

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Řádné opravné prostředky ve správním řízení

Zpracoval: *Jan Dohnal*

Konzultant: JUDr. et PhDr. Jan Malast

Plzeň, 2013

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně s použitím uvedené literatury a zdrojů informací.

Plzeň, 27. srpna 2013

.....

vlastnoruční podpis

OBSAH

ÚVOD.....	5
1. ZÁKLADNÍ POJMY	7
1.1. SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ.....	8
1.2. SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ.....	9
1.3. ZÁKONNOST A SPRÁVNOST ROZHODNUTÍ	12
1.4. VADY SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ	12
1.5. ZÁSADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ	17
1.6. ÚSTŘEDNÍ SPRÁVNÍ ORGÁNY	22
1.7. OPRAVNÉ SYSTÉMY.....	23
1.7.1 APELAČNÍ PRINCIP.....	24
1.7.2 KASAČNÍ PRINCIP	24
1.7.3 REVIZNÍ PRINCIP	24
2. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ.....	26
2.1. ŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY	27
2.2. MIMOŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY	28
PŘEZKUMNÉ ŘÍZENÍ	28
OBNOVA ŘÍZENÍ	29
3. ODVOLÁNÍ PODLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU	31
3.1. NÁLEŽITOSTI ODVOLÁNÍ	32
3.2. LHŮTY K PODÁNÍ ODVOLÁNÍ.....	33
3.3. PODÁNÍ ODVOLÁNÍ	34
3.4. POSTUP SPRÁVNÍHO ORGÁNU PŘI ODVOLÁNÍ	36
3.5. ÚČASTNÍCI ODVOLÁNÍ	37
3.6. ODVOLACÍ LHŮTA	38
3.7. ROZHODNUTÍ ODVOLACÍHO ORGÁNU.....	38
3.8. ÚČINKY ODVOLÁNÍ.....	42
4. ROZKLAD PODLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU	45
4.1. SPECIFIKA ROZKLADU.....	46
4.2. ROZKLADOVÁ KOMISE	47
4.3. JEDNÁNÍ ROZKLADOVÉ KOMISE	48
4.4. PODJATOST	49
4.5. ROZHODNUTÍ ROZKLADOVÉ KOMISE	49
5. ODPOR A NÁMITKY	51
5.1. ODPOR.....	52

5. 1. NÁMITKY	54
6. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY DLE DAŇOVÉHO ŘÁDU	55
ZÁVĚR	58
RESUME	60
PRAMENY DIPLOMOVÉ PRÁCE	61

ÚVOD

Pro téma diplomové práce jsem si zvolil řádné opravné prostředky. Téma jsem si zvolil, protože oblast veřejné správy je velmi široká a zahrnuje v současné době celou škálu lidských činností. Proto je více než přirozené, že každý člověk se v průběhu svého života setká s autoritativním rozhodnutím správního orgánu. A právo na obranu proti autoritativnímu rozhodnutí veřejné moci patří zcela jistě mezi základní právní jistoty. Dovolat se svých práv patří zejména právo na spravedlivý proces. Toto právo vychází přímo z ústavních zákonů, konkrétně z článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Jako cíl pro svou práci jsem si stanovil vytčení řádných opravných prostředků s případnými návrhy de lege ferenda.

Základním právním předpisem, kterým se ve své práci zabývám je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů dále jen „správní řád“. Správní řád vešel v účinnost od 1. ledna 2006. Oproti minulé úpravě dostal téměř o sto paragrafů navíc. Zákon vychází z tradiční úpravy správního řízení, judikatury Nejvyššího správního soudu Československé republiky a judikatury obecných soudů vykonávající působnost ve správním soudnictví. Ačkoliv je správní řád platný poměrně dlouhou dobu, tak je zde stále prostor pro další úpravy, což je možné vidět přímo na judikatuře správních soudů, které stále upřesňují danou problematiku a odpovídají na nové otázky. Správní řád, který upravuje řízení před orgány veřejné správy, zastává neméně významnou důležitost jako ostatní procesní soudní řády. Správní řád byl vytvořen s tím cílem, že na něj bude navazovat celá škála zvláštních zákonů.¹

Správní řád z roku 2004 má poněkud širší obsah oproti minulé právní úpravě. Tomu odpovídá jeho komplexnější struktura. Vzhledem k jeho složitosti nelze očekávat, že se bude obyčejný člověk orientovat ve všech podrobnostech komplikovanějšího správního řízení. Lze proto očekávat, že v mnoha případech se bez někoho s právním vzděláním neobejde, např. v

¹ § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

okamžiku nesouhlasu s rozhodnutím, které proti němu vydal správní úřad a proti kterému se bude chtít odvolat.

Práci jsem rozdělil do šesti hlavních kapitol, abych zachoval určitou přehlednost a hlavně, aby bylo naprosto jednoznačné, co je jejím hlavním předmětem. V první kapitole se pokouším definovat základními pojmy a vymezuji pojem správní řízení a správní rozhodnutí. Dále navazuji na problematiku vad správních rozhodnutí, které mohou vzniknout při aplikační činnosti orgánů veřejné správy. Poté se zaměřuji na jednotlivé zásady, které provází správní řízení.

V druhé kapitole obecně definuji opravné prostředky, především jejich rozdělení na řádné a mimořádné opravné prostředky. Zaměřuji se na ně pouze v nezbytně nutném rozsahu pro jejich popsání. Snažím se zde nastínit jejich rozdíly pro pochopení dalších kapitol této práce.

Počínaje třetí částí, která tvoří významnou část diplomové práce, jsem se již zaměřil na řádné opravné prostředky. Konkrétně pak na odvolání, které je základním opravným prostředkem. Zaměřuji se zde na subjekty, lhůty pro odvolání, předmět, obsah, přípustnost odvolání, nepřípustnost odvolání, odvolací lhůty a právní účinky.

Následující čtvrtá kapitola pak pojednává o rozkladu, u kterého budu navíc zkoumat jeho specifika a rozdíly oproti odvolání. Dále pak to, zda-li je rozklad efektivní a vede opravdu k dostatečné ochraně jedince před správními orgány.

V páté kapitole se jen velmi okrajově zmiňuji o odporu a námitkách. Jako poslední popisuji řádné opravné prostředky podle daňového řádu² a porovnávám jejich rozdíly s úpravou podle správního řádu a také s minulou právní úpravou, jenž byl zákon o správě daní a poplatků.³

V následujících kapitolách, které tvoří jádro mé diplomové práce, se zabývám samotnými řádnými opravnými prostředky, které jsou upraveny zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů. Zaměřuji se zde na institut odvolání, rozkladu a odporu. Zejména na předmět, přípustnost a nepřípustnost, odvolací lhůty, právní účinky. V závěru

² zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

³ zákon č. 337/1992 Sb., zákon o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů

jsem se zaměřil na shrnutí, úvahu a návrhy možné úpravy odvolacího řízení *de lege ferenda*, kterou celou práci zakončuji.

ZÁKLADNÍ POJMY

1.1. SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ

Než začneme se samotným definováním správního řízení, tak bychom si měli nejprve osvětlit pojem správního práva procesního a jeho poměr k právu správnímu. Správní právo se vyznačuje jako ucelené právní odvětví, které má svůj předmět a rovněž svojí charakteristickou metodu úpravy. Správní právo je velice široké a velmi rychle se měnící právní odvětví s odpovídajícím právním významem. Od jeho první aplikace v našem státě uplynulo již více než 85 let. Správní právo procesní nesmíme pokládat za samostatné právní odvětví, ale pouze za podmnožinu správního práva, které má svá specifika, avšak tím je mu třeba přiznat relativně samostatné postavení.

Správním řízením neboli správním procesem se rozumí postup při vydávání správních aktů. Správní proces je tedy určitou aplikační činností hmotného správního práva, která vzniká při výkonu veřejné správy a v souvislosti s realizací společenských vztahů, jenž upravuje správní právo. Předmětem správního řízení je taková rozhodovací činnost orgánů veřejné správy, v jejímž rámci rozhodují v oblasti veřejné správy tyto orgány o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací.⁴ Správní proces je tedy postup správního orgánu, který rozhoduje v konkrétní věci, o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Hlavním znakem je zde jeho veřejnoprávní charakter. Správní řízení je jednou z možností, kterou mají orgány veřejné správy k dispozici.

Správní proces jako nedělitelná součást státní moci musí být upravena zákonem. Proto také postup při vydávání správních aktů, tj. určitý způsob výkonu správní moci směřující k vydání správního aktu, musí být upraven zákonem⁵. Tímto zákonem je například zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, nebo jiný zvláštní zákon. Podle toho tedy můžeme rozdělit správní řízení na

⁴ PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. Správní právo procesní část. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 15 s. ISBN 80-210-1523-3

⁵ KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, D. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 205 s. ISBN 80-7380-011-X

obecné, které je ponecháno úpravě podle správního řádu nebo správní řízení zvláštní, jenž je ovládáno jiným zákonem, než je správní řád. Jde například o zákon 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

Správní řízení je složeno z jednotlivých částí, které jsou uvedeny ve správním řádu, nebo zvláštním zákonu a správní orgán se podle nich řídí. Správní orgán určí, podle jakého právního předpisu bude postupovat, zda se bude řídit správním řádem, nebo podle zvláštního zákona. Poté zajistí přijmutí podání a jeho následné založení do spisu. Jestliže je to nezbytné, tak opatří tlumočnicka, pokud je účastník řízení osoba cizí národnosti. Z podání musí být jasné, kdo úkon podává, čeho se domáhá, co navrhuje a další náležitosti které požaduje správní řád.⁶ Pokud trpí podání vadami, správní orgán vyzve k jejich napravení. Následuje doručování písemností do datových schránek, jestliže to není možné, doručuje správní orgán sám, nebo pomocí jiných orgánů. *Jestliže si adresát uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.*⁷Následuje zajištění projednávání a vyřízení věci příslušnou úřední osobou. Správní úřad poté ujasní formu a druh procesního úkonu, o kterém se bude rozhodovat v řízení. Nezbytné je i určení místní a věcné příslušnosti. Jestliže správní orgán dojde k závěru, že není ve věci příslušný, věc postoupí příslušnému orgánu, nebo jí odloží. Pokud v přípravné fázi nejsou zjištěny důvody pro odložení, zastavení, nebo postoupení věci, zahájí správní orgán řízení.

1. 2. SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ

Správní rozhodnutí je jednostranným autoritativním aktem aplikace správního práva. Správním rozhodnutím orgán veřejné správy působí navenek a zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti. Správní rozhodnutí je cílem a účelem správního řízení. Pro správní řízení je charakteristické jeho závaznost a autoritativnost, nejen pro účastníky ale i pro orgán, který jej vydal. Jestliže účastník není spokojen s výsledkem a nesouhlasí se závěrem, ke kterému dospěl správní úřad, může použít řádných, nebo mimořádných opravných prostředků.

⁶ § 37 zákona č. 500/2004 Sb.

⁷ § 24 odst. 1 zákon č. 500/2004 Sb.

„Správní řízení jako vnitřně strukturovaný, správně právními procesními předpisy formalizovaný rozhodovací proces, realizovaný orgánem veřejné správy. Rozhodovací stádium správního řízení je jeho stádiem nejvýznamnějším, v němž je vyjádřen účel a podstata celého rozhodovacího procesu, t.j. vydání autoritativního rozhodnutí správním orgánem.“⁸

Správní řád zmiňuje dva způsoby rozhodnutí. Jednak je to rozhodnutí, jako klasické meritorní správní rozhodnutí a za druhé jde o rozhodnutí nemeritorní povahy, které má v řízení spíše podpůrný význam. Proto je třeba, jak to činí současná teorie správního práva (procesního) terminologicky rozlišovat rozhodnutí (v širším slova smyslu) na meritorní správní rozhodnutí, které je správním řádem označováno jako „rozhodnutí“ (v užším slova smyslu), a rozhodnutí o procesních otázkách, které je správním řádem označováno jako „usnesení“.⁹

Další rozdělení, které připadá v úvahu je členění správních rozhodnutí na konstitutivní a deklaratorní. Konstitutivní zakládají práva a povinnosti, popřípadě je mění, nebo ruší. Zpravidla působí do budoucna. Oproti tomu deklaratorní rozhodnutí existenci práva, nebo povinnosti autoritativně potvrzuje a zpravidla působí zpětně.

V souladu se zásadami správního řízení a jako prostředek jejich naplnění stanoví správní řád kritéria, která musí správní rozhodnutí splňovat.¹⁰ Rozhodnutí musí být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy. Správní rozhodnutí musí být vydáno na základě přesně a spolehlivě zjištěného stavu věcí, o kterém není pochyb. Rozhodující orgán musí být věcně, místně a funkčně příslušný a musí zároveň splnit obsahové a formální náležitosti.

Do obsahových náležitostí náleží výrok, odůvodnění a poučení o odvolání. Hlavní částí celého rozhodnutí je samotný výrok, ve kterém je samotné rozhodnutí ve věci. Výrok stanovuje povinnosti, zakládá a mění práva, nebo je autoritativně potvrzuje. Výrok je formulován jasně zřetelně a

⁸ PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. Správní právo procesní část. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 63 s. ISBN 80-210-1523-3

⁹ POTĚŠIL, L. Veřejná správa, čtrnáctideník vlády České republiky, číslo 26/2011, ročník XXII., vyšlo 29. 12. 2011, s. 19

¹⁰ PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. Správní právo procesní část. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 65 s. ISBN 80-210-1523-3

hlavně určitě, aby byl snadno pochopitelný pro účastníky řízení a nedocházelo k omylům.

*„Odůvodnění slouží jako vysvětlení správního orgánu podle čeho postupoval v konkrétní věci. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být vždy seznatelné, proč považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné či nesprávné“.*¹¹

*„Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost, a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného správního rozhodnutí. Řádně odůvodněné rozhodnutí napomáhá naplnění zásady procesní ekonomie, protože představuje důležité vodítko pro účastníky řízení při jejich rozhodování, zda využijí oprávnění podat proti správnímu rozhodnutí opravný prostředek.“*¹²

Poslední obsahovou náležitostí je poučení o odvolání, které musí být vždy součástí každého správního rozhodnutí. V poučení nalezneme případnou možnost pro uplatnění opravného prostředku, nebo informaci zda rozhodnutí je konečné a nemůžeme proto podat odvolání. Poučení jsou i účastníci jestliže se rozhodnutí oznamuje ústně a účastníci nepožadují písemné vyhotovení rozhodnutí. V odůvodnění je uvedeno, který orgán je příslušný pro podání opravného prostředku a hlavně lhůta do které se musí účastník rozhodnout, zda uplatní své právo na využití opravného prostředku, či nikoliv. Jestliže nemá odvolání odkladný účinek, tak musí být tato skutečnost v poučení uvedena.¹³

Mezi formální náležitosti spadají náležitosti písemné formy rozhodnutí, jako je označení orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, otisk úředního razítka, podpis, datum vyhotovení, celá jména účastníků řízení a příslušné úřední osoby.¹⁴

Rozhodnutí se oznamuje doručením vyhotoveného písemného rozhodnutí. Den doručení písemného rozhodnutí je dnem oznámení. Jestliže se účastník

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2011, sp. zn. 1 As 106/2011, [cit. 22. 1. 2013]

¹² PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. Správní právo procesní část. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 67 s. ISBN 80-210-1523-3

¹³ § 68 zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁴ § 69 zákona č. 500/2004 Sb.

vzdá nároku na písemné vyhotovení, pak se za okamžik vydání považuje jeho ústní vyhlášení.¹⁵ Právní moc rozhodnutí nastává při řádném oznámení všem účastníkům a důležitou skutečností je, že rozhodnutí již nelze napadnout řádným opravným prostředkem.

1. 3. ZÁKONNOST A SPRÁVNOST ROZHODNUTÍ

Zákonnost je hlavním rysem pro realizaci veřejné správy. Je to absolutní a všeobecná vázanost právem. Dodržovat zákonnost je povinností všech správních orgánů. Instituty, které pomáhají dodržovat zákonnost ve správním řízení, jsou mimo jiné i opravné prostředky.

Pro všechny rozhodnutí platí presumpce správnosti. *Právní řád je založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy, dle níž se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej. Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti. Zrušení správního aktu má účinky toliko ex nunc, které působí výlučně do budoucna, akt již tedy nemůže v budoucnu založit další práva a povinnosti. Odrazem této zásady z pohledu vztahu jedinec – správní orgán je zásada ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv¹⁶*

1. 4. VADY SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ

Při rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy často dochází k pochybením, protože zde hraje velkou roli jejich komplikovanost a lidský faktor.

Většina vzniklých vad ještě nezakládají neplatnost, popřípadě neúčinnost takového správního aktu. Ale ze samotné podstaty vyžadují napravení od příslušných správních orgánů.

Nejméně závažné jsou takové vady, které spočívají v chybách a jiných nesprávnostech při písemném vyhotovení rozhodnutí. Takové vady jsou zpravidla opravitelné i bez návrhu a opraví je ten orgán, jenž vydal příslušné rozhodnutí a to dokonce i po nabytí právní moci rozhodnutí. Dalšími vadami s

¹⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 837 s. ISBN 9788074000492 S. 401

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, sp. zn. 1As 79/2008

kterými se lze setkat při výkonu veřejné správy jsou vady zákonnosti a vady procesní. Při vzniku takových vad se používá opravných prostředků jako nástroje pro nápravu.

„Pro všechna správní rozhodnutí, včetně vadných, však platí tzv. presumpce správnosti. Ta znamená, že správní rozhodnutí se považuje za bezvadné (tudíž vyvolává předpokládané účinky), dokud není zákonem stanoveným způsobem shledáno neplatným (zrušeno, změněno).“¹⁷

Neplatnost rozhodnutí se rozlišujeme na absolutní, kdy prakticky žádná práva nevznikají a relativní, kde jestliže není neplatnost namítávána tak se hledí na akt jako by byl v souladu s právem.

„Jiným případem vad rozhodnutí jsou potom takové vady, které vzhledem ke své povaze a závažnosti představují překážku nastoupení uvažovaných právních účinků rozhodnutí. V takových případech jde o právně nerelevantní výsledek jednání určitého správního orgánu, který bývá teorií správního práva nejčastěji označován jako rozhodnutí nicotné, někdy se také hovoří o rozhodnutích nulitních. Nicméně takovouto povahu správního aktu je třeba autoritativně formulovat, a spíše než o „nic – aktu“ je třeba hovořit o aktu s vadami nicotnosti.“¹⁸

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře v rozsudku 5Afs 42/2004 – 61 poukazuje na rozlišování nicotnosti a neplatnosti:¹⁹ *„Následky nicotnosti nelze svévolně spojovat s instituty jinými, nýbrž je naopak třeba vykládat nicotnost restriktivně a s přihlédnutím k jejímu smyslu, jímž je odstranit rozhodnutí, která nikdy nemohla být respektována.“*

V praxi se považuje za nicotný správní akt, který trpí vadami tak veliké závažnosti, že již nemůžeme mluvit o správním aktu. Takový akt pak nikoho nezavazuje a neexistuje povinnost se takovým aktem řídit. Zároveň zde ani neplatí presumpce správnosti.

Nejvyšší správní soud považuje nicotnost a neplatnost správního za dvě odlišné kategorie, které mají vlastní obsah a rozdílné předpoklady uplatnění.

¹⁷ SKULOVÁ, SOŇA et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 227

¹⁸ PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 7. vydání, s. 280 a s. 281, ISBN 978-80-210-4276-6 (Masarykova univerzita), 2007.

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 42/2004 – 61, www.nssoud.cz

Podle § 32 odst. 7 daňového řádu je neplatné rozhodnutí, v němž chybí některá z ostatních základních náležitostí, které dle povahy rozhodnutí musí být jeho obsahem, nebo odůvodnění v případech, kdy je zákon vyžaduje; zřejmá chyba v psaní nebo počítání neplatnost rozhodnutí nepůsobí. Pojem neplatnosti rozhodnutí podle § 32 odst. 7 daňového řádu nelze vykládat formálně či dokonce formalisticky. Pouhý nedostatek některé ze základních náležitostí rozhodnutí, uvedených v § 32 odst. 2 správního řádu, tak nemůže sám o sobě způsobit neplatnost rozhodnutí: k tomu musí tento nedostatek dosahovat určité intenzity.

Rozlišování mezi neplatností, nezákonností a nicotností není pouze teoretickou záležitostí, avšak přináší celou řadu důsledků pro soudní přezkum.

U nicotnosti se k nicotným aktům přihlíží pouze z úřední povinnosti, při zjištění nicotnosti soud stanoví výrokem zjištěnou nicotnost. Jde pouze o deklaratorní výrok. Naproti tomu když je zjištěna nezákonnost a jsou splněny alespoň nějaké náležitosti, tak platí, že soud přihlíží k vadám jenž způsobují neplatnost pouze na základě námítky, kterou vznese žalobce.

NICOTNOST ROZHODNUTÍ

Tento pojem vychází ze slovního základu nicota, které je protikladem pro existenci.. Tímto slovem vlastně říkáme, že akt s přívlastkem nicotný vůbec neexistuje a proto nemá žádné právní účinky. Hledí se na něj, jako by vůbec nebyl, a neměl žádnou podstatu. Z uvedeného vyplývá, že takový akt trpí závažnými vadami, že ho nelze považovat za rozhodnutí a nemůže zakládat práva a povinnosti subjektů.

Z pohledu obecné právní teorie se o nicotnosti hovoří tak, že akt, který nemá specifické náležitosti právního aktu není aktem právním, ale aktem z právního hlediska nicotným Hovoříme o tzv. paaktu.

V souvislosti s nicotností rozhodl Vrchní soud v Praze, že „*právní úprava ... nevypočítává důvody nicotnosti aktu a ponechává právní teorii a soudní praxi, aby samy vymezily okruh případů, kdy vady aktu dosahují takové míry, že již o aktu vůbec nelze hovořit. Judikatura Vrchního soudu v Praze považuje za důvody nicotnosti aktu např. těžké vady působnosti a*

*příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje apod. Stejný význam pak má i nedostatek podkladu k vydání aktu, např. uložení povinnosti podle již zrušeného právního předpisu.*²⁰

Nicotnost se prohlašuje z moci úřední,. Podnět k prohlášení o nicotnosti mohou dát účastníci řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, pak ti, kdo jsou uvedeni v písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí, jakož i právní nástupci všech těchto osob, pokud by byli rozhodnutím vázáni. Pokud správní orgán neshledá důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli. Proti rozhodnutí o nicotnosti se nelze odvolat. Podnět může zadat i jiný správní orgán, ten pak vyrozumí příslušný správní orgán a dá mu podnět k prohlášení nicotnosti.

Jako příklad nicotnosti uvádím rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2009, č. j. 1 As 36/2010 – 44 vyslovil nicotnost. Šlo o případ, kdy žalobce byl nalezen na místě dopravní nehody a na základě rozboru krve mu bylo zjištěno určité procento alkoholu v krvi. Policie odevzdala věc k projednání přestupku. Magistrát města Plzně věc postoupil Městskému úřadu Nýřany, jakožto místně příslušnému správnímu orgánu.

Městský úřad rozhodnutím ze dne 29. 1. 2009, č. j. 2/OD-přest/20/09, řízení ukončil, protože nešlo jednoznačně dokázat, že havarované vozidlo řídil žalobce. Dne 4. 3. 2009 byl Krajskému úřadu Plzeňského kraje doručen podnět Hasičského záchranného sboru Plzeňského kraje ke zrušení výše specifikovaného rozhodnutí městského úřadu ze dne 29. 1. 2009. Žalobce byl dle tohoto podnětu v době spáchání jednání, které má znaky přestupku, příslušníkem Hasičského záchranného sboru České republiky, a tímto příslušníkem nadále je. Jeho jednání proto nemělo být řešeno v přestupkovém řízení a neměl o něm rozhodovat městský úřad. Jednání příslušníka bezpečnostního sboru musí být projednáno podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a musí o něm rozhodnout příslušný

²⁰ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94.

služební funkcionář. Předmětné jednání žalobce tak vůbec nemělo být posuzováno městským úřadem v rámci řízení podle zákona o přestupcích, ale příslušným služebním funkcionářem v řízení podle § 186 a násl. zákona č. 361/2003 Sb.

Protože městský úřad vydal rozhodnutí v rozporu se zákonem navíc jako věcně nepříslušný správní úřad. Proto je třeba na toto rozhodnutí nahlížet jako na nicotné rozhodnutí. Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je znakem nicotnosti rozhodnutí úplná absence věcné příslušnosti na straně správního orgánu, který jej vydal.

V nyní posuzovaném případě je zjevné, že primární rozhodnutí, tj. výše specifikované rozhodnutí městského úřadu z 29. 1. 2009, bylo vydáno absolutně věcně nepříslušným správním orgánem. Lze tak uzavřít, že již rozhodnutí městského úřadu z 29. 1. 2009 je rozhodnutím nicotným, neboť bylo vydáno absolutně věcně nepříslušným správním orgánem. Nicotnými jsou také na něj navazující rozhodnutí krajského úřadu ze dne 23. 3. 2009 a žalovaného ze dne 28. 5. 2009. Městský soud tím, že nevyslovil nicotnost těchto navazujících rozhodnutí, zatížil své rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a d), tedy nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a nepřezkoumatelností spočívající v jiné vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 správního řádu soudního zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku. Městský soud tedy vysloví nicotnost předmětných rozhodnutí krajského úřadu a žalovaného a vrátí věc krajskému úřadu k novému posouzení podnětu HZS Plzeňského kraje ze dne 4. 3. 2009.

PRÁVNÍ MOC

Nezastupitelnou vlastností správních aktu je právní moc s kterou jsou spojené právní následky. Právní moc působí závaznost rozhodnutí. Vytváří

nezměnitelný stav, který je požadavkem pro právní jistotu. Právní moc se rozděluje na formální a materiální. Formální právní moc znamená, že rozhodnutí nelze změnit, či zrušit pomocí opravných prostředků (odvolání a rozklad). Pravomocné rozhodnutí lze zrušit na základě mimořádných opravných prostředků (obnova řízení a přezkum rozhodnutí). Formální moc je zákonný předpoklad pro použití mimořádných opravných prostředků. Pod tvz. materiální, vnitřní, hmotnou právní mocí, která není správním řádem vysloveně definována, pak rozumíme stav, kdy již nelze správním rozhodnutím založených, změněných či zaniklých práv či povinností zasahovat prostřednictvím žádných prostředků, a ani nelze ve věci znovu rozhodnout. *„Materiální právní moc rozhodnutí vytváří překážku pravomocně rozhodnuté, tedy překážku podle § 48 odst. 2 správního řádu“*.²¹

1. 5. ZÁSADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Konkrétními zásadami je ovládán průběh řízení. Zásady nám ve správním řízení plní důležitou úlohu jako je například interpretace práva k jednotlivým ustanovením. Hlavní zásady jsou obsaženy v paragrafu tři a paragrafu čtyři správního řádu.

*„Právní úprava správního řízení vychází z některých základních zásad, které jsou obsaženy v ustanovení správního řádu a které ve svém souhrnu určitým způsobem charakterizují správní řízení a odlišují je v některých podstatných aspektech od jiných procesů probíhajících v oblasti veřejné správy, jakož i od řízení vedené před soudy.“*²²

Jak jsme již řekli, tak zásady které můžeme nalézt ve správním řízení jsou zde pro výkladovou funkci k jednotlivým ustanovením správního řádu a jiných zvláštních zákonů, jenž upravují správní řízení. Mezi jednotlivými zásadami existuje celá řada souvztažných faktorů. Tedy, že jednotlivé zásady si často konkurují a vytváří protichůdné dvojice, nebo naopak se vzájemně podporují a uplatní se ve vzájemné v jednotlivých kombinacích. Avšak zde je často jedna zásada jako vůdčí. Zásady správního práva nejsou jednotlivě označeny ve správním řádu, ale můžeme si je dovodit.

²¹ VEDRAL J, Správní řád: komentář, Praha, Bova Polygon, 2006

²² PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. Správní právo procesní část. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 27 s. ISBN 80-210-1523-3

zásada dispoziční vs. zásada oficiality
zásada materiální pravdy vs. zásada formální pravdy
zásada vyšetřovací vs. zásada projednávací
zásada písemnosti vs. zásada ústnosti
zásada neveřejnosti řízení vs. zásada veřejnosti řízení
zásada jednotnosti řízení vs. zásada koncentrace řízení
zásada volného hodnocení důkazů vs. legální teorie důkazní

1. Zásada zákonnosti (legality)

Značí povinnost správních orgánů postupovat v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Zásada zákonnosti je zakotvena v ustanovení § 2 odst. 1 zák. 500/2004 Sb., správní řád - *Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*

Zásada vychází z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého může státní moc být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

*Zásada zákonnosti představuje jednu ze záruk zákonnosti ve vedených správních řízeních.*²³

2. Zásada rychlosti a hospodárnosti -

Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád - *Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností § 80 a ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to*

²³ PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. Správní právo procesní část. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 28 s. ISBN 80-210-1523-3

dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.

3. Zásada aktivní účasti účastníků na řízení

Projevuje se zejména v procesních povinnostech. Jde o uvedení důkazů na podporu svých tvrzení, odstraňování nedostatků v podání na žádost správního orgánu a zejména povinnost dostavit se na předvolání ke správnímu orgánu.

4. Zásada rovnosti účastníků

Ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád - Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou a ustanovení § 7 odst. 2 správního řádu - Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.

5. Zásada materiální pravdy -

Ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád -Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v §2 a v ustanovení § 50 správního řádu - Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

6. Zásada formální pravdy

Ustanovení v § 141 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád - Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.

7. Zásada volného hodnocení důkazů -

Ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád - Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

8. Zásada součinnosti správního orgánu

Ustanovení § 4 odst. 2 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád - *Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.*

9. Zásada písemnosti

Ustanovení § 15 odst. 1 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád - *Jednotlivé úkony v řízení se činí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevylučuje povaha věci. Jednotlivé sdělení v průběhu řízení lze vůči přítomnému účastníku řízení učinit ústně, pokud ten na písemné formě netrvá. Obsah úkonů prováděných jinou než písemnou formou se poznamená do spisu, nestanoví-li zákon jinak. Správní řád zpravidla nevyžaduje, pokud to není nutné ústní jednání. Proto jde říci, že tato zásada je typická pro správní řízení. Správní řízení je vedeno na základě písemných podkladů*

10. Zásada vyšetřovací

Ustanovení § 50 odst. 2 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád - *Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost a ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu - *Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.**

11. Zásada projednací

Ustanovení § 141 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád - *Ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny.*

12. Evropské principy

Každý stát, který chtěl přistoupit do Evropské Unie, musel splnit nelehká konvergenční kritéria²⁴ a také provést reformu ve své legislativě. Všechny hlavní oblasti upravující státní moc byla zahrnuta ve společné legislativě, avšak pro systém národní veřejné správy žádný takový model neexistoval. Proto s odstupem času nastal mezi státy konsensus ohledně klíčových vlastností správního systému. Jednalo se o znaky právního státu, organizační kapacity, podíl občanu na veřejném rozhodování. I přes odlišnou právní tradici, byli principy postupně upraveny a definovány za velké účasti Evropského soudního dvora. Evropský soudní dvůr definoval celou řadu principů s odkazem na obecné principy správního práva, který byl společný jmenovatel pro všechny ostatní státy. Jednalo se o principy proporcionality, právní jistoty, legitimního očekávání, zákaz diskriminace, rovné podmínky pro přístup k soudu, právo být slyšen v procesu. Výkon veřejní správy není tedy limitován pouze vnitrostátní právní úpravou, nýbrž i Evropskou Unií, které jsme členem a z členství, které z toho plyne, s sebou přináší i celou řadu pravidel a požadavků.

Evropský standard právní úpravy správního řízení nalezneme v dokumentech Rady Evropy. Dokumenty Rady Evropy upravují vztahy v oblasti výkonu kompetencí správních orgánů týkající se zejména práv, právních zájmů nebo svobod fyzických a právnických osob. Důležitým dokumentem v této oblasti je rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 o ochraně jednotlivce v souvislosti s rozhodnutím správních orgánů. Podle výše uvedeného doporučení jsou stanovena základní práva jednotlivce jako účastníka správního procesu.²⁵

Uvedená doporučení a pravidla byla implementována do české právní úpravy správního řízení. Pravidla správního řízení, která se týkají rozhodování o konkrétních právech a povinnostech, jsou v českém právním řádu k nalezení v obecných i speciálních právních předpisech.²⁶

²⁴ Maastrichtská kritéria pro vstup do evropské Unie. Cenová stabilita, Stabilita devizového kurzu, konvergence dlouhodobých úrokových sazeb, velikost HDP a deficit rozpočtu.

²⁵ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: Správní právo procesní. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2010, s. 28

²⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: Správní právo procesní. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2010, s.

Mezi jednotlivé zásady patří princip spolehlivosti a předvídatelnosti které lze označit také jako princip právní jistoty. směřují proti svévoli v činnosti a rozhodování veřejné správy. Rozhodování správních orgánů nesmí překračovat stanovenou kompetenci a musí odpovídat stanoveným povinnostem, za jejichž dodržování je odpovědný a tím naplňuje zásadu právní příslušnosti. Určitou svobodu jednání mají přitom správní orgány díky správnímu uvážení.

zásada přiměřenosti pomáhá naplňovat principy spolehlivosti a předvídatelnosti. Míra činnosti má odpovídat sledovanému účelu. Neméně důležitou je zásada otevřenosti a transparentnosti k správnímu aktu musí být dán popud a musí být schváleny odpovídajícími orgány, přístupnost veřejných registrů. Evropské správa má za cíl účinnost. Tento cíl lze jednoduše zjistit po odečtení vynaložených nákladů od zisků. S touto zásadou úzce souvisí zásada efektivnosti.

Sdílení těchto uvedených principů a zásad všemi zeměmi Evropské Unie postupem času došlo k sjednocování jednotlivých veřejnosprávních systémů, čímž dalo vzniknout tomu, co se označuje jako Evropský správní prostor.

1. 6. ÚSTŘEDNÍ SPRÁVNÍ ORGÁNY

V tomto textu se lze setkat s označením ústřední orgán státní správy. Tento termín vychází z teorie o veřejné správě.

Ústřední správní úřady jsou z pohledu organizace veřejné správy ty, jenž nemají svého instančně nadřazeného. Výkon pravomocí těchto úřadů podléhá čistě zákonům. Mohou být sice ovlivňovány prostřednictvím jmenováním předsedy úřadu, nebo skrze zákonodárnou moc při vytváření zákonů.

Organizace veřejné správy stojí na základě Ústavy České republiky.²⁷ Z Ústavy je jasně patrné, že ministerstva a jiné ústřední státní úřady je možné zřídit na základě zákona. Této ústavněprávní dikci vyhovuje zákon č.

²⁷ Základní organizaci české veřejné správy upravuje Ústava České republiky 1992, která vstoupila v platnost 1.1. 1993, ústavního zákona č. 1/1993, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb. a 395/2001 Sb. Součástí je také Listina základních práv a svobod. Ústava České republiky definuje základní strukturu a organizaci, rozdělení moci na výkonnou, legislativní a soudní a určuje práva a povinnosti a způsob volby.

2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Zákon vyjmenovává jednotlivá ministerstva a další ústřední správní úřady, navíc u jednotlivých ministerstev vymezuje jejich působnost. Speciální zákony upravující jednotlivé části státní správy a působnost každého ministerstva konkretizují a přisuzují specifický okruh agendy. Působnost ostatních ústředních orgánů státní správy je upravena ve zvláštních zákonech.

„Ústřední správní orgán se stává ústředním správním úřadem v momentě naplnění materiálních znaků ústředního správního úřadu, nikoli momentem formálního zařazení takového úřadu do výčtu ústředních orgánů státní správy, ani momentem explicitního zákonného označení takového úřadu za ústřední orgán státní správy.“²⁸

Materiálními znaky pak soud myslí výkon státní správy, který představuje podstatnou část náplně daného orgánu a skutečnost, že správní orgán vykonává celostátní působnost a není přímo podřízen jinému ústřednímu orgánu státní správy.²⁹

Mezi ústřední správní úřady, u nichž je takto dovozován jejich statut na základě výše uvedených znaků je Úřad na ochranu osobních údajů. Jeho místo v organizaci veřejné správy, není zpochybňována v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu České republiky.

1.7. OPRAVNÉ SYSTÉMY

Opravné prostředky se zakládají na obecných zásadách, ve kterých je určující rozsah činnosti správního orgánu nebo soudu. Zda může věc přezkoumávat po skutkové i právní stránce, nebo jestli je oprávněn navrhnout nové skutečnosti a důkazy. Z tohoto hlediska rozlišuje právní teorie princip kasační, apelační a revizní. Žádný z principů se zpravidla nevyskytují v čisté formě, ale s prvky, které lze nalézt i u systémů ostatních. V souvislosti s opravnými prostředky, dochází k spojování a modifikaci těchto principů.³⁰

²⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04

²⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04

³⁰ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, s. 216

1. 7. 1 APELAČNÍ PRINCIP

Apelační princip dovoluje přezkoumat rozhodnutí po stránce skutkové a právní. Účastník řízení může požadovat přezkoumat rozhodnutí ze skutkových a právních vad. Odvolací správní orgán věc znovu projedná a rozhodne na základě skutkového stavu. Odvolací orgán může rozhodnutí změnit, zrušit nebo potvrdit. Kasační princip se dále člení na systém úplné apelace a systém neúplné apelace. Úplná apelace znamená, že účastník může v řízení navrhnout nové skutečnosti a důkazy. Systém neúplné apelace omezuje účastníka v provádění nových skutečnosti a důkazů. Správní orgán druhého stupně projedná a rozhodne věc na základě zjištěného skutkového stavu. Modifikovaný apelační princip se uplatňuje u odvolání a přezkoumání rozhodnutí v rámci správního soudnictví.³¹

1. 7. 2 KASAČNÍ PRINCIP

Kasační princip spočívá v možnosti přezkumu pouze po stránce právní a nikoliv po stránce skutkové. Nové skutečnosti nebo důkazy nelze v řízení uplatnit. Správní orgán vyššího stupně zkoumá pouze porušení hmotného a procesního práva. Skutkovým základem pro rozhodnutí správního orgánu se jsou pouze skutečnosti a důkazy, které již byly uplatněny před správním orgánem, který vydal napadené rozhodnutí. Správní orgán může zrušit, nebo potvrdit rozhodnutí orgánu prvního stupně, avšak sám o věci rozhodnout nesmí. Modifikovaný kasační princip se uplatňuje v přezkumném řízení.³²

1. 7. 3. REVIZNÍ PRINCIP

Revizní princip stejně jako kasační umožňuje zkoumat rozhodnutí jen po stránce právní. Rozdíl zde spočívá v tom, že odvolací orgán může napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc nižší instanci k dalšímu řízení a k novému rozhodnutí, nebo vydá sám nové rozhodnutí. Správní orgán vyššího stupně vydá nové rozhodnutí jen za předpokladu, že byl správně zjištěn skutkový stav věci, ale nebyl správně posouzen po právní stránce. Správní orgán vyššího stupně pak vychází ze skutkového stavu

³¹ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, s. 216

³² HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, s. 217

zjištěného správním orgánem nižšího stupně. Revizní princip se částečně uplatňuje u odvolání.³³

³³ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, s. 217

2. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

„Správní řízení vychází obecně ze zásady dvouinstančnosti, která je v současné době doplněna i přezkumem správních aktů v rámci správního soudnictví zpravidla v tzv. plné jurisdikci podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Jako další instance pak přichází v úvahu možnost podání ústavní stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva.“³⁴

U rozhodnutí, které závisí na lidském faktoru, nemůžeme tvrdit, že bude vždy správné. Složitost a komplexnost vztahů, jenž musí vzít správní orgán v úvahu je tak obrovská, že není možné, aby dříve nebo později nedošlo k omylu, nebo vadám. Bylo tedy nezbytné vypracovat systém, který zajistí přezkoumávání rozhodnutí jak pravomocných, tak zatím nepravomocných.

*Tzv. **opravnými prostředky ve správním řízení se rozumí souhrn procesních institutů, vytvářejících právní režim tzv. přezkoumatelných správních rozhodnutí. Právní úpravou přezkoumání správních rozhodnutí se sleduje možnost zjednání nápravy vydaných rozhodnutí pro případ, že jsou stížena takovými vadami, pro které je nutné správní rozhodnutí změnit nebo zrušit.***³⁵

Opravné prostředky rozdělujeme na řádné a mimořádné podle toho jestliže zde má jít o přezkoumání rozhodnutí, která zatím nenabyla právní moci, nebo již o rozhodnutí pravomocná. Charakteristickým znakem řádných opravných prostředků je to, že byly uplatněny včas a existuje zde právní narok na přezkum rozhodnutí.

Definice podle Nejvyšší správního soudu, který charakterizoval opravné prostředky jako *„procesní institut, který je plně v rukou účastníka řízení; je charakterizován tím, že účastník má subjektivní procesní právo na to, aby takový prostředek byl projednáván v zákonem předpokládané procesní formě. Správní orgán nemůže zůstat pasivní; opravný prostředek musí být projednán předepsaným pořadem správních stolic; nestane-li se tak, dochází k porušení účastníkovy subjektivního procesního práva. Zpravidla je také opravný prostředek vázán zákonnou lhůtou, ve které musí být podán (řádný opravný prostředek ve lhůtě kratší, mimořádný ve lhůtě*

³⁴ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, s. 213

³⁵ PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. Správní právo procesní část. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 73 s. ISBN 80-210-1523-3

*delší) a jejíž zmeškání má za následek ztrátu takového prostředku. Opravný prostředek je přizpůsoben k ochraně subjektivního práva účastníka a jeho podání je ponecháno jeho vlastní aktivitě; úřad nemůže tuto aktivitu nahradit.*³⁶

2. 1. ŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY

Mezi řádné opravné prostředky řadíme ty, jejichž uplatnění přichází v úvahu pouze tehdy, pokud předmětné právní rozhodnutí nenabylo právní moci. Jakmile správní rozhodnutí již nabylo právní moci, opravný prostředek proti němu již uplatnit nelze. Charakteristické je pro ně i to, že tam, kde jejich uplatnění přichází v úvahu, a za předpokladu, že byly uplatněny včas, je na přezkum napadeného rozhodnutí řádným opravným prostředkem právní nárok. Příslušný orgán má tak povinnost takto napadené rozhodnutí přezkoumat.³⁷

Řádné opravné prostředky jsou takové prostředky, jejichž uplatnění přichází v úvahu v době, respektive do doby, dokud předmětné správní rozhodnutí nenabylo právní moci. Jakmile správní rozhodnutí právní moci již nabylo, nelze proti nim úspěšně řádné opravné prostředky uplatnit. Dalším charakteristickým znakem řádných opravných prostředků je, že tam, kde jejich uplatnění přichází v úvahu a za předpokladu, že byly uplatněny včas, je na přezkoumání řádnými opravnými prostředky napadených správních rozhodnutí právní nárok a povinností příslušných orgánů potom je, takto napadená rozhodnutí přezkoumat. Řádnými opravnými prostředky jsou ve smyslu platné právní úpravy obsažené ve správním řízení odvolání a rozklad. Specifickým případem opravného prostředku je odpor, jehož podání přichází v úvahu v případě vydávání tzv. příkazu³⁸ a můžeme zde uvést také námitku proti úkonům v exekučním řízení³⁹, kterou povinný nebo jiná osoba, které z tohoto úkonu vyplývá povinnost, může podat proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat.

Řádnými opravnými prostředky ve správním řízení jsou podle platné právní úpravy obsažené ve správním řádu odvolání, rozklad a odpor proti

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1113/2007 Sp seš. 4

³⁷ SKULOVÁ, S. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 263 s. ISBN 987-80-7380-6

³⁸ § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

³⁹ § 117 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

příkazu. Zvláštní postavení pak mají námitky při správní exekuci, které jsou díky svému charakteru mezi opravné prostředky řazeny

2 .2. MIMOŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY

Mimořádné opravné prostředky, jsou opravné prostředky, které se uplatňují již proti pravomocným rozhodnutím. Jde tedy říci, že se uplatňují proti správním rozhodnutím, které nelze napadnout řádnými opravnými prostředky. Při uplatnění mimořádných opravných prostředků není většinou rozhodující, zda byl uplatněn řádný opravný prostředek. Výjimkou z tohoto pravidla je přezkoumávání pravomocných správních rozhodnutí soudem. Zde je nezbytností, aby byl využit řádný opravný prostředek, jestliže ho zákon připouští. Mimořádné opravné prostředky nezakládají vždy právní narok na jejich uplatnění. Souvisí to s otázkou právní jistoty. Změna, nebo zrušení napadeného rozhodnutí znamená vždy velký zásah do právního stavu. Pravomocné rozhodnutí lze zrušit nebo změnit na základě mimořádných opravných prostředků, které vycházejí ze skutkového stavu existujícího v době, kdy bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno.⁴⁰

PŘEZKUMNÉ ŘÍZENÍ

„Jde o dozorčí nástroj v rukou správních orgánů, uplatňovaný z moci úřední podle instanční hierarchie. Není tedy mimořádným opravným prostředkem, účastníci, stejně jako kdokoli jiný, mohou případně pouze upozornit na nezákonnost rozhodnutí podnětem.“⁴¹

Přezkumné řízení je řazeno k mimořádným opravným prostředkům. Slouží jako nástroj k přezkoumávání zákonnosti správního rozhodnutí, které je v právní moci, nebo je předběžně vykonatelné. Má charakter dozorčího prostředku ve veřejné správě. Zkoumá zákonnost, nikoliv věcnou správnost správního rozhodnutí. V přezkumném řízení nejde přezkoumávat důvodnost, nebo účelnost rozhodnutí, ale pouze správnost postupu a obsah přezkoumávaného rozhodnutí. Na přezkumné řízení není právní nárok a správní orgán přezkoumává pravomocné rozhodnutí z úřední povinnosti.

⁴⁰ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 237

⁴¹ HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 417

Každý může vyzvat orgán, aby zahájil přezkumné řízení, avšak účastníci řízení zde nemají aktivní legitimaci. Když správní orgán shledá podnět opodstatněný, zahájí řízení do dvou měsíců. V opačném případě sdělí podateli do 30 dnů, proč podnět považuje za nedostatečný.⁴² Samotné zahájení přezkumného řízení ale neznamená, že přezkoumávané rozhodnutí je opravdu v rozporu s právními předpisy a bude jako takové zrušeno nebo změněno, takové rozhodnutí je až výsledkem přezkumného řízení.⁴³

OBNOVA ŘÍZENÍ

Mimořádný opravný prostředek, který směřuje proti pravomocným správním rozhodnutím. Obnovu řízení lze zahájit na návrh účastníka, nebo z moci úřední. Důvodem obnovy řízení jsou nedostatky ve skutkových zjištěních, nebo nedodržení některých procesních podmínek. Obnova řízení představuje zásah do existence pravomocného správního rozhodnutí. Povolená nebo nařízená obnova řízení zasahuje do právní jistoty, protože narušuje vztahy, které vznikly na základě původně vydaného rozhodnutí. Proto v některých případech nelze pravomocné rozhodnutí změnit, i když je v rozporu se zákonem. Je tím poskytnuta ochrana účastníkům řízení, kteří nabyli práv v dobré víře.

Při splnění zákonem stanovených podmínek existuje vždy právní nárok na obnovu řízení. Správní orgán má naopak povinnost ji na návrh účastníka povolit. V případě, že jsou splněny podmínky obnovy a je veřejný zájem na obnoveném řízení, musí příslušný správní orgán nařídit obnovu z vlastního podnětu. Obnova řízení je jedním z prostředků správního dozoru ve veřejné správě. Důvody obnovy řízení mohou obsahovat i zvláštní zákony. Zvláštní zákony mohou také obnovu řízení zcela vyloučit.⁴⁴

Podmínky pro obnovu řízení jsou taxativně vymezeny správním řádem. Správní orgán musí nařídit obnovu řízení, jestliže nastane jedna ze dvou zákonných podmínek.

⁴² HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 238

⁴³ VEDRAL, J., *SPRÁVNÍ ŘÁD*. Vydání II., aktualizované a rozšířené. Praha: RNDr. Ivana Exnerová – BOVA POLYGON, leden 2012, s. 826

⁴⁴ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 245

„Vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými.“⁴⁵

„Bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.“⁴⁶

⁴⁵ § 100 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁴⁶ § 100 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

3. ODVOLÁNÍ PODLE SPÁVNÍHO ŘÁDU

Odvolání je možno uplatnit proti rozhodnutí správního orgánu nejnižšího stupně, pokud zákon neurčuje jiný opravný prostředek nebo jej zcela nevylučuje, jako je to v případě rozhodnutí o nicotnosti nebo rozhodnutí o zastavení řízení, a to zásadně předtím než dané rozhodnutí nabylo právní moci. Touto cestou je možné napadnout jak věcné rozhodnutí, tak i některá usnesení. Odvolání mohou podat pouze ti účastníci, kterým je rozhodnutí oznámeno, nikoli ti kteří jsou pouze vyrozuměni. O možnosti a způsobu, jakým mohou výsledek řízení účastníci napadnout, jsou poučeni v textu daného rozhodnutí, což upravuje § 68 odst. 5 správního řádu.⁴⁷

Odvolání je nejčastěji uplatitelný typ řádného opravného prostředku, který přichází v úvahu u všech správních rozhodnutí, pokud to není výslovně vyloučeno zákonem a kdy dotčený účastník chce dané rozhodnutí „protestovat“. V podmínkách platné právní úpravy tak, za příslušných zákonných podmínek, přichází v úvahu podání odvolání nejen proti „rozhodnutí“, ale také proti „usnesení“.⁴⁸

Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, a to jak všechny výroky rozhodnutí, tak i jen vybrané výroky, případně i vedlejší ustanovení rozhodnutí. Podstatné je, že odvolatel, musí brojit pouze do výroku (či jen do určitého výroku, tvoří-li výrokovou část více jednotlivých výroků), nikoliv do odůvodnění rozhodnutí. Odůvodnění totiž zůstává takovou součástí rozhodnutí, která účastníkovi řízení pouze napovídá, jakými úvahami a z jakých skutečností rozhodující správní orgán vycházel ve správním řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí, a současně implicitně naznačuje i směr, jakým by se mohly odvíjet argumenty účastníka řízení při vlastní právní komplikaci odvolání.⁴⁹

Odvolání je především vždy vyloučeno proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jímž rozhodl o podaném odvolání, a proti němu se tedy již nelze dále odvolat. Mimo to je odvolání vyloučeno v některých dalších zákonem stanovených případech. Tak např. se nelze odvolat proti výroku o

⁴⁷ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 226

⁴⁸ KADEČKA, S. a kol., *Správní řád*. Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 301

⁴⁹ BRACH, P., *Právní rádce – měsíčník Hospodářských novin, měsíčník vydavatelství Economia*, Ročník: XV., číslo: 5/2007, s. 45

vyloučení odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí. Proti rozhodnutí, jímž správní orgán prohlásil nicotnost rozhodnutí, nebo proti rozhodnutí o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy. Stejně tak se nelze odvolat proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, ale dále např. ani proti usnesení, kterým správní orgán nevyhoví žádosti účastníka řízení o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu (neboť tak výslovně stanoví zákon).⁵⁰

Právo odvolání podat realizuje zpravidla přímo sám účastník správního řízení, přičemž se tohoto svého práva může písemně nebo ústně do protokolu vzdát. Vzdání se práva je závazné a účastník je nemůže vzít zpět. Stejně tak platí, že pokud vzal své odvolání zpět (což je možné), nemůže je podat znovu. V některých případech však právo podat odvolání účastník sám realizovat nemůže, tj. zejména tehdy, kdy jde o účastníka řízení, který nemůže ve správním řízení jednat samostatně a zastupuje jej proto zákonný zástupce, a dále ve všech případech, kdy přichází v úvahu ustanovení opatrovníka účastníkovi řízení. V těchto případech přísluší odvolání podat zákonnému zástupci či opatrovníkovi. Jiné osobě než účastníkovi přísluší podat odvolání za účastníka i zástupce účastníka správního řízení, kterého si účastník řízení zvolil a ustanovil na základě plné moci.⁵¹

3.1. NÁLEŽITOSTI ODVOLÁNÍ

Odvolání má jako právní úkon své obligatorní náležitosti. Jsou to jak obecně obsahové náležitosti podání, tak i jeho odůvodnění. Trpí-li podání vadami, správní orgán poskytne podateli přiměřenou lhůtu na jejich odstranění. Některé menší formální nedostatky podání mají být přitom tolerovány.⁵²

Podle současné právní úpravy jsou pak přezkoumávány pouze ty části rozhodnutí, které jsou odvoláním napadeny, jedná se o tzv. částečný revizní princip. Pokud odvolání směřuje pouze proti odůvodnění, je právně nepřijatelné, a to bez ohledu na případnou protiprávnost vlastního rozhodnutí. Je-li to z povahy věci možné, zbývající části rozhodnutí

⁵⁰ KADEČKA, S. a kol., Správní řád. Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 302

⁵¹ SKULOVÁ, S. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 266 s. ISBN 987-80-7380-6

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 61/1997

standardně nabývají právní moci (§ 82 odst. 3 spr. ř.). K úplné revizi rozhodnutí se pak přistupuje v případech, kdy odvolání směřuje proti rozhodnutí jako celku či je příliš obecné a nelze rozhodnout, která jeho část je napadána – právní domněnka dle § 82 odst. 2 správního řádu hovoří o tzv. blanketním odvolání neboli neodůvodněném odvolání.⁵³

V odvolání nelze poukazovat na důkazy, jenž mohly být uvedeny již dříve. Zároveň se odvolání podává v tolika stejnopisech, kolik je účastníků správního řízení, včetně jednoho pro správní orgán. Když nejsou potřebné výtisky předány správnímu orgánu, vyhotoví je sám na náklady odvolatele.⁵⁴

3.2. LHŮTY K PODÁNÍ ODVOLÁNÍ

Lhůta je upravena ve správním řádu. Obecná doba pro odvolání činí patnáct dní od doručení. Tato lhůta může být změněna zvláštním právním předpisem. Např. zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, dává lhůtu k podání odvolání pouze tři dny od doručení. *K zachování lhůty k podání odvolání (§ 83 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu) postačí, je-li poštovní zásilka obsahující odvolání, adresovaná místně a věcně příslušnému správnímu orgánu, podána posledního dne lhůty držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence; to platí i v případě, kdy odvolání postupuje věcně a místně příslušnému správnímu orgánu jiný (nepříslušný) správní orgán, u kterého bylo odvolání (nesprávně) podáno a kterému povinnost postoupit takové odvolání ukládá právní předpis.*⁵⁵

Pokud je odvolání podáno písemně, je nutno jej adresovat příslušnému správnímu orgánu. V případě, že je podání adresováno nepříslušnému orgánu, ten ho usnesením postoupí orgánu ve věci příslušnému. Rozhodující pro dodržení lhůty je v tomto případě právě den, ve kterém nepříslušný správní orgán toto usnesení o postoupení vydá.⁵⁶

S ohledem na procesní ekonomii nemusí být výsledek řízení oznámen všem účastníkům řízení. Ti účastníci, kteří o rozhodnutí nebyli informováni, odvolání podat nemohou. Komu zákon postavení účastníka přiznává, je třeba hledat zejména v § 27 správního řádu. Neplatí přitom, že všichni, se kterými

⁵³ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 228

⁵⁴ Zákon č. 500/2004 § 82 odst. 2

⁵⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 29 Cdo 1167/2009

⁵⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 29 Cdo 1167/2009.

správní orgán jedná, jsou účastníci řízení a na druhou stranu ani to, že musí být jednáno se všemi, kdo účastníci de iure jsou.⁵⁷

Pro počítání lhůt se použije § 40 správního řádu. Platí zde domněnka, že v pochybnosti, zda došlo k zachování lhůty, se má za to, že lhůta stále platí, dokud se neprokáže opak. Takže důkazní břemeno leží na orgánu, který by musel dokázat marné uplynutí lhůty pro odvolání. Druhou právní domněnkou je to, že jestliže účastník podá odvolání ještě před oznámením rozhodnutí, tak se pohlíží jako by bylo odvolání podáno první den lhůty.

Nezbytnou součástí rozhodnutí je poučení o odvolání. Jestliže je poučení nesprávné, nepřesné nebo nebylo vůbec vydáno, tak s tím zákon spojuje určité právní následky, zejména lhůty. Nová objektivní lhůta pak činí 90 dní. Jestliže správní orgán svůj nedostatek napraví, běží nová patnáctidenní lhůta. Lhůta začíná běžet od oznámení opravného usnesení. Jestliže správní orgán nevyhotovil opravné usnesení, tak je lhůta pro odvolání účastníka je třicet dnů od doby, kdy se o rozhodnutí dozvěděl, avšak nejpozději do jednoho roka od kde, kdy byl výsledek řízení oznámen posledního účastníkovi. Devadesát dnů.

3. 3. PODÁNÍ ODVOLÁNÍ

„Právo odvolání podat realizuje zpravidla přímo sám účastník správního řízení, přičemž se tohoto práva může písemně, nebo ústně do protokolu vzdát.“⁵⁸

Odvolání se podává u orgánu, který vydal napadené rozhodnutí. Odvolání může směřovat jak proti rozhodnutí ve věci, tak proti rozhodnutí procesní povahy. V obou případech platí, že odvolání má zpravidla suspenzivní (odkladný) a tzv. devolutivní účinek.⁵⁹

Pokud se jednou účastník práva na odvolání vzdá, tak se ho již nemůže domoci zpět. Jestliže účastník řízení nemá právo jednat v řízení sám za sebe, tak odvolání za něj podává jeho zákonný zástupce, ustanovený opatrovník, nebo na základě plné moci pověřené osoby.

⁵⁷ VEDRAL, J. Několik poznámek k odvolacímu řízení. In *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 14.

⁵⁸ PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. *Správní právo procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 75 s. ISBN 80-210-1523-3

⁵⁹ PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. *Správní právo procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 75 s. ISBN 80-210-1523-3

*„Odvolání musí vždy směřovat proti výroku rozhodnutí, jeho části nebo vedlejšímu ustanovení, nikoli proti samotnému odůvodnění. Odůvodnění lze v některých případech napadnout pouze dohromady s výrokovou částí.“*⁶⁰

U odvolání musí být jasno, kdo jej činí, v jaké větě se týká, co chce navrhnout. Odvolatel musí k odvolání uvést své jméno, příjmení, místo trvalého pobytu, datum narození. §19 odst. 3 správního řádu. V případě jestliže odvolání souvisí s podnikatelskou činností, uvádí odvolatel jméno, příjmení, případně dodatek, který ho odlišuje od podnikatele nebo druh podnikání, identifikační číslo a nesmíme zapomenout na adresu, která je napsána v obchodním rejstříku, popřípadě v jiné evidenci. Pokud je odvolatel právnická osoba, tak v odvolání uvádí název firmy, identifikační číslo a adresu svého sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. V odvolání musí být stanoven správní orgán, pro který je odvolání určeno a podpis odvolatelovy osoby. Mezi další náležitosti patří, informace proti čemu odvolání směřuje, v jakém rozsahu je napadáno a v čem je spatřován rozdíl správními předpisy. Jedná se o obsahové náležitosti odvolání, které jsou námitkami ve smyslu §89 odst. 2 správního řádu a jsou velmi důležité pro určení rozsahu, v kterém se bude rozhodnutí přezkoumávat.⁶¹ Správní orgán vždy vychází z §37 odst. 1 správního řádu a posuzuje odvolání podle jeho skutečného obsahu a ne podle toho jak je označeno. To znamená, že i podání, které by se nazývalo např. stížností nebo i jinak, ale podle obsahu se bude jednat o odvolání, tak bude za odvolání vždy považováno správní orgánem.⁶² V praxi se vyskytují i neúplné odvolání, jde o takzvané blanketní odvolání, které nemají žádné námitky proti napadenému rozhodnutí. Těmto blanketním odvoláním nechybí ostatní formální náležitosti a jde tedy o regulérní odvolání, ale odvolatel si vyhrazuje možnost doplnit odvolání později. Někdy si odvolatel sám uvede lhůtu pro doplnění. Je ale důležitou otázkou, jestli je povinností správního orgánu na doplnění čekat. Můžeme

⁶⁰ BRACH, P., Právní rádce – měsíčník Hospodářských novin, měsíčník vydavatelství Economia, Ročník: XV., číslo: 5/2007, str. 45

⁶¹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 345

⁶² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 345

předpokládat, že odvolání jsou pouze ty podání, které byly řádně doručeny správnímu orgánu v zákonném stanovené lhůtě pro odvolání.

3. 4. POSTUP SPRÁVNÍHO ORGÁNU PŘI ODVOLÁNÍ

„Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Za určitých zákonných podmínek může účastník řízení adresovat odvolání přímo odvolacímu orgánu. Odvolání lze podat písemně, ústně do protokolu nebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Použití jiných technických prostředků je možné za předpokladu, že bude odvolání do 5 dnů potvrzeno a doplněno některým z výše uvedených způsobů. Z hlediska zachování lhůt pro podání odvolání je rozhodující odevzdání písemnosti k přepravě, při osobním doručení pak předání předmětnému správnímu orgánu. Doručením odvolání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, nastávají účinky zahájení odvolacího řízení.“

63

Při podání odvolání doručujeme správnímu orgánu, počet stejnopisu, který odpovídá počtu účastníků. Účastníci řízení jsou následně vyzváni a vyzváni správním orgánem, aby se v přiměřené lhůtě vyjádřili.⁶⁴ V této fázi je řízení stále na orgánu, který ve věci rozhodnul, nebo toho, jehož usnesení je napadáno. Jestliže bylo odvolání podáno opožděně a zároveň ani nebylo požádáno o prominutí lhůty, nebo je odvolání shledáno nepřipustným, je spis předán nadřízenému orgánu s odůvodněním proč bylo shledáno opožděné, nebo nepřipustné. Zákon uvádí i obligatorní důvody pro zastavení řízení. Tyto důvody jsou taxativně vymezeny ve správním řádu.⁶⁵

Odvolací orgán rozhoduje o věci, která byla předmětem prvoinstančního řízení. *„Odvolací orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy z úřední povinnosti. Z hlediska rozsahu přezkoumávání napadeného rozhodnutí je tak výchozí zásadou*

⁶³ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 233

⁶⁴ § 86 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁶⁵ § 66 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

úplná revize zákonnosti.”⁶⁶ Napadené rozhodnutí přezkoumá jak z hlediska zákonnosti, tak i z věcného hlediska. První co odvolací orgán prověřuje je, zda-li bylo odvolání podáno včas, zda je přípustné. Nezáleží zda-li byla již tato kontrola provedena prvoinstančním orgánem.

3. 5. ÚČASTNÍCI ODVOLÁNÍ

Odvolání podává obvykle sám účastník řízení, jehož postavení zakládá správní řád,⁶⁷ nebo zvláštní předpis. Účastník se může také nechat zastoupit na základě plné moci podle § 33 správního řádu. *„Podá-li zástupce účastníka správního řízení odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a nepřipojí k němu písemnou plnou moc, která jej k tomuto úkonu opravňuje, je povinností správního orgánu vyzvat účastníka k odstranění nedostatku průkazu plné moci, stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučit ho o následcích nesplnění výzvy. Tato povinnost žalovaného trvá bez ohledu na to, že účastník řízení je zastoupen advokátem.“*⁶⁸

V některých situacích však nemůže odvolání podat sám účastník. Jde o případy, kdy musí být zastoupen na základě zákona, zákonným zástupcem nebo za něj v řízení jedná opatrovník.

Zvláštním druhem zastupování je společný zmocněnec, kterého si může zvolit více účastníků, pokud si neodporují jejich zájmy. Jestliže si na výzvu správního orgánu společného zmocněnce nezvolí a v souvislosti s tím lze očekávat průtahy v řízení, může správní orgán za stanovených podmínek těmto účastníkům ustanovit *společného zástupce*.⁶⁹

Ve věci zastupování v řízení je i pro odvolání důležité ustanovení § 34, které stanoví, že zmocněnec, zákonný zástupce, opatrovník, společný zmocněnec nebo společný zástupce v řízení vystupuje jménem zastoupeného a z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Jestliže vyvstanou pochybnosti o rozsahu zastoupení, tak se má za to, že je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení. *„Vyznačení právní moci na rozhodnutí nebrání tomu, aby proběhlo odvolací řízení, jestliže účastník řízení v zákonné lhůtě podal odvolání. Podání*

⁶⁶ DUŠAN HENDRYCH a kolektiv, Správní právo, Obecná část, 7 vyd., C. H. Beck, 2009, 406 s.

⁶⁷ § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 7 A 79/2002-66, ze dne 13. 1. 2005

⁶⁹ § 35 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

*odvolání není vyloučeno vzdáním se opravného prostředku, které za účastníka učinil zmocněnec na základě plné moci, budící pochybnosti o samotném faktu jejího udělení i o jejím rozsahu.*⁷⁰

Jestliže se jednání účastní právnická osoba, tak se na jeho úkony vztahuje § 30 správního řádu. Zajímavostí u právnických osob je situace upravený v § 81 odst. 4 správního řádu, dle kterého statutární orgán právnické osoby má právo podat odvolání proti rozhodnutí, jímž má být omezena způsobilost právnické osoby samostatně jednat před správním orgánem, i když je toto rozhodnutí předběžně vykonatelné. Zákon tak dává možnost účinně se bránit i v situacích, kdy by bez tohoto ustanovení možnost podat odvolání prakticky neměla např. zavedena nucená správa.

Právo na odvolání je přiznáno účastníkovi, nebo jeho zástupci pouze v té části řízení, ve které on sám byl účastníkem řízení. Odvolání může uplatnit znalec, ustanovený správním orgánem k vypracování důkazu formou znaleckého posudku. Avšak pouze proti rozhodnutí o nákladech řízení. Nemůže uplatňovat odvolání proti rozhodnutí ve věci samé, protože v tomto ohledu nemá postavení účastníka řízení.

Opomenutý účastník napadající pravomocné rozhodnutí, který měl a mohl být přizván, má rovněž právo, aby podané odvolání za stanovených podmínek bylo posouzeno jako přípustné. Odvolací správní orgán by měl napadené rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu zrušit a věc mu vrátit k novému projednání.

3.6. ODVOLACÍ LHŮTA

Obecná odvolací lhůtu najdeme v § 83 správního řádu.⁷¹ Odvolací lhůta činí 15 dnů od dne oznámení rozhodnutí. Zvláštní zákon může stanovit jinou délku odvolací lhůty. Zákonodárce tedy dovoluje, aby lhůta byla stanovena zvláštním zákonem odlišně a to kratší nebo delší. Odvolání nelze platně podat do doby vydání rozhodnutí ve věci, protože by to znamenalo podání proti neexistujícímu rozhodnutí. Zákon však vytváří fikci na zmírnění tohoto ustanovení *podání se počítá jako řádně podané v první den odvolací lhůty*

⁷⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn. 16 Ca 492/96, ze dne 4. 3. 1997

⁷¹ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

jestliže odvolatel podá odvolání ještě před tím, než je mu rozhodnutí oznámeno.⁷²

Zvláštní odvolací lhůty pak správní řád dovolují u *neúplného, chybného nebo špatného poučení* kdy lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení. Účastník řízení tedy musí být o možnosti podat odvolání proti rozhodnutí řádně poučen co poučení obsahuje nalezneme v ustanovení § 68 odst. 5 správního řádu. Odvolání v případě neúplného, chybného nebo špatného rozhodnutí musí být podáno nejpozději do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí ve věci.

v § 84 správního řádu, je situace není rozhodnutí účastníkovi oznámeno vůbec.⁷³

Není zde důležité, zda byl účastník *pouze* správním orgánem opomenut při doručování, ale hlavně to, že daná osoba má statut účastníka řízení ze zákona přiznán měla a v případě správního určení okruhu účastníků při zahájení řízení správním orgánem by s ní tedy jednáno ve věci bylo.

Takto *opomenutý účastník* může podat odvolání v *subjektivní lhůtě* do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděl, ale nejpozději v *objektivní lhůtě* do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledního z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil. Jde o lhůty prekluzivní, které nedovolují navracení v předešlý stav.

Jestliže chce správní orgán vyloučit opomenutého účastníka tak musí prokázat, že se opomenutý účastník o řízení věděla s následně vydaným rozhodnutím se v určitém okamžiku *prokazatelně seznámil* Pro dokázání prokazatelného seznámení nebude stačit pouze fakt, že o vydaném rozhodnutí účastník věděl, ale bude muset doložit i to, že znal jeho obsah.

Pokud se mu to prokázat nepodaří, musí se v pochybnostech přihlídnout ve prospěch účastníka. Tedy. ke dni, který účastník v odvolání označil jako den, kdy se s rozhodnutím seznámil. Na druhé straně když správní orgán dokáže prokázat, že účastník byl s pravem na odvolání

⁷² Tento by mohl přijít v úvahu, když se o rozhodnutí, které se doručuje veřejnou vyhláškou, účastník dozví dříve než je mu dle rozhodnutí správního orgánu doručeno.

⁷³ Není rozhodující, zda byl účastník *pouze* správním orgánem opomenut při doručování rozhodnutí, ale především to, že daná osoba statut účastníka řízení ze zákona přiznán měla a v případě správního určení okruhu účastníků při zahájení řízení správním orgánem by s ní tedy jednáno ve věci bylo.

seznámen se na něj vztahují lhůty pro podání odvolání uvedené v § 83 odst. 2 správního.

Při situaci, kdy správní orgán vyloučí osobu z řízení usnesením vydaným dle § 28 správního řádu, a poté je o podaném odvolání proti tomuto usnesení rozhodnuto a dospěje se k závěru, že osoba účastníkem. byla od počátku. Takto *opomenutý účastník* má právo ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení takového rozhodnutí o odvolání učinit úkon, který zmeškal. Zde se neuplatní článek § 84 odst. 1 správního řádu, a znamená to, že *právo opomenutému účastníkovi uplynutím roční lhůty nezaniká*.

Přípustnost odvolání opomenutého účastníka a případné odvolání může vyvolat mnohé nezodpovězené otázky, protože v jistém protikladu zde jsou právní jistota účastníků řízení založená původním rozhodnutím a ochrana práv a stavu který zde již nějakou dobu je. Pokud by podání bylo posouzeno jako nepřípustné právě z důvodu již nastoupené právní moci rozhodnutí, tak je nutné aby se opomenutý účastník bránil pomocí žaloby na zrušení nezákonného rozhodnutí ve správním soudnictví.

Jelikož bude v případě přípustnosti podání odvolání ve lhůtách podle § 84 odst. 1 správního řádu, v následném odvolacím řízení významně zasaženo do již nabytých práv a právem chráněných zájmů. Správní řád klade důraz *dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře*, a proto mají možnost vyloučit odkladný účinek odvolání z vážných důvodů, že výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání nebude v tomto případě součástí rozhodnutí ve věci, jak uvádí § 85 odst. 4 správního řádu.

„Pro běh odvolací lhůty platí ustanovení § 40 správního řádu, včetně pravidla, že v pochybnostech se lhůta považuje za zachovanou, dokud se neprokáže opak (skutečnost, že odvolání bylo podáno opožděně, musí prokázat správní orgán).“⁷⁴

⁷⁴ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. Správní právo procesní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, s.r.o., 2008, s. 185.

3. 7. ROZHODNUTÍ ODVOLACÍHO ORGÁNU

Rozhodování o odvolání stojí na zásadě apelační. Takže pokud odvolací orgán dospěje k závěru, že řízení bylo provázeno závažnými vadami, nebo bylo nezákonné, či nesprávné, zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví. *„Vady napadeného rozhodnutí jsou takového charakteru, že v řízení zahájením z moci úřední nelze dále pokračovat. Stejně postupuje, pokud nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení §90 správního řádu.“*⁷⁵

Druhou možností, která připadá v úvahu je to, že odvolací orgán změní napadené rozhodnutí. Avšak zde je limitován zákazem reformationis in peius vzhledem k odvolateli, zákazem překvapivých rozhodnutí a zákazem změn rozhodnutí orgánů územních samosprávných celků vydaných v jejich samostatné působnosti.⁷⁶ Zákaz reformationis in peius je faktická nemožnost zhoršit pozici odvolatele po odvolání. Avšak pokud se odvolal i jiný účastník řízení s protikladnými zájmy, nebo veřejný zájem anebo jde o protizákonné rozhodnutí, tak odvolací orgán není vázán touto zásadou.

Třetí možností je zrušení rozhodnutí a následné vrácení k novému projednání správnímu orgánu, který vydal původní rozhodnutí. Správní orgán bude rozhodnutím odvolacího orgánu vázán. *„Způsob je určen pro případy, kdy není možné provést změnu rozhodnutí, nebo pokud vady rozhodnutí jsou tak závažné nebo rozsáhlé, že nelze všechny úspěšně napravit.“*⁷⁷

Další možností, kterou má odvolací orgán na výběr je zamítnutí věci. Zamítnutí věci připadá v úvahu jak z formálních, tak i věcných vad. Mezi formální vady patří opožděné a nepřípustné podání. Naproti tomu vady věcné je nedůvodnost odvolání. Jestliže k takovému nedůvodnému odvolání dojde, tak správní orgán potvrdí rozhodnutí a odvolání zamítne jako nedůvodné.

Poslední možností odvolacího orgánu je zastavení řízení o odvolání. Odvolací orgán, tak učiní, jestliže bylo odvolání účastníkem vzato zpět a zároveň zde není jiné odvolání v téže věci.

⁷⁵ DUŠAN HENDRYCH a kolektiv, Správní právo, Obecná část, 7 vyd., C. H. Beck, 2009, 408 s.

⁷⁶ § 90 odst. 1. písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁷⁷ DUŠAN HENDRYCH a kolektiv, Správní právo, Obecná část, 7 vyd., C. H. Beck, 2009, 409 s

„Proti rozhodnutí odvolacího orgánu se nelze odvolat. Nabývá právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a případným dalším účastníkům, o jejichž právech nebo povinnostech bylo rozhodnuto.“⁷⁸

3. 8. ÚČINKY ODVOLÁNÍ

Odvolání a to nejen ve správním řízení mají dva základní účinky, které tvoří jeho charakteristické rysy a odlišují ho od ostatních opravných prostředků. Odvolání může směřovat, jak proti rozhodnutí ve věci, tak proti rozhodnutí procesní povahy. *„V obou případech platí, že odvolání má zpravidla suspenzivní (odkladný) a tzv. devolutivní účinek.“⁷⁹*

Při řádném splnění všech podmínek pro odvolání může nastoupit jeho suspenzivní a devolutivní účinek.

Suspenzivní účinek odvolání - neboli odkladný účinek odvolání je upraven v ustanovení § 85 odst. 1 správního řádu, který uvádí nutnost včasnosti podání odvolání a přípustnosti odvolání. Odkladný účinek znamená, že jestliže nebude o odvolání rozhodnuto, tak nenabývá právní moci. Rozhodnutí není zatím vykonatelné a nemá žádné právní účinky. Může zde nastat pouze předběžná vykonatelnost. Suspenzivní účinek odvolání nastává v každém případě, ale správní řád připouští neuplatnění suspenzivního účinku v zákonem stanovených případech podle zvláštních právních předpisu.⁸⁰ Nebo na základě speciálního zákona. Vyloučení suspenzivního účinku je samostatným výrokem a proto musí být odůvodněn zvlášť.

Rozhodnutí správního orgánu je tedy podle § 74 odst. 1 nebo 2 správního řádu předběžně vykonatelným. Dle mého názoru je možnost pro uvážení správního orgánu příliš široká.

Protože proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání se nejde odvolat, takže zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu soudem, by tak mohlo nastávat častěji.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2010, č. j. 7 As 26/2009-58 soud konstatuje, že vyloučení odkladného účinku *„lze učinit jen a*

⁷⁸ § 91 odst. 1. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁷⁹ PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. Správní právo procesní část. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 75 s.

⁸⁰ Zákon č. 500/2004 § 85 odst. 2

pouze z taxativně stanovených, byť relativně obecnými kritérii charakterizované v § 85 odst. 2 písm. a) až c) správního řádu.“

„Protože proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání není možné se odvolat (§ 85 odst. 4) a s ohledem na znění věty druhé § 94 odst. 1 nepřipadá v úvahu ani jeho samostatné zrušení v přezkumném řízení, lze se proti těmto důsledkům teoreticky bránit pouze cestou žádosti o předběžné opatření, jímž by odvolací orgán podle § 61 zakázal předběžný výkon rozhodnutí, napadené-ho odvoláním, jemuž byl odňat odkladný účinek.“⁸¹

Správní řád dává možnost upustit od suspenzivního účinku odvolání z úřední moci nebo na žádost účastníka řízení. Správní uvážení, které je orgánu přiznáno ve věci vyloučení odkladného účinku odvolání může být do jisté míry problematické, protože správní řád váže možnost použití na právní pojmy velmi neurčité povahy tj. *veřejný zájem a vážná újma*. Což může přinášet výkladové problémy z kterých vyplývající pochybení správních orgánů.

Zákon pamatuje i na možnosti kdy správní orgán suspenzivní účinek odvolání vyloučit nemůže. Jde například o ustanovení § 62 odst. 5 správního řádu rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, nebo v případě zvláštních právních předpisů je to § 322 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon rozhodnutí o celním deliktu, § 81 odst. 5 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích rozhodnutí o přestupku.

Devolutivní účinek odvolání - na devolutivním účinku je charakteristický znak dvojinstančního rozhodování. Základním prvkem devolutivního účinku odvolání je to, aby se rozhodování přesunulo na nadřízený správní orgán. Nadřízený správní orgán je určen v hmotně právní úpravě veřejné správy. Jestliže není jednoznačná odpověď na otázku, který orgán je nadřízený, pak použijeme ustanovení § 178 správního řádu.⁸² Ve správním řízení je možné za určitých podmínek, že o odvolání bude rozhodovat orgán, který rozhodnutí sám vydal, tedy je autorem původního rozhodnutí. Zde se jedná o tzv. autoremeduru. Autoremeduru je možné aplikovat, jestliže jsou splněny zákonem stanovené podmínky a zároveň

⁸¹ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 230

⁸² § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

nesmí vzniknout újma žádnému z účastníků. Takto rozhodnuté řízení je však stále prvoinstančním a tedy může být napadeno odvoláním. Tento typ opravného prostředku se nachází v § 87 správního řádu

4. ROZKLAD PODLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Rozklad je řádný opravný prostředek, který se uplatňuje proti rozhodnutím, které v prvním stupni vydal správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí ústředního správního orgánu. Poprvé byl rozklad na našem území již za Rakouské monarchie, kdy sloužil zejména jako prostředek pro nezatěžování nadřízených orgánů. Dalo by se říci, že měl podobu autoremedúry. Do našeho právního řádu byl poprvé implementován zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Takže poprvé od účinnosti tohoto zákona bylo možné podat opravný prostředek proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní orgán. Důvodem byl správný předpoklad zákonodárce, že i ústřední správní orgán se může splést a špatně rozhodnout.

„Rozklad patří mezi řádné opravné prostředky stejně jako odvolání, ale nenajdeme ho v části druhé, tak jako ostatní opravné a dozorčí prostředky, ale v části třetí správního řádu. Část třetí upravuje některé zvláštní instituty, které se vzhledem k menší četnosti svého výskytu uplatní pouze v určitých případech. Například v řízení před orgány územních samosprávných celků nepřipadá jeho aplikace vůbec v úvahu.“⁸³

Rozklad je v podstatě velmi podobný odvolání po jeho obsahové stránce. Avšak používá se proti ústředním orgánům státní správy, jestliže tato rozhodnutí byla vydána v prvním stupni. Společná je zde lhůta, která činí stejně jako u odvolání patnáct dní ode dne oznámení rozhodnutí účastníkům řízení. Včasné podání má odkladný účinek a proti rozhodnutí o rozkladu se již nemůžeme odvolat.

Rozdílným rysem od odvolání je, že rozklad postrádá devolutivní účinek. To je samozřejmě logické, protože neexistuje instančně nadřízený orgán, který by se mohl danou věcí zabývat.

Rozhodnutí orgánů státní správy mohou být podrobena soudnímu přezkumu, jestliže je to nezbytné a proto zde nemusí být nutně dodržena dvojinstančnost. Protože je u rozkladu postrádán nadřízený orgán který by objektivně posoudil prvoinstanční rozhodnutí, tak například je Petrem

⁸³ JEMELKA, L., PONDĚLNÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 553

Kolmanem shledáván jako málo efektivní, a tím i zbytečný.⁸⁴ Absence nadřízeného orgánu je patrna z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

„Správní orgán rozhodující o rozkladu i správní orgán prvního stupně (jehož rozhodnutí je v rozkladovém řízení přezkoumáváno) představují stejný správní orgán, vymezený zákonným rámcem jeho věcně příslušnosti. Rozdílné je pouze to, komu z hlediska vnitřního organizačního uspořádání správního orgánu zákon zakládá funkční příslušnost rozhodovat o rozkladu.”⁸⁵

„Připuštění možnosti, že by vedoucí ústředního orgánu státní správy mohl delegovat rozhodovací pravomoc o rozkladu na některého ze svých podřízených, popř. se při tomto rozhodování nechal zastoupit jiným subjektem, by mělo za následek, že by prvostupňové rozhodnutí i rozhodnutí o rozkladu vydával za ústřední orgán státní správy podřízený vedoucího ústředního orgánu státní správy (což by v obou případech mohla být i táž fyzická osoba), popřípadě by rozhodoval subjekt, který není nadán rozhodovací pravomocí podle správního řádu. Pokud by učinil rozhodnutí o rozkladu zaměstnanec (nikoliv vedoucí) ústředního orgánu státní správy, vzhledem ke služební podřízenosti tohoto zaměstnance by řízení o rozkladu nemělo zákonem sledovaný efekt dvojího nezávislého posouzení věci.”⁸⁶

Rozklad může podat každý z účastníků řízení. Jedinou výjimkou jsou ti, jenž se tohoto práva zřekli písemně, nebo ústně do protokolu. Jestliže v rozkladu napadáme odůvodnění rozhodnutí, pak se stává nepřipustným. Nové důkazy a uvádění nových skutečností lze pouze za předpokladu, že je účastník nemohl uplatnit dříve. Takže řízení o rozkladu je ovládáno zásadou koncentrace.⁸⁷

4. 1. SPECIFIKA ROZKLADU

Pro řízení o rozkladu platí stejná ustanovení jako u odvolání, neboť oba uvedené opravné prostředky jsou opravnými prostředky řádnými. Můžeme hovořit o určité subsidiární platnosti ustanovení o odvolání. S ohledem na to

⁸⁴ KOLMAN P. Zrušit, či nezrušit rozklad?. *Právní rádce*. 2009, roč. 17, č. 2, s. 68-70. ISSN 1210-4817.

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 5 As 51/2006.

⁸⁶ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 11. 3. 1997, 6 A 89/1995

⁸⁷ § 82 odst. 4. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

by se dalo předpokládat, že orgán rozhodující o rozkladu o něm rozhodne stejnými způsoby jako orgán rozhodující o odvolání. Podle výslovného výkladu ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu však lze v řízení o rozkladu rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím rozkladu plně vyhoví a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků a pokud ano, musí s tím všichni, jichž se to týká, vyslovit souhlas. Ve všech ostatních případech by měl být rozklad zamítnut. Jsou to případy, kdy se rozkladu plně nevyhoví nebo bude rozhodnutí nezákonné, ale současně s jeho zrušením nebude souhlasit účastník, jemuž by tato skutečnost mohla způsobit újmu. Jestliže by uvedený výklad byl považován za správný, znamenalo by to, že takováto rozhodnutí o rozkladu a i rozhodnutí předcházející by nemohla být přezkoumávána soudem ve správním soudnictví. Panuje zde však názor, který zastávám i já, že s ohledem na ustanovení § 2 správního řádu a čl. 36 Listiny základních práv a svobod by se mělo postupovat v řízení o rozkladu stejně jako při rozhodování o odvolání. Pod pojmem zrušení rozhodnutí je třeba chápat s ohledem na smysl a účel rozkladového řízení zrušení rozhodnutí nebo jeho části a zastavení řízení. V každém případě by měl být přezkoumán soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy a v případě zjištěného rozporu by mělo být rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno.⁸⁸

4. 2. ROZKLADOVÁ KOMISE

„Zákon svěřuje rozhodování o rozkladu ministři nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu na návrh rozkladové komise a to kvůli zajištění objektivit rozhodování.“⁸⁹

Rozkladová komise slouží ministři jako pomocný a poradní orgán. Jmenování členů rozkladové komise je zcela v kompetenci ministra. Tato jmenovací pravomoc je zcela v rukou ministra a ten jí nemůže delegovat na někoho jiného. Aby byla rozkladová komise kompletní, musí ji tvořit alespoň pět členů. Pro dosažení kvalitnějšího rozhodnutí je požadováno zákonem, aby členové rozkladové komise byli z řad odborníků a nebyli zaměstnanci

⁸⁸ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 240, 241

⁸⁹ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 239

příslušného ministra, nebo ústředního správního úřadu. Požadavek odbornosti rozkladové komise je zcela na místě, protože ne vždy je podmínkou, aby vedoucí ústředního správního orgánu byl ve svém oboru dostatečně erudovaný.

„Rozkladová komise má nejméně 5 členů. Předsedu a ostatní členy rozkladové komise jmenuje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Většinu členů rozkladové komise tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu. Ustanovení § 14 a 134 správního řádu platí obdobně s tím, že rozkladová komise může jednat a přijímat usnesení v nejméně pětičlenných senátech a že většina přítomných členů musí být odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu.”⁹⁰

Rozkladová komise z části doplňuje absenci devolutivního účinku, protože byla vytvořena až po rozhodnutí v první instanci a zatím si na věc neudělala názor. Takže celkové posouzení situace, které je předáno vedoucímu ústředního správního orgánu, nebylo ovlivněno názorem orgánu, jenž vydal původní rozhodnutí.

4. 3. JEDNÁNÍ ROZKLADOVÉ KOMISE

Rozkladová komise jedná v kompletním složení, nebo alespoň v pětičlenných senátech. O podjatosti rozkladové komise rozhoduje ministr, nebo vedoucí ústředního správního orgánu. Na jednání rozkladové komise se použije § 134 správního řádu.⁹¹

Samotná komise je složena s předsedy a jednotlivých členů. Předseda jednání řídí a hlasuje jako poslední, aby neovlivňoval ostatní členy komise. Jednání je neveřejné a účastník se nemůže při jednání rozkladové komise vyjadřovat. Rozkladová komise dává své stanovisko na základě společného hlasování, kterému předchází porada. Porady se účastní jen samotní členové rozkladové komise a zapisovatel, který provádí zápis do protokolu o jednání rozkladové komise. Komise je usnášeníschopná, jestliže je přítomna alespoň nadpoloviční většina jejích členů. Protokol o hlasování je vyloučen z možnosti nahlížení do spisu. Podrobnosti jednání upravuje jednací řád, na

⁹⁰ § 152 odst. 3. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹¹ § 134 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

který zákon nestanovuje konkrétní obsahové požadavky. Jeho účelem je upravit požadavky na odbornost člena rozkladové komise. Jednací řád je často interní směrnici zavazující členy úřady a rozkladové komise.

Rozkladová komise přezkoumává napadené rozhodnutí v rámci uvedených námitek v rozkladu.

4. 4. PODJATOST

Každá osoba, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu, může být z projednávání věci vyloučena, pokud vzhledem ke vztahu k projednávané věci, lze mít důvodně za to, že je podjatá.

„Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.“⁹²

Otázka podjatosti je prvořadě důležitá, jestliže se dotýká vedoucího ústředního správního orgánu. Protože v dnešní podobě zákona není umožněno vyloučit vedoucího ústředního správního úřadu z rozhodování a projednávání věci pro podjatost.⁹³

Proto by měl být vedoucí ústředního správního orgánu natolik rozumný, že pokud existuje nějaký důvod pro podjatost, tak by měl nanejvýš objektivně posoudit vzniklou situaci a rozhodnout v souladu se zákonem. Jestliže by rozhodnul podjatě, tak se lze domáhat nápravy ve správním soudnictví. Žalobou pro věcnou nesprávnost, nebo nezákonnost.

4. 5. ROZHODNUTÍ ROZKLADOVÉ KOMISE

Rozkladová komise slouží pouze jako poradní orgán pro ministra, nebo jiného člena ústředního správního orgánu. Výslednou činností rozkladové komise je návrh na rozhodnutí, který je předložen ministrovi, nebo jinému vedoucímu ústředního správního úřadu. Návrh má doporučující charakter⁹⁴ a je možné se od něj odchýlit. Vedoucí správního úřadu může změnit nejen

⁹² § 14 odst. 1. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹³ § 14 odst. 6. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. 5 Afs 7/2011

výrok, ale i samotnou argumentaci použitou v odůvodnění rozhodnutí o rozkladu. Z podstaty věci je jasné, že prvek, který vnáší rozkladová komise do rozkladu, má sice zajistit nestranný názor někoho, kdo ještě nebyl ovlivněn původním rozhodováním. Proto by bylo více než vhodné, aby návrh na rozhodnutí byl závazný a nemohla by být změněna argumentace, nebo výrok použitá v návrhu na rozhodnutí.

Ministr, nebo člen ústředního správního úřadu nesmí rozhodnout bez návrhu rozkladové komise, jinak by se jednalo o porušení práva a takto vydané rozhodnutí by bylo možné napadnout ve správním soudnictví. Návrh na rozhodnutí nelze zaměňovat s podkladem rozhodnutí. Návrh na rozhodnutí, který je předložen ministrovi, nebo vedoucímu ústředního správního orgánu není podkladem pro samotné rozhodnutí a proto se k němu nemůže účastník řízení vyjádřit.⁹⁵

Pro ilustraci přikládám tabulku o rozkladu z roku 2011

	Ministerstvo kultury	Energetický regulační úřad	Úřad na ochranu hospodářské soutěže (veřejné zakázky)
Vydaná rozhodnutí v řízeních vedených ústředním správním úřadem v prvním stupni	387	88	451
Podané rozklady	20	79	258
Rozhodnutí o rozkladu celkem	20	56	155
Z toho:			
Potvrzeno prvostupňové rozhodnutí	12	47	127
Zrušeno prvostupňové rozhodnutí	6	9	-
Změněno prvostupňové rozhodnutí	2	0	-
Zamítnuto rozkladů	-	-	28
Podané žaloby ke Krajskému soudu proti rozhodnutí úřadu	3	8	36
Rozhodnutí soudu o podaných žalobách proti rozhodnutí předsedy úřadu	1	-	-
Z toho:			
Zamítnuto žaloby	0	-	-
Zrušeno rozhodnutí	0	-	-
Odmítnuto žalob	1	-	-

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. 2 A 11/2002.

Chtěl bych zde uvést názor Petra Kolmana, podle kterého by měl být institut rozkladu ze správního řádu vypuštěn pro nedostatečnou efektivitu. Jediným řádným opravným prostředkem by mělo být odvolání. Neboť ochrany práv ve správním soudnictví se lze domáhat na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Je toho názoru, že při zrušení rozkladu by bylo možno se více domáhat obrany před soudem. Další důvod je i to, že by bylo posíleno vědomí odpovědnosti pracovníků ústředních orgánů veřejné správy, kteří se teď spoléhají na to, že jejich rozhodnutí bude napraveno v řízení o rozkladu a nedostane se hned k přezkumu v rámci správního soudnictví.⁹⁶ V určitém směru jsou tyto argumenty pro zrušení přesvědčivé, avšak dle mého názoru by to zapříčinilo více škodám, než užitku. Navíc řízení před soudem je jistě daleko nákladnější a pomalejší, než řízení o rozkladu před ústředním správním orgánem.

⁹⁶ KOLMAN, P., *Právní rádce – měsíčník Hospodářských novin, měsíčník*. *Economia*, Ročník: XVII., číslo: 2/2009, s. 69

5. ODPOR A NÁMITKY

5. 1. ODPOR

Charakteristika příkazního řízení

Příkazní řízení je specifickým druhem řízení, který je vymezen ve správním řádu, přičemž je jeho úprava poměrně stručná a pojem příkazního řízení se zde neaplikuje. Jinak je tomu ve zvláštní úpravě obsažené v zákoně o přestupcích, která úpravu správního řádu předcházela. Příkazní řízení je tradičně vedeno o věcech, které jsou skutkově i právně jednoduché a o rozhodných skutečnostech není pochyb.

Příkazní řízení je tedy vedeno ve věcech, u nichž je možné vyhnout se zdlouhavému správnímu řízení. Protože je toto řízení oproštěno od řady procesních kroků, které musí klasické správní řízení obsahovat. Jednoduchost se zde považuje jako velká přednost. Příkaz musí mít písemnou formu, která je vedle specifčnosti poučení o opravném prostředku jediná náležitost, kterou úprava v §150 správního řádu obsahuje. Pokud je příkaz vyhotoven za přítomnosti účastníka a ten je seznáme se závěry, které vedly k vydání příkazu, stvrdí vlastnoručně podepsaným prohlášením, může být odůvodnění příkazu zcela vypuštěno. Podmínkou je, že je o účincích tohoto prohlášení bude předem náležitě poučen. Proti příkazu lze uplatnit pouze jediný typ opravného prostředku, kterým je odpor.

Odpor a jeho podání

Odpor je zvláštním druhem řádného opravného prostředku, který má široké uplatnění. Lze ho použít pouze proti příkazu jako druhu rozhodnutí ve správním řízení. Zvláštnost jeho uplatnění je spojena s zjednodušeným charakterem příkazního řízení, u kterého je pozice účastníka a jeho prostor k ovlivnění průběhu dokazování poněkud omezena. Proto je odpor nastaven jako prostředek s velmi silnými následky užití. Podat ho může jen účastník, který má příkazem stanovenou povinnost. Cílem odporu ukázat na skutečnost, že účastník nesouhlasí s povinnostmi stanovenými příkazem a chce obnovit průběh správního řízení.

Lhůta pro realizaci tohoto podání je stanovena na 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Délka lhůty je podle mého názoru kratší, než v případě odvolání,

z toho důvodu, že není potřeba podání odůvodnit. Odpor je adresován tomu orgánu, který vydal napadený příkaz. Zpětvzetí odporu je nepřípustné.

Účinky odporu

Podáním odporu se příkaz, proti němuž tento opravný prostředek směřuje ruší a řízení pokračuje tradiční formou, kterou správní řád ve své obecné části předpisuje. S podáním odporu jsou vedle zrušení předmětného příkazu spojeny též další účinky, které lze porovnat s účinky odvolání. Jde o významné rozšíření procesních práv účastníků oproti části řízení do vydání příkazu. S odvoláním je však nejvíce spjatý účinek devolutivní a suspenzivní, v případě odporu jsou tyto účinky pozměněny. Devolutivní účinek odporu zde v pravém slova smyslu neexistuje, protože řízení vede nadále orgán, který vydal příkaz. Suspenzivní účinek zde také nenajdeme ve své klasické podobě. Zatímco v případě odvolání se lhůty staví. V případě odporu se rozhodnutí ruší a v budoucnosti nemůže žádné právní účinky vyvolat.

Nabízí se však otázka zásady zákazu k horšímu. Správní řád tuto problematiku neupravuje, můžeme dovodit, přiměřené uplatnění vzhledem k tomu, že je upravena v rámci odvolacího řízení. Navíc úprava obsažená v zákoně o přestupcích výslovně stanoví, že v rozhodnutí vydaném po podání odporu proti příkazu nesmí být obviněnému z přestupku uložen jiný druh či vyšší vyměření sankce, než v případě předešlého příkazu. Naproti tomu příkaz, který sankci vytvořil, již dále není a přejdeme-li zvláštní úpravu v zákoně o přestupcích, tak mohu tvrdit, že se zde vlastně o žádné zhoršení výsledku pro podatele odporu nejedná, protože správní orgán nevychází z prvostupňového rozhodnutí při novém určení sankce, ale opírá se o zjištěné skutečnosti, které ho k tomuto rozhodnutí vedou. Jsem toho názoru, že reformace in peius je v této situaci přípustná. Ideální by bylo v textu správního řádu uvést, zda je možno v navazujícím řízení rozhodnout méně příznivě pro podatele odporu a v odůvodnění takového rozhodnutí.

Osobně považuji institut odporu za účinný nástroj s jednoduchou aplikací. Jako celou řadu ustanovení správního řádu by bylo potřeba §150 více rozvést a konkretizovat, na druhou stranu chápu, že správní řád je předpisem v první řadě obecným.

5. 1. NÁMITKY

Námitky jsou řádným opravným prostředkem, který může být použit v exekučním řízení podle správního řádu, protože zákon vysloveně zakazuje použití odvolání jako opravného prostředku v exekučním řízení. Pro podání námitek neplatí žádné lhůty a lze je tedy podat kdykoliv v průběhu řízení. Jestliže bylo exekuční řízení již vykonáno, tak bude námitka zamítnuta pro nepřípustnost. Vnášet námitky můžeme do doby než, exekuční řízení skončí.

„Námitky nemají zásadně odkladný účinek na výkon usnesení nebo na provedení úkonu, pokud zákon nestanoví jinak. Zákon taxativně uvádí důvody, kdy odkladný účinek podané námitky mají. Pokud uvedené důvody nastanou, mají námitky odkladný účinek ze zákona a exekuční správní orgán nesmí v exekuci pokračovat provedením napadeného usnesení nebo správního úkonu. Má ovšem možnost provádět jiné úkony v rámci exekuce, které napadeny nebyly.”⁹⁷

„O odkladném účinku rozhoduje exekuční správní orgán formou správního rozhodnutí, které se oznamuje tomu, kdo námitky podal. Právo podat námitky má jen povinný nebo osoby, kterým z konkrétního správního úkonu vzniká určitá povinnost. O námitkách rozhoduje exekuční správní orgán, který napadené usnesení vydal nebo úkon provedl a jeho rozhodnutí je konečné, tudíž se proti němu nelze odvolat.”⁹⁸

Námitky se od odvolání liší zejména tím, že je možné podat je kdykoliv v průběhu řízení. Nerozhoduje o nich orgán který je příslušně nadřízený orgánu proti kterému směřují. Námitky mají oproti odvolání suspenzivní účinek pouze v případech kdy to stanoví zákon.⁹⁹ Námitkám není přiznán devolutivní účinek, rozhoduje se o nich v jednoinstančním řízení. Rozhodnutí je konečné a nelze se proti němu odvolat.

⁹⁷ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: Správní právo procesní. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2010, s. 306

⁹⁸ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. Správní právo procesní. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2010, s. 314

⁹⁹ § 117 odst. 3 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Námitky mají odkladný účinek, jen směřují-li proti usnesení, jímž byla odložena nebo přerušena exekuce, směřují-li proti exekučnímu příkazu, jímž byla nařízena exekuce vyklizením, směřují-li proti usnesení, jímž byla zastavena exekuce, rozhodne-li o tom z vážných důvodů exekuční správní orgán.

6. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY DLE DAŇOVÉHO ŘÁDU

Jestliže se po ukončení daňové kontroly má subjekt za to, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím správce daně a že jeho rozhodnutí bylo nesprávné, nebo nezákonné a zároveň nebylo možné dosáhnout souladu s právem při průběhu daňového řízení. Tak k tomuto účelu slouží opravné a dozorčí prostředky.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „daňový řád“ nahradil od 1. 1. 2011 původní zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, přičemž sebou přinesl celou řadu změn. Stejně jako správní řízení je i daňové řízení založené na principu dvojinstančnosti. Správce daně tedy podléhá kontrole ze strany nadřízeného orgánu.

Daňovým řádem byla velkým způsobem změněna tradiční sestava opravných prostředků v daňovém řízení. Tyto jsou využívány na obranu proti rozhodnutí správce daně, jestliže máme pocit, že správce daně rozhodl neoprávněně.

Právní úprava před rokem 2011 rozeznávala v daňovém řízení jen řádné a mimořádné opravné prostředky. Nový daňový řád však mimo klasického dělení na řádné a mimořádné opravné prostředky přidává ještě dozorčí prostředky. Dozorčí prostředky vykonává správce daně z úřední povinnosti

Další významnou změnou v struktuře odvolání se stalo to, že daňový řád nově uznává jako opravné prostředky pouze odvolání a rozklad (rozklad byl přidán nově jako řádný opravný prostředek). Oproti minule úpravě kde v zákoně o daních a poplatcích byl jako řádný opravný prostředek řazen mimo odvolání ještě stížnost, námitka a samozřejmě reklamace. Stížnost a námitka jsou považovány už jen za další prostředek ochrany pro ochranu osob zúčastněných na správě daní. Jako mimořádné opravné prostředky se řadí klasicky návrh na povolení obnovy řízení.

Dozorčí prostředek se stal novým termínem, který byl vložen do daňového řádu. Jde použít jen z moci úřední, takže na něj neexistuje právní nárok. Avšak je možné podat orgánu podnět na prošetření. Má sílu změnit pravomocné rozhodnutí správce daně.

6.1. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY PODLE DAŇOVÉHO ŘÁDU

ODVOLÁNÍ

K řádným opravným prostředkům patří podle daňového řádu odvolání a rozklad.¹⁰⁰ Odvolání je nejtýpčtějším řádným opravným prostředkem. Podle daňového řádu je možné odvolání vždy, jestliže není stanoveno v zákoně něco jiného. Z podání musí být zřejmé, kdo jej činí, v jaké věci a co navrhuje. V původní úpravě zákona o správě daní a poplatků tomu bylo opačně, takže bylo možné se odvolat pouze v případech, kdy to zákon dovoľoval. *Proti rozhodnutí označenému jako výzva, kterým správce daně vyzývá příjemce rozhodnutí k uplatnění práva nebo splnění povinností, se nelze samostatně odvolat, pokud zákon nestanoví jinak.*¹⁰¹ Odvolání se podává prostřednictvím správce daně, který rozhodoval v prvním stupni a lhůta pro odvolání je třicet dní. Lhůta začíná běžet dnem doručení rozhodnutí a ne ode dne, který následuje po doručení rozhodnutí. Tímto se vlastně zkrátila lhůta na odvolání o jeden den oproti minulé právní úpravě. Jestliže v rozhodnutí chybí poučení o odvolání, nebo je neúplné či nesprávné, tak se lhůta pro odvolání prodlužuje na tři měsíce. Správce daně může kdykoliv během této doby svojí chybu napravit tzv. opravným rozhodnutím podle § 104 daňového řádu.¹⁰² Odvolání dle daňového řádu nemá odkladný účinek. Daň, která byla subjektu vyměřena, bude tedy splatná bez ohledu na odvolání a jedině když daňový subjekt v odvolání uspěje, tak mu bude následně vrácena. Správce daně, proti kterému směřuje odvolání, může na základě autoremedury napadené rozhodnutí zrušit a tím vyhovět odvolání. Tímto se v daňovém řádu projevuje zásada hospodárnosti. Rozhodnutím autoremedurou je prvnoinstanční rozhodnutí a jako takové je proti němu připuštěno odvolání. Jestliže marně uplynula lhůta pro odvolání, nebo lhůta poskytnutá odvolateli pro nápravu vad odvolání, tak správce daně odvolání zamítne a řízení zastaví. V opačném případě správce daně věc postupuje bez zbytečného odkladu s vlastním stanoviskem odvolacímu orgánu.

¹⁰⁰ §108 odst. 1. písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

¹⁰¹ §109 odst. 2. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

¹⁰² Správce daně opraví zřejmé chyby v psaní, počtech a jiné zřejmé nesprávnosti ve vyhotovení rozhodnutí opravným rozhodnutím. Opravu zřejmých nesprávností v rozhodnutích o stanovení daně lze provést, jen pokud neuplynula lhůta pro stanovení daně. Jde-li o rozhodnutí vydané při placení daně, skončí tato lhůta uplynutím lhůty pro placení daně. U ostatních rozhodnutí se lhůta posuzuje podle daňové povinnosti, se kterou opravované rozhodnutí souvisí.

Postup odvolacího orgánu:

Odvolacím orgánem je nejbližší nadřízený správce daně. *„Odvolací orgán může v rámci odvolacího řízení provádět dokazování k doplnění podkladů pro rozhodnutí nebo odstranění vad řízení anebo může doplnění nebo odstranění vad uložit správci daně, který vydal napadené rozhodnutí.“*¹⁰³ V odvolacím řízení podle daňového řádu neplatí zásada reformationis in peius, to umožňuje změnit rozhodnutí odvolatele v jeho neprospěch. Dalším rozdílem je nepřítomnost koncentrace řízení, takže odvolatel není omezen v možnosti provádět nové důkazy. Řízení podle daňového řádu je ovládáno apelační zásadou, takže odvolací orgán může rozhodnout, že napadené rozhodnutí změnit zruší, nebo vrátí zpět.

ROZKLAD

Druhou možností řádného opravného prostředku podle daňového řádu je rozklad, který je upraven v § 108 daňového řádu.¹⁰⁴ Při rozhodování o rozkladu se analogicky užije ustanovení upravující odvolání. Rozklad lze uplatnit proti rozhodnutí, které bylo vydáno ústředním správním úřadem.

¹⁰³ Hrstková, Dubšeková L, Daňový řád, Wolters kluwer, 2013 ISBN 978-80-7357-996-8

¹⁰⁴ Proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní orgán nebo úřední osoba stojící v jeho čele, lze podat rozklad. O rozkladu rozhoduje úřední osoba stojící v čele ústředního správního orgánu na základě návrhu jí ustanovené komise. Na řízení o rozkladu se použijí obdobně ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci.

ZÁVĚR

Když se podíváme na současnou právní úpravu správního řízení, tak nutně musíme dojít k závěru, že vztahy které jsou řešeny ve správním řízení, jsou velmi složité. Proto je logické, že správní orgány a účastníci se nemohou vyhnout omylům a chybám ve správním řízení. Pochybení na straně správního orgánu se může týkat procesní tak i právních vad. Je logické, že systém, jenž umožňuje kontrolu správních aktů a postup správních orgánů je zcela nepostradatelný. Systém přezkumu je sice do jisté míry limitován např. koncentrační zásada, přezkum správnosti jen v rozsahu námitek, ale i tak jde říci, že je nastaven správně.

Jako hlavní příčinu proč dochází k vadám v řízení, považuji lidský faktor, který je všudypřítomný (špatné užívání správního uvážení) a obecně nízké právní vědomí občanů.

Budoucí úprava by měla jít cestou jednoduchosti a příliš nekomplikovat správní řád, zároveň také jednoznačná, jelikož nesmí docházet k pochybnostem o výkladu práva.

Právní úprava odvolání je velmi pestrá a jako taková by určitě obstála jako samostatné téma pro závěrečnou práci. Myslím si že odvolání jako opravný prostředek, který je nejvíce využíván, je natolik kvalitně propracován, že mu vcelku nelze nic vytknout. To však nemohu říci o rozkladu, kterému zákon svěřuje rozhodovat do pravomocí ministři, nebo vedoucímu ústřednímu správnímu úřadu na návrh rozkladové komise. Komise má sice sloužit jako objektivní a nezaujatý element, který by měl do opravného prostředku přinést devolutivní prvek. Avšak nelze hovořit o přespříliš velké objektivitě, když návrh na rozhodnutí není pro ministra nebo vedoucího ústředního správního úřadu závazný. Bylo by určitě lepší, kdyby existovala, alespoň nějaká závaznost tohoto návrhu na rozhodnutí. Je zcela logické, že díky tomuto rozporu zaznívají hlasy pro zrušení rozkladu a odsunutí celé agendy na správní soudnictví.

Jestliže by zákonodárce upustil od rozkladu a jediná možnost proti rozhodnutí ústředního správního orgánu by byla skrze správní soudnictví, tak pro ochranu práv účastníků by to neznamenovalo nějakou změnu. Avšak na

druhé straně by zrušení rozkladu vedlo k přetížení správních soudů. Proto si myslím, že by nebylo vhodné přijít o tento specifický opravný prostředek oproti JUDr. Petra Kolmana, Ph.D., který by chtěl zrušit rozklad, protože není efektivní a jediným opravným prostředkem by mělo být odvolání.

RESUME

The topic of my thesis is regular remedial measure, in administrative proceedings. I have chosen this theme because public administration is most discussable Institute in our lives and we get in touch with it in real life almost every day.

The implementation of public administration often directly affects us although we do not realize that.

This topic is also discussed widely by range of experts. Although the rule which is Act No. 500/2004 Coll. Administrative Procedure, as amended, is valid already seven years and it has many modifications and additions, there is still room for other changes, which is especially evident in administrative courts of law, which is still the responding new questions and clarifies this issue.

The aim of this work was mainly to characterize remedies in administrative proceedings and point out the differences between them. The work itself consists of nine chapters (not counting the introduction and conclusion)

At first I am dealing with the basic elements and basic principles of the administrative proceedings, furthermore, I discuss general administrative procedure and administrative decisions, where I mainly focused on the defects of the administrative decision and protection against inaction. The second part aims to define the term of legal remedy, structures legal remedies into several categories.

Following three chapters describes three basic ordinary legal remedies. (appeal, remonstrance and resistance). It is core of this work. Basic and used is the institute of appeal, then its specific case applied against finding of certain central administrative agencies, and last is the institute of protestaion. As a specific remedy is considered objections in execution proceedings.

The conclusion of this work contains the my opinion on the current state of regulation of legal remedies and offers several ways of solutions of some of the gravest problems I found in the legal regulation.

RAMENY DIPLOMOVÉ PRÁCE

knižní publikace:

- GERLOCH A. a kol., Základy teorie práva a právního státu. 3 vyd., Praha, 1995
- HENDRYCH D. a kol., Československá státní správa. 1 vyd., Praha, 1973
- HENDRYCH D. a kol., Správní právo. Obecná část. 3. vyd., Praha 1998
- HENRYCH D, Správní věda - Teorie veřejné správy, 3. aktualiz. vyd., Wolters Kluwer, 2009
- HENRYCH D. a kol. Právní slovník, 2. rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2001
- HENRYCH D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7 rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
- HOETZEL J, Československé správní právo, Praha, Melantrich, 1934
- HOETZEL J, Československé správní právo, Praha, Melantrich, 1937
- HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: Správní právo procesní. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2010,
- HRABÁK J., NAHODIL T. Nový správní řád a zákony související s odkazy a výkladovými poznámkami. Praha: ASPI, 2005
- JEMELKA, L., PONDĚLNÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008
- KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, D. *Základy správního práva.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2006
- KLÍMA K., Ústavní právo. 1. vyd., Praha, 1997
- KNAPP V. Teorie práva, 1. vydání. Praha, C.H. BECK, 1995
- MATES P, Základy správního práva procesního, Vysoká škola finanční a správní, 2007
- MATRASOVÁ E., PŘÍHODA P., ŠLAUF V., ŠMÍD L. Správní řád- komentář, 11. aktualizované vydání. Linde, 2003

- VEDRAL, J. Několik poznámek k odvolacímu řízení. In Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
- ONDRUŠ R., Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, Praha, Linde, 2005
- POMAHAČ R., VIDLÁKOVÁ, O, Veřejná správa, C.H. BECK, 2010
- PRŮCHA P., POMAHAČ R., Lexikon správního práva, Ostrava, Sagit, 2002
- PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. Správní právo procesní část. Brno: Masarykova univerzita, 1997
- PRŮCHA, Správní právo, Brno, Masarykova univerzita, 2007
- SKULOVÁ, S. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk,
- ŠLAUF V. a kol., Správní řád. Komentář 7 vyd., Praha, 1996
- VEDRAL J, Správní řád: komentář, Praha, Bova Polygon, 2006
- VOPÁLKOVÁ, ŠIMŮNKOVÁ, ŠOLÍN, Správní řád: komentář, Praha, C. H. BECK, 1999

časopisy:

- Bártík V., Janečková E., Otázky aplikace ustanovení § 152 odst. 4 a 5 správního řádu, ročník 39, č. 8.
- Brach BRACH, P., Právní rádce – měsíčník Hospodářských novin, měsíčník vydavatelství Economia, Ročník: XV., č. 5
- KOLMAN, P., *Právní rádce – měsíčník Hospodářských novin, měsíčník.* Economia, Ročník: XVII., číslo: 2/2009, s. 69
- Kopecký M, odkladný účinek odvolání podle správního řádu, Bulletin advokacie, ročník 2007, č. 7.
- Moor P., Správní rozhodnutí. Právník, 1993, č. 1.
- POTĚŠIL, L. Veřejná správa, čtrnáctideník vlády České republiky, číslo 26/2011, ročník XXII

internet:

- <http://portal.justice.cz/Justice2/Uvod/uvod.aspx>
- <http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>
- <http://www.mvcr.cz/>

- <http://www.concourt.cz/>

soudní rozhodnutí

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2011, sp. zn. 1 As 106/2011,
 - Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, sp. zn. 1As 79/2008
 - Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2011, sp. zn. 1 As 106/2011,
 - Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, sp. zn. 1As 79/2008
 - Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04
 - Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1113/2007 Sp seš. 4 23
 - Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 61/1997
 - Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 29 Cdo 1167/2009
 - Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 29 Cdo 1167/2009.
 - Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 5 As 51/2006.
 - rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn. 16 Ca 492/96, ze dne 4. 3. 1997
 - Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 5 As 51/2006.
 - Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 11. 3. 1997, 6 A 89/1995
 - Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 8 As 9/2011
 - Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. 5 Afs 7/2011
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. 2 A 11/2002.