena na senáty, které mohou být specializovány na posuzování určitých typů rozkladem napadených rozhodnutí, což může být velmi praktické, efektivní, a rovněž takové rozdělení může přispět ke zjednodušení činnosti rozkladové komise. Rozdělení komise na senáty záleží opět jen na úvaze ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu, zda agendu mezi jednotlivé senáty skutečně rozdělí.

Důležitým prvkem zachování objektivity rozhodování v celém správním řízení je i ustanovení § 14 SŘ, které se použije rovněž v případě členů rozkladové komise, neboť ti se bezpochyby bezprostředně na výkonu pravomoci správního orgánu podílejí.<sup>136</sup> Pokud s ohledem na poměr k projednávané věci, účastníkům řízení, popř. jejich zástupcům lze o členovi rozkladové komise důvodně předpokládat, že má na výsledku řízení takový zájem, pro nějž lze pochybovat o jeho nepodjatosti, bude vyloučen z rozhodování o rozkladu v dané věci. V těchto případech postačí k vyloučení pouze důvodná pochybnost. Správní orgán musí účastníka přípisem informovat o složení komise, neboť každý účastník má ze zákona možnost podat námitku podjatosti podle ustanovení § 14 odst. 2 SŘ.<sup>137</sup> Bez informací o složení rozkladové komise by tak nemohl plně realizovat své zákonné oprávnění. I bez námítky podjatosti, podané některým z účastníků, má každý člen oznamovací povinnost vůči tomu, kdo jej jmenoval jako člena rozkladové komise, pokud důvodně předpokládá, že není sám schopen požadavku nestrannosti plně vyhovět.

---

<sup>135</sup> viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 1192-1193

<sup>136</sup> srov. § 14 SŘ

<sup>137</sup> viz Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: *Průvodce novým správním řádem*. Praha. Linde Praha. a.s. s. 271

Podá-li účastník námitku podjatosti, rozhoduje komise jako celek vyjma člena, kterého se námitka podjatosti týká. Rozkladová komise nicméně sama meritorně nerozhoduje, nýbrž je pouze poradním orgánem toho, kdo rozhoduje. Rozhodnutí o námitce podjatosti rozkladovou komisí je pouze ve formě návrhu osobě rozhodující. V těchto případech bude rozhodovat ten, kdo rozkladovou komisi jmenuje, to znamená ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.

Pokud skutečně bude vyloučeno několik členů rozkladové komise a ta v důsledku toho nebude usnášeníschopná, dojde patrně ke jmenování nové komise ad hoc, případně lze jmenovat ad hoc jen jednoho náhradníka za vyloučeného člena.<sup>138</sup> Pokud náhradníkem bude jmenován některý ze zaměstnanců ústředního správního úřadu, což v praxi zřejmě převažuje, je třeba důsledně dbát na požadavek zachování objektivity rozhodování, jakož i nepodjatosti u náhradníka. Nemělo by tak příkladně dojít ke jmenování náhradníka, který je v organizační struktuře ústředního správního úřadu podřízen vyloučenému členovi rozkladové komise. V úvahu dále přichází i doplnění člena, resp. členů z jiných senátů nebo příkázání věci jinému senátu.

V souvislosti s problematikou podjatosti si dovoluji poukázat ještě na skutečnost, že nelze namítat podjatost osoby oprávněné rozhodnout o rozkladu, a to na základě ustanovení § 14 odst. 6 SŘ, které výslovně vylučuje použití pro vedoucí ústředních správních úřadů, mezi něž patří jednak ministři a jednak vedoucí jiných ústředních správních úřadů. Teorií bývá nemožnost námitky podjatosti u osoby, jež o rozkladu rozhoduje, považována za významné specifikum institutu rozkladu.

#### **7.1.5. Jednání rozkladové komise**

Ustanovení § 152 odst. 3 SŘ deklaruje obdobně pro jednání rozkladové komise platnost ustanovení § 134 SŘ, které upravuje řízení před kolegiálním orgánem. Jak již bylo výše několikrát předesláno, rozkladová komise je jen poradním orgánem toho, kdo rozhoduje o rozkladu. Nevykonává působnost v oblasti veřejné správy a samostatně nemůže rozhodovat ve správním řízení, jelikož není správním orgánem. Odkaz na ustanovení § 134 SŘ tak rozkladové komisi nepřiznává postavení správního orgánu. Týká se pouze vymezení procedurálních pravidel pro její jednání, jež není správním

---

<sup>138</sup> viz Horzinková, E., Novotný, V.: *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges. 2010. s. 231

řízením, ale směřuje pouze k přijetí návrhu na rozhodnutí o rozkladu, popř. k jiným rozhodnutím vydávaným v průběhu rozkladového řízení.

Návrhy usnesení s výjimkou usnesení o tom, zda osoba je, nebo není účastníkem, a usnesení o zastavení řízení, jakož i návrhy na provedení úkonů, které nejsou rozhodnutími, bude ministři nebo vedoucímu ústředního správního úřadu navrhopat podle ustanovení § 134 odst. 1 SŘ samostatně předseda rozkladové komise. Obecně platí, že v rozporu se zákonem nebude, pokud i v těchto případech návrhy rozhodnutí přijme rozkladová komise jako celek.<sup>139</sup>

Podle ustanovení § 152 odst. 3 věty poslední SŘ může rozkladová komise přijímat usnesení nejméně v pětičlenných senátech, přičemž většinu musí tvořit externí odborníci. Usnášeníschopná je v případě, že je přítomna nadpoloviční většina všech, jak předepisuje ustanovení § 134 odst. 2 SŘ. Každý člen rozkladové komise může formulovat a podat návrh na usnesení, což vyplývá pro kolegiální orgán z ustanovení § 134 odst. 1 věty poslední SŘ.

Poradě a hlasování mohou být přítomni pouze členové rozkladové komise. Obligatoří postup pro hlasování upravuje ustanovení § 134 odst. 3 SŘ tak, že členové hlasují jednotlivě a předseda hlasuje naposled, přičemž, má-li hlasovat více než sedm členů, mohou členové hlasovat současně. Pokud protokol o jednání neseписuje některý ze členů rozkladové komise, pak dále může být přítomna i osoba tímto pověřená. Protokol o hlasování rozkladové komise podepisují všichni přítomní členové, popř. i pověřená osoba sepisující protokol. Protokol o hlasování tvoří součást spisu, avšak je vyloučen z nahlížení. Vyloučení z nahlížení neplatí pro schválený návrh na rozhodnutí.<sup>140</sup>

Nekoresponduje s požadavkem nestrannosti, aby jednání byl přítomen někdo další, zejména úřední osoby z dotčeného správního úřadu, natož aby se k jednání jakýmkoliv způsobem vyjadřovaly a vznášely své připomínky. Došlo by k narušení objektivitý rozhodování rozkladové komise, nehledě na skutečnost, že účastník, který rozklad podal, jednání rovněž přítomen není. Správní orgán vydávající napadené rozhodnutí může vyjádřit pouze své stanovisko podle ustanovení § 88 odst. 1 SŘ, což je k rozhodování o návrhu rozkladové komise postačující.

---

<sup>139</sup> viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 1194-1195

<sup>140</sup> viz Černý, P., Dohnal, V., Korběl, F., Prokop, M.: *Průvodce novým správním řádem*. Praha. Linde Praha, a.s. s. 273



Ustanovení § 134 odst. 4 věty druhé SŘ, jež upravuje postup v případě, že by rozkladová komise nebyla v důsledku vyloučení několika členů z důvodu podjatosti způsobilá k usnášení, nelze na řízení o rozkladu použít. Citované ustanovení odkazuje na § 14 odst. 4 věty třetí SŘ, kdy je v takových případech nutné uvědomit nadřízený správní orgán, avšak v případě rozkladového řízení instančně vyššího orgánu není.<sup>141</sup> Rozhodnutí o dalším postupu tak bude záležet na ministrovi nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu. O možných způsobech postupu v těchto situacích bylo psáno již výše.

Posledním ustanovením o jednání a rozhodování kolegiálního orgánu, vztahující se rovněž na rozkladovou komisi, zůstává ustanovení § 134 odst. 5 SŘ, které opravňuje kolegiální orgán k jednání podle jednacího řádu, v němž jsou stanoveny jednotlivé podrobnosti o jednání. Zákon výslovně nestanoví, kdo je oprávněn k vydání jednacího řádu. V případě rozkladové komise půjde převážně nejspíše o ministra, resp. vedoucího jiného ústředního správního úřadu, neboť ten sám i rozkladovou komisi jmenuje.<sup>142</sup> Z podstaty věci vyplývá, že při zřízení rozkladové komise je vhodné současně upravit i podrobnosti o průběhu jednání v jednacím řádu, aby se tak později předešlo případným nesrovnalostem ohledně jednání zřízené rozkladové komise. Podrobnosti určené jednacím řádem ovšem nesmějí zasahovat do kogentních ustanovení SŘ.

#### **7.1.6. Přiměřené použití úpravy o odvolání**

V duchu výše nastíněných úvah je patrné, že rozklad je řádným opravným prostředkem odlišným od odvolání, nicméně, až na určitá specifika, odvolání velmi podobný institut. „V zásadě panuje shoda v tom, že rozklad je, zjednodušeně řečeno, *mutatis mutandis* odvolání.“<sup>143</sup> O této skutečnosti svědčí i odkazovací norma v § 152 odst. 4 SŘ, která stanoví, že pro řízení o rozkladu platí ustanovení o odvolání. „Jejich použití však správní řád výslovně vymezil jejich souladem s povahou věci, kdy daná ustanovení nelze použít tam, kdy by jejich aplikace vylučovala nebo zkreslovala či jinak popírala deklarovaný záměr zákonodárce i účel zákonného ustanovení odlišné právní úpravy rozkladu jako opravného prostředku.“<sup>144</sup>

<sup>141</sup> viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 1197

<sup>142</sup> viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 1198

<sup>143</sup> Mates, P.: *Řízení o rozkladu*. [http://pravnickadce.ihned.cz/2-21660640-F00000\\_d-cb](http://pravnickadce.ihned.cz/2-21660640-F00000_d-cb)

<sup>144</sup> Ondruš, R.: *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vydání. Praha: Linde. 2005. s. 448

Od odvolání se rozklad liší již zmíněnou absencí devolutivního účinku, a to vzhledem k faktické neexistenci nadřízeného orgánu. Za další nuanci lze považovat poněkud odlišný způsob rozhodování v případě rozkladu. Posledním charakteristickým rysem pouze pro rozklad je, že rozhodnutí v případě tohoto řádného opravného prostředku se přijímají jen na základě návrhu rozkladové komise, která má jako nezávislý orgán přispívat k zachování objektivitě rozhodování.

Ustanovení § 152 odst. 4 SŘ nachází uplatnění i ve vztahu ke způsobům rozhodování o rozkladu. Pokud není stanoven výslovně postup v § 152 odst. 4 SŘ, lze ho dovozovat z § 90 SŘ, o čemž pojednávám podrobněji v následující subkapitole. Tato skutečnost svádí k zamyšlení, zda není ustanovení upravující způsoby rozhodnutí o rozkladu za nadbytečné. Některé zvláštní zákony dokonce výslovně aplikaci § 152 odst. 5 SŘ výslovně vylučují, a tak se na možné způsoby ukončení rozkladového řízení užije pouze § 90 SŘ.<sup>145</sup>

Zde je potřeba vyrovnat se s otázkou aplikace ustanovení § 88 odst. 1 SŘ, které dává prvostupňovému správnímu orgánu třicetidenní lhůtu pro předání spisu se stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Dle ustanovení § 90 odst. 6 SŘ počíná odvolacímu správnímu orgánu od předání spisu se stanoviskem běžet lhůta pro rozhodnutí. Aplikace nadepsaného ustanovení pro institut rozkladu je sporná, jelikož v tomto případě jde o jediný správní orgán, v jehož rámci se určuje funkční příslušnost k rozhodnutí. Uvedené vzal v úvahu i Nejvyšší správní soudu ČR ve svém rozsudku ze dne 4. 11. 2003, č.j. 7 A 76/2002-47, v němž vyslovil názor, že lhůta počíná běžet ode dne doručení rozkladu podatelně ústředního úřadu státní správy.<sup>146</sup> Já osobně jsem zastáncem nikoliv radikálně odlišného názoru. Třicetidenní lhůta je určena pro úkony správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. V souvislosti s tímto aspektem považuji za přesnější názor, že rozhodnou skutečností pro určení počátku lhůty podle ustanovení § 90 odst. 6. SŘ se stává den, kdy byl spis se stanoviskem předán přímo osobě oprávněné rozhodnout o rozkladu.<sup>147</sup>

Subsidiární užití ustanovení o odvolacím řízení nevylučuje existenci jiných postupů upravených v rámci zvláštních zákonů. Odlišnosti od obecné úpravy ve SŘ obsahuje např. zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, ve znění pozdějších předpisů, v němž zákonodárce normuje odlišnou lhůtu k podání rozkladu, jež podle SŘ

<sup>145</sup> srov. např. § 41 odst. 1 věty třetí zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů

<sup>146</sup> viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.11.2003, č.j. 7 A 76/2002-47, publikovaný pod č. 358/2004 Sb. NSS

<sup>147</sup> viz Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 1201

činí 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí, kdežto tento zákon stanoví lhůtu jednoho měsíce, kterou na rozdíl od obecné úpravy nelze prodloužit ani nelze její zmeškání prominout apod. Zvláštní zákon může modifikovat institut rozkladu, ale rovněž je třeba mít na paměti, že zvláštní zákon použití rozkladu jako řádného opravného prostředku může i zcela vyloučit. Takovým zvláštním zákonem je např. zákon č. 594/ 2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití, ve znění pozdějších předpisů.<sup>148</sup>

### 7.1.7. Způsoby rozhodnutí

Ustanovení § 152 odst. 5 SŘ upravuje možné způsoby rozhodnutí o rozkladu. Toto ustanovení je ve vztahu speciality k ustanovení § 90 SŘ, které upravuje obecné způsoby rozhodnutí odvolacího správního orgánu. V řízení o rozkladu odvolací správní orgán rozhodnutí zruší, nebo změní, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, anebo rozklad zamítne.

Prvním způsobem rozhodnutí o rozkladu podle ustanovení § 152 odst. 5 písm. a) SŘ je případ, kdy lze napadené rozhodnutí zrušit, a to zcela nebo zčásti, přičemž ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) SŘ se řízení dále zastaví nebo podle písm. b) se věc vrátí k novému projednání. Dále může rovněž podle ustanovení § 152 odst. 5 písm. b) SŘ rozhodnutí změnit, avšak za splnění podmínky, že se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas.

Podmínka, že je nutné plně vyhovět rozkladu ve spojení s podmínkou nezpůsobení újmy žádnému účastníku, se vztahuje pouze ke změně napadeného rozhodnutí, s čím se plně ztotožňují. V odborných publikacích lze nalézt i více odlišných pojetí, která obě podmínky vztahují jak ke zrušení, tak ke změně napadeného rozhodnutí.<sup>149</sup> Nelze tvrdit, že panuje jednota ohledně tohoto ustanovení, jež může působit poměrně značné výkladové nesnáze. Pokud by se tyto podmínky vztahovaly i na zrušení rozhodnutí v rámci rozhodnutí o rozkladu, bylo by to značně problematické. Uvádím kupříkladu rozhodnutí o povolení k určité činnosti vydávané ministerstvem,

<sup>148</sup> viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON. 2012. s. 1201-1202

<sup>149</sup> srov. např. Ondruš, R.: *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vydání. Praha: Linde. 2005. s. 448

kdy by mohl účastník, v jehož neprospěch by došlo ke zrušení rozhodnutí, namítat způsobenou újmu vždy. Dalším příkladem budiž případ, kdy rozhodnutí je sice v rozporu se zákonem, avšak zrušením by se rozkladu nevyhovělo. Postup, při němž by zrušení nezákonného rozhodnutí bylo vázáno na jednu z uvedených podmínek, vztahujících se k postupu v případě změny napadeného rozhodnutí, by byl zcela jistě i v rozporu se zásadou zákonnosti. Zásada zákonnosti patří k obecným zásadám správního řízení a je též výslovně uvedena v úvodních ustanoveních SŘ. Musí existovat ničím nepodmíněná možnost zrušení nezákonného rozhodnutí napadeného rozkladem.

Jazyková konstrukce zákonodárce se jeví v tomto ustanovení bezpochyby poněkud nevydařená, jelikož při použití jazykového výkladu bez spojení s jinými metodami výkladu se skutečně může zdát, že citované podmínky se vztahují jak na změnu, tak na zrušení napadeného rozhodnutí. Jednotlivé metody interpretace nelze užívat izolovaně, nýbrž ve vzájemné konfrontaci. Ve spojení s interpretací je nutné dbát i na obecné zásady, v tomto případě především na již vyslovenou zásadu zákonnosti a obecný princip dvojinstančnosti. Řešením úskalí spojených s nejasností předmětného ustanovení, kterou se setrvale zabývají mnozí odborníci v literatuře, by byla vhodná přímá novelizace ustanovení. I přes nutnost stabilní úpravy SŘ by byla novelizace skutečně nejsnazším řešením.

Postup podle ustanovení § 152 odst. 5 písm. a) SŘ se může zdát shodným s postupem v případě autoremedury podle ustanovení § 87 SŘ. V případě zamítnutí rozkladu však na rozdíl od autoremedury neexistuje možnost automatického předání věci vyšší instanci k rozhodnutí.

Dalším způsobem rozhodnutí o rozkladu podle § ustanovení 152 odst. 5 písm. b) SŘ je zamítnutí rozkladu. Vzhledem k subsidiárnímu použití ustanovení o odvolacím řízení lze rozklad zamítnout podle ustanovení § 90 odst. 5 SŘ jako nedůvodný a zároveň rozhodnutí zcela nebo zčásti potvrdit nebo podle ustanovení § 92 odst. 1 SŘ, kdy půjde o zamítnutí z formálních důvodů, byl-li rozklad podán opožděně nebo je nepřijatelný.

Proti těmto prvostupňovému rozhodnutí je pojmově vyloučeno rozhodovat o rozkladech (odvoláních) odděleně, což vyplývá i ze základních zásad správního řízení (např. zásada hospodárnosti řízení). Tento požadavek na formální stránku řízení chrání právní jistotu účastníků právních vztahů. „Vydání samostatného rozhodnutí ke každému oprávněnému prostředku zvláště je s uvedeným principem a zásadami v příkrém rozporu. Případná aplikace postupu...na správní řízení s desítkami či stovkami účastníků...by

vedla prima facie k absurdním závěrům.<sup>150</sup> Formálně rozčlenit jedno opravné řízení vydáním dvou samostatných rozhodnutí je nepřípustné a působí těžkou vadu řízení.

Před zakončením subkapitoly považuji za vhodné zmínit, že oproti předchozí poměrně stručné právní úpravě, je de lege lata institut rozkladu upraven o poznání rozsáhleji, a to včetně detailů týkajících se zejména rozkladové komise. Z důvodové zprávy je ale patrné, že institut rozkladu by měl být spíše omezován a účastník se případně má domáhat ochrany u soudu, pokud neuspěje ve správním řízení. Je tomu tak zejména z důvodu stále připomínané absence devolutivního účinku. I přes zevrubnost současné platné právní úpravy nelze tvrdit, že zcela vyhovuje, a to zejména z důvodu neobratného vyjádření v části zabývající se způsoby rozhodnutí o rozkladu. Celkově však hodnotím úpravu rozkladu převážně pozitivně.

---

<sup>150</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2005, č.j. 6 A 104/2001-69, publikovaný pod č. 827/2006 Sb. NSS

## 7.2. Rozklad podle zákona č. 280/2009 Sb. (DŘ)

DŘ upravuje rozklad v ustanovení § 108 odst. 2. Důvodová zpráva k DŘ vymezuje specifický řádný opravný prostředek rozklad jako typ odvolání, které lze uplatnit vůči rozhodnutím vydaným ústředním správním orgánem. V praxi půjde nejčastěji o rozhodnutí Ministerstva financí. I v případě DŘ se lze ochrany prostřednictvím rozkladu domáhat pouze proti rozhodnutím, která byla vydaná ústředním správním orgánem v prvním stupni, což výslovně stanoví ustanovení § 108 odst. 3 DŘ. Nepřípustný rozklad je u rozhodnutí, která byla vydána již v řízení o opravném nebo dozorčím prostředku, přičemž ustanovení výslovně zmiňuje výjimku ve vztahu k obnově řízení a přezkoumání rozhodnutí. Je-li rozklad proti rozhodnutí ústředního správního orgánu nepřípustný, jde o konečné rozhodnutí v daňovém řízení.

Rozklad je řádným opravným prostředkem proti rozhodnutím ústředního správního orgánu, nicméně z důvodu chybějícího nadřízeného orgánu i zde zákon počítá s existencí komise, kterou ustavuje úřední osoba stojící v čele ústředního orgánu a jež zajišťuje objektivitu a nestrannost rozhodování.<sup>151</sup> Poměrně stručná úprava DŘ nezakotvuje více požadavků na jednotlivé členy komise ani na jejich odbornost. V důsledku toho může být v určitých případech narušena nezávislost rozhodování, jelikož DŘ nejsou stanoveny požadavky na jednotlivé členy komise, jako je tomu v případě rozkladové komise podle SŘ. Nemusí ji tak obligatorně z většiny tvořit externí odborníci, což se právě může stát oním narušením nezávislosti rozhodování. U zaměstnanců totiž nelze stoprocentně zachovat nestrannost, a to z důvodu služebních vazeb na ostatní osoby ústředního orgánu, jakož i případné vazby k napadenému rozhodnutí.

V praxi záleží na úvaze jednotlivých ministrů, případně jiných vedoucích ústředních orgánů, jak se s tímto problémem vypořádají. Jeví se jako vhodné upravit podrobnosti komise v organizačním řádu příslušného správního orgánu, aby celkově i postup komise byl detailněji upraven. V komparaci se současnou právní úpravou ve SŘ, pamatující na mnoho jednotlivostí, mne napadá otázka, zda by i v DŘ zákonodárce neměl volit podrobnější úpravu. V reflexi úvah o absenci devolutivního účinku a snaze o zachování objektivitu mi nezbyvá než tvrdit, že detailnější úprava DŘ alespoň ohledně členů rozkladové komise by stála za zvážení.

---

<sup>151</sup> viz Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kolektiv,; *Daňový řád. Komentář. 1.* vydání. Praha : C.H.Beck. 2010. s.211-212

Na řízení o rozkladu se obdobně použijí ustanovení o odvolání v daňovém řízení, nevylučuje-li to povaha věci. Postup per analogiam iuris podle SŘ je výslovně vyloučen v ustanovení § 262 DŘ. To znamená, že rozkladové řízení podle SŘ nelze přiměřeně užít na řízení o rozkladu podle DŘ, pokud DŘ danou problematiku neupravuje. Daňové právo představuje systém natolik specifický, a to nejen svojí terminologií, že zákonodárce podkládá za vhodnější zachovat samostatnou právní úpravu daňového procesu.

## **8. Řádné opravné prostředky podle zvláštních právních předpisů**

### **8.1. Řádné opravné prostředky podle zákona o přestupcích**

Zákon č. 200/1990 sb., přestupkový zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „PřesZ“) se, co se řádných opravných prostředků týče, zmiňuje pouze o odvolání a odporu, jež se uplatňují proti rozhodnutím vydaným v příkazním řízení. Platná úprava opravných prostředků v PřesZ je poměrně kusá, neboť se podpůrně využívá SŘ. Námitky a rozklad samostatně v PřesZ rozebrány nejsou, ač se v přestupkovém řízení rovněž výjimečně užívají.

Vzhledem k subsidiárnímu použití SŘ ustanovení § 81 a 82 PřesZ poukazuje pouze na některé procesní odlišnosti odvolacího řízení v rámci přestupkového řízení. Na rozdíl od SŘ, jenž stanoví, že proti prvostupňovému rozhodnutí lze podat odvolání, nestanoví-li zákon jinak, se v přestupkovém řízení se omezuje okruh věcných otázek, jejichž nápravy se jednotliví účastníci mohou domáhat. V celém rozsahu je k podání odvolání aktivně legitimován pouze obviněný z přestupku. Ve prospěch mladistvého obviněného PřesZ výslovně propůjčuje právo podat odvolání rovněž zákonnému zástupci mladistvého<sup>152</sup> a orgánu sociálně-právní ochrany dětí<sup>153</sup>.

Od postavení jednotlivých kategorií účastníků přestupkového řízení se odvíjí rozsah práva podat odvolání. Omezenou možnost odvolání má poškozený, účastník adhezního řízení. Odvoláním poškozeného lze napadnout pouze výrok o náhradě škody. Podobně je omezen vlastník věci, jenž má možnost domáhat se nápravy rozhodnutí pouze v části týkající se zabránění věci.

U návrhových přestupků podle § 68 PřesZ je účastníkem i navrhovatel přestupku. Ustanovení § 81 odst. 4 PřesZ opravňuje navrhovatele podat odvolání proti části rozhodnutí týkající se vyslovení viny obviněného z přestupku, jelikož navrhovatel je takovým přestupkem postižen, dále proti části rozhodnutí týkající se povinnosti navrhovatele nahradit náklady řízení. Pokud bylo řízení na návrh zastaveno podle § 76 odst. 1 písm. a), b), c) nebo j) PřesZ, uloží se povinnost nahradit náklady na projednání přestupku navrhovateli. Navrhovatel se tak logicky může odvolat i proti těmto rozhodnutím o zastavení řízení.

---

<sup>152</sup> srov. zákon č. 94/1963 Sb., zákon o rodině, ve znění pozdějších předpisů

<sup>153</sup> srov. zákon č. 359/1999 Sb., zákon o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů



Odvolání podle SŘ má odkladný účinek, přičemž v určitých případech může být správním orgánem vyloučen. Zvláštní zákony mohou výslovně zakázat vyloučení odkladného účinku. Tak je tomu tradičně právě v PřesZ, podle nějž má včas podané odvolání odkladný účinek vždy. „Cílem je zamezit, aby vůči obviněnému z přestupku nemohly být vyvozovány předčasně důsledky jako vůči přestupci, dříve než v ukončeném řízení bude jeho vina spolehlivě zjištěna a konstatována a odpovídající sankce stanovena pravomocným rozhodnutím.“<sup>154</sup>

Odchylně od SŘ upravuje PřesZ v § 82 princip zákazu reformace in peius. PřesZ nepovoluje ani prolomení komentovaného principu. V odvolacím řízení PřesZ nepřipouští změnu k horšímu ohledně uložené sankce, a tak správní orgán nemůže postihnout obviněného v jeho neprospěch citelnější sankcí. „Tento zákaz se vztahuje výslovně na otázku sankce, kvalifikace skutku a další části výroku se v řízení mohou změnit.“<sup>155</sup> Z uvedeného vyplývá, že zákaz reformace in peius podle PřesZ se netýká viny, náhrady škody nebo náhrady nákladů řízení. Doslovná dikce vztahuje zákaz reformace in peius pouze na obviněného, nikoliv na další účastníky. Poměrně riskantní tak může být podání odvolání pro poškozeného, jehož postavení zmíněnou zásadou chráněno není, a tak mu může být přiznána nižší náhrada škody než prvostupňovým rozhodnutím.

Dle PřesZ výslovně zákaz platí jen ohledně sankcí, a tak není řešena otázka ochranných opatření. „To sice není sankcí..., ale svou podstatou...jde o opatření sankční povahy.“<sup>156</sup> Mnozí odborníci se kloní k závěru, že je v tomto směru potřeba brát ohled i na ochranná opatření a vzhledem k jejich povaze by ke zhoršení postavení obviněného z přestupků v důsledku změny ochranného opatření mělo docházet spíše v krajně nezbytných případech.

Poslední odchylkou odvolání podle PřesZ představuje neomezená možnost uvádět nové skutečnosti, a to i ty, jež mohl odvolatel uplatnit již dříve. „Obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy (§ 73 zákona č.

---

<sup>154</sup> Červený, Z., Šlauf, V.: *Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů*. 16. aktualizované vydání. Praha: Linde. 2009. s. 169

<sup>155</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2009, č.j. 8 As 52009-80, publikovaný pod č. 2247/2011 Sb. NSS

<sup>156</sup> Červený, Z., Šlauf, V.: *Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů*. 16. aktualizované vydání. Praha: Linde. 2009. s. 170

200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 na řízení o přestupku nedopadá.<sup>157</sup>

Ustanovení § 87 odst. 4,5 PřesZ, nacházející se pod marginální rubrikou příkazní řízení, vymezuje specifický opravný prostředek - odpor. Lhůta zakotvená v SŘ pro podání odporu činí 8 dní, avšak PřesZ výslovně stanoví lhůtu delší, a to 15 dní od dne doručení příkazu. Princip zákazu reformace in peius zakazuje uložení jiného druhu sankce s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru sankce, než uvedených v napadeném příkaze.

---

<sup>157</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008 – 115, R 1856/2009, publikovaný pod č. 1856/2009 Sb. NSS

## 8.2. Řádné opravné prostředky podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Speciální úpravu přezkumu nepravomocných rozhodnutí obsahuje zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSPBS“). Účastník se může domáhat ochrany prostřednictvím odvolání, upraveném v ustanovení § 190 nebo prostřednictvím rozkladu v § 191 ZSPBS.

Je-li dle názoru účastníka rozhodnutí nebo předcházející řízení stíženo vadou, může podat odvolání shodně se SŘ ve lhůtě 15 dní od doručení u orgánu, jenž napadené rozhodnutí vydal. Pro tento orgán zavádí zákonodárce pro účely tohoto zákona legislativní zkratku služební funkcionář.<sup>158</sup> Odvolacím orgánem je nadřízený služební funkcionář. Pouze pokud půjde o rozhodnutí vedoucího organizační části ministerstva nebo rektora policejní akademie, bude odvolacím orgánem ministr vnitra. V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení poskytuje ZSPBS lhůtu delší, která činí 90 dní od doručení napadeného rozhodnutí.

Výslovně vyloučen je suspenzivní účinek odvolání s výjimkou rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, o náhradě škody nebo o povinnosti vrátit bezdůvodné obohacení. Takovým rozhodnutím ZSPBS suspenzivní účinek přiznává.

Služební funkcionář může postupovat v rámci autoremedury a rozhodnutí je tak oprávněn změnit nebo zrušit, ovšem jen za předpokladu, že odvolání plně vyhoví. Nerozhodne-li formou autoremedury, předá spis spolu se svým stanoviskem do 15 dnů od podání odvolání nadřízenému služebnímu funkcionáři.

Nadřízený služební funkcionář přezkoumá zákonnost v plném rozsahu a věcnou správnost pouze co do rozsahu námitek uvedených v odvolání. Samotné řízení podléhá přezkumu jen tehdy, má-li nadřízený služební funkcionář za to, že vady předcházejícího řízení mohly mít vliv na napadené rozhodnutí. Je vázán poměrně dlouhou lhůtou pro rozhodnutí, jež je stanovena v délce 90 dní od předání spisu. Napadené rozhodnutí nadřízený služební funkcionář změní nebo zruší a řízení zastaví. Shledá-li odvolání nedůvodným, zamítne jej a současně napadené rozhodnutí potvrdí. ZSPBS odchylně od SŘ postrádá variantu zrušení rozhodnutí a vrácení orgánu prvního stupně.

---

<sup>158</sup> srov. § 2 odst. 6 ZSPBS

Druhým řádným opravným prostředkem je rozklad, který lze podat proti rozhodnutí ministra nebo vládou určeného člena vlády ve lhůtě do 15 dnů ode dne jeho doručení. Právní úprava rozkladu v ZSPBS je poměrně strohá, a tak se pro odvolací řízení o rozkladu postupuje podle § 190 tohoto zákona. Ustanovení § 194 ZSPBS zakotvuje institut poradní komise, jež připravuje pro služebního funkcionáře návrh na rozhodnutí. Poradní komisi chápu jako jakousi obdobu rozkladové komise ve SŘ. ZSPBS však na rozdíl od propracované úpravy rozkladové komise ve SŘ nikterak nespécifikuje požadavky na jednotlivé členy poradní komise.

## 9. Závěr

Po právně pozitivistické analýze vybraných řádných opravných prostředků ve správním právu zbývá uvést některé z již v rámci jednotlivých kapitol načrtnutých úvah a předložit v závěru shrnutí nejdůležitějších z nich. První výtky patří stanovení objektivní lhůty pro podání odvolání v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 83 odst. 3 SŘ ve dnech, což je matoucí pro odvolatele. Nejde o závažné pochybení zákonodárce, nicméně pro odvolatele bývá následně obtížné určit konec poměrně dlouhé lhůty. V DŘ již zákonodárce přistoupil ke stanovení lhůty v obdobných případech na 3 měsíce, čímž umožnil odvolateli snadno a spolehlivě zjistit, zda je lhůta zachována. Zřejmě i ve SŘ by byla vhodná novelizace tohoto poměrně nešťastného ustanovení, jež by představovala návrat k původní lhůtě 3 měsíců podle předchozí právní úpravy.

Další zmínka patří principu neúplné apelace, jež ovládá odvolací řízení podle SŘ. Předkládat nové skutečnosti odvolatel není oprávněn, prokáže-li se, že mu byly známy již dříve. V určitých situacích se princip neúplné apelace může dostat do konfliktu se zásadou materiální pravdy podle § 3, jež spolu s dalšími zásadami tvoří základní páteř SŘ. SŘ lpí na dodržování základních zásad činnosti správních orgánů a ustanovení § 177 SŘ jejich význam stvrzuje. Využití principu neúplné apelace nachází význam skutečně jen u jednoznačných a prokazatelných případů. Smysl zákonodárce byl zajisté záslužný, zejména s ohledem na snahu zabránit některým účastníkům řízení manipulovat s řízením předkládáním nových skutečností až na základě jejich potřeb, avšak vzhledem k panující nejednoznačnosti úpravy dle mého názoru úprava příliš zdařilá není. Zároveň princip neúplné apelace ztrácí poněkud smysl i v důsledku přezkumu ve správním soudnictví, jelikož zde žalobce vázán není a předkládat skutečnosti a důkazy může bez omezení.

Odvolací řízení ovládá omezený revizní princip. Rozsah přezkumu věcné správnosti je vytyčen odvolacími námitkami. Jak již bylo předesláno v předchozích kapitolách, otázka vymezení věcné správnosti a zákonnosti je otázkou právně teoreticky obtížnou. Hranice mezi jednotlivými termíny bývá nepevná a v některých případech i pro správní orgán obtížně rozlišitelná, dokonce lze tvrdit, že někdy splývá. Pro odvolatele jako laika tak bývá leckdy nerozlišitelná.

Co se rozkladu týká, mám za to, že poměrně zevrubná úprava je pro adresáty rozhodnutí srozumitelná a dostačující, s výjimkou poněkud neobratného jazykového

vyjádření v § 152 odst. 5 písm. a) SŘ. Možná by stálo za zvážení zvolit odlišnou systematiku co do zařazení rozkladu nikoli do části třetí, nýbrž jednotně za odvolání, jelikož by tak byla usnadněna adresátům správních rozhodnutí orientace ve SŘ. Ráda bych vyslovila nesouhlas s úpravou rozkladu v DŘ, zejména s úpravou rozkladové komise. Zákonodárce by se měl inspirovat právní úpravou ve SŘ a rovněž v DŘ stanovit bližší požadavky na jednotlivé členy rozkladové komise. DŘ stanoví toliko skutečnost, že rozkladovou komisi ustanovuje úřední osoba stojící v čele ústředního správního úřadu. Absencí detailnějších požadavků na členy komise zákonodárce riskuje narušení objektivitu rozhodování.

Naopak inspiraci pro SŘ nalézám v DŘ, konkrétně v možnosti zamítnutí odvolání správcem daně prvního stupně s následným zastavením řízení. Tímto oprávněním je akcentována zásada procesní ekonomie. Ve správním řízení spočívá oprávnění prvostupňového orgánu v těchto případech pouze v předání spisu odvolacímu správnímu orgánu. Prvostupňový správní orgán není nadán pravomocí řízení o odvolání na rozdíl od správce daně ukončit, což brzdí celé řízení.

SŘ ohledně úpravy řádných opravných prostředků zcela jistě není bezchybný a obsahuje některá výkladová úskalí, myslím si však, že kodifikaci lze považovat víceméně za zdařilou. Celkově hodnotím právní úpravu analyzovaných řádných opravných prostředků převážně kladně a troufám si tvrdit, že poskytují přiměřenou ochranu jednotlivým adresátům správních rozhodnutí. SŘ stanoví požadavky na obsah rozhodnutí, přičemž jedním z požadavků je i řádné poučení, včetně veškerých obligatorních náležitostí. Tím je adresátovi správního rozhodnutí zajištěno nabytí povědomí o řádných opravných prostředcích. SŘ neopomíjí ani případy pochybení správního orgánu v poučení rozhodnutí, což prohlubuje ochranu adresátů správních aktů.

Ani sebedokonalejší právní předpis nemůže obsáhnout veškeré situace, k nimž může za různých skutkových okolností dojít. Je proto třeba působit i na personální obsazení správních orgánů a zvyšovat jeho odbornost, aby nedostatky právní úpravy vyrovnávala aplikační praxe. Na samý závěr bych ráda poukázala na celkovou koncepci veřejné správy. V poslední době dochází ke snižování funkčních míst, nicméně agenda zůstává nedotčena, ba naopak narůstají povinnosti jednotlivých zaměstnanců. Ve svém důsledku může mít tato skutečnost v budoucnu negativní dopad na kvalitu správních rozhodnutí, a nepřímo pak i na četnost využívání řádných opravných prostředků.

## **Заключение**

Эта дипломная работа направлена на пересмотр административных решений до сих пор невступивших в законную силу. Речь идет об актуальной и очень важной проблематике. Целью работы является анализ действительных апелляционных мер, которые участник административной процедуры имеет в распоряжении. Главным источником законной регуляции апелляционных мер является закон № 500/2004 Сборника, административный кодекс. Этот закон заменил действующий до этого времени закон № 91/1967 Сборника, о административной процедуре. Я старалась обратить внимание главным образом на основные изменения и новинки в новом административном кодексе. Дело не в сравнении, а в стремлении облегчить понимание действительных законных апелляционных мер в новом административном кодексе, так как некоторые контексты были связаны с этим законодательным изменением. Работа в своем объеме исходит из текста административного кодекса. Относительно логичная последовательность положений в административном кодексе была главным основанием для построения структуры работы.

Вступительная глава под названием Общие вопросы содержит перечень апелляционных мер в административном кодексе и объясняет такие характерные понятия как две инстанции административной процедуры, апелляционная мера и апелляционные принципы. Сущностью работы являются изложение принципов Апелляции и Возражения, которые являются поправочными мерами. Основная часть работы направлена на саму административную процедуру, состоящую в приеме административного органа первой инстанции и далее приеме административного органа высшей инстанции. Тематика поданной не во время или недопустимой апелляции составляет отдельную главу работы, которая содержит и сравнение с апелляциями поданной в соответствии с законом. Последняя глава содержит только краткое описание законных апелляционных мер в соответствии с некоторыми выбранными законами с целью объяснить частичные отличия.

Каждую главу дополняет субглава содержащая описание сходной проблематики в соответствии с законом № 280/2009 Сборника, Налоговый

кодекс. Эти субглавы сравнивают основные отличия апелляционных мер в Административном и Налоговом кодексах.

Источниками работы были законы, специальная литература, судебная практика, главным образом Высшего административного суда, актуальные специальные журналы, общие знания административного права полученные в процессе обучения, знания полученные на консультациях с руководителем дипломной работы.

После анализа с правовой точки зрения составлено заключение, которое содержит главные размышления о сроках на подачу апелляции в случае ошибочной информации в решении, о принципе концентрации и ограниченном ревизионном принципе в Административном кодексе. В заключении я указываю свое мнение о неудовлетворительных положениях касающихся членов комиссии по решению о возражениях. Моя критика обоснована аргументами и я пытаюсь предложить решение указанных проблем.

В некоторых положениях о законных апелляционных мерах в Административном кодексе есть расхождения, но я думаю, что в общем они предоставляют необходимую защиту адресатам административных решений.



## Seznam použitých pramenů

### Právní předpisy:

- Zákon č. 94/1963 Sb., zákon o rodině, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení
- Zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (ve Sbírce zákonů publikované pod č. 209/1992 Sb.)
- Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků
- Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 14/1993 Sb., o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č.325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 359/1999 Sb., zákon o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 594/ 2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

### **Judikatura:**

- Nález Ústavního soudu ze dne 26.4.2005, sp.zn. Pl. ÚS 21/2004
- Nález Ústavního soudu ze dne 27.4.2010, sp. zn. III. ÚS 542/2009-1
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 27.8.2003, sp.zn. I. ÚS 148/2002
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 25.5.2011, sp.zn. IV. ÚS 527/2011-1
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.05.2003, č.j. 7 A 124/2000-39, publikovaný pod č. 5/2003 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.11.2003, č.j. 7 A 76/2002-47, publikovaný pod č. 358/2004 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.01.2004, č.j. 6 A 11/2002-26
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13.5.2004, č.j. 7 A 25/2001 – 59, publikované pod č. 331/2004 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.8.2004, č.j. 6 A 116/2001-120, publikovaný pod č. 919/2006 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2004, č.j. 6 A 143/2001-151, publikovaný pod č. 501/2005 Sb. NSS

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2005, č.j. 4 Afs 34/2003-74
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2005, č.j. 6 A 104/2001-69, publikovaný pod č. 827/2006 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.1.2006, č.j. 2 Afs 31/2005-57, publikovaný pod č. 868/2006 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.2.2006, č. j. 1 As 35/2005-61
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.8.2006, č.j. 8 As 1/2005-165
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.12.2006, č.j. 1 Afs 56/2004-114, publikovaný pod č. 1113/2007 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2007, č.j. 1 As 25/2007
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.2.2008, č.j. 2 As 56/2007-71, publikovaný pod č. 1580/2008 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.6.2008, č.j. 8 As 9/2007-74
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.07.2008, č.j. 2 As 20/2008-73
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.11.2008, č.j. 2 As 53/2007-111
- Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008 – 115, publikovaný pod č. 1856/2009 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.1.2009, č.j. 5 As 55/2008-87
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2009, č.j. 2 As 25/2007-118, publikovaný pod č. 1838/2009 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2009, č.j. 8 As 52009-80, publikovaný pod č. 2247/2011 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.3.2009, č.j. 1 As 4/2009-53
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.7.2009, č.j. 3 As 1/2009-171
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2009, č.j. 5 As 6/2009-94
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.3.2010, č.j. 5 Afs 29/2009-57
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.3.2010, č.j. 3 Ads 143/2009-47
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.9.2010, č.j. 7 As 26/2009-58, publikovaný pod č. 2191/2011 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.1.2011, č.j. 2 As 99/2010-67
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2011, č.j. 5 As 7/2011 – 48, publikovaný pod č. 2412/2011 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.6.2011, č.j. 2 As 60/2011-101

- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26.08.2008, č.j. 7 Afs 54/2007-62, publikované pod č. 1742/2009 Sb. NSS
- Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26.10.2010, sp.zn. 29 CDo 1167/2009
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, č.j. 6 A 202/1995-95
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9.2.2010, č.j. 10 Ca 33/2008-66

### **Knižní literatura:**

- Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha. Linde Praha, a.s.
- Červený, Z., Šlauf, V.: Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů. 16. aktualizované vydání. Praha: Linde. 2009
- Hendrych, D. a kol.: Právní slovník. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck. 2009
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7.vydání. Praha: C.H.Beck. 2009
- Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. 3.aktualizované a doplněné vydání. Praha:Leges. 2010
- Hrabák, J., Nahodil,T.: Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami. ASPI. 2005
- Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo D.: Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck. 2011
- Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kolektiv.: Daňový řád. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H.Beck. 2010
- Kobík, J.; Kohoutková, A.: Daňový řád. 1.vydání. ANAG. Olomouc 2010
- Kobík, J.; Kouhoutková, A.: Orientační průvodce novým daňovým řádem. 1. vydání.VOX a.s. 2010
- Kopřiva, M., Novotný, J.: Manuál k daňovému řádu. 1. Vydání. Ostrava, Sagit, 2011
- Kratochvíl J.; Aleš Šustr.: Průvodce novým daňovým řádem s příklady, vzory a judikáty. Linde Praha. 2011
- Matyášová, L; Grossová, M.E.: Daňový řád s komentářem, důvodovou zprávou a judikaturou ve znění technické novely zák.č. 30/2011 Sb. Praha: Leges. 2011

- Nedorost, Libor. Přezkum správních rozhodnutí. Brno: Masarykova univerzita. 1997
- Ondruš, R.: Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. 1.vydání. Praha: Linde. 2005
- Sbírnka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Ročník I.-VIII. Rok 2003-2010
- Skulová, Soňa et al.: Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk. 2008
- Sládeček, V.: Obecné správní právo. 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer. 2009
- Soudní judikatura ve věcech správních. Ročník I-V. Rok 1998-2002
- Šlauf, V. Správní řád.: Komentář. 11. aktualizované vydání. Praha : Linde. 2003
- Vedral, J.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012
- Vopálka, V.: Správní řád: Komentář. Praha: C.H. Beck. 2003

#### **Časopisecká literatura:**

- Jemelka, L.: Problematika neúplných odvolání ve správním řízení. Právní rozhledy. 11/2009
- Kopecký, P.: Odkladný účinek odvolání podle správního řádu. Bulletin advokacie. 7-8/2007
- Mates, P.: Odvolání ve správním řízení – ustanovení hodná diskuze. Právní rozhledy. 7/2011
- Mates, P.: Reformatio in peius ve správním řádu. Právní rozhledy. 18/2006
- Mocek, J.: Aspekty činnosti odvolacího orgánu. Veřejná správa. 8/2011
- Pecháček, R.: Opravné a dozorčí prostředky v novém daňovém řádu. Daňová a hospodářská kartotéka. 3/2011

#### **Internetové zdroje:**

- Mates, P. *Řízení o rozkladu*. [http://pravniradce.ihned.cz/2-21660640-F00000\\_d-cb](http://pravniradce.ihned.cz/2-21660640-F00000_d-cb)