

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Odvolání ve správním řízení

Předkládá: Jiří Nosek

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Petr Triner

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Odvolání ve správním řízení od přijetí zákona Zákon č. 500/2004 Sb.“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

Plzeň, března 2018

.....

Jiří Nosek

Poděkování

Tímto děkuji vedoucímu své bakalářské práce JUDr. Petru Trinerovi za cenné rady a připomínky, bez kterých bych tuto bakalářskou práci nemohl napsat. Obzvláště si vážím vstřícnosti a ochoty při jednotlivých konzultacích.

Obsah

1	Úvod	1
2	Opravné prostředky a správní řád	3
2.1	Přezkum rozhodnutí.....	3
2.2	Řádné opravné prostředky.....	4
2.3	Mimořádné opravné prostředky.....	5
2.4	Odvolání a správní řád	6
3	Průběh odvolání ve správním řízení.....	8
3.1	Lhůty.....	8
3.2	Náležitosti odvolání.....	12
3.3	Podání odvolání.....	14
3.4	Účinky odvolání.....	17
3.5	Postup orgánu, který vydal rozhodnutí.....	21
3.6	Nové skutečnosti, neúplná apelace a zásada koncentrace.....	24
3.7	Odvolací orgány	27
3.8	Postup odvolacího orgánu	30
3.9	Rozhodnutí odvolacího orgánu	31
3.10	Následky rozhodnutí odvolacího orgánu	36
4	Srovnání s dřívější úpravou odvolání ve správním řízení.....	37
4.1	Historie.....	37
4.2	Srovnání s minulým SŘ.....	38
5	Závěr.....	40
6	Seznam použitých zdrojů	41
6.1	Literatura:.....	41
6.2	Legislativní dokumenty:	42
6.3	Judikatura:.....	43
6.4	Internetové zdroje:	43
7	Summary	44

1 Úvod

Tato práce, jak již název napovídá, pojednává o vývoji institutu odvolání ve správním řízení. Dané téma jsem zvolil i s vědomím, že jde o již mnohokrát probíranou problematiku, protože se dle mého názoru jedná o téma zejména praktické. S rozhodováním správního orgánu se osobně setká každý občan ve svém životě, a proto považuji za velmi důležité, aby tento občan věděl, jaké jsou jeho možnosti, pokud není s vydaným rozhodnutím spokojen. I k tomu může tato práce napomoci. Jedná se o práci bakalářskou, což pro mne znamená, že by se mělo jednat o odbornou práci prokazující autorovu schopnost pracovat s odbornou literaturou, schopnost orientovat se v dané problematice a shromažďovat informace a argumenty a na jejich základě docházet k výsledkům. Především o to se v této práci společně se snahou o určitý přínos do této problematiky pokouším.

Hlavní kostru celé práce tvoří detailní rozbor v současnosti platné právní úpravy na téma odvolání ve správním řízení. Tento rozbor je stavěn zejména na základě správního řádu z roku 2004, ale i dalších legislativních dokumentů. Pro tuto část práce jsem se rozhodl nejit běžnou cestou postupného rozboru jednotlivých článků, ale zvolil jsem postup, který je dle mého názoru méně častý, avšak více praktický. Jednotlivá ustanovení správního řádu společně s teoretickými znalostmi prezentuji v takovém pořadí, ve kterém na sebe tyto části celého procesu odvolání navazují při jejich reálné aplikaci. Nalezneme zde tedy podmínky, za jakých je možné odvolání podat, jeho náležitosti a vlastnosti. Dále pak práce obsahuje informace o tom, jak, kdy a kam se toto odvolání podává, jaké má jeho podání následky a účinky. Samozřejmostí je i rozbor následného postupu správních orgánů.

Jelikož se práce věnuje i vývoji institutu odvolání, a to především od přijetí správního řádu z roku 2004, u každé kapitoly uvádím i judikaturu vyjadřující a interpretující právě současnou právní úpravu institutu odvolání ve správním řízení. Jsem toho názoru, že právo je oborem neustále se vyvíjejícím, a proto z mého pohledu přijetím zákona nekončí vývoj dané problematiky, ba naopak. Proto se v této práci snažím ke každé jednotlivé problematice uvádět vhodnou judikaturu, která do nejvyšší možné míry napomáhá k dalšímu formování práva. Tímto se zároveň pokouším o přínos této práce a to zejména při zkoumání otázek, zda opravdu přijetím správního řádu z roku 2004 nastává dlouholetý proces dalšího vývoje institutu odvolání ve správním řízení a zda se někdy judikatura v dané věci může svou obsahovostí rovnat i zákonnému ustanovení.

I přesto, že práce zkoumá vývoj institutu odvolání ve správním řízení především z krátkodobého hlediska, rozhodl jsem se alespoň rámcově přiložit i vývoj dlouhodobějšího rázu, ať už od samého počátku práva v českých zemích, tak i posun od předchozího platného správního řádu z roku 1967. Rozhodl jsem se pro to především z důvodu ucelení pohledu na tuto problematiku v dlouhodobém měřítku.

Lze tedy shrnout, že cílem práce je důkladný rozbor institutu odvolání ve správním řízení v současnosti rozvinutý o práci s judikaturou soudů, která jej dále formuje.

2 Opravné prostředky a správní řád

2.1 Přezkum rozhodnutí

Pro získání uceleného pohledu na institut odvolání je důležité jeho zařazení do širšího kontextu. Nejde totiž o jediný možný opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu. Občas se může stát, že je určité rozhodnutí správního orgánu o právech a povinnostech jiné fyzické či právnické osoby zatíženo vadami, nebo se tak alespoň daný účastník řízení domnívá, a to i přesto, že tato správní rozhodnutí mají být ze své podstaty správná a spravedlivá. Pro tyto případy se v průběhu historie vyvinula možnost zjednání nápravy, která spočívá ve změně, nebo zrušení předchozího rozhodnutí. Z hlediska právního státu tento institut znamená nezbytnou náležitost demokracie. Takové řízení, jehož úkolem je právě přezkum prvoinstančního rozhodnutí, nazýváme opravným řízením. Přezkum rozhodnutí je podroben tzv. plné jurisdikci podle článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv¹. Tímto článkem je zakotven spravedlivý a veřejný proces provedený nezávislým a nestranným soudem, který se řídí zákonem.

Jak jsem již nastínil, nelze zcela zaručit, že rozhodnutí správního orgánu bude vždy zcela perfektní. Vadou řízení může být například jeho nezákonnost, neoprávněnost, ale například i chybějící náležitosti. Tyto vady mohou mít různé příčiny, které obvykle pramení v složitosti správního řízení, nebo z imperfektního průběhu zjišťování skutkového stavu. Rozhodnutí správního orgánu však ve skutečnosti ani nemusí trpět některou z těchto vad, aby mohl účastník podat odvolání. Zcela postačí, že sám subjektivně shledává ono rozhodnutí nesprávným, či nespravedlivým. Pokud se tedy účastník rozhodne opravný prostředek podat, zároveň se zaslouhuje o zahájení opravného řízení. Úkolem tohoto opravného řízení je především přezkum prvostupňového rozhodnutí z hlediska jeho zákonnosti, důvodnosti a správnosti postupu a jeho případná oprava tak, aby byl odstraněn protiprávní právní stav.²

K odstranění vad řízení nebo rozhodnutí slouží dva systémy kontroly správního rozhodnutí. Jsou to častěji využívaný vnitřní systém kontroly veřejné správy a vnější systém kontrol a oprav rozhodnutí veřejné správy. Vnitřní systém obsahuje například přezkum rozhodnutí obecního úřadu úřadem krajským, zatímco vnější kontrola se, jak již název

¹ Sdělení č. 209/1992 Sb. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

² HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice). 2., aktualiz. vyd., [V nakl. Leges vyd. 1.]. Praha: Leges, 2008. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-01-1. Str. 179

napovídá, zakládá na kontrole orgánem stojícím mimo klasickou strukturu správních úřadů. Jedná se tedy o systém soudní kontroly. V hierarchii soudů majících pravomoc v těchto případech rozhodovat figurují správní soudy, ústavní soud, ale i Evropský soud pro lidská práva.³

Teorie práva rozeznává několik druhů opravných prostředků. Základním dělením je dělení na opravné prostředky řádné a mimořádné. Ačkoli toto rozdělení nevychází z platné právní úpravy, stalo se už vžitým díky svému původu v právní úpravě a především v teorii práva.⁴ Dalším dělením je například dělení na opravné prostředky z podnětu účastníka a na ty, které vznikají z úřední povinnosti. Do první kategorie spadá odvolání, rozklad, přezkum rozhodnutí soudem a obnova řízení. Druhá zmiňovaná kategorie obsahuje přezkumné řízení a obnovu řízení.

2.2 *Řádné opravné prostředky*

Zmínku o řádných opravných prostředcích nalezneme například v zákoně „O odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem“⁵ z roku 1998 nebo v ustanovení §5 soudního řádu správního⁶.

Řádné jsou ty opravné prostředky, k jejichž využití dochází ještě před nabytím právní moci onoho prvoinstančního rozhodnutí. Jedná se tedy o odvolání, rozklad, odpor, ale v některých případech i o námitku proti opatřením uloženým podle zvláštních zákonů.⁷

Hned za odvoláním je nejčastěji podávaným opravným prostředkem rozklad. Z důvodu podobnosti obou institutů platí, že pokud to nevyklučuje povaha věci, použijí se pro rozklad ustanovení o odvolání. Zásadní odlišností od odvolání je orgán, proti kterému tento opravný prostředek směřuje. Rozklad totiž napadá rozhodnutí ústředního správního úřadu,

³ Zákon č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád § 6

⁴ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 241

⁵ Zákon č. 82/1998 Sb. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

⁶ Zákon č. 150/2002 Sb. Zákon soudní řád správní

⁷ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice). 2., aktualiz. vyd., [V nakl. Leges vyd. 1.]. Praha: Leges, 2008. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-01-1. Str. 180

ministra, státního tajemníka ministra, nebo vedoucího jiného správního úřadu.⁸ Rozhodnutí těchto orgánů se vyznačuje tzv. nalézacím charakterem. Stejně tak je rozdíl v tom, jaký orgán o rozkladu rozhoduje. Jedná se o ministra, nebo vedoucího jiného ústředního správního orgánu. Další odlišností od odvolání je i vyloučení tzv. devolutivního účinku. U rozkladu mluvíme o modifikovaném devolutivním účinku.⁹ Naopak jistou podobností s institutem odvolání je fakt, že rozklad vyvolává přezkum zákonnosti prvního rozhodnutí v dané věci a navíc stejně jako u odvolání i zde existuje za určitých podmínek možnost rozhodnout kladně o podaném rozkladu i bez přezkumu. Dále stejně jako podání odvolání i podání rozkladu zakládá odkladný účinek. Zásadní roli při projednávání rozkladu zastává rozkladová komise. Jedná se o pětičlenný poradní orgán, jehož úkolem je vypracovat návrh rozhodnutí, který poté předloží ministru. Ten však při vydání rozhodnutí o rozkladu není zcela vázán tímto návrhem.

Dalším řádným opravným prostředkem je odpor. Ten se uplatňuje proti vydanému příkazu. Pokud adresát daného příkazu podá odpor, vyjadřuje tím svůj nesouhlas s daným příkazem a tím zároveň zapřičiňuje pokračování procesu v dané věci a zrušení daného příkazu. Pokud odpor nepodá, příkaz se stává pravomocným. Správní orgán vydá příkaz především v případech, kdy shledá, že skutkový stav věci je jednoznačný, a proto není třeba dalšího šetření. Stejně jako ustanovení o rozkladu i ustanovení o odporu nalezneme ve zvláštních ustanoveních o přezkoumávání rozhodnutí hlavy VII. správního řádu.

2.3 Mimořádné opravné prostředky

K využití mimořádného opravného prostředku dochází ve chvíli, kdy předchozí rozhodnutí v dané věci nabylo právní moci a s tím mohlo dojít ke změně právních skutečností. Opravnými prostředky mimořádnými jsou žaloba na obnovu řízení, přezkumné řízení a Přezkum správních rozhodnutí soudem. Zásadním rozdílem je zde právě fakt, že rozhodnutí orgánu prvního stupně zde již nabylo právní moci. Díky tomu je při řízení o mimořádném opravném prostředku třeba dbát ochrany již nabytých práv tak, aby nebyla způsobena újma žádnému účastníkovi. Důležité rovněž je, že k podání mimořádného opravného prostředku není zpravidla potřeba předešlé podání řádného opravného prostředku. Výjimkou je podání

⁸ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2. Str. 410

⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice)*. 2., aktualiz. vyd., [V nakl. Leges vyd. 1.]. Praha: Leges, 2008. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-01-1. Str. 195

žaloby soudu, které je podmíněno využitím všech možných předchozích opravných prostředků.

Přezkumné řízení spočívá v přezkumu zákonnosti vydaného rozhodnutí, nikoli jeho správnosti. Zahajuje se z úřední moci v případech, kdy vzniklo nedůvodné podezření, že mohlo dojít k nezákonnému vydání rozhodnutí. Na takové podezření může upozornit kdokoli, avšak nejedná se o návrh na zahájení řízení.¹⁰

Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem, k jehož zahájení může podat návrh nejen správní orgán, ale i účastník řízení. Hlavním důvodem pro úspěšnou obnovu řízení je nedostatečné zjištění skutkové podstaty případu, nebo procesní vady. Pokud dojde ke splnění těchto podmínek, je správní orgán povinen nařídit obnovu řízení.

Jak jsem již zmiňoval výše, existuje i tzv. vnější kontrola správních rozhodnutí, kterou provádí soudy. Soud přezkoumává rozhodnutí správního úřadu v tzv. plné jurisdikci. Soudy oprávněné takto jednat jsou specializované senáty obecných krajských soudů, samosoudci a především Nejvyšší správní soud.

2.4 Odvolání a správní řád

Odvolání obecně je základním a nejčastějším opravným prostředkem napříč všemi odvětvími práva. Jeho uplatnění je možné vždy, kdy to není vyloučeno jiným zákonem.¹¹ Zakotvení odvolání a odvolacího řízení ve správním právu nalezneme v hlavě osmé správního řádu v § 81-93.

Vzhledem k tomu, že se tato práce věnuje institutu odvolání a to především v oblasti správního práva, považuji za nezbytné si alespoň namátkou představit ten nejdůležitější dokument, který nás bude provázet celou prací. Jde o již několikrát zmíněný správní řád z roku 2004, který vešel v účinnost 1. 1. 2006. Je tedy součástí celkové a dlouhodobé reformy právního řádu. Do začátku jeho platnosti u nás platil zákon o správním řízení z roku 1967, který však stále platí na území Slovenska. I to vypovídá o jeho nadčasovosti. Hlavní náplní nového správního řádu je úprava problematiky správního řízení. Je to tedy typický příklad procesního předpisu. Vypracování tohoto správního řádu je spojováno se dvěma hlavními cíli. Prvním je snaha o ohraničení výkonu veřejné správy ve smyslu jeho

¹⁰ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice)*. 2., aktualiz. vyd., [V nakl. Leges vyd. 1.]. Praha: Leges, 2008. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-01-1. Str. 199

¹¹ Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád - §81 odst. 1)

zákonnosti. Druhým je to, aby došlo k ucelenější právní úpravě této oblasti a tím pádem i zjednodušení přístupu občanům k ní.¹²

¹² <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-informace-o-spravnim-radu.aspx>- Odbor legislativy a koordinace předpisů, 11. srpna 2017

3 Průběh odvolání ve správním řízení

3.1 Lhůty

K tomu, aby mohlo dojít k samotnému podání odvolání, musí být vydáno rozhodnutí v dané věci a s ním i poučení o možnosti odvolání včetně příslušné lhůty. Teprve poté je možné samotné právo na odvolání uplatnit. Proto považuji počátek lhůty pro odvolání za okamžik počátku celého procesu odvolání, po kterém následuje jeho samotné podání, projednávání rozhodování, ale i další průběžné změny, jako je aplikace účinků odvolání atd. V této kapitole se tedy podrobněji zaměřím právě na lhůtu pro odvolání jakožto první fázi celého procesu.

Odvolací lhůta určuje dobu, po kterou je možné podat odvolání proti rozhodnutí prvoinstančního orgánu. K odvoláním podaným mimo tuto lhůtu se zpravidla nepřihlíží. Existují však i zde výjimky, jako například situace, kdy by se odvolatel odvolal ještě před vydáním rozhodnutí. Taková situace může nastat především ve chvíli, kdy z nějakého důvodu odvolatel ví, jaké rozhodnutí správní orgán vydá, a proto podá odvolání ještě před oficiálním vydáním rozhodnutí. V těchto případech se na odvolání hledí, jako by bylo podáno v první den, kdy mohlo být podáno.¹³

Obecná odvolací lhůta je stanovena správním řádem na 15 dnů od vydání rozhodnutí. Prvním dnem, kdy začíná plynout lhůta pro podání odvolání je tedy nejčastěji první den po vydání rozhodnutí správním orgánem, nikoli přímo den, kdy bylo rozhodnutí vydáno. Naopak posledním dnem, kdy může být odvolání platně podáno je poslední, tedy 15. den lhůty v případě, že nebylo v poučení stanoveno jinak. Odvolání je platné i v případě, že jej účastník podal k poštovní přepravě poslední den lhůty a adresoval jej správnému správnímu úřadu.¹⁴ Pokud by jej účastník podal u správního orgánu vyššího stupně, může být podání úspěšné. Tento správní orgán však má povinnost postoupit jej věcně a místně příslušnému orgánu. Podání musí být učiněno posledním dnem lhůty.¹⁵

V případě, že konec lhůty vychází na den státního svátku nebo víkendu, posouvá se konec lhůty na nejbližší následující pracovní den¹⁶. Zvláštní právní předpisy však mohou

¹³ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád - §83 (1)

¹⁴ Usnesení NSS ze dne 26. 10. 2010, ze dne 29 Cdo 1167/2009

¹⁵ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. str. 268

¹⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád - §40 (1) c

stanovit i jinou lhůtu pro podání odvolání. Zpravidla stanovují kratší dobu, jako například zákon o nemocenském pojištění z roku 2006, ve které nalezneme informaci, že lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí o ukončení pracovní neschopnosti činí pouhé 3 dny, a to dokonce ani ne pracovní.

O situaci, kdy je odvolání podáno předčasně jsem mluvil v prvním odstavci této kapitoly. Co se však děje v situacích, kdy je odvolání podáno po lhůtě k tomu určené? Je vždy zamítnuto? Má správní orgán možnost ho za určitých podmínek přijmout k projednání? V takových případech lze aplikovat § 41 správního řádu a tím požádat o prominutí. Správní orgán poté rozhodne o přijetí žádosti o prominutí lhůty v závislosti na splnění požadovaných podmínek. Těmito podmínkami je především nutnost podat žádost o prominutí nejpozději do 15 dnů od chvíle, kdy pominula překážka, která bránila podateli podat odvolání. Nesmí to však být později než jeden rok od chvíle, kdy mělo být původně odvolání podáno¹⁷. K podání je třeba uvést důvod dané nemožnosti učinit úkon ve stanovené lhůtě. Ten musí být dostatečně závažný a musí nastat bez zavinění odvolávajícího se. Zároveň je nutné připojit i samotný úkon, kterého se účastník dovolává, tzn. odvolání. Ne vždy má však správní úřad povinnost žádosti o prominutí zmeškání lhůty vyhovět. Nevyhoví v situacích, kdy by újma způsobená ztrátou nabytých práv, nebo způsobená na veřejném zájmu převýšila újmu způsobenou žadateli. Podobně rozhodne správní orgán i o aplikaci odkladného účinku. Pokud bude hrozit podateli vážná újma a naopak nebude menší než újma vzniknuvší na veřejném zájmu nebo na právech nabytých v dobré víře, rozhodne správní orgán o aplikaci odkladného účinku pozitivně. To vše můžeme najít v onom § 41 správního řádu.

Tento správní řád řeší i situace, kdy nedošlo k poučení o možnosti odvolání účastníka ze strany správního orgánu, nebo pokud došlo k neúplnému či nesprávnému poučení. Povinnost správního orgánu poučit účastníka řízení o možnosti odvolání vyplývá z § 68 odst. 5 správního řádu. V této souvislosti mohou nastat v zásadě dvě situace. Tou první je možnost, že správní orgán oznámení o možnosti odvolání vydal neúplně, nesprávně, nebo ho zcela opominul. Druhou možností je, že správní orgán vůbec neoznámil některému z účastníků rozhodnutí a tím pádem ani ustanovení o odvolání. Pokud došlo k prvnímu případu, lhůta pro podání odvolání je stanovena na 15 dní ode dne vydání opravného ustanovení, nejpozději však do 90. dne po vydání rozhodnutí. Tuto situaci zákonodárce vyřešil § 83 odst. 2 správního řádu. Stejně se jedná i s účastníkem řízení, který sice neobdržel rozhodnutí, ale s rozhodnutím se prokazatelně seznámil. Větším problémem však může být případ, kdy účastník dané

¹⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád – 41 (2)

rozhodnutí a tím pádem i poučení o odvolání neobdržel. Jedná se především o vedlejší účastníky řízení a ty, které stanoví zákon, jelikož ze zákona vyplývá, že hlavní účastníci musí být vždy vyrozuměni s rozhodnutím správního orgánu. I zde se uplatňují 2 lhůty, a sice subjektivní a objektivní. Subjektivní lhůtou máme v tomto případě na mysli 30 dní od chvíle, kdy se účastník řízení dozvěděl o rozhodnutí. Objektivní lhůtu v tomto případě reprezentuje jeden rok od oznámení rozhodnutí posledního z účastníků, během kterého musí být nejpozději odvolání podáno.¹⁸ Úpravu těchto lhůt nalezneme v § 84 správního řádu.

Judikatura:

29 Cdo 1167/2009 – Nejvyšší správní soud

„K zachování lhůty k podání odvolání postačí, je-li posledního dne lhůty poštovní zásilka obsahující odvolání, adresovaná místně a věcně příslušnému správnímu orgánu, podána držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence. Tento závěr se plně prosadí i v případě, kdy odvolání postupuje věcně a místně příslušnému správnímu orgánu jiný (nepříslušný) správní orgán, u kterého bylo odvolání (nesprávně) podáno a kterému tuto povinnost (rozuměj povinnost postoupit odvolání) ukládá právní předpis“¹⁹

Tímto výrokem z roku 2010 řeší Nejvyšší správní soud mimo jiné aplikaci § 40 odst. 1 písm. d správního řádu. V tomto ustanovení je rozebrána situace, kdy odvolatel podal odvolání pomocí poštovních služeb na poslední chvíli. Stejně tak je zde řešena možnost podat ze závažných důvodů odvolání přímo orgánu vyššího stupně. U obou situací je odvolání přípustné, pokud je podání provedeno poslední den lhůty. Uvedený výrok Nejvyššího správního soudu spojuje obě tyto možnosti do jedné. Stanovuje totiž, že odvolání je přípustné i pokud ho podatel předal poslední den lhůty poštovnímu dopravci a zároveň ho adresoval nesprávnému správnímu orgánu. Tím Nejvyšší správní soud zajišťuje ochranu podatele a zároveň vyplňuje mezeru, kterou toto ustanovení obsahuje. Já osobně shledávám takovéto stanovisko racionálním, jelikož jsem toho názoru, že rozhodující je datum, kdy bylo podání učiněno a ne datum, kdy bylo odvolání doručeno. Podání je totiž úkonem účastníka řízení, a proto by mělo být rozhodující datum, kdy on ono podání učinil. Kromě toho podání

¹⁸ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 9788075020710. str

¹⁹ Usnesení NSS ze dne 26. 10. 2010, NSS 29 Cdo 1167/2009

nesprávnému orgánu a podání skrze poštovního dopravce jsou dva na sobě nezávislé úkony a jejich spojení by nemělo mít za následek de facto zkrácení lhůty pro odvolání a způsobit, že by odvolatel musel toto odvolání podat s předstihem.

3 As 85/2012-18 – Nejvyšší správní soud

„Důvodem k prodloužení odvolací lhůty podle § 83 odst. 2 správního řádu přitom mohou být jen objektivní vady podaného poučení, nikoliv skutečnost, že si stěžovatel jeden z bodů poučení o své újmě chybně vyložil a subjektivně ho považuje za zavádějící.“²⁰

Uvedený výrok Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 20. prosince 2012 je dle mého názoru dobrým příkladem dokreslování právní úpravy po přijetí zákona. Stěžovatel se v tomto případě domáhal prodloužení lhůty na odvolání z důvodu nejasně stanoveného poučení o opravných prostředcích v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že jediným možným důvodem k prodloužení lhůty na odvolání jsou objektivní vady stanovené v § 83 odst. 2 správního řádu. Z toho vyplývá, že výčet z uvedeného předpisu je výčtem taxativním. Jen připomínám, že těmito důvody k prodloužení lhůty na odvolání jsou absence, neúplnost, nebo nesprávnost poučení. Otázkou však zůstává, zda stěžovatelem namítaná nesrozumitelnost poučení nelze přiřadit k nesprávnosti, nebo i neúplnosti poučení, o které v zákoně zmínku nalezneme. V tomto konkrétním případě Nejvyšší správní soud shledal, že *„I pro laika vyplývá z dikce poučení zcela srozumitelně, ke kterému úřadu se odvolání podává, pokud je při čtení poučení přiměřeně soustředěný, přičemž takovou míru pozornosti lze od adresáta rozhodnutí spravedlivě vyžadovat.“* Co kdyby však poučení bylo za hranicí toho, co lze od laika očekávat? Jsem toho názoru, že při vydávání rozhodnutí by se měly správní orgány snažit o co nejjasnější a pro občany bez právnických znalostí co nejjednodušší formulace výroků včetně poučení o možnostech odvolání. Pokud by k tomu nedocházelo, nebo dokonce by tyto formulace byly nesrozumitelné i pro občany s právními znalostmi, mělo by dle mého názoru dojít ke zlehčení podmínek pro správné podání odvolání, jak k tomu v tomto případě stěžovatel namítal.

K tezi této práce, že právní úprava nemůže být od jejího vydání perfektní, ale je přirozené, aby docházelo po jejím přijetí k vyplňování jejich mezer samotnými soudy, z uvedeného vyplývá, že jde o tvrzení pravdivé. Nejvyšší správní soud v tomto případě musel

²⁰ Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, 3 As 85/2012-18

vyřešit otázku, zda lze subjektivní pocit o nesrozumitelnosti poučení zařadit mezi zákonem stanovené důvody k prodloužení lhůty na odvolání. Podle nejvyššího správního soudu v tomto případě lze vzít v úvahu pouze důvody objektivní, nikoli subjektivní. Závěrem bych rád dodal, že v případě opaku by bylo velmi složité zjišťovat, zda jde o subjektivní zmatení postavené na reálném základě, či zda se pouze odvolatel nesnaží najít způsob, jak obejít zákon i přesto, že o srozumitelnosti poučení nepochyboval. I z tohoto důvodu považuji stanovisko Nejvyššího správního soudu za racionální.

3.2 Náležitosti odvolání

Ještě před samotným podáním odvolání by měl účastník řízení věnovat pozornost tomu, aby obsahovalo veškeré náležitosti, které musí bezpodmínečně obsahovat. Bez splnění těchto náležitostí totiž s velkou pravděpodobností nedojde k jeho projednávání odvolacím orgánem. Náležitostmi odvolání se tedy míní určité aspekty, které musí každé odvolání obsahovat, aby mohlo být dále projednáváno odvolacím orgánem. § 82 správního řádu ve svém odstavci 2 odkazuje na § 37 odst. 2 stejného právního předpisu, podle kterého by mělo odvolání obsahovat údaje o fyzické osobě, která odvolání podává. Zejména by mělo obsahovat její jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu. Právnícká osoba uvádí název nebo obchodní firmu, identifikační číslo nebo obdobný údaj a adresu sídla. Dále v tomto odstavci správního řádu nalezneme informaci, že podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno. V případě odvolání je to tedy ten orgán, který vydal napadené rozhodnutí. Podobně je i v odstavci 1. článku 86 správního řádu stanoveno, že odvolání se podává tomu orgánu veřejné moci, který dané rozhodnutí vydal.

Jelikož pro člověka bez právnických znalostí může být relativně složité vědět, jaké všechny náležitosti jsou při podání odvolání potřeba, mohou v praxi nastávat situace, kdy některá z těchto náležitostí chybí. V takových případech je třeba postupovat v souladu s judikaturou krajského soudu v Hradci Králové, podle které neobsahuje-li odvolání proti rozhodnutí správního orgánu předepsané náležitosti podle § 82 odst. 2 správního řádu z roku 2004, je povinností správního orgánu takové nedostatky odstranit postupem podle § 37 odst. 3 téhož zákona.²¹ Typickými náležitostmi pro odvolání jsou dále tyto tři nutnosti: proti kterému

²¹ Rozsudek KS v hradci králové ze dne 7.9.2007, čj. 51Ca 11/2007

rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. (viz níže)

Důležitost spatřuji i v otázce vyhotovení dostatečného počtu stejnopisů. Stejnopis by měl obdržet každý z účastníků řízení včetně správního orgánu. Ten má podle správního řádu povinnost nechat vyhotovit další stejnopisy, pokud tak měl vykonat podavatel, ale nevykonat. Správní orgán tak učiní na náklady účastníka. Po jejich vyhotovení, potažmo předání správnímu orgánu, je správní orgán povinen zaslat stejnopis všem účastníkům, kteří mohli podat proti onomu rozhodnutí odvolání, a zároveň je vyzvat k vyjádření se nad obsahem odvolání²².

Za určitou náležitost odvolání se dá považovat i lhůta, během které musí být odvolání podáno. (viz lhůty) Naopak náležitostí, která není zcela bezpodmínečně nutná je označení odvolání. Špatné označení odvolání totiž není důvodem k jeho neprojednávání. Správní orgán bude posuzovat žádost podle jejího obsahu a ne podle názvu.²³

Judikatura:

č. j. 2 As 99/2010 – 67 – Nejvyšší správní soud

„Nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících 7 As 157/2016 z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek.“²⁴

V tomto rozhodnutí nejvyšší správní soud judikoval, že rozhodnutí o odvolání v případech, kdy správní orgán poskytl lhůtu na odstranění vad odvolání odvolateli, lze vykonat až po uplynutí této lhůty. Z toho vyplývá, že správní orgán nemůže o odvolání rozhodnout ani pozitivně, ani negativně před tím, než je odvolání zcela správně podáno. Naopak pokud nejsou ve stanovené lhůtě odstraněny vady, měl by odvolací orgán rozhodnou

²² Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád – 86 (2)

²³ Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník – 555 (1)

²⁴ Rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010 – 67

o odvolání jako o opožděném, nebo dle mého názoru přesněji řečeno neoprávněném. V takovém případě totiž vůbec nedošlo ke správnému podání.

Jelikož má správní orgán povinnost pomoci odvolateli s odstraněním vad podání, jsem toho názoru, že by nemělo docházet k situacím, kdy ani během k tomu stanovené lhůty odvolatel vady neodstraní. V tom plně souhlasím s poslední větou citovaného rozsudku o tom, že v takovém případě by mohlo být rozhodnuto o odvolání i bez přezkumu rozhodnutí.

Rád bych dodal, že k této tématice bylo zejména složité vyhledat vhodnou judikaturu a ani předešlý úryvek zcela nekoresponduje s tezí této práce. Z toho pro mě vyplývá, v oblasti náležitostí podání odvolání představuje správní řád z roku 2004 podrobný dokument a k jeho doplňování soudy nemusí docházet tak často, jak tomu bylo například v předchozí kapitole. V uvedeném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu taktéž nalezneme spíše informace o tom, jak správně aplikovat ustanovení správního řádu, než abychom zde našli přímo nově určená pravidla chování k danému tématu.

3.3 Podání odvolání

Od chvíle počátku lhůty pro odvolání může účastník podat odvolání. Jeho rozhodnutí, zda tak učiní, je tedy spojeno se vznikem tzv. opravného řízení v dané věci. Pokud jeho odvolání obsahuje všechny náležitosti (viz výše), samotné odvolací řízení může začít.

Podle správního řádu může podání učinit účastník řízení, což může být fyzická i právnická osoba, nebo v případech, kdy nemůže daný účastník samostatně jednat v správním řízení, jeho zákonný zástupce, či soudem stanovený opatrovník. Dále pak osoba, která od účastníka získala plnou moc k podání odvolání za účastníka. Může tak učinit písemně, ústně do protokolu, v elektronické podobě s uznávaným elektronickým podpisem, nebo za splnění dalších podmínek i jiným způsobem.

Odvolání může napadnout nejen rozhodnutí v dané věci, ale může být i procesní povahy neboli proti usnesení. Vždy však musí směřovat proti výrokové části rozhodnutí. Naopak nelze napadnout samostatně poučení. Nelze samostatně napadnout ani odůvodnění, ledaže by takovéto odůvodnění bylo napadeno společně s výrokovou částí onoho rozhodnutí²⁵. K této věci uvádí Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13.2.2008, že právě

²⁵ ČERNÝ, Pavel. Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-600-8. Str. 273

platný správní řád „zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno“²⁶. Účastník tedy může směřovat své odvolání proti jednotlivému výroku nebo proti jeho vedlejšímu ustanovení. Pokud tak učiní, nabudou ostatní výroky právní moci, pokud to není v neprospěch jiných účastníků.²⁷ Pokud by v daném odvolání nebylo výslovně uvedeno, v jakém rozsahu je dané rozhodnutí napadeno, nahlíží se na něj jako by napadalo celé rozhodnutí. Jde o právní domněnku řídící se tzv. revizním principem.

Lze tedy říci, že nový správní řád z roku 2004 přinesl důležitou novinku spočívající v možnosti přesnějšího vymezení toho, s čím účastník v prvoinstančním řízení nesouhlasí. To může v praxi zjednodušit rozhodování druhoinstančních orgánů a zároveň to umožňuje okamžité nabytí právní moci pro ty části rozhodnutí, se kterými účastník nevyslovil nesouhlas.

Avšak stejně jako téměř jakýkoli jiný právní institut, ani odvolání nelze uplatňovat zcela bezvýhradně a to především z důvodu ochrany práv jiných osob, nebo například při snaze vyhnout se přílišné zmatečnosti. § 81 uvádí jako další důvod nemožnosti podání odvolání i situaci, kdy se této možnosti účastník písemně, či ústně vzdal. Stejně tak nelze opětovně podat odvolání, které bylo dříve vzato zpět.

Právní úpravu podání odvolání nalézáme tedy v § 81 a 82, ale zároveň i v tom s číslem 86, což z mého pohledu způsobuje určitou neucelenost této problematiky. § 81 a 82 by se tedy svým obsahem poměrně lépe hodily do jiných podkapitol odvolacího řízení, namísto toho, aby tvořily celou jednu podkapitolu. Stejně tak v rámci těchto paragrafů dochází k určité míře různorodosti. Například § 81 ve svých odstavcích 2, 3 a částečně i 1 obsahuje podmínky, za jakých není možné odvolání podat. Konkrétně zde tedy najdeme, že podání odvolání není možné, pokud došlo k předchozímu vzdání se tohoto práva, jestliže bylo již podané odvolání vzato zpět, nebo pokud tak stanoví zákon. V posledním odstavci tohoto § se pak píše o právu právnické osoby odvolat se proti rozhodnutí, které omezuje způsobilost právnické osoby samostatně jednat před správním orgánem a to i v situaci, kdy je již dané rozhodnutí vykonatelné. Z toho vyplývá určitá různorodost těchto ustanovení, která by byla běžně omluvitelná, pokud by se jednalo o obecná a základní ustanovení na začátku nové problematiky. Nicméně zde se o obecná ustanovení podle mého názoru nejedná, a tak by

²⁶ Rozsudek NSS ze dne 13. Února 2008, čj. 2 As 56/2007 - 71

²⁷ PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor. Str. 273

z mého pohledu tato ustanovení lépe zapadala například k § 86, který je mířený na podání odvolání.

Judikatura:

Závěr č. 110 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2011

„Je-li odvolání učiněno elektronicky, není účastník povinen podat potřebný počet jeho stejnopisů. Potřebné stejnopisy vyhotoví správní orgán. Je-li odvolání učiněno v listinné podobě, je účastník povinen podle § 82 odst. 2 správního řádu podat potřebný počet jeho stejnopisů. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví správní orgán stejnopisy v listinné podobě na náklady účastníka; těmito náklady se rozumí skutečné náklady na jejich pořízení.“²⁸

Při začleňování tohoto zajímavého závěru do své práce jsem váhal, zda se lépe hodí ke kapitole „náležitosti odvolání“ nebo spíše do této kapitoly. Rozhodl jsem se ho začlenit sem, jelikož hlavní novinou, kterou tento závěr přináší, je rozdíl v podávání stejnopisů v závislosti na druhu podání. Tedy zda jde o podání listinnou formou, nebo formou elektronickou.

Ačkoli § 82 odst. 2 již stanovuje, že odvolatel je povinen podat určitý počet stejnopisů, nestanovuje, zda je odvolatel povinen tyto stejnopisy podávat za všech okolností stejně. Z uvedeného tedy plyne, že při elektronickém podání nejen, že odvolatel nemusí podávat přímo stanovený počet stejnopisů, ale především na rozdíl od listinného podání vůbec nemusí řešit jejich následné vyhotovení správním orgánem a z něho plynoucí povinnost uhradit náklady s tím spojené. Při elektronickém podání odvolání totiž náklady spojené s vyhotovením stejnopisů platí pouze správní orgán.

Tímto závěrem Poradní sbor ministerstva vnitra rozšířil interpretaci uvedeného ustanovení. Bez tohoto závěru by bylo možné per analogiam předpokládat, že i při elektronickém podání odvolání lze očekávat, že bude správní orgán požadovat náhradu nákladů po odvolateli. K tomu se však poradní sbor staví jednoznačně. Tvrdí, že povinnost uhradit náklady na vyhotovení nepodaných stejnopisů vzniká díky nesplnění povinnosti vyhotovit správný počet těchto stejnopisů. Pokud však odvolatel podává odvolání

²⁸ Závěr č. 110 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2011

elektronickou formou, nemá de facto povinnost vyhotovit stejnopisy vůbec. Proto nemůže dojít k porušení povinnosti, jelikož žádná neexistuje.

3.4 Účinky odvolání

Suspenzivní a devolutivní účinek jsou neodmyslitelnou součástí odvolání. Krom výjimek, které bezpochyby do tohoto oboru patří, tyto dva účinky nastávají okamžikem podání samotného odvolání.

Suspenzivní, neboli odkladný účinek souvisí s tím, že se jedná o řádný opravný prostředek. Jinak řečeno, tato vlastnost odvolání má za následek posunutí nabytí daného rozhodnutí správního orgánu právní moci do doby, než bude o tomto odvolání rozhodnuto. V praxi to znamená, že toto rozhodnutí při podání odvolání není vykonatelné.²⁹

Zakotvení tohoto účinku můžeme nalézt v § 85 správního řádu. Tento § zároveň stanovuje výjimky, při kterých nedochází k odkladnému účinku, nebo se tento účinek zrušuje. Jedná se tedy o situaci, kdy správní orgán onen devolutivní účinek vylučuje z důvodu naléhavého veřejného zájmu, hrozí-li újma některému z účastníků a za určitých okolností i na žádost jednoho z účastníků, nebo pokud to ukládá zvláštní právní předpis. Dále pak odkladný účinek nenastává proti takzvaným předběžně vykonatelným rozhodnutím, podle § 61 správního řádu, proti usnesení, proti rozhodnutí o uložení povinnosti na místě a proti rozhodnutí o přijetí nebo uložení záruky.³⁰ Situace, kdy suspenzivní účinek nenastává, jsou však spíše výjimečné. Zvláštním případem zmíněným v SŘ je situace, kdy je dané odvolání podáno po uplynutí lhůty pro odvolání, nicméně se správní orgán přesto rozhodne toto odvolání projednat. V takovém případě nenastává podle judikatury nejvyššího správního soudu suspenzivní účinek z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře³¹. V právní praxi případné vyloučení odkladného účinku nalezneme v samotném rozhodnutí o dané věci, a pokud by se o něm mělo rozhodovat dodatečně, vydává se obvykle samostatné rozhodnutí na dané téma.³² Takovéto rozhodnutí, které je samostatným výrokem nacházejícím se ve

²⁹ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. str. 244

³⁰ ČERNÝ, Pavel. Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde, 2006. Str. 260

³¹ Rozsudek NSS ze dne 10. Června 2008, sp. zn. 8 As 9/2007 - 78

³² PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.6.2015. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Glosátor. Str. 272

výrokové části, musí zároveň obsahovat i odůvodnění daného zrušení odkladného účinku³³. Proti tomuto rozhodnutí se již nelze dále odvolat a to ani v případě, že bylo o daném vyloučení odkladného účinku rozhodováno dodatečně³⁴. Pokud bychom porovnali možnost vyloučení odkladného účinku v současném a předchozím správním řádu, rozhodně je tato možnost rozšířenější v současné právní úpravě tohoto institutu.

Druhým zmíněným aspektem odvolání je takzvaný devolutivní účinek. Ten sice nevyplývá z § 85 jako účinek suspenzivní, nicméně vyplývá z jedné z nejdůležitějších zásad této oblasti práva, takzvané zásady dvojinstančnosti. Judikatura Nejvyššího správního sice uvádí, že „Mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních“³⁵, nicméně její důležitost je zcela nezpochybnitelná nejen pro odvolání proti rozhodnutí správního orgánu. Devolutivní účinek tedy znamená, že o daném odvolání bude ve většině případů rozhodovat správní orgán nadřazený tomu, který dané rozhodnutí vydal. Takový orgán musí být věcně, funkčně i místně příslušný o dané věci rozhodnout. V praxi se to projeví tak, že pokud například o žalobě na nezákonný postup orgánu veřejné moci rozhoduje orgán prvního stupně, což je například obecní soud, o případném odvolání bude rozhodovat nejbližší nadřazený správní orgán, který v tomto případě představuje krajský soud. Ani toto pravidlo samozřejmě není bez výjimek. Tuto výjimku označujeme jako takzvanou autoremeduru.

Autoremedura v praxi znamená, že o odvolání proti rozhodnutí orgánu prvního stupně může za určitých podmínek rozhodovat přímo ten samý prvoinstanční orgán, a tím pádem do jisté míry nenastává devolutivní účinek. Těmito podmínkami se rozumí situace, kdy rozhodnutím o odvolání daný správní orgán mění nebo ruší předchozí rozhodnutí tak, jak to odvolatel žádal. Takovým rozhodnutím o odvolání však nesmí být způsobena ujma žádnému jinému účastníku řízení. Výjimkou je situace, kdy účastníci vyslovili souhlas s tímto postupem. Pokud by tento orgán o odvolání proti svému rozhodnutí nechtěl rozhodovat, je povinen celý spis předat nejpozději do 30 dnů nadřazenému orgánu, který bude v dané věci rozhodovat.³⁶

Důležité je podotknout, že takto vydané rozhodnutí o odvolání vydané tím samým orgánem jako první rozhodnutí v dané věci se pokládá za prvoinstanční rozhodnutí, a je tedy možné se proti němu dále odvolávat k nejbližší nadřazenému správnímu orgánu. V praxi tato

³³ Rozsudek KS v Brně ze dne 13. března 2000, čj. 29 Ca 78/99-22

³⁴ Rozsudek NSS ze dne 6.12.2006, čj. 2 As 54/2005

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. Října 2005, sp. zn. 2 AS 47/2004

³⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád – 88 (1)

situace příliš často nastávat nebude, jelikož změnou nebo zrušením původního rozhodnutí správní orgán vyhovuje odvolateli. Snad jedině ve chvíli, kdy daný odvolatel změnil stanovisko k věci poté, co bylo rozhodnutí o odvolání vydáno.

Z mého pohledu jsou oba tyto účinky odvolání důležitým znakem demokracie, právního státu a zároveň i určité právní ochrany. Odkladný účinek je důležitý především proto, že bez něho by v mnoha případech, kdy by vydané rozhodnutí okamžitě nabývalo právní moci, bylo samotné odvolání nemožné, nebo by například působilo zpětně, což by vyvolalo v praxi obrovský zmatek. Odvolatel tak má právní jistotu toho, že do vydání rozhodnutí o odvolání správním orgánem nenabývá původní rozhodnutí právní moci. Dvouinstančnost je taktéž velice důležitá z pohledu práva na spravedlivý proces, jelikož i přes snahu o největší profesionalitu správních orgánů by mohl sehrát svou úlohu osobní prvek a zapříčinit ne zcela spravedlivé rozhodnutí o odvolání prvoinstančním orgánem. Případy autoremedury jsou typické v situacích, kdy dochází k rozhodnutí ve prospěch odvolatele, a proto jsou přípustné a je jasné, že nemůže dojít k žádnému krácení práv odvolatele. Navíc v předchozích kapitolách nastíněná činnost správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem doplňuje aplikaci právní úpravy v praxi. Z těchto důvodů shledávám právní úpravu v této oblasti velmi kvalitní a do detailů propracovanou.

Judikatura:

8 As 9/2007-74 – Nejvyšší správní soud

„Podmínkou vzniku odkladného účinku odvolání, tj. překážky, pro kterou napadené rozhodnutí nenabude právní moci, je mj. včasnost jeho podání. Za pomoci argumentu a contrario lze dovodit, že opožděné odvolání nemá odkladné účinky, a to ani v tom případě, že o něm není dosud rozhodnuto.“³⁷

Z § 85 odst. 1 vyplývá, že včasné podané odvolání je spojeno se vznikem odkladného účinku. Nejvyšší správní soud doplňuje věc o argumentaci, že uvedené ustanovení de facto stanovuje včasnost podání nutnou podmínkou vzniku odkladného účinku. Den nabytí právní moci daného rozhodnutí je obvykle vyznačen v samotném rozhodnutí správního orgánu, ale

³⁷ Rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2008, 8 As 9/2007-74

lze říci, že nejčastěji se jedná o den následující po posledním dni lhůty pro odvolání³⁸. Pokud tedy dojde k podání odvolání po stanovené lhůtě, je podáváno již za účinnosti prvotního rozhodnutí. Existují i speciální případy, kdy je odvolání podané po lhůtě k tomu určené později uznáno za oprávněné. Tím pádem by případné znovuoobnovení odkladného účinku mělo za následek ztrátu nabytých práv osobám dotčeným prvoinstančním rozhodnutím. To je z hlediska zásady práv nabytých v dobré víře rozhodně nežádoucí.

Otázkou, kterou však Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku neřeší, je, jak je tomu v případě, že odvolací orgán rozhodne, že odvolání bylo podáno včas a je tedy vráceno k projednávání zpět prvoinstančnímu orgánu? V takové situaci již mohlo první rozhodnutí nabýt právní moci, avšak časově náročná verze průběhu řízení stanovila, že bylo odvolání podáno včas. Já osobně se přikláním ke stanovisku, že by měl v tomto případně odvolací orgán rozhodnout o obnovení odkladného účinku podle okolností tak, aby byla způsobena co nejmenší újma všem účastníkům řízení.

Pro tezi této práce to tedy znovu znamená částečné splnění. Nejvyšší správní soud tímto rozhodnutím opět doplňuje již existující ustanovení a tím přispívá k jeho jednodušší aplikaci.

sp. zn. 2 AS 47/2004 – Nejvyšší správní soud

„Mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních.“³⁹

O tomto výroku Nejvyššího správního soudu jsem se již zmiňoval v předchozím textu. Soud v něm určuje, do jaké míry je devolutivní účinek odvolání základním principem. Jinak řečeno uvádí, jak je jeho aplikace výhradní. Nejvyšší správní soud v této věci shledává, že se nejedná o základní zásadu, z čehož plyne, že k jejímu použití může docházet jen v případě, kdy to nebude v rozporu s jinými základními zásadami. Mezi tyto „důležitější“ zásady patří například zásada rychlosti a hospodárnosti správního řízení. To bych uvedl na příkladu autoremedury, kdy je bezpochyby jednodušší a rychlejší, aby o odvolání pozitivně rozhodl stejný orgán, který o něm rozhodoval v prvním stupni. Z toho vyplývá, že aplikace devolutivního účinku přichází v úvahu až poté, co v daném případě není silnější zásady.

³⁸ <https://www.epravo.cz/top/prakticke-rady/otazky-a-odpovedi/pravni-moc-a-vykonatelnost-5945.html> - 20. 4. 2001

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. Října 2005, sp. zn. 2 AS 47/2004

Za přínos tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu považují jakési zařazení zásady dvojinstančnosti do stupnice důležitosti právních zásad. Je pravdou, že správní řád neuvádí devolutivní účinek přímo v § 85 správního řádu, který je věnován účinkům odvolání, nicméně v dalších ustanoveních nepřímou tento účinek zakotvuje. I z toho lze usoudit, že zásada dvojinstančnosti úzce spojená s devolutivním účinkem odvolání sama vyplývá z právních předpisů, avšak není jí věnována žádná další a výhradní pozornost. Tuto pozornost jí však věnoval Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku a tím doplnil určitou mezeru v tom, zda právě tato zásada patří mezi ty nejdůležitější a měla by podle toho být i aplikována.

3.5 Postup orgánu, který vydal rozhodnutí

Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je zároveň orgánem, který přijímá odvolání proti němu. Tento orgán má v zásadě několik možností, jak naložit s odvoláním směřujícím proti jeho rozhodnutí.

Prvním, z mého pohledu pro správní orgán nejjednodušším způsobem, kterým může správní orgán jednat, je za situace, kdy shledává podané odvolání nepřijatelným, nebo opožděným. Pokud k tomuto dojde, správní orgán odevzdá odvolání společně se svým stanoviskem o neoprávněnosti podaného odvolání odvolacímu orgánu. Učiní tak do 10 dnů od podání odvolání. Na rozdíl od ostatních možností naložení s odvoláním správní orgán v tomto případě nezasílá stejnopis dalším stranám řízení, ale pouze předá samotné odvolání odvolacímu orgánu. Odvolací orgán poté zkoumá oprávněnost podání odvolání a na základě tohoto přezkumu dále rozhoduje. (viz níže) Pokud by se stalo, že odvolací orgán nesouhlasí se stanoviskem prvoinstančního orgánu, zašle odvolání zpět. Poté již správnímu orgánu zůstávají jen dvě cesty, jakými lze naložit s odvoláním. Tyto dvě cesty budou popsány v následujících odstavcích.

Druhým způsobem, jak může správní orgán s podaným odvoláním naložit, je využití takzvané autoremedury (viz výše) podle § 87 správního řádu. Zde bych jen dodal, že správní orgán může podanému odvolání vyhovět pouze v případě, že tím nezpůsobí jinému účastníkovi újmu, nebo pokud s tím všichni účastníci souhlasí. Dokonce lze říci, že pokud může správní orgán rozhodnout v rámci autoremedury, měl by tak učinit, aby nedocházelo

ke zbytečným průtahům řízení.⁴⁰ Existují i případy, kdy o odvolání může rozhodovat sám orgán, který rozhodnutí vydal, a to v plném rozsahu. To může být například vysoká škola, která zamítne odvolání v přijímacím řízení. V každém případě by mělo k takto vydanému rozhodnutí o odvolání dojít nejpozději do 30 dnů od doručení odvolání. Autoremeduru zakotvuje krom zmiňovaného § 87 správního řádu taktéž náleží ÚS sp. zn. II. ÚS 623/02 nebo například rozsudek NSS čj. 2 47/2004-61, které deklarují, že zásada dvojinstančnosti není základní zásadou a dokonce⁴¹, že není ani zaručena listinou základních práv a svobod.⁴²

Poslední možností správního orgánu, jak může naložit s odvoláním v případě, že s ním nesouhlasí, jelikož nezměnil své stanovisko, je, že správní orgán předá celý případ odvolacímu orgánu. Pokud se tak rozhodne učinit, musí odvolacímu orgánu předat odvolání, své stanovisko k němu včetně návrhu na rozhodnutí, vyjádření ostatních účastníků a samozřejmě spis případu. To vše během 30 dnů od podání odvolání. Tuto lhůtu lze označit za tzv. pořádkovou, což znamená, že její nedodržení nemá za následek ukončení procesu odvolání. Úpravu této problematiky nalezneme v § 88 odstavci 1. správního řádu. Ten zároveň stanovuje, že v případech, kdy odvolání napadá jen část rozhodnutí, předává správní orgán odvolacímu orgánu jen tu část spisu, která stanovuje napadený výrok.

Kromě těchto postupů může ještě správní orgán řízení zastavit před jeho předáním odvolacímu orgánu a to pro důvody stanovené v ustanovení 66 správního řádu. Nejčastěji pro zpět vzetí odvolání samotným odvolatelem. Toto nelze uplatnit, pokud má odvolání význam pro náhradu škody. Tento fakt konkretizuje rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2017, který deklaroval, že *„pokud správní orgán z důvodu prekluze odpovědnosti zastaví řízení o přestupku ... odvolací správní orgán již o dovolání podaném proti předchozímu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jimž byl účastník uznán vinným za spáchání přestupku, nerozhoduje“*⁴³.

Judikatura:

2 As 84/2016 – Nejvyšší správní soud

⁴⁰ Vedral J. Správní řád KOMENTÁŘ. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 516

⁴¹ Nález ÚS ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02

⁴² Rozsudek NSS čj. 2 47/2004-61

⁴³ Rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2017, čj. 3 As 48/2016-19

„Jelikož zákonodárce zakotvil možnost provedení autoremedury správním orgánem I. stupně, účastník řízení se nejpozději po uplynutí lhůty stanovené po provedení autoremedury či po předání spisu a stanoviska k odvolání po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí může domáhat ochrany proti nečinnosti odvolacího orgánu opatřením proti nečinnosti a následně nečinnostní žalobou podle § 79 s. ř. s. právě proti odvolacímu správnímu orgánu.“⁴⁴

V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud deklaruje, jak lze postupovat při nepředání spisu odvolacímu orgánu ve smyslu § 88 správního řádu. Na uvedeném výroku mě zaujala zejména ta část, kde se hovoří o tom, že ochrana proti nečinnosti i následná žaloba mají směřovat proti odvolacímu orgánu. Ačkoli je tento fakt potvrzen i v § 79 odst. 2, je z mého pohledu logičtější v tomto případě vymáhat aktivitu od orgánu, který má postoupit odvolání odvolacímu správnímu orgánu. Pokud nedošlo k předání spisu odvolacímu orgánu ve stanovené lhůtě a ani k rozhodnutí v rámci autoremedury, nachází se stále odvolání u správního orgánu, kterému bylo podáno. Proto by snaha o narušení nečinnosti měla dle mého názoru směřovat právě proti tomuto orgánu. Jinak řečeno, odvolací orgán je orgánem žalovaným proti nečinnosti přesto, že se vlastně ani k žádné činnosti dostat nemohl. Proto bych spíše než informace o tom, že správním řešením této situace je nečinnostní žaloba, považoval za vhodné věnovat se tomu, za jakých podmínek a především kam má být tato žaloba směřována.

Závěrem bych jen rád dodal, že přesto, že tímto rozhodnutím Nejvyšší správní soud řeší procesní otázky správního využití žaloby na nečinnost, což přímo nespadá do této kapitoly rozebírané tematiky, zvolil jsem jeho začlenění z toho důvodu, že v tomto konkrétním případě nalezneme určité spojitosti s ustanovením 87 správního řádu. Především skutečnost, že v případě postupu odvolání jedním správním orgánem druhému vzniká specifický vztah mezi dvěma správními orgány během jednoho procesu, který z výše uvedených skutečností považuji za odlišný a tím pádem i jinak řešitelný z hlediska toho, proti komu se nečinnostní žaloba podává.

čj. 3 As 48/2016-19 – Nejvyšší správní soud

„Pokud správní orgán prvního stupně z důvodu prekluze odpovědnosti zastaví řízení o přestupku podle § 88 odst. 2 v návaznosti na § 66 odst. 2 správního řádu a podle § 76 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, odvolací správní orgán již o odvolání podaném proti

⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2016, 2AS 84/2016

*předchozímu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž byl účastník uznán vinným za spáchání přestupku, nerozhoduje.*⁴⁵

I v tomto případě bych se rád věnoval soudnímu rozsudku, který jsem již citoval v teoretické části tohoto tématu. Nejprve bych však chtěl upozornit na fakt, že zákon o přestupcích, který je zmiňován v právní větě tohoto rozhodnutí, již není v platnosti. To však z hlediska této práce nehraje zásadní roli, jelikož tato práce se věnuje vývoji v oblasti správního odvolání i v době, kdy tento zákon účinný byl.

Tento výrok nejvyššího správního soudu je dle mého názoru skvělým příkladem doplnění právní problematiky rozhodnutí soudu. Nejvyšší správní soud zde totiž řeší zcela jinou situaci, než jaké najdeme upravené v zákoně. Jde o situaci, kdy došlo k prekluzi odpovědnosti za přestupek, avšak zároveň bylo podáno odvolání. V takových případech de facto odvolání pozbývá platnosti, jelikož před jeho aktivním přezkumem došlo k zastavení celého řízení v dané věci. Bylo by tedy nelogické, aby odvolací orgán rozhodoval o odvolání ve věci, která je již uzavřená.

3.6 Nové skutečnosti, neúplná apelace a zásada koncentrace

Občas nastane situace, kdy v průběhu času vyplynou v daném případě najevo nové skutečnosti, nebo je možné uplatnit nové důkazy. Je důležité, aby s tím právní řád počítal, jelikož bez možnosti tyto skutečnosti a důkazy uvádět by mohlo docházet k nespravedlnosti. Na druhou stranu je stejně tak zapotřebí, aby právní řád, potažmo stát tuto možnost omezil a co nejpřesněji stanovil pravidla takového chování tak, aby nedocházelo ke zbytečným průtahům řízení. V samotném procesu odvolacího řízení zařazují uplatnění nových skutečností v daném případě do mezery mezi předáním případu odvolacímu orgánu a jeho samotnému projednávání, jelikož kromě případů, kdy správní orgán rozhoduje tzv. autoremedurou, nově uvedené skutečnosti posuzuje až odvolací orgán.

Jak uvádí Nejvyšší správní soud „*V přezkumném řízení podle správního řádu se posuzuje soulad s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání.*“⁴⁶ Jinak řečeno, rozhodování o odvolání se musí podle tohoto rozhodnutí řídit

⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2017, 3 As 48/2016-19

⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, 1 As 24/2011 - 83

stejnými skutečnostmi, jakými se řídilo i původní rozhodnutí. Na rozdíl například od občanského soudního řádu, tato informace není obsažena v současně platném správním řádu a zřejmě i proto ji Nejvyšší správní soud judikoval ve zmíněném rozsudku. Problematika změn skutečností je samozřejmě v případech, kdy jednotlivá rozhodnutí odděluje delší časový úsek, velmi aktuální. Ve správním řádu obsahuje problematiku nových skutečností § 82 odst. 4. Ten zakotvuje takzvanou zásadu koncentrace a zároveň i její omezení. Uvádí totiž, že účastník může v průběhu řízení uvádět jen ty nové důkazy, které nemohl uplatnit dříve. Platí tedy pravidlo, že v opravném řízení by nemělo (kromě výjimek stanovených zákonem) docházet k předvádění nových důkazů, ale mělo by se řídit skutečnostmi uvedenými v prvním stupni řízení. Za nutné taktéž považuji zmínit § 50 odst. 3, ve kterém se píše, že správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti pro ochranu veřejného zájmu, z čehož plyne, že při řízení podřaditelném pod tento článek nelze uplatnit ustanovení 82 odstavce 4. Na druhou stranu, například trestní řád z roku 1961 v § 249 odst. 3 uvádí, že „*Odvolání lze opřít o nové skutečnosti a důkazy*“⁴⁷. Trestní řád sice není v správním soudnictví bezvýhradně aplikovatelný, nicméně stejně jako i ve správním právu i v právu trestním mluvíme o deliktech, ať už správních, nebo třeba trestných činech, a proto i zde lze najít určitou podobnost.

Pokud mluvíme v právu o otázce, zda lze v daném případě přihlížet k novým skutečnostem, mluvíme o tzv. zásadě koncentrace. Zásada koncentrace je jednou z mnoha důležitých otázek v platném správním řádu ČR. Jde o zásadu, podle které by se měly veškeré důkazy a námítky uvést do určité chvíle a od této chvíle se již nebude přihlížet k novým. Jejím hlavním úkolem je zřejmě znemožnit vzniku situace, kdy účastník řízení neustále žádá o odložení řízení z důvodu předložení nových důkazů a tím přílišně prodlužuje celý proces.

Je velmi obtížné stanovit, zda tato zásada v praxi správního práva představuje spíše výjimku, jak uvádí například doc. Mates v článku koncentrační zásada ve správním řízení⁴⁸, nebo zda je tato zásada naopak určitým pravidlem, které ze své podstaty připouští určité výjimky. Pokud by tomu bylo tak, jak judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 8 As 40/2010-61, v podstatě by žádná zásada koncentrace neexistovala, jelikož tento rozsudek tvrdí, že by se správní orgán měl zabývat vyjádřením účastníka, či jím předloženými důkazy, které byly předloženy do skončení řízení.⁴⁹ Na druhou stranu rozsudek, který jsem uvedl v kapitole „nové skutečnosti“ hovoří o opaku. Z toho plyne, že v této oblasti není judikatura

⁴⁷ Zákon č. 141/1961 Sb. - Zákon o trestním řízení soudním – §249 (3)

⁴⁸ <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-55114680-koncentracni-zasada-ve-spravnim-rizeni> - Pavel Mates - 2012

⁴⁹ Rozsudek NSS čj. 8 As 40/2010-61

ustálená, což je důsledkem složitosti této problematiky. V tomto smyslu hovoří doc. Mates o tzv. omezené koncentraci, kterou spatřuje ponechání možnosti správního orgánu, zda k pozdě předloženým důkazům přihlédně.⁵⁰

Takzvaná neúplná apelace, taktéž zakotvená v § 82 odst. 4, znamená zákaz nových skutečností v opravném řízení. Na rozdíl od zásady koncentrace, podle které by se mělo pracovat pouze se skutečnostmi uvedenými v prvoinstančním řízení, tato zásada zcela zakazuje uvádění nových skutečností. Jde tedy o ten velmi podobný princip. Avšak i v této problematice vzniká spousta prostoru pro výjimky a různé odchylky.

Z uvedeného vyplývá, že použití nových skutečností v daném případě je velmi složitou otázkou lišící se případ od případu. Odvolací orgán má složitou úlohu při rozhodování o tom, do jaké míry nové skutečnosti uváží. Má k tomu na výběr z velkého množství právních předpisů, které mu umožňují relativně velkou volnost. Proto zastávám názor, že problematika uplatňování nových skutečností v odvolacím řízení je velmi aktuálním tématem, který nemá jednotné řešení, ale je třeba zvažovat všechny okolnosti před případným uplatněním či neuplatněním nových skutečností.

Judikatura:

1 As 96/2008 – 115 – Nejvyšší správní soud

„Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení o přestupku nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně.“⁵¹

Tímto výrokem Nejvyšší správní soud judikoval rozdíl mezi řízením o žádosti a řízením o přestupku z hlediska aplikace § 82 odst. 4 správního řádu. Zásadní roli v této problematice připisuje otázce součinnosti účastníka řízení. V řízení o žádosti je žadatel osobou, která se snaží něčeho dosáhnout, a proto by měl svá tvrzení a své důkazy shrnout v prvním stupni řízení. Je de facto v jeho zájmu, aby bylo z jeho strany vše řečeno co

⁵⁰ <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-55114680-koncentracni-zasada-ve-spravnim-rizeni> - Pavel Mates - 2012

⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, As 96/2008

nejdříve. Teprve na základě jeho úkonů bude správní orgán dále postupovat. Zřejmě i proto je ve zmiňovaném ustanovení zakotvena zásada koncentrace, která omezuje předvádění nových skutečností pouze na zcela výjimečné případy. Naopak v řízení o přestupku není obviněný z přestupku tím, kdo dal podnět k správnímu řízení, a není ani tím, kdo na tom má zájem. Nelze tedy objektivně od obviněného očekávat plnou součinnost i proto, že na něm neleží důkazní břemeno. V těchto případech musí správní orgán sám zjišťovat skutkový stav pomocí výslechů, záznamu atp.

Souhlasím tedy s názorem, že v přestupkovém řízení by měla být obviněnému ponechána možnost uplatňování nových skutečností, jelikož by měl mít možnost takto reagovat na tvrzení proti němu vznesená správním orgánem. Jednoduše řečeno, vztah nám známý z jiného správního řízení, kdy se žadatel něčeho domáhá, je při řízení o přestupky ve své podstatě obrácen naruby.

V tomto rozhodnutí spatřuji dobrý příklad formování problematiky nových skutečností v průběhu času po přijetí správního řádu v roce 2004. K tomuto rozhodnutí došlo až v roce 2009, což je pět let po přijetí správního řádu. Z toho vyplývá, že i po relativně dlouhé době se může v praxi objevit nevyřešená otázka, kterou tvůrce správního řádu mohl do jisté míry očekávat.

3.7 Odvolací orgány

Pro získání širšího pohledu na danou problematiku jsem se rozhodl zařadit do této práce i kapitolu věnující se tomu, jaký je rozdíl mezi odvolacím orgánem a jiným správním orgánem a především jaká jsou specifika odvolacího orgánu v oblasti správního práva. Kdybychom totiž nevěděli, který orgán je oprávněný o odvolání rozhodnout, mohlo by nám to způsobit velké problémy při podání.

Správní řád z roku 2004 definuje v § 89 odst. 1 odvolací správní orgán jako nejbližší nadřazený správní orgán. Nejbližší nadřazeným správním orgánem je ten orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon.⁵² Zvláštní zákon samozřejmě ne vždy stanovuje, který orgán je nadřazený pro konkrétní orgán, a proto správní řád označuje za nadřazený orgán také ten, který rozhoduje o odvolání, nebo vykonává dozor nad orgánem prvního stupně. Slovem „nejbližší“ nadřazený se označuje orgán, který je v hierarchii správních orgánů postaven

⁵² Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád – 178

bezprostředně nad daným prvoinstančním orgánem. To vnímám především jako snahu o vymezení jasných pravidel proto, aby se nestávalo, že například rozhodnutí orgánu obce bude přezkoumávat nejvyšší správní soud, ale aby zde bylo ponecháno místo pro další, především mimořádné opravné prostředky. Důležité je rovněž, že se odvolání postupuje věcně a místně příslušnému orgánu. Věcně příslušným orgánem je ten, jehož působnost spadá do stejné kategorie, v jaké bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí. Místní příslušností se má na mysli teritoriální stránka věci. Jinak řečeno, je samozřejmě nežádoucí, aby o odvolání proti rozhodnutí obecního úřadu ve městě Beroun, ležícím ve středních Čechách rozhodoval severočeský krajský úřad. Bylo by to příliš složité pro všechny účastníky.

V hierarchii správních orgánů vystupují napříč celé správní soustavě správní úřady. Jsou to státní orgány, které nemají vlastní právní subjektivitu, ale mají pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech fyzických i právnických osob. Nejčastěji skloňovaným prvoinstančním úřadem, se kterým má zkušenost bezpochyby každý občan České republiky, je obecní úřad. Tento správní orgán tvoří jakýsi základ územní samosprávy. Jelikož orgány obce, jako je například právě obecní úřad, jsou nejčastějším aktérem v prvním stupni správního řízení, o odvolání proti jejich rozhodnutí bude jakožto nejbližší nadřazený správní orgán rozhodovat krajský úřad. Krajský úřad je pro institut odvolání ve správním řízení absolutně stěžejní, protože řeší většinu odvolání v této oblasti práva. Při výkonu této pravomoci v zásadě nezáleží na tom, zda bylo napadené rozhodnutí vydáno orgánem obce v samostatné či přenesené působnosti, krajský úřad má pravomoc rozhodovat o odvolání vždy, kdy prvoinstanční správní úřad spadá do množiny podřízených správních úřadů krajskému úřadu.⁵³ Může nastat i situace, kdy krajský úřad rozhoduje ve věci v prvním stupni. V takových případech je nejbližší nadřazeným správním orgánem oprávněným rozhodovat o odvolání ve věcech samostatné působnosti ministerstvo vnitra. Pro přenesenou působnost platí, že je nadřazeným orgánem věcně příslušný ústřední správní úřad nebo ústřední úřad, jehož obor působnosti je dané věci nejbližší.⁵⁴ I ústřední správní orgány mají svůj nadřazený orgán, kterým je ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního orgánu. Na vrcholu celé hierarchie správních orgánů stojí Nejvyšší správní soud.

Rozeznáváme taktéž tzv. specializované správní orgány. V případě, že rozhodnutí v prvním stupni vydal takovýto specializovaný orgán státní správy, je odvolacím orgánem

⁵³ Specializovaný - Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S. Správní právo procesní. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2005, s. 270

⁵⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád – §178

proti němu zpravidla nadřazený správní specializovaný orgán.⁵⁵ Specializovaným orgánem státní správy je například úřad práce nebo krajská hygienická stanice.

Za zmínku také stojí instanční vztahy v hlavním městě Praha a dalších statutárních městech. Jelikož tato města nemají zřízené obecní úřady, plní jejich funkci tzv. obvodní úřady, jejichž nadřazenými správními orgány jsou magistráty těchto měst. V případě, že v prvním stupni rozhodují přímo magistráty statutárních měst, odvolacími orgány proti jejich rozhodnutím jsou opět krajské úřady. Výjimkou je hlavní město Praha, kde je odvolacím orgánem proti rozhodnutí magistrátu přímo ministerstvo vnitra.⁵⁶

Z předešlého vyplývá, že nejčastějším orgánem státní správy, který vykonává odvolací činnost vůči orgánům prvního stupně je krajský úřad.

Judikatura:

Komp 1/2007 – 54 – Nejvyšší správní soud

„Ministerstvo vnitra je nadřazeným správním orgánem kraje v řízení vedeném v samostatné působnosti, a to bez ohledu na jeho věcnou povahu, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Proto je příslušné vydat rozhodnutí o odvolání ve věci uzavírání smluv o závazku veřejné služby.“⁵⁷

V tomto kompetenčním sporu řešil Nejvyšší správní soud mimo jiné otázku, zda je ministerstvo vnitra nadřazeným správním orgánem kraje pro otázky samostatné působnosti. Jelikož zvláštní zákon a ani správní řád nestanovuje, který orgán je kompetentní rozhodovat o odvolání proti krajskému úřadu, vyplnil Nejvyšší správní soud tuto mezeru stanovením, že tímto orgánem je právě ministerstvo vnitra. Stejně tak Nejvyšší správní soud stanovil, že ministerstvo vnitra je při rozhodování ve druhém stupni o odvolání proti rozhodnutí kraje zavázáno vydat jiné rozhodnutí než pozměňovací. Pokud by totiž mohlo docházet ke změně rozhodnutí v samostatné působnosti, konečné rozhodnutí by již nebylo výsledkem samosprávné činnosti, nýbrž rozhodnutím státní správy.

⁵⁵ Specializovaný - Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S. Správní právo procesní. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2005, s. 270

⁵⁶ Specializovaný - Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S. Správní právo procesní. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2005, s. 270

⁵⁷ Rozsudek NSS ze dne 31. 12. 2007, 1/2007 – 54

3.8 *Postup odvolacího orgánu*

Tato kapitola pojednává o tom, jak může správní orgán druhého stupně naložit s odvoláním. Jsme tedy v situaci, kdy bylo odvolání podáno a orgán 1. stupně se nerozhodl využít možnosti autoremedury, a proto postoupil odvolání nadřazenému správnímu orgánu. Ten má podle správního řádu i ustálené praxe čtyři možnosti, jak s odvoláním naložit. (viz kapitola rozhodnutí odvolacího orgánu) K tomu, aby odvolací správní orgán v dané věci mohl vydat rozhodnutí, musí vyřešit hned několik náležitostí. Vzhledem k odvolání samotnému jsou jimi přípustnost a včasnost odvolání a vzhledem k rozhodnutí orgánu prvního stupně jsou jimi zákonnost a správnost.

Pokud bychom to vzali postupně, přezkum včasnosti odvolání znamená, zda bylo podáno ve stanovené lhůtě. Tento faktor odvolací orgán zkoumá vždy, znovu, sám a v každém případě a to nehledě na to, zda bylo odvolání předáno prvoinstančním orgánem s poukázáním na jeho opožděné podání. Žádnou roli zde nehraje ani otázka, zda byla na podání odvolání určena 15 denní lhůta, 90 denní lhůta, nebo podle zvláštního předpisu jiná. Přípustností odvolání se má namysli především oprávněnost odvolatele odvolání podat. Odvolání musí podat osoba k tomu oprávněná, to znamená účastník řízení a samozřejmě jen tehdy, kdy to není vyloučeno. V případě, že odvolací orgán dospěje k názoru, že nebyla dodržena jedna z těchto podmínek, tedy že bylo odvolání podáno po uplynutí lhůty k tomu určené, nebo osobou k tomu neoprávněnou, zamítne odvolání již na počátku řízení a nebude se dále zabývat otázkami zákonnosti a správnosti rozhodnutí. Je však úkolem i prvostupňového orgánu, aby upozornil odvolací orgán na fakt, že jedna z těchto náležitostí chybí. V praxi se však může stát i to, že odvolací orgán nesouhlasí se stanoviskem orgánu v prvním stupni o opožděnosti nebo neoprávněnosti odvolání. V takových případech odvolací orgán zašle orgánu prvního stupně odvolání zpět spolu se stanoviskem, aby s ním naložil tak, jako by bylo podáno správně. (viz výše) Výjimkou je situace, kdy již rozhodnutí v první instanci nabylo právní moci. V takovém případě bude odvolací orgán přezkoumávat rozhodnutí prvoinstančního orgánu bez ohledu na opožděnost podání.

Teprve pokud odvolací orgán zaujal stanovisko, že je odvolání včasné a oprávněné, bude se věnovat jeho správnosti a zákonnosti. V odstavci 2 § 89 nalezneme definici toho, čím se odvolací orgán má zabývat. Je zde napsáno, že odvolací orgán „*přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy a správnost napadeného rozhodnutí*“

*přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání*⁵⁸. Z toho vyplývá, že nejprve odvolací orgán zkoumá, zda bylo rozhodnuto v prvním stupni bez porušení právních norem. Takovým porušením by mohl být například nedostatek pravomoci prvoinstančního orgánu ve věci rozhodovat. Pokud jde o přezkum správnosti rozhodnutí správního orgánu, bude ji odvolací orgán přezkoumávat pouze v tom rozsahu, ve kterém odvolání napadá rozhodnutí. Pokud by však odvolání nenapadalo určitou část rozhodnutí, pohlíží se na něj, jako by napadalo celé rozhodnutí v prvním stupni. Nutno dodat, že častějším případem je právě druhá zmíněná situace, jelikož většina odvolávajících se nemá dostatečné zkušenosti na to, aby rozlišovali jednotlivé výroky rozhodnutí.

Důležitým pojmem v této souvislosti je zejména veřejný zájem. Ačkoli se jedná o tzv. neurčitý právní pojem, dovolil bych si jej definovat jako soubor jevů, které se stát snaží podporovat z důvodu nejrůznějšího zlepšení kvality života uvnitř něj. Právě veřejný zájem může být důvodem, pro který může odvolací orgán přezkoumávat rozhodnutí prvoinstančního orgánu nad rámec odvolání.⁵⁹ To především ve snaze zamezit nepříznivému dopadu nabytí právní moci prvotního rozhodnutí, nebo naopak nepříznivému dopadu vyhovění odvolání. Rozhodne-li se odvolací orgán rozhodnout v závislosti na veřejný zájem, musí takové rozhodnutí patřičně odůvodnit.

Pro tuto kapitolu jsem se rozhodl neuvádět příklady z judikatury a to ze dvou důvodů. Tím prvním je, že je tato kapitola svým obsahem velice blízko kapitole následující a dalo by se tedy říci, že následující kapitola obsahuje judikaturu pro obě kapitoly zároveň. Druhým důvodem je fakt, že k této problematice se mi nepodařilo nalézt vhodnou judikaturu, která by byla přínosná pro tezi práce. Z toho plyne jisté popření zmiňované teze práce.

3.9 Rozhodnutí odvolacího orgánu

Ve chvíli, kdy odvolací orgán shledal odvolání včasné a oprávněně podaným, přezkoumal zákonnost i správnost napadeného rozhodnutí, nic mu nebrání, aby vydal vlastní rozhodnutí o odvolání. Odvolací orgán má v zásadě čtyři hlavní možnosti, jak o odvolání rozhodnout, definované v § 90 správního řádu. Po přezkumu případu správní orgán vybere tu

⁵⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád – §89 (2)

⁵⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád – §89

nejadekvátnější možnost, kterou lze aplikovat.⁶⁰ Pro tento proces platí stejné lhůty, jako u rozhodování v prvním stupni. Počátek lhůty je stanoven na první den předání spisu odvolacímu orgánu, který, pokud není zapotřebí speciálního dokazování ve smyslu ústního jednání, nebo například místního šetření, nebo naopak je možné a žádoucí rozhodnout bezodkladně, má na vydání rozhodnutí 30 dnů.⁶¹

První tři způsoby uvedené ve správním řádu jsou výsledkem nesouhlasu odvolacího orgánu se stanoviskem orgánu prvoinstančního, nebo s názorem, že bylo při jeho vydání porušeno právo. Odvolací orgán:

a) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví,

b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání, anebo

c) napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.⁶²

K naplnění a) dochází v praxi především ve dvou případech. Prvním je situace, kdy odvolací orgán shledal, že nastaly důvody pro zastavení řízení podle § 66 správního řádu. Druhý nastává, když odvolací orgán konstatuje protiprávnost rozhodnutí v prvním stupni řízení, a to ať už z důvodu jeho neoprávněnosti, nebo rozporu s právními předpisy.⁶³

Druhý zmíněný způsob rozhodnutí, tedy zrušení předchozího rozhodnutí nebo jeho části a následné vrácení případu prvoinstančnímu orgánu je způsob, který představuje

⁶⁰ PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor. Str. - 294 ISBN 978-80-7502-202-8.

⁶¹ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád – §71

⁶² Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád – §90

⁶³ Vedral J. Správní řád KOMENTÁŘ. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 534

maximální možnou míru nesouhlasu s prvotním rozhodnutím správního orgánu. Jak uvádí doc. Mates, jedná se především o případy, kdy odvolací orgán shledal, že při vydávání prvního rozhodnutí nedošlo ze strany správního orgánu v prvním stupni k dostatečnému zabývání se věcí.⁶⁴ Jako příklad bych uvedl situaci, kdy správní orgán nevěnoval dostatečnou pozornost předloženým důkazům a vydal rozhodnutí, aniž by zohlednil vše potřebné. Odvolací orgán poté nemá zájem de facto přezkoumávat celý případ, a proto vydá jen závazné stanovisko, kterým se poté musí orgán prvního stupně řídit.

Posledním způsobem, jak může odvolací orgán vyslovit nesouhlas s rozhodnutím správního orgánu v prvním stupni, je změna onoho rozhodnutí. K tomu, aby mohlo k takové změně vůbec dojít, musí být splněno několik podmínek současně. Tou hlavní je, že změna nesmí způsobit újmu jinému účastníkovi tím, že by přišel o možnost se odvolat. Pokud by k něčemu z toho mělo dojít, měl by odvolací orgán zvolit spíše řešení kasací.⁶⁵ Dále nelze rozhodnutím o odvolání změnit rozhodnutí územně samosprávného celku ve výkonu samosprávy. Bylo by tím totiž dotčeno výhradní právo na samosprávu, jelikož rozhodnutí o odvolání je aktem státoprávním, zatímco rozhodnutí orgánu územně samosprávného celku v tomto případě samosprávným.⁶⁶ Odvolací orgán také nesmí změnit odvolání v neprospěch odvolatele. Toto pravidlo však není zcela výlučné. Lze ho vyloučit ve třech případech. Buďto pokud je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy. Bylo by totiž nežádoucí, aby přetrvával protiprávní stav. Dále pokud to vyžaduje veřejný zájem. I zde jednotlivce musí ustoupit zájmům společnosti. A v poslední řadě jediná možná situace, kdy zájmy jednotlivce ustupují zájmům jiného jednotlivce. Pokud by totiž podali odvolání zároveň dva účastníci a každý z nich se snažil odvoláním dosáhnout něčeho jiného, je jasné, že by odvolací orgán mohl vyhovět ve většině případů jen jednomu z nich a tím by mohl tomu druhému uškodit.

V předchozích odstavcích jsem zmiňoval pouze případy, kdy odvolací orgán nesouhlasí s rozhodnutím správního orgánu v prvním stupni. Nyní v krátkosti rozeberu, jak se postupuje v situaci, kdy s ním naopak souhlasí. Odvolací orgán s ním může souhlasit buď jen z části, pak potvrdí některý výrok a jiný například zruší, nebo s ním může souhlasit v celém rozsahu a v takovém případě odvolání v plné míře zamítne a rozhodnutí prvního stupně potvrdí.

⁶⁴ 36 MATES, Pavel a Marek STARÝ. *základy správního práva procesního*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., v edici EUPRESS, 2014, s. 102-103. ISBN 9788074080883.

⁶⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Leges, 2017. Glosátor. Str. - 295 ISBN 978-80-7502-202-8.

⁶⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Leges, 2017. Glosátor. Str. - 295 ISBN 978-80-7502-202-8.

Judikatura:

5 Ads 128/2016-9 – Nejvyšší správní soud

„Zrušující rozhodnutí odvolacího orgánu není považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, jelikož se jím nezakládají s konečnou platností práva ani povinnosti“⁶⁷

Podle uvedeného ustanovení soudního řádu správního, má každý, kdo shledává úkon správního orgánu nesprávným či nezákonným, právo domáhat se zrušení tohoto úkonu soudní cestou. Podmínkou je, aby takový správní úkon zakládal, měnil, rušil, nebo závazně určoval práva a povinnosti daného subjektu. Jelikož i rozhodnutí odvolacího orgánu může mít za následek zrušení, změnu, nebo vznik některých práv a povinností, bylo by jej podle tohoto ustanovení třeba dále přezkoumávat. Zřejmě proto v uvedeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval, že zrušující rozhodnutí odvolacího orgánu je z takového soudního přezkumu vyřazeno. Důvodem je podle Nejvyššího správního soudu to, že rozhodnutí odvolacího orgánu nemění nic na právech a povinnostech účastníků řízení s konečnou platností. Domnívám se, že nemožnost podání žaloby proti rozhodnutí odvolacího orgánu je zcela racionální skutečností. Jelikož existuje možnost podání mimořádného opravného prostředku, není důvod existence dalšího druhu ochrany účastníka formou soudní žaloby.

2 As 20/2008-73 – Nejvyšší správní soud

„Správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, a tedy v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán (zde stěžovatel) napravil vady řízení před správním orgánem prvního stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného. Při změně rozhodnutí pak platí obě rozhodnutí společně (tvoří fakticky jeden celek), a to v mezích provedených změn. Změna rozhodnutí ale spočívá výhradně ve změně výroku, protože pouze výrok je závaznou a vykonatelnou částí správního aktu, kterou se přiznává účastníkům řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. se závazně deklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je, či není. Změna výroku navíc musí být podepřena vyložením důkazního a právního stavu a z nich vyplývajících odlišností mezi

⁶⁷ Rozsudek NSS ze dne 1. 8. 2016, 5 Ads 128/2016-9

*důvody rozhodnutí správního orgánu prvního a druhého stupně. Za situace, kdy prvostupňové rozhodnutí v odvolacím řízení neobstojí, je třeba zvážit, zda povaha věci připouští jeho změnu, či zda není na místě jeho zrušení a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k nápravě vad.*⁶⁸

V uvedeném úryvku se nachází hned několik zajímavých výroků. Tím prvním je informace, že správní řízení tvoří jeden celek od jeho započetí až do právní moci rozhodnutí, z čehož vyplývá, že při změně rozhodnutí prvního stupně odvolacím orgánem platí obě tato rozhodnutí zároveň. Tuto platnost obou rozhodnutí ve správním řízení pozorujeme především v situaci, kdy byla odvolacím orgánem změněna pouze část předešlého rozhodnutí, zatímco zbytek tohoto rozhodnutí společně se změnou provedenou odvolacím orgánem nabývají právní moci. Jinak řečeno, pro účastníka to znamená skutečnou platnost dvou rozhodnutí ve správním řízení avšak v jedné věci.

Další informací, kterou Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí deklaroval je, že změnit lze pouze výrokovou část. A contrario z toho plyne, že nelze měnit například jen odůvodnění, jelikož v odůvodnění nenalzáme ustanovení o právech a povinnostech. To však může dle mého názoru být v některých případech na škodu. Představme si například situaci, kdy odvolatel nesouhlasí s rozhodnutím orgánu prvního stupně a tím pádem nesouhlasí ani s jeho odůvodněním. Odvolací orgán při posuzování věci dospěje ke stejnému závěru, jako dospěl prvoinstanční orgán avšak jiným postupem. Nesouhlasí tedy s odůvodněním prvního rozhodnutí, ale s jeho obsahem souhlasí. V takovém případě by mohla změna odůvodnění mít vliv i na odvolatele, který by mohl toto nové odůvodnění rozhodnutí považovat za racionálnější a přesvědčivější.

Naopak pozitivně vnímám poslední sledovanou informaci v uvedeném rozhodnutí, která uvádí, že takováto změna výroku musí být správně a dostatečně odůvodněná. Správní orgán vyššího stupně by měl dostatečně odůvodnit změnu rozhodnutí prvního stupně, aby nedocházelo k jeho nedůvěryhodnosti. Toto odůvodnění by mělo podle uvedeného rozsudku obsahovat důkazy, jimiž se odvolací orgán řídil, výklad právního stavu a z toho plynoucí rozdílnosti, kterým odvolací orgán připisuje zásadní důležitost pro vydání rozhodnutí.

⁶⁸ Rozhodnutí NSS ze dne 22. 7. 2008, 2 As 20/2008-73

3.10 Následky rozhodnutí odvolacího orgánu

Od chvíle, kdy odvolací orgán vydá v dané věci rozhodnutí o odvolání, nastává velké množství následků. Tato kapitola pojednává právě o těchto následcích.

Právní moc rozhodnutí v prvním stupni může nastat v zásadě dvěma způsoby. Buďto skončením lhůty pro odvolání, nebo vydáním rozhodnutí ve druhém stupni, které má za následek zrušení suspenzivního účinku. Rozhodnutí odvolacího orgánu totiž obvykle nabývá právní moci, respektive potvrzuje nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni. Nic na tom nemění ani případně podaný mimořádný opravný prostředek. Výjimkou je například situace, kdy odvolací orgán pouze vrátí odvolání prvoinstančnímu orgánu k jeho opětovnému projednání. K tomuto můžeme najít zmínku v § 91 odst. 1, ve kterém se píše, že právní moci nabývá rozhodnutí odvolacího orgánu okamžikem, kdy je toto rozhodnutí oznámeno všem odvolatelům a účastníkům. Ministerstvo vnitra ve svém závěru č. 69 ze dne 16. 6. 2008 také řeší otázku spojenou s počátkem právní moci daného rozhodnutí. Účastník správního řízení může vyslovit zájem o vzdání se práva na odvolání v dané věci. Obvykle tak učiní v situaci, kdy je s rozhodnutím spokojen, kvůli urychlení celého procesu. Právě s takovýmto vzdáním se práva na odvolání je spojen počátek právní moci rozhodnutí orgánu v prvním stupni. Z hlediska tematiky v této kapitole probrané je to důležité zejména v případech, kdy o odvolání rozhodl ten samý orgán, jako tomu bylo v prvním stupni, a tím pádem zde zůstal prostor pro další podání odvolání.

Ten samý odstavec taktéž uvádí, že proti rozhodnutí odvolacího orgánu se nelze dále odvolávat.⁶⁹ I tak však má odvolatel další možnosti přezkumu rozhodnutí jako je například soudní žaloba. Určitou výjimku můžeme spatřovat v situacích, kdy odvolání prošlo procesem u odvolacího orgánu, ale z nějakého z výše uvedených důvodů o odvolání rozhodl opět prvoinstanční orgán. Prakticky sice nejde o vydání rozhodnutí odvolacím orgánem, nicméně jde o vydání nového rozhodnutí na základě odvolání.

⁶⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád – §91

4 Srovnání s dřívější úpravou odvolání ve správním řízení

4.1 Historie

Přesto, že na území českých zemí byla relativně rychle vybudována soudní soustava obsahující dvorské soudy, krajské nebo například městské soudy, možnost odvolání byla dlouhou dobu věcí neznámou. V tomto období byla působnost soudů vázána primárně na postavení občana ve stavovském systému. Pokud měl občan pocit, že je rozsudek soudu v rozporu se zákonem, mohl využít možnost tzv. apelace. Nešlo však o odvolání v dnešním slova smyslu.

Zásadním zlomem v celém vývoji institutu odvolání se stal rok 1548. V tomto roce za vlády Ferdinanda I. došlo k zřízení rady nad apelací, také známé jako apelační soud. Jednalo se o soud, jehož úkolem bylo řešit odvolání od všech soudů celé soudní soustavy. To se samozřejmě ukázalo být nemožným, a proto se okruh soudů, jejichž rozhodnutí mohl tento přezkoumat, v praxi nerovnal původním záměrům. O více než sto let později přibyl k tomuto pražskému apelačnímu soudu i brněnský a následně došlo k jejich faktické přeměně na všeobecné apelační soudy. V této době byla soudní soustava třístupňová a tyto soudy byly druhou instancí. Stejně jako i dnes mělo tehdy odvolání účinek suspenzivní i devolutivní, avšak nebylo možné uplatňovat nové skutečnosti při odvolacím řízení.⁷⁰ Výlučná odvolací instance pro správní věci však stále neexistovala.

Pro toto téma bylo důležité zejména období počátku druhé poloviny 19. století, kdy došlo k vybudování orgánu kontroly zákonnosti rozhodování státních orgánů.⁷¹ Prvním představitelem správního soudnictví byl předlitavský Správní soudní dvůr, jenž vznikl roku 1876. Byl to zároveň i první orgán, k němuž se bylo možno dovolávat v případech, kdy měl občan pochyby o zákonnosti rozhodnutí správního orgánu. Zajímavostí je, že takto podaná stížnost na rozhodnutí správního orgánu k Správnímu soudnímu dvoru neměla obvykle suspenzivní účinek a rozhodnutí soudního dvora mohlo mít pouze zrušovací charakter.

Dalším velkým zlomem v oblasti přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů byl vznik samostatného Československa. Jelikož Československá republika potřebovala vlastní soustavu orgánů, zřídila v listopadu roku 1918 mimo jiné Nejvyšší správní soud. Mezi jeho

⁷⁰ WIPPLINGEROVÁ, M., ZAHRADNÍKOVÁ, R., SPURNÁ, K. Zvláštní řízení soudní. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

⁷¹ SCHELLE, Karel. Dějiny veřejné správy. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-374-7. Str. 499

kompetence spadalo i řešení konfliktů mezi občany a správními orgány. Odvolání ve správním řízení poté upravovalo hned několik legislativních dokumentů. Byly jimi postupně vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení), vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení a zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Avšak samotné rozhodnutí správních soudů již nebylo možné podrobit kontrole odvoláním. Doc. Hendrych k tomu uvádí, že dříve bylo správní soudnictví na území ČR vždy jen jednostupňové. Do roku 1952 v něm totiž působil jen Nejvyšší správní soud a od 1. ledna 1992 soudy okresní, krajské a vrchní, avšak právo tehdy neznalo možnost se proti jejich rozhodnutí odvolat.⁷²

4.2 Srovnání s minulým SŘ

I přesto, že se práce věnuje vývoji odvolání ve správním řízení především za účinnosti nového správního řádu, považuji za nezbytné alespoň rámcově zkoumat celkový posun od dříve platné právní úpravy. Poté, co jsme se prodrali současnou právní úpravou odvolání ve správním řízení, přichází ten správný moment na to, abychom současnou právní úpravu srovnali s tou předešlou. Před přijetím zákona č. 500/2004 Sb., současného správního řádu, byl na našem území účinný správní řád z roku 1967, také známý jako zákon o správním řízení.

Správní řád z roku 1967 se věnoval opravným prostředkům ve své čtvrté části a odvolání pak v § 57 - 61. Z toho je na první pohled vidět, že s novým správním řádem přišel výrazný posun v rozsahu právní úpravy odvolání, jelikož nový správní řád věnuje problematice odvolání více než dvojnásobek článků, které jsou navíc podstatně obsáhlejší.

Při detailním pohledu na jednotlivá ustanovení obsažená ve správním řádu z roku 1967 zjistíme, že téměř všechna ustanovení se obsahově slučují s aktuálně platným správním řádem. Výjimkou jsou ustanovení 58 odst. 2, 3 a 4 starého správního řádu. Tato ustanovení totiž upravují opravné řízení před orgány státní správy, které v současné době na našem území neexistují. Jedná se o národní výbory. V posledním zmiňovaném odstavci nalezneme informaci o tom, jaký je odvolací orgán pro orgány státních organizací, což náš současný správní řád taktéž neobsahuje. Ustanovení 61 pak stanovuje možnosti podání rozkladu proti

⁷² HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). Str. 406 ISBN 978-80-7400-624-1.

rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni. Je tomu tak zřejmě proto, že předešlý správní řád v tomto ustanovení spatřuje velkou míru podobnosti institutů odvolání a rozkladu doloženou i odst. 3, který zakotvuje subsidiární poměr mezi odvoláním a rozkladem⁷³. Nový správní řád již rozklad více rozvádí a to konkrétně v ustanovení 152.

Pokud bychom na věc pohlédli z druhého konce, neboli hledali bychom, co nového v dané problematice přináší správní řád z roku 2004, našli bychom velké množství inovací. V § 81 je to například informace, že odvolatel, který vzal odvolání zpět, ho již nemůže opakovaně podat, nebo především nově zakotvená možnost odvolat se pro právnické osoby. Celý § 82 nového správního řádu je také krokem kupředu. Ustanovení o možnosti napadení jen některého výroku, jeho náležitostech a uplatňování nových skutečností se v předešlém správním řádu vůbec nenachází. Ani § 84 současného správního řádu nemá svůj původ ve správním řádu z roku 1967. Z toho vyplývá, že došlo k rozpracování problematiky špatného srozumění účastníka s možnostmi odvolání. I následující ustanovení správního řádu prošlo úpravou. Tentokrát je však vidět vliv předešlého správního řádu na ten současný. Změny jsou jen minimální a směřují spíše k dalším možnostem vyloučení odkladného účinku. Důležitost spatřuji v zakotvení autoremedury v obou správních řádech. Velký rozdíl v obou právních úpravách spatřuji ve způsobu přezkumu rozhodnutí odvolacím orgánem. Nově totiž odvolací orgán podle § 89 přezkouvává napadené rozhodnutí jen v rozsahu podaných námitek, čímž dochází k podpoře zásady hospodárnosti řízení. Možnosti, jak s odvoláním naložit, se pro odvolací orgán v zásadě příliš nemění s novou právní úpravou, avšak s novým správním řádem opět dochází k podrobnější úpravě. Jako příklad bych uvedl ustanovení, které upravuje situaci, kdy odvolání podá více účastníků zároveň a tím může být jednomu z nich rozhodnutím uškozeno. Nová právní úprava dále podrobněji rozpracovává možnosti vzdání se práva na odvolání a případného přezkumu opožděně podaného odvolání. (viz výše)

Celkově tedy hodnotím změny a inovace nového správního řádu pozitivně. Neustále v současnosti vznikají nové situace, které dříve byly nemožné, nebo alespoň nepravděpodobné. Například nově zakotvená možnost odvolání právnickou osobou je dobrým příkladem modernizace nové právní úpravy. Již jinou věcí je aplikace těchto předpisů v praxi a především ustalování judikatury, která stále ještě formuje praxi aplikace současného správního řádu.

⁷³ Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád – §61 (3)

5 Závěr

Cílem této bakalářské práce bylo poskytnout podrobný a ucelený výklad na téma odvolání v současném správním řízení. To se dle mého názoru podařilo. Základní legislativní dokument pro tuto problematiku, kterým je správní řád z roku 2004, byl v této práci podroben důkladnému rozboru a to článkem po článku v oblasti týkající se odvolacího řízení. Na základě informací obsažených ve správním řádu jsem dospěl k závěru, že je odvolání ve správním řízení jedním z nejvíce a nejdůkladněji rozebíraných témat. Není divu. Možnost kontroly rozhodnutí správního orgánu představuje důležitý prvek ochrany občana před svévolí státu. Díky tomu, že máme možnost odvolat se, je nám i poskytnuta jakási garance toho, že nemůže dojít k situaci, kdy nám chyba správního orgánů způsobí újmu.

Krom toho jsem se snažil na příkladech z judikatury zkoumat otázku, zda i po přijetí zákona dochází k doplňování nevyřešených otázek dané problematiky jednotlivými soudy. Z toho, co obsahuje tato práce, ale i z té spousty soudních rozhodnutí, která nebylo možno do práce zahrnout, jsem dospěl k názoru, že tezi této práce nelze zcela jednoznačně potvrdit, avšak ani ji nelze vyvrátit. Ačkoli jsem se snažil vyhledávat judikaturu tak, aby co nejvíce vypovídala o tezi této práce, nebylo to vždy možné a to především pro její nedostatek. Z uvedených příkladů vyplývá, že dochází i k formování nových pravidel v oblasti odvolání ve správním řízení po přijetí správního řádu z roku 2004. V některých příkladech judikatury totiž lze najít zcela nová pravidla a nové otázky, kterými se zabývaly soudy, ale správní řád ne. Především však z uvedeného vyplynulo, že soudy málokdy narazí na novou otázku, ale naopak velmi často doplňují správním řádem již stanovená pravidla. Rozhodně však nelze říci, že vůbec nedochází k vývoji práva po přijetí zákona, přesněji řečeno vývoji odvolacího řízení od přijetí správního řádu. Ačkoli je tato problematika již důkladně ošetřena správním řádem, v průběhu času mohou vznikat nové otázky, na které musí soudy reagovat.

Rovněž práce obsahuje další důležitá témata, která jsou úzce spojena přímo s institucí odvolání ve správním řízení. Jedná se především o celkový pohled na opravné prostředky v českém správním právu. Jelikož se práce ve velké míře věnuje vývoji odvolání, zahrnul jsem do textu i dlouhodobější pohled na tento vývoj. Konkrétně zde nalezneme vývoj odvolání od počátku českého státu až do přijetí správního řádu z roku 2004.

6 Seznam použitých zdrojů

6.1 Literatura:

- ČERNÝ, Pavel. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-600-8.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- HORÁKOVÁ, Monika a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 9788072018451.
- HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice)*. 2., aktualiz. vyd., [V nakl. Leges vyd. 1.]. Praha: Leges, 2008. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-01-1.
- HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 9788075020710.
- HRABÁK, Jan a Tomáš NAHODIL. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4., aktualizované vydání. 2012. ISBN 9788073579593.
- KINDL, Milan, Alexander ŠÍMA a Ondřej DAVID. *Občanské právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 80-86898-47-4.
- MATES, Pavel a Marek STARÝ. *Základy správního práva procesního*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. ISBN 978-80-7408-088-3.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-523-0.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.6.2015*. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Glosátor. ISBN 978-80-7502-051-2.

- PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8.
- Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S. *Správní právo procesní*. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2005
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017
- SCHELLE, Karel. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-374-7.
- Vedral J. *Správní řád KOMENTÁŘ*. Praha: BOVA POLYGON, 2006,
- WIPPLINGEROVÁ, M., ZAHRADNÍKOVÁ, R., SPURNÁ, K. *Zvláštní řízení soudní*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

6.2 *Legislativní dokumenty:*

- Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád
- Zákon č. 200/1990 Sb. Zákon České národní rady o přestupcích
- Sdělení č. 209/1992 Sb. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
- Usnesení č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky
- Zákon č. 82/1998 Sb. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)*
- Zákon č. 150/2002 Sb. Zákon soudní řád správní
- Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 187/2006 Sb. Zákon o nemocenském pojištění
- Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník

6.3 Judikatura:

- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 3. 2000, čj. 29 Ca 78/99
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. 2 AS 47/2004
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2006, čj. 2 As 54/2005
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci králové ze dne 7.9 2007, čj. 51Ca 11/2007
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2007, komp 1/2007 – 54
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2008, sp. zn 8 As 9/2007 – 78
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22 7. 2008, 2 As 20/2008-73
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, As 96/2008
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2010, 29 Cdo
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010 – 67
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, 1 As 24/2011
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 11. 11.2011 čj. 8 As 40/2010-61
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, 3 As 85/2012-18
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2016, 5 Ads 128/2016-9
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016, 2AS 84/2016
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2017, čj. 3 As 48/2016

6.4 Internetové zdroje:

- 1) www.epravo.cz
- 2) www.mvcr.cz
- 3) www.pravniradce.ihned.cz

7 Summary

This bachelor thesis aims to provide detailed view on a topic of appeal in currently valid law regulation in Czech Republic as a specific administrative procedure. In my opinion, it was successful. Main legislative document of this topic, which is “Code of Administrative Procedure” from 2004, is in this thesis analyzed paragraph after paragraph. After studying all information from this code I concluded that the topic was one of the most comprehensive topics in the whole code from 2004. It is so definitely, because possibility of examination is important for protection of the citizen against the unlawful conduct of the state. It provides us guarantee that the decision of the Authority cannot cause any damage to us.

In this thesis I also try to answer the question “If courts can face a problem which is not solved by law”. Specifically the problem connected with appeal in administrative law. For this I used examples of court decisions which contain interpretations of appeal procedure from Code of Administrative Procedure. AS you can see in the thesis, it is not possible to confirm the hypothesis. However, it is also impossible to disprove it at all. I tried to find some perfect examples of court decision, but often it was impossible because of lack of them. Some decisions confirm the hypothesis because we can see absolutely new rules and questions, which are contained in them but they are not contained in the code. However from above, it is obvious that mostly courts only fill in the gaps, which are in the legislation. So we cannot say the evolution of law ends by code acceptance, at least not legislation of appeal in administrative law. Nevertheless, what cases used in the thesis showed us is, new questions and situations can be established even if the code is this detailed.

Thesis also contains important topics, which are connected with appeal in administrative law. It is primarily overall look on all remedies which Czech legislation knows. As the thesis is also about evolution of appeal in administrative law, it also contains chapters about progression of appeal in whole history of Czech state. Concretely we can find here evolution of appeal from the beginning of Czech state to acceptance of new Code of Administrative Procedure from 2004.