

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Odvolací řízení a rozhodnutí

Předkládá: Martina Augustinová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Oficiální zadání

Prohlášení

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

V Plzni, dne 29. 3. 2013

.....

podpis autora

Poděkování

Ráda bych tímto poděkovala vedoucímu práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za jeho cenné rady, připomínky a metodické vedení této práce.

Dále bych ráda poděkovala Mgr. Daně Císařové za umožnění zveřejnění případů z praxe krajského živnostenského úřadu.

Zvláštní poděkování patří všem, kteří mi byli oporou nejen při psaní této práce, ale po i celou dobu mého studia.

OBSAH

Úvod	7
1 Podání odvolání a jeho účinky	10
1.1 Odvolání obecně.....	10
1.2 Účinky odvolání.....	13
1.3 Opožděnost odvolání.....	13
2 Odvolání v občanském soudním řízení	17
2.1 Odvolání.....	17
2.2 Námitky.....	20
3 Odvolání v trestním řízení	23
3.1 Odvolání.....	23
3.2 Stížnost.....	25
3.3 Odpor.....	26
4 Odvolání ve správním řízení	29
4.1 Lhůta pro podání odvolání.....	32
4.2 Účinky odvolání.....	33
4.3 Náležitosti odvolání.....	35
4.4 Postup orgánu I. stupně.....	38
4.5 Postup odvolacího správního orgánu.....	39
4.6 Analogie správního trestání s trestněprávní úpravou.....	42
4.7 Odlišnosti odvolání ve správním řádu.....	44
4.7.1 Společné řízení § 140.....	44
4.7.2 Sporné řízení § 141.....	44
4.7.3 Řízení s velkým počtem účastníků § 144.....	45
4.7.4 Odvolání proti rozhodnutí se závazným stanoviskem.....	46
4.8 Statistika podaných odvolání (ŽÚ MMP).....	46
5 Příklady z praxe	48
Závěr	52

Resumé	54
Seznam použité literatury:	56
Seznam zákonů:	56
Seznam judikatury:	57
Seznam internetových odkazů:	57
Seznam obrázků:	58
Seznam příloh:	58

ÚVOD

Pro svou bakalářskou práci jsem si vybrala téma Odvolací řízení a rozhodování, tedy téma, které je velmi zajímavé, a se kterým se většina z nás (alespoň pokud jde o odvolání dle správního řádu) za svůj život zcela určitě setkala. Ráda bych se pokusila v mé práci vysvětlit jednotlivá specifika odvolání dle správního řádu¹, odvolání v občanském soudním řízení² a také odvolání v řízení trestním. Dále bych se zaměřila na odvolání a odvolací řízení ve správním řízení, vysvětlení pojmu řízení, opravných prostředků uvedených ve správním řádu, dále na postup a fáze odvolání a případně i na odlišnosti v odvolání.

S veřejnou správou a tedy i správním právem se setkáváme v běžném životě neustále, když si to vždy neuvědomujeme, ať je to např. narození dítěte, uzavření manželství, vydání živnostenského oprávnění, přihlášení automobilu, apod. Mnohdy ani netušíme, že se na určitou dobu stáváme účastníkem řízení, který má svá práva, která může v řízení uplatňovat. Obecným právním předpisem, který tato práva a povinnosti upravuje, je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), přičemž působnost správního řádu je v základních ustanoveních vymezena jak pozitivně (tedy oblasti, kde správní řád působí), tak i negativně (tedy kde nelze správní řád použít).

V § 1 správního řádu je v odst. 1 upraven postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy – jsou to tedy Ministerstva, jiné ústřední správní orgány, STK, revizní technici, lesní stráž, myslivecká, stráž, ... apod. Na fyzické osoby je tato pravomoc delegována zákonem. Tam, kde zvláštní právní předpis neupravuje postup orgánů, používá se subsidiárně (tedy podpůrně) správní řád. Odlišnosti od správního řádu najdeme např. v § 18 zákona o státní kontrole³ - námitkové řízení, zde 5denní lhůta pro podání námitek, nebo v zákoně o přestupcích⁴,

¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád)

² Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen o.s.ř.)

³ Zákon č. 552/1990 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

⁴ Zákon č. 200/1992 Sb., přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

kde je uvedeno jiné doručování než dle správního řádu (nelze zde doručovat prostřednictvím vývěsky), nebo i v daňovém řádu⁵, kde nelze správní řád použít.

Veřejná správa, která je reprezentována správními orgány a především jejich úředníky, není ve svém rozhodování neomylná. Pokud se tedy pochybení správního orgánu nějakým způsobem dotkne práv nebo zájmů účastníka řízení, musí mu být dána možnost zákonným způsobem svá práva a právem chráněné zájmy bránit a domáhat se zjednání nápravy. K tomuto účelů existuje institut opravných prostředků, které slouží k právní záruce zákonnosti veřejné správy. V rámci správního řízení jsou opravné prostředky upraveny procesním předpisem (ať už správním řádem), nebo v rámci přezkumu rozhodnutí správních orgánů soudy (upravuje soudní řád správní⁶).

Odvolání v občanském soudním řízení může podat jak účastník řízení, tak i v taxativně stanovených řízeních i státní zástupce. Odvolání se podává u soudu právního stupně, nicméně v tomto řízení platí obecná tendence koncentrace řízení, jako je např. nepřípustné uplatňovat nové důkazy, které mohla strana uplatnit již v řízení u soudu správního stupně. Procesní předpis upravující odvolací řízení v občanském řízení je občanský soudní řád⁷, který byl již vícekrát novelizován, avšak úplné nové úpravy se zatím nedočkal.

V trestním řízení lze odvolání uplatnit jen proto rozsudku, řádným opravným prostředkem proti usnesení je stížnost. Základ tohoto rozlišování je již v trestním řádu z roku 1873⁸. Zde se řízení o odvolání nazývá opravné řízení a je nepovinným stádiem celého trestného řízení. Procesním předpisem upravujícím toto řízení je trestní řád⁹, který je vlastně kodifikací trestního práva procesního a stanoví postup orgánů činných v trestním řízení při řízení o trestných činech a při trestání pachatelů usvědčených z trestných činů.

⁵ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 30/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb. (účinnost od 1. 1. 2015), zákona č. 167/2012 Sb.

⁶ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁷ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁸ Zákon č. 119/1873 ř. z., jímž se uvádí trestní řád, zavádí nový řád soudu trestního, ze dne 23. 5. 1873 (v Rakousku stále platný), vydaný Františkem Josefem I, za doby Rakousko-Uherska, schváleno 23. 5. 1873, účinnost od 30. 12. 1873, zrušeno zákonem č. 87/1950 Sb., k 1. 8. 1950

⁹ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů a nálezů Ústavního soudu

Má práce je rozdělena do několika částí, v první bych se chtěla zaměřit na podání odvolání obecně a jeho účinky, v druhé části bych ráda alespoň částečně popsala odvolání v občanském soudním řízení, tedy jak odvolání u odvolacích soudů probíhá, jaká práva a povinnosti má zde účastník řízení i státní zástupce, případně kdy může státní zástupce podat odvolání. Třetí část mé práce je věnována odvolacímu řízení v trestním řízení, specifikům trestního řízení a odvolání, kdo vše může podat odvolání v trestním řízení a za jakých podmínek a rozhodování soudu. Čtvrtou, a řekla bych i nejobsáhlejší částí mé práce je odvolání ve správním řízení, zde bych se v několika podkapitolách chtěla zaměřit na odvolání účastníka řízení ve správním řízení, jeho možnosti, možnosti postupu správního orgánu prvního i druhého stupně, účinky odvolání ve správním řízení, lhůty pro podání a vyřízení odvolání, a případná specifika a odlišnosti v řízení o odvolání. V poslední části práce bych ráda uvedla některé případy z praxe odvolacího orgánu – v tomto případě Krajského živnostenského úřadu Plzeňského kraje.

1 PODÁNÍ ODVOLÁNÍ A JEHO ÚČINKY

1.1 ODVOLÁNÍ OBECNĚ

Každý, kdo se domáhá soudní ochrany svých práv či právem chráněných zájmů, má právo nejen na to, aby o jeho věci rozhodl příslušný nezávislý soud ve spravedlivém procesu a v přiměřené době, ale je také oprávněn očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který se s tím jeho shoduje v podstatných znacích, a že pokud by měl být rozhodnut jinak, pak musí být přesvědčivě odůvodněna odlišnost. Toto i mj. vychází ze základních zásad obecného procesního předpisu (správního řádu), tedy zásada právní jistoty, předvídatelnosti rozhodnutí a jakého právního očekávání. Správní orgán či soud by pak neměl zneužít možnost správní úvahy, je-li mu zákonem dána, a změnit ji ve svou libovůli, kterou by odůvodnil své odlišné rozhodování. Nicméně na druhou stranu rozdíly mohou mít více příčin. Každý případ je jedinečný skutkem, osobami, časem, místem a zákony někdy považují právě některou z okolností za natolik významnou, že při aplikaci povede i ke značným odlišnostem (např. obdobné jednání na jiném místě).

Opravné prostředky dělíme na řádné a mimořádné. Řádné opravné prostředky jsou ty, na něž existuje právní nárok, odvolání zde způsobí pokračování v řízení, řádné odvolání je správní orgán či soud povinen přijmout a rozhoduje o nich nadřízený správní orgán. Mimořádné opravné prostředky jsou takové, na něž neexistuje žádný právní nárok, podává se návrh a je na zvážení správního orgánu či soudu, zda řízení zahájí či nikoli, v tomto případě jde jen o podnět k zahájení, soud či správní orgán zahájí řízení ex offo, tedy z moci úřední, pokud důvody pro zahájení shledá, jinak není řízení zahájeno. O mimořádném opravném prostředku rozhoduje ten samý orgán, který o napadaném rozhodnutí rozhodoval. Aby bylo možné podat žalobu ve správním soudnictví, je zapotřebí vyčerpat veškeré řádné opravné prostředky, pokud jsem jich nevyužila, správní soud žalobu zamítá.

Odvolání můžete tedy charakterizovat jako řádný opravný prostředek, kterým se můžeme domáhat svých práv a právem chráněných zájmů, která byla v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně či soudu v prvním stupni nějakým způsobem dotčena. Jde o řádný opravný prostředek proti nepravomocnému rozhodnutí. Odvolání se podává jen proti výroku rozhodnutí, odvolání jen proti odůvodnění není přípustné, musí být

podáno v zákonné lhůtě, podává se u toho soudu či správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Ten je pak povinen odvolání společně se stanoviskem a celým spisem postoupit nadřízenému soudu či odvolacímu orgánu, který bude o odvolání rozhodovat. Výjimkou je zde tzv. „autoremedura“, kdy může soud či správní orgán prvního stupně sám rozhodnout o odvolání tím, že vyhoví odvolateli v plném rozsahu. Odvolání tedy chrání před nezákonností, zároveň však může vést ke změnám z důvodu nesprávnosti rozhodnutí. Nové důkazy nelze v odvolacím řízení přijmout, pokud mohly být uplatněny již dříve (např. účastník řízení s jejich předložením vyčkával, až jak dopadne rozhodnutí a uplatnil je až nyní v odvolání). Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním. Zde bych upozornila na výjimku, která platí u přestupkového řízení – zde lze navrhopvat nové důkazy a uplatňovat nové skutečnosti i v odvolání¹⁰ - cituji: „*Obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 na řízení o přestupku nedopadá.*“ V tomto rozsudku se NSS zabýval rozhodnutím, které bylo vydáno v řízení o přestupku, které má svá specifika, jelikož se zde ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy¹¹ obviněnému z přestupku sděluje „trestní obvinění“ a náleží mu tedy obdobná práva jako těm, kteří jsou obviněny z trestného činu (toto vyplývá i ze skutečnosti, že určitý čin byl dříve specifikován jen jako přestupek, později byl označen za trestný čin či opačně, což vyplývá také ze společenské nebezpečnosti daného trestného činu či přestupku.) Obecně nelze přestupek a trestný čin jednoznačně oddělit. Jak praví § 73 odst. 2 zákona o přestupcích, má obviněný z přestupku právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Tato práva náležejí obviněnému po celou dobu řízení o přestupku. Proto nelze dovodit, že uplatňování nových důkazů či skutečností je omezeno jen na řízení v prvním stupni, či jen po určitou dobu řízení.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 96/2008-115, ze dne 22. 1. 2009

¹¹ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod publikována pod č. 209/1992 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 ve znění sdělení č. 41/1996 Sb., č. 243/1998 Sb., č. 114/2004 Sb. m. s. a č. 48/2010 Sb. m. s.

V čl. 6 Úmluvy¹² je uvedeno právo na spravedlivý proces, cituji:

1. *Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.*
2. *Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.*
3. *Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:*
 - a) *být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;*
 - b) *mít přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby;*
 - c) *obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;*
 - d) *vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;*
 - e) *mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.*

Odvolání jako podání je, pokud jde o jeho formu a obsah zbaveno formalismu, z odvolání musí být zřejmé zejména, kdo se odvolává, proti čemu a co od odvolání očekává. Svoboda odvolacího práva dále umožňuje vzdát se práva na podání odvolání,

¹² Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod publikována pod č. 209/1992 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 ve znění sdělení č. 41/1996 Sb., č. 243/1998 Sb., č. 114/2004 Sb. m. s. a č. 48/2010 Sb. m. s.

případně může oprávněná osoba vzít již podané odvolání zpět. V odvolacím řízení dále platí zásada *reformatio in peius*, tj. zákaz rozhodnutí k horšímu, tedy že odvolací soud či správní orgán nemůže napadené rozhodnutí změnit v neprospěch odvolatele. Zásada zákazu *reformatio in peius* sice neplatí v trestním řízení při zrušení trestního příkazu, Ústavní soud ji však konkretizuje v rozhodnutí II. US 213/2000 tak, že uložení přísnějšího trestu nemůže být založeno na libovůli soudu, ale musí odpovídat zjištěným skutečnostem.

1.2 ÚČINKY ODVOLÁNÍ

Odvolání má jednak suspensivní (tedy odkladný) účinek a rovněž i devolutivní účinek. Tzn., že včas podaným odvoláním se odkládá nejen právní moc, ale i vykonatelnost napadeného rozhodnutí, ale zároveň odvolání způsobí, že o něm bude rozhodovat nadřízený soud či správní orgán tomu, který napadené rozhodnutí vydal. Výjimečně může soud či správní orgán odkladný účinek odvolání vyloučit. Pro vyloučení odkladného účinku je nutnost určité rozhodnutí neprodleně vykonat, např. pro nebezpečí vzniku škod, nebo proto, že případným odkladným účinkem by nebylo dosaženo cíle, který je rozhodnutím sledován.

Pro podání odvolání jsou stanoveny v příslušných procesních právních předpisech různé lhůty, jiná lhůta platí ve správním řízení, jiná v řízení dle občanského řádu soudního, jiná v trestním řízení. Zákonné lhůty je třeba pro podání řádného odvolání dodržet, prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání může soud či správní orgán povolit jen ze zákonem stanovených důvodů. Nelze jej prominout, pokud by tím mohla být dotčena práva nabytá v dobré víře. Pozdě podané odvolání správní orgán zamítne.

1.3 OPOŽDĚNOST ODVOLÁNÍ

Otázkou zamítnutí odvolání pro jeho opožděnost se již zabýval Nejvyšší správní soud ve svém stěžejním rozsudku, který slouží dodnes jako ustálená judikatura k tomuto tématu – je jím rozsudek ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002-35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS. V tomto rozsudku se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto pro jeho opožděnost. Žalobce zde namítal, že opožděnost odvolání je dle jeho názoru podnětem „*sui generis*“, a v případě opožděnosti by měla být podnětem k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Soud se tedy zabýval otázkou charakteru podnětu k přezkoumání rozhodnutí mimo

odvolací řízení ve vazbě na § 60 a § 65 starého správního řádu¹³, přičemž tento podnět je vždy prostředkem tzv. „dozorčího práva“. Cituji¹⁴: *„Na výkon tohoto dozorčího práva a užití jeho prostředků ve smyslu ustanovení § 65 správního řádu nemají účastníci řízení právní nárok. Odložením podnětu jako nedůvodného a tedy nezrušením rozhodnutí, proti kterému podnět směřuje, nezasahuje dozorní úřad nijak do sféry subjektivních práv účastníka řízení, ta zůstávají takovýmto negativním výsledkem přezkumu naprosto nedotčena..... Protože, jak bylo uvedeno, nemůže obstát tvrzení o zkrácení na právech v důsledku nevyužití dozorčího práva v případě ustanovení § 60 správního řádu, nezbylo, než žalobu zamítnout.“* Tento závěr potvrdil Nejvyšší správní soud i ve své recentní judikatuře, především v usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 – 105, v němž soud konstatoval, že krajský soud je v těchto případech oprávněn v mezích žalobních bodů zkoumat pouze to, zda se skutečně jednalo o odvolání opožděné, a zda byl tudíž žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu.

Opožděností odvolání se dále zabýval Nejvyšší správní soud i ve svém dalším rozsudku, a to č. j. 2 As 53/2007 – 115, ze dne 27. 11. 2008, kde soud mj. uvádí, že *„obdobně by tato skutečnost nebyla rozhodující ani v případě, že by nadřízený správní orgán odpověděl na podnět k takovému přezkoumání rozhodnutá mimo odvolací řízení podle ustanovení § 65 správního řádu samostatným přípisem. Zcela zřejmá je tato otázka podle platného správního řádu¹⁵, jehož ustanovení § 92 přináší určité upřesnění v tom ohledu, že obě fáze činnosti odvolacího orgánu, tedy přezkoumání odvolání z hlediska jeho opožděnosti a následný výkon dozorčího práva, explicitně odděluje...“*

K tomuto názoru se dále přiklonil i další rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 99/2008 – 50, ze dne 24. 4. 2009, kde byla opět namítána otázka opožděnosti odvolání v souvislosti s údajným špatným doručením rozhodnutí a rovněž i důvody pro obnovu řízení či přezkum. Podle starého správního řádu, pokud odvolací orgán důvody pro obnovu řízení nezjistí, rozhodnutím odvolání zamítne jako opožděné. Samozřejmě jde o rozhodnutí se všemi jeho náležitostmi dle § 47 platného správního řádu, a jde o rozhodnutí o odvolání, proti němuž se pak dále nelze odvolat. Soud zde uvádí:

¹³ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, správní řád, účinný do 31. 12. 2005

¹⁴ rozsudek ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002-35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS

¹⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶ „Žalovaný tomuto postupu dostal, když v odůvodnění rozhodnutí uvedl, byť stručně, že důvody pro užití mimořádných opravných prostředků neshledal. Posuzoval-li ve smyslu výše uvedeného žalovaný, zda není důvod uvedený ad a), nelze odhlédnout od skutečnosti, že tak činil v době, kdy již marně uplynuly lhůty, v nichž by bylo lze obnovené řízení, resp. řízení mimo odvolání reálně provést, přitom tyto lhůty nelze prominout (§ 63 odst. 3, § 68). Jakkoli lze mít výhrady k postupu správních orgánů v průběhu správních řízení, nelze se již v řízení o kasační stížnosti, jejímž předmětem může být toliko zkoumat otázku včasnosti podaného odvolání, zákonnosti postupu správních orgánů jakož i meritorním posouzením věci – zrušením údaje o trvalém pobytu, jakkoli zabývat“.

Zde bych s názorem Nejvyššího správního soudu zcela souhlasila a to i s ohledem na svou praxi v zaměstnání, jelikož mnohdy při řízení doručujeme právě i účastníkům řízení, kteří jsou v doručování rozhodnutí ve výkonu vazby či výkonu trestu, a datum doručení se v tomto případě shoduje s datem, kdy si oni písemnost fyzicky převzali. V rámci mých vlastních správních řízení jsem si opakovaně v jednotlivých věznicích tuto skutečnost ověřovala a podpis i datum uváděné na doručence vždy odpovídá datu skutečného převzetí obžalované či uvězněné osoby. Pokud by zde přebírala pověřená osoba, která by pak písemnost předávala účastníku řízení, byla by tato skutečnost na doručence řádně vyznačena. Lze tedy vyslovit názor, že se v konkrétním případě, který NSS řešil, jedná o účelové tvrzení účastníka řízení tak, aby mohl požadovat uznání svého odvolání jako včas podaného. Účastník měl dostatek času, aby se k doručenému rozhodnutí vyjádřil v zákonných lhůtách. Stanovení lhůt pro odvolání nebo případné přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení má velký význam, zejména pro zachování právní jistoty, jelikož se případným přezkoumáním mění či ruší již pravomocné rozhodnutí.

Odvolání jako podání je, pokud jde o jeho formu a obsah zbaveno formalismu, z odvolání musí být zřejmé zejména, kdo se odvolává, proti čemu a co od odvolání očekává. Svoboda odvolacího práva dále umožňuje vzdát se práva na podání odvolání, případně může oprávněná osoba vzít již podané odvolání zpět. V odvolacím řízení dále platí zásada reformatio in peius, tj. zákaz rozhodnutí k horšímu, tedy že odvolací soud či správní orgán nemůže napadené rozhodnutí změnit v neprospěch odvolatele. Zásada

¹⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 99/2008 – 50, ze dne 24. 4. 2009

zákazu reformatio in peius sice neplatí v trestním řízení při zrušení trestního příkazu, Ústavní soud ji však konkretizuje v rozhodnutí II. US 213/2000 tak, že uložení přísnějšího trestu nemůže být založeno na libovůli soudu, ale musí odpovídat zjištěným skutečnostem.

2 ODVOLÁNÍ V OBČANSKÉM SOUDNÍM ŘÍZENÍ

Občanské soudní řízení (také civilní proces) lze charakterizovat jako postup rozhodujícího orgánu (soudu nebo rozhodců), účastníků řízení a dalších zúčastněných subjektů při projednávání na rozhodování soukromoprávních sporů a dalších právních věcí. Civilní proces je pak jednou ze tří základních forem řízení u soudu, dále sem patří trestní řízení a soudní řízení správní. Občanské soudní řízení představuje úpravu procesní stránky civilního řízení a je tvořeno normami a principy.

V občanském soudním řízení¹⁷ je odvolání řádným opravným prostředkem, které může podat každý účastník řízení, a dále ve stanovených řízeních i státní zástupce, a to do 15 dnů ode dne doručení předmětného rozhodnutí.

K řádným opravným prostředkům patří dále odpor proti platebnímu rozkazu, který pokud je včas podaný, ruší původní platební rozkaz v plném rozsahu a soud nařídí jednání. Rovněž se mezi tyto opravné prostředky řadí námitky. Ty lze podat proti směnečnému nebo šekovému platebnímu rozkazu, na základě kterých, pokud jsou podány včas, soud nařídí jednání. V jednání pak následně soud rozhoduje o tom, zda bude platební rozkaz, který je námitkami napaden, ponechán v platnosti či nikoli. Zde podané námitky směneční platební rozkaz neruší, záleží vždy na rozhodnutí soudu, který se bude k námitkám vyjadřovat.

2.1 ODVOLÁNÍ

V odvolacím řízení se u občanského soudního řízení objevuje stále více obecná tendence koncentrace řízení, při které je např. nepřipustné uplatňovat nové důkazy, pokud je mohla strana uplatnit již dříve při řízení u prvostupňového soudu (tedy pokud o nich věděla, případně věděla o jejich relevanci).

Proti některým rozsudkům či usnesením není odvolání vůbec přípustné, případně jsou důvody odvolání striktně stanoveny nebo omezeny (např. není přípustné odvolání proti usnesení, kterým soud odročuje jednání, případně proti usnesení o schválení smíru, nebo se nelze odvolat proti rozsudku v tzv. bagatelních věcech – tím jsou nazývány

¹⁷ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

spory o plnění do 10.000,- Kč)¹⁸. Odvolání jen proti důvodům rozhodnutí není přípustné.

Odvolání je jediným řádným opravným prostředkem, kterým se napadá ještě nepravomocné rozhodnutí. Zákonná lhůta pro podání odvolání je 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí v případě řádného poučení o odvolání. Dojde-li k situaci, že není účastník řízení poučen o možnosti odvolání vůbec nebo není poučen řádně, může podat odvolání ve lhůtě 3 měsíců ode dne doručení rozhodnutí. Z omluvitelných důvodů lze do 15 dnů ode dne odpadnutí překážky prominout zmeškání lhůty. Odvolat se může účastník řízení, kterému nebylo v rozhodnutí plně či částečně vyhověno. Státní zástupce podává odvolání jen v taxativně stanovených případech¹⁹. Obdobně toto platí i v případě možnosti podání odvolání Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových²⁰.

Opožděně podané odvolání odmítne již soud prvního stupně²¹. Usnesení o odmítnutí odvolání vydá předseda senátu, jinak o odvolání rozhoduje odvolací soud (u rozhodnutí okresních soudů je jím krajský soud, u krajských soudů pak soud vrchní). Je-li odvolání podáno ve lhůtě u odvolacího soudu, nebo do protokolu u nepříslušného soudu, nebo bylo případně podáno u notáře (v dědických záležitostech), nelze jej jako opožděné odmítnout.

U odvolání v nesporném řízení se uplatňuje systém úplné apelace. Nesporné řízení je druhou základní formou o. s. ř., podstatným znakem je, že zde proti sobě nestojí žalobce a žalovaný, ale existuje zde okruh osob, který je závislý na druhu řízení, přičemž může být velice různorodý. V tomto řízení má soud aktivní úlohu, aby byl naplněn účel řízení a veřejný zájem. V systému úplné apelace lze přihlížet i k novým důkazům a novým skutečnostem (lze uplatňovat tzv. nova či novoty).

¹⁸ § 202 – 205b zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen o. s. ř.)

¹⁹ § 203 odst. 2) o. s. ř. - Státní zastupitelství může podat odvolání jen ve věcech uvedených v § 35 odst. 1 a jen tehdy, jestliže do řízení vstoupilo dříve, než uplynula odvolací lhůta všem účastníkům řízení.

²⁰ § 203 odst. 3 o. s. ř. - Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových může podat odvolání jen v případech a za podmínek uvedených v § 35a a jen tehdy, jestliže do řízení vstoupil dříve, než uplynula odvolací lhůta všem účastníkům řízení.

²¹ § 208 odst. 1 o. s. ř.

Ve sporném řízení, které je vlastně řízením kontradiktorním, při němž se „utkávají“ dvě soupeřící strany, žalobce a žalovaný, a soud mezi těmito stranami rozhoduje jako nestranný „rozhodčí“, jednání sice řídí, ale je omezen vůči stran, se uplatňuje systém neúplné apelace, kdy soud přezkoumává napadené rozhodnutí jen v mezích odvolání. V systému neúplné apelace není možné uplatnit novoty, nicméně i zde existuje výjimka – v případě, že je nebylo možno uplatnit dříve, ačkoli existovaly, nebyly známé, apod....

V případě odvolání není odvolací soud zjištěným skutkovým stavem vázán, může již původně provedené dokazování zopakovat, může provést nové dokazování, je-li potřeba²². Je-li podané odvolání neoprávněné, soud jej odmítne, jinak věcně správné rozhodnutí potvrdí či jej jako nesprávné změní, případně jej může jako vadné či nepřezkoumatelné zcela nebo zčásti zrušit. Pak věc buď postoupí příslušnému orgánu, nebo řízení zastaví nebo věc vrátí soudu prvního stupně k novému rozhodnutí. V tomto případě je pak soud prvního stupně vázán právním názorem soudu odvolacího²³.

Odvolání v o. s. ř. není přípustné proti usnesení o schválení smíru, jelikož smír je dohoda mezi spornými stranami, kterou soud schvaluje na základě jejich návrhu, a tímto nabývá účinku pravomocného rozsudku. Jelikož zde jde o dohodu mezi spornými stranami, nelze zde připustit možnost odvolání²⁴. Tímto vyplývá i nepřípustnost dovolání jako mimořádného opravného prostředku, ale naopak není možné vyloučit možnost žaloby na obnovu řízení za podmínky, jsou-li důvody obnovy vztaženy i na předpoklady, za nichž byl smír schválen, a rovněž nelze vyloučit žalobu pro zmatečnost.

Odvolací soud by při svém rozhodování měl vycházet ze stejného právního názoru jako soud prvního stupně. V případě, že bude při potvrzení rozsudku soudu prvního stupně vycházet z odlišného právního názoru, je povinen před vydáním rozsudku seznámit všechny účastníky řízení se svým názorem. Pokud by odvolací soud neumožnil účastníkům řízení seznámit se s názorem odvolacího soudu odlišného od prvostupňového soud, porušil by tím zásadu dvojinstančního řízení a v podstatě by tímto svým postupem zasáhl i do práv účastníků řízení na spravedlivý proces ve smyslu

²² § 212 – 213a o. s. ř.

²³ § 218 až 226 o. s. ř.

²⁴ § 202 odst. 1 písm. h) o. s. ř.

č. 36 Listiny. Tento názor prezentuje a ztotožňuje se s ním Ústavní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 523/02 ze dne 21. 1. 2003. Soud zde konstatuje, že pokud odvolací soud vydal potvrzující rozsudek opřený o jiný důvod, než byl důvod zamítnutí žaloby prvostupňovým soudem, jednalo se v tomto případě o překvapivé rozhodnutí, které tímto vedlo k porušení práva účastníků na spravedlivý proces ve smyslu Listiny. Dále zde soud uvádí, že pokud změna právního názoru odvolacího soudu neopodstatňuje změnu rozhodnutí soudu prvního stupně, je tedy důvodem kasačního rozhodnutí odvolacího soudu. Tímto získávají pak účastníci možnost vyjádřit se k podkladům, uplatnit zde svoje práva, případně mohou předkládat nové důkazy, které například v původní právní kvalifikaci nebyly z jejich pohledu relevantní. Dle názoru Ústavního soudu pak smysl Ústavy²⁵ nespočívá jen v úpravě základních práv a svobod, ale také v nezbytnosti státních orgánů, či orgánů veřejné moci, interpretovat a aplikovat právo ochrany základních práv a svobod. Tímto tedy má soud namysli povinnost soudů interpretovat jednotlivá ustanovení o. s. ř. z pohledu účelu a smyslu ochrany základních práv a svobod Ústavou garantovaných.

Z rozhodnutí Ústavního soudu je zřejmé, že odvolací soud by v tomto případě rozhodoval v meritorní věci jako prvoinstanční orgán, avšak jednalo by se o rozsudek druhoinstančního orgánu, proti němuž nejsou řádné oprávněné prostředky přípustné. V tomto případě pokud tedy účastníci řízení neznali odlišný právní pohled odvolacího orgánu na jejich věc, nemohli v řízení uplatnit žádné jiné důkazy či připomínky, které v původním řízení nepředkládali právě z důvodu, že je nepovažovali za relevantní v právním pohledu soudu prvního stupně.

2.2 NÁMITKY

Námitky jsou řádným odvolacím prostředkem proti směnečnému (šekovému) platebnímu rozkazu, který soud vydá na základě předloženého prvopisu směnky nebo šeku žalobcem. Námitky musí žalovaný podat ve lhůtě 8 dnů od doručení platebního rozkazu, jinak je rozkaz vykonatelným a žalovaný je povinen zaplatit požadovanou částku a náklady řízení. Námitky, které jsou pozdě podány, nebo neobsahují-li

²⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky, ve znění Ústavních zákonů č. 347/1997 Sb., č. 300/2000 Sb., č. 448/2001 Sb., č. 395/2001 Sb., č. 515/2002 Sb., č. 319/2009 Sb. a č. 71/2012 Sb.

odůvodnění, soud odmítne. Soud rovněž odmítne i námitky, podá-li je ten, kdo k tomu není oprávněn²⁶.

Pokud žalovaný podal námitky proti vydání směnečného (šekového) platebního rozkazu včas, nařídí soud jednání, ve kterém bude v rozsudku rozhodovat, zda vydaný směnečný platební rozkaz ponechá v platnosti, nebo zda jej zruší. Žalovaný může vzít podané námitky zpět, pak soud řízení o námitkách usnesením zastaví.

V případě, že by žalovaný požadoval opravný prostředek jen proti výroku o nákladech řízení platebního rozkazu, musí podat odvolání.

V odvolacím řízení může žalobce (navrhovatel) změnit návrh žaloby. O změnu žaloby se jedná, domáhá-li se žalobce něčeho jiného než v původní žalobě, nebo pokud požaduje na základě stejného skutkového základu více, než požadoval v žalobě původní. Dále se o změnu žaloby jedná i v případě, kdy žalobce požaduje i nadále stejné plnění, ale na základě jiného skutkového stavu, než požadoval v žalobě původní²⁷. O změně žaloby musí odvolací soud vždy rozhodnout, dokud tak neučiní, nemůže o změněné žalobě jednat ani rozhodovat.

Ke změně žaloby v odvolacím řízení se vyjadřoval ve svém rozsudku i Nejvyšší soud ČR – rozsudek spisové značky 26 Cdo 2890/2012, ze dne 22. 1. 2013 – kdy i změna druhu požadovaného příslušenství v odvolacím řízení je rovněž změnou žaloby. V rozsudku soud konstatoval, že v soudní praxi není pochyb o tom, že změna druhu požadovaného příslušenství (když žalobce místo úroku z prodlení požaduje poplatek z prodlení a naopak) je také změnou žaloby. Pokud je podání žalobce dle obsahu změnou žaloby, pak tomu, aby soud vyslovil přípustnost takové změny usnesením podle § 95 o. s. ř. nepřekáží, že žalobce tomuto úkonu přisuzuje jiný význam. Uvedené závěry platí dle soudu i v případě, kdy byla změna žaloby učiněna až v odvolacím řízení, pouze s tím omezením, že v odvolacím řízení nelze uplatnit nový nárok (tedy nárok, který nebyl uplatněn před soudem prvního stupně dříve)²⁸. V tomto případě však akcesorický nárok na příslušenství pohledávky novým nárokem není.

²⁶ § 175 odst. 1 až odst. 6 o. s. ř.

²⁷ § 95 o. s. ř. a § 211 o. s. ř.

²⁸ Srovnání lze i s rozsudkem Nejvyššího soudu z 8. 1. 1998, sp. zn. 2Cdon 753/97 uveřejněný pod č. 56 v sešitě č. 9 z roku 1998 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek

Cituji z rozsudku²⁹:*“Z uvedeného vyplývá, že dovolatel v odvolacím řízení požadoval namísto původně uplatněného poplatku z prodlení „nově“ úrok z prodlení a nic na tom nemění, že vycházel z mylného přesvědčení, že soud prvního stupně mu měl jiné příslušenství pohledávky, než jaké uplatnil v žalobě, přiznat bez dalšího, tedy bez změny žaloby. Jestliže tedy odvolací soud – vycházející z nesprávného názoru, že změnu žaloby v druhu příslušenství žalovaných pohledávek odvolatel neuplatnil – o zmíněném podání, které podle jeho obsahu změnou žaloby nebylo, nerozhodl podle § 95 a § 211 o. s. ř. před novelou a nadále jednal a meritorně rozhodl o původní žalobě, v níž byl uplatněn poplatek z prodlení, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci“.*

Z důvodů výše uvedených pak byl nucen Nejvyšší soud ČR zrušit rozsudek odvolacího soudu v části potvrzujícího výroku týkající se příslušenství pohledávky a v závislých nákladových výrocích pak věc v tomto rozsahu vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení. Z tohoto rozsudku je patrné, že i odvolací soud, vycházející-li z nesprávného názoru, může se dopustit vady v řízení, která může mít za následek zrušení jeho celého rozsudku či jeho části.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího soud ČR spisové značky 26 Cdo 2890/2012, ze dne 22. 1. 2013

zdroj: www.nsoud.cz

3 ODVOLÁNÍ V TRESTNÍM ŘÍZENÍ

Opravný prostředek, ať už řádný či mimořádný, je možné podat proti většině soudních rozhodnutí a rovněž i rozhodnutím dalších orgánů činných v trestním řízení. Mezi řádné oprávnění prostředky patří odvolání, stížnost a odpor, k mimořádným pak obnova řízení, dovolání a stížnost pro porušení zákona. Jakkoli by soudní rozhodnutí mělo být svaté a měl by jej každý respektovat, vydávají tato rozhodnutí také jen lidé, kteří se občas mohou dopustit omylu a pak je potřeba, aby toto rozhodnutí přezkoumal vyšší orgán.

V trestním řízení je oproti občanskoprávnímu či správnímu řízení stanoven široký okruh osob, kterým je zákonem dáno právo podat odvolání. Při stanovení viny a trestu se může rozsudek dotýkat velkého okruhu lidí, kterým je potřeba dát možnost hájit svá práva, své zájmy. Z těchto důvodů na odvolání v trestním řízení svá specifika, zejména v možnosti podání odvolání státním zástupcem, a dále pak příbuznými obviněného a ostatními osobami.

3.1 ODVOLÁNÍ

Odvolání je řádným opravným prostředkem, který může být podán proti každému rozsudku soudu prvního stupně (tedy nikoliv proti rozsudku soudu odvolacího). Výjimka platí u rozsudku, ve kterém byla schválena dohoda o vině a trestu, zde je odvolání přípustné pouze tehdy, pokud byla dohoda schválena v jiném znění, než ve kterém byla uzavřena. Cílem institutu odvolání je důsledná náprava nesprávných rozsudků a požadavek zabezpečit občanům plnou možnost hájit svá zákonná práva a zájmy. Z tohoto důvodu trestní řád³⁰ široký okruh osob, kterých se nějakým způsobem může rozsudek dotýkat, a kterým je přiznáno oprávnění odporovat mu podaným odvoláním.

Odvolání může podat státní zástupce, obžalovaný (nebo jeho obhájce), poškozený a také zúčastněná osoba. Odvoláním může celý rozsudek napadnout státní zástupce, a to jak ve prospěch obžalovaného, tak i v jeho neprospěch. Obžalovaný může odvoláním napadnout jen ty části rozsudku, které se ho dotýkají. I případný poškozený či

³⁰ Zákon č. 141/1961 Sb. ze dne 29. listopadu 1961, o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění zákona č. 390/2012 Sb.

zúčastněná osoba mohou podat odvolání, poškozený jen proti výroku o náhradě škody, zúčastněná osoba pak proti rozhodnutí o zabrání věci. V trestním řízení dále mohou ve prospěch obžalovaného podat odvolání i jeho příbuzní v přímém pokolení, sourozenci, osvojitel, osvojenec, manžel, partner či druh, ale jen pokud obviněný výslovně neprohlásí, že si nepřeje, aby si tyto osoby odvolání podávaly. Soud rozsudek výše uvedeným osobám ale nedoručuje, musí se o něm dovědět jiným způsobem, např. tím, že jim to obviněný sám sdělí, avšak lhůta pro odvolání běží ode dne doručení rozsudku obviněnému. Tedy nikoli ode dne, kdy se tyto osoby o rozsudku od obviněného dozvěděly, jelikož toto datum by se jen velmi těžce prokazovalo.

Trestní řád³¹ stanoví 8 denní lhůtu pro podání odvolání, která počíná běžet okamžikem doručení písemného vyhotovení rozsudku osobě, která má právo odvolání podat. V této lhůtě musí být odvolání podáno, tzn., že poslední osmý den lhůty musí být odvolání předáno poštovní přepravě, případně odesláno datovou schránkou (v tomto případě bude rozhodující pro dodržení lhůty pro podání odvolání poštovní razítko). Včas podané odvolání má poté odkladný účinek, rozsudek tedy není pravomocný a nelze jej ani vykonat (takže např. nemůžeme obžalovaného nutit k nástupu do výkonu trestu, případně jej nutit k zaplacení náhrady škody, apod.).

I v trestním řízení platí, že odvolání se podává prostřednictvím soudu, proti jehož rozsudku směřuje, který jej pak následně postoupí příslušnému soudu nadřízenému.

Osoby oprávněné podat odvolání, se mohou rovněž tohoto práva vzdát, pokud souhlasí s rozsudkem. Toto mohou učinit již přímo u soudu do protokolu, nebo kdykoli později. Pokud se však tohoto práva vzdají, není možné již odvolání podat, ani kdyby tyto osoby později svůj názor změnily.

Odvolání musí splňovat obecné náležitosti, tedy v čem je spatřena nesprávnost napadeného rozsudku, zda je odvolání podáno proti celému rozsudku, či jen proti jeho části, nebo zda je namítán případný nesprávný postup řízení. Pokud osoba oprávněná podat odvolání jej podá jen ve prospěch obžalovaného, nemůže odvolací soud změnit rozsudek soudu prvního (ani tehdy, zjistí-li, že soud prvního stupně jej neoprávněně zvýhodnil).

³¹ § 248 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád

3.2 STÍŽNOST

Řádným opravným prostředkem proti usnesení prvoinstančního orgánu činného v trestním řízení (soudu, státního zástupce, policejního orgánu) je stížnost, kterou však nelze na rozdíl od odvolání podat proti každému usnesení, ale jen tam, kde to trestní řád výhradně stanoví. Taktéž odkladný účinek stížnosti musí opět přiznat zákon, příkladem je např. stížnost proti rozhodnutí o vzetí do vazby, která nemá odkladný účinek a obviněný tedy nemusí být po jejím podání propuštěn na svobodu, i tak je umístěn do vazební věznice. Tady by případný odkladný účinek podané stížnosti proti rozhodnutí o vzetí do vazby byl navíc v přímém rozporu s účelem vazby jako takové. Ta je nařizována právě v případech, kdy by případný pobyt obviněného na svobodě mohl znamenat ovlivňování svědků, zastrašování svědků, či by hrozil útěk do zahraničí, apod. Následné rozhodnutí o zamítnutí stížnosti by již pak účel nesplnilo, neboť by se již mohlo mít účinkem a bylo by bezpředmětné. V tomto případě je pak opakem stížnost státního zástupce proti propuštění obviněného z vazby – zde je obviněný propuštěn až po rozhodnutí o stížnosti (tedy v tomto případě má stížnost odkladný účinek).

Lhůta pro podání stížnosti je třídní a běží od okamžiku, kdy bylo usnesení doručeno osobě, které se týká. To znamená, že když je usnesení vyhlášeno v přítomnosti takové osoby, začíná lhůta ke stížnosti běžet okamžitě přesto, že usnesení není ještě vyhotoveno písemně. Okruh osob, které mohou stížnost podat, zákon striktně stanoví, jestliže však v trestním řádu není toto vymezeno, platí, že stížnost může podat každá osoba, jíž se usnesení dotýká, nebo která dala k usnesení podnět. Navíc i státní zástupce může usnesení napadnout.

Proti usnesení policie je obecně přípustná stížnost ke státnímu zástupci, u usnesení vydaných státním zástupcem či soudem je pak zákonem rozlišeno, kdy je podání stížnosti přípustné a kdy nikoli.

Např. v § 74 trestního řádu – stížnost proti rozhodnutí o vazbě, cituji:

(1) Proti rozhodnutí o vazbě (§ 68, 69, 71, 71a, 72, § 72a odst. 3, § 73 a 73a) je přípustná stížnost. Na rozhodování o stížnosti proti rozhodnutí o vazbě se obdobně použijí ustanovení o vazebním zasedání (§ 73d až 73g).

(2) Odkladný účinek má pouze stížnost stran proti rozhodnutí o připadnutí peněžité záruky státu a stížnost státního zástupce proti rozhodnutí o propuštění obviněného z vazby, nejde-li o propuštění z vazby po vyhlášení zprošťujícího rozsudku. Byl-li však státní zástupce přítomen při vyhlášení rozhodnutí, má jeho stížnost odkladný účinek jen tehdy, byla-li podána ihned po vyhlášení rozhodnutí.

3.3 ODPOR

Odpor je v trestním řízení řádným opravným prostředkem proti trestnímu příkazu. Trestní příkaz vydává samosoudce, jestliže je skutkový stav spolehlivě prokázán a opatřen důkazy. Jde o zjednodušené řízení, které následuje po zkráceném přípravném řízení. Trestním příkazem lze uložit jen některé tresty, jejich výčet je uveden v § 314e) odst. 2 trestního řádu.

Odpor může podat obviněný, jeho příbuzní a dále i státní zástupce. Lhůta pro podání odporu je osm dnů ode dne doručení trestního příkazu, podává se u soudu, který trestní příkaz vydal. Podáním odporu, je-li doručen včas, je trestní příkaz zrušen a soud je povinen ve věci nařídit hlavní líčení. Při projednávání věci v hlavním líčení není soud vázán právní kvalifikací ani druhem a výměrou trestu původního trestního příkazu³².

Pokud se příkaz doručuje obviněnému i jeho obhájci, je příkaz doručen datem, které je provedeno později. Oprávněná osoba se také může práva na podání odporu výslovně vzdát. Není-li proti trestnímu příkazu odpor podán, stává se příkaz pracovaným a vykonatelným.

Státní zástupce může vzít žalobu zpět v případě, že byl vydán trestní příkaz, jen do doby, než je příkaz doručen oprávněným osobám.

Odpor je nadále využíván i v řízení správním, kdy může do osmi dnů od oznámení příkazu podat odpor ten, komu je tímto příkazem uložena nějaká povinnost. I v tomto případě je pak příkaz zrušen a v řízení se nadále pokračuje. Zpětvzetí odporu však není ze zákona přípustné³³.

³² § 314g odst. 2 trestního řádu

³³ § 150 odst. 3 správního řádu

Jako jeden z judikátů týkajících se rozhodování o odvolání v trestním řízení bych uvedla rozhodnutí Ústavního soudu ČR I. ÚS 1605/09, zabývající se zákonností důkazu v trestním řízení – tedy odběru krve po dopravní nehodě. V této ústavní stížnosti namítal stěžovatel nezákonné provedení důkazu krevní zkouškou, jelikož nebyla spolehlivě objasněna otázka jeho platného souhlasu s odběrem krve. Krev mu byla odebrána v době, kdy po autonehodě nebyl schopen pro svůj zdravotní stav dát k odběru platný souhlas. Tímto bylo dle jeho názoru porušeno právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny³⁴ a dále čl. 6 odst. 1 Úmluvy³⁵.

Nicméně z právní věty a názoru ústavního soudu vyplynulo, že odvolací soud se velmi podrobně zabýval okolnostmi, za nichž došlo bezprostředně po přijetí stěžovatele do nemocnice, k jeho odběru krve. Výsledek zkoušky na alkohol v krvi nebyl produktem důkazu získaného nezákonným donucením či hrozbou takového donucení, takže se tedy jedná o důkaz použitelný. Dle názoru ústavního soudu postupoval odvolací soud důsledně dle § 125 odst. 1 trestního řádu, podrobně vyložil, kterými důkazy doložil svá skutková zjištění a jakými úvahami se při svém rozhodování řídil při hodnocení provedených důkazů. Z těchto důvodů pak ústavní stížnost zamítl.

Cituji:³⁶ „Po prostudování ústavní stížnosti a v ní uvedených argumentů (na 12 stranách textu) a po prostudování obsahu spisu sp. zn. 3 T 71/2008 Okresního soudu v Českém Krumlově Ústavní soud konstatuje, že napadenými rozhodnutími odvolacího a dovolacího soudu nedošlo k porušení žádných ústavních práv stěžovatele. Celá ústavní stížnost je jen polemikou se skutkovými a právními závěry obecných soudů a projevem neochoty stěžovatele akceptovat své trestní odsouzení. Svým postojem tak staví Ústavní soud do postavení jen další přezkumné instance v trestním procesu proti němu vedeném. To prokazuje i porovnání textu dovolání i ústavní stížnosti, která obsahuje stejné obsáhlé pasáže, "přetažené" z dovolání. Podstata ústavní stížnosti by měla spočívat v ústavně právní argumentaci, vztahující se k projednávanému případu, a nikoli jen v opakování toho, co bylo předneseno již v předcházejících stadiích řízení. Nelze tedy

³⁴ Zákon č. 2/1993 Sb. - Listina základních práv a svobod

³⁵ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ratifikována 18. 3. 1992, publikována pod č. 209/1992 Sb.

³⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu I. ÚS 1605/09, ze dne 15. 12. 2011

odhlédnout od skutečnosti, že věc stěžovatele, skutkově i právně nikterak složitá, prošla všemi stadii řízení před trestními soudy této země.

Vzhledem ke skutečnosti, že ve stěžovatelově trestní věci nedošlo k porušení jeho základních práv, byla jeho ústavní stížnost zamítnuta podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. První senát Ústavního soudu tak rozhodl mimo ústní jednání, bez přítomnosti účastníků, kteří s upuštěním od ústního jednání v této věci souhlasili (§ 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).“

4 ODVOLÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Správní řád vychází ze zásady dvojí instance, což je uvedeno v § 81 odst. 1, § 152, § 91 odst. 1 správního řádu). Odvoláním se účastníci řízení mohou bránit proti rozhodnutí orgánu prvoinstančního, pokud s ním nejsou z některých důvodů spokojeni. Odvolání chrání před nezákonností, ale současně také vede ke změně z důvodu nesprávnosti nebo nevhodnosti rozhodnutí. Lze říci, že řízení v obou instancích tvoří jeden celek, účastník řízení může kdykoli v průběhu řízení předkládat nové návrhy, nové důkazy, přičemž odvolací orgán vždy přezkoumává napadané rozhodnutí v jeho celém rozsahu zákonnosti a správnosti. Nicméně v některých směrech je toto omezeno.

Odvolání podává účastník řízení proti rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, pokud zákon nestanoví jinak³⁷, účastník napadá buď celou výrokovou část, nebo jen některý z výroků, nebo může napadat i jeho vedlejší ustanovení. Odvolání nelze podat jen proti odůvodnění rozhodnutí. Takové odvolání je nepřipustné, což správní řád výslovně stanoví³⁸. Oproti starému správnímu řádu však současná právní úprava správního řádu zvyšuje odpovědnost odvolatele, který je povinen v odvolání uvést nejen, v jakém rozsahu rozhodnutí napadá, ale také v čem spatřuje jeho nezákonnost či rozpor s právními předpisy. Důsledky této právní úpravy se mj. projeví už i v judikatuře, jak uvádí i učebnice správního práva³⁹, pokud jde o procesní pochybení výslovně nenapadnutá v odvolání, citují“ *nelze proto vytýkat odvolacímu orgánu, že sám nezjistil, že v řízení před správním orgánem I. stupně nebyly účastníkovi řízení řádně doručovány písemnosti (včetně rozhodnutí), pokud na tuto skutečnost odvolat ve včas podaném odvolání...nijak neupozornil a ze spisu to jinak nebylo možno seznat. (R 1580 Sb. NSS).“*

S odkazem na již uvedenou judikaturu se skutečností zvýšení odpovědnosti odvolatele zabýval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 13. 2. 2008, pod č. j. 2 As 56/2007-71, kde žalobce (fyzická osoba) žaloval Krajský úřad Plzeňského kraje. V tomto rozsudku mj. NSS konstatoval, že v prvoinstančním řízení došlo k vadám řízení a k

³⁷ § 81 odst. 1 správního řádu

³⁸ § 82 odst. 1 druhá věta správního řádu

³⁹ na str. 384, HENDRYCH, Dušan, a kol., Správní právo, Obecná část, 8. vyd., Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s., ISBN 978-80-7179-254-3

porušení procesních práv účastníka, avšak účastník sám tyto skutečnosti v odvolání nenapadl, ačkoli byl s obsahem rozhodnutí a rozhodnutím samotným seznámen. NSS dále konstatoval, že účastník řádně nedbal na ochranu svých práv a nejednal v tomto případě procesním způsobem tak, aby mohl průběh řízení ve správný čas zvrátit ve svůj prospěch. Pokud tedy zde účastník vyčkával s případným označením vady až na výsledek odvolacího řízení, označil NSS jeho jednání jako účelové. S tímto názorem soudu nelze jinak než souhlasit, protože pokud měl účastník řízení dostatek času a možností uplatnit připomínky na vady v řízení a procesní pochybení již v odvolacím řízení, avšak toto neuplatnil, je zřejmé, že vyčkával, zda odvolací orgán rozhodne v jeho prospěch či nikoli a teprve podle výsledku zvažoval své další kroky a postupy v řízení. Domnívám se, že pokud by soud v tomto případě uznal kasační stížnost jako důvodnou a případně zrušil rozhodnutí odvolacího Krajského úřadu Plzeňského kraje, mohlo by tímto dojít i k porušení právní jistoty. Každý účastník by měl nejprve vyčerpat řádné opravné prostředky, které jsou právě určeny k nápravě nezákonných, vadných či procesně nesprávných rozhodnutí, a teprve v případě, že neuspěje, může se svých procesních práv dovolávat mimořádnými opravnými prostředky. Téměř vždy mám možnost bránit se proti rozhodnutí, s nímž nesouhlasím, a oddálit tak jeho pravomocnost a vykonatelnost. Pokud tedy s využitím řádných opravných prostředků, případně dalších důkazů, vyčkávám, až zda budu v řízení úspěšná a teprve pak případně navrhu další postup, musím počítat s tím, že mi již soud nemusí vyhovět, jelikož mimořádné opravné prostředky nejsou nárokové, neexistuje na ně tedy právní nárok, řízení je zahájeno ex offio na návrh.

Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu mohou podat účastníci řízení, pokud zákon nestanoví jinak. Pokud by odvolání podala osoba, která není účastníkem řízení, vyhodnotí správní orgán takové odvolání jako nepřípustné. Samozřejmě se nejedná o situace, kdy účastník sám odvolání podat nemůže, např. proto že nemá plnou způsobilost k právním úkonům, pak jej zastupuje zákonný zástupce, či opatrovník. Za účastníka řízení může podat odvolání také jím ustanovený zástupce na základě plné moci, která musí být připojena k podanému odvolání. Není-li k odvolání plná moc připojena, vyzve správní orgán účastníka k jejímu doplnění a stanoví pro toto doplnění přiměřenou lhůtu. Tato povinnost výzvy správního orgánu není dotčena ani tou skutečností, že je účastník řízení zastoupen advokátem.

Zde bych ráda upozornila, že je-li např. v řízení velký počet účastníků (s více než 30), jsou povinni na výzvu správního orgánu ustanovit si společného zástupce (zmocněnce), který za ně bude jednat, a vůči němu budou kroky správního orgánu směřovány. Jestliže si účastníci řízení, kteří mají na věci stejný zájem, na výzvu správního orgánu nestanoví společného zmocněnce a v souvislosti s tím lze očekávat průtahy v řízení, může jim správní orgán určit společného zástupce. Toto platí i při podání odvolání, neboť v rámci hospodárnosti, efektivnosti a rychlosti řízení není vhodné, aby odvolání podávalo všech 30 účastníků jednotlivě.

Při podání odvolání musí správní orgán dále zkoumat, zda se jedná o odvolání účastníka řízení proti meritornímu rozhodnutí ve věci, či zda jde např. o odvolání vedlejšího účastníka řízení proti procesnímu rozhodnutí, a zda toto odvolání podává oprávněný účastník řízení. Například byla svědkovi v řízení uložena pořádková pokuta, jelikož se opakovaně nedostavil na jednání k podání svědecké výpovědi, z jednání se ani pro závažné důvody neomluvil, proto přistoupil správní orgán k uložení pořádkové pokuty. Jde o procesní rozhodnutí, proti němuž může podat odvolání pouze svědek, jemuž byla pokuta uložena, nikoli účastník řízení, kterého se týká řízení jako celek. Pokud by odvolání nepodal svědek, ale účastník hlavního řízení, aniž by doložil plnou moc k podání odvolání, byl by správní orgán nucen odvolání posoudit jako nepřijatelné.

Správní řád v konkrétních případech přímo vylučuje možnost podat odvolání, jedná se zejména o tyto případy:

- a) proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu (§ 76 odst. 5),
- b) proti usnesení, o němž to stanoví zákon (§ 76 odst. 5),
- c) proti rozhodnutí, kterým správní orgán prohlašuje nicotnost (§ 78 odst. 2),
- d) proti výroku, kterým se vylučuje odkladný účinek odvolání (§ 85 odst. 4),
- e) proti rozhodnutí odvolacího orgánu (§ 91 odst. 1).

Jestliže by účastník řízení podal odvolání proti některému z výše citovaných rozhodnutí či usnesení, odvolací orgán pak takového odvolání zamítne jako nepřijatelné.

Účastník řízení také může své podané odvolání vzít zpět, a to až do doby rozhodnutí odvolacího orgánu o podaném odvolání. Ačkoli není v zákoně stanoveno, že jej může vzít účastník zpět i v případě, kdy o odvolání bude rozhodovat orgán, který již v prvním stupni rozhodoval (např. využití tzv. autoremedury), lze zcela logicky dovodit, že toto platí i v případě zpětvzetí odvolání před rozhodnutím orgánu, který původní rozhodnutí

vydal⁴⁰. Zpětvzetí odvolání lze buď písemně, nebo ústně do protokolu. Pokud účastník vezme své odvolání zpět, správní orgán zastaví odvolací řízení, přičemž o zastavení vydá usnesení, které se poznamenává do spisu, a vyrozumí o tom účastníky řízení. Zpětvzetí odvolání je nevratný úkon, odvolatel již následně nemá možnost znovu podat proti tomuto rozhodnutí odvolání, a to už ani v případě, že ještě neuplynula zákonná lhůta pro podání oprávněného prostředku. Zvrácení nemožnosti podat nové odvolání a tedy negovat zpětvzetí odvolání by bylo možné, jen pokud by se prokázalo, že účastník tento úkon neučinil svobodně, nejednalo se o projev jeho vůle, nebo nebyl schopen v důsledku duševní poruchy rozeznat následky svého jednání.

4.1 LHŮTA PRO PODÁNÍ ODVOLÁNÍ

Lhůta pro podání odvolání je zákonem stanovena 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí, pokud zákonem nestanoví jinak. Případně-li konec lhůty na sobotu, neděli, nebo státní svátek, platí, že posledním dnem lhůty je následující pracovní den, který následuje po dni klidu. Platí tedy, že pokud poslední den lhůty je v neděli, pak v pondělí podané odvolání je odvoláním podaným řádně a včas. Lhůta pro podání odvolání je zachována i v případě, že účastník řízení ze závažných a naléhavých důvodů podá odvolání u správního orgánu vyššího stupně, jelikož tento správní orgán je pak povinen neprodleně podání postoupit věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

Na straně účastníka řízení může dojít k zmeškání určitého procesního úkonu nebo úředního jednání, přičemž příčiny tohoto mohou být různé, ať už jde o pouhé opomenutí či jiné objektivní překážky, které bránily daný úkon učinit. Z těchto důvodů může účastník řízení požádat o prominutí zmeškání lhůty, tedy lhůty pro určitý úkon, a to do 15 dnů ode dne, kdy překážka bránící mu učinit požadovaný úkon pominula. Podmínkou prominutí zmeškání lhůty je také nutnost s žádostí učinit i daný úkon – v tomto případě tedy podat odvolání. Pokud by však újma, která by byla způsobena nabytím práv v dobré víře či veřejném zájmu, výrazně převýšila újmu hrozící navrhovateli, zmeškání se nepromine. I žádost o prominutí zmeškání lhůty je časově omezena, zmeškání nelze prominout po uplynutí jednoho roku ode dne, kdy měl být

⁴⁰ § 91 odst. 3 správního řádu

daný úkon učiněn⁴¹. Taktéž může zákon u některého úkonu prominutí zmeškání výslovně vyloučit.

Zmeškání lhůty pro podání odvolání je v zákoně⁴² věnována zvláštní pozornost, mimo prominutí dle § 41 správního řádu stanoví přímo zákon dva případy navrácení v předešlý stav a to je:

- a) v případě, že poučení chybí, nebo je nesprávné či neúplné, považuje se odvolání za včas podané, podá-li jej účastník nejpozději do 15 dnů ode dne doručení opravného usnesení (pokud bylo vydáno), nejpozději však do 90 dnů ode dne doručení rozhodnutí⁴³,
- b) účastníku řízení nebylo rozhodnutí oznámeno, v tomto případě je odvolání považováno za včas podané, učinil-li tak účastník do 30 dnů ode dne, kdy se o rozhodnutí dozvěděl, nejpozději ale do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil⁴⁴.

Důkazní břemeno je na straně správního orgánu. Správní orgán musí prokázat, kdy se účastník řízení dověděl o tom, že bylo v konkrétní věci vydáno rozhodnutí a jeho obsah. Jestliže správní orgán neprokáže uvedené skutečnosti, platí, že se účastník řízení o vydání rozhodnutí dověděl v den, který uvedl. Den, kdy se účastník řízení dověděl o vydání rozhodnutí, uvede účastník řízení v rámci odvolání. Zmeškání úkonu ve lhůtách stanovených při neoznámení rozhodnutí nelze prominout.

4.2 ÚČINKY ODVOLÁNÍ

Podané odvolání má dva účinky:

- a) účinek suspenzivní (tedy odkladný),
- b) účinek devolutivní (tedy že rozhodování přechází na odvolací orgán).

Odkladný účinek znamená, že rozhodnutí do doby vyřízení odvolání nemůže nabýt právní moci a tedy ani vykonatelnosti. V některých případech je však vyloučen

⁴¹ § 41 odst. 2 správního řádu

⁴² Správní řád

⁴³ § 83 odst. 2 správního řádu

⁴⁴ § 84 správního řádu

odkladný účinek vykonatelnosti přímo ze zákona⁴⁵, případně jej může vyloučit i správní orgán, avšak pro toto vyloučení odkladného účinku odvolání stanoví zákon důvody, pro které je možno takto rozhodnout⁴⁶. Jde zejména o případy, kde vyloučení odkladného účinku naléhavě vyžaduje veřejný zájem, nebo tam, kde o to účastník požádá, avšak nesmí tímto vzniknout újma případně být ohrožen veřejný zájem. Odkladný účinek je vyloučen tam, kde rozhodnutí vyžaduje potřebu urychlené realizace, např. pokud by tím mohla hrozit nějaká újma (např. stavba ve velmi špatném technickém stavu, která hrozí zřízením a je třeba je neprodleně odstranit), anebo proto, že případným odkladem vykonatelnosti by již nemohl být sledovaný cíl dosažen.

Devolutivním účinkem odvolání přechází rozhodování na odvolací orgán, kterým je v tomto případě nejbližší nadřízený správní orgán. Výjimkou je případ, kdy by o odvolání rozhodoval ten správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni – tedy možnost tzv. autoremedury dle § 87 správního řádu. Podmínkou však je, že správní orgán vyhoví odvolání v plném rozsahu, tedy akceptuje vše, co účastník řízení požaduje. Což v podstatě znamená, že správní orgán uzná, že sám pochybil a zjedná sám nápravu. V tomto případě se však stále bude jednat o rozhodnutí orgánu v prvním stupni, proti kterému je i nadále přípustné odvolání. Autoremedura je jedním ze základních projevů rychlosti a efektivnosti řízení v praxi. Správní orgán se pak obecně před použitím autoremedury na souhlas účastníků neptá, pokud dojde k závěru, že by zrušením či změnou rozhodnutí nedošlo k žádné újmě účastníků, a pokud všem v odvolání plně vyhoví.

Zákon však stanoví správnímu orgánu omezené možnosti využití autoremedury, nezbytnou podmínkou je, jak jsem již uvedla výše, plné vyhovění podání odvolateli. Ne vždy však odvolatel ve svém podání jednoznačně specifikuje, co vlastně od odvolání očekává. Je pak na správním orgánu, zda by v tomto případě byly při lepším odůvodnění odvolání splněny podmínky pro využití autoremedury a pak tedy vyzve odvolatele k doplnění podání dle § 37 odst. 3 správního řádu, nebo zda dojde k názoru, že ani upřesněním odvolacích důvodů by správní orgán autoremedurou vyhovět nemohl, a tedy postoupí odvolání nejbližší nadřízenému správnímu orgánu.

⁴⁵ § 61 odst. 2 a § 143 odst. 2 správního řádu

⁴⁶ § 85 odst. 2 správního řádu

4.3 NÁLEŽITOSTI ODVOLÁNÍ

Správní řád v § 82 odst. 2 stanoví, jaké náležitosti má odvolání splňovat – nejen náležitosti podání dle § 37 odst. 2 správního řádu, ale dále musí obsahovat, proti jakému rozhodnutí odvolání směřuje, v jakém rozsahu je odvolání podáno (zda v celém rozsahu, či jen proti jedné části výroku), a v čem spatřujeme rozpor se zákonem či nesprávnost rozhodnutí. Jestliže není v odvolání uveden odvolatelem rozsah, v jakém rozhodnutí napadá, považuje se, že jej napadá v celém rozsahu, tedy domáhá se zrušení rozhodnutí jako celku.

Příklad: Správním orgánem mi bylo jako podnikající fyzické osobě doručeno rozhodnutí o uložení pokuty, s ním nesouhlasím a chci se odvolat. V odvolání uvedu své jméno, příjmení, identifikační číslo, datum narození, adresu kam chci po celou dobu řízení doručovat písemnosti, dále uvedu specifikaci rozhodnutí (č. j., spisovou značku, datum vydání, který správní orgán jej vydal) proti kterému se odvolávám, a důvody, ve kterých spatřuji nesprávnost rozhodnutí nebo rozpor s právními předpisy. Rovněž musím uvést, kterému správnímu orgánu je mé odvolání určeno, a v závěru připojím datum a podpis...

Zejména je vhodné v odvolání uvést adresu, kam si přeji doručovat **veškerou** korespondenci v dané věci, a to i v případě, že jsem tuto skutečnost sdělila již prvostupňovému správnímu orgánu a jedná se stále o jedno řízení. Tato skutečnost bohužel vyplynula z judikatury NSS, i když tento rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 9. 2010, vydaný pod č. j. 5 As 44/2010-56 je dle názoru mnoha právníků značně kontroverzní a mj. byl podroben i přísné kritice na blogu Jiné právo⁴⁷.

I z odvolání, které je podáním jako každé jiné, musí být zejména zřejmé, kdo jej činí, čeho se týká a co odvolatel navrhuje. Skutečnost, zda je dané podání odvoláním se neposuzuje dle označení, ale podle jeho obsahu, tedy i podání, které není v záhlaví nazváno odvoláním, může být takto posuzováno, pokud z jeho obsahu je zřejmé, že se o odvolání jedná. Z tohoto je patrné, že nejdůležitější částí odvolání je jeho odůvodnění, kde odvolatel specifikuje (tedy alespoň měl by) právě ty skutečnosti, v nichž spatřuje nesprávnost, nezákonnost rozhodnutí či rozpor vydaného rozhodnutí s právními

⁴⁷ <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/08/jan-potmesil-sporne-prestupkove.html>

předpisy. Není zde ale nutné, aby odvolatel uvedl přesně, které ustanovení právních norem bylo porušeno, toto ani není od účastníka očekáváno.

V případě, že odvolání nesplňuje všechny potřebné náležitosti, jak jsem se zmínila již výše, vyzve správní orgán odvolatele k doplnění podání a stanoví mu přiměřenou lhůtu. Touto skutečností se zabýval také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53. V tomto daném případě se žalovaný správní orgán pokoušel zpochybnit výklad ustanovení správního řádu vztahujících se k náležitostem odvolání a k povinnosti správního orgánu vyzvat odvolatele k odstranění vad podání. Zde se však NSS ztotožnil s názorem krajského soudu a potvrdil povinnost správního orgánu odvolatele k doplnění podání dle správního řádu vyzvat.

Cituji:⁴⁸ *„Z citovaného ustanovení je zřejmé, že náležitosti odvolání jsou ve správním řádu explicitně vyjádřeny. Tedy každé podání, které má být posouzeno jako odvolání (příčemž správní orgán je dle § 37 odst. 1 správního řádu povinen posuzovat podání podle skutečného obsahu), musí vedle základních náležitostí každého podání stanovených v § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat i specifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, dále rozsah, v němž jej napadá, tj. uvedení výroků, které jsou napadány, a dále konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje nesprávnost právního či skutkového posouzení věci nebo vady řízení (odvolací důvody). Žalovaný se tedy mylí, pokud v kasační stížnosti konstatoval, že odvolání musí obsahovat pouze náležitosti stanovené v § 37 odst. 2 správního řádu.*

Správní řád (č. 500/2004 Sb.) přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád (č. 71/1967 Sb.). Zvýšil totiž odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být rozhodnutí správního orgánu I. stupně přezkoumáváno - s výjimkou skutečností, které je povinen zkoumat bez ohledu na obsah odvolání (srov. č. 1580/2008 Sb. NSS).

Podle § 89 odst. 2 správního řádu totiž odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, správnost napadeného rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nevyžaduje-li veřejný zájem jinak.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyšší správní soud, ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53

Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle něž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu...“

Odvolatel musí odvolání podat v potřebném počtu stejnopisů tak, aby jedno vyhotovení zůstalo správnímu orgánu a další mohly být poskytnuty všem účastníkům řízení. Pokud by odvolatel potřebný počet stejnopisů neposkytl, vyhotoví je správní orgán, ovšem na náklady odvolatele.

V odvolání či odvolacím řízení může účastník řízení uplatňovat nové důkazy a skutečnosti jen za předpokladu, že je nemohl uplatnit dříve, ať už proto, že tyto důkazy neměl, či o jejich existenci neměl povědomí. Jinak se k dodatečně uplatněným důkazům nepřihlíží, odvolací správní orgán je neprovede, a tento postup pak zdůvodní v rozhodnutí o odvolání. V obecné úpravě je na prvoinstanční řízení vztažena koncentrace řízení. Jak uvádí i učebnice⁴⁹, jedná se ve většině případů o řízení nesporná, a podle obecné právní úpravy se tedy postupuje i v případě řízení o deliktech, nelze tuto konstrukci považovat za pozitivní. Na druhou stranu lze říci, že odvolací orgán není tímto zcela omezen a může v rámci svého odvolacího řízení, ať už sporného či nesporného, provádět další důkazy, opatřovat si další podklady... apod. navíc toto ustanovení nelze aplikovat na případ, kdy účastník v odvolání předloží nové důkazy, kterými dokládá např. nezákonnost daného rozhodnutí. Cituji z učebnice: „*odvolací orgán má odpovědnost za zákonnost (§ 89 odst. 2 SpŘ) a nemůže ji přenášet na účastníky řízení např. s odůvodněním, že v první instanci neoznačili všechny potřebné důkazy*“. A nemohu se nezmínit, že zde platí již mnou uváděná výjimka – u zvláštního druhu správního řízení, kterým je řízení přestupkové. Zde může obviněný navrhnout nové důkazy a dokládat nové skutečnosti v průběhu celého řízení. V tomto řízení se mnohdy vyplatí pravidlo „*zatloukat, zatloukat, a zatloukat...*“, s případnými dalšími

⁴⁹ na str. 386, HENDRYCH, Dušan, a kol., Správní právo, Obecná část, 8. vyd., Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s., ISBN 978-80-7179-254-3

důkazy vyčkávat, až jak rozhodnutí prvostupňového správního orgánu dopadne a pak je případně uplatnit až v řízení odvolacím. Zde pak záleží opravdu na obviněném, jakou strategii zvolí, zda bude se správním orgánem od počátku spolupracovat či nikoli, a bude svůj čin trvale popírat. Je-li navíc obecně známo, že obviněný v přestupkovém řízení **není** povinen poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost, jak to od jiných subjektů správních řízení žádá § 50 odst. 2 správního řádu⁵⁰.

Jestliže nebylo účastníku řízení umožněno provedení konkrétního úkonu v prvoinstančním řízení, musí v rámci odvolání navrhnout jeho provedení s odůvodněním, proč by měl odvolací orgán tento úkon provést, a zároveň s odvoláním musí tento úkon provést.

4.4 POSTUP ORGÁNU I. STUPNĚ

Postup prvostupňového správního orgánu v odvolacím řízení je upraven v § 86 až § 88 správního řádu. Účastník řízení podává odvolání u toho správního orgánu, který mu rozhodnutí, jež chce odvoláním napadnout, vydal. Po doručení odvolání je správní orgán I. stupně povinen přezkoumat, zda bylo odvolání řádně a včas podáno, tedy zda jej podal účastník řízení, který je k tomu oprávněn, a zda bylo podáno v zákonné lhůtě. Odvolání musí být podáno nejpozději poslední den lhůty, tedy tento den musí být dáno poštovní přepravě, podáno v podatelně správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal či může být na příslušném správním úřadu nadiktováno ústně do protokolu.

Jestliže by správní orgán dospěl k závěru, že jde o odvolání nepřijatelné, nebo pozdě podané, předá nejpozději ve lhůtě 10 dnů spis se svým stanoviskem odvolacímu orgánu. Ve stanovisku pak uvede jen důvody, pro které vyhodnotil odvolání jako nepřijatelné či pozdě podané.

Je-li odvolání řádně a včas podáno, je přijatelné, zašle jej orgán I. stupně všem ostatním účastníkům řízení, kteří se mohou proti danému rozhodnutí odvolat. Součástí se dále výzva, aby se k podanému odvolání vyjádřili, přičemž správní orgán stanoví lhůty, do které mají svá vyjádření správnímu orgánu doručit, nejméně však 5 dní od doručení

⁵⁰ Vedral, J.: Správní řád – komentář. BOVA POLYGON, Praha 2006, na str. 334

výzvy. Správní orgán při stanovení lhůty pro podání vyjádření k odvolání vychází zejména ze složitosti a náročnosti řízení, nicméně je povinen respektovat i základní zásady správního řízení, jakými je rychlost, efektivnost, hospodárnost a také je povinen dodržet lhůty pro předání spisu odvolacímu orgánu. K novým důkazům uváděným v odvolání správní orgán přihlédne, jen jedná-li se o nové skutečnosti či důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Více jsem se této problematice věnovala v předchozích kapitolách mé práce.

Pokud správní orgán dospěje k závěru, že nelze účastníku řízení v odvolání vyhovět tzv. „autoremedurou“, musí celý spis s případným doplněným dokazováním a svým stanoviskem postoupit ve lhůtě 30 dnů ode dne obdržení odvolání odvolacímu orgánu, který bude ve věci dále rozhodovat. Ve stanovisku, které prvoinstanční orgán se spisem zasílá, obecně shrne celý průběh řízení, zda jde o řádné odvolání či nikoli a dále uvede své stanovisko a své úvahy k odvolacím důvodům účastníka, a v závěru rovněž navrhně, jak by dle jeho názoru měl odvolací orgán ve věci rozhodnout.

V praxi mohou nastat i případy, kdy po podání odvolání správní orgán zjistí, že nastaly důvody, pro které je nutno taxativně zastavit správní řízení⁵¹. Správní orgán je pak povinen toto odvolací řízení⁵² neprodleně zastavit, jakmile zjistí, že některý z výše uvedených důvodů nastal. Mezi důvody lze uvést např. skutečnost, že odvolatel vzal své podání (odvolání zpět), případně žadatel zemřel nebo se žádost (odvolání) stala bezpředmětnou. Výjimkou z tohoto ustanovení pak skutečnost, že by rozhodnutí o odvolání mohlo mít velký význam pro uplatnění nároku náhrady škody účastníkem řízení. V tomto případě pak pro pokračování v řízení postačuje předpoklad takového nároku.

4.5 POSTUP ODVOLACÍHO SPRÁVNÍHO ORGÁNU

Odvolacím orgánem je nejbližší nadřízený správní orgán, pokud zákon nestanoví jinak. Tato výjimka platí u jednostupňových správních orgánů, jakým je např. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, kde je pak příslušnost k odvolání stanovena zákonem jinak.

⁵¹ § 66 odst. 1 písm. a), e), f), g) nebo v § 66 odst. 2 správního řádu

⁵² Viz § 88 odst. 2 správního řádu

U doručeného odvolání přezkoumá odvolací správní orgán soulad rozhodnutí a celého řízení s právními předpisy, správnost rozhodnutí přezkoumá jen v rozsahu odvolacích námitek. K případným vadám v řízení, které by však neměly vliv na dané rozhodnutí a jeho soulad s právními předpisy, odvolací správní orgán nepřihlíží. Odvolací orgán je ale povinen tyto vady v odůvodnění rozhodnutí o odvolání uvést a odůvodnit jejich vliv na řízení. Případná náhrada škody v případě nesprávného úředního postupu však tímto dotčena není.

Jak praví důvodová zpráva⁵³ ke správnímu řádu: „*Určité omezení revizního principu souvisí s decentralizací a s posílením odpovědnosti správního orgánu, který rozhoduje v I. stupni. Tzv. „plný revizní princip“ by představoval zvláštní formu správního dozoru a relativizoval by tím příslušnost, zejména s ohledem na to, že po zrušení okresních úřadů vykonávají veřejnou správu ve dvou stupních orgány různých samosprávných celků, nelze jej bez ústavních důvodů nadále uplatňovat v případě, kdy to není v zájmu ochrany práv účastníka nebo to nevyžaduje veřejný zájem.V okamžiku zahájení konkrétního řízení do něj však nemůže z titulu dozorové činnosti vstupovat. Takový postup by mohl být shledán neústavním.*“

V případě, že odvolací správní orgán zjistí, že odvolání, které orgán v prvním stupni posoudil jako pozdě podané či nepřípustné, naopak přípustné je a bylo podáno řádně a včas, vrátí věc zpět orgánu, který rozhodoval v prvním stupni, aby doplnil všechny úkony, které s řádně podaným odvoláním souvisejí. V tomto případě je pak správní orgán v prvním stupni vázán názorem odvolacího orgánu a je povinen postupovat v souladu s ustanovením § 86 odst. 2 a § 88 odst. 2 správního řádu. V opačném případě odvolací orgán nepřípustné či pozdě podané odvolání zamítne, nezabývá se obsahem odvolání, pouze skutečnostmi, které odůvodňují jeho opožděnost či nepřípustnost. Rozhodnutí o zamítnutí odvolání je pak pravomocné dnem doručení odvolateli.

Existuje-li veřejný zájem, zkoumá odvolací orgán věcnou správnost rozhodnutí v celém rozsahu, jinak jen v rozsahu odvolacích námitek. Pokud je potřeba, může odvolací orgán znovu provést důkazy, které již provedl orgán v prvním stupni, a tím doplnit

⁵³ na str. 284, ONDRUŠ, Radek, JUDr., Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, vyd., Praha: LINDE Prah a.s., 2005, 515 s., ISBN 80-7201-523-0

řízení. Odvolací řízení je ukončeno vydáním rozhodnutí, kterým odvolací orgán, pokud je rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné:

- a) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví,
- b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, k novému projednání, přičemž zde je správní orgán vázán právním názorem orgánu odvolacího, zde odvolací orgán rozhoduje jako přím klasické kasaci (např. zjistí, že se správní orgán v prvním stupni věci řádně nezabýval, nezajistil důkazy, apod....)
- c) napadené rozhodnutí nebo jeho část změní, avšak jen za předpokladu, že tím nehrozí újma účastníkům v nemožnosti se odvolat.

Změnit rozhodnutí nebo jeho část může odvolací orgán jen ve prospěch účastníka řízení, nikoli v jeho neprospěch, s výjimkou veřejného zájmu nebo dalších důvodů uvedených v ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu, jinak zde platí zásada „zákazu reformace in peius“, kterou jsem již více zmiňovala výše ve své práci.

Nedůvodné odvolání správní orgán rozhodnutím zamítne a původní rozhodnutí orgánu v prvním stupni výslovně potvrdí. Pokud je odvolatel ve svém odvolání úspěšný jen částečně, zamítne odvolací orgán tu část, která je nedůvodná a výroky, jež zůstávají odvoláním nedotčeny, potvrdí. Lze tedy konstatovat, že v praxi musí být z rozhodnutí odvolacího orgánu patrné, zda bylo odvolání důvodné či nikoli, pokud jen v části, tak které části zůstávají v platnosti a které jsou zrušeny, nebo zda bylo potvrzeno rozhodnutí jako celek. Pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení platí stejné lhůty jako u řízení prvoinstančního, i zde se na řízení vztahuje opatření proti případné nečinnosti.

Proti rozhodnutí odvolacího orgánu se nelze odvolat, rozhodnutí je pravomocné dnem doručení všem odvolatelům a ostatním účastníkům řízení. Jestliže vzal odvolatel své odvolání zpět, je napadené rozhodnutí v právní moci den, který následuje po dni zpětvzetí odvolání. Odvolání však lze vzít zpět nejpozději před vydáním rozhodnutí o odvolání odvolacím orgánem, tedy kdykoli během celého odvolacího řízení.

4.6 ANALOGIE SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ S TRESTNĚPRÁVNÍ ÚPRAVOU

Zvláštním druhem správního řízení je řízení přestupkové. Zde obdobně jako v trestním řízení vystupuje jako účastník řízení obviněný, kterému správní orgán sděluje obvinění ze spáchání přestupku. Podobně je tomu v řízení trestním, kdy je obžalovaný seznámen se skutkem, z něhož je obviněn. Obviněný z přestupku má obdobná práva jako obviněný z trestného činu. Tato skutečnost mj. vyplývá i z toho, že některý protiprávní skutek, který byl dříve označen jako trestný čin, je nyní přestupkem, a případně i naopak, což také závisí na společenské nebezpečnosti daného jednání a skutkové podstaty přestupku. Obviněný má právo po celou dobu řízení navrhnout důkazy a dokládat různé podklady pro řízení, tomto právo nelze obviněnému odeprít, ani mu toto právo omezit jen na určitou dobu, jak jsem již psala v počátku své práce. Vazba mezi přestupkovým a trestním právem je velice těsná, zejména v hmotněprávní rovině, mnohdy není téměř žádný rozdíl mezi materiálním znakem přestupku a trestného činu, a právě z tohoto důvodu by nemělo být procesně rozlišováno postavení obviněného z přestupku či trestného činu.

Rovněž je možné vztáhnout analogii trestněprávních předpisů zahlazení trestu na případnou evidenci přestupků spáchaných stejnou osobou pachatele v předchozích letech. Ačkoli žádná právní úprava správního práva tuto oblast nijak neřeší, nelze obecně říci, že ve správním trestání nelze institut zahlazení trestu použít. Nicméně se domnívám, že lze souhlasit s názorem většiny právníků, že analogii trestněprávních předpisů v oblasti správního trestání lze použít jen omezeně, a to vždy jen ve prospěch delikventa, nikoli v jeho neprospěch.

Analogií použití trestněprávní úpravy v oblasti správního trestání se zabýval také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 8 As 82/2010 – 55, ze dne 28. 2. 2011. Stěžovatel v podané kasační stížnosti vytýkal městskému soudu nesprávné posouzení možného využití analogie s trestněprávní úpravou zahlazení odsouzení. Nejvyšší správní soud již opakovaně připustil uplatnění takého analogie, nemá však vést k újmě účastníka řízení ani hodnot. V tomto rozsudku správní orgány při hodnocení osoby pachatele přestupku přihlédly mj. i ke skutečnosti, že mu byly již v minulosti uloženy tresty zákazu řízení, avšak řádově před více jak 11 lety. Stěžovatel tedy namítal relevantnost takového důkazu s ohledem na institut zahlazení trestu v trestněprávní

normě. Z níže uvedených důvodů pak NSS rozsudek Městského soudu v Praze shledal nezákonným, a proto jej zrušil a vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Cituji⁵⁴: „Městskému soudu je třeba přitakat, že úprava odpovědnosti za přešupek výslovně nepočítá s institutem zahlazení odsouzení, kdy se na osobu pachatele za určitých podmínek hledí, jako by vůbec nebyl odsouzen. Přesto bylo na místě zvážít možnost aplikovat analogicky úpravu zahlazení odsouzení obsaženou v trestním zákoně. Městský soud měl hodnotit, zda byly pro takové analogické použití norem trestního práva v posuzované věci dány předpoklady vyplývající z judikatury zdejšího soudu. Ten také zmiňuje, že dopustil-li by se stěžovatel v letech 1994, resp. 1997 jednání, jímž by naplnil znaky skutkové podstaty některého v úvahu připadajícího trestného činu (např. v důsledku požití většího množství alkoholu), bylo by jeho odsouzení zahlazeno a správní orgány by k němu v okamžiku jejich rozhodování v této věci nemohly přihlédnout. Proto se nejeví přiměřeným přihlížet k mírnějšímu potrestání v rámci řízení o přešupku..... To však nevyklučuje další závěr, že správní orgány přihlédnutím k těmto záznamům překročily při hodnocení osoby pachatele přípustné meze správního uvážení.“

Jakkoli se domnívám, že by správní orgány měly při posuzování osoby pachatele přešupků či správního deliktu vždy mít možnost posoudit jeho bezúhonnou minulost, která má mnohdy silnou vypovídající schopnost o osobě pachatele přešupku a umožňuje správnímu orgánu „udělat si obrázek“ o jeho chování, v tomto případě bych se s názorem NSS ztotožnila. Již samotná spodní hranice uložení trestu za naplnění skutkové podstaty přešupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích je dosti vysoká, výše uložené pokuty a zákaz řízení motorových vozidel na určitou dobu pachatele citelně zasáhne, a proto není nutné mu zde k tíži přičítat ještě další dříve spáchaný čin, zejména jedná-li se o přešupek spáchaný před více jak 10 lety.

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 82/2010 – 55, ze dne 28. 2. 2011

4.7 ODLIŠNOSTI ODVOLÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÁDU

4.7.1 SPOLEČNÉ ŘÍZENÍ § 140

Na žádost účastníka řízení nebo z moci úřední spojí správní orgán usnesením různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají totožné věci nebo spolu jinak souvisí, pokud tomu nebrání účel řízení, povaha věci, ochrana práv účastníka řízení nebo jeho oprávněných zájmů. Spojení řízení vychází zejména ze zásady procesní ekonomie a také z pojetí veřejné správy. Účelem spojení řízení je co nejméně zatížit účastníka řízení a umožnit mu při jednom jednání vyřízení více souvisejících věcí.

Ve společném řízení se vede jeden spis, ve kterém jsou všechna řízení, která byla spojena, zakládána. Ve společném řízení je vydáno společné rozhodnutí, více rozhodnutí je vydáno pouze v případě, pokud o případném odvolání rozhoduje více správních orgánů. Nastane-li situace, že se výroky jednotlivých rozhodnutí podmiňují a je podáno odvolání, má toto odvolání odkladný účinek i pro podmiňující rozhodnutí a celé řízení je vedeno dle § 140 odst. 7 správního řádu. Institut podmiňujícího a navazujícího výroku byl zaveden nově ve správním řádu, kde se jako podmiňující výrok rozumí ten, který je důležitý pro následný výrok, který bez něj není schopen samostatné existence. Jak však uvádí JUDr. Ondruš ve své publikaci⁵⁵: „*právě složitost řízení o podmiňujících a navazujících výrocích může působit jako psychologická bariéra mající nepřímo vliv na meze správního uvažování o sloučení věcí*“.

4.7.2 SPORNÉ ŘÍZENÍ § 141

Sporné řízení je takové řízení, ve kterém správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv a dále ve zvláštních zákonech stanovené spory ve věcech občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. Jedná se o zákonné výslovné zmocnění zákonem. Řízení se zahajuje jen na návrh účastníka smluvního či jiného vztahu. Účastníkem řízení je zde navrhovatel a odpůrce, přičemž správní orgán s nikým jiným jako účastníkem nejedná, nicméně i zde mohou být vedle hlavního účastníka i vedlejší,

⁵⁵ na str. 405, ONDRUŠ, Radek, JUDr., Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, vyd., Praha: LINDE Prah a.s., 2005, 515 s., ISBN 80-7201-523-0

kteří se jako účastníci přihlásí. Důkazní povinnost je v tomto řízení shodná s povinností v o. s. ř., jedná se tedy o povinnost účastníka řízení.

Při rozhodování je správní orgán vázán návrhem účastníka a nad jeho rámec nesmí rozhodovat, jelikož i zákon taxativně vymezuje způsoby meritorního rozhodnutí správního orgánu. Ve sporném řízení zákon připouští uzavření smíru, ale tento smír musí správní orgán schválit. Je-li proti rozhodnutí ve sporném řízení podáno odvolání, přezkoumává odvolací správní orgán napadené rozhodnutí jen v rozsahu odvolacích námitek. Dle § 141 odst. 11 správního řádu přiznává správní orgán účastníku řízení, který měl se věci plný úspěch, náklady řízení, podrobnosti stanoví zákon.

4.7.3 ŘÍZENÍ S VELKÝM POČTEM ÚČASTNÍKŮ § 144

Řízením s velkým počtem účastníků se rozumí řízení, ve kterém je více než 30 účastníků. Toto řízení bylo zavedeno z důvodu efektivnosti řízení, přičemž jsou zde omezena individuální procesní práva. O zahájení řízení je možné účastníky uvědomit veřejnou vyhláškou, přičemž řízení je zahájeno uplynutím lhůty vyvěšení na úřední desce (minimálně 15 dní).

V případě podání odvolání o něm správní orgán uvědomí veřejnou vyhláškou a vyzve účastníky, aby se k odvolání vyjádřili, přičemž lhůta nesmí být kratší než 5 dnů. V tomto případě pak odvolatel není povinen dodat správnímu orgánu potřebný počet stejnopisů odvolání.

V řízení s velkým počtem účastníků může správní orgán využít možnosti doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou, vyjma účastníků uvedených v § 27 odst. 1⁵⁶, kteří jsou správnímu orgánu známy, těm je třeba doručovat jednotlivě.

⁵⁶ § 27 odst. 1 – účastníky řízení jsou

- a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu,
- b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost, nebo prohlásit, že právo a povinnost mají anebo nemají.

4.7.4 ODVOLÁNÍ PROTI ROZHODNUTÍ SE ZÁVAZNÝM STANOVISKEM

Závazné stanovisko je úkon správního orgánu, který je učiněný na základě zákona. Nejedná se však o samostatné správní rozhodnutí, ale obsah závazného stanoviska je důležitý pro výrokovou část rozhodnutí. Proti závaznému stanovisku se nelze samostatně odvolat, lze se odvolat proti rozhodnutí, které je tímto stanoviskem podmíněno. Odvolací námitky pak mohou směřovat jen proti obsahu závazného stanoviska. V tomto případě si odvolací orgán vyžádá od správního orgánu, který je nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska, potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu však nezasílá celý spis, ale jen odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu v prvním stupni. Lhůta dle § 88 odst. 1 správního řádu po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem neběží. Neznamená to však, že by nadřízený správní orgán, kterému je odvolání předloženo, nebyl časově omezen, naopak i zde platí obecné lhůty pro vyřízení odvolání, závazné stanovisko by měl přezkoumat do 30 dnů. Předpokládá se zde součinnost se správním orgánem, který závazné stanovisko vydal.

4.8 STATISTIKA PODANÝCH ODVOLÁNÍ (ŽÚ MMP)

Zde bych ráda uvedla statistiku počtu podaných odvolání proti rozhodnutím Živnostenského úřadu Magistrátu města Plzně, kolik z těchto rozhodnutí bylo odvolacím orgánem potvrzeno, kolik zrušeno a vráceno k novému projednání a kolik zrušeno bez náhrady.

U statistiky jsem se zaměřila na období roků 2008 až 2012, přičemž lze konstatovat, že ani v jednom roce z posuzovaných let nebylo v poměru k počtu vydaných správních rozhodnutí Živnostenským úřadem Magistrátu města Plzně procento podaných odvolání proti rozhodnutím vyšší než 5%, přičemž z celkového počtu podaných odvolání v roce bylo maximálně 1% rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost. Mimochodem toto procento je i cílem úkolů v rámci směrnic a úkolů města Plzně.

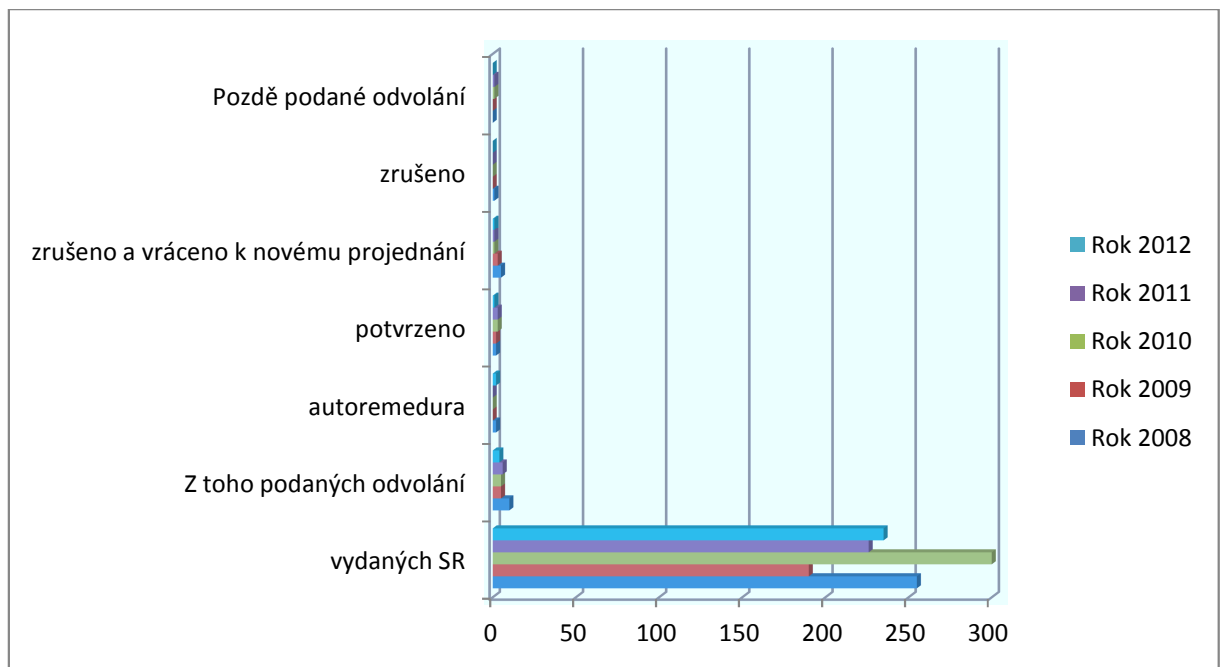
Ke statistice bych uvedla, že tato čísla však nevypovídají vždy o téměř absolutní dokonalosti či bezchybnosti správních rozhodnutí tohoto orgánu, ale také o skutečnosti, že část těchto rozhodnutí je účastníků doručována prostřednictvím veřejné vyhlášky

s ustanovováním opatrovníka, jelikož jsou tyto účastníci většinou neznámého pobytu, a tedy s největší pravděpodobností ani neví, že jim bylo vydáno správní rozhodnutí, kterým se mění či ruší jejich práva či právem chráněné zájmy.

Na druhou stranu musím říci, že po několika odvolacím orgánem zrušených či vrácených rozhodnutí k novému projednání je již tento správní úřad natolik vyškolen, pokud jde o znalosti správního řádu či ostatních právních norem a předpisů se živnostenským právem souvisejících, že vydávaná správní rozhodnutí jsou vždy v souladu s právními předpisy této země. Případná odvolacím orgánem vrácená rozhodnutí k novému projednání mají většinou jen „drobnou kosmetickou“ vadu, jedná se většinou o doplnění některých dalších podkladů či důkazů pro tvrzení uvedená v odvolání.

Následující graf znázorňuje počet podaných odvolání a jejich řešení v poměru k počtu vydaných správních rozhodnutí ve sledovaném období, tj. v letech 2008 – 2012.

Obr. č. 1: Počet vydaných správních rozhodnutí ŽÚ MMP v poměru k podaným odvoláním v letech 2008 - 2012



Zdroj: statistika ŽÚ MMP

5 PŘÍKLADY Z PRAXE

Ráda bych zde v této kapitole uvedla dva příklady rozhodování o odvolání odvolacím orgánem – v tomto případě Krajským živnostenským úřadem Plzeňského kraje.

V prvním případě jde o můj vlastní případ z praxe, kdy jsem ve správním řízení rozhodovala o uložení pokuty právnické osobě společnosti XXXXXX za prokázaný spáchaný správní delikt neoprávněného podnikání dle § 63 odst. 1 písm. b) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. V průběhu správního řízení byly zástupcem podnikatelského subjektu doloženy účetní doklady za období posledních 4 let, přičemž zástupce společnosti se v průběhu jednání ke spáchání správního deliktu zcela doznal, připustil svou vinu, která byla zapříčiněna neznalostí příslušných právních předpisů a dle jeho vyjádření i nepochopením se při registraci společnosti na živnostenském úřadě. Správní orgán v prvním stupni považoval správní delikt za dostatečně prokázaný, neoprávněné podnikání trvalo po dobu 9 let, v několika řemeslných a vázaných živnostech, přičemž podnikatelskému subjektu byla uložena pokuta ve výši 45.000,- Kč, tedy ve spodní hranici zákonného rozpětí, které činí 750.000,- Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal právní zástupce společnosti odvolání, ve kterém nezpochybnil zjištění správního orgánu v prvním stupni, pouze se odvolával proti výši sankce, která se mu zdála zcela nepřiměřená, vysoká až likvidační, i s ohledem na skutečnost, že společnost již v průběhu správního řízení zjednala nápravu a příslušné živnosti ohlásila. Ve svém odvolání navrhoval výši pokuty max. do 10.000,- Kč. Prvoinstanční správní orgán po důkladném zvážení všech rozhodných skutečností dospěl k závěru, že nejsou naplněny podmínky pro využití autoremedury a postoupil celý spis s odvoláním k vyřízení krajskému živnostenskému úřadu.

Po prostudování celého spisu a přezkoumání správního rozhodnutí nad rámec odvolacích námitek dospěl odvolací orgán ke zjištění, že se obecní živnostenský úřad nedostatečně vypořádal s prokázáním rozsahu neoprávněného podnikání odvolatele, neboť z doložených faktur není zcela patrné, které činnosti a jaká faktura týkala. S ohledem na uvedenou skutečnost doporučil správnímu orgánu v novém řízení doplnit dokazování, prokázat rozsah a dobu provozování neoprávněného podnikání odvolatelem a precizovat odůvodnění způsobu spáchání správního deliktu.

Z těchto důvodů původní rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí orgánu v prvním stupni s výše uvedeným doporučením.

Závěrem bych jen uvedla, že prvoinstanční správní orgán doplnil některé důkazy, ve správním rozhodnutí uvedl způsob, kterým se jmenovaná společnost dopustila správního deliktu, avšak uložil po zvážení všech důkazů a okolností spáchání správního deliktu stejnou výši pokuty. S rozhodnutím se již společnost ztotožnila, odvolání dále nepodala.

K tomuto případu bych ráda uvedla, že odvolací orgán vrátil věc k novému projednání s ohledem na skutečnost, že v důkazních prostředcích byly účetní doklady za poslední 4 roky, avšak neoprávněné podnikání trvalo 9 let, po celou dobu podnikatelské činnosti společnosti. Správní orgán v prvním stupni však v původním řízení nepovažoval na nutné v rámci rychlosti, hospodárnosti a nezatěžování podnikatele, požadovat starší účetní doklady, jelikož se zástupce společnosti v průběhu jednání ke spáchání správního deliktu přiznal a uznal svou chybu, přičemž ještě v průběhu řízení ohlásil příslušné živnosti. Ačkoli následné dokazování a vyžadování dalších důkazů pro doplnění původního řízení nebylo jednoduché, celé řízení trvalo s prodloužením lhůt pro vydání rozhodnutí cca 6 měsíců, v jeho závěru dospěl prvoinstanční správní orgán k názoru, že uložená výše pokuty, kterou v novém rozhodnutí zopakoval, je naopak s ohledem na dobu, ziskovost podnikatelské činnosti a ostatní okolnosti ve spodní hranici zákonné ho rozpětí a správní orgán mohl (pokud by k tomuto názoru dospěl) naopak uložit pokutu i vyšší. Nicméně tato výše dostatečně postačovala ke splnění účelu sankce, neboť takto stanovená sankce svou výší odpovídá zásadě přiměřenosti a měla by dotyčný podnikatelský subjekt přimět k následnému řádnému plnění povinností, vyplývajících pro něj ze živnostenského zákona a přispět tak k dodržování právního pořádku. Zároveň je dostatečně vysoká, aby citelně zasáhla do majetkové sféry podnikatelského subjektu a tím jej do budoucna přiměla zákon již dále neporušovat.

Více viz: Příloha č. 1

Druhý případ odvolání posuzovaný krajským živnostenským úřadem se týkal rozhodnutí o zrušení živnostenského oprávnění podnikateli pro ztrátu bezúhonnosti, tedy nesplnění všeobecné podmínky bezúhonnosti pro provozování živnosti. Živnostenský úřad na základě obdrženého Rozsudku Okresního soudu v Klatovech zrušil rozhodnutím živnostenské oprávnění podnikateli pro spáchaný trestný čin související s podnikatelskou činností, tedy pro nesplnění všeobecné podmínky pro provozování živnosti, kterou je bezúhonnost. Jelikož je bezúhonnost zákonnou podmínkou pro výkon podnikatelské činnosti, nemá živnostenský úřad dle § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona jinou možnost, než obligatorně zrušit podnikateli živnostenské oprávnění, pokud podnikatel ztratí bezúhonnost, tak jak ji stanovuje zákon.⁵⁷

Proti tomuto rozhodnutí podal právní zástupce podnikatele odvolání, ve kterém uvádí, že rozhodnutí je nesprávné a nepřiměřeně tvrdé, odvolatel byl sice odsouzen, ale byl potrestán již samotným trestním řízením s uložením peněžitého trestu, který již uhradil, a tedy již trest vykonal. Považuje tedy následné zrušení živnosti jako další trestání, které je dle jeho názoru v rozporu s ústavním právem. Navrhuje tedy, aby odvolací orgán napadené rozhodnutí zrušil a řízení zastavil.

Jelikož je v tomto případě prvoinstanční správní orgán vázán zákonem, který mu jinou možnost správní úvahy nedává, bylo odvolání spolu s celým spisem postoupeno odvolacímu správnímu orgánu k přezkoumání a rozhodnutí. Odvolací správní orgán se při svém rozhodování zabýval zejména otázkou souvislosti spáchaného trestného činu s podnikáním, která však dle jeho názoru byla v odůvodnění rozhodnutí zcela jednoznačně popsána. Již samotná skutková podstata trestního činu svědčila o přímé souvislosti s podnikáním, jelikož se trestné činnosti jmenovaný dopustil právě jako podnikatel – fyzická osoba v rámci své podnikatelské činnosti ve svém prodejním stánku. K námitce odvolatele, že jde o další trestání, pak krajský živnostenský úřad uvedl, že podnikatel musí základní zákonné podmínky pro provozování živnosti splňovat po celou dobu své podnikatelské činnosti, nikoli jen v jejím počátku. V tomto případě jde tedy spíše o ochranný prostředek státu před podnikáním osob, který by mohly případně poškozovat zájmy jednotlivce i společnosti jako takové.

⁵⁷ Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

S ohledem na uvedené skutečnosti odvolací orgán napadené rozhodnutí potvrdil a odvolání odvolatele zamítl.

Viz: příloha č. 2

ZÁVĚR

V mé bakalářské práci jsem si jako cíl stanovila vymezení institutu odvolání jako takového a jeho obecné právní úpravy v rámci občanského soudního řízení dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, v trestním řízení dle zákona č. 141/1961 Sb. ze dne 29. listopadu 1961, o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění zákona č. 390/2012 Sb. a především ve správním řízení dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Mohu říci, že odvolání je zcela jistě nejčastěji používaný opravný prostředek užívaný k napadení vydaných, avšak nepravomocných rozhodnutí správních orgánů i soudů, pokud zákon výslovně nevyklučuje podání odvolání.

Odvolání lze obecně charakterizovat jako určité vyjádření nesouhlasu účastníka daného řízení s vydaným rozhodnutím či rozsudkem soudu, kterým žádá nápravu napadeného rozhodnutí, které považuje za nesprávné, či nezákonné. Pro odvolání, které je řádným opravným prostředkem, je typické, že jsou-li splněny zákonné předpoklady pro uplatnění odvolání, pak má účastník řízení právní nárok na přezkum odvoláním napadeného rozhodnutí. Uplatnění a vyčerpání řádných opravných prostředků má rozhodující vliv na případný přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, když lze chránit práva ve správním soudnictví pouze na základě řádného a včasného podání návrhu ke správnímu soudu, a to pokud byly vyčerpány řádné opravné prostředky ve správním řízení.

V první kapitole mé bakalářské práce jsem se věnovala obecnému vymezení odvolání jako řádného oprávněného prostředku proti nepravomocným rozhodnutím či rozsudkům soudu, jaké účinky obecně podané odvolání má a jakým způsobem postupuje správní orgán v případě pozdě podaného odvolání s odkazy na příslušné judikáty Nejvyššího správního soudu, který se k dané problematice již také ve svých rozsudcích věnoval.

Druhou kapitolu jsem pak věnovala řádným opravným prostředkům v občanském soudním řízení, tedy zejména situaci, kdy lze podat odvolání, a kdy je naopak nutno podat námitky. V závěru této kapitoly jsem pak zmínila dva rozsudky Nejvyššího soudu ČR, které se týkaly velmi časté problematiky změny žaloby v odvolacím řízení.

Ve třetí kapitole je pak jen obecně zmíněno odvolání a další opravné prostředky v trestním řízení. Specifickým řádným opravným prostředkem v trestním řízení je stížnost proti usnesení prvoinstančního orgánu činného v trestním řízení (soudu, státního zástupce, policejního orgánu), kterou však nelze na rozdíl od odvolání podat proti každému usnesení, ale jen tam, kde to trestní řád výhradně stanoví. Obdobná situace je pak, i pokud jde o odkladný účinek stížnosti, opět jej musí přiznat zákon.

Nejobsáhlejší částí mé práce je pak čtvrtá kapitola zaměřená na odvolání a rozhodování ve správním řízení dle platného správního řádu. V této kapitole jsem se více zaměřila na formální a obsahové náležitosti odvolání, lhůty pro podání odvolání, účinky podaného odvolání, možnosti uplatnění nových důkazů v odvolacím řízení. Dále jsem zde zmínila postup orgánu prvního stupně včetně jeho možností a podmínek využití autoremedury, a v neposlední řadě i na postup orgánu odvolacího. V závěru kapitoly jsem uvedla některá specifická řízení, ve kterých jsou oproti obecným postupům ve správním řízení odlišnosti, a dále také pro dokreslení procenta odvolání proti správním rozhodnutím jsem uvedla statistiku počtu podaných odvolání k počtu vydaných správních rozhodnutí Živnostenským úřadem Magistrátu města Plzně ve sledovaném období.

V poslední závěrečné kapitole jsem uvedla dva příklady posouzení odvolání účastníka řízení proti rozhodnutí Živnostenského úřadu Magistrátu města Plzně odvolacím orgánem, kdy v prvním případě bylo správní rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena správnímu orgánu v prvním stupni k novému projednání a rozhodnutí, ve druhém případě pak bylo odvolání odvolatele zamítnuto a rozhodnutí potvrzeno. Obě rozhodnutí (samozřejmě v anonymizované verzi bez osobních údajů) jsou přílohou této práce, neboť se domnívám, že jsou vhodná pro dokreslení pohledu na postup odvolacího správního orgánu.

RESUMÉ

In my work I had set itself a target definition of the institution of the appeal as such and of its general legislation in civil court proceedings pursuant to Act No. 99/1963 Coll. Civil Procedure, as amended, in criminal proceedings under the Act No. 141/1961 Coll. of 29 November 1961, the Criminal Procedure (Criminal Procedure Code), as amended by Act No. 390/2012 Coll. and especially in the administrative proceedings pursuant to Act No. 500/2004 Coll. Administrative Code, as amended. I can say that the appeal is certainly the most common remedy used to attack issued decisions of the administrative authorities and the courts, if the law does not expressly preclude appeal.

Appeals can be generally characterized as an expression of disagreement with the management of the party issued a decision or judgment of the court, which asks the correction of the contested decision that it considered wrong or illegal. The appeal, which is a full remedy, it is typical that when met statutory requirements for the application of an appeal, the party has a legal right to appeal for a review of the contested decision. Regular exercise and exhaustion of remedies has a decisive influence on a possible review of decisions of administrative justice in accordance with Act No. 150/2002 Coll., The Code of Administrative Procedure, as amended, when you can protect the rights of the administrative courts on the basis of a proper and timely submission of the proposal to the administrative court, and that if they were properly exhausted remedies in administrative proceedings.

In the first chapter of my thesis I focused on general definition of the appeal as the proper remedy against legitimate decisions or judgments of courts of the effects in general has filed an appeal and how it progresses administrative body for late-filed appeal with reference to relevant case law of the Supreme Administrative Court, which on the matter has also devoted in its judgments.

The second chapter is devoted to the proper remedies in civil proceedings, namely a situation where you can lodge an appeal, and when it must file the opposition. At the end of this chapter, I mentioned the two judgments of the Supreme Court, which are very common problems related changes in the appeal proceedings.

The third chapter is then only a general reference to appeals and other remedies in criminal proceedings. Specific ordinary appeal in criminal proceedings is a complaint

against a first-instance authority participating in criminal proceedings (court, prosecutor, police authority), which cannot be opposed to lodge an appeal against any order, but only where it exclusively Criminal Procedure provides. A similar situation is then, and as regards the suspensive effect of the complaint, it must again acknowledge the law.

The main body of this thesis is the fourth chapter focused on appeals and decisions in administrative proceedings under the applicable administrative rules. In this chapter, I focus more on the form and content of an appeal, the time limit for filing an appeal, appeal effects, possibilities of new evidence in the appeal. In addition, I have mentioned the procedure of First Instance body including the possibility of interlocutory and conditions of use, and last but not least, the authority of the Board process. At the end of chapter I introduce some specific procedures in which they are compared to general procedures in administrative proceedings differences, and also to illustrate the percentage of appeals against administrative decisions I mentioned statistics on the number of appeals filed to the number of administrative decisions issued by the Trade Licensing Office City of Pilsen in the period.

In the final chapter, I mentioned two examples considered the appeal of the party against the Trades Licensing Office City of Pilsen appellate body, when the first case, the administrative decision was annulled and the case was returned to the administrative authority in the first instance for a new hearing and decision, in the second case it was refused appellant's appeal and confirmed the decision. Both decisions (of course anonymized version without personal dates) are attached to this work, because I think they are appropriate to illustrate the view of the Board of administration procedure.

SEZNAM POUŽITÉ A PŘEČTENÉ LITERATURY:

- ONDRUŠ, Radek, JUDr., Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, vyd., Praha: LINDE Prah a.s., 2005, 515 s., ISBN 80-7201-523-0
- HENDRYCH, Dušan, a kol., Správní právo, Obecná část, 8. vyd., Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s., ISBN 978-80-7179-254-3
- VEDRAL, J.: Správní řád – komentář. BOVA POLYGON, Praha 2006
- ONDRUŠ, Radek, JUDr.: Průvodce úředníka novým správním řádem se vzory postupu správních úřadů, Linde, Praha 2006
- ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V.: Přestupkové právo s komentářem, 14. vydání, Linde, Praha, 2007

SEZNAM ZÁKONŮ:

- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 2/1993 Sb. - Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 141/1961 Sb. ze dne 29. listopadu 1961, o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění zákona č. 390/2012 Sb.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky, ve znění Ústavních zákonů č. 347/1997 Sb., č. 300/2000 Sb., č. 448/2001 Sb., č. 395/2001 Sb., č. 515/2002 Sb., č. 319/2009 Sb. a č. 71/2012 Sb.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, správní řád, účinný do 31. 12. 2005
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod publikována pod č. 209/1992 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 ve znění sdělení č. 41/1996 Sb., č. 243/1998 Sb., č. 114/2004 Sb. m. s. a č. 48/2010 Sb. m. s.
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 30/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb. (účinnost od 1. 1. 2015), zákona č. 167/2012 Sb.

- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 119/1873 ř. z., jímž se uvádí trestní řád, zavádí nový řád soudu trestního, ze dne 23. 5. 1873 (v Rakousku stále platný), vydaný Františkem Josefem I, za doby Rakousko-Uherska, schváleno 23. 5. 1873, účinnost od 30. 12. 1873, zrušeno zákonem č. 87/1950 Sb., k 1. 8. 1950
- Zákon č. 552/1990 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 200/1992 Sb., přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

SEZNAM JUDIKÁTŮ:

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 82/2010 – 55, ze dne 28. 2. 2011
- Rozsudek Nejvyšší správní soud, ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53
- Rozhodnutí Ústavního soudu I. ÚS 1605/09, ze dne 15. 12. 2011
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR spisové značky 26 Cdo 2890/2012, ze dne 22. 1. 2013
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR z 8. 1. 1998, sp. zn. 2Cdon 753/97 uveřejněný pod č. 56 v sešitě č. 9 z roku 1998 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 99/2008 – 50, ze dne 24. 4. 2009
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002-35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 53/2007 – 115, ze dne 27. 11. 2008
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 – 105
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 96/2008-115, ze dne 22. 1. 2009

SEZNAM INTERNETOVÝCH ODKAZŮ:

- <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/08/jan-potmesil-sporne-prestupkove.html>
- www.nsoud.cz
- www.nssoud.cz

SEZNAM OBRÁZKŮ:

Obr. č. 1: Počet vydaných správních rozhodnutí ŽÚ MMP v poměru k podaným odvoláním v letech 2008 – 2012

SEZNAM PŘÍLOH:

- Spisová značka SZ MMP/214235/11, č. j. rozhodnutí 340500/U2012/3736/Aug, ze dne 11. 5. 2012, v právní moci dne 12. 9. 2012
- Spisová značka SZ MMP/269972/12, č. j. rozhodnutí VVŽÚ/1639/13, ze dne 21. 3. 2013

Krajský úřad Plzeňského kraje
odbor vnitřních věcí a krajský živnostenský úřad
306 13 Plzeň, Škroupova 18

Č. j.: 340500/U2012/3736/Aug

Vyřizuje: [REDAKCE]

Telefon: [REDAKCE]

Fax: [REDAKCE]

ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Plzeňského kraje, Odbor vnitřních věcí a krajský živnostenský úřad, příslušný podle § 3 odst. 1 zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl o odvolání společnosti BEZPO Plzeň s.r.o., IČ 26351951, se sídlem v Plzni, Hrádkova 405/2, zastoupenou [REDAKCE] ve věcech [REDAKCE] (dále jen odvolatel) proti rozhodnutí vydanému Magistrát města Plzně, Živnostenský úřad (dále jen obecní živnostenský úřad) dne 08.03.2012 ve věci uložení pokuty podle ust. § 63 odst. 2 písm. b) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (Živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen živnostenský zákon ve výši 45000,- Kč za spáchání správního deliktu podle ust. § 63 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona, a kterým byla uložena povinnost dle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), v souladu s § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč pod č.j. MMP/055395/12

t a k t o :

V souladu s § 90 odst. 1 písm. b) z správního řádu, se
napadené rozhodnutí č.j.: MMP/055395/12 ze dne 8.3.2012

r u š í

a věc se vrací obecnímu živnostenskému úřadu k novému projednání.

Odůvodnění:

Krajskému živnostenskému úřadu byl postoupen spis ve věci rozhodnutí o uložení pokuty podle ust. § 63 odst. 2 písm. b) živnostenského zákona za spáchání správního deliktu podle ust. § 63 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona, kterého se odvolatel dopustil tím, že poskytoval služby v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, dále pak služby v oblasti požární ochrany, revize elektrických zařízení, tlakových zařízení, plynových zařízení, zdvihacích zařízení, revize kotlů, komínů, revize hasicích přístrojů a hydrantů,

dále zajišťoval funkce koordinátora na staveništi, aniž by na tyto činnosti měl příslušná živnostenská oprávnění. Skutkovou podstatu deliktu dle § 63 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona naplnil odvolatel tím, že v době od 27. 11. 2002 do 16. 11. 2011 poskytoval služby v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, dále pak služby v oblasti požární ochrany, revize elektrických zařízení, tlakových zařízení, plynových zařízení, zdvihacích zařízení, revize kotlů, komínů, revize hasicích přístrojů a hydrantů, dále zajišťovala funkce koordinátora na staveništi, ačkoli nemá vydána živnostenská oprávnění s předměty podnikání: Technicko-organizační činnost v oblasti požární ochrany, Poskytování služeb v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, Montáž, opravy, revize a zkoušky elektrických zařízení, Montáž, opravy, revize a zkoušky tlakových nádob a nádob na plyny, Montáž, opravy, revize a zkoušky zdvihacích zařízení. Zároveň bylo odvolateli uloženo uhradit náklady řízení ve výši 1000,- Kč. Spis byl krajskému živnostenskému úřadu postoupen společně s odvoláním odvolatele proti ve výroku uvedenému rozhodnutí.

Odvolací orgán po prostudování spisové dokumentace zjistil následující.

Obecní živnostenský úřad obdržel dne 15.11.2011 emailem podnět směřující k prošetření činnosti odvolatele, na základě tohoto byla s odvolatelem zahájena kontrola ve smyslu ust. § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů a ust. § 60a zákona živnostenského zákona, zásilka byla doručena prostřednictvím datové schránky dne 2. 12. 2011. Za účelem poskytnutí nutné součinnosti k výkonu kontroly byl odvolatel vyzván, aby se dostavil k jednání dne 14. 12. 2011. K jednáním se pan Pavel Husník, jednatel společnosti, opakovaně dostavil, při těchto jednáních předložil doklady za poslední 3 roky podnikatelské činnosti, uvedl skutečnosti, které k porušení živnostenského zákona vedly a rovněž uvedl i činnosti, které společnost od roku 2002 poskytuje svým klientům. Z provedené kontroly vyplynulo podezření ze spáchání správního deliktu dle ustanovení § 63 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona. Jednatel společnosti v průběhu kontroly zjištění správního orgánu nezpochybnil, při jednáních uvedl důvody, které k porušení vedly. Na základě výše uvedených zahájil obecní živnostenský úřad s odvolatelem správní řízení, a to dne 2. 2. 2012. Před vydáním rozhodnutí byla odvolateli dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Této možnosti odvolatel využil a dne 28. 2. 2012 se dostavil k obecnímu živnostenskému úřadu a do protokolu po poučení, seznámení se s předmětem řízení, jeho stavem a důkazy uvedl k věci opět skutečnosti, které vedly k porušení zákona jeho společností, s tím, že se jednalo především o nedorozumění a administrativní chybu při zakládání společnosti, které velice lituje. V současné době již doplnili příslušná živnostenská oprávnění. Dne 8.3.2012 vydal obecní živnostenský úřad napadené rozhodnutí, které odůvodňuje zejména tím, že odvolatel ve svém vyjádření ve věci k uskutečněnému zjištění před vydáním rozhodnutí zjištěné skutečnosti nezpochybnil ani nevyvrátil, při jednání pouze uvedl důvody, které k porušení zákona vedly, zejména se spíše jednalo o neznalost zákona a administrativní chybu, nikoli o úmyslné porušení zákona. Jelikož nejsou správnímu orgánu známy žádné jiné skutečnosti, které by zjištěné porušení živnostenského zákona jakkoli zpochybňovaly či vyvracely, a sám účastník řízení je v průběhu celého jednání nezpochybnil, je uloženo navrhovaného sankčního postihu za spáchání uvedeného správního deliktu zcela na místě. Při stanovení výše pokuty bylo přihlédnuto mimo jiné i k ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu - zásada nestranného a objektivního postupu a z něho plynoucí rovný přístup k jednotlivým případům, dále postupoval tak, aby při rozhodování o uložení pokuty skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly důvodné rozdíly. Správní orgán dále přihlédl i k závažnosti protiprávního jednání společnosti (společnost provozovala více živností, pro jejichž získání je potřeba prokázat splnění podmínky odborné způsobilosti), dále trvání protiprávního jednání (od roku 2002 do 15. 11. 2011 - tedy téměř 9 let), i ke skutečnosti, že společnost ještě před zahájením správního řízení zjednala nápravu a příslušné živnosti ohlásila dne 16. 11. 2011, a rovněž i k tomu, že v průběhu celé podnikatelské činnosti měla společnost odbornou stránku zajištěnou odpovědnými zástupci, kteří vlastnili příslušná oprávnění a osvědčení. Správní orgán tedy zohlednil i ten fakt, že výše uváděným protiprávním jednáním pravděpodobně nedošlo k poškození třetích osob (alespoň tato skutečnost není správnímu orgánu známa), neboť jednatel společnosti [REDAKCE] i jeho odpovědní zástupci

na základě mandátní smlouvy po celou dobu po odborné stránce podmínky splňovali a nadále splňují. Správní orgán zkoumal i případné následky protiprávního jednání odvolatele, přičemž k žádným následkům nedošlo, neboť odvolatel příjmy z této podnikatelské činnosti řádně uváděl v přiznáních k dani z příjmu právnických osob a veškeré příjmy i řádně zdanil. Je na místě uvést, že živnostenský zákon a v něm stanovené povinnosti sledují nejen dodržování určitého řádu, ale zejména oprávněné zájmy a ochranu fyzických a právnických osob. Je proto na každém, aby uvedenou skutečnost vzal na vědomí s tím, že při nerespektování těchto zákonných požadavků a porušování svých povinností stanovených živnostenským zákonem, se vystavuje nebezpečí sankčního postihu. Je třeba konstatovat skutečnost, že při posuzování předmětného porušení živnostenského zákona vycházel správní orgán z objektivně zjištěných údajů, neboť ze zákona je povinen každý podnikatelský subjekt dostát svým zákonem stanoveným povinnostem i bez výzvy. Tyto argumenty nezpochybňují zjištěný skutkový stav věci a nejsou z hlediska porušení předmětných ustanovení zákona podstatné. Dále je nutné konstatovat, že každý podnikatelský subjekt podnikající podle živnostenského zákona by měl znát minimálně živnostenský zákon tak, aby mohl řádně a včas plnit své zákonné povinnosti. Argumenty odvolatele, že v podnikatelské činnosti jimi provozované je velké množství právních předpisů, které jsou nuceni znát a není v jejich silách obsáhnout znalost všech, zejména pokud je jim toto doporučeno, lze pochopit, nicméně ani tento fakt nemůže být a ani není důvodem, pro který by bylo možné od sankčního postihu upustit. Pokuta byla stanovena tak, že její výše je výrazně při dolní hranici rozmezí daného ustanovení živnostenského zákona, avšak je dostatečně vysoká ke splnění účelu sankce, kterým je především výchovný a preventivní účinek. Při vědomí, že uložená sankce má vedle represivního účinku také účinek preventivní, správní orgán rozhodl za konstatování, že zákonodárcem stanovené rozpětí sankce je až do výše 750.000,- Kč, uložit vyšší pokuty v částce 45.000,- Kč, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí, neboť takto stanovená sankce svou výší odpovídá zásadě přiměřenosti a měla by dotčený podnikatelský subjekt přimět k následnému řádnému plnění povinností, vyplývajících pro něj ze živnostenského zákona a přispět tak k dodržování právního pořádku. Dne 15. 3. 2012 bylo doručeno správnímu orgánu odvolání odvolatele, ve které uvádí, že uložená pokuta je zjevně nepřiměřená vlastnímu porušení zákona a následkům protiprávního jednání účastníka řízení. I když se účastník řízení ztotožňuje s tvrzením, že společnost provozovala svoji činnost samostatně, měla uvedené činnosti zajištěny smluvně jednotlivými odborníky. Dále účastník uvádí, že jeho činností nevznikl nikdy žádný negativní důsledek, jelikož vždy řádně platil daně a vždy při své činnosti vybíral výhradně odborníky a tedy ani žádný negativní důsledek nikdy nemohl vzniknout. Dále uvádí, že odvolatel napravil stav ihned, jak se dozvěděl, že nemá potřebná živnostenská oprávnění, nápravu zjednal ještě před zahájením správního řízení, řádně spolupracoval se správním orgánem, některé živnosti byly vázanými jenom krátce, odvolatel se při zahájení podnikání řídil radami živnostenského úřadu. Odvolatel tedy ve svém odvolání nezpochybňuje skutečnost, že porušil živnostenský zákon, nicméně se mu zdá výše uložené pokuty nepřiměřeně vysoká. Navrhuje napadené rozhodnutí změnit a udělit pokutu v max. výši 10000,- Kč.

Krajský úřad, ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu, přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, a konstatuje následující.

K námitkám uvedeným v odvolání krajský živnostenský úřad konstatuje, že při ukládání pokuty se obecní živnostenský úřad řídí ustanovením § 64 odst. 2 živnostenského zákona, který uvádí, že při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Obecní živnostenský úřad ve svém rozhodnutí uvádí, že při stanovení výše pokuty přihlédl mimo jiné i k ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu - zásada nestranného a objektivního postupu a z něho plynoucí rovný přístup k jednotlivým případům, dále postupoval tak, aby při rozhodování o uložení pokuty skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly důvodné rozdíly. Správní orgán dále přihlédl i k závažnosti protiprávního jednání společnosti (společnost provozovala více živností, pro jejichž získání je potřeba prokázat splnění podmínky odborné způsobilosti), délce trvání protiprávního jednání (od roku 2002 do 15. 11. 2011 - tedy téměř 9 let), i ke skutečnosti, že společnost ještě

před zahájením správního řízení zjednala nápravu a příslušné živnosti ohlásila dne 16. 11. 2011, a rovněž i k tomu, že v průběhu celé podnikatelské činnosti měla společnost odbornou stránku zajištěnou odpovědnými zástupce, kteří vlastnili příslušná oprávnění a osvědčení. Správní orgán tedy zohlednil i ten fakt, že výše uváděným protiprávním jednáním pravděpodobně nedošlo k poškození třetích osob (alespoň tato skutečnost není správnímu orgánu známa), neboť jednatel společnosti [REDAKCE] a jeho odpovědní zástupci na základě mandátní smlouvy po celou dobu po odborné stránce podmínky splňovali a nadále splňují. Správní orgán zkoumal i případné následky protiprávního jednání odvolatele, přičemž k žádným následkům nedošlo, neboť odvolatel příjmy z této podnikatelské činnosti řádně uváděl v přiznáních k dani z příjmu právnických osob a veškeré příjmy i řádně zdanil. Výše pokuty je výrazně při dolní hranici rozmezí daného ustanovení živnostenského zákona, avšak je dostatečně vysoká ke splnění účelu sankce, kterým je především výchovný a preventivní účinek. Při vědomí, že uložená sankce má vedle represivního účinku také účinek preventivní, správní orgán rozhodl za konstatování, že zákonodárcem stanovené rozpětí sankce je až do výše 750.000,- Kč, uložit výši pokuty v částce 45.000,- Kč, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí, neboť takto stanovená sankce svou výší odpovídá zásadě přiměřenosti a měla by dotyčný podnikatelský subjekt přimět k následnému řádnému plnění povinností, vyplývajících pro něj ze živnostenského zákona a přispět tak k dodržování právního pořádku.

K tomuto krajský živnostenský úřad dále uvádí, že aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v prvé řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárcem vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty (jelikož se v daném případě jedná o živnosti vázané a řemeslné, tedy, jejichž výkon je vázán na odbornou způsobilost podnikatele, je max. výše pokuty stanovena v relativně vyšší horní hranici, a to až do výše 750000,- Kč), tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě. Krajský živnostenský úřad má za to, že z rozhodnutí obecního živnostenského úřadu je zřejmé, jaké skutečnosti vzal při určení výše ukládané pokuty v úvahu. Zohlednil polehčující okolnosti spáchaní předmětného správního deliktu, tj. ohlášení předmětných živností, a dále že odvolatel v průběhu celého řízení o správním deliktu s obecním živnostenským úřadem spolupracoval, svým jednáním nezpůsobil žádnou škodu třetím osobám. Z uvedených důvodů obecní živnostenský úřad uložil odvolateli pokutu při spodní hranici zákonné sazby. Obecní živnostenský úřad se však opomněl v odůvodnění rozhodnutí vypořádat se způsobem spáchaní správního deliktu, tak jak mu ukládá ustanovení § 64 odst. 2 živnostenského zákona.

Nad rámec odvolacích námitek krajský živnostenský úřad uvádí, že obecní živnostenský úřad se nedostatečně vypořádal s prokázáním rozsahu činnosti neoprávněného podnikání odvolatele. Ve správním spise se nachází 13 faktur, z nichž ne vždy je patrné, za jakou činnost je faktura vystavena. Tyto faktury jsou pouze z období roku 2011. Z protokolu o provedené kontrole (jejíž součástí jsou i zmiňované faktury) vyplývá, že odvolatel se ke všem činnostem uvedeným ve výroku rozhodnutí přiznal a uvedl, že činnosti provozuje již od roku 2002, vzhledem k tomu, že v dané věci jde o řízení o uložení povinností, je správní orgán povinen i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící v neprospěch ale i prospěch toho, komu má být povinnost uložena. Neboť odvolatel vedl po celou dobu podnikání řádné účetnictví, bylo možné zjistit, které z činností kdy provozoval a tím řádně stanovit rozsah provozování neoprávněného podnikání a také přesně určit dobu, po kterou neoprávněně podnikal v jednotlivých činnostech.

V novém projednání správního deliktu musí obecní živnostenský úřad doplnit dokazování tak, aby prokázal rozsah a dobu provozování neoprávněného podnikání odvolatele a dále precizovat odůvodnění výše pokuty s ohledem na způsob spáchaní správního deliktu.

V souvislosti s výše uvedeným, rozhodl krajský živnostenský úřad tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí se nelze dále odvolat (§ 91 odst. 1 správního řádu).

V Plzni dne 11.05.2012

[Redacted Signature]
vedoucí oddělení krajský živnostenský úřad
odboru vnitřních věcí a krajský živnostenský úřad

Účastníci řízení:

[Redacted Name and Address]

Vlastní do spisu

Krajský úřad Plzeňského kraje
odbor vnitřních věcí a krajský živnostenský úřad
306 13 Plzeň, Škroupova 18

Č. j.: VVŽÚ/1639/13

Vyřizuje: [REDAKCE]

Telefon: [REDAKCE]

Fax: [REDAKCE]

ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Plzeňského kraje, Odbor vnitřních věcí a krajský živnostenský úřad, příslušný podle § 3 odst. 1 zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl o odvolání podnikatele [REDAKCE], [REDAKCE], [REDAKCE], zastoupeném JUDr. [REDAKCE], [REDAKCE], Ph.D., advokátem v Klatovech, (dále jen odvolatel) proti rozhodnutí vydanému Magistrátem města Plzně, Živnostenský úřad (dále jen obecní živnostenský úřad), dne 24.01.2013 ve věci zrušení živnostenského oprávnění k provozování živnosti s předmětem podnikání Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen živnostenský zákon), podle ust. § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona, neboť odvolatel již nesplňuje všeobecnou podmínku provozování živnosti podle ust. § 6 odst. 1 písm. c) živnostenského zákona, pod č.j. MMP/015316/13

t a k t o :

v souladu s ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), se odvolání odvolatele

z a m í t á

a rozhodnutí obecního živnostenského úřadu č.j.: MMP/015316/13 ze dne 24.01.2013 se

p o t v r z u j e

Odůvodnění:

Krajskému živnostenskému úřadu byl postoupen spis ve věci rozhodnutí o zrušení živnostenského oprávnění podle § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona. Spis byl krajskému živnostenskému úřadu

postoupen společně s včasným a přípustným odvoláním odvolatele, podaným proti rozhodnutí obecního živnostenského úřadu.

Odvolací orgán po prostudování spisové dokumentace zjistil následující.

Obecní živnostenský úřad obdržel dne 15.10.2012 pravomocný Rozsudek Okresního soudu v Klatovech, ze dne 4.9.2012, sp. zn. 2 T 125/2012, z něhož vyplynulo, že se odvolatel dopustil trestného činu v rámci své vlastní podnikatelské činnosti, kdy vědomě uvedl do oběhu výrobky neoprávněně označené ochrannou známkou, k níž přísluší výhradní právo jinému, čímž spáchal přečin porušení práv k ochranné známce a jiným označením dle § 268 odst. 1) trestního zákoníku, za což byl odsouzen podle § 268 odst. 1 tr. zákoníku za použití § 67 odst. 2 písm. b) tr. zákoníku, § 68 odst. 1,2 tr. zákoníku k peněžitému trestu 50.000,- Kč a podle § 70 odst. 1 písm. a), b) tr. zákoníku mu bylo uloženo propadnutí věci. Podle § 69 odst. 1 tr. zákoníku mu byl pro případ, že by peněžitý trest nebyl ve stanovené lhůtě vykonán, stanoven náhradní trest odnětí svobody v trvání 3 měsíců. Odvolatel se dle výše zmíněného rozsudku tohoto trestného činu dopustil jako osoba samostatně výdělečně činná v režimu živnostenského zákona když v prostorách svého prodejního stánku v Železné Rudě, Alžbětíně čp. 4, jehož je provozovatel, a to na základě živnostenského oprávnění, vědomě přechovával za účelem následného prodeje a nabízel k prodeji celkem 25 ks různého druhu zboží v podobě oděvů, sportovních bot a kabelek neoprávněně označených označeními, která jsou identická či zaměnitelně podobná se zapsanými ochrannými známkami ADIDAS, PUMA, KAMI, TOMY HILFIGER, BOSS Hugo Boss, BURBERRY a G-STAR, ač si byl vědom této skutečnosti a aniž by měl od uvedeného zboží doklad o jeho nabytí či původu, čímž porušil práva vlastníků ochranné známky zapsaných v registru ochranných známek Úřadu průmyslového vlastnictví, Praha, která jsou uvedena v ustanovení § 8 odst. 2 a odst. 3 zákona číslo 441/2003 Sb., (o ochranných známkách).

Obecní živnostenský úřad zahájil s odvolatelem dne 11.12.2012 správní řízení. Dne 27.12.2012 bylo odvolateli doručeno vyrozumění účastníka před vydáním rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu. Na základě tohoto se odvolatel dostavil k obecnímu živnostenskému úřadu a požádal o změnu termínu tak, aby se s podklady pro vydání rozhodnutí mohl seznámit jeho právní zástupce. Dne 9.1. 2013 se konalo za přítomnosti odvolatele ústní jednání, v průběhu kterého se odvolatel seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí. V rámci ústního jednání odvolatel uvedl, že skutečně došlo k odsouzení odvolatele pro uvedený trestný čin k peněžitému trestu, tento byl následně v plné výši uhrazen. Odvolatel má za to, že úhradou peněžitého trestu byla napravena společenská škodlivost trestného činu, kterého se dopustil, a považuje tedy zrušení živnostenského oprávnění za další potrestání jeho osoby, které považuje v rozporu se zásadami jak trestního, tak ústavního práva. Živnostenské podnikání je pro účastníka řízení jediným zdrojem příjmů k zabezpečení rodiny. Veškeré povinnosti si vždy plnil svědomitě, jiného porušení se nikdy nedopustil a považuje zrušení živnostenského oprávnění v jeho případě za nepřiměřeně tvrdou sankci. Účastník řízení prostřednictvím právního zástupce navrhl, aby správní orgán přihlédl k uvedeným skutečnostem a následně aby vydal rozhodnutí, kterým bude řízení zastaveno. Dne 24.1.2013 vydal obecní živnostenský úřad napadené rozhodnutí. Rozhodnutí bylo odvolateli doručeno dne 24.1.2013. V odůvodnění rozhodnutí obecní živnostenský úřad uvádí zejména, že správní orgán postupuje podle příslušných ustanovení živnostenského zákona, vychází z prokázaných skutečností uvedených v rozsudku a vyjádření účastníka v tomto smyslu není pro správní orgán podstatné. Další tvrzení odvolatele, že se kromě tohoto pochybení ničeho jiného nedopustil, rovněž považuje správní orgán za fakt, který však nemůže považovat za polehčující okolnost. Návrh účastníka na zastavení správního řízení považuje správní orgán vzhledem ke všem známým skutečnostem za bezpředmětný. S přihlédnutím ke všem okolnostem dospěl správní orgán k závěru, že došlo k naplnění skutkové podstaty ustanovení § 6 odst.2 živnostenského zákona, kdy na jmenovaného nemůže být dále pohlíženo jako na osobu bezúhonnou, jelikož byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně, a tento trestný čin byl spáchán v souvislosti s podnikáním. Souvislost s podnikáním spatřuje obecní živnostenský úřad v samé skutkové podstatě spáchaného trestného činu, tedy ve skutečnosti, že jmenovaný se uvedené trestné

činnosti dopustil právě jako podnikatel fyzická osoba v rámci své podnikatelské činnosti, v prostorách svého prodejního stánku. Účelem jeho trestné činnosti bylo úmyslně klamat spotřebitele, konkrétně přechovávat a nabízet výrobky porušující některá práva duševního vlastnictví, především práva majitele ochranné známky. Kromě záměrného poškození majitele ochranné známky také snižoval úroveň informovanosti spotřebitele o prodávaných výrobcích, uváděl spotřebitele v omyl, neboť ten se mohl domnívat, že kupuje výrobek od světoznámého výrobce zboží, kdy v případě poskytnutí informace, že se jedná o padělek, by spotřebitel výrobek nezakoupil. Takto získané finanční prostředky používal k vlastnímu obohacení a k vlastní spotřebě. K uvedenému zboží neměl doklady o nabytí či původu. Činil tak záměrně, s vědomím, že se obohacuje na úkor jiného podnikatele a s vědomím, že zneužívá důvěry spotřebitelů. Tohoto jednání si byl plně vědom. Projevil tak svůj nerespektivní a nezodpovědný přístup k podnikatelské činnosti a jednoznačně poškodil zájmy jedinců i celé společnosti tím, že nedodržel a nerespektoval povinnosti, které mu jsou zákonem stanoveny. Zájmem společnosti je nesporně to, aby konkrétní podnikatelské činnosti vykonávaly osoby, u nichž lze očekávat poctivý a zodpovědný přístup k podnikání. Z výše uvedeného rozsudku vyplývá, že spáchaný trestný čin byl podnikateli jednoznačně prokázán tak, jak je uvedeno v jeho výrokové části, bez důvodných pochybností. Při svém rozhodování o zrušení živnostenského oprávnění správní orgán vychází z právního podkladu, že podnikatel musí pro provozování živnosti splňovat všeobecné a zvláštní podmínky stanovené živnostenským zákonem. Tento stanoví v § 6 odst. 1 písm. c) bezúhonnost jako jednu z všeobecných podmínek. Ta je konkretizována v § 6 odst. 2 živnostenského zákona. Je tedy zákonnou podmínkou pro výkon podnikatelské činnosti. Je třeba zdůraznit, že tuto všeobecnou podmínku bezúhonnosti musí podnikatel splňovat po celou dobu výkonu živnostenského podnikání. V § 58 odst. 1 písm. a) je stanoveno, že živnostenský úřad zruší živnostenské oprávnění, jestliže podnikatel již nesplňuje podmínky dle § 6 odst. 1 písm. b) nebo c), tedy pokud ztratil bezúhonnost tak, jak ji stanovuje zákon. Jsou zde tedy uvedeny obligatorní důvody zrušení živnostenského oprávnění. Použitá konstrukce s výrazem „zruší“ tedy nedává jinou možnost správnímu orgánu ke správnímu uvážení, a pokud tedy podnikatel již není bezúhonný dle živnostenského zákona, nemá správní orgán jinou možnost, než vydat rozhodnutí o zrušení živnostenského oprávnění. Ke zrušení živnostenského oprávnění přistoupil správní orgán na základě skutečnosti, že podnikatel již nesplňuje všeobecnou podmínku stanovenou živnostenským zákonem a nemůže proto již dále podnikat. Nejedná se tedy o sankci, ale o zákonnou překážku provozování živnosti jako důsledek protiprávního jednání podnikatele. Podmínku bezúhonnosti je nutno chápat jako určitý ochranný prostředek, kterým se stát brání proti živnostenskému podnikání těch osob, u nichž se lze důvodně obávat, že svojí činností budou poškozovat zájmy jedinců i celé společnosti. Pokud živnostenský zákon v § 5 odst. 1 stanoví, že živnost může provozovat fyzická nebo právnická osoba, splní-li podmínky stanovené tímto zákonem, umožnění provozování živnosti osobě, která tyto podmínky nesplňuje, by bylo v přímém rozporu s veřejným zájmem, vyjádřeným zákonodárcem v § 5, § 6 a § 58 živnostenského zákona, týkajících se podmínek provozování živnosti, v tomto případě zejména podmínky bezúhonnosti. Živnostenský úřad nemůže pominout ztrátu bezúhonnosti, která vyplývá z výše uvedeného pravomocného rozsudku. Proti rozhodnutí podal odvolatel včasné a přípustné odvolání, v tomto uvádí, ve shodě s vyjádřením učiněným v rámci prvostupňového řízení, že rozhodnutí je nesprávné a nepřiměřeně tvrdé, odvolatel byl odsouzen, avšak byl potrestán již samotným průběhem trestního řízení, dále mu byl uložen peněžitý trest, který odvolatel zaplatil, a tedy jej vykonal. Odvolatel má za to, že úhradou peněžitého trestu došlo k napravení společenské škodlivosti jednání jeho osoby a došlo tedy i k narovnání jeho občanské bezúhonnosti v obecném slova smyslu. Zrušení živnostenského oprávnění považuje odvolatel za další potrestání jeho osoby, které považuje v rozporu se zásadami jak trestního, tak ústavního práva. Živnostenské podnikání je pro účastníka řízení jediným zdrojem příjmů k zabezpečení rodiny. Veškeré povinnosti si vždy plnil svědomitě, jiného porušení se nikdy nedopustil a považuje zrušení živnostenského oprávnění v jeho případě za nepřiměřeně tvrdou sankci. Odvolatel navrhuje, aby krajský živnostenský úřad napadené rozhodnutí zrušil a řízení zastavil.

Na základě odvolání byl předmětný spisový materiál doručen krajskému živnostenskému úřadu. Krajský živnostenský úřad ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, a konstatuje následující.

Jak již obecní živnostenský úřad uvedl v odůvodnění svého rozhodnutí, musí podnikatel podle živnostenského zákona splňovat podmínky provozování živnosti, a to po celou dobu své podnikatelské činnosti. Těmito podmínkami jsou v první řadě podmínky všeobecné, jak jsou stanoveny v ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) až c) živnostenského zákona. Podle písmene c) tohoto ustanovení je jednou z podmínek provozování živnosti fyzickou osobou její bezúhonnost. Za bezúhonnou se pro účely živnostenského zákona nepovažuje osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže byl tento trestný čin spáchán v souvislosti s podnikáním, anebo s předmětem podnikání, o který žádá nebo který ohlašuje, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena. Na pachatele se, dle ust. § 106 trestního zákoníku, hledí, jak by nebyl souzen, bylo-li odsouzení zhlazeno. Soud zhladí odsouzení, došlo-li k odsouzení k peněžitému trestu za úmyslný trestný čin, vedl-li odsouzený po výkonu trestu řádný život nepřetržitě po dobu nejméně jednoho roku (ust. § 105 odst. 1 písm. e) trestního zákoníku).

Bezúhonným dle živnostenského zákona musí být podnikatel nejen v době ohlašování živnosti, ale po celou dobu podnikání. Pokud podnikatel přestane podmínku bezúhonnosti podle živnostenského zákona splňovat, nezbyvá obecnímu živnostenskému úřadu než podnikateli jeho živnostenská oprávnění zrušit, neboť podle § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona živnostenský úřad v tomto případě živnostenské oprávnění zruší, tedy zákon nedává živnostenskému úřadu jinou možnost než odvolateli zrušit všechna jeho živnostenská oprávnění. Z trestního příkazu Okresního soudu v Klatovech, který je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, jednoznačně vyplývá, že se odvolatel dopustil úmyslného trestného činu a byl odsouzen k peněžitému trestu 50.000,- Kč. Odsouzení není zhlazeno. Je tedy nepochybné, že v daném případě byla naplněna formální podmínka aplikace ust. § 6 odst. 2 živnostenského zákona, tedy existence pravomocného rozsudku odsuzujícího odvolatele za spáchání úmyslného trestného činu a úkolem obecního živnostenského úřadu bylo posoudit, zda daný případ spadá pod kautelu citovaného ustanovení též ve smyslu materiálním, tj. zjistit, zda byl tento trestný čin spáchán v souvislosti s podnikáním odvolatele. Souvislost s podnikáním shledává obecní živnostenský úřad v samé skutkové podstatě spáchaného trestného činu, tedy ve skutečnosti, že jmenovaný se uvedené trestné činnosti dopustil právě jako podnikatel fyzická osoba v rámci své podnikatelské činnosti, v prostorách svého prodejního stánku. Účelem jeho trestné činnosti bylo úmyslně klamat spotřebitele, konkrétně přechovávat a nabízet výrobky porušující některá práva duševního vlastnictví, především práva majitele ochranné známky.

K námitce odvolatele, že byl již potrestán a to samotným rozhodnutím trestního soudu krajský živnostenský úřad uvádí, že jak je již uvedeno výše, musí podnikatel pro výkon živnostenského oprávnění splňovat základní zákonné podmínky, a to po celou dobu podnikání. Ke zrušení živnostenského oprávnění přistoupil obecní živnostenský úřad na základě té skutečnosti, že podnikatel již výše specifikované podmínky nesplňuje a nemůže proto nadále vykonávat podnikatelskou činnost, nejedná se tedy o sankci, ale o zákonnou překážku provozování živnosti, jež nastala v důsledku úmyslného protiprávního jednání podnikatele. Odsouzením odvolatele trestním soudem bylo takové jednání potvrzeno. Krajský živnostenský úřad se zcela ztotožňuje s odůvodněním obecního živnostenského úřadu, že podmínku bezúhonnosti je tak nutno dále chápat jako určitý ochranný prostředek, kterým se stát brání proti živnostenskému podnikání těch osob, u nichž se lze důvodně obávat, že touto svojí činností budou poškozovat zájmy jedinců i společností. Rovněž z tohoto hlediska je proto nedůvodná i námitka o údajném dvojím postihu za protiprávní chování.

K další námitce odvolatele, že úhradou trestu došlo k narovnání občanské bezúhonnosti v obecném slova smyslu, krajský živnostenský úřad konstatuje, že v právním řádu České republiky je pojem bezúhonnost s ohledem na spáchání úmyslného trestného činu vymezován k předmětu a probované činnosti, taktéž je tomu i v živnostenském zákoně, jehož vymezení pojmu bezúhonnost byla již několikrát zmiňována. Obecní živnostenský úřad může, jakožto orgán veřejné správy, uplatňovat svoji moc pouze v případech, mezích

a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a může posuzovat bezúhonnost pouze v rozsahu obsaženém v živnostenském zákoně. Není pravomocí obecních živnostenských úřadů zabývat se zkoumáním výkladu neurčitého právního pojmu bezúhonnost v kontextu s jinými právními předpisy, nebo v jejich všeobecném nebo filosofickém pojetím. Bezúhonnost ve smyslu živnostenského zákona byla popsána výše a taktéž výklad obecního živnostenského úřadu, který vymezil správní úvahou vztah spáchaného trestného činu a jeho souvislost s podnikáním. Odvolatel peněžitý trest vykonal, avšak z ust. § 105 odst. 1 písm. e) trestního zákoníku je zřejmé, že k zahlazení odsouzení dojde na základě rozhodnutí soudu, vedl-li odsouzený po výkonu nebo prominutí trestu anebo po promlčení jeho výkonu řádný život nepřetržitě po dobu nejméně jednoho roku. Dle ust § 106 se na pachatele hledí, jako by nebyl odsouzen. Po zahlazení odsouzení příslušným soudem odvolateli nic nebrání v tom, aby živnost opětovně ohlásil.


K dalším skutečnostem, které odvolatel uvedl ve svém odvolání nelze přihlídnout, neboť obecní živnostenský úřad není oprávněn zohledňovat eventuální následky zrušení živnostenského oprávnění z důvodu ztráty bezúhonnosti podnikatele. Pokud podnikatel ztratí bezúhonnost ve smyslu živnostenského zákona, nemá obecní živnostenský úřad jinou možnost než předmětné živnostenské oprávnění zrušit. Jeho rozhodnutí nemůže zvrátit ani lítost, péče o jiné osoby, či poukázání na jeho dřívější svědomité plnění povinností vůči správním orgánům.

Napadené rozhodnutí vychází z přesně a úplně zjištěného stavu věci. Z výše uvedených důvodů rozhodl krajský živnostenský úřad, tak jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí se nelze dále odvolat (§ 91 odst. 1 správního řádu).

V Plzni dne 21.03.2013


vedoucí oddělení krajský živnostenský úřad
odboru vnitřních věcí a krajský živnostenský úřad

Účastníci řízení:

Rozdělovník:



Vlastní do spisu