

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Veřejná správa

Katedra správní vědy a správního práva

Diplomová práce

Opravné prostředky ve správním řízení

Bc. Daniel Trtík

2011/2012

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Opravné prostředky ve správním řízení zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury“.

.....

Rád bych tímto za pomoc, odborné vedení a cenné rady při zpracování poděkoval vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Stanislavu Sedláčkovi, Ph.D.

OBSAH

Úvod	6
1. Přezkum správních rozhodnutí jako prvek záruk zákonnosti veřejné správy ...	7
1.1 Kontrola veřejné správy.....	8
1.1.1 Kontrola vykonávaná zákonodárným sborem, resp. zastupitelskými orgány.....	8
1.1.2 Kontrola vykonávaná soudy.....	9
1.1.3 Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem.....	10
1.1.4 Kontrola vykonávaná správními orgány.....	11
1.1.5 Kontrola vykonávaná na základě podání občanů.....	11
1.1.6 Kontrola vykonávaná Veřejným ochráncem práv.....	12
1.2 Právo na informace ve veřejné správě.....	13
1.3 Uplatnění odpovědnosti za porušení právních povinností.....	14
1.4 Přímé donucení ke splnění právní povinnosti.....	15
1.5 Zrušení, změna, sistace vadných správních aktů a jiných opatření ve veřejné správě.....	16
2. Správní rozhodnutí, jejich vady a náprava těchto vad	18
2.1 Správní rozhodnutí.....	18
2.2 Vady správních rozhodnutí.....	20
2.3 Náprava vadných rozhodnutí.....	21
2.3.1 Řádné opravné prostředky.....	22
2.3.2 Mimořádné opravné prostředky.....	23
3. Odvolání	24
3.1 Náležitosti odvolání.....	27
3.2 Odvolací lhůta.....	31
3.3 Účinky odvolání.....	32
3.3.1 Suspenzivní účinek.....	33
3.3.2 Devolutivní účinek.....	34
3.4 Řízení o odvolání.....	34

3.4.1 Koncentrační zásada.....	35
3.4.2 Postup správního orgánu I. stupně.....	36
3.4.3 Postup odvolacího správního orgánu.....	39
3.4.4 Rozhodnutí odvolacího správního orgánu.....	41
4. Rozklad	44
5. Odpor.....	47
6. Přezkumné řízení	50
7. Obnova řízení a nové rozhodnutí.....	54
8. Uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví.....	57
Závěr.....	59
Summary.....	61
Literatura a ostatní použité prameny.....	63

ÚVOD

Tématem mé diplomové práce jsou v souladu s oficiálním zadáním opravné prostředky ve správním řízení. Jedná se tedy o materii správního práva, především pak správního práva procesního. Zvolené téma považuji za veskrze aktuální, protože účastníkem některého z nespočtu správních řízení byl v průběhu života bez výjimky snad každý, navíc právní úpravu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „správní řád“) lze i po šesti letech aplikace stále považovat za relativně novou.

Volba tématu pro mě byla jednoznačná, protože nabízí spoustu prostoru k analýze jednotlivých opravných prostředků a některých výkladových změn, ke kterým za dobu aplikace (nového) správního řádu doposud došlo, především pak vlivem judikatury správních soudů. Byť je tato problematika zpracovávána docela hojně, lze vzhledem k neustálému vývoji práva i v této oblasti nalézat stále nové okruhy otázek, které čekají na své zodpovězení nebo vyřčení podloženého názoru.

Diplomová práce je členěna do osmi základních kapitol, kdy první dvě z nich jsou věnovány obecným otázkám přezkumu správních rozhodnutí jakožto formy záruk zákonnosti a kontroly veřejné správy, těžiště práce pak spočívá ve zbylých kapitolách, kde se detailně věnuji všem jednotlivým druhům řádných i mimořádných opravných prostředků ve správním řízení a prostředkům dozoru. Zdaleka největší prostor byl logicky věnován otázkám spojeným s odvoláním, protože se jedná o nejčastěji uplatňovaný opravný prostředek proti rozhodnutím správních orgánů. Obecný úvod do problematiky jsem pojál spíše stručně, o to detailnější jsou pak kapitoly 3. – 8., které jsou myšlenkovým základem celé diplomové práce.

Snažil jsem se vyhnout ryze popisnému způsobu psaní diplomové práce, především textu od 3. kapitoly by měla převládat analýza s občasnou komparací mezi jednotlivými druhy opravných prostředků. Vzhledem k tomu, že téma diplomové práce mi není cizí, a coby zaměstnanec veřejného sektoru se s problematikou správního řízení potýkám přibližně deset let, jak na úrovni prvostupňového správního orgánu, tak i na úrovni odvolacího správního orgánu, obohatil jsem svou práci v mnoha ohledech o poznatky z praxe a též o vlastní teoretické glosy. Ze stejného důvodu diplomová práce v hojné míře odkazuje na soudní judikaturu nebo Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, což by jí mělo vtisknout úzce odborný charakter.

1. PŘEZKUM SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ JAKO PRVEK ZÁRUK ZÁKONNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Pro účely této diplomové práce je zapotřebí se nejprve obeznámit se základními pojmy, které danou problematiku charakterizují. Jak již bylo řečeno v úvodu, problematika opravných prostředků ve správním řízení je součástí správního práva, což je ta část právního řádu, která upravuje veřejnou správu.¹ Veřejná správa je tedy základním institutem správního práva, samotný pojem veřejné správy je ale obtížně definovatelný, protože se jedná o komplexní a relativně složitý jev. Tento pojem (veřejná správa) vychází ze snáze uchopitelného pojmu správa, což je lidská činnost zaměřená na dosažení konkrétních cílů. Podle toho, zda jde o činnost sledující cíle soukromé nebo veřejné, se rozlišuje správa soukromá a veřejná. Veřejnou správu lze pak definovat jako správu společnosti a státu i jeho jednotlivých územních jednotek, která je projevem realizace výkonné moci ve státě.²

Realizace veřejné správy na sebe bere v drtivé většině případů podobu tzv. správních aktů. Jejich vydávání je jednou z mnoha forem činnosti veřejné správy a jejich prostřednictvím nabývají konkrétního výrazu příslušné metody působení veřejné správy. Předmětem zájmu této práce jsou pak výsostně individuální správní akty, resp. opravné prostředky proti takovým individuálním správním aktům, a to těm, které jsou vydávány ve správním řízení.

Vzhledem k poslání a postavení veřejné správy je nezbytné zajistit zákonnou realizaci cílů a úkolů veřejné správy, protože zachovávání zákonnosti je jedním z nezbytných předpokladů právní jistoty.³ K tomu slouží tzv. právní záruky ve veřejné správě, které jsou především zárukami zákonnosti ve veřejné správě. V systému záruk zákonnosti ve veřejné správě má nezastupitelné místo právě i přezkoumávání správních aktů, resp. zrušení, změna a sistace těch správních aktů, které jsou vadné.

V následujícím textu budou v základní rovině definovány jednotlivé prvky vzájemně se doplňujícího a souvisejícího systému záruk zákonnosti ve veřejné správě.

¹ HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 15.

² PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 48.

³ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 212.

1.1 KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY

Kontrola veřejné správy tvoří v mnoha směrech samostatnou a specifickou podmnožinu v systému záruk zákonnosti ve veřejné správě a sama je dále členěna podle toho, kdo tuto kontrolu vykonává. Smyslem kontroly je zjišťovat, zda odpovídá existující stav tomu, co být mělo nebo být má, zjišťují se příčiny nesplnění příslušných povinností a ze zjištěného stavu se vyvozují a stanoví příslušná opatření.⁴ Z této definice lze rozlišovat funkce kontroly veřejné správy, tedy funkci poznávací, funkci zjišťovací, funkci porovnávací či hodnotící a funkci nápravnou. Kontrola je (a musí být) činností organizovanou a systematickou, proto se rozlišuje vykonávání kontroly preventivní či předběžné, průběžné kontroly a kontroly následné. Dle subjektů kontroly veřejné správy pak lze v daném systému vymezit kontrolu vykonávanou zákonodárným sborem, resp. zastupitelskými orgány, kontrolu vykonávanou soudy, kontrolu vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem, kontrolu vykonávanou správními orgány, kontrolu vykonávanou na základě podání občanů a kontrolu vykonávanou Veřejným ochráncem práv.

1.1.1 Kontrola vykonávaná zákonodárným sborem, resp. zastupitelskými orgány

Zákonodárný orgán (Parlament) nevykonává pouze moc zákonodárnou prostřednictvím přijímání zákonů, ale ovlivňuje též různými způsoby moc výkonnou. Formy a způsoby parlamentní kontroly jsou podrobněji upraveny především v jednacím řádu Poslanecké sněmovny.⁵ Jedním ze zásadních nástrojů takové kontroly jsou např. pravomoci Parlamentu v souvislosti se schvalováním státního rozpočtu a jeho kontrolou.⁶ Typickým nástrojem parlamentní kontroly je i právo každého poslance interpelovat vládu nebo její členy. Významnou úlohu v oblasti parlamentní kontroly plní výbory a komise, které Poslanecká sněmovna a Senát zřizují jako své orgány. Pro účely vyšetření věcí veřejného zájmu může Poslanecká sněmovna zřídit tzv. vyšetřovací komisi, její závěry však nenahrazují soudní rozsudek nebo rozhodnutí jiného orgánu, do jehož pravomoci věc jinak patří. Z řad poslanců jsou pak vytvářeny i tzv. zvláštní parlamentní kontrolní orgány, mezi které patří např. Stálá komise pro kontrolu Bezpečnostní informační služby.

⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 325.

⁵ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Při kontrole plnění státního rozpočtu plní Parlament svou úlohu spolu s Nejvyšším kontrolním úřadem (viz oddíl 1.1.3).

Kontrolou vykonávanou zastupitelskými orgány se pak rozumí kontrola vykonávaná obecními a krajskými zastupitelstvy ve vztahu k jejich dalším orgánům při výkonu samostatné působnosti. Do výkonu přenesené působnosti nemohou zastupitelské orgány obcí a krajů žádným způsobem zasahovat.

1.1.2 Kontrola vykonávaná soudy

Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy (soudní kontrola) je projevem ústavně zakotveného práva na soudní ochranu⁷ a je především věcí tzv. správního soudnictví. Opodstatněnost soudní kontroly veřejné správy vyplývá z řady odlišností soudního přezkumu od stávajícího pojetí přezkouvání prováděného samotnými správními orgány. Správní orgán je povinen přezkoumat rozhodnutí (jiného) správního orgánu jen na základě řádného opravného prostředku, kdežto na přezkoumání v rámci mimořádných opravných prostředků není obecně právní nárok. Činnost orgánů veřejné správy navíc postrádá s ohledem na její značnou členitost jednotný přístup, je poznamenána resortismem a reálně zde přichází v úvahu rozdílnost názorů jednotlivých ústředních orgánů státní správy.⁸ Naproti tomu na soudní projednání k posouzení zákonnosti správních rozhodnutí je (s určitými výjimkami) nárok vždy.

Nynější koncepce správního soudnictví vychází ze soudního řádu správního⁹, který s účinností od 1. 1. 2003 nahradil dosavadní pojetí správního soudnictví, kdy rozhodnutí orgánů veřejné správy přezkoumávaly tzv. obecné soudy. Nyní tak ve správním soudnictví rozhodují krajské soudy prostřednictvím specializovaných senátů nebo samosoudců a Nejvyšším správnímu soudu pak přísluší zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování, rozhodování o kasačních stížnostech a ve stanovených případech ještě rozhodování o dalších věcech. Zásadním prvkem koncepce správního soudnictví, který naplňuje jeho samotnou podstatu a funkci, je přezkouvání rozhodnutí správních orgánů v režimu tzv. plné jurisdikce.

V systému soudní kontroly mají své místo i obecné soudy, které podle části páté občanského soudního řádu, projednávají žaloby v případech, kdy správní orgán pravomocně rozhodl ve věci občanskoprávní, pracovní, rodinné či obchodní.¹⁰ Z vlastní zkušenosti mohu podotknout, že taková úprava, ve které je z působnosti soudního řádu

⁷ Čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁸ PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 331.

⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ § 244 an. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

správního vyloučeno soudní přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromého práva, je dosti nepraktická a nepřehledná a žaloby jsou mnohdy nesprávně podávány jako žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního. Aniž bych se pokoušel o bližší analýzu, domnívám se, že přesun části páté občanského soudního řádu pod křídla soudního řádu správního by byl de lege ferenda optimálním řešením.

Nezastupitelnou roli v systému soudní kontroly má i ústavní soudnictví, které chrání ústavně garantovaná základní práva a svobody, ale současně vystupuje i v roli ochránce ústavního pořádku. V rámci těchto pravomocí má Ústavní soud možnost ústavně soudního přezkumu pravomocných rozhodnutí správních orgánů jako orgánů veřejné moci. V praxi se tak děje prostřednictvím ústavní stížnosti účastníka řízení, který tvrdí, že správním rozhodnutím bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo nebo svoboda.¹¹

1.1.3 Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem

Nejvyšší kontrolní úřad má mezi jednotlivými subjekty kontroly veřejné správy specifické postavení, protože je jakožto nezávislý kontrolní orgán zřízen přímo ústavou.¹² Ústavnímu postavení tohoto orgánu odpovídá i to, že prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje a odvolává prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny.

Jeho posláním je vykonávat kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.¹³ Obdobný kontrolní orgán má většina států světa, jejich organizace a působnost jsou různé, jejich funkce však zpravidla souvisí s dělbou státní moci. Jde především o to, aby měl zákonodárny orgán možnost získávat informace o hospodaření s majetkem státu a o dispozicích s prostředky státního rozpočtu nezávisle na orgánech moci výkonné, které hospodaření s majetkem státu (nabývání, správa, pozbývání) a dispozice s finančními prostředky státu (příjmy a výdaje) obvykle provádějí a zajišťují.¹⁴ Parlamentu není Nejvyšší kontrolní úřad (na rozdíl od vlády) politicky odpovědný¹⁵ a Poslanecká sněmovna mu podle zákona nemůže ve formě prostých usnesení ukládat úkoly, zavazovat jej, aby

¹¹ Viz. § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Viz čl. 97 Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 806.

¹⁵ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94.

určitou kontrolní akci provedl či neprovedl anebo dokonce aby stav zjištěný kontrolou hodnotil tak či onak.

1.1.4 Kontrola vykonávaná správními orgány

Správními orgány vykonávajícími kontrolu veřejné správy, která je především státní kontrolou, mohou být jednak ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy, jednak místní orgány státní správy a obce (v rámci výkonu státní správy), a také ostatní orgány státní správy, pokud tak stanoví zákon (specializované kontroly, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů). Tento druh kontroly je upraven především v zákoně o státní kontrole¹⁶ a jejím předmětem je zejména hospodaření s finančními prostředky a plnění zákonem stanovených povinností. Kontrole nepodléhají soudy, státní zastupitelství, notářství, ozbrojené bezpečnostní sbory a Vězeňská služba ČR.

1.1.5 Kontrola vykonávaná na základě podání občanů

Ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.¹⁷ Na úrovni ústavně zaručených politických práv je tak realizována kontrola veřejné správy z iniciativy občanů.

Zákonným projevem těchto práv je pak v oblasti individuálních podání možnost podat stížnost zejména proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti vlastnímu postupu správního orgánu za podmínky, že zákon neposkytuje jiný prostředek ochrany.¹⁸ Stížnost se podává u správního orgánu, který vede předmětné řízení, a ten je povinen skutečnosti uvedené ve stížnosti prošetřit. Pokud byla stížnost shledána důvodnou nebo částečně důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel vyrozuměn ve lhůtě do 60 dnů ode dne jejího doručení příslušnému správnímu orgánu. Obecná úprava stížností pro oblast veřejné správy však chybí, což zřejmě souvisí s tím, že pracovní poměry většiny zaměstnanců ve veřejné správě se dosud řídí zákoníkem práce.¹⁹

Kolektivní stížnosti mají podobu petic, jejichž právní úprava na úrovni zákona má základ v zákoně o právu petičním.²⁰ Peticí se rozumí návrh nebo stížnost s podpisy více

¹⁶ Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

¹⁸ § 175 správního řádu.

¹⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 673.

²⁰ Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

občanů, podávaný ve věcech veřejného, nebo jiného společného zájmu. Orgán, jemuž je petice adresována a přijal ji, je pak povinen posoudit její obsah, provést nebo zajistit potřebná opatření a také odpovědět tomu, kdo petici podal. Peticemi se nesmí vyzývat k porušování práv a svobod zaručených Listinou základních práv a svobod a nesmí se jimi zasahovat do nezávislosti soudu. Režimu práva petičního však nepodléhá jako „petice“ nadepsaná listina adresovaná soukromé osobě, např. obchodní společnosti.²¹

1.1.6 Kontrola vykonávaná Veřejným ochráncem práv

Veřejný ochránce práv neboli ombudsman je jakýmsi doplňkovým institutem kontroly veřejné správy, který je nezávislý na orgánech výkonné moci a odpovídá za svou činnost výlučně jen zákonodárnému sboru (kterému však není podřízen). Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.²² Rozhodneme-li se pro negativní vymezení jeho činnosti, nevztahuje se působnost ochránce na Parlament, vládu, prezidenta, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby, orgány činné v trestním řízení. Státní zastupitelství a soudy (s výjimkou státní správy soudů).

Veřejný ochránce práv je utvořen jako monokratický orgán a na této monokratičnosti nic nemění fakt, že je zastupován tzv. zástupcem ochránce, a to v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti. Ochránce ho může také pověřit výkonem části své působnosti, což umožňuje určitou dělbu práce.²³ Veřejný ochránce práv je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let a může jím být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu. V současné době tuto funkci zastává JUDr. Pavel Varvařovský. Ochránce jedná na základě přímého podnětu fyzické osoby nebo právnické osoby a může mu být též postoupen podnět poslancem či senátorem nebo některou z komor Parlamentu. Veřejný ochránce práv je sice oprávněn provádět šetření ve věci postupu kontrolovaného úřadu, ale v případě zjištění porušení právních předpisů jsou jeho pravomoci omezeny na formální návrh opatření k nápravě. Pokud jsou pak provedená opatření nedostatečná (nebo pokud nejsou kontrolovaným úřadem provedena žádná), ochránce o tom vyrozumí nadřízený úřad a může informovat i veřejnost.

²¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. II. ÚS 350/04.

²² § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

²³ KOLMAN, P. *Veřejný ochránce práv ve vztahu k veřejné správě* [online]. Veřejná správa, 2005, č. 14, [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/2003/casopisy/vs/0514/konz_info.html#18>

Předmětem úvah de lege ferenda často bývá polemika o tom, zda by ochránce neměl při zjištěném porušení právních předpisů disponovat širšími pravomocemi. Výsledkem těchto úvah bylo prozatím zakotvení nového oprávnění, které Veřejnému ochránci práv umožňuje podat žalobu ve veřejném zájmu.²⁴ Osobně se domnívám, že s ohledem na skutečnost, že institut Veřejného ochránce práv je svým charakterem doplňkem kontroly veřejné správy, jsou jeho pravomoci v současné době nastaveny optimálně.

1.2 PRÁVO NA INFORMACE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Veřejná správa je založena na principu publicity, což znamená, že veřejnost má přístup v zásadě ke všem informacím týkajícím se výkonu správy nebo se kterými správa disponuje. Právo na informace je tak jistou formou kontroly ze strany veřejnosti nebo alespoň jejím předpokladem.²⁵ Jakožto jeden z prvků záruk zákonnosti ve veřejné správě vychází právo na informace z ústavně zaručeného práva na informace²⁶ a zákonná úprava je obsažena především v zákoně o svobodném přístupu k informacím.²⁷ Právo na informace (čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod) je přitom ve střetu s právem na ochranu informací, související s ochranou veřejného zájmu a zasahující i do práva soukromého (čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod), podmínky a limity realizace práva na informace pak náležejí zákonné úpravě. Právo na informace tak může být omezeno, avšak výlučně jen zákonem, nikoliv právním předpisem podzákonným (např. obecně závaznou vyhláškou obce).²⁸ Typickým aktuálním příkladem skutečnosti, že se v této oblasti střetávají dvě práva, která požívají stejnou (ústavněprávní) ochranu, je relativně nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu, podle kterého mají žadatelé o informace právo znát výši platů a odměn jednotlivých pracovníků veřejné správy. Nejvyšší správní soud zde vyslovil názor, že právo na soukromí jednotlivce (a potažmo i ochranu osobních údajů) zaručené Listinou základních práv a svobod není neomezené, protiváhou je právo každého na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním a jiným zneužíváním údajů o své osobě.²⁹ Tento rozsudek vyvolal mnohé souhlasné i nesouhlasné reakce, negativně na něj reagoval Úřad na ochranu osobních údajů, a přinutil

²⁴ § 66 odst. 3 soudního řádu správního.

²⁵ KOLMAN, P. *Právo na informace*. Právní rádce, 2000, č. 12, s. 24.

²⁶ Čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

²⁷ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 8. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 39/94.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, sp. zn. 5 As 57/2010.

k reakci i Ministerstvo vnitra a vládu. Detailnější analýza rozsudku však této práci vzhledem k jejímu zaměření nepřísluší.

Zájem na přístupu k informacím, kterými disponuje veřejná správa, se leckdy dostává do rozporu s veřejným zájmem na utajení takových informací. Příkladem budiž právní úprava sloužící k ochraně utajovaných skutečností.³⁰ Nadto některé zákony ukládají pracovníkům ve veřejné správě (i jiným osobám) zvláštní povinnost mlčenlivosti ohledně skutečností, o nichž se již dozvěděli.³¹

Rozhodně nebyly zmíněny veškeré aspekty práva na informace ve veřejné správě, ale i z uvedených základních tezí je dostatečně zřejmé, že v systému záruk zákonnosti je právo na informace patrně nejproblematictější oblastí. Do určité míry je to způsobeno velkým množstvím právních předpisů, dostatečná právní úprava práva na informace však byla jednou z podmínek vstupu do EU.

1.3 UPLATNĚNÍ ODPOVĚDNOSTI ZA PORUŠENÍ PRÁVNÍCH POVINNOSTÍ

S výkonem veřejné správy souvisí také povinnost nést konkrétní odpovědnost za vlastní činnost a přijatá rozhodnutí. V praxi je tato záruka realizována především na základě zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.³² Tato zákonná úprava vychází z ústavněprávního základu této odpovědnosti³³ a dává právní podklad pro odpovědnost státu v případě, že byla způsobena škoda při výkonu státní moci, i pro odpovědnost územně samosprávných celků, byla-li škoda způsobena při výkonu pravomoci svěřených jim zákonem v rámci samostatné působnosti. V případě odpovědnosti územně samosprávných celků je pak nutno vždy prioritně vyřešit základní otázku, a to, zda byla škoda způsobena při výkonu samostatné nebo přenesené působnosti. Je-li škoda způsobena obcí nebo krajem při výkonu přenesené působnosti, není odpovědným subjektem obec nebo kraj, ale je jím stát.³⁴ Odlišná situace však nastane, je-li škoda způsobena při výkonu

³⁰ Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ Např. povinnost příslušníků Policie ČR zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, se kterými se seznámili při plnění úkolů policie nebo obdobná povinnost pracovníků správce daně.

³² Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

³³ Čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod.

³⁴ FRUMAROVÁ, K. *Odpovědnost obcí a krajů za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem* [online]. Veřejná správa, 2008, č. 21, [cit. 2012-05-11]. Dostupné z: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2002/0021/konzult.html>>

samostatné působnosti. Tehdy je odpovědným subjektem příslušná obec nebo kraj. Odpovědnost subjektů je konstruována jako absolutní objektivní odpovědnost, bez ohledu na zavinění se jí tedy nelze zprostit. Pokud jde o způsob a rozsah náhrady škody, hradí se nejen skutečná škoda, ale i ušlý zisk a nověji též vzniká nárok na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu³⁵, která v sobě zahrnuje nejen požadavek na zaplacení určité částky, ale především morální odškodnění za nesprávný úřední postup v podobě konstatování porušení práva.

1.4 PŘÍMÉ DONUCENÍ KE SPLNĚNÍ PRÁVNÍ POVINNOSTI

Sice se předpokládá, že adresáti veřejné správy budou dobrovolně plnit uložené povinnosti, realita je však mnohdy jiná, proto mají mezi zárukami zákonnosti veřejné správy své místo i prostředky určitého donucovacího charakteru. Zpravidla jde o tzv. bezprostřední zákroky orgánů veřejné správy a o úkony spojené s exekucí správního rozhodnutí. Jejich realizace připadá v úvahu jen tam, kde to platné právo připouští, a to jen za podmínek, které jsou právními normami pro tyto případy stanoveny.

Bezprostřední zákroky se uplatní tehdy, jestliže to vyžaduje naléhavost zásahu a nelze využít jiného právem předpokládaného řešení. Tyto zákroky pak mají většinou podobu na místě udílených zákazů nebo příkazů (faktické pokyny)³⁶ nebo spočívají v efektivním donucování či jeho hrozbě (donucovací úkony).³⁷

Součástí dobrého výkonu veřejné správy by měla být i starost o to, aby správními orgány uložené povinnosti byly řádně a včas splněny. Pro účely vynucení existující nesplněné povinnosti uložené na základě vykonatelného správního rozhodnutí³⁸ slouží exekuce správního rozhodnutí. Nezbytným základem nuceného výkonu prostřednictvím exekuce je exekuční titul, který určuje povinnou osobu a obsah a rozsah uložené povinnosti. Exekučními tituly jsou vykonatelné rozhodnutí (příkaz) nebo vykonatelný smír v řízení sporném.³⁹ Exekuce se provádí na návrh účastníka řízení nebo z podnětu správního orgánu, který rozhodoval v I. stupni. Správní řád pak rozlišuje exekuci na peněžitá plnění a

³⁵ § 31a zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ Typickým příkladem jsou např. pokyny příslušníka Policie ČR v provozu na pozemních komunikacích, jimiž je ve smyslu § 4 písm. b) zákona 4. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, povinen řídit se každý účastník takového provozu.

³⁷ Zákon o Policii České republiky upravuje např. oprávnění policistů při použití donucovacího prostředku a zbraně.

³⁸ K vykonatelnosti a předběžné vykonatelnosti správního rozhodnutí viz § 74 správního řádu.

³⁹ Viz § 141 odst. 8 správního řádu.

exekuci na nepeněžitá plnění. Není však vyloučeno, aby exekuci na žádost provedl též soud nebo soudní exekutor.

1.5 ZRUŠENÍ, ZMĚNA, SÍSTACE VADNÝCH SPRÁVNÍCH AKTŮ A JINÝCH OPATŘENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Jako poslední ze záruk zákonnosti veřejné správy uvádím na tomto místě prostředky k nápravě vadných právních aktů (a jiných opatření) ve veřejné správě. Na posledním místě však nikoliv proto, že by byly nejméně významným prvkem v systému záruk zákonnosti, ale jelikož mají blízkou souvislost s klíčovým tématem této práce, jehož analýza začíná hned následující kapitolou.

Obecně se vychází z tzv. presumpce správnosti, tedy předpokladu, že správní akt nebo opatření je bezvadné a způsobilé zakládat právní účinky, dokud příslušný správní orgán nebo soud takový správní akt či opatření pro případné vady nezmění nebo nezruší. U pochybení správního orgánu při vydávání správních aktů a jiných opatření se pak rozlišuje závažnost a charakter vad, které takové akty obsahují.

Pokud jde o vady drobného charakteru spočívající v chybách v psaní a počtech obsažených ve správním rozhodnutí (přesněji v jeho stejnopisu), zjednává se náprava z moci úřední či z podnětu účastníka řízení vydáním opravného usnesení nebo opravného rozhodnutí.⁴⁰ Oprava zřejmých nesprávností však nesmí sloužit k nápravě věcných nebo právních vad rozhodnutí nebo k jiným změnám obsahu již vydaného rozhodnutí.⁴¹

V případě vydání aktu, který obsahuje natolik závažné vady, že způsobují překážku v nastolení jeho právních účinků, nehovoříme ani o vzniku správního aktu, jedná se o akt označovaný jako nicotný nebo nulitní. Zvláštním případem jsou potom tzv. paakty, což jsou akty vydané subjektem veřejné správy, jenž nemá ani pravomoc akt vydat. Takový akt (pokud ho lze aktem vůbec nazývat) nemá žádné právní účinky.

Druhou skupinu vadných správních aktů tvoří akty běžně napadnutelné, které lze při splnění právem předepsaných podmínek příslušným rozhodnutím zrušit, tj. prohlásit za neplatné. U normativních správních aktů se rozlišuje náprava prostřednictvím prohlášení jeho neplatnosti nebo změny takového aktu, u individuálních správních aktů se aplikují

⁴⁰ Opravné rozhodnutí se vydává v případech, kdy se opravuje zřejmá nesprávnost obsažená ve výroku správního rozhodnutí, v ostatních případech se vydává opravné usnesení – viz § 70 správního řádu.

⁴¹ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 627.

opravné prostředky. Vady týkající se nejrůznějších opatření správních orgánů⁴² předpokládají nejprve pozastavení jejich výkonu (sistaci) a sjednání nápravy. Není-li náprava zjednána, přichází v úvahu rozhodnutí vyššího orgánu o zrušení či změně opatření správního orgánu.

⁴² Typicky např. opatření podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

2. SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ, JEJICH VADY A NÁPRAVA TĚCHTO VAD

2.1 SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ

Právní teorie definuje správní rozhodnutí, jako individuální správní akt. Individuální správní akty přitom představují takovou právní formu činnosti orgánů veřejné správy, která je zpravidla výsledkem rozhodování správního orgánu o jmenovitých (konkrétních) právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech určitého konkrétního (individuálního a také individualizovaného) subjektu (subjektů).⁴³ Tyto individuální správní akty pak mají převážně formu rozhodnutí vydaného ve správním řízení.

Účelem správního řízení je vydat rozhodnutí ve věci (§ 67 odst. 1 správního řádu), kterým správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby (tzv. konstitutivní rozhodnutí) nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (tzv. deklaratorní rozhodnutí), nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o otázkách procesních (ve formě usnesení). Zvláštním případem rozhodnutí ve věci je potom ve stanovených případech příkaz (§ 150 správního řádu), smír, kterým se ukončuje sporné řízení podle § 141 odst. 8 správního řádu, vydání dokladu, jehož vydáním nahrazuje správní orgán písemné vyhotovení rozhodnutí (§ 151 správního řádu) a alternativou vydání rozhodnutí je i uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 161 – 162 správního řádu).

Rozhodnutí musí být (až na výjimky stanovené zákonem) písemné a členit se na výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Výrokem rozhodnutí je třeba rozumět vlastní autoritativní a závazné řešení otázky, která je předmětem řízení, např. udělení či neudělení licence nebo uložení sankce za správní delikt.⁴⁴ Je žádoucí, ba dokonce nezbytné, aby byl výrok rozhodnutí po obsahové stránce jasný, srozumitelný, přesný a určitý, aby mohl být závazný a vykonatelný.⁴⁵

⁴³ PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 276.

⁴⁴ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 228.

⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. II. ÚS 583/03.

Z hlediska přesvědčivosti rozhodnutí má zásadní význam jeho odůvodnění, které má zákonem stanovené náležitosti, je tedy nezbytné v něm uvést důvody, jež správní orgán k rozhodnutí vedly, podklady, ze kterých vycházel, musí zde být uvedeno, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí, jakož i úvahy, kterými se řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních předpisů. Pro účastníky řízení jsou sice závazná i rozhodnutí nepřesvědčivě odůvodněná, správná argumentace a odůvodnění konkrétního výroku však má význam i z hlediska přezkoumání rozhodnutí nadřízeným správním orgánem.

V poučení je nezbytné uvést, zda je možno podat proti rozhodnutí řádný opravný prostředek, a pokud ano, tak v jaké lhůtě, odkdy tato lhůta běží, který správní orgán bude o opravném prostředku rozhodovat a u kterého správního orgánu se odvolání podává. V případě, že odvolání nemá odkladný účinek, je navíc nutné i uvedení této skutečnosti.

Vzhledem k obsahu dalších kapitol této práce je zapotřebí se zmínit i o právní moci a vykonatelnosti správního rozhodnutí. V právní moci je takové rozhodnutí, které bylo řádně oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání. Pravomocné rozhodnutí je pak závazné jak pro účastníky, tak i pro všechny správní orgány.⁴⁶ V souvislosti s procesním institutem právní moci považuji za vhodné poukázat i na vazbu s § 91 odst. 4 správního řádu, který říká, že je-li v řízení více účastníků a všichni se vzdali práva podat odvolání, nabývá rozhodnutí právní moci dnem následujícím po dni, kdy tak učinil poslední z nich. Otázkou (správním řádem neřešenou) je, jak postupovat v případě pouze jediného účastníka řízení. Jeden názorový proud zastává názor, že takové rozhodnutí nabývá právní moci dnem, kdy se jediný účastník řízení vzdal práva podat odvolání, kdežto druhý názorový proud poukazuje na analogické použití zmiňovaného § 91 odst. 4 správního řádu, tedy že právní moc takového rozhodnutí nastává i v případě jediného účastníka až dnem následujícím.⁴⁷ Vzhledem k tomu, že první z uvedených názorů může v praxi způsobovat aplikační potíže, přikláním se osobně k druhé z naznačených variant.

Co se týká vykonatelnosti (neboli také exekuční proveditelnosti rozhodnutí), nastává buď současně s právní mocí rozhodnutí, nebo později. Později nastává tehdy, je-li ve výrokové části rozhodnutí stanovena lhůta ke splnění určité povinnosti, která uplyne až po právní

⁴⁶ Závaznost a nezměnitelnost rozhodnutí se někdy v teorii označuje jako materiální právní moc. Pokud již nelze vydané rozhodnutí napadnout řádným opravným prostředkem, hovoříme o tzv. formální právní moci.

⁴⁷ Např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 790, který zde toto řešení označuje za praktičtější s tím, že údaj o právní moci či vykonatelnosti je možné vyznačit „dopředu“.

moci rozhodnutí. Je-li rozhodnutí nepravomocné, ale odvolání proti němu nemá odkladný účinek, je rozhodnutí vykonatelné předběžně.

2.2 VADY SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ

Jak již bylo uvedeno v subkapitole 1.5, pro všechna správní rozhodnutí platí tzv. presumpce správnosti, tedy jsou považována za bezvadná, dokud nejsou shledána neplatnými. Presumpce správnosti však nic nemění na tom, že správní rozhodnutí mohou obsahovat vady různé závažnosti. Může jít o rozhodnutí nezákonná, věcně nesprávná nebo formálně vadná.

Nezákonným rozhodnutím je takové, jež vykazuje rozpor s právními předpisy, který může spočívat v nesprávném vedení řízení nebo spisové dokumentace, v omezení procesních práv účastníků, v aplikaci neexistující či neúčinné právní normy, v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, v nezákonnosti podkladů nebo způsobu jejich opatření apod.⁴⁸

Do skupiny věcně nesprávných rozhodnutí pak řadíme ta rozhodnutí, jež vykazují vady (nesprávnosti) v obsahové stránce. Správní orgán sice vydáním takového rozhodnutí neporušil právní předpisy, ale např. nesprávně prováděl dokazování nebo (což je typický příklad nesprávného rozhodnutí) překročil meze správního uvážení.

Nejméně závažnou vadou správního rozhodnutí jsou různé chyby v psaní, počtech a jiné zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení správního rozhodnutí. Tato formálně vadná rozhodnutí bývají někdy označována jako „opravitelná“ a k jejich nápravě slouží institut opravného rozhodnutí (usnesení).⁴⁹ Opravná rozhodnutí (usnesení) lze vydat i po právní moci meritorního rozhodnutí a tento institut lze aplikovat pouze na zjevné omyly ohledně údajů, které jsou však dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění.⁵⁰

Pokud správní rozhodnutí trpí natolik intenzivními vadami, pro které jej vůbec nelze považovat za rozhodnutí, označujeme ho jako rozhodnutí nicotné. Na nicotná rozhodnutí se nevztahuje výše zmíněná presumpce správnosti a není tedy zapotřebí se jimi vůbec řídit, ovšem riziko za chybné posouzení toho, zda se jedná o nicotné rozhodnutí, je na adresátovi. Jako praktičtější přístup se tak jeví považovat rozhodnutí za vadné a využít přípustného opravného prostředku nebo požádat o deklaratorní prohlášení nicotnosti. Ke

⁴⁸ POTĚŠIL, L. *Napadnutelná vadná správní rozhodnutí*. Právní rádce, 2006, roč. 14, č. 12, s. 49-52.

⁴⁹ Viz § 70 správního řádu.

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009.

stejnému závěru dospěl i V. Šimíček, který poukázal na právní zásadu „právo přejde bdělým“, dle které by námitka nicotnosti správního rozhodnutí měla být zásadně podána již v rámci běžných opravných prostředků (zejména odvolání). V takovémto případě musí být námitka v plném rozsahu přezkoumána, a pokud není shledána důvodnou, lze i z tohoto důvodu podat správní žalobu.⁵¹

Důvody nicotnosti jsou ve správním řádu vymezeny poměrně úzce,⁵² soudní praxe však nad jejich rámec určila i další případy, kdy je možno považovat rozhodnutí za nicotné. Nicotným rozhodnutím je tak i rozhodnutí zcela nelogické⁵³ nebo rozhodnutí, které má zásadní nedostatky v projevu vůle vykonavatele veřejné správy, je v něm obsažen požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, či obsahuje uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje.⁵⁴ Pokud nicotnost prohlašuje správní orgán, činí tak z moci úřední nebo na podnět účastníků deklaratorním rozhodnutím, proti kterému se nelze odvolat.

2.3 NÁPRAVA VADNÝCH ROZHODNUTÍ

V předchozí subkapitole byly zmíněny v úvahu přicházející vady správních rozhodnutí a zároveň byl stručně vysvětlen způsob nápravy formálních vad rozhodnutí a rozhodnutí nicotných. Náprava nezákonných a věcně nesprávných rozhodnutí pak vychází ze systému opravných prostředků,⁵⁵ který je tvořen souhrnem procesních institutů vytvářejících právní režim přezkoumatelnosti správních rozhodnutí. S využitím opravných prostředků lze za zákonem stanovených podmínek přezkoumat na základě aktivního postupu účastníků řízení (popř. i jiných osob) většinu rozhodnutí správních orgánů (meritorních a v menší míře i procesních). Jde o projev zásady dvouinstančnosti správního řízení, neboť až na výjimky přísluší přezkoumání správního rozhodnutí nadřízenému správnímu orgánu.

⁵¹ ŠIMÍČEK, V. Prohlašování nicotnosti. In *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 93.

⁵² Podle § 77 správního řádu je nicotným rozhodnutí takové rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný (tehdy nicotnost prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal), nebo které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu (v takových případech nicotnost vyslovuje soud podle soudního řádu správního).

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 5 As 34/2007.

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, sp. zn. 6 A 76/2001.

⁵⁵ Správní řád pojem opravné prostředky nedefinuje a až na § 173 odst. 2 ani nepoužívá, stejně tak nepoužívá ani žádné členění na různé kategorie opravných prostředků.

Tento tzv. instanční princip se mimo samotné realizace přezkumu správního rozhodnutí projevuje v devolutivních účincích a případně též suspenzivních účincích opravných prostředků. Devolutivní účinek včas a řádně podaného opravného prostředku spočívá v přenosu kompetence z prvostupňového správního orgánu na (instančně) nadřízený správní orgán tak, aby byl přezkum správního rozhodnutí proveden správním orgánem vyššího stupně. Účelem uplatnění devolutivního účinku je zajištění dostatečné míry objektivity a správnosti v rozhodování správních orgánů a měl by zaručovat i sjednocování rozhodování, které je s ohledem na zásadu legitimního očekávání⁵⁶ zcela žádoucí. V důsledku suspenzivního (odkladného) účinku napadené rozhodnutí nenabude právní moci, dokud není o opravném prostředku pravomocně rozhodnuto. Nenastupují tak ani jiné právní účinky rozhodnutí, z hlediska účastníka řízení především jeho vykonatelnost.

Podle toho, zda se jedná o přezkoumání nepravomocného rozhodnutí nebo již rozhodnutí pravomocného, rozlišujeme tzv. řádné opravné prostředky a tzv. mimořádné opravné prostředky. Nejedná se o členění podložené právní úpravou, protože správní řád těchto pojmů neužívá, ale o členění víceméně doktrinální. Obecně lze definovat opravný prostředek tak, že jde o podání, o němž má povinnost správní orgán rozhodnout a skutečnost, zda oprávněná osoba takové podání učiní, je plně v její dispozici.⁵⁷

Mezi opravnými prostředky lze pak ještě rozlišovat ty, které jsou v dispozici adresáta (klasické opravné prostředky) a dále ty, které mohou být uplatněny jen z moci úřední – tzv. prostředky dozoru, resp. dozorčí prostředky.⁵⁸ Jedná se tedy o pravomoc správního orgánu z vlastní moci zahájit řízení s tím, že tato pravomoc je správnímu orgánu dána z důvodu veřejného zájmu za účelem nápravy vad předchozího řízení, které mohou být skutkové či právní. Typickým dozorčím prostředkem tak je přezkumné řízení, dále pak obnova řízení z moci úřední, řízení o prohlášení nicotnosti a opatření proti nečinnosti (především atrakce).

2.3.1 Řádné opravné prostředky

Pro řádné opravné prostředky je charakteristické, že jsou v rukou účastníka řízení a směřují proti nepravomocnému rozhodnutí. Jakmile správní rozhodnutí již nabylo právní

⁵⁶ § 2 odst. 4 správního řádu.

⁵⁷ JURČÍK, R. Mimořádné opravné prostředky a dozorčí prostředky podle správního řádu a jejich komparace s daňovým řízením. In *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. Letního mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 28.

⁵⁸ PRŮCHA P. In Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, s. r. o., 2005, s. 188-189.

moci, nelze proti němu úspěšně brojit prostřednictvím těchto prostředků. Typickým znakem řádných opravných prostředků také je, že pokud byly uplatněny řádně a včas, je na jejich základě právní nárok na přezkoumání správního rozhodnutí. S uplatněním řádného opravného prostředku také nastupuje jeho suspenzivní účinek, tedy jakýsi odklad právní moci. Řádnými opravnými prostředky ve správním řízení jsou ve smyslu platné právní úpravy obsažené ve správním řádu odvolání, rozklad a odpor proti příkazu. Trochu zvláštní postavení mají námitky při správní exekuci, ale s ohledem na jejich charakter bývají někdy také řazeny mezi řádné opravné prostředky.⁵⁹

2.3.2 Mimořádné opravné prostředky

Uplatnění mimořádných prostředků přichází v úvahu zásadně proti pravomocným správním rozhodnutím, tedy rozhodnutím, které jsou nenapadnutelné řádnými opravnými prostředky. Nehraje přitom roli, zda bylo pravomocné rozhodnutí dříve napadeno řádným opravným prostředkem.⁶⁰ Existence mimořádných opravných prostředků není zakotvena žádnou mezinárodní smlouvou v oblasti lidských práv, důvody jejich existence vyplývají z požadavku kontroly výkonu veřejné moci.⁶¹ I z činnosti Ústavního soudu vyplývá, že ústavní právo na mimořádný opravný prostředek, který by měl mít stěžovatel k dispozici, jde nad rámec ústavně zaručených procesních oprávnění.⁶² Aplikace mimořádného opravného prostředku je nepřipustná tehdy, bylo-li správní rozhodnutí pravomocně přezkoumáno soudem, sporné pak je, zda ho lze použít, jestliže přezkoumávání u správního soudu teprve probíhá. Této problematice bude bližší pozornost věnována v kapitole o přezkumném řízení. Mimořádným opravným prostředkem je z hlediska členění na opravné prostředky řádné a mimořádné a dozorčí prostředky v podstatě jen obnova řízení v případech, kdy se řízení zahajuje na návrh.

⁵⁹ Námitky v rámci správní exekuce jsem do výčtu opravných prostředků ve správním řízení analyzovaných v této diplomové práci nezařadil.

⁶⁰ Výjimkou je v tomto směru přezkoumání pravomocného správního rozhodnutí soudem, jehož podmínkou je ve smyslu § 5 soudního řádu správního, předchozí vyčerpání řádných opravných prostředků.

⁶¹ JURČÍK, R. Mimořádné opravné prostředky a dozorčí prostředky podle správního řádu a jejich komparace s daňovým řízením. In *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. Letního mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 29.

⁶² Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 298/02.

3. ODVOLÁNÍ

Odvolání je nejčastěji uplatňovaným obecným řádným opravným prostředkem a tomu odpovídá i rozsah této kapitoly. Pokud to zákon přímo nevylučuje (nebo neformuluje jiný opravný prostředek), lze odvoláním brojit proti jakémukoliv rozhodnutí správního orgánu, čímž se s ohledem na § 67 odst. 1 a § 76 správního řádu rozumí jak rozhodnutí ve věci (meritorní rozhodnutí), tak rozhodnutí o procesní otázce označené zákonem jako rozhodnutí⁶³ a taktéž rozhodnutí o procesní otázce označené zákonem jako usnesení. Povahu a účinky rozhodnutí má rovněž příkaz podle § 150 správního řádu, zde však zákon zakládá jiný opravný prostředek (odpor), kterému bude věnována samostatná kapitola. Obecnou právní úpravu odvolání a odvolacího řízení představují příslušná ustanovení správního řádu⁶⁴ a případně odchylné úpravy vyplývající ze zvláštních zákonů.

Právo podat odvolání je subjektivním právem účastníka řízení a je vyjádřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno zahájení odvolacího řízení.⁶⁵ Neznačená to však, že by se proti každému rozhodnutí vydanému v průběhu správního řízení mohli odvolat všichni účastníci správního řízení bez rozdílu. Především u některých procesních rozhodnutí počítá správní řád s ohledem na procesní ekonomii s tím, že se taková rozhodnutí oznamují pouze některým účastníkům (typicky usnesení o ustanovení opatrovníka podle § 32 správního řádu). Účastníkem řízení je ten, komu zákon takové postavení přiznává, resp. kdo splňuje podmínky příslušné právní normy (zejména § 27 odst. 2 správního řádu), nikoliv ten, s kým správní orgán jako s účastníkem jedná. Osoba, která de iure účastníkem řízení je, ale správní orgán s ní jako s účastníkem řízení nejedná, je účastníkem řízení, který má právo podat odvolání.⁶⁶ Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je totiž třeba posuzovat materiálně, nikoliv podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.⁶⁷

Právo podat odvolání běžně realizuje sám účastník řízení, ale může tak za něj činit i jeho zástupce (zákonný zástupce, opatrovník nebo zmocněnec). V případě zastoupení

⁶³ Např. rozhodnutí o předběžném opatření podle § 61 správního řádu nebo rozhodnutí, jímž se ukládá záruka za splnění povinnosti podle § 147 správního řádu.

⁶⁴ Přímo se použije část první, hlava VIII. části druhé, a podle § 93 odst. 1 správního řádu se pro odvolací řízení obdobně použijí také obecná ustanovení o správním řízení obsažená v hlavách I až IV, VI a VII části druhé správního řádu.

⁶⁵ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 282

⁶⁶ VEDRAL, J. Několik poznámek k odvolacímu řízení. In *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 14.

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002.

zmocněncem na základě plné moci dle § 33 správního řádu však praxe často naráží na strohou úpravu tohoto druhu zastoupení, která možná dostatečně podrobně řeší vznik zastoupení na základě plné moci a způsob jeho prokázání správnímu orgánu, ovšem otázku zániku plné moci udělené zmocněnci výslovně neřeší. Podle § 33 odst. 1 správního řádu může mít účastník v téže věci pouze jednoho zmocněnce, to však nevylučuje, aby svého zmocněnce v průběhu správního řízení dle své libovůle měnil. Nastane-li ale situace, kdy účastníka řízení zastupuje po celou dobu řízení na základě generální plné jeden zmocněnec, ale odvolání podá jiný zmocněnec, který své zastoupení prokáže taktéž generální plnou mocí (aniž by bylo zároveň odvoláno předchozí zastoupení), vyvstává otázka, jak s takovým odvoláním naložit. Nabízí se varianta postupu podle § 92 odst. 1 správního řádu, tedy odvolání pro nepřípustnost zamítnout, takový postup je však z hlediska práva účastníka řízení na zastoupení dle jeho výběru nesprávný a jak logicky poukázal Nejvyšší správní soud, východiskem je při absenci dostatečně konkrétní úpravy analogické použití ustanovení občanského soudního řádu, podle jehož § 28 odst. 3 je možné plnou moc vypovědět dosavadnímu zástupci tím, že si účastník řízení zvolí jiného zástupce.⁶⁸

Jiným příkladem z praxe, který se občas vyskytne, je podání odvolání domnělým zástupcem účastníka. Nastane-li totiž situace, že odvolání podá osoba, která nedoloží oprávnění zastupovat účastníka, vyvstává otázka, není-li takové odvolání nepřípustné. Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu dospěl k závěru, že je nejprve zapotřebí vyzvat podatele i účastníka řízení, který měl být zastoupen, aby doložili oprávnění k zastupování.⁶⁹ Takový postup je nezbytný s ohledem na principy dobré správy a na zásadu ochrany dobré víry a oprávněných zájmů dotčených osob. Účastník řízení bude mít v takovém případě reálnou možnost (viz § 4 odst. 4 správního řádu) zajistit ochranu svých práv a oprávněných zájmů v řízení, ať už postupem podle § 34 odst. 4 správního řádu (požádá o uznání odvolání jako odvolání podaného zástupcem) nebo tím, že se zasadí o prokázání oprávnění k zastupování řízení (například předloží správnímu orgánu plnou moc, kterou se prokáže existence oprávnění podatele odvolání k zastupování k datu podání odvolání). Pokud však pochybnosti o zastoupení nebudou ani přes učiněnou výzvu odstraněny, bude odvolání projednáno jako nepřípustné.

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012, sp. zn. 8 As 94/2011.

⁶⁹ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 103 [online], [cit. 2012-05-29]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

Jak již bylo řečeno výše, zahájení odvolacího řízení je projevem dispoziční zásady. Projevem této zásady je pak i právo účastníka řízení vzdát se práva na odvolání, které (stejně jako zpětvzetí odvolání) zbavuje účastníka řízení možnosti podat odvolání, byť ještě neuplynula lhůta pro podání odvolání. Právně neúčinné je z logiky věci vzdání se práva na odvolání ještě před oznámením rozhodnutí a taktéž po marném uplynutí odvolací lhůty. Dalším případem neúčinného vzdání se práva na odvolání, které v praxi někdy nastává, je situace, kdy je účastníku řízení ústně vyhlášeno rozhodnutí, ten se vzdá práva na odvolání, ale zároveň se nevzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí.⁷⁰ Takový postup účastníka řízení je sice nelogický, nicméně legitimní, proto je v takovém případě nezbytné řádně doručit písemné vyhotovení rozhodnutí, od jehož doručení počíná běžet lhůta pro uplatnění odvolání. Předchozí vzdání se práva na odvolání je za takových okolností zcela neúčinné.

Je podstatné též zmínit, že v § 81 odst. 2 správního řádu je poněkud nešťastně omezeno vzdání se práva na odvolání pouze na písemnou formu nebo na ústní prohlášení do protokolu, což v pozici speciální úpravy znemožňuje podat vzdání se práva k odvolání v elektronické podobě, což je obecně umožněno v § 37 odst. 4 správního řádu. Dle J. Vedrala to lze obejít výkladem, že i vzdání se práva na odvolání je podáním, a vzhledem k tomu, že pod písemnou formu podání je třeba podřadit i formu elektronickou, je možné tento projev vůle učinit i v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem nebo prostřednictvím datové schránky.⁷¹

Jestliže se odvolatel vzdal práva na odvolání, nemůže již tento projev vůle vzít zpět a podat odvolání znovu (§ 81 odst. 3 správního řádu), a to bez ohledu na to, že odvolací lhůta ještě neuplynula. Aby byl takový projev vůle odvolatele dostatečně zřejmý a nezpochybnitelný, musí i zpětvzetí odvolání splňovat formální požadavky podání stanovené v § 37 správního řádu. Odvolání navíc lze vzít zpět nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu.⁷² V případě zpětvzetí odvolání pak odvolací správní orgán řízení usnesením zastaví. Jedná se o deklaratorní usnesení, které se ve smyslu § 76 odst. 3 správního řádu pouze poznamená do spisu.

⁷⁰ Podle § 72 odst. 1 správního řádu má ústní vyhlášení účinky oznámení rozhodnutí pouze v případě, že se účastník současně vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí.

⁷¹ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 714.

⁷² Viz § 91 odst. 3 správního řádu.

3.1 NÁLEŽITOSTI ODVOLÁNÍ

Bylo-li rozhodnutí správního orgánu řádně oznámeno účastníkovi (účastníkům) správního řízení, je zcela na jeho vůli, zda toto rozhodnutí napadne podáním odvolání, a zda odvoláním napadne celou výrokovou část rozhodnutí, jeho jednotlivý výrok či vedlejší ustanovení.⁷³ S touto variabilitou souvisí i tzv. částečná právní moc rozhodnutí (§ 82 odst. 3 správního řádu), která umožňuje nabytí právní moci rozhodnutí jen v omezené (odvoláním nenapadené) části jeho výroku, umožňuje-li to povaha věci.

Dosti zásadním aspektem odvolání jsou dle mého soudu jednotlivé náležitosti odvolání. Správní řád v § 82 odst. 2 správního řádu stanoví, že odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li pak v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu ho odvolatel napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Fyzická osoba tak musí uvést jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popř. jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3 správního řádu. V odvolání fyzické osoby související s její podnikatelskou činností nesmí chybět též identifikační číslo a adresa zapsaná v obchodním rejstříku nebo jiná adresa pro doručování. Právnícká osoba musí v odvolání uvést svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo nebo obdobný údaj a adresu sídla, popř. jinou adresu pro doručování.

Náležitosti odvolání tak jsou víceméně jasně stanoveny⁷⁴, avšak v praxi je ze zcela běžné, že rozhodnutí jsou z hlediska výše uvedených náležitostí imperfektní. Je pak leckdy na úvaze správního orgánu, do jaké míry bude vůči účastníkovi řízení a jeho podání tolerantní. V případě, že podání trpí jinými vadami ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, a podatel je ani na výzvu správního orgánu neodstranil, měl by správní orgán v případě nepodstatné vady spočívající například v neúplnosti náležitostí (je uvedeno pouze příjmení podatele a chybí jeho jméno apod.) nebo v nepřesnosti (je nesprávně označen správní

⁷³ Vedlejší ustanovení (§ 68 odst. 2 správního řádu) zpravidla určitým způsobem doplňují, či jinak modifikují vlastní obsah výroku, např. tím, že stanoví podmínky pro výkon uděleného oprávnění či pro nesplnění uložené povinnosti. Nezbytnou podmínkou je, aby správní orgán vůbec disponoval zákonným zmocněním pro stanovení takových podmínek.

⁷⁴ Nepřiliš přesnou je pouze formulace „rozpor rozhodnutí s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo“, která by při striktním a formalistickém výkladu mohla omezit napadení rozhodnutí odvoláním z důvodu nezákonnosti pouze ve vztahu k rozhodnutí samému, nikoliv i k řízení, které jeho vydání předcházelo.

orgán, jemuž je podání určeno), takový nedostatek „pardonovat“ a podáním se zabývat.⁷⁵ Správní orgán by se měl při posuzování těchto náležitostí vyvarovat přepjatého formalismu, protože je-li přepjatý formalismus nežádoucí v soudním řízení, platí to ještě ve větší míře pro správní řízení.⁷⁶

Jinak je však zapotřebí posuzovat taková odvolání (podání), na kterých absentuje podpis podatele. V takovém případě se Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 50 přiklonil k názoru, že chybí-li vlastnoruční podpis, není stvrzeno, že podatel se ztotožňuje s obsahem podání a správní orgán, nebyla-li náprava přes jeho výzvu zjednána, se nebude takovým podáním zabývat. Anonymní podání totiž trpí podstatnou vadou, pro kterou ho nelze považovat za podání. Pokud by bylo připuštěno anonymní podání jako řádné podání, znamenalo by to narušení právní jistoty a ve svém důsledku by to mohlo vést k obcházení zákona, neboť kdokoliv, kdo by nebyl k učinění podání oprávněn, by jej mohl učinit jako anonymní.⁷⁷ Obdržel-li tedy prvostupňový správní orgán odvolání proti jím vydanému rozhodnutí, na kterém chybí vlastnoruční podpis, měl by účastníka řízení (podatele) vyzvat, aby tuto vadu v přiměřené lhůtě doplnil,⁷⁸ a pokud tak účastník ani přes výzvu neučiní, nejedná se o odvolání. Předpokládám, že v takovém případě správní orgán I. stupně pouze založí „odvolání“ do spisu, aniž by byl povinen o této skutečnosti informovat podatele nebo odvolací správní orgán. Pokud by však podatel doplnil odvolání o vlastnoruční podpis, ale učinil by tak po lhůtě stanovené správním orgánem, domnívám se, že to nemůže být podateli na újmu, protože jde o lhůtu pořádkovou, nikoliv propadnou. Takové odvolání je pak dle mého názoru jednoznačně řádným podáním a je způsobilé zahájit odvolací řízení.

Doposud jsem se zmiňoval pouze o písemné formě odvolání, ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu však lze odvolání podat i ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Ústní forma do protokolu vyhotoveného správním orgánem je z hlediska náležitostí odvolání patrně nejideálnější variantou, protože správní orgán může být odvolateli ihned nápomocen odstranit případné vady jeho odvolání. Odvolání je možné podat i za pomoci různých technických prostředků (fax, e-mail apod.), avšak pouze za podmínky, že je takové podání do pěti dnů potvrzeno

⁷⁵ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 50 [online], [cit. 2012-05-30]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 61/1997.

⁷⁷ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 50 [online], [cit. 2012-05-30]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

⁷⁸ Zároveň by ho měl ve smyslu § 4 odst. 1, 2 a 4 správního řádu poučit o následcích neodstranění nedostatků podání ve stanovené lhůtě.

písemně, ústně do protokolu nebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Je pak otázkou, zda je v případě způsobu odvolání, které následně předpokládá jeho potvrzení, správní orgán povinen odvolatele poučit, že je nezbytné odvolání potvrdit a v jaké lhůtě a jakým způsobem tak má učinit. Pokud by totiž odvolatel odvolání nepotvrdil zákonem předpokládaným způsobem, nejednalo by se o odvolání. Takové poučení se tudíž v souladu se zásadou dobré zprávy jeví jako žádoucí, zároveň se však domnívám, že není nezbytně nutné. Vycházím i z konkrétního rozhodnutí Nejvyššího správního soudu,⁷⁹ který posuzoval odvolání podané prostřednictvím e-mailu bez zaručeného elektronického podpisu (aniž by bylo do pěti dnů řádně potvrzeno) a dospěl k závěru, že e-mailové podání bez zaručeného elektronického podpisu je způsobilé vyvolat právní účinky jen za podmínky jeho následného potvrzení některou z uvedených kvalifikovaných forem, aniž by bylo nutné podatele k potvrzení vyzývat.

Z hlediska náležitostí odvolání je na místě se zmínit i o tzv. blanketních odvoláních. Jak již bylo uvedeno výše, odvolání musí mít náležitosti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu, ale i náležitosti vyplývající z § 82 odst. 2 správního řádu. Pokud odvolání tyto speciálně upravené náležitosti neobsahuje, hovoříme o blanketním odvolání (odvolání bez uvedených důvodů). Bývalá právní úprava správního řízení⁸⁰ odůvodnění odvolání nevyžadovala, což potvrdila i judikatura správních soudů.⁸¹ Podle nyní platné právní úpravy musí odvolání obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Údaj o tom, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, není obligatorní náležitostí odvolání, protože v případě jeho absence platí, že se odvolatel domáhá zrušení celého napadeného rozhodnutí. V případě neuvedení odvolacích důvodů se pak teoreticky nabízí možnost přezkumu napadeného rozhodnutí ryze z hlediska zákonnosti, takové úvahy však nejsou správné. Jak dovodil Nejvyšší správní soud,⁸² 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 náležitosti vyplývající z § 37 odst. 2 a § 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

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 9 As 90/2008.

⁸⁰ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

⁸¹ Např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, sp. zn. 7 A 42/99.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, sp. zn. 1 As 4/2009.

přiměřenou lhůtu. Blanketní odvolání jsou častým jevem i v jiných druzích řízení⁸³ a není důvod k nim v rámci správního řízení přistupovat jinak. Neoddiskutovatelným faktem však je, že v některých druzích správních řízení (typicky řízení sankční povahy, u kterého je zvláštní právní úpravou omezena možnost projednání deliktu prekluzivní lhůtou) dochází ze strany účastníků řízení, kteří mají povědomí o nezbytnosti odůvodnění odvolání, k určitému zneužívání práva a blanketní odvolání podávají za účelem prodloužení řízení. Například v řízení o přestupku je dnes blanketní odvolání prakticky standardem a mnohdy tímto způsobem odvolatelé docílí zániku odpovědnosti za přestupek v průběhu odvolacího řízení. Někteří odvolatelé jdou dokonce tak daleko, že správnímu orgánu sami sdělí lhůtu, v jaké hodlají odvolací důvody doplnit. K tomu by však správní orgán neměl přihlížet a ve výzvě k doplnění odvolacích důvodů by měl stanovit vlastní přiměřenou lhůtu.

Odvolateli je zákonem taktéž stanovena povinnost podat odvolání s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a každý účastník řízení dostal jeden stejnopis. Taková povinnost pak neplatí jen u řízení s velkým počtem účastníků.⁸⁴ Jestliže odvolatel potřebný počet stejnopisů nedodá, vyhotoví je správní orgán na jeho náklady. Problematické ale je vyčíslení nákladů, které správní orgán vynaložil na pořízení fotokopií, protože zákon o správních poplatcích je v této situaci neaplikovatelný. Výše úhrady by tak patrně měla vycházet z aktuálně běžných cen za pořízení fotokopií (pokud tato částka není stanovena interním předpisem správního orgánu). Není ale výjimkou, že správní orgán tak činí zcela bezplatně, a de lege ferenda by stálo za úvahu, zda náklady na pořízení stejnopisů (fotokopií) v takovém případě nepřenést oficiálně na správní orgán. Sám správní řád totiž účastníkům řízení poskytuje relativně široké spektrum možností elektronické komunikace se správním orgánem a v případě, kdy účastník řízení v takové formě podává i odvolání, vyznívá požadavek patřičného počtu stejnopisů pro další účastníky řízení přinejmenším paradoxně. Nehledě na to, že i ostatní účastníci řízení mohou se správním orgánem komunikovat výhradně elektronicky.

Závěrem této rozsáhlé subkapitoly je nezbytné připomenout, že i pro odvolání, jakožto formu podání, platí zásada obsažená v § 37 odst. 1 správního řádu, že se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Není tedy podstatné, zda se v textu podání objeví či neobjeví slovo „odvolání“; důležité je to, zda

⁸³ Pro srovnání lze uvést, že obdobné náležitosti odvolání a povinnost správního orgánu vyzvat odvolatele k odstranění vad odvolání zakotvuje i daňový řád (v § 112 odst. 2) pro daňové řízení. Odstraní-li odvolatel vady, které brání řádnému projednání věci, platí, že odvolání bylo podáno řádně a včas, v opačném případě správce daně odvolací řízení zastaví (§ 112 odst. 3).

⁸⁴ Viz § 144 odst. 5 správního řádu.

z takového podání vyplývá nesouhlas účastníka řízení s vydaným rozhodnutím.⁸⁵ Běžně se u odvolatelů z řad právních laiků setkáváme s podáními označenými jako „stížnost“ nebo „nesouhlas“, které jsou z obsahového hlediska jednoznačným odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu, a proto je zapotřebí k nim jako k odvolání i přistupovat. Nedostatek formy nemůže být účastníku řízení nikdy k tíži.

3.2 ODVOLACÍ LHŮTA

Délka odvolací lhůty je v § 83 odst. 1 správního řádu stanovena na 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Zvláštní právní předpisy mohou stanovit lhůtu pro podání odvolání jinou, a to zpravidla kratší. Lhůta 15 dnů se počítá podle pravidel stanovených v § 40 správního řádu, včetně pravidla, že v pochybnostech se považuje lhůta za zachovanou, dokud se neprokáže opak. Odvolací lhůta je lhůtou zákonnou, kterou nemůže správní orgán zkrátit ani prodloužit, ale účastník řízení může v případě jejího zmeškání požádat o prominutí zmeškání úkonu (§ 41 správního řádu). Nemůže-li účastník z vážných důvodů učinit odvolání u věcně a místně příslušného správního orgánu, je lhůta zachována, jestliže je posledním dne lhůty učiněno odvolání u správního orgánu vyššího stupně [§ 40 odst. 1 písm. d) správního řádu], nejasné však z hlediska zachování odvolací lhůty mohou být situace, kdy účastník takové vážné důvody nemá a odvolání přesto adresuje přímo odvolacímu správnímu orgánu (nebo jinému nepříslušnému správnímu orgánu). Nepříslušný správní orgán je povinen takové odvolání pro nepříslušnost usnesením podle § 12 správního řádu postoupit příslušnému správnímu orgánu, otázkou ale je, kdy lhůta pro odvolání ještě zůstane zachována, a kdy už ne. Je bez pochyb, že odvolatel v takovém případě podal odvolání nesprávně a včasnost jeho odvolání je tak v rukou správního orgánu nepříslušného k jeho projednání. Soudní praxe vyložila, že k zachování lhůty k podání odvolání v případě podání u nepříslušného správního orgánu postačí, když tento správní orgán v odvolací lhůtě vydá usnesení podle § 12 správního řádu, kterým ho postoupí příslušnému správnímu orgánu.⁸⁶ Pokud tedy odvolatel podával odvolání v poslední den lhůty k nepříslušnému správnímu orgánu, je prakticky jisté, že se již jedná o odvolání opožděné. Podává-li ho k nepříslušnému správnímu orgánu dříve, záleží na tomto

⁸⁵ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 723 nebo obdobně rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, sp. zn. 7 A 42/99.

⁸⁶ Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 29 Cdo 1167/2009.

správním orgánu, zdali podání stihne v rámci odvolací lhůty ještě postoupit, resp. vydat usnesení o postoupení věci.

V případě vadného poučení o možnosti podat odvolání je zapotřebí chránit procesní práva účastníků řízení, proto je za takovou vadu podle § 83 odst. 2 správního řádu považována neúplnost poučení, jeho nesprávnost či úplná absence.⁸⁷ Uvedené vady mají za následek prodloužení odvolací lhůty. Pokud si je správní orgán vědom vady v poučení jím vydaného správního rozhodnutí, lze předpokládat, že vydá opravné usnesení podle § 70 věty první správního řádu, z něhož se účastník dozví správné poučení o možnosti podat odvolání. V takovém případě může účastník řádně uplatnit odvolání do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení. Pokud správní orgán vadné poučení opravným usnesením neopraví, platí devadesátidenní lhůta pro podání odvolání, která běží od oznámení rozhodnutí. Vadou poučení teoreticky může být i uvedení dalších skutečností nad rámec § 68 odst. 5 správního řádu, nejedná se však o vadu, která by měla za následek prodloužení odvolací lhůty. Osobně se naopak domnívám, že např. poučení o koncentrační zásadě nebo náležitostech odvolání je více než žádoucí.

Zákon pamatuje u koncepce odvolací lhůty i na situace, kdy rozhodnutí nebylo účastníkům řízení vůbec doručeno.⁸⁸ Takový účastník může podat odvolání v subjektivní lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí dozvěděl a současně se dozvěděl i o řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, nejpozději však v objektivní lhůtě jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil. Neoznámení rozhodnutí se však nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil, a to tentokrát bez rozlišení toho, zda se jedná o hlavního či vedlejšího účastníka řízení. U takových účastníků se uplatní fikce, že jim bylo doručeno rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2 správního řádu.

3.3 ÚČINKY ODVOLÁNÍ

Jak již bylo uvedeno, odvolání lze podávat jak proti meritorním rozhodnutím, tak i proti rozhodnutím procesní povahy, kterými jsou zpravidla usnesení. Obecně pak platí, že podání odvolání má za následek vyvolání odvolacího řízení, v případě včasného a

⁸⁷ Náležitosti poučení jsou uvedeny v § 68 odst. 5 správního řádu: V poučení se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

⁸⁸ § 84 odst. 1 správního řádu zde pamatuje pouze na neoznámení vedlejším účastníkům řízení, protože u hlavních účastníků řízení rozhodnutí v případě neoznámení nemůže ani nabýt právní moci.

přípustného odvolání nastává též ve většině případů účinek suspenzivní – odkladný a současně devolutivní účinek. Zásadní výjimku tvoří odvolání proti usnesením, kde právní úprava výslovně stanoví, že takové odvolání nemá odkladný účinek.⁸⁹

3.3.1 Suspenzivní účinek

Suspenzivním účinkem se rozumí to, že z důvodu podaného odvolání nenastávají právní účinky správního rozhodnutí, tedy právní moc, vykonatelnost a případně i jiné právní účinky. To však pouze za podmínky, že je odvolání včasné a přípustné. Nepřípustné nebo opožděné odvolání odkladný účinek nemá, takže v okamžiku, kdy se o takovém odvolání rozhoduje, je již rozhodnutí správního orgánu I. stupně v právní moci.⁹⁰ Ve vztahu k vykonatelnosti rozhodnutí může zvláštní právní předpis odkladný účinek vyloučit⁹¹ nebo tak může v odůvodněných případech učinit sám správní orgán, pokud ze zvláštního právního předpisu nevyplývá, že odkladný účinek odvolání nelze v daném případě vyloučit. V případech, kdy sám správní řád nebo zvláštní právní předpis vylučuje odkladný účinek, hovoříme o tzv. předběžné vykonatelnosti rozhodnutí. Důvody pro vyloučení odkladného účinku stanoví správní řád taxativně a může jimi být pouze naléhavý veřejný zájem, hrozba vážné újmy některému z účastníků nebo o vyloučení odkladného účinku může požádat sám účastník řízení (což neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu). Takto lze odkladný účinek vyloučit i dodatečně a zákon jeho vyloučení umožňuje i v případech pozdě podaného odvolání, ovšem pouze z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře, oprávněných zájmů účastníků nebo ve veřejném zájmu. Vyloučení odkladného účinku podaného odvolání jakožto mimořádného institutu představujícího prolomení suspenzivních účinků je třeba vždy řádně odůvodnit.⁹² Výrok o vyloučení odkladného účinku je součástí rozhodnutí ve věci a proti tomuto výroku se nelze odvolat. Pro úplnost je zapotřebí ještě dodat, že odkladný účinek může mít za určitých podmínek i podání žádosti o prominutí zmeškání úkonu (§ 41 odst. 3 správního řádu) a v případě hrozby vážné újmy účastníkovi nebo veřejnému zájmu je přiznáván rovněž žádosti o obnovu řízení (§ 100 odst. 6 správního řádu).

⁸⁹ § 76 odst. 5 správního řádu.

⁹⁰ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 739.

⁹¹ Např. ústně vyhlášené rozhodnutí orgánu dohledu nad ochranou spotřebitele ve věci vydání pokynu k odstranění zjištěných nedostatků (§ 23a odst. 1 a 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele ve znění pozdějších předpisů).

⁹² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 3. 2000, sp. zn. 29 Ca 78/99.

3.3.2 Devolutivní účinek

Devolutivním účinkem podaného odvolání se rozumí přesun rozhodování z orgánu první instance na orgán instančně nadřazený, jde tedy o jasný projev zásady dvojinstančnosti správního řízení. O odvolání tak nesmí rozhodovat prvoinstanční správní orgán, ten je povinen odvolání postoupit nadřazenému správnímu orgánu. Tento účinek nastupuje i tehdy, podá-li odvolání někdo, kdo podat odvolání oprávněn nebyl, či bylo-li odvolání podáno opožděně, a též tehdy, bylo-li podáno proti rozhodnutí, proti němuž se odvolat nelze. Zásadní výjimku tvoří použití tzv. autoremedury, kdy může o odvolání rozhodnout sám správní orgán I. stupně, avšak pouze za předpokladu, že plně vyhoví odvolání a nedojde tím k újmě u žádného z účastníků, ledaže s takovým postupem dají souhlas všichni, u nichž újma hrozí (§ 87 správního řádu). I proti rozhodnutí vydaného v autoremeduře však lze podat odvolání a i jeho uplatněním nastává devolutivní účinek. K určité modifikaci devolutivního účinku dochází v řízení o rozkladu, které je zvláštním typem odvolacího řízení, ale tomu bude věnována bližší pozornost v samostatné kapitole.

3.4 ŘÍZENÍ O ODVOLÁNÍ

Doručením odvolání příslušnému správnímu orgánu nastávají účinky zahájení odvolacího řízení, které jinak společně s prvoinstančním řízením tvoří jeden celek. Obecnou zásadu, podle které tvoří správní řízení v prvním i druhém stupni jeden celek, prolamuje koncentrační zásada zakotvená v § 82 odst. 4 správního řádu, proto jsem jí v této subkapitole věnoval samostatný oddíl.

Odvolací řízení je pak zpravidla realizováno ve dvou fázích. První fáze je zahájena již samotným podáním u příslušného správního orgánu a dále před ním jako orgánem prvního stupně pokračuje, kdy tento činí potřebné úkony umožňující následné posouzení důvodnosti odvolání a případně za stanovených podmínek o rozhodnutí sám rozhodne nebo postoupí věc odvolacímu správnímu orgánu, před kterým se v takovém případě realizuje druhá fáze odvolacího řízení, jenž naplňuje podstatu zásady dvojinstančního rozhodování ve správním řízení.⁹³

⁹³ KRÁLÍK, J. *Opravné prostředky ve správním řízení* [online]. 2007, s. 69, [cit. 2012-06-01]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Stanislav Sedláček. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/74723/pravf_m/>

3.4.1 Koncentrační zásada

Již od počátku účinnosti „nového“ správního řádu je jeho § 82 odst. 4 správního řádu, podle kterého se k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve, předmětem diskusí a odborných úvah. Toto pravidlo je ve své podstatě nepřímým vyjádřením zásady koncentrace řízení pro řízení v prvním stupni a nemožnost uvádět v odvolání tzv. nova, či novoty je výrazem neúplné apelace.⁹⁴ Takto pojatá koncentrační zásada ve správním řádu byla nejprve vykládána tak, že je v odvolacím řízení možné zpravidla uplatnit jen ty nové skutečnosti a důkazy, které vyšly najevo až později (např. když se dodatečně objevila nějaká listina se vztahem k předmětu řízení, jejíž existence nebyla známa, když se přihlásil nový svědek, apod.). Koncentrační zásadu navíc posilují i další ustanovení správního řádu jako např. § 36 odst. 1 ve spojení s § 39 odst. 1 a koncentrační zásada vyplývá rovněž z § 100 odst. 2 věty druhé správního řádu, podle něhož se obnovy řízení nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. Jde o projev snahy o to, aby bylo rozhodnutí ve správním řízení vydáno v zákonné, resp. přiměřené lhůtě, což je jedním ze základních procesních práv garantovaných i na ústavní úrovni.⁹⁵

Postupem času ale začal převládat pohled na koncentrační zásadu ve správním řádu, který ji interpretoval v širších souvislostech s ostatními ustanoveními správního řádu, včetně základních zásad. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu se totiž snaží vyvažovat právo účastníků podle § 36 odst. 1, tzn. navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, a právo na projednání bez zbytečných průtahů. Z toho také plyne, že ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu se nedá použít v řízeních vedených z moci úřední, v nichž má být účastníkovi řízení uložena nějaká povinnost.⁹⁶

K výkladu omezeného uplatnění koncentrační zásady ve správním řízení přistoupila postupně i judikatura správních soudů, kdy Nejvyšší správní soud nejprve vyloučil její aplikaci pro přestupkové řízení, když konstatoval, že obviněný v přestupkovém řízení není povinen poskytovat součinnost, jak to od jiných subjektů žádá § 50 odst. 2 správního řádu, tudíž může být v řízení zcela pasivní a k procesní aktivitě se může rozhodnout i v pozdější fázi řízení, a správní orgán se musí s touto jeho aktivitou v podobě uplatnění nových

⁹⁴ KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 304.

⁹⁵ Viz čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo na to, aby byla jeho věc projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti, a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

⁹⁶ VEDRAL, J. Několik poznámek k odvolacímu řízení. In *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 24.

tvrzení a navrhování nových důkazů vypořádat. Koncentrace je na místě typicky v řízení o žádosti, kde je v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady; nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je v takovém případě jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně. U obviněného z přestupku však nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost. Správní orgán rozhodující v řízení o přestupku je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví.⁹⁷

Později Nejvyšší správní soud naznal, že uplatnění koncentrační zásady zakotvené v § 82 odst. 4 správního řádu nepřichází v úvahu nejen v řízení o přestupku, ale též ve všech řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost,⁹⁸ protože podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena, a toto ustanovení je ve vztahu k § 82 odst. 4 správního řádu *lex specialis*. Má-li totiž správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné skutečnosti ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat § 82 odst. 4 správního řádu.

Ve světle výše uvedeného zůstává otázkou, nakolik je ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu v praxi vůbec aplikovatelné a nutně musíme dojít k závěru, že nejspíše přichází v úvahu skutečně jen v řízení o žádosti. Přes počáteční osobní averzi vůči nastíněnému výkladu omezujícímu aplikaci koncentrační zásady ve správním řízení musím připustit, že se jedná o výklad logický a dá se říct, že i očekávatelný. Ostatně, jak upozornil i klasik českého (československého) správního práva J. Hoetzel, s koncentrační zásadou se musí zacházet opatrně, tedy spíš omezeně, a to se zřetelem na veřejný zájem, jímž je zásada materiální pravdy.⁹⁹

3.4.2 Postup správního orgánu I. stupně

Prvním úkonem správního orgánu I. stupně poté, co obdrží odvolání, je zaslání stejnopisu odvolání všem ostatním účastníkům řízení, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat. Stejnopisy odvolání by měl mít správní orgán k dispozici již od odvolatele

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008 nebo obdobně tentýž soud v rozsudku ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. 9 As 39/2010.

⁹⁸ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 5 As 7/2011.

⁹⁹ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 312-313.

(odvolatelů), protože odvolání se předkládá s takovým počtem stejnopisů, aby jeden zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Neučiní-li tak odvolatel, vyhotoví potřebný počet stejnopisů odvolání správní orgán na jeho náklady (§ 82 odst. 2 správního řádu). Společně se stejnopisem odvolání zasílá správní orgán účastníkům výzvu, aby se k podanému odvolání vyjádřili. Za tímto účelem správní orgán stanoví přiměřenou lhůtu, která nesmí být kratší než pět dnů. Formu výzvy správní řád nestanovuje, proto může mít teoreticky i podobu usnesení, to by však dle mého názoru bylo zbytečně formalistické, postačí tedy výzva neformální. Poznatky z praxe mě vedou též k závěru, že správní orgán by při vyrozumívání účastníků neměl otálet a lhůtu k vyjádření by měl stanovovat i s ohledem na 30denní lhůtu k předání spisu odvolacímu správnímu orgánu. Je totiž nezbytné počítat i s tím, že si účastníci písemnou výzvu mohou převzít až v poslední den úložní lhůty.¹⁰⁰ Tyto obavy samozřejmě odpadají v případech jediného účastníka řízení.

O podaném odvolání může při splnění stanovených podmínek rozhodovat i sám správní orgán I. stupně. Jedná se o tzv. autoremeduru, která je projevem zásady procesní ekonomie a svou povahou jde o prolomení devolutivního účinku odvolání. Správní orgán I. stupně je však v možnostech uplatnění autoremedury striktně omezen, neboť může odvoláním napadené rozhodnutí pouze zrušit nebo změnit, a to jen za podmínky, že tím plně vyhoví odvolání a že takovým rozhodnutím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže by s tím všichni, kterých se zrušení nebo změna rozhodnutí týká, vyslovili souhlas (§ 87 správního řádu). Z povahy věci nepřichází v úvahu aplikace autoremedury tehdy, pokud odvolání podalo více účastníků řízení a každý z nich se ve svém odvolání domáhá něčeho jiného. V úvahu přicházející způsobení újmy zjišťuje správní orgán z moci úřední, a to i na případný podnět účastníků, kteří by s autoremedurou nesouhlasili.¹⁰¹ Forma souhlasu s provedením autoremedury není v zákoně upravena, nicméně lze důvodně předpokládat, že by nejspíše měl mít formu podání ve smyslu § 37 správního řádu (tedy v písemné podobě nebo podobě ústní zaznamenané správním orgánem do protokolu). Jestliže zákon jednoznačně stanoví, že je zapotřebí souhlasu účastníka, nelze za projev souhlasu považovat jeho „mlčení“. Pokud tak účastník řízení dostatečně zřejmým projevem vůle neprojeví souhlas s autoremedurou, je tento postup vyloučen.

¹⁰⁰ Nebo si písemnost v úložní době vůbec nevyzvednou a na její doručení tak bude aplikována fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu.

¹⁰¹ Důvodová správa ke správnímu řádu. ASPI [online]. ASPI ID: LIT24411CZ.

V praxi se při aplikaci autoremedury velmi často zapomíná na skutečnost, že se v případě zrušení napadeného rozhodnutí nejedná o rozhodnutí ve věci. Po nabytí právní moci takového rozhodnutí je tedy nezbytné vydat ještě meritorní rozhodnutí. Jelikož se stále jedná o rozhodnutí správního orgánu v I. stupni, lze se i proti rozhodnutí vydanému v rámci autoremedury odvolat; odvolat se může i ten účastník řízení, který dal původně k autoremeduře souhlas.

Pokud nejsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o odvolání v autoremeduře nebo prvostupňový správní orgán k její aplikaci nepřistoupí,¹⁰² předá spis spolu se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. K tomu má ze zákona lhůtu 30 dnů, kterou, jak již bylo uvedeno, může být někdy obtížné dodržet. Jedná se však o lhůtu pořádkovou a s jejím nesplněním není spojen žádný následek. V případě nepřipustného nebo opožděného odvolání je lhůta k předání spisu odvolacímu správnímu orgánu dokonce jen 10denní. O přípustnosti a včasnosti podaného odvolání správní orgán I. stupně nijak nerozhoduje (to činí závazně až odvolací správní orgán), pouze předává spis se svým stanoviskem, ve kterém se omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřipustnosti odvolání. Stejnopisy odvolání se v takovém případě ostatním účastníkům řízení nezasílají a řízení se nedoplňuje. Náorem na opožděnost a nepřipustnost odvolání samozřejmě není odvolací správní orgán vázán a dojde-li k závěru, že podané odvolání bylo podáno včas a je přípustné, vrátí spis zpět správnímu orgánu I. instance.¹⁰³

Byl-li odvoláním napaden jen některý výrok rozhodnutí podle § 82 odst. 3 správního řádu a lze-li fakticky oddělit příslušnou část spisu, předává se odvolacímu správnímu orgánu pouze ta část spisu, která se týká otázky, o níž bylo rozhodnuto v napadeném výroku rozhodnutí.

Z ryze procesních důvodů může správní orgán I. stupně řízení ještě před předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu zastavit, a to tehdy, jestliže nastal některý z důvodů pro zastavení řízení uvedený v § 66 odst. 1 písm. a), e), f) nebo g) nebo v § 66 odst. 2

¹⁰² Otázkou je, zda má správní orgán I. stupně vůbec možnost volby v situaci, kdy přichází v úvahu aplikace autoremedury. Zákon sice hovoří o tom, že rozhodnutí „může“ sám zrušit nebo změnit a pojem „může“ většinou evokuje možnost správního uvážení, v daném případě je ho však zapotřebí vykládat v souvislosti s § 88 odst. 1 správního řádu, kde je stanoveno, že neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup dle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu orgánu. Jedná se tak spíše o kompetenční ustanovení, a pokud prvostupňový správní orgán shledá, že podmínky pro autoremeduru byly splněny, je povinen tak postupovat. Že se v praxi tímto způsobem k aplikaci autoremedury nepřistupuje, to je již otázkou jinou.

¹⁰³ Viz. § 92 odst. 2 správního řádu. Od okamžiku vrácení spisu běží správnímu orgánu I. stupně 30denní lhůta k opětovnému předání spisu, ve které by měl ostatní účastníky řízení seznámit s obsahem podaného odvolání a vyzvat je k vyjádření.

správního řádu.¹⁰⁴ Zastavit rozhodnutí je však nepřipustné, jestliže by rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody.

3.4.3 Postup odvolacího správního orgánu

Příslušným správním orgánem k rozhodnutí o odvolání je nejbližší nadřízený správní orgán ve smyslu § 178 správního řádu. Jde o projev dvojinstančnosti správního řízení a zároveň devolutivního účinku odvolání. Výjimku z tohoto pravidla může stanovit zvláštní zákon a výjimkou je již zmiňovaná autoremedura a taktéž řízení o rozkladu.

Pro odvolací řízení platí, že odvolací správní orgán nejdříve zkoumá, zda není odvolání opožděné nebo nepřipustné,¹⁰⁵ a pokud dospěje k závěru, že odvolání nebylo podáno včas nebo není přípustné, zamítne ho. Tím však povinnosti odvolacího správního orgánu nekončí, protože v takovém případě následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí.¹⁰⁶ Jestliže odvolací orgán shledá, že bylo odvolání podáno včas a je přípustné, přistoupí k vlastnímu přezkoumání napadeného rozhodnutí.

Rozsah přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí je vymezen v ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu, které stanovuje tzv. omezený revizní princip. Při uplatnění tohoto omezeného revizního principu přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu. Správnost rozhodnutí pak přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání nebo tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Je tak rozlišován přezkum z hlediska zákonnosti (který probíhá obligatorně vždy) a z hlediska správnosti rozhodnutí (v rozsahu uplatněných odvolacích námitek nebo vyžaduje-li to veřejný zájem). Diskutabilním prvkem je právě vztah, resp. vzájemný poměr zákonnosti (právnosti) a věcné či obsahové správnosti rozhodnutí. Správnost rozhodnutí totiž vždy vychází ze zákonnosti a slouží k vyplnění prostoru v mezích zákonných limitů vhodným,

¹⁰⁴ Jde tedy o zastavení řízení o žádosti v případech, kdy žadatel vzal svou žádost zpět, nastala překážka řízení podle § 48 odst. 1 správního řádu, žadatel zemřel nebo zanikl nebo se žádost stala zjevně bezpředmětnou. V řízení vedeném z moci úřední pak bude možné řízení zastavit, pokud prvostupňový správní orgán zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká.

¹⁰⁵ To odvolací správní orgán zkoumá i v případě, kdy mu bylo odvolání postoupeno správním orgánem I. stupně jako včasné a přípustné.

¹⁰⁶ Viz § 92 odst. 1 správního řádu.

hospodárným, efektivním, rozumným, účelným či citlivým řešením, které se správnímu orgánu nabízí z různých variant v rámci jeho správního uvážení.¹⁰⁷

Problematika rozlišení mezi zákonností a správností rozhodnutí souvisí s širokým pojetím základních zásad správního řízení, které rozdíl mezi těmito dvěma kritérii v podstatě stírají. Příkladem budiž např. řízení o správním deliktu, ve kterém je obviněnému uložena sankce sice v rámci zákonem stanoveného rozmezí, ale v nepřiměřené (a tudíž nesprávné) výši a navíc v rozporu s dosavadní rozhodovací praxí, ve které byly ve skutkově a právně obdobných případech ukládány sankce nižší. Nepřiměřená pokuta je tak v daném případě pokutou nesprávnou a zároveň i nezákonnou, protože nerespektuje zásadu legitimního očekávání.¹⁰⁸

Čistým projevem zásady procesní ekonomie je pak ustanovení, podle kterého orgán přezkumu nepřihlíží k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost. Při složitosti správního řízení by byl požadavek naprosté procesní bezvadnosti v rozporu se zájmem na efektivitě práva a mohl by i nabourat právní jistotu účastníků řízení. V praxi tak půjde především o vady ve vedení správního spisu, nesdělení oprávněné úřední osoby účastníku řízení nebo některé vady, které byly následným postupem správního orgánu nebo účastníka řízení zhojeny. I sám správní řád např. v § 84 odst. 2 vylučuje důsledky procesní vady, když předpokládá, že neoznámení rozhodnutí se nemůže domáhat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. K porušení procesních pravidel by se tedy mělo přihlížet jen tehdy, pokud by takové porušení mělo vliv na hmotná subjektivní práva účastníků řízení.¹⁰⁹ Takové pojetí je vlastní i judikatuře Ústavního soudu, který k otázce spravedlivého procesu mj. uvedl, že právo na soudní a jinou právní ochranu garantované článkem 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod nelze vykládat tak, že by pokrývalo veškeré případy porušení kogentních procesních ustanovení v objektivní poloze, jinými slovy samotné porušení procesních pravidel stanovených procesními právními předpisy ještě nemusí samo o sobě znamenat porušení práva na spravedlivý proces.¹¹⁰

¹⁰⁷ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 304.

¹⁰⁸ Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 4 správního řádu).

¹⁰⁹ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 761.

¹¹⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2003, sp. zn. I. ÚS 148/02.

3.4.4 Rozhodnutí odvolacího správního orgánu

Dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné (popřípadě obojí), připadají do úvahy podle § 90 odst. 1 správního řádu tři možnosti, jak s takovým rozhodnutím naložit. Odvolací správní orgán tak může napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit nebo rozhodnutí či jeho část zrušit a věc vrátit správního orgánu nižšího stupně a v odůvodněných případech může napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit.

V případě zrušení rozhodnutí a zastavení řízení podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu se rozhodnutí ruší z důvodu právních vad (ať už samotného rozhodnutí nebo řízení, které jeho vydání předcházelo) a zastavení řízení je pak následkem této skutečnosti. Tento způsob ukončení odvolacího řízení je zapotřebí odlišovat od zrušení rozhodnutí a zastavení řízení podle § 90 odst. 4 správního řádu, které odvolací správní orgán zavazuje napadené rozhodnutí zrušit a řízení zastavit v případech, kdy nastal některý z důvodů stanovených v § 66 odst. 1 nebo 2 správního řádu.¹¹¹ Odvolací správní orgán se za takové situace prakticky meritorně nezabývá otázkou, jež byla předmětem řízení před prvostupňovým správním orgánem, a při zjištění důvodů pro zrušení rozhodnutí a zastavení řízení tak jedná automaticky (bez možnosti správního uvážení). To neplatí tehdy, kdy by jiné rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody. Z uvedeného vymezení obou případů pro zrušení rozhodnutí a zastavení řízení vyplývá, že zrušení rozhodnutí a zastavení řízení podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu nebude příliš časté.¹¹² Předpokládám, že bude aplikováno např. tehdy, provedl-li správní orgán I. stupně prakticky úplné dokazování, ze kterého však dovodil nesprávné skutkové a právní závěry. To napraví odvolací správní orgán tím, že napadené rozhodnutí zruší a řízení pak zastaví proto, že případné vrácení věci prvostupňovému správnímu orgánu by vedlo pouze k témuž, tedy zastavení řízení. Vydáním rozhodnutím podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu řízení pravomocně končí, jelikož podle § 91 odst. 1 správního řádu se proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu nelze odvolat. Takové rozhodnutí lze zvrátit jen prostřednictvím přezkumného řízení nebo obnovy řízení a je samozřejmě napadnutelné v rámci správního soudnictví, protože účastník řízení využil všech řádných opravných prostředků.

¹¹¹ Půjde o případy, kdy účastník řízení zemřel nebo zanikl, totožná věc je projednávána jiným správním orgánem apod.

¹¹² Přichází v úvahu zejména tehdy, kdy rozhodnutí nemělo nebo dokonce nemohlo být vydáno.

Podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu může odvolací správní orgán nezákonné nebo nesprávné rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání správnímu orgánu I. stupně, který napadené rozhodnutí vydal. Zrušení rozhodnutí dle tohoto ustanovení by však měla předcházet úvaha, zda není možné napadené rozhodnutí změnit postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. V případě formálních a jiných „změnitelných“ vad by měl odvolací správní orgán v souladu se zásadou procesní ekonomie jednoznačně preferovat změnu napadeného rozhodnutí. Pokud by i přesto rozhodnutí zrušil a věc správnímu orgánu I. stupně vrátil k novému projednání, mohlo by být jeho jednání hodnoceno jako nezákonný (či spíše nesprávný) úřední postup.¹¹³ V odůvodnění svého rozhodnutí by měl, resp. je povinen, odvolací správní orgán vyslovit právní názor, kterým je následně správní orgán, kterému je věc vrácena, při novém projednání věci vázán. Vyslovení právního názoru odvolacím správním orgánem má zajistit, aby správní orgán I. stupně nejen seznal, proč má nadřízený správní orgán jeho rozhodnutí za vadné, ale též aby věděl, čeho se má při dalším postupu vyvarovat. Vázanost právním názorem nadřízeného správního orgánu však nebrání správnímu orgánu nižšího stupně, aby na základě nových skutečností dospěl opětovně ke stejným závěrům.¹¹⁴ Právní názor odvolacího správního orgánu by měl být dostatečně konkrétní, protože správní orgány I. stupně v praxi mnohdy váhají, co všechno vlastně zahrnuje nové projednání věci a v přemíře snahy po zrušení svého rozhodnutí při novém projednání znovu zahajují (již jednou zahájené) řízení nebo znovu zbytečně provádějí veškeré dokazování, ačkoliv v něm odvolací správní orgán vady neshledal. To jsou přesně důvody, proč by měl být odvolací správní orgán ve vyslovení právního názoru zcela konkrétní.

Ani proti tomuto rozhodnutí odvolacího správního orgánu se samozřejmě již nelze odvolat (na rozdíl od rozhodnutí vydaného správním orgánem I. stupně po novém projednání věci) a lze ho tedy napadnout pouze mimořádnými opravnými prostředky. U účastníka řízení se takový postup nepředpokládá, protože úspěšně uplatnil své odvolání, není však vyloučeno, aby proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu brojil prvostupňový správní orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno. Ten má teoreticky možnost (v podstatě jako kdokoli jiný) podat podnět k provedení přezkumného řízení, musí si však být vědom toho, že i přes podaný podnět k přezkumnému řízení je povinen věc znovu projednat tak, jak mu to uložil odvolací správní orgán. I z tohoto důvodu se takový postup

¹¹³ Ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁴ Obdobně např. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 37/03.

správního orgánu I. stupně jeví jako ne zcela standardní (a možná i v rozporu se zásadou dobré správy) a v praxi by měl být využíván pouze ve výjimečných případech, pokud vůbec.

Třetí možností, upravenou v podobě ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, je již zmíněná změna rozhodnutí nebo jeho části. Odvolací správní orgán tak může změnit napadené rozhodnutí vykazující právní nebo věcné vady, které je možné napravit, aniž by bylo nezbytné věc vracet prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání. Změnit lze jak výrokovou část napadeného rozhodnutí (což bude v praxi častější případ), tak v případě vad shledaných v odůvodnění i tuto část rozhodnutí. Možnost změny rozhodnutí je však omezena několika podmínkami – nelze ji provést, pokud by některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se a nelze změnit rozhodnutí orgánu územně samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.¹¹⁵ Pokud by odvolací správní orgán změnil napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku jej potvrdí. Dalším omezením je zapovězení změny napadeného rozhodnutí odvolacím správním orgánem v neprospěch odvolatele, ledaže by odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné (tzv. zásada zákazu reformace in peius).

Neshledá-li odvolací správní orgán důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí nebo jeho změnu, odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí. Pokud napadené rozhodnutí zčásti změní, ve zbytku jej též potvrdí.

Pro odvolací řízení platí, že se rozhodnutí o odvolání vydává ve stejných lhůtách, které jsou stanoveny pro řízení v I. stupni. To zákonná úprava stanoví výslovně, přičemž lhůta pro vydání rozhodnutí počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu (§ 90 odst. 6 správního řádu). Tato lhůta je svou povahou lhůtou pořádkovou, což znamená, že nemá bezprostřední vliv na práva účastníků řízení. Rozhodnutí o odvolání vydané odvolacím správním orgánem tedy nemůže být nezákonné jen proto, že o odvolání bylo rozhodnuto po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí.¹¹⁶

Jak již bylo uvedeno výše, proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat. Jeho oznámením se takové rozhodnutí tudíž stává pravomocným a lze ho napadnout pouze mimořádnými opravnými prostředky.

¹¹⁵ To koresponduje skutečnosti, že řízení před odvolacím správním orgánem má vždy povahu výkonu státní správy a v důsledku případné změny takového rozhodnutí v tomto řízení by fakticky došlo k nahrazení rozhodnutí svou povahou samosprávného, rozhodnutím svou povahou státněsprávním (KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 307).

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003, sp. zn. 6 A 177/2002.

4. ROZKLAD

Rozklad je svou povahou obdobou odvolání a tedy řádným opravným prostředkem, kterým lze napadnout prvoinstanční rozhodnutí ústředního správního orgánu. Jeho právní úprava ve správním řádu však není zahrnuta do části druhé jako ostatní opravné a dozorčí prostředky, ale je zařazena do části třetí správního řádu upravující zvláštní ustanovení o správním řízení, což samo o sobě naznačuje určitá specifika. Toto specifikum spočívá v tom, že jej lze podle § 152 odst. 1 správního řádu podat pouze proti rozhodnutí, které vydal v I. stupni ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Jedná se tedy o rozhodnutí vydaná v případě, kdy v I. stupni rozhoduje správní úřad s celostátní působností, který není podřízen žádnému ministerstvu, popř. rozhoduje přímo osoba, která stojí v čele ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu.¹¹⁷ Ústředními správními orgány jsou v první řadě ministerstva, což jsou ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády – ministr, a tzv. jiné ústřední orgány státní správy (Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad atd.).¹¹⁸ Pojem ústřední správní úřad byl donedávna vykládán striktně tak, že se jedná jen o ty ústřední orgány státní správy, které jsou buď kompetenčním zákonem nebo zvláštním zákonem jako ústřední správní úřad nebo ústřední orgán státní správy výslovně označeny. Ústavní soud však v nedávné době toto formální pojetí odmítl a stanovil konkrétní (širší) kritéria pro označení ústředních orgánů státní správy.¹¹⁹ V tomto pojetí pak má postavení ústředního orgánu státní správy např. i Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

O rozkladu podle § 152 odst. 2 správního řádu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného správního úřadu. Na rozdíl od vydání rozhodnutí v I. stupni však tuto pravomoc nesmí převést na někoho jiného.¹²⁰ V řízení o rozkladu se dosti často aplikuje právní úprava vyplývající ze zvláštních právních předpisů a příkladem může být rozhodnutí o rozkladu podle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, podle jehož § 107

¹¹⁷ Je třeba zdůraznit, že situace, kdy by rozhodnutí v I. stupni správního řízení vydával sám ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, je sice právně konformní, ale fakticky nežádoucí, protože odporuje zásadě dvojinstančnosti správního řízení (obdobně např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1186 – 1187).

¹¹⁸ Úplný výčet je uveden v § 2 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04.

¹²⁰ Obdobně např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1998, sp. zn. 6 A 86/96, ve kterém soud konstatoval, že nerozhodne-li o podaném rozkladu proti rozhodnutí ministerstva sám ministr, ale ministerstvo (vrchní ředitel), jde o nedostatek funkční příslušnosti a taková vada způsobuje nezákonnost rozhodnutí.

odst. 8 písm. b) bod 1. o opravných prostředcích proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu rozhoduje Rada Českého telekomunikačního úřadu. O rozkladu tak v daném případě rozhoduje kolegiální správní orgán, nikoliv sám předseda, jak by obecně vyplývalo z § 178 odst. 2 správního řádu, a kolegiální správní orgán rozhoduje např. i o rozkladu proti rozhodnutí České národní banky, kdy podle § 5 odst. 2 písm. h) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance rozhoduje sedmičlenná bankovní rada České národní banky.

Jelikož se rozhodování o rozkladu děje v rámci téhož úřadu, je nezbytné, aby před posouzením věci ministrem (vedoucím ústředního správního úřadu) proběhlo objektivní a odborné posouzení projednávané záležitosti. Tuto funkci zajišťuje rozkladová komise, která ministroví nebo vedoucímu ústředního správního úřadu předkládá návrh na rozhodnutí. Rozkladová komise je nejméně pětičlenná a je svým charakterem poradním orgánem, z čehož plyne i způsob jejího ustavování – jednotlivé členy (včetně předsedy) deleguje ministr nebo vedoucí ústředního správního úřadu. Dle zákona tvoří většinu členů odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu, ale žádné kvalifikační předpoklady pro odbornost stanoveny nejsou. V praxi bývají členy rozkladových komisí jednak právníci, a jednak znalci věcné stránky. Na členy rozkladové komise se vztahují ustanovení správního řádu o vyloučení z projednávání a rozhodování věci (§ 14 správního řádu) a pro průběh jednání rozkladové komise platí § 134 správního řádu upravující řízení před kolegiálním orgánem.

Rozkladová komise je orgánem poradním, proto ministr, resp. vedoucí ústředního správního úřadu není jejím návrhem při rozhodování o rozkladu vázán a může rozhodnout i odlišně. Nicméně pokud by rozhodl bez existence návrhu rozkladové komise, jednalo by se nepochybně o porušení ustanovení o řízení a rozhodnutí jako takové by mohlo být napadeno žalobou podle § 65 soudního řádu správního.¹²¹

Obecně lze konstatovat, že rozklad je, zjednodušeně řečeno, odvolání, což sám správní řád vyjadřuje v § 152 odst. 4 slovy, že pro řízení o rozkladu platí ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci. Uplatní se tedy stejná 15denní lhůta pro odvolání a 30denní lhůta pro vydání rozhodnutí o rozkladu.¹²² Podání rozkladu má též suspenzivní

¹²¹ MATES, P. *Řízení o rozkladu* [online]. Právní rádce, 2007, č. 7, [cit. 2012-06-02]. Dostupné z: <http://pravniрадce.ihned.cz/2-21660640-F00000_d-cb>

¹²² I zde nalezneme výjimky vyplývající ze zvláštních právních předpisů, např. podle § 9 odst. 2 zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů, je povinna Bankovní rada České národní banky rozhodovat o rozkladu do 60 dnů ode dne doručení rozkladu nebo jeho doplnění.

účinek, logicky ale z důvodu faktické neexistence vyššího instančně nadřízeného správního orgánu nenastupuje devolutivní účinek rozkladu.

Právě rozsah uplatnění ustanovení o odvolání spolu s možnostmi rozhodnutí o rozkladu v § 152 odst. 5 správního řádu způsobuje od počátku účinnosti tohoto právního předpisu nemalé aplikační potíže a vyvolává i řadu teoretických otázek. Podle § 152 odst. 5 správního řádu přichází v úvahu zrušení rozhodnutí nebo jeho změna za podmínky, že se tím rozkladu plně vyhoví a současně nemůže být způsobena újma žádnému dalšímu účastníku řízení, ledaže by s tím dotčené osoby vyslovily souhlas, nebo zamítnutí rozkladu. Sporné je, zda ke zrušení i změně rozhodnutí může dojít pouze tehdy, jestliže se rozkladu plně vyhovuje (čemuž by nasvědčoval čistě jazykový výklad). Pokud bychom přistoupili na to, že zrušit lze na základě rozkladu rozhodnutí jen v případě, že se tím plně vyhoví rozkladu a nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, vznikal by problém tam, kde by napadené rozhodnutí bylo vydáno evidentně v rozporu s právními předpisy, ale jeho případným zrušením by se rozkladu zcela nevyhovělo. Postupem času se prosadil právní názor publikovaný i v závěrech Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, že na možnost zrušení rozhodnutí se za použití systematického výkladu podmínka plného vyhovění rozkladu nevztahuje a možností zrušit rozhodnutí je třeba rozumět postup podle § 90 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu.¹²³

Praxe však na ustálení právních výkladů nečekala a v několika případech došlo k přijetí zvláštní úpravy, která vyloučila možný způsob ukončení řízení o rozkladu obsažený ve správním řádu.¹²⁴ Ve světle výše uvedeného se jako žádoucí jeví vypuštění problematického odstavce 5,¹²⁵ naproti tomu ale stojí všeobecná neochota úpravami zasahovat do základních kodexů, navíc v případě, kdy se s nejednoznačným výkladem již praxe víceméně vypořádala. Osobně bych se přikláněl k provedení legislativní změny správního řádu (nejlépe asi ve formě úplného vypuštění odstavce 5 § 152), ideálně jako součást nějaké větší novely.

¹²³ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 21 [online], [cit. 2012-06-02]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

¹²⁴ Např. § 45 odst. 1 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, ve znění pozdějších předpisů nebo § 122 odst. 5 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁵ Obdobně JANEČKOVÁ, E., BARTÍK, V. *Otázky aplikace ustanovení § 152 odst. 4 a 5 správního řádu*. Správní právo, 2006, č. 8, s. 512.

5. ODPOR

Odpor je řádným opravným prostředkem proti tzv. příkazu. Řízení o vydání příkazu je zjednodušenou formou správního řízení a tato jeho „jednoduchost“ má několik aspektů. Příkaz vydávaný v tomto řízení je zvláštním typem rozhodnutí ve věci ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu a svůj předobraz má v příkazním řízení podle zákona o přestupcích.¹²⁶ Jelikož hlavním smyslem příkazního řízení je rychlé vyřízení věci, je rozsah a způsob zjišťování podkladů oproti klasickému správnímu řízení omezen a zjednodušen. Správní orgán tak může příkaz vydat tehdy, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné (§ 150 odst. 1 správního řádu), což modifikuje, či spíše zužuje rozsah zjišťování podkladů pro rozhodnutí. De facto tedy do značné míry záleží na subjektivním přesvědčení správního orgánu, resp. příslušné oprávněné úřední osoby, jež řízení vede, o tom, že skutkové zjištění, na jehož základě má být příkaz vydán, je dostatečné.¹²⁷ Omezenému rozsahu zjišťování podkladů odpovídá i další průběh příkazního řízení navazující na vydání příkazu (což může být samo o sobě prvním úkonem v řízení), kdy se příkaz zruší pouhým podáním odporu,¹²⁸ na základě kterého se v řízení pokračuje.

Jediným podkladem pro vydání příkazu může být kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona, v praxi zejména podle zákona o státní kontrole. Podmínkou však je, aby byl takový kontrolní protokol pořízen týměž správním orgánem, který je příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo mohl být oprávněnou úřední osobou (§ 150 odst. 2 správního řádu). Předpokládá se tedy, že by příkazní řízení mohlo bezprostředně navazovat na provedení kontroly, vyplynula-li by nutná potřeba rychlé reakce na kontrolní zjištění, např. uložit opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu. Pokud však zvláštní právní úprava nebo vnitřní předpisy správního orgánu obsahují odchylnou úpravu, kdy např. kontrolu provádějí jiné osoby než ty, které jsou oprávněny k úkonům v navazujícím správním řízení, § 150 odst. 2 správního řádu se nepoužije.¹²⁹

Podle § 150 odst. 3 správního řádu může proti příkazu podat odpor ten, jemuž se jím ukládá povinnost, a to ve lhůtě osmi dnů ode dne jeho oznámení. Zde se právní úprava příkazu ve správním řádu odchyluje od příkazu podle zákona o přestupcích, kde je pro

¹²⁶ § 87 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁷ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1167.

¹²⁸ Avšak pouze za předpokladu, bude-li podaný odpor přípustný a včasný.

¹²⁹ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 23 [online], [cit. 2012-06-04]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

podání odporu stanovena stejná lhůta jako pro odvolání, tedy 15 dnů. Zákon zároveň vylučuje zpětvzetí odporu, což je logické, protože by připuštěním zpětvzetí podaného odporu došlo vlastně k „oživení“ již zrušeného příkazu. Na tomto místě je zapotřebí poukázat i na další (a nikoliv nepodstatnou) odlišnost v úpravě příkazního řízení podle správního řádu a zákona o přestupcích, totiž zásadu zákazu reformace in peius. Podle § 87 odst. 4 zákona o přestupcích obviněnému z přestupku nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkazu. Správní řád však takovou (ani obdobnou) úpravu nemá, i když vydání příkazu podle § 150 správního řádu je v praxi aplikováno i v řízeních o správních deliktech dle zvláštních právních předpisů. Teoreticky tak v řízení o správním deliktu přichází v úvahu uložení vyšší sankce oproti příkazu, který byl podáním odporu zrušen. Vzhledem k obecné tendenci aplikovat při současné neexistenci jiné obecné úpravy správního trestání principy obsažené v zákoně o přestupcích i na ostatní správní delikty, měla by zásada zákazu reformace in peius platit i v případech, kdy se za takový delikt ukládá sankce ve formě příkazu podle § 150 správního řádu.¹³⁰

Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Má se tím však na mysli pouze odpor včasný a přípustný. Pokud je podán odpor, který není přípustný (např. ho podá účastník řízení, kterému nebyla uložena povinnost) nebo byl podán opožděně, je zapotřebí na něho pohlížet jako na podnět k přezkumnému řízení podle § 94 správního řádu. Často se stává, že příkaz je napadán různě nazvanými podáními (typicky odvolání, stížnost, nesouhlas, apod.), v takových případech je správní orgán vázán § 37 odst. 1 správního řádu, podle kterého musí podání posuzovat podle jeho skutečného obsahu, bez ohledu na to, jak je označeno.

Ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu pak upravuje ještě zvláštní podobu příkazu – tzv. příkaz na místě, který je jakousi obdobou blokového řízení podle zákona o přestupcích. Takový příkaz je možné vydat za podmínky, že je účastník fyzicky přítomen, plně uznává důvody vydání příkazu a stav věci se považuje za prokázaný. Lze jím uložit povinnost k peněžitému plnění do výše 10.000 Kč nebo povinnost k nepeněžitému plnění, které může účastník uskutečnit ihned na místě (typicky odstranění určitého závadného stavu zjištěného správním orgánem). Příkaz vydaný na místě nemusí obsahovat odůvodnění, jestliže je nahrazeno podepsaným prohlášením účastníka, že s uložením povinnosti souhlasí. Tímto podpisem se příkaz stává pravomocným a vykonatelným

¹³⁰ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1171.

rozhodnutím, o čemž musí být účastník předem prokazatelně poučen. Často se zapomíná na skutečnost, že proti příkazu vydanému na místě není přípustný žádný opravný prostředek (i proto ta zmiňovaná paralela s blokovým řízením), v úvahu tedy přicházejí případně jen mimořádné opravné prostředky – přezkumné řízení či obnova řízení.

Byť je příkazní řízení koncipováno jako řízení pokud možno co nejjednodušší a nejrychlejší, neznamená to, že jeho aplikace je ve skutečnosti vždy bezproblémová a snadná. Uvedu to na příkladu z praxe, kdy správní orgán vydal příkaz obsahující ve výroku zřejmou nesprávnost, která byla napravena vydáním opravného rozhodnutí z moci úřední. Účastník řízení následně podal odpor proti příkazu a zároveň i odvolání proti opravnému rozhodnutí. Správní orgán po podání odporu pokračoval v řízení, protože podáním odporu byl příkaz zrušen, nicméně odvolací správní orgán se musel vypořádat s odvoláním proti opravnému rozhodnutí, u kterého je zřejmá provázanost se zrušeným příkazem. Z počátku banální procesní situace tak dospěla do stádia, kdy se odvolacímu správnímu orgánu nabízí několik variant postupu, otázkou ale je, která je skutečně správním východiskem. Do úvahy přichází zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu, protože po zrušení příkazu fakticky odpadl důvod k přezkoumání opravného rozhodnutí, ze stejného důvodu by ale mohlo být napadené opravné rozhodnutí postupem podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušeno a řízení zastaveno. Pokud je však opravné rozhodnutí v souladu s právními předpisy a věcně správné, jeví se mi jako správnější odvolání podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnout a opravné rozhodnutí potvrdit, neboť podáním odporu byly nadobro zrušeny pouze účinky vydaného příkazu.

6. PŘEZKUMNÉ ŘÍZENÍ

Přezkumné řízení bývá někdy mylně označováno za mimořádný opravný prostředek, jedná se však o dozorčí prostředek sloužící k nápravě nezákonných rozhodnutí vydaných ve správním řízení. Přezkoumat takto lze nejen rozhodnutí pravomocná, ale i rozhodnutí předběžně vykonatelná. Pokud však bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle hlavy VIII části druhé (§ 94 odst. 1 správního řádu).

Účastník řízení sice může dát podnět k přezkumnému řízení, jeho podnět ale není návrhem na zahájení přezkumného řízení; to může být zahájeno pouze z moci úřední. S ohledem na charakter tohoto dozorčího prostředku a na § 42 správního řádu může dát podnět k provedení přezkumného řízení kdokoliv, třeba i prvostupňový správní orgán proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu (viz oddíl 3.3.4). Jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli. Přestože jsou někdy spory o počátek běhu této lhůty, dospělo se ke konsenzu, že to je dnem, kdy správní orgán obdržel podnět k provedení přezkumného řízení.¹³¹ Na toto sdělení se vztahuje část čtvrtá správního řádu, a jelikož nemá charakter správního rozhodnutí, nelze se domáhat jeho soudního přezkumu.¹³² Otázkou však je, jak se může podatel domáhat nápravy v případě, kdy je rozhodnutí jednoznačně v rozporu s právními předpisy, avšak správní orgán přezkumné řízení nezahájil. V úvahu samozřejmě přichází stížnost na postup správního orgánu dle § 175 správního řádu, o efektivitě tohoto institutu lze však v daném případě důvodně pochybovat. V poslední době se také objevil názor (především z řad pracovníků kanceláře Veřejného ochránce práv), že nezahájení přezkumného řízení v případě rozhodnutí, které je nezákonné, může být důvodem k uplatnění ochrany před nečinností správního orgánu podle § 80 správního řádu. Nezahájil-li totiž správní orgán přezkumné řízení, i když pro jeho zahájení byly splněny zákonné podmínky, jedná se o jeho nečinnost, kterou by měl napravit nadřízený správní orgán, jenž k tomu disponuje několika prostředky. Tento názor s největší pravděpodobností doposud nebyl nikde publikován, ale jeho obdobu lze nalézt v judikatuře, kdy Nejvyšší správní soud v jednom ze svých aktuálních rozsudků konstatoval, že proti nečinnosti

¹³¹ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 70 [online], [cit. 2012-06-06]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

¹³² Tato skutečnost byla Nejvyšším správním soudem judikována nesčetněkrát, například např. rozsudek ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. 7 As 55/2007 nebo rozsudek ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. 1 As 64/2010.

správního orgánu se v takovém případě nelze bránit žalobou na zrušení sdělení ve věci nezahájení přezkumného řízení, ale eventuální žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 násl. soudního řádu správního).¹³³

Některá rozhodnutí nelze přezkoumat v přezkumném řízení, neboť zájem na nezrušitelnosti či nezměnitelnosti takových rozhodnutí převažuje nad jejich souladem s právními předpisy, jestliže žadatel nabyt práva v dobré víře.¹³⁴ Nelze přezkoumávat ani rozhodnutí odvolacího správního orgánu, pokud již bylo při novém projednání věci vydáno nové rozhodnutí a nelze přezkoumávat ani rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení. Co se týká přezkoumatelnosti usnesení, samostatně lze v přezkumném řízení přezkoumávat pouze usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení; ostatní usnesení lze přezkoumávat až spolu s rozhodnutím ve věci, popřípadě s jiným rozhodnutím, jehož vydání předcházela.

Dojde-li správní orgán k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, měl by vyhodnotit, zda újma, která by zrušením či změnou rozhodnutí vznikla některému z účastníků, který nabyt práva v dobré víře, není ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi (nebo veřejnému zájmu). Pokud ano, je nezbytné přezkumné řízení zastavit, a to rozhodnutím, nikoliv usnesením.¹³⁵

V obecné rovině je k přezkumnému řízení příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Jestliže podnět k přezkumnému řízení dal sám účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, jenž podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. V praxi je běžné, že účastník řízení uplatní podnět přímo u nadřízeného správního orgánu, ten by však neměl opomínat, že správní orgán, který rozhodnutí vydal, může sám za výše uvedených podmínek provést přezkumné řízení, proto by měl podnět nejprve tomuto správnímu orgánu postoupit. Faktem je, že tento postup někdy opomíjen je.

V první fázi přezkumného řízení vydá příslušný správní orgán z moci úřední usnesení o zahájení přezkumného řízení, a to nejdéle do dvou měsíců ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Dvoutříměsíční subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení

¹³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 100/2011 ze dne 22. 11. 2011.

¹³⁴ Jedná se o rozhodnutí, jímž byl účastníkovi udělen souhlas k občanskoprávnímu, obchodněprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí, nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu (§ 94 odst. 2 správního řádu).

¹³⁵ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 96 [online], [cit. 2012-06-06]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

nezačíná běžet okamžikem, kdy správní obdrží (nebo sám při dozorové činnosti zjistí) podnět k přezkumnému řízení. Takový podnět musí nejprve prověřit a teprve když na základě posouzení tohoto podnětu dojde k závěru o nezákonnosti rozhodnutí, začíná subjektivní lhůta běžet. Správní orgán však také musí zkoumat, zda přezkumu nebrání uplynutí jednorroční objektivní lhůty, tedy doba od nabytí právní moci rozhodnutí. Dovolím si tvrdit, že jednorroční objektivní lhůta je velice krátká a de lege ferenda by stálo za úvahu ji sjednotit s objektivní lhůtou pro obnovu řízení, která je tříletá. Domnívám se, že neexistuje žádný logický a přesvědčivý důvod, pro který by u obou těchto dozorčích prostředků měla být stanovena objektivní lhůta natolik odlišně.

Mimo objektivní a subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení je z důvodu zachování právní jistoty účastníků stanovena i patnáctiměsíční lhůta, ve které musí být rozhodnutí v přezkumném řízení vydáno. Tato lhůta je prekluzivní a nelze ji prodloužit. Nastane-li v průběhu přezkumného řízení její uplynutí, správní orgán řízení usnesením zastaví. Usnesením se přezkumné řízení zastaví i tehdy, pokud správní orgán zjistí, že právní předpis porušen nebyl.

Rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu I. stupně. Jedná se o obdobné možnosti, jaké má odvolací správní orgán v odvolacím řízení podle § 90 odst. 1 správního řádu. V tomto směru vidím proto jako diskutabilní Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 58, ve kterém je popisována poněkud složitá procesní situace v řízení o správním deliktu a vysloven názor o nezbytnosti vydat v přezkumném řízení rozhodnutí, kterým bude přezkoumávané správní rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno.¹³⁶ Ustanovení § 97 odst. 3 správního řádu však zrušení rozhodnutí spolu se zastavením řízení neumožňuje a řízení tak dle mého názoru v přezkumném řízení zastavit nelze, byť by se to za určitých okolností z procesního hlediska jevílo jako postup nejpriléhavější.

Z procesně ekonomických důvodů správní řád v § 98 umožňuje správnímu orgánu provést i tzv. zkrácené přezkumné řízení, a to za podmínek, kdy je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není potřeba vysvětlení účastníků. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu. Pro svou rychlost a jednoduchost je tento institut v praxi hojně využíván, avšak spory jsou

¹³⁶ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 58 [online], [cit. 2012-06-07]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

ohledně lhůt ve zkráceném přezkumném řízení. Na první pohled se zdá, že správní orgán je vázán pouze patnáctiměsíční lhůtou podle § 97 odst. 2 správního řádu a subjektivní a objektivní lhůty na zkrácené přezkumné řízení nedopadají, nicméně Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu dospěl k diskutabilnímu závěru, že z důvodu právní jistoty je na zkrácené přezkumné řízení nezbytné aplikovat i lhůty podle § 96 odst. 1 správního řádu.¹³⁷ Praxe je v tomto nejednotná, nicméně postupně se toto stanovisko skutečně prosazuje a aplikuje.

Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení (jak v přezkumném řízení „běžném“, tak i zkráceném) má všechny znaky prvoinstančního rozhodnutí, a proto také proti rozhodnutí, které se vydává v přezkumném řízení, je možné podat odvolání, popř. rozklad.

Závěrem této kapitoly považuji za žádoucí se ještě zmínit o konkurenci přezkumného řízení s přezkoumáním rozhodnutí soudem. Účastníku řízení totiž nic nebrání v tom, aby v jedné věci podal podnět k přezkumnému řízení a zároveň (pokud nejprve využil dostupných řádných prostředků) správní rozhodnutí napadl žalobou. Po podání žaloby podle soudního řádu správního lze přezkumné řízení zahájit a lze v něm i pokračovat,¹³⁸ a pokud je správní orgán v tomto směru skutečně aktivní, soudní řízení může být přerušeno.¹³⁹ Ve skutečnosti ale správní orgány po zjištění, že rozhodnutí bylo napadeno žalobou podle soudního řádu správního, většinou přezkumné řízení nerealizují. Jiná je však situace v případech, kdy je rozhodnutí napadeno žalobou podle části páté občanského soudního řádu. Po zahájení takového soudního řízení není možné vůbec zahájit a vést přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu.¹⁴⁰ Na soud totiž v takovém případě přechází výlučná pravomoc rozhodovat ve věci samé a rozhodnutí vydané za těchto podmínek v přezkumném řízení by bylo rozhodnutím nicotným.¹⁴¹

¹³⁷ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 89 [online], [cit. 2012-06-07]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

¹³⁸ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 106 [online], [cit. 2012-06-07]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

¹³⁹ § 48 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního.

¹⁴⁰ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 40 [online], [cit. 2012-06-07]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

¹⁴¹ Viz § 77 odst. 1 správního řádu.

7. OBNOVA ŘÍZENÍ A NOVÉ ROZHODNUTÍ

Obnova řízení jako mimořádný opravný prostředek (u obnovy na žádost účastníka) a dozorčí prostředek (v případě obnovy z moci úřední) je tradičním institutem, který směřuje především k odstranění nedostatků ve skutkových zjištěních. Na rozdíl od přezkumného řízení, kdy správní orgán vychází z právního stavu a skutkových okolností v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí, při obnově řízení lze za stanovených podmínek akceptovat i skutečnosti nebo důkazy, které vyšly najevo až po skončení řízení. Obnova řízení tak představuje určitý průlom do právní jistoty právních vztahů, které vznikly na základě původně vydaného správního rozhodnutí.¹⁴²

Obnova řízení má dvě stadia, a to řízení o povolení obnovy, resp. nařízení obnovy správním orgánem (*iudicium rescindens*) a nové řízení ve věci (*iudicium rescissorium*). Obnova je povolována nebo nařizována správním orgánem, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, a koná tak tehdy, je-li naplněn některý z taxativně daných důvodů obnovy řízení a je-li zachována lhůta k zahájení řízení o povolení obnovy. Návrh na obnovu řízení je nezbytné podat nejpozději v subjektivní lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se účastník dozvěděl o důvodech obnovy řízení, nejdéle však do tří let od právní moci rozhodnutí (objektivní lhůta). Obě tyto lhůty jsou propadné (prekluzivní) a v případě vícero účastníků řízení je běh subjektivní lhůty individuální. Na rozdíl od přezkumného řízení však není stanovena lhůta, ve které musí být o povolení (zamítnutí) obnovy řízení vydáno.

Dle § 100 odst. 1 správního řádu se řízení ukončené před správním orgánem pravomocným rozhodnutím ve věci na žádost účastníka obnoví, jestliže

- a) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo
- b) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

Pojmem „skutečnosti, které nemohl uplatnit“ je nutno rozumět takové skutečnosti, které se týkají konkrétní věci, existovaly v době původního řízení, ale nebyly součástí správního spisu, nebyly k dispozici účastníku řízení, s ohledem na jejich povahu nebylo po účastníku

¹⁴² HORZINKOVÁ, E. Obnova řízení podle nového správního řádu. In *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 66.

možno spravedlivě požadovat, aby v jeho dispozici byly a zároveň se nejednalo o obecně známé skutečnosti.¹⁴³ Pokud se jedná o obnovu řízení z důvodu zrušení či změny rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, rozumí se jím např. rozhodnutí o předběžné otázce (§ 57 odst. 3 správního řádu), rozhodnutí s podmiňujícím výrokem (§ 140 odst. 7 správního řádu) či zrušení nebo změna závazného stanoviska (§ 149 odst. 6 správního řádu), ale může jít i o rozhodnutí, které bylo zrušeno soudem.

Vedle případů, kdy návrh na obnovu řízení podá účastník, počítá správní řád (§ 100 odst. 3) ze stejných důvodů s nařízením obnovy správním orgánem z moci úřední, a to tam, kde je na novém řízení veřejný zájem. Správní orgán tak musí hodnotit partikulární veřejné zájmy dotčené původním pravomocným rozhodnutím, které by mohlo být obnoveno, s veřejným zájmem spočívajícím v právní jistotě adresátů veřejné správy v nezměnitelnost a závaznost pravomocných rozhodnutí.¹⁴⁴ Navíc je správní orgán omezen v tom, že nemůže obnovu řízení z moci úřední nařídit, pokud vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení (a nemohly být z objektivních důvodů v tomto řízení uplatněny), a zároveň vyznívají v neprospěch účastníka řízení a mohly by odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem řízení.¹⁴⁵ V případě naplnění ostatních důvodů podle § 100 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu lze obnovu nařídit i v neprospěch účastníka řízení.

Zvláštním případem nařízení obnovy je její nařízení tam, kde původního rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. V takovém případě platí, že tříletá lhůta pro rozhodnutí o obnově řízení začíná běžet dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozsudku v dané trestní věci.

Žádost o obnovu řízení má obligatorně odkladný účinek, pokud účastníkům nebo veřejnému zájmu hrozí vážná újma. Za vážnou újmu je dle mého názoru možné považovat nejspíše nepřiměřenou a těžko odstranitelnou majetkovou újmu a z hlediska veřejného zájmu např. závažný dopad na veřejné mínění apod. O odkladu vykonatelnosti rozhoduje správní orgán usnesením a při posuzování důvodů hodnotí, zda uváděná újma skutečně existuje nebo bezprostředně hrozí. Rozhodnutí o povolení nebo nařízení obnovy má

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 7 As 74/2010.

¹⁴⁴ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 343.

¹⁴⁵ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 53 [online], [cit. 2012-06-10]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

všechny znaky prvostupňového správního rozhodnutí, lze ho tedy napadnout odvoláním, popř. rozkladem.

Nové řízení ve věci pak provádí správní orgán, jehož rozhodnutí se důvod obnovy týká, a týká-li se řízení rozhodnutí prvostupňového správního orgánu i nadřízeného správního orgánu, provede nové řízení správní orgán I. stupně. Správní řád v § 102 odst. 7 stanoví, že v novém řízení správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, což je dle mého názoru ustanovení ryze proklamativní a zbytečné. Ochrana práv nabytých v dobré víře je obecnou zásadou vyplývající z § 2 odst. 3 správního řádu a tuto povinnost má správní orgán ve všech stádiích správního řízení, zejména pak při přezkumné činnosti.

Vydáním nového rozhodnutí se původní rozhodnutí ve věci ruší, o čemž musí být účastníci řízení v písemném vyhotovení rozhodnutí poučeni. Správní orgán se navíc musí v novém rozhodnutí vypořádat s jeho právními účinky. Může tak určit, že účinky nového rozhodnutí nastávají ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (*ex tunc*) nebo ode dne právní moci nového rozhodnutí (*ex nunc*). Stanovení účinků *ex tunc* bude přicházet v úvahu zejména v případech, kdy se ruší rozhodnutí, jímž byla uložena nějaká povinnost, a účinky *ex nunc* přichází do úvahy především v případech, kdy se ruší rozhodnutí, jímž bylo založeno nějaké právo. I nové rozhodnutí ve věci je samozřejmě svou povahou prvoinstančním rozhodnutím, proto proti němu lze brojit řádným opravným prostředkem.

Ve spojení s obnovou řízení správní řád upravuje v § 101 i nové rozhodnutí, které má některé shodné rysy s novým rozhodnutím vydávaným ve druhém stádiu obnovy řízení, ale je plně způsobilé obstát i samo o sobě. V této souvislosti je však nutné poznamenat, že toto nové rozhodnutí opravným prostředkem není. Jde o institut, který v zákonem taxativně stanovených případech umožňuje prolomit zásadu *non bis in idem*, jež je projevem materiální právní moci rozhodnutí. Nové rozhodnutí podle § 101 původní rozhodnutí neruší,¹⁴⁶ ale brání vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům původního rozhodnutí.

¹⁴⁶ S výjimkou nového rozhodnutí podle § 101 písm. a) správního řádu.

8. USPOKOJENÍ ÚČASTNÍKA PO PODÁNÍ ŽALOBY VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Okruh ustanovení správního řádu upravujících přezkoumávání správních rozhodnutí uzavírá institut tzv. uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví. Tento institut navazuje na § 62 soudního řádu správního, které žalovanému správnímu orgánu umožňuje vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popř. provést jiný úkon, jimiž navrhovatele (žalobce) uspokojí. Pozastavil bych se nad názvem tohoto institutu, protože mi přijde poněkud zavádějící, když mluví o uspokojení účastníka řízení, ale v samotném textu příslušného ustanovení se pojednává o žalobci, což je pojem bezesporu širší. Podle § 153 správního řádu tak lze dozajista postupovat i v případě, kdy podá žalobu proti rozhodnutí správního orgánu např. Veřejný ochránce práv.¹⁴⁷

V praxi k tomuto kroku správní orgán přistoupí především tehdy, pokud nazná, že je správní rozhodnutí skutečně zatíženo vadou nebo vadami, které by měly za následek zrušení rozhodnutí soudem. Svůj záměr tak správní orgán sdělí soudu a vyžádá si spisový materiál (pokud ho již soudu dříve předložil). Předseda senátu pak správnímu orgánu stanoví lhůtu, v níž je třeba vydat rozhodnutí nebo provést úkon či jiné opatření směřující k uspokojení navrhovatele (žalobce) a oznámit je navrhovateli i soudu. Pokud navrhovatel soudu po výzvě sdělí, že byl postupem správního orgánu uspokojen, soud řízení usnesením zastaví.

Postup podle § 153 správního řádu je však možný pouze v taxativně (ale zároveň i obšírně) stanovených případech, kdy se žalobce domáhá zrušení správního rozhodnutí a lze jej uspokojit změnou nebo zrušením tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení, nebo se domáhá vyslovení nicotnosti rozhodnutí a lze jej uspokojit vyslovením nicotnosti rozhodnutí nebo postoupením věci příslušnému správnímu orgánu k vydání takového rozhodnutí, anebo domáhá-li se snížení nebo upuštění od trestu uloženého rozhodnutím a lze jej uspokojit vydáním nového rozhodnutí. K řízení o vydání nového rozhodnutí nebo opatření, popř. jiného úkonu směřujícího k uspokojení žalobce, je příslušný žalovaný správní orgán, který však může vydat rozhodnutí jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu a v případě, kdy je třeba před vydáním rozhodnutí doplnit řízení, je tohoto souhlasu zapotřebí dokonce již k zahájení řízení (§ 153 odst. 2 správního řádu). Účelem souhlasu

¹⁴⁷ V tomto případě se jedná o relativně nový institut žaloby ve veřejném zájmu, ke které je Veřejný ochránce práv oprávněn na základě § 66 odst. 3 soudního řádu správního.

nadřízeného správního orgánu je s největší pravděpodobností zajištění objektivního přístupu žalovaného správního orgánu, nicméně dle mého názoru se jedná o zbytečný formalismus, navíc s ohledem na to, že proti rozhodnutí správního orgánu je možné využít opravných prostředků (byť jen v omezené míře). Rozhodnutí správního orgánu by nadto z hlediska zákonnosti obstálo i bez vydání souhlasu nadřízeným správním orgánem.¹⁴⁸

Při bližším pohledu na právní úpravu institutu uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví vyvstává otázka, co nastane v situaci, kdy navrhovatel (žalobce) dá soudu najevo, že postupem správního orgánu uspokojen není. Pro soud to neznamena nic jiného, než že pokračuje v řízení, protože nejsou splněny podmínky pro zastavení řízení,¹⁴⁹ nelze ovšem opomenout doposud existující rozhodnutí správního orgánu. Pokud se proti němu žalobce odvolá, lze rozhodnutí v případě nezákonnosti nebo věcné nesprávnosti zrušit, bezvadné rozhodnutí ovšem pochopitelně zrušit nelze. Ještě složitější situace nastane v případě, kdy žalobce soudu vůbec nesdělí, zda je postupem správního orgánu uspokojen. Má-li pak soud za to, že k uspokojení účastníka vzhledem k okolnostem případu došlo, řízení zastaví (§ 62 odst. 4 správ soudního řádu správního). Dospěl-li by ale soud k opačnému názoru, pokračoval by nutně v řízení, avšak stěží by měl o čem rozhodovat, když bylo rozhodnutí, které je předmětem soudního přezkumu, postupem podle § 153 správního řádu zrušeno. Výkladem platné právní úpravy jednoznačná východiska v těchto situacích asi nelze nalézt, proto by de lege ferenda stálo za úvahu, zda by nebylo vhodné přistoupit ke změně, resp. doplnění dotčených ustanovení správního řádu a soudního řádu správního.

¹⁴⁸ K absenci souhlasu nadřízeného správního orgánu J. Vedral uvádí, že by se mělo uplatnit kritérium obsažené v § 89 odst. 2, resp. v § 96 odst. 2 správního řádu, tzn., že k vadám řízení, o nichž lze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popř. na jeho správnost, se v odvolacím (přezkumném) řízení nepřihlíží (VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1215).

¹⁴⁹ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 148/2008.

ZÁVĚR

Předpokládám, že v diplomové práci se mi problematiku opravných prostředků ve správním řízení dostatečným způsobem podařilo osvětlit. Opravné prostředky ve správním řízení jsou pouze malou částí v celém systému záruk zákonnosti ve veřejné správě, které směřují k nápravě vadných správních rozhodnutí. Sám správní řád pojem opravné prostředky vůbec nedefinuje a až na § 173 odst. 2 ani nepoužívá; stejně tak nepoužívá žádné členění na různé kategorie opravných prostředků. Toto členění tedy vychází spíše z právní nauky a rozlišuje opravné prostředky řádné a mimořádné a dále pak prostředky dozoru. V praxi často bývají dozorčí prostředky nesprávně označovány za mimořádné opravné prostředky, proto jsem se na tento rozdíl snažil v textu práce opakovaně poukázat.

V souladu s oficiálním zadáním jsem větší prostor věnoval řádným opravným prostředkům, z nich pak především odvolání. Jako další opravné prostředky jsem vyčlenil a analyzoval rozklad a odpor, které jsou vlastně odvoláním svého druhu, dále pak přezkumné řízení a obnovu řízení. Do výčtu opravných prostředků jsem zařadil i uspokojení účastníka po podání správní žaloby ve správním soudnictví. Tento institut sice není typickým opravným prostředkem, ale v systému nápravy vad správních rozhodnutí má své místo. Někdy bývají mezi opravné prostředky řazeny i námitky ve správní exekuci (§ 117 správního řádu), nicméně pro svá mnohá specifika jsem je mezi „klasické“ opravné prostředky nezařadil.

Co se týká problematických otázek, aplikačních potíží a návrhů de lege ferenda, z textu práce víceméně vyplynulo, že právní úprava odvolání je prakticky bezproblémová, přičemž důležitou výkladovou roli hraje u tohoto opravného prostředku judikatura správních soudů.

Naproti tomu jako zcela nevhodnou a stěží aplikovatelnou (alespoň na první pohled) jsem vyhodnotil právní úpravu rozkladu, protože není dostatečně zřejmý rozsah uplatnění ustanovení o odvolání. Jako žádoucí řešení se jeví úplné vypuštění § 152 odst. 5 správního řádu, nicméně dovedl jsem, že praxe si s tímto problematickým ustanovením poradila natolik, že to není nezbytně nutné.

U přezkumného řízení jsem jako diskutabilní a sporné, nikoliv však problematické pro praxi, vyhodnotil lhůty ve zkráceném přezkumném řízení, kde se postupem času dospělo k výkladu, že na zkrácené přezkumné řízení dopadají lhůty z „klasického“ přezkumného řízení. S ohledem na Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu

řádu č. 58 a některé situace, které mohou při realizaci přezkumného řízení nastat, bych se přikláněl k tomu, aby § 97 odst. 3 správního řádu umožňoval spolu se zrušením rozhodnutí i předmětné řízení zastavit. Toho však lze docílit jedině legislativní změnou. Za nejzávažnější problém přezkumného řízení považuji nepřiměřeně krátkou jednoroční objektivní lhůtu od právní moci rozhodnutí, ve které lze zahájit přezkumné řízení. V textu diplomové práce to nebylo podrobněji rozvedeno, ale účastník řízení se o existenci správního rozhodnutí mnohdy dozví s odstupem delším než jeden rok (zejména při aplikaci fikce jeho doručení, což je čím dál tím častější způsob oznámení správního rozhodnutí), a nemá již žádné právní prostředky k napadení takového rozhodnutí, a to ani tehdy, je-li prokazatelně nezákonné nebo věcně nesprávné. U obnovy řízení je objektivní lhůta nepoměrně delší (tříletá), proto by stálo za úvahu, zda tyto lhůty nesjednotit.

Obnova řízení je opravným prostředkem, resp. prostředkem dozorcím, který není v praxi příliš často aplikován. V porovnání s předchozí právní úpravou správního řízení¹⁵⁰ sice doznal tento institut určitých změn, nicméně zásadní aplikační nedostatky nebyly doposud zaznamenány. Osobně vnímám možnosti obnovy řízení z moci úřední v neprospěch účastníka řízení za možná až příliš omezené, chápu však, že je nutné respektovat určitou právní jistotu a šetřit práva nabytá v dobré víře.

Ještě méně využívaným institutem směřujícím k nápravě vad správních rozhodnutí je uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví, při jehož aplikaci mohou teoreticky nastat situace bez jasnějšího východiska, nicméně taková pravděpodobnost je natolik mizivá, že jakýkoliv zásah do právní úpravy nevnímám de lege ferenda jako nezbytný.

Zvažoval jsem začlenit do diplomové práce i analýzu nápravy vad správních rozhodnutí v rámci správního soudnictví, protože s novelizací soudního řádu správního vyvstala řada zajímavých otázek, nicméně respektoval jsem oficiální zadání práce a od tohoto záměru jsem upustil.

Závěrem bych ještě rád uvedl, resp. spíše nadnesl, zda by nebylo vhodné zakotvit ve správním řádu navíc jakýsi mimořádný opravný prostředek, který by byl současně i dozorcím prostředkem a sloužil by k nápravě skutkových i právních vad, a to s dostatečně dlouhou subjektivní a objektivní lhůtou pro jeho využití. Bližší analýza této myšlenky by však šla již nad rámec této diplomové práce.

¹⁵⁰ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

SUMMARY

Topics of my thesis are remedial measures in administrative procedure and I suppose this issue to be adequately explained. This topic I consider the current, because almost everybody was sometimes a participant in any administrative proceedings.

It is therefore a materia of administrative law, especially administrative procedural law. The legal basis of remedial measures in administrative procedure can be found in Act No. 500/2004 Sb., Code of Administrative Procedure as amended. This legal enactment includes several remedies, each specifically used in certain situations, especially defined by the fact, whether the decision is final or not.

The thesis is divided into eight chapters; the first two of them are devoted to general issues of review of administrative decisions as a form of guarantees of legality in public administration, but the focus of the work lies in the remaining chapters, where are the different remedial measures analyzed and compared.

Remedial measures in administrative procedure are only a small part in the entire system of guarantees of legality in public administration, which aims to correct faulty administrative decisions. Code of Administrative Procedure doesn't define term remedial measures [except of s. 152 (3)] and doesn't use any division into different categories of them. This classification is based more on legal doctrines and remedial measures are divided into regular remedial measures, extraordinary remedial measures and further supervision. In practice, the supervisory resources are often incorrectly referred to as extraordinary remedial measures, so I tried this distinction repeatedly noted in the text.

In accordance with the official entry I devoted more space to the regular remedial measures, of which the particular appeal. Like other remedial measures I devoted and analyzed remonstrance and protest, which are actually an appeal of its kind, further review proceedings and new proceedings. List of remedial measures I added the satisfaction of a participant after his filling an action with a court having jurisdiction over administrative cases. This institute is not typical remedial measure, but in the system of administrative decisions has its place.

Regarding the problematic issues, application issues and proposals *de lege ferenda*, the text of the thesis showed that the legislation of appeal is virtually seamless. In contrast, a wholly inappropriate and hardly applicable (at least at first glance) I evaluated the legislation of remonstrance, because it is not clear enough the extent of application of the

provisions on appeal. Desirable solution could be the complete deletion of s. 152 (5) of the Code of Administrative Procedure, however, I concluded that it is not necessary.

Contentious issue of the review proceedings, but not problematic in practice, are the time-limits of the fact-track review proceedings. Over time, however, came to the interpretation that the fact-track review proceedings are applicable time-limits of "classical" review proceedings. The most serious problem of review proceedings in my opinion is unreasonably short time-limit of one year from the decision, which can initiate a review procedure. The same deficiency also contains provisions of fact-track review proceedings (s. 98 of the Code of Administrative Procedure). I propose to unify this time-limit with a three year time-limit of new proceedings.

A new proceeding is a remedial measure, respectively supervisory resource which is not in practice very often applied. Compared with the previous legal regulation of administrative proceedings the institute underwent some changes, but major application deficiencies have not been recorded.

Even less used institute, aiming to correct the defects of administrative decisions is the satisfaction of a participant after his filling an action with a court having jurisdiction over administrative cases. In its application can theoretically happen situations without a clearer basis, but such a chance is so slim that any interference with the regulation is not de lege ferenda necessary.

In addition to the system of the Code of Administrative Procedure, review of decision of administrative authorities by courts pursuant to Act No. 150/2002 Sb. (Rules of Administrative Court) should be included among extraordinary remedial measures as well. I also considered the analysis of this issue, but given the official entry, I refrained from it.

Finally I would like to say whether it would be appropriate to introduce some extra extraordinary remedial measure that would be at the same time supervisory resource. This could serve to correct the factual and legal defects, with adequate (subjective and objective) time-limits for its use.

Literatura a ostatní použité prameny

Tištěné zdroje:

- BOBEK, M., KÜHN, Z., POLČÁK, R. (eds.). *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2006
- HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006
- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934
- JANEČKOVÁ, E., BARTÍK, V. *Otázky aplikace ustanovení § 152 odst. 4 a 5 správního řádu*. Správní právo, 2006, č. 8
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008
- KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a. s., 2006
- KADEČKA, S., MAREK, D. (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů: sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007
- KADEČKA, S., MAREK, D. (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II: sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
- KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II: sborník z 3. letního mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2007
- KOLMAN, P. *Právo na informace*. Právní rádce, 2000, č. 12
- KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995
- NEDOROST, L. *Přezkum správních rozhodnutí*. Brno: Masarykova univerzita, 1997
- ONDRUŠ, R. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2005
- POTĚŠIL, L. *Napadnutelná vadná správní rozhodnutí*. Právní rádce, 2006, roč. 14, č. 12
- PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, s. r. o., 2005
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012

VOPÁLKA, V. a kol. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*, Praha: ASPI, a. s., 2005

Online zdroje:

ASPI [databáze]. Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012

KOLMAN, P. *Veřejný ochránce práv ve vztahu k veřejné správě* [online]. Veřejná správa, 2005, č. 14. Dostupné z:

<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/2003/casopisy/vs/0514/konz_info.html#18>

FRUMAROVÁ, K. *Odpovědnost obcí a krajů za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem* [online]. Veřejná správa, 2008, č. 21. Dostupné z: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2002/0021/konzult.html>>

KRÁLÍK, J. *Opravné prostředky ve správním řízení*, 2007, [online]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Stanislav Sedláček. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/74723/pravf_m/>

MATES, P. *Řízení o rozkladu* [online]. Právní rádce, 2007, č. 7, Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/2-21660640-F00000_d-cb>

Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 21, 23, 40, 50, 53, 58, 70, 89, 96, 103, 106 [online], Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

Právní předpisy (v platném znění):

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení č. 2/1993 Předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách

Zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 8. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 39/94

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 61/1997

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. II. ÚS 583/03

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 37/03

Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 298/02

Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2003, sp. zn. I. ÚS 148/02

Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. II. ÚS 350/04

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003, sp. zn. 6 A 177/2002

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, sp. zn. 6 A 76/2001
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. 7 As 55/2007
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 5 As 34/2007
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, sp. zn. 1 As 4/2009
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 9 As 90/2008
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 148/2008
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. 1 As 64/2010
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. 9 As 39/2010
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 7 As 74/2010
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 5 As 7/2011
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, sp. zn. 5 As 57/2010
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2011, sp. zn. 1 As 100/2011
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012, sp. zn. 8 As 94/2011

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1998, sp. zn. 6 A 86/96
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 3. 2000, sp. zn. 29 Ca 78/99
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, sp. zn. 7 A 42/99

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