

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Odvolání proti správnímu rozhodnutí
Zuzana Mizerová

Bakalářská práce
2020

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2019/2020

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Zuzana Mizerová**
Osobní číslo: **E17054**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa: Ekonomika pro kriminalisty a celníky**
Téma práce: **Odvolání proti správnímu rozhodnutí**
Zadávací katedra: **Ústav správních a sociálních věd**

Zásady pro vypracování

Cílem práce je analýza právní úpravy odvolání coby řádného opravného prostředku ve správním řízení. Analyzována bude judikatura správních soudů s důrazem na postup odvolacího orgánu při hodnocení nezákonnosti prvoinstančních rozhodnutí. Praktická část se zaměří na analýzu dat vztahujících se k odvolacím řízením vedeným vybraným správním orgánem. Při analýze budou použity právně-hermeneutické metody výkladu právních předpisů. Budou zhodnoceny nejběžnější vady rozhodnutí vyskytující se v aplikační praxi.

Osnova:

- Správní řízení a správní rozhodnutí.
- Opravné prostředky.
- Náležitosti odvolání.
- Suspenzivní a devolutivní účinek odvolání.
- Postup odvolacího správního orgánu.
- Rozhodnutí odvolacího orgánu.
- Analýza výsledků odvolacích řízení vedených vybraným správním orgánem.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 35 stran**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2012. Student. ISBN 978-80-87576-15-1.
JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. Správní řád: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2008, 592 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7179-784-5.
MATES, Pavel a Martin KOPECKÝ. Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona). Praha: Leges, 2015, 176 s. Teoretik. ISBN 978-80-7502-100-7.
MATES, Pavel. Odvolání účastníkem správního řízení. Bulletin advokacie. 2014, (10), 33-35.
SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-688-0.
POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. Správní řád: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2015, xix, 796 s. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.
VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

MATES, Pavel. Odvolání účastníkem správního řízení. Bulletin advokacie. 2014, (10), 33-35.
SLÁDEČEK, Vladimír. K důvodům obnovy správního řízení. Správní právo. 2013, XLVI(3), 11.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Jana Janderová, Ph.D.**
Ústav správních a sociálních věd

Datum zadání bakalářské práce: **2. září 2019**
Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2020**

L.S.

doc. Ing. Romana Provažníková, Ph.D.
děkanka

doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 2. září 2019

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byl jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019, bude práce zveřejněna v Univerzitní knihovně a prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30. 6. 2020

Zuzana Mizerová

PODĚKOVÁNÍ

Na tomto místě chci poděkovat vedoucí práce JUDr. Janě Janderové Ph.D. za vstřícný přístup, poskytnuté konzultace, odborné vedení a řadu podnětů, které přispěly k sepsání této bakalářské práce.

Mé poděkování patří rovněž rodině, která mi byla po celou dobu studia oporou.

ANOTACE

Cílem bakalářské práce je analýza právní úpravy odvolání coby řádného opravného prostředku ve správním řízení. Analyzována bude judikatura správních soudů s důrazem na postup odvolacího orgánu při hodnocení nezákonnosti prvoinstančních rozhodnutí. Praktická část se zaměří na analýzu dat vztahujících se k odvolacím řízením vedeným vybraným správním orgánem. Při analýze budou použity právně-hermeneutické metody výkladu právních předpisů. Budou zhodnoceny nejběžnější vady rozhodnutí vyskytující se v aplikační praxi.

KLÍČOVÁ SLOVA

správní právo, správní rozhodnutí, opravné prostředky, odvolací řízení

TITLE

Appeal against administrative decision

ANNOTATION

The aim of the bachelor's thesis is to analyze the legislation on appeal as a proper remedy in administrative proceedings. The case law of administrative courts will be analyzed, with an emphasis on the appellate authority's procedure in assessing the illegality of first-instance decisions. The practical part will focus on the analysis of data relating to appeal proceedings conducted by the selected administrative authority. Legal-hermeneutic methods of interpretation of legislation will be used in the analysis. The most common defects in decisions occurring in application practice will be assessed.

KEYWORDS

administrative proceedings, administrative decision, legal remedies, appeal proceedings

OBSAH

| | |
|--|----|
| Seznam tabulek a grafů | 9 |
| Seznam zkratek | 10 |
| Úvod..... | 11 |
| 1 Správní řízení a správní rozhodnutí..... | 12 |
| 1.1 Podstata správního řádu..... | 13 |
| 1.2 Zásady činnosti správních orgánů | 13 |
| 1.3 Procesní zásady | 16 |
| 1.4 Subjekty správního řízení | 17 |
| 1.4.1 Správní orgány | 18 |
| 1.4.2 Účastníci řízení..... | 19 |
| 1.5 Doručování a procesní lhůty..... | 19 |
| 1.6 Náležitosti správního rozhodnutí..... | 20 |
| 1.7 Vlastnosti správního rozhodnutí..... | 21 |
| 1.8 Vady správního rozhodnutí | 22 |
| 1.9 Postup prvoinstančního orgánu | 23 |
| 1.9.1 Zahájení správního řízení..... | 24 |
| 1.9.2 Průběh správního řízení..... | 24 |
| 1.9.3 Vydání správního rozhodnutí..... | 25 |
| 2 Opravné prostředky | 27 |
| 2.1 Řádné opravné prostředky | 27 |
| 2.1.1 Rozklad | 27 |
| 2.1.2 Odpor..... | 28 |
| 2.2 Mimořádné opravné prostředky a dozorčí prostředky..... | 29 |
| 2.2.1 Obnova řízení | 29 |
| 2.2.2 Přezkumné řízení..... | 32 |
| 3 Odvolání | 34 |

| | | |
|-----|--|----|
| 3.1 | Kdo má právo se odvolat..... | 34 |
| 3.2 | Náležitosti odvolání..... | 34 |
| 3.3 | Lhůta pro podání odvolání..... | 35 |
| 3.4 | Suspenzivní a devolutivní účinek odvolání..... | 36 |
| 3.5 | Postup po obdržení odvolání..... | 37 |
| 3.6 | Autoremedura..... | 38 |
| 3.7 | Postup odvolacího správního orgánu..... | 38 |
| 4 | Rozhodnutí odvolacího orgánu..... | 40 |
| 4.1 | Právní účinky rozhodnutí v odvolacím řízení..... | 42 |
| 5 | Analýza odvolacích řízení vedených vybranými správními orgány..... | 44 |
| 5.1 | Cíle analýzy..... | 44 |
| 5.2 | Způsob získání informací..... | 44 |
| 5.3 | Neposkytnutí dat..... | 44 |
| 5.4 | Získaná data od správních orgánů..... | 46 |
| 5.5 | Důvody změny a zrušení rozhodnutí..... | 50 |
| 5.6 | Interpretace výsledků..... | 51 |
| | Závěr..... | 52 |
| 6 | POUŽITÁ LITERATURA..... | 54 |
| | Seznam použité judikatury..... | 56 |
| | Přílohy..... | 57 |

SEZNAM TABULEK A GRAFŮ

| | |
|---|-----------|
| Tabulka 1 - Rozhodnutí o žádosti správními orgány..... | 46 |
| Tabulka 2 - Počet odvolání KÚ Jihočeského kraje za rok 2015–2019 | 46 |
| Tabulka 3 - Počet odvolání KÚ Karlovarského kraje za rok 2014-2018 | 47 |
| Tabulka 4 - Počet odvolání KÚ Královehradeckého kraje 2014–2018 | 47 |
| Tabulka 5 - Počet odvolání KÚ Libereckého kraje za rok 2014-2018 | 48 |
| Tabulka 6 - Počet odvolání KÚ Moravskoslezského kraje za rok 2014-2018 | 48 |
| Tabulka 7 - Počet odvolání KÚ Pardubického kraje za rok 2014-2018..... | 49 |
| Tabulka 8 - Počet odvolání KÚ Plzeňského kraje za rok 2014-2018..... | 49 |
| Tabulka 9 - Počet odvolání KÚ Zlínského kraje za rok 2013 | 50 |
| Tabulka 10 - Počet odvolání Magistrátu hlavního města Prahy za rok 2013-2016 | 50 |

SEZNAM ZKRATEK

- **Správní řád/ SŘ** – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- **Zákon o správě daní a poplatků** – zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
- **Soudní řád správní** – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- **Zákon o elektronických komunikacích** – zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů
- **Ústava ČR** – zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- **Zákon o svobodném přístupu k informacím/ InfZ** – zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- **KÚ** – krajský úřad

ÚVOD

Téma bakalářské práce bylo zvoleno především proto, že správní právo, jako jedno z mála práv zasahuje do života každého občana. Vzhledem k tomu, že správní právo je široké téma, bude se práce zabývat pouze nejfrekventovanějším prostředkem ochrany práv, odvoláním.

Bakalářská práce bude rozdělena na dvě části – teoretickou a praktickou. První část se bude věnovat teoretickému výkladu, ve kterém bude aplikována judikatura soudů, a to zejména Nejvyššího správního soudu.

Teoretická část práce se rozdělí do čtyř kapitol a několik podkapitol. V první kapitole bude vysvětlena právní úprava správního řízení a správního rozhodnutí. Tato kapitola je do práce zařazena z důvodu vytvoření si souvislého přehledu o daném tématu.

Jelikož se práce nejvíce týká odvolání, což je opravný prostředek, bude se druhá kapitola věnovat opravným prostředkům a jejich rozdělení na řádné a mimořádné opravné prostředky a také dozorčí prostředky.

Třetí kapitola bude pro práci stěžejní, protože se již bude zabývat institutem odvolání a celého odvolacího řízení. Kvůli lepší přehlednosti se tato kapitola rozčlení do více podkapitol. Nejprve se vysvětlí, jak odvolání vypadá, co musí obsahovat a následně se charakterizuje postup po obdržení odvolání a postup odvolacího orgánu.

Čtvrtá kapitola bude úzce navazovat na předchozí kapitolu a bude věnována samotnému rozhodnutí odvolacího orgánu. V této kapitole budou rozebrány varianty, jak může odvolací správní orgán rozhodnout o nezákonném či nesprávném rozhodnutí. Jelikož zákon nestanovuje žádné pořadí, v jakém mají být varianty uplatňovány, nechává odvolacímu orgánu možnost uvážení. Z toho důvodu bude v této kapitole nejvíce analyzována judikatura správních soudů.

Závěrečná pátá kapitola bakalářské práce již bude patřit do praktické části. Ta názorně ukáže, jaké již zmíněné možnosti rozhodování odvolacího správního orgánu se aplikují v praxi nejčastěji. Nejvíce se bude zkoumat možnost změny nebo zrušení rozhodnutí a vrácení k novému projednání. Nakonec se uvedou nejčastější pochybení, která způsobují vady rozhodnutí v praxi.

1 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ A SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ

Správní řízení je proces realizace správního práva hmotného, jehož cílem je vydání správního aktu. V průběhu správního řízení jsou účastníci nadáni procesními právy, která jim přísluší ze zákona, a jejich případné porušení může mít za následek možnou nezákonnost správního rozhodnutí. Jedním z těchto práv je právo odvolat se, o němž je tato bakalářská práce.

Správní rozhodnutí neboli individuální správní akt je výsledkem celého správního řízení. V praxi má rozhodnutí různá označení, například povolení, rozkaz, souhlas a jmenování. Správní akt má konstitutivní nebo deklaratorní povahu. Konstitutivním rozhodnutím se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti fyzických či právnických osob a deklaratorním rozhodnutím se stvrzuje existence či neexistence určitých práv a povinností dané osoby. Pro správní řízení neexistuje pouze jedna správní definice, naopak ho můžeme definovat řadou různých způsobů. [1, s. 175-176] Všechny definice správního rozhodnutí mají ale jedno společné, a to jsou charakteristické rysy. Charakteristické rysy vymezují správní akt jako:

- individuální, tzn. jednostranný, vydaný správním orgánem pro konkrétní případy a konkrétně určených subjektů. akt mocenský,
- autoritativní: správní orgány a subjekty, o jejichž právech a povinnostech se ve správních řízeních rozhoduje, nejsou v rovném postavení,
- vydaný vykonavatelem veřejné správy: správní řád využívá termín správní orgán. Podle ustanovení § 1 odst. 1 SŘ se jedná o orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy,
- vydaný na základě zákona: správní akt lze vydávat pouze způsobem stanoveným zákonem,
- vydaný ve správním řízení. [2, s. 195-196]

Správní řízení se obvykle dělí na dvě části, obecné a zvláštní správní řízení. Důvodem členění a jejich rozdílných právních úprav je složitost procesů ve veřejné správě. Obecné část je upraveno ve správním řádu a využívá se ve většině správních řízení. Obecné správní řízení má vůči zvláštním předpisům subsidiární povahu, tzn. správní řád se použije, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Řada procesních řízení je upravena v jiných tzv., zvláštních zákonech. V těchto případech je ovšem nutné, aby v textu bylo výslovné vyloučení použití správního řádu a obsažení vlastní úpravy řízení. Vyloučení použití správního řádu může být jak úplné, tak částečné, záleží to na tom, zda má daný právní předpis vlastní procesní normy či nikoliv. [1, s. 30-34] „*Jedná se například o předpisy upravující přestupky, o předpisy*

stavební, vodohospodářské, předpisy o katastru nemovitostí, pozemkových úpravách.“ [2, s. 34]

1.1 Podstata správního řádu

Správní řád je základním pramenem úpravy správního práva procesního. Působnost správního řádu nám dává odpověď na otázku, ve kterých případech je nutné postupovat podle tohoto předpisu, a kdy je naopak zapotřebí řídit se zvláštním právním předpisem. Správní řád je vymezen pozitivně a negativně.

Pozitivní vymezení předmětu úpravy nám definuje, kdy se má podle správního řádu postupovat. Pozitivní vymezení nalezneme již v prvním ustanovení správního řádu, kde je upraven výčet správních orgánů.

Negativní vymezení naopak vymezuje, na jaké postupy se správní řád nevztahuje. Nejedná se totiž o správu vrchnostenskou, kde by platil nadřazený a podřazený vztah právních subjektů. Správní řád tak vylučuje aplikaci správního řádu u vydávání normativních správních aktů, na soukromoprávní vztahy, na vztahy nadřízenosti a podřízenosti a na vztahy mezi orgány téhož územně samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.

Předmět úpravy správního řádu zahrnuje úpravu správního řízení, dále uzavírání veřejnoprávních smluv a stejně tak i vydávání opatření obecné povahy. [1, s. 33-40]

Správní řád je strukturovaný do 8 částí, které se pak dále dělí na jednotlivé hlavy a díly.

- Část první – úvodní ustanovení
- Část druhá – obecná ustanovení a správním řízení
- Část třetí – zvláštní ustanovení o správním řízení
- Část čtvrtá – vyjádření, osvědčení a sdělení
- Část pátá – veřejnoprávní smlouvy
- Část šestá – opatření obecné povahy
- Část sedmá – společná, přechodná a závěrečná ustanovení
- Část osmá – účinnost

1.2 Zásady činnosti správních orgánů

Základní zásady činnosti správních orgánů nalezneme upraveny v první části správního řádu. Tyto principy představují obecný návod subjektů správního řízení. V rozhodovacím procesu se uplatňují jako vodítko pro správnou aplikaci určitých ustanovení správního řádu. Uvedené zásady jsou závazné pro činnost všech správních orgánů. Nejedná se ovšem o úplný výčet všech zásad a požadavků, které musí být dodržovány při výkonu veřejné správy. Všechny

upravené zásady jsou závazné a jejich případné nedodržení či opomenutí může vést k nesprávnému nebo nezákonnému rozhodnutí. [1, s. 40-41] [2, s. 45]

Jako první zásadu upravuje správní řád **zásadu legality** neboli zákonnosti. Jedná se o základní princip postupů správních orgánů. Správní orgány své činnosti vykonávají jen na základě zákona a jím stanovenými prostředky. Jsou vázány celým právním řádem, od ústavních zákonů po právní předpisy územních samosprávných celků. § 2 odst. 1 SŘ také zmiňuje mezinárodní smlouvy, které Parlament České republiky ratifikoval a staly se tak součástí právního řádu. [3, s. 67-72]

Zásada zákazu zneužití pravomoci má zajistit, aby správní orgány nezneužily svou pravomoc a aby byla vykonávána v mezích zákona. Správní uvážení znamená, že má správní orgán určitou volnost stanovenou zákonem zvolit při řešení dané věci jedno z více možných rozhodnutí. Správní uvážení se určitě nesmí zaměňovat s absolutní libovůlí správního orgánu. [2, s. 49-51] K tomu se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 5 As 51/2007-110, ze dne 13. 3. 2008: *„Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“*

Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře lze chápat jako povinnost správního orgánu chránit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy dotčených osob s tím, že do těchto práv může zasahovat jen v nezbytném rozsahu a za zákonných podmínek. Pod pojmem dobrá víra se rozumí nezaviněná nevědomost o určitých nedostatcích. S touto zásadou úzce souvisí princip presumpce správnosti. Správní rozhodnutí je pokládáno za správné, a to formálně i obsahově, do doby, než se rozhodne, že tomu tak není. Zásada ochrany dobré víry je ve správním řádu několikrát zdůrazněna, např. u mimořádných opravných prostředků. [3, s. 93-99]

Zásada ochrany veřejného zájmu je ve správním řádu formulována tak, že přijaté řešení by mělo být v souladu s veřejným zájmem. Týká se to především těch úkonů, které spočívají ve vzniku či zániku práv či povinností dotčených osob. Pojem „veřejný zájem“ je neurčitý pojem. Veřejný zájem, jako univerzální pojem, který je všem platný, neexistuje. Sám správní řád žádný takový pojem nedefinuje. Je proto nutné, aby správní orgány ve správním rozhodnutí uvedly, o jaký konkrétní zájem se jedná a proč např. veřejný zájem převážil jiné individuální zájmy. Typickým příkladem může být vyvlastnění. [3, s. 99-103]

Zásada nestranného přístupu správních orgánů je velmi podstatným principem, protože souvisí se zákazem diskriminace. K zajištění této zásady napomáhá i ustanovení v § 14 SŘ, které se týká vyloučení úředních osob z důvodu podjatosti. [3, s. 102-104] Ústavní soud

ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 623/02 z 19. 10. 2004 vysvětluje, že „*na výkon státní správy nelze klást naprosto stejné požadavky jako na výkon soudnictví. Nezávislost a nestrannost je výlučnou vlastností výkonu soudnictví, nikoli státní správy.*“

Zásada legitimního očekávání znamená, že správní orgány mají při rozhodování shodných či podobných případů rozhodovat tak, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly. Každý případ je ve správním řízení ojedinělý, přesto lze mezi jednotlivými případy nalézt spoustu společných znaků. Proto by měl správní orgán rozhodovat u skutkově obdobných případů podobným způsobem. [3, s. 103-105]

Zásada materiální pravdy představuje jistou povinnost správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nejedná se ovšem o úplnou pravdu, ale o subjektivní přesvědčení správního orgánu, o skutečném stavu věci. Správní rozhodnutí musí být vždy učiněno ze správně zjištěného stavu věci a správní orgán musí dát účastníkům správního řízení možnost vyjádřit se k uvedeným podkladům. [1, s. 42]

Zásada veřejné správy jako služby a ochrany práv dotčených osob má základ v ústavní zásadě – státní moc slouží občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Ve správním řádu je uvedeno základní chování osob, které vykonávají ve správních orgánech veřejnou službu. Tímto chováním se myslí povinnost úředních osob chovat se k dotčeným osobám zdvořile a podle možností vycházet vstříc.

Další částí tohoto principu je tzv. poučovací povinnost správního orgánu, což znamená poučit dotčené osoby o jejich právech a povinnostech. Zásada poučovací povinnosti je poté upravena v konkrétních ustanoveních správního řádu. Např. podle § 68 odst. 1 a 5 SŘ platí, že každé rozhodnutí musí obsahovat poučení účastníků a v něm se uvede, zda je možné se proti rozhodnutí odvolat, v jaké lhůtě, od které dne se lhůta začíná počítat a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

S poučovací povinností úzce souvisí další princip, podle kterého správní orgán musí dotčené osoby s předstihem uvědomit o úkonu, který učiní.

Poslední součástí této zásady je povinnost správního orgánu umožnit dotčeným orgánům uplatnit jejich procesní práva a zájmy. [3, s. 116-121]

Správní řád ukládá **zásadou subsidiarity** povinnost správním orgánům pokusit se o smírné vyřízení rozporů projednávané věci. Jedná se o odstranění rozporů mezi účastníky řízení, ale také mezi správními orgány. Tento postup přísluší jen spornému řízení. V případě, že se správní smír uzavře, je nutné, aby ho správní orgán schválil. [1, s. 44] [3, s. 125-127]

Zásada procesní ekonomie

Zásada rychlosti řízení představuje požadavek na vyřizování případů bez zbytečných průtahů. K tomu slouží zákonné lhůty pro vydávání rozhodnutí. Pokud správní orgán nemůže rozhodnout bezodkladně, má třicet dnů na vydání rozhodnutí. V případě nutnosti se k základní třicetidenní lhůtě ještě může přičíst až doba 30 dnů. Zásada hospodárnosti postupů znamená, že správní orgán by měl postupovat ve správním řízení tak, aby dotčeným osobám a orgánům ani správnímu orgánu, který danou věc vyřizuje, nevznikly zbytečné náklady. [1, s. 45]

V souvislosti s procesní ekonomikou souvisí i koncentrace řízení, jejímž smyslem je zabránit neustálému vytváření nových námitek či důkazů, což by mohlo vést k protahování správního řízení. Smyslem odvolacího řízení není vytvářet nová skutková zjištění, ale především ověřovat správnost a zákonnost prvoinstančního rozhodnutí. [4, s. 101-102]

Zásada procesní rovnosti

Princip rovnosti dotčených osob se uplatní v jejich přístupu k procesním právům. V případě, že správní orgán činí určité úkony ve správním řízení, musí je činit stejně ke všem dotčeným osobám. V této zásadě lze nalézt odkaz na nestrannost správního orgánu. [1, s. 45]

Tato zásada se v odvolacím řízení projevuje stanovením odvolacích lhůt, které jsou např. pro účastníka správního řízení 15 dnů na podání odvolání a pro správní orgán maximálně 30 dnů na vydání rozhodnutí. Dále můžeme vidět odkaz v zásadě procesní rovnosti ve vymezení, komu se oznamuje odvolání, a kdo následně může odvolání podat. [4, s. 101-102]

Zásada souladu postupů a spolupráce správních orgánů obsažená v § 8 odst. 1 SŘ ukládá správním orgánům dbát na vzájemný soulad všech postupů, které se týkají dotčené osoby a v souvislosti s tím také povinnost dotčené osoby obeznámit správní orgány v případě, že probíhá současně více postupů.

Součástí uvedené zásady je také obecná povinnost správních orgánů vzájemně spolupracovat při vykonávání činností v oblasti veřejné správy. Jedním z příkladů může být institut dožádání, který říká, že správní orgán má povinnost dožádaný úkon provést, a to bez zbytečných průtahů. [3, s. 145-148]

1.3 Procesní zásady

Správní řízení je charakterizováno zásadami procesními. Tyto zásady specifikují znaky správního procesu, kde správní orgány rozhodují o konkrétních právech a povinnostech určitých osob. Jejich účelem je správně pochopit povahu správního řízení a mnohdy i úplnější porozumění podstaty a souvislostí některých zákonných ustanovení. [2, s. 67] Procesní zásady, jako samostatnou úpravu, ve správním řádu ale nenalezneme. Přesto se v právní úpravě

správního řízení nachází odkazy klasických procesních zásad, které jsou ve správním řádu či zvláštních zákonech aplikovány pro podmínky správního řízení. Pro správné pochopení povahy správního řízení je tedy nutné důkladně znát níže uvedené zásady.

Zásada písemnosti charakterizuje správní řízení jako řízení, které je především vedeno na základě písemných podkladů. Mohou však nastat zákonem stanovené situace, kdy se uplatní **zásada ústnosti**.

Správní řízení není vedeno veřejně, což definuje **zásada neveřejnosti**. V případě zákonem stanovených podmínek může opět dojít k modifikaci této zásady a nastat situace veřejného jednání.

Další procesní zásadou je **zásada dvojinstančnosti** neboli dvojstupňovosti, která představuje tzv. devolutivní účinek. Jedná se o zásadu zaručující spravedlivý proces, tedy dodržení objektivitu, nestrannosti správních orgánů a mimo jiné i možnost přezkumu rozhodnutí vyšším orgánem. Zásada dvojinstančnosti představuje oprávnění účastníků řízení napadnout dané rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to prostřednictvím řádných opravných prostředků.

Neméně důležitou zásadou je **zásada volného hodnocení důkazů**. Jedná se o povinnost správního orgánu brát v potaz všechny důležité skutečnosti a důkazní prostředky, ze kterých následně vzejde správní rozhodnutí.

Se zásadou volného hodnocení důkazů úzce souvisí **povinnost řádného odůvodnění**. Správní orgán je povinen uvést v odůvodnění správního rozhodnutí jakými úvahami dospěl k danému výsledku.

Principy týkající se zahájení správního řízení jsou **zásada oficiality a dispoziční zásada**. Zásada oficiality se v některých případech uplatňuje ve vztahu k zahájení řízení (zahájeno ex offio) a následně i pro další průběh řízení. Naopak zásada dispoziční se projevuje v řízení zahajovaných na žádost účastníka řízení, kdy je mu poskytnuta možnost podanou žádost vzít zpět, tedy disponovat s ní.

Typickým principem pro správní řízení je **zásada vyšetřovací**. Správní orgán má totiž povinnost dostatečně zjistit skutkový základ pro rozhodnutí. [2, s. 66-75]

1.4 Subjekty správního řízení

Subjekty správního řízení jsou nositeli procesních práv a povinností, které ovlivňují průběh i výsledek správního řízení. Na jedné straně správního řízení nalezneme správní orgány, jako subjekty pověřené zákonem rozhodovat o právech a povinnostech jiných subjektů. Proto jsou vybaveny určitou pravomocí a příslušností.

Na straně druhé vystupují účastníci řízení, vůči nimž je uvedená pravomoc vykonávána a o jejichž právech a povinnostech se ve správním řízení rozhoduje.

Specifické postavení mají ve správním řízení ještě další subjekty. Jedná se o tzv. dotčené orgány, které mohou představovat odborné orgány nebo obce a kraje.

Ve správním řízení mohou vystupovat ještě další osoby, které nelze zařadit ani do jedné shora uvedené skupiny. Jsou to osoby, které mají specifické postavení, díky němuž mají ve správním řízení poměrně důležitou úlohu. Mezi tyto osoby patří svědci, znalci, tlumočníci a další osoby. [1, s. 54]

1.4.1 Správní orgány

Jak již bylo uvedeno výše, správní řád v § 1 zavádí pro orgány, které vykonávají vrchnostenskou veřejnou správu, pojem správní orgán.

Správní řízení mohou vést pouze správní orgány, které mají potřebnou příslušnost. Správní řád nebo zvláštní zákony proto upravují požadavky, které je nutné dodržovat. Rozlišujeme konkrétně tři druhy příslušnosti – věcnou, místní a funkční.

Věcná příslušnost určuje, jaký druh orgánu má vést správní řízení v konkrétním případě na konkrétním stupni řízení. Kvůli velkému počtu odvětví veřejné správy je věcná příslušnost spíše zakotvena ve zvláštních předpisech. Ve správním řádu pak nalezneme věcnou příslušnost v ustanovení týkajícího se závazků z veřejnoprávních smluv. V případě, že by bylo rozhodnuto správní řízení věcně nepřislušným orgánem, nastal by důvod pro zrušení takového rozhodnutí, opětovné projednání věci a vydání nového rozhodnutí.

Funkční příslušnost je zvláštním případem věcné příslušnosti, která nastává v případě existence vnitřně organizační struktury. Funkční příslušnost určuje, který z článků vnitřní organizační struktury věcně příslušného orgánu je příslušný vést správní řízení. Případy, kde se řeší funkční příslušnost, jsou územně samosprávné celky. U obcí může vést správní řízení nejen obecní úřad, ale také rada obce, komise a případně i zvláštní orgány.

Místní příslušnost vymezuje, který ze správních orgánů je oprávněn jednat a rozhodovat z hlediska územní působnosti. Správní řád v § 11 odst. 1 stanovuje místní příslušnost pomocí několika kritérií:

- a) jde-li o řízení, které se týká činnosti účastníka, je místní příslušností místo dané činnosti,
- b) v řízeních, kde jde o nemovitosti, se místní příslušnost správního orgánu stanoví jako místo, kde nemovitost leží,
- c) v případě, že je účastníkem řízení podnikající fyzická osoba, je místní příslušnost představována místem podnikání,

- d) v případech u nepodnikavých fyzických osob se místní příslušnost řídí místem trvalého pobytu na území České republiky,
- e) v ostatních řízeních u právnické osoby je místní příslušnost určena místem jejího sídla v České republice.

Když nastane situace, že je místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se, platí zde pravidlo předstižení. To znamená, že správní řízení bude řešit ten správní orgán, který podal žádost nebo provedl úkon jako první. [5, s. 32-37] [1, s. 54-58]

1.4.2 Účastníci řízení

Podle ustanovení § 27 SŘ rozeznáváme tři hlavní skupiny účastníků řízení, a to účastníky hlavní, dále účastníky vedlejší neboli dotčené a osoby, o nichž tak stanoví zvláštní zákon (ti následně mají postavení účastníků hlavních či vedlejších).

a) Hlavní účastníci

Skupinu hlavních, nebo také neopominutelných účastníků právní úprava rozděluje podle kritéria zahájení řízení. V případě, že je řízení zahájeno na žádost, je účastníkem řízení žadatel a další dotčené osoby. Řízení, které je zahajováno z moci úřední, tedy správním orgánem, jsou účastníky řízení dotčené osoby, kterým má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo či povinnost anebo prohlásit, že právo či povinnost mají nebo nemají.

b) Vedlejší účastníci

Do této skupiny patří dotčení účastníci, tedy ti, kteří mohou být rozhodnutím přímo dotčeni ve svých právech nebo povinnostech. Správní orgán má povinnost vyhledávat takovéto účastníky řízení po celou dobu řízení, nikoliv jen při jeho zahájení. Důležitou skutečností je zde to, že správní rozhodnutí může změnit jejich právní postavení.

c) Účastníci, o nichž to stanoví zvláštní zákon

Účastníky řízení mohou být i osoby, o nichž to stanoví zvláštní zákon. V takovém případě mohou nastat dvě možnosti. Za prvé zvláštní zákon vymezení okruh účastníků taxativně. V této situaci platí vymezení účastníků zvláštním zákonem a právní úprava daná správním řádem se zde nepoužije. Druhou variantou je, že platí vymezení účastníků řízení podle správního řádu, a navíc zvláštní zákon přizná postavení účastníka řízení ještě další osobě, která by podle správního řádu účastníkem řízení nebyla. [2, s. 92-93] [5, s. 96-100]

1.5 Doručování a procesní lhůty

Doručováním písemností se ve správním řízení naplňuje účel komunikace, a to jak mezi správními orgány navzájem, tak mezi správními orgány a osobami, které jsou účastníky řízení

nebo jsou v pozici svědků a znalců. Důležité je, aby se potřebné dokumenty (například oznámení o zahájení řízení či předvolání k ústnímu jednání), vyhotovené správním orgánem, dostaly ke správným adresátům.

Rozeznáváme dva typy doručování, faktické a náhradní. Faktické doručení je takové doručení, ke kterému vážně došlo a lze to prokázat, například doručenkou. Druhou možností je doručení náhradní. Jeho podstatou je, že se na písemnost hledí jako na doručenu, přestože fakticky doručena nebyla. Náhradního doručení vychází z tzv. fikce doručení.

Doručování je důležité pro řádný průběh řízení ale také je často předmětem sporů. Je potřeba dodržovat všechny zásady, aby nedocházelo k zneužívání a ovlivňování průběhu řízení ze strany účastníka (vyhýbání se doručení). Doručování slouží k předání písemností vyhotovených správním orgánem jejich adresátům. Adresáti tak mohou po jejich nastudování činit potřebné úkony. Z hlediska odvolání je problematika doručování klíčová, protože odvolací lhůta se začíná počítat ode dne oznámení rozhodnutí. [2, s. 115-117]

Procesní lhůty jsou nedílnou součástí správního řízení, a především odvolacího řízení, proto je za potřebí si vysvětlit, jak fungují. Lhůta představuje časové omezení pro provedení určitého úkonu správním orgánem nebo účastníkem řízení. Případné nedodržení těchto lhůt může mít vliv na celkový průběh řízení. Lhůty se dají rozdělit do dvou kategorií, lhůty zákonné a lhůty určené správním orgánem.

V ustanovení § 39 odst. 1 SŘ jsou upraveny lhůty zákonné. Jako lhůty, které limitují výkon účastníka lze uvést lhůtu pro podání odvolání, která je 15 dnů ode dne oznámení správního rozhodnutí nebo lhůty stanovené pro mimořádné opravné prostředky. Zákonné lhůty nelze prodloužit a po jejich uplynutí mají právní důsledky. Zmeškání lhůty stanovené zákonem lze při splnění zákonných podmínek prominout. Jedná se o institut navrácení v předešlý stav. Zákonné lhůty také limitují správní orgány. Správní řád definuje především lhůty pro vydávání rozhodnutí. V případě nedodržení lhůty správním orgánem nalezneme právní úpravu v ustanovení § 80 SŘ, kde je upravena ochrana proti nečinnosti.

Druhou možností jsou lhůty určené správním orgánem. Správní orgán má povinnost stanovit přiměřenou lhůtu k provedení určitého úkonu. Tato lhůta se vydává formou usnesení a oznamuje se tomu, komu je určena, případně tomu, koho se dané usnesení dotýká. Tento typ lhůty není při nesplnění nikterak sankcionován. [1, s. 95-96] [2, s. 136-138]

1.6 Náležitosti správního rozhodnutí

Správní rozhodnutí v jakékoliv formě musí v každém případě splňovat jak obsahové, tak formální náležitosti.

Správní řád vymezuje obligatorně obsahové náležitosti, které musí obsahovat správní rozhodnutí. Patří mezi ně:

- výrok,
- odůvodnění rozhodnutí,
- poučení o opravném prostředku.

Ve výrokové části nalezneme samotné řešení dané věci. Výrok je nejdůležitější částí správního rozhodnutí. Určuje účastníkům řízení práva a povinnosti. Musí být stručný, srozumitelný a přesný, v žádném případě nesmí poskytovat možnost dvojího výkladu. Výrok obsahuje odkazy na právní ustanovení, podle kterých správní orgán rozhodoval, označení účastníků řízení a lhůty ke splnění stanovené povinnosti. Výroková část může obsahovat jeden nebo více výroků.

Odůvodnění správního rozhodnutí musí vždy zahrnovat důvody výroku a podklady pro vydání rozhodnutí. Správní orgán musí uvést informace, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a musí reprezentovat úvahy, kterými se řídil. Úvahy musí vycházet ze zákona, proto správní orgán přesně specifikuje právní předpisy, podle kterých rozhodl a odůvodní použití konkrétních ustanovení daných právních předpisů, aby nedocházelo k žádným pochybnostem.

Poslední obligatorní částí rozhodnutí je poučení účastníků o opravném prostředku. Poučení obsahuje, zda je dané rozhodnutí konečné nebo je možné se proti němu odvolat a v jaké lhůtě tak učinit. Také musí zahrnovat, u kterého orgánu lze podat odvolání a který konkrétní správní orgán je tím odvolacím. Nesprávné, neúplné nebo zcela chybějící poučení může způsobit účastníkům řízení újmu. V případě jedné z výše uvedených vad poučení lze podat odvolání do 15 dnů ode dne oznámení nového usnesení.

Co se týče formálních náležitostí, musí písemné rozhodnutí obsahovat terminologické označení. Nejčastěji se používá označení správní rozhodnutí, dále pak zákon může stanovit označení jako usnesení, příkaz, zákaz, povolení a koncese. Nesmí chybět označení správního orgánu, jednací číslo, datum vyhotovení rozhodnutí, otisk úředního razítka a jméno, příjmení, funkce úřední osoby a jména a příjmení všech účastníků řízení. [1, s. 180-182] [2, s. 214-226]

1.7 Vlastnosti správního rozhodnutí

Mezi vlastnosti správního rozhodnutí patří platnost, právní moc, účinnost a vykonatelnost.

Platnost správního rozhodnutí představuje projevení vůle správního orgánu, a proto je obsahem správního rozhodnutí vázán. Platnost je předpokladem toho, aby správní rozhodnutí mohlo nabýt další níže uvedené vlastnosti.

Další vlastností správního rozhodnutí je účinnost. Je to okamžik, od kdy je již možno vykonávat práva nebo plnit stanovené povinnosti (konstitutivní správní rozhodnutí), anebo kdy je již rozhodnutí způsobilé stvrzovat práva či povinnosti (deklaratorní správní rozhodnutí). Účinnost většinou nastává právní mocí rozhodnutí. Mohou vzniknout i situace, kdy účinnost nastane před právní mocí rozhodnutí, po uplynutí stanovené doby, nebo splněním určité podmínky.

Právní moc lze definovat jako stav řízení, kdy je vydáno závazné a nezměnitelné rozhodnutí. Právní moc nastává, kdy už nelze správní rozhodnutí napadnout řádným opravným prostředkem. V tomto smyslu je v právní moci takové rozhodnutí, které se oznámilo účastníkům řízení a proti kterému již nelze podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Odvolání případně rozklad nelze podat v případě, že jsou splněny následující podmínky:

- oznámením správního rozhodnutí všem účastníkům řízení,
- marným uplynutím odvolací lhůty, vzdáním se odvolání či jeho zpětvzetím,
- ve výjimečných případech uplynutím specifické odvolací lhůty při neoznámení rozhodnutí.

Poslední vlastností je pak vykonatelnost správního rozhodnutí. Znamená to, že správní rozhodnutí, které ukládá nějakou povinnost je vynutitelné a vymahatelné státní mocí. [1, s. 188-191] [2, s. 240-245]

1.8 Vady správního rozhodnutí

Správní rozhodnutí, které nemá všechny potřebné náležitosti, je vadné. Do této skupiny patří rozhodnutí nezákonná, věcně nesprávná a formálně vadná. Při posuzování těchto vad je zapotřebí vycházet z jejich závažnosti, zejména proto, že by jimi mohl být někdo omezen na svých právech.

U správních rozhodnutí, jakožto i u těch vadných, platí tzv. presumpce správnosti. Všechna správní rozhodnutí jsou brána jako bezvadná (správná, platná), a to do té doby, než není úředně shledán opak (zrušeno, změněno).

Presumpce správnosti neplatí jen u správních rozhodnutí nicotných (nulitních nebo paaktech). Nicotné správní akty obsahují tak závažné vady, které způsobí jejich neexistenci od samého začátku. (nález ÚS ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09) Nulitní správní rozhodnutí se nedá vůbec považovat za projev výkonu pravomoci orgánu veřejné správy, nevyvolává žádné právní účinky a nikoho nijak nezavazuje. „*Nicotnost nelze zhojit uplynutím času, a může tak k níž být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti.*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS)

V § 77 odst. 1 SŘ jsou výslovně upraveny speciální důvody nicotnosti.

Jako první důvod nicotnosti je vada věcné příslušnosti. Nastává v případě, kdy správní orgán vydal rozhodnutí, k němuž nebyl vůbec věcně příslušný. Nicotnost prohlašuje nadřízený správní orgán. Příkladem je rozhodnutí věcně nepřislušného orgánu, jež posuzoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 5. 2010, č. j. As 36/2010-44, č. 2096/2010 Sb. NSS: „V případě, že jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustil příslušník bezpečnostních sborů, projedná jako přestupek místně příslušný obecní úřad namísto toho, aby je projednal příslušný služební funkcionář v řízení podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, je výsledné rozhodnutí obecního úřadu nicotné, protože jej vydal absolutně věcně nepřislušný správní orgán.“

Další důvody nicotnosti jsou vady, které dělají správní rozhodnutí zjevně vnitřně nesporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným anebo trpí vadami, pro něž nelze vůbec správní akt považovat za rozhodnutí správního orgánu. Použití pojmu „vůbec“ je představována závažnost vady správního rozhodnutí. V tomto případě nicotnost vyhláší pouze soud, který se řídí soudním řádem správním. Může se jednat o situaci, kdy neexistuje právní podklad pro vydání správního aktu z důvodu, že správní orgán vydal rozhodnutí na základě již zrušeného právního předpisu. Dalším příkladem by mohla být situace, pokud by ve správním rozhodnutí chyběly zákonné náležitosti, které by byly tak intenzivní a zřejmé, že by účastníci nemohli takovýto správní akt respektovat.

Mimo výše uvedené závažné vady správních aktů existují i méně závažné (formálně vadné), které představují překlepy, chyby v počtech nebo jiné zřejmé nesprávnosti v písemné vyhotovení. Pro tyto nedopatření vzniklé vady zavedl správní řád institut opravné usnesení a opravné rozhodnutí.

Opravné usnesení se použije v případě, že se vady netýkají výroku rozhodnutí a provede to správní orgán, který rozhodnutí vydal, a to jak na žádost účastníka, tak z moci úřední.

Pokud se již oprava týká chyb ve výroku rozhodnutí, je potřeba, aby správní orgán vydal opravné rozhodnutí. I v tomto případě se musí jednat pouze o opravy překlepů nebo chyb v počtech. Opravné rozhodnutí lze také provést jen za předpokladu, že by se chybami měnil smysl nebo obsah rozhodnutí. [1, s. 183-184] [2, s. 228-235] [3, s. 662-672] [6, s. 188-191]

1.9 Postup prvoinstančního orgánu

Správní řízení lze rozdělit do několika fází. Rozlišuje se fáze zahájení řízení, samotný průběh a pak vydání rozhodnutí. Následně může ještě navazovat řízení o opravných prostředcích,

pokud se některý z účastníků domnívá, že rozhodnutí obsahuje vady. V této kapitole se budeme věnovat prvním třem fázím řízení. [2, s. 152]

1.9.1 Zahájení správního řízení

Existují dvě možnosti, jak dochází k zahájení řízení. Na žádost účastníka nebo z moci úřední (ex offa). Správní řád neřeší, ve kterých případech je možné zahájit řízení na návrh a ve kterých pouze ex offa. Tuto otázku upravují zvláštní zákony, kde je přesně vymezeno, jaká forma zahájení řízení je možná.

První možností je **zahájení řízení na návrh účastníka**. Správní řád v ustanovení § 44 odst. 1 označuje toto podání jako žádost. Co se týče obsahu a formy, musí žádost splňovat podmínky pro podání stanovené v § 37 SŘ. Především je pak nutná specifikace, co žadatel požaduje a označení dalších účastníků, pokud je žadatel zná. Jestliže bude mít žádost určité nedostatky, není to důvod pro její zamítnutí či nepřijetí. Správní orgán má povinnost vyzvat žadatele k odstranění takovýchto nedostatků tak, že ho informuje, které vady se musí odstranit nebo jestli je zapotřebí nějaké údaje doplnit a v jaké lhůtě.

Řízení o žádosti se zahajuje dnem, kdy je doručena věcně a zároveň i místně příslušnému správnímu orgánu. V případě, že je žádost učiněna ústně do protokolu, je dnem zahájení řízení den, kdy tak bylo učiněno. O zahájení řízení musí správní orgán uvědomit všechny účastníky řízení, a to i formou vyvěšením na úřední desce.

Řízení zahajované ex offa je iniciativou správního orgánu. Důvodem takto zahajovaného řízení mohou být dvě možnosti. Správní orgán se dozvěděl o skutečnostech na základě podnětu „zvenčí“ nebo díky poznatkům z vlastní činnosti, např. kontroly. Správní orgán označuje úkon k zahájení řízení jako usnesení o zahájení řízení. Stejně tak jako u žádosti, musí i usnesení splňovat dané podmínky. V obsahu je potřeba označit správní orgán, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci a podpis oprávněné úřední osoby. Řízení zahajované ex offa je zahájeno dnem, kdy to správní orgán oznámil hlavnímu účastníkovi řízení. [2, s. 152-155]

1.9.2 Průběh správního řízení

Právní úprava nevyžaduje u každého správního řízení ústní jednání. To správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon nebo pokud je to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků. Ústní jednání je pro správní orgán poměrně významné k získání objektivního náhledu na skutečný stav věci.

Pokud zákon nebo správní orgán nestanoví jinak, je ústní jednání vždy neveřejné. V případě, že je veřejnost stanovena, musí správní orgán dbát na ochranu utajovaných informací a ochranu

práv účastníků (ochrana osobnosti, mravnosti). Ústní jednání může být veřejné celé nebo jen určitá část.

Stanovení veřejnosti může navrhnout i účastník řízení a správní orgán mu vyhoví, pokud tím nemůže způsobit újmu ostatním účastníkům. Pokud správní orgán návrh na veřejné jednání zamítne, musí ho vždy řádně odůvodnit.

Aby mohl správní orgán vydat správní rozhodnutí, musí nejprve získat určité poznatky a znalosti o dané věci. Opatření příslušných podkladů přísluší správnímu orgánu. Pokud to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán dovolit, aby za něj podklady opatřil účastník. Správní řád v ustanovení § 50 odst. 1 stanovil, že podkladem pro vydání rozhodnutí mohou být návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správní orgánu z úřední povinnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci a skutečnosti obecně známé. [1, s. 144-147]

1.9.3 Vydání správního rozhodnutí

Účelem správní řízení je vydání meritorního rozhodnutí (ve věci). Správní orgán také řeší řadu dalších otázek, které nejsou svou povahou rozhodnutím ve věci samé (např. přerušení řízení, připuštění dalšího účastníka řízení, ustanovení znalce). U těchto otázek rozhoduje správní orgán formou usnesení. Správní řád vždy přesně stanoví pravidla, jakou formou rozhodne správní orgán v konkrétním případě.

Správní řád v ustanovení § 71 odst. 2 taxativně stanovil pět možných způsobů vydání správního rozhodnutí.

První možností je předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení, a to za předpokladu, že rozhodnutí doručuje sám správní orgán, nebo se rozhodnutí doručuje prostřednictvím poštovních služeb. Aby bylo jasné, že se správní rozhodnutí vypravilo, musí se na zásilku přímo uvést „Vypraveno dne“.

Pokud se účastník řízení vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, počítá se ústní vyhlášení jako den vydání rozhodnutí.

V případě, že je doručováno veřejnou vyhláškou, je považováno za den vydání rozhodnutí jeho vyvěšení na úřední desce.

Jestliže se to týká usnesení, které se pouze poznamenávají do spisu, je dnem jeho vydání rozhodnutí den poznamenání do spisu.

Poslední způsob se týká poznamenání usnesení do spisu nebo odeslání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do datové schránky kontaktního místa veřejné správy.

Správní orgán má povinnost vydat správní rozhodnutí nejdéle do 30 dnů od zahájení řízení, pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně. Správní řád dovoluje uvedenou lhůtu ještě prodloužit až o dalších 30 dnů, pokud se jedná o jeden z taxativně stanovených případů. [7]

2 OPRAVNÉ PROSTŘEDKY

Správní řízení tradičně vychází ze zásady dvojinstančnosti, která představuje právo účastníka řízení podat odvolání (opravný prostředek) proti každému rozhodnutí, které vydal správní orgán na prvním stupni. Instituty, které umožňují přezkoumání správních rozhodnutí se označují jako opravné prostředky. Jejich účelem je náprava konkrétních správních rozhodnutí v zájmu účastníků řízení. U opravných prostředků je důležitý vztah k právní moci rozhodnutí, protože se podle toho rozlišují opravné prostředky řádné a mimořádné. [4, s. 13-14]

2.1 Řádné opravné prostředky

Řádnými opravnými prostředky jsou takové prostředky, kterými účastník řízení napadá rozhodnutí, které ještě nenabýlo právní moci. Pokud správní rozhodnutí nabýlo právní moci, nelze již proti němu úspěšně uplatnit řádné opravné prostředky. Podle správního řádu jsou řádnými opravnými prostředky odvolání, rozklad a odpor. Odvolání bude podrobněji rozebráno ve třetí kapitole.

2.1.1 Rozklad

Rozklad je řádný opravný prostředek, který se použije v taxativně vymezených případech. Jeho úpravu nalezneme ve zvláštním ustanovení o správním řízení v § 152 SŘ.. Rozklad slouží jako ochrana proti rozhodnutí, které bylo v prvním stupni vydáno ústředním správním úřadem, ministrem nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu.

Rozklad se liší od odvolání v tom, že má suspenzivní (odkladný) účinek, ale nemá devolutivní účinek. Nad ústředním správním úřadem neexistuje podle zákona instančně vyšší orgán, který by měl o přezkumu rozhodnout. Řízení o rozkladu je specifické řízení, protože o rozkladu bude rozhodovat stejný ústřední správní úřad, jako v řízení v prvním stupni. Mnoho autorů je k řízení o rozkladu dosti skeptických. Zastávají názor, že by měl být institut rozkladu ze správního řádu zcela vypuštěn a jediným řádným opravným prostředkem by mělo být odvolání. Například Kolman uvádí, několik důvodů pro zrušení rozkladu ve správním řádu. Institut rozkladu vnímá jako neefektivní opravný nástroj s přihlédnutím k tomu, že tím pouze dochází k oddalování možnosti využití soudní obrany (tu je možno využít jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků). Další důvod pro zrušení je jeho obava o skutečnou nezávislost a objektivitu při rozhodování o rozkladu. Když by se porovnávaly míry nezávislosti správních soudů a rozkladových komisí, větší míru nezávislosti by dosáhly soudy. Dále se domnívá, že by se tím mohla posílit odpovědnost úředníků správních orgánů. Pracovníci veřejné správy by se již tolik nespolehali na to, že jejich případné špatné rozhodnutí

bude opraveno v rámci rozkladu. Odstranění rozkladu ze správního řádu by bylo možné, protože to není nikterak v rozporu s ústavními zákony ani s žádnou mezinárodní smlouvou, kterou ČR ratifikovala. [8]

Správní řád přiděluje rozhodování o rozkladu pouze ministrovi nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu na návrh rozkladové komise. Ta je sestavována pro zajištění objektivitu při rozhodování. Rozkladová komise je tvořena pěti členy, z nichž musí být většina nezávislí odborníci, stojící mimo působnost daného ústředního správního orgánu. Tyto odborníky jmenuje do funkce ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního orgánu. Komise je kolegiální orgán. Rozhoduje celá nebo v senátech. Její jednání i protokol o hlasování jsou neveřejné. Výsledkem rozkladové komise je usnesení, které se poznamenává do spisu. Působnost komise není rozhodovací, ale pouze poradní a její doporučení nejsou závazná.

Správní řád definuje pravidlo, které říká, že pro rozkladové řízení platí ustanovení o odvolání, pokud tomu nebrání povaha věci. V praxi toto sousloví působí mnoho problémů, a proto by se mělo vykládat co nejsrozumitelněji, tedy jako „ustanovení o odvolání se mají použít, pokud správní řád nestanoví zvláštní postup“.

Podle ustanovení § 152 odst. 6 SŘ lze v rozkladovém řízení původní rozhodnutí zamítnout, zrušit nebo změnit, pokud se tím vyhoví rozkladu a nezpůsobí se tím žádnému z účastníků újma.

Zvláštní zákon ovšem může stanovit jinou úpravu pro rozhodování o rozkladu. V praxi se tomu děje v případě zákona o elektronických komunikacích, kdy o rozkladu rozhoduje Rada Českého telekomunikačního úřadu. [1, s. 229-232] [4, s. 141-148]

2.1.2 Odpor

Odpor je specifickým řádným opravným prostředkem. Odpor se nejčastěji podává proti příkazu v přestupkovém řízení. Může se použít výhradně proti příkazu. Příkaz je vydáván v rámci příkazního řízení, což je zjednodušená forma správního řízení. Podle § 150 odst. 1 SŘ lze písemným příkazem uložit povinnost v řízení, které je vedeno z moci úřední nebo v řízení sporném. To znamená, že příkaz nelze použít v řízení, které je zahájeno na žádost.

Odpor na rozdíl od odvolání nemá tzv. devolutivní účinek, takže rozhodovat o věci bude zase stejný orgán, který již příkaz vydal. Dalším rozdílem proti odvolání je skutečnost, že u odporu nepřichází v úvahu zpětvzetí. Správní řád u odporu nestanovil povinnost odůvodnění ani jaké údaje má obsahovat. Znamená to tedy, že postačí splnění obecných náležitostí podání. V případě, že by byl odpor dobrovolně odůvodněn i za předpokladu, že vadně, není to v žádném případě důvod pro odmítnutí.

Lhůta pro podání odporu je velmi krátká – 8 dnů od doručení příkazu. Odpor se podává u orgánu, který příkaz vydal. V případě, že není podán odpor nebo se podá opožděně, stává se příkaz pravomocným rozhodnutím.

Zvláštním případem příkazního řízení je podle ustanovení § 150 odst. 5 SŘ příkaz vydaný na místě. Zde správní řád upravuje dvě podmínky: účastník musí být přítomen a zároveň uzná důvody pro vydání příkazu, čímž se prokáže stav věci. Může být uložena povinnost k peněžitému plnění (do výše 10 000 Kč) nebo k nepeněžitému plnění, pokud ho může účastník ihned uskutečnit na místě. Takto vydaný příkaz nemusí být odůvodněn, jestliže účastník podepíše prohlášení, že s danou povinností souhlasí.

V případě, že účastník podepíše dané prohlášení, stává se příkaz pravomocným a vykonatelným. U příkazu vydaného na místě nelze použít odpor. Ovšem pokud by nebyla splněna některá z již zmíněných podmínek (např. účastník neuzná plně důvody) musí se zvolit běžný postup. [4, s. 149-151] [9]

2.2 Mimořádné opravné prostředky a dozorčí prostředky

Mimořádné opravné prostředky jsou charakteristické tím, že je lze uplatnit proti rozhodnutí, které již nabylo právní moci. Tím se projevuje jejich výjimečnost, protože pro pravomocná rozhodnutí platí pravidlo, že už je nelze ve správním řízení napadnout. Mohou se použít proti rozhodnutí, která již nelze napadnout řádným opravným prostředkem. Při podání mimořádných opravných prostředků není podstatné, zda proti správnímu rozhodnutí již byl nebo nebyl uplatněn řádný opravný prostředek. Slovo mimořádnost v jejich názvu mají z toho důvodu, že ne vždycky je jejich uplatnění nárokové a případná změna či zrušení napadeného rozhodnutí vždy znamená mimořádný zásah do existujícího právního vztahu. Mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení v případě, že se řízení zahajuje na návrh účastníka.

Účelem dozorčího prostředku je ochrana zákonnosti a jsou v dispozici správních orgánů, na rozdíl od opravných prostředků. Jako dozorčí prostředek lze chápat přezkumné řízení a obnovu řízení zahájenou z moci úřední. [2, s. 263-265]

2.2.1 Obnova řízení

Obnova řízení (§ 100 SŘ) je mimořádný opravný prostředek, který se aplikuje proti pravomocným správním rozhodnutím. V případě, že je obnova řízení zahájena na žádost účastníka, je považována za mimořádný opravný prostředek. Pokud je ovšem zahájeno z moci úřední (ex officio), tak se jedná o dozorčí prostředek. Obnova řízení se využívá, pokud jsou nedostatky ve skutkových zjištěních nebo nedodržení procesních podmínek. Jelikož se jedná

o mimořádný opravný prostředek, znamená to, že se zasahuje do existence již pravomocného správního rozhodnutí v dané věci.

Obnovu má právo povolit nebo nařídit správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni řízení. Správní orgán tak učiní vždy, je-li splněn alespoň jeden z taxativně vymezených důvodů a pokud je dodržena předepsaná lhůta.

Řízení o obnově může být zahájeno jak na návrh, tak z moci úřední, proto zákon stanovil dvě lhůty. V případě podání návrhu na obnovu řízení musí být dodržena lhůta subjektivní, která je tři měsíce ode dne, kdy se účastník dozvěděl o důvodech obnovy, nejdéle ale do tří let od právní moci rozhodnutí, což je lhůta objektivní. Obě uvedené lhůty jsou prekluzivní, což znamená, že jejich zmeškání nelze prominout. Jestliže je obnova řízení zahájena ex offo, přichází v úvahu pouze lhůta objektivní, přičemž platí, že do konce této lhůty musí být rozhodnutí vydáno. V případě, že se jedná o řízení s více účastníky, běží subjektivní lhůta individuálně a objektivní tříletá lhůta nikoliv. Pro obnovu řízení na žádost účastníka není stanovena lhůta, ve které musí být rozhodnuto o povolení či zamítnutí obnovy řízení.

Vedle základní podmínky obnovy řízení, což je existence pravomocného rozhodnutí, zákon taxativně vymezil další důvody pro obnovu řízení na návrh.

Správní orgán tak obnoví řízení, jestliže:

- vyšly najevo dříve neznáme skutečnosti nebo důkazy, které ale již existovaly v původním řízení a účastník, kterému jsou v prospěch, je nemohl uplatnit, nebo
- důkazy se ukázaly jako nepravdivé anebo
- bylo změněno či zrušeno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaném v řízení, které má být teď obnoveno.

Pod „dříve neznámými skutečnosti nebo důkazy“ půjde zpravidla o listiny nebo jiné věci potřebné k provedení důkazu, o kterých účastník vůbec nevěděl, nebo sice věděl, ale neměl k nim přístup. Příkladem může být totožnost svědka, která v době předchozího řízení nebyla známa a vyšla najevo až později.

Nepravdivým důkazem může být takový důkaz, který znemožňuje správnímu orgánu udělat si pravdivý úsudek o stavu dokazované věci. Není podstatné, jestli k nesprávnému úsudku došlo díky chybnému postupu ze strany správního orgánu, nebo jednáním či nejednáním dotčené osoby. Může se jednat o podvržený znalecký posudek.

Obnova řízení z moci úřední se může učinit ze stejných důvodů, jako u obnovy řízení na žádost účastníka, pokud je na novém řízení veřejný zájem. V tomto případě se nebude jednat o opravný prostředek, ale o typický případ dozorčího prostředku. Může ho nařídit správní

orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni. Důvodem pro obnovu řízení je v tomto případě přijatý podnět nebo vlastní poznatek správního orgánu.

Dalším možným důvodem pro obnovu řízení je situace, kdy rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Je nepodstatné, zda trestný čin spáchala úřední osoba, účastník řízení či jiná dotčená osoba. Trestný čin ovšem musel mít podstatný vliv na rozhodnutí a byl spáchán právě se záměrem docílit takového rozhodnutí. Proto se jedná pouze o trestné činy úmyslné. Může se jednat o zneužití pravomoci veřejného činitele nebo vydírání svědka.

Řízení o obnově

Zákon u řízení o obnově nestanovil podstatné náležitosti žádosti, proto platí obecná úprava o obsahu podání. V žádosti musí být skutečnosti dokazující dodržení zákonných lhůt, důvod obnovy a skutečnosti, které odůvodňují jeho požadavek. Pokud správní orgán dojde k závěru, že zamítá obnovu řízení tak:

- a) v případě obnovy řízení na návrh se rozhodnutí oznamuje pouze žadateli,
- b) v případě obnovy řízení zahájené ex offo, se oznamuje se takové rozhodnutí všem účastníkům.

Správní řád uvádí, že u obnovy řízení stejně jako u přezkumného řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře. Z toho důvodu, dojde-li správní orgán k závěru, že je sice splněn některý důvod obnovy, ale újma, která tím hrozí účastníkovi, který předtím nabyl svá práva v dobré víře, je teď v nepoměru k jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, je správní orgán nucen správní řízení zastavit.

Obnova řízení má dvě fáze – v první fázi se řeší, zda bude povolena/nařízena a ve druhé fázi se znovu rozhoduje ve věci.

V případě, že nastane situace, kdy hrozí vážná újma účastníkovi řízení, je správní orgán povinen žádosti o obnově řízení přiznat suspenzivní (odkladný) účinek. Odkladný účinek se použije i za situace, kdy hrozí vážná újma i veřejnému zájmu. Správní orgán posuzuje, zda se jedná o vážnou újmu formou správního uvážení.

Obnovené řízení

Obnovenému řízení předchází řízení, kde se rozhoduje o povolení/nařízení obnovy, které končí pravomocným rozhodnutím. Nové rozhodnutí, vytvořené v obnoveném řízení, je prvostupňovým rozhodnutím, čímž dává možnost podat proti němu odvolání. Jakmile nabude právní moci nové rozhodnutí, automaticky se ruší rozhodnutí původní.

Nové řízení

V souvislosti s obnovou řízení správní řád upravuje nové rozhodnutí. Tímto institutem správní řád povoluje vydat nové rozhodnutí ve věci, o které se již pravomocně rozhodlo a tím se v podstatě prolamuje zásada „ne dvakrát ve stejné věci“. Nejedná se ovšem o opravný prostředek, ale o nové posouzení věci, která je již rozhodnutá. Provést tento institut lze v taxativně vymezených případech. Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí lze, pokud:

- a) je to nezbytné při postupu v rámci prominutí zmeškání lhůty,
- b) se novým rozhodnutím vyhoví žádosti, která byla zamítnuta,
- c) se novým rozhodnutím se z vážných důvodů dodatečně stanoví či změní doba platnosti nebo účinnosti rozhodnutí nebo lhůta pro splnění povinnosti nebo se dodatečně povolí plnění ve splátkách či po jeho částech, přičemž pokud se jedná o zkrácení doby je to možné pouze, stanoví-li tak zákon,
- d) jiný orgán veřejné moci zrušil rozhodnutí ve věci podle zvláštního zákona,
- e) určí zvláštní zákon.

Správní řád povoluje, aby nové řízení bylo zahájeno na žádost účastníka, přestože původní řízení se zahájilo z moci úřední a naopak. Správní řád neupravuje pro zahájení nového řízení žádné lhůty. Podat žádost lze tedy kdykoliv s tím, že zvláštní zákony mohou lhůty (subjektivní, objektivní) určit nebo dokonce zcela vyloučit použití institutu nového řízení. Nové rozhodnutí původní správní rozhodnutí neruší, pouze mu brání v jeho vykonatelnosti.

[10, s. 391-395] [5, s. 339-347] [2, s. 286-292] [1, s. 244-253] [11, s. 300-302] [12]

2.2.2 Přezkumné řízení

Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem, jehož úpravu nalezneme v § 94 SŘ. Nejedná se o opravný prostředek, za který bývá často zaměňován, protože řízení o něm je výlučně zahajováno z moci úřední, účastník na to nemá žádný nárok.

Přezkumné řízení umožňuje správním orgánům zasahovat (změnit nebo zrušit) do již pravomocného rozhodnutí, s cílem napravit jeho nezákonnost. Toto řízení slouží k přezkumu pravomocných rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat, že rozhodnutí není v souladu s právními předpisy, a to jak předpisy hmotného práva, tak i práva procesního. Začít řešit přezkumné řízení může příslušný správní orgán z vlastního podnětu, ale i z jiného. V rámci vlastního podnětu se bude nejspíše jednat o situace, kdy správní orgán prováděl kontrolní činnosti u orgánů podřízených. O jiný podnět může jít, v případě, kdy ho podá jiný správní orgán, různé osoby nebo dotčený účastník předchozího správního řízení. To, zda bude vyhověno podanému podnětu je ovšem na úvaze a posouzení příslušného správního orgánu.

V přezkumném řízení nelze přezkoumat každé rozhodnutí, které je ve zřejmém rozporu se právními předpisy. Správní řád negativně vymezuje situace, kdy takové řízení není přípustné. Jde o případy, ve kterých žadatel nabyl práva v dobré víře. V tomto případě má zájem na souladu rozhodnutí s právem slabší ochranu než ochrana dobré víry.

Dalšími příklady, které nelze přezkoumávat, jsou rozhodnutí, která jsou již výsledkem dozorčích nebo opravných prostředků. Konkrétně jde o rozhodnutí vydaná v přezkumném a odvolacím řízení. Dále pak předběžné opatření a rozhodnutí uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví.

Jak již bylo uvedeno, přezkumné řízení se zahajuje vždy ex offio, a to z vlastního či jiného podnětu. Rozdělení podnětů je rozhodující pro určení příslušnosti přezkumného správního orgánu. V případě zahájení z jiného podnětu musí být podnět podán u věcně a místně příslušného správního orgánu. Pokud ale dojde k omylu a podnět je podán k nesprávnému správnímu orgánu, musí ho takový orgán bezodkladně postoupit příslušnému správnímu orgánu. Když dává podnět účastník předchozího řízení, podává ho ke správnímu orgánu, který předchozí rozhodnutí vydal. Pokud podnět k přezkumnému řízení podává jiný subjekt, než je účastník nebo správní orgán, potom platí, že se tento podnět podává k nadřazenému správnímu orgánu.

Když správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že zákonnost porušena nebyla, řízení zastaví usnesením. V tomto případě se nelze proti usnesení odvolat. Pokud nastane druhá varianta, kdy správní orgán objeví porušení právního předpisu, přezkoumávané rozhodnutí změní nebo zruší, nebo takové rozhodnutí zruší a vrátí správní orgánu, který dané rozhodnutí vydal, k novému projednání.

Vydat rozhodnutí tak může nejpozději do patnácti měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 7 As 21/2010–232 z 2. 7. 2010 uvedl že, pro přezkumné řízení platí zásada dvojinstanční, což znamená, že proti rozhodnutí v přezkumném řízení lze podat odvolání. Dále poukázal, že tato patnáctiměsíční lhůta se vztahuje na přezkumné řízení v prvním stupni, z čehož vyplývá, že tato lhůta neomezuje rozhodování druhé instance.

Zkrácené přezkumné řízení je zvláštním typem přezkumného řízení. Provést zkrácené řízení je povoleno, pokud je porušení právního předpisu zcela zjevné ze spisu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není potřeba vysvětlení účastníků řízení. U tohoto druhu řízení se neprovádí dokazování. Pro vydání zkráceného přezkumného rozhodnutí zákon nestanovil žádnou speciální lhůtu, ovšem obecně platí, že rozhodnutí má být vydáno bezprostředně. [2, s. 277-286]

3 ODVOLÁNÍ

Nejčastějším typem řádného opravného prostředku je odvolání. Právo podat odvolání má každý účastník správního řízení, pokud to není zákonem vyloučeno. Odvolání se podává v případě, že chce účastník řízení „protestovat“ proti vydanému rozhodnutí. Podle právní úpravy je možné se odvolat nejen proti rozhodnutí, ale také proti usnesení.

3.1 Kdo má právo se odvolat

Právem podat odvolání podle ustanovení § 81 odst. 1 SŘ je nadán pouze účastník řízení. Jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, účastníci řízení se člení na hlavní a vedlejší.

Právo odvolat se je zcela na účastníkovi řízení, zda jej využije nebo nikoliv. Účastník řízení se může svého práva na odvolání vzdát. Na rozdíl od jiných podání tak není možné učinit elektronicky s uznaným elektronickým podpisem, musí to být písemně nebo ústně do protokolu. Jestliže se účastník takto vzdá svého práva odvolat se, je tento úkon závazný a nelze ho vzít zpět. Stejně je tomu tak v situacích, když účastník (odvolatel) vezme své odvolání zpět, již ho nemůže podat znovu.

Podat odvolání může samozřejmě i ten, jemuž byla udělena plná moc. U tohoto případu je nutné, aby správní orgán pečlivě posoudil, jaká byla vystavena plná moc. Tím se rozumí, v jakém rozsahu a na jakou dobu. Takto zvolený zástupce totiž smí vykonávat úkony pouze v tom rozsahu, v jakém mu bylo uděleno zmocnění a jen po tu dobu, kdy zmocnění trvá.

Z tzv. materiálního pojetí účastenství plyne, že jím dotýčný je i přesto, že s ním takto správní orgán nejednal, anebo naopak. Pokud správní orgán dojde k závěru, že opomenutelnému účastníkovi je postavení účastníka odpíráno protiprávně, stačí, když s dotýčným začne jednat. V tomto případě není nutné, aby správní orgán vydával usnesení o tom, že se dotýčný přibírá k řízení, protože nikterak nedochází ke krácení práv účastníka.

Opačnou situaci může být, že je s někým jednáno jako s účastníkem, aniž by mu toto postavení náleželo. Těmto osobám byla sice zpočátku přiznána příslušná práva, nicméně pokud podají odvolání, musí být zamítnuto jako nepřipustné. [13] [4, s. 35-37]

3.2 Náležitosti odvolání

V této kapitole budou rozebrány náležitosti odvolání, upravené v ustanovení § 82 SŘ.

Odvoláním lze napadnout celou výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Je pouze na vůli účastníka (odvolatele), proti které z uvedených možností odvolání podá.

Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je považováno za nepřípustné. Pokud by taková situace nastala, odvolací orgán by musel takové odvolání zamítnout pro nepřípustnost (§ 92 odst. 1). Jak uvádí Jemelka, [5, s. 285] toto ustanovení může přinášet řadu problémů v souvislosti s § 90 odst. 1 písm. c) SŘ. Zde je odvolacímu orgánu umožněno v případě nutnosti odstranění vad odůvodnění, změnit svým rozhodnutím rozhodnutí orgánu prvního stupně v části odůvodnění. Odvolateli, který nesouhlasí pouze s odůvodněním rozhodnutí, nezbyvá nic jiného, než napadnout i výrok nebo jeho vedlejší ustanovení, jinak by mu bylo odvolání zamítnuto.

Správní řád v ustanovení § 37 odst. 2 stanovuje obecné obsahové náležitosti podání, které pro odvolání platí taktéž. V odvolání musí být uvedeno, kdo ho podává, které věci se týká a co odvolatel navrhuje. Například u fyzické osoby se musí uvést jméno, příjmení, datum narození, místo trvalého pobytu nebo jinou adresu pro doručování.

Dalšími obligatorními náležitostmi odvolání jsou údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, jakou část napadá, v čem je spatřována nezákonnost, nesprávnost, porušení nebo rozpor s právními předpisy. Pokud odvolatel neuvede, v jakém rozsahu rozhodnutí napadá, platí zde fikce, která spočívá v tom, že se odvolatel domáhá zrušení celého.

Další povinností odvolatele je podat odvolání s potřebným množstvím stejnopisů, aby dostal kopii jak správní orgán, tak každý účastník.

Pokud odvolatel podá odvolání pouze proti jednotlivému výroku nebo jeho vedlejšímu ustanovení, nabývá zbytek výrokové části právní moci.

Z hlediska obsahu je důležité i zamezení účastníkům v neustálém předkládání nových skutečností a důkazů, které někdy mohou znemožnit věc rozhodnout v zákonem stanovených lhůtách. Účastník řízení má uplatnit veškeré jemu známé skutečnosti, námítky a důkazy již ve fázi řízení před správním orgánem prvního stupně, což je jedním z hlavních důvodů pro zavedení koncentrační zásady správního řízení. [5, s. 284-289]

3.3 Lhůta pro podání odvolání

Právo je složitý a propojený systém a lhůty pro odvolání jsou ukázkou toho, jak je zapotřebí dát si pozor na každý krok, který bude učiněn, jak ze strany účastníků, tak ze strany správního orgánu.

Pro podání odvolání je stanovena obecná lhůta 15 dnů, která začíná běžet následující den po oznámení rozhodnutí. Když se stane, že konec odvolací lhůty připadne na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Odvolací lhůta je také zachována, pokud je odvolání posledního dne lhůty předáno poštovní přepravě a zároveň je

adresováno správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Existují-li pochybnosti, platí zde vyvratitelná domněnka, že se odvolací lhůta považuje za zachovanou, dokud se neprokáže opak.

Podle základní zásady správního řízení musí být účastník správním orgánem řádně poučen o svých právech a povinnostech, kam patří mimo jiné možnost odvolat se. Může nastat situace, kdy účastník správního řízení bude nesprávně poučen o odvolání nebo poučení bude neúplné nebo dokonce bude celé chybět. Z důvodů těchto vad může účastník podle § 83 odst. 2 podat odvolání do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení.

V praxi se také může přihodit, že osoba sice byla účastníkem řízení, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno. Takový účastník má právo podle § 84 odst. 1 podat odvolání v subjektivní lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí dozvěděl a zároveň se dozvěděl i o řešení věci, která byla předmětem rozhodování. Horní hranice subjektivní lhůty pro podání odvolání je stanovena na 1 rok ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků řízení. Uplynutím uvedené lhůty právo zanikne, protože se jedná o prekluzivní lhůtu, tedy propadnou. Podle Jemelky [5, s. 291] je takto reagováno na problematiku situace, které přinášel správní řád z roku 1967. Například když správní orgán zapomněl oznámit rozhodnutí účastníkům řízení a pak i po několika letech tuto chybu zjistil správní orgán či opomenutý účastník řízení. [5, s. 289-293]

3.4 Suspenzivní a devolutivní účinek odvolání

Odvolání, které je podáno včas, má účinek devolutivní a suspenzivní (odkladný).

Suspenzivní účinek znamená, že pokud ještě není o odvolání rozhodnuto, nenabývá rozhodnutí právní moci a není vykonatelné. Správní řád nebo zvláštní předpisy (např. stavební řád) mohou v některých případech odkladný účinek vyloučit. Správní řád tyto případy taxativně vymezuje v ustanovení § 85 odst. 2. Správní orgán musí vždy u konkrétní situace posoudit, zda skutečně nastala. Zejména pak u případů, kdy to naléhavě vyžaduje veřejný zájem nebo hrozí vážná újma účastníkovi řízení. Příkladem vážné újmy mohou být neodstranitelné následky nebo škoda velkých rozměrů. Odkladný účinek se vyloučí, pokud to vyžaduje veřejný zájem, hrozí-li některému z účastníků vážná újma, nebo pokud o to požádá sám účastník. V momentě, kdy o to požádá účastník řízení, bude suspenzivní účinek vyloučen jen v případě, že tím nevznikne újma jiným účastníkům nebo to nebude v rozporu s veřejným zájmem.

Může nastat situace, kdy bude podána žádost o prominutí zmeškání odvolací lhůty. Pokud správní orgán promine zmeškání lhůty a také vyloučí odkladný účinek, musí to být z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře, oprávněných zájmů účastníků řízení nebo veřejného zájmu.

Podnět k vyloučení suspenzivního účinku odvolání může dát kdokoliv a správní orgán k takovému podnětu musí vždy přihlédnout. Výrok o vyloučení odkladného účinku je součástí rozhodnutí ve věci a musí být řádně odůvodněn. Správní orgán musí vždy uvést skutečnosti, které naplnily zákonné podmínky, jaká práva mohou být dotčena nebo jaká konkrétní újma hrozí účastníkům řízení. Proti tomuto výroku se nelze odvolat.

Devolutivním účinkem se rozumí skutečnost, že o opravném prostředku rozhoduje orgán vyššího stupně. Z ustanovení § 89 odst. 1 SŘ vyplývá, že pravomoc rozhodnout o odvolání přechází na nejbližší nadřízený správní orgán. Jedinou výjimkou u tohoto účinku je rozhodnutí v rámci autoremedury (vysvětlena v kapitole 3.5.1), u kterého devolutivní účinek neplatí. [14, s. 249-252] [1, s. 222-223]

3.5 Postup po obdržení odvolání

Podle ustanovení § 86 odst. 1 SŘ se odvolání podává u správního orgánu, který rozhodnutí napadené odvoláním vydal. Při splnění podmínek obsažené v § 40 odst. 1 písm. d) SŘ je možné podat odvolání přímo u odvolacího orgánu. Pokud nemůže účastník z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu, je lhůta zachována, jestliže je nejpozději poslední den lhůty předloženo podání u správního orgánu vyššího stupně. Tento správní orgán potom musí bezodkladně odvolání postoupit věcně a místě příslušnému správnímu orgánu.

Pokud nebude odvolání podáno u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, a to i v případě kdy se postupuje podle § 40 odst. 1 písm. d) SŘ, bude odvolání muset postoupit pro nepřípustnost (§ 12 SŘ).

Správní orgán musí informovat účastníky řízení o podaném odvolání. Stejnopis podaného odvolání zašle všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, stejně tak i účastníkům, kteří se odvolali, ač z jiných důvodů. Důležité je, aby všichni účastníci byli seznámeni se všemi podanými odvoláními. Správní orgán je také vyzve, aby se k obsahu podání v přiměřené lhůtě vyjádřili. V řízení, které má příliš velký počet účastníků, uvědomí správní orgán účastníky řízení o odvolání veřejnou vyhláškou, ve které také určí přiměřenou lhůtu k podání vyjádření.

V případě, kdy správní orgán zjistí, že je podáno neúplné odvolání, postupuje podle § 37 odst. 3 SŘ a má dvě možnosti. Buď pomůže podateli nedostatky odstranit, nebo ho vyzve k odstranění a poskytne mu dostatečně přiměřenou lhůtu. [3, s. 744-748]

3.6 Autoremedura

„Výraz autoremedura vznikl spojením dvou slov převzatých z řečtiny a latiny a jeho doslovný překlad by mohl znít asi jako „samozhojení“ či „samonáprava“, který však nikdo nepoužívá.“
[4, s. 97]

Autoremedura představuje jednu z možností, jak se může vyřídit odvolání. Její podstata se dá vyjádřit tak, že o podaném odvolání (opravném prostředku) může rozhodnout sám správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal. Autoremedura se může použít pouze, pokud správní orgán napadené rozhodnutí zruší nebo změní, a navíc za podmínky, že se plně vyhoví odvolání a zároveň, že nemůže způsobit újmu žádnému z účastníků řízení, ledaže by s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Rozhodnutí vydané v rámci autoremedury má povahu prvoinstančního rozhodnutí, a proto může kterýkoliv z účastníků opět podat odvolání.

Jak již bylo uvedeno, správní orgán může pomocí autoremedury změnit nebo zrušit napadené rozhodnutí. Protože správní řád použil pojem „může“ vzniká zde prostor pro případnou diskusi. V tomto případě je potřeba brát ohled na § 88 odst. 1, kde se píše, že pokud správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, neshledá podmínky pro postup autoremedury (§ 87), předá spis odvolacímu orgánu. Což znamená, že v případě, že dané podmínky shledá, je povinen podle § 87 také postupovat a rozhodnout. Ve spojitosti s daným formulačním problémem by se dala uvést obecná zásada v § 6 odst. 2, podle které má správní orgán postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby co nejméně zatěžoval. [3, s. 749-751]

3.7 Postup odvolacího správního orgánu

Správní řád určuje v ustanovení § 89 odst. 1, že odvolacím orgánem je nejbližší nadřízený správní orgán. Zde je potřeba poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ans 3/2011-82 ze dne 23. 3. 2011, který zdůrazňuje, že pojmy „nadřízený orgán“ a „orgán odvolací“ nejsou totožné. Ne každý nadřízený správní orgán je i orgánem odvolacím, a ne každý odvolací orgán musí být rovněž okamžitě orgánem nadřízeným.

To, který správní orgán je v konkrétní situaci nadřízeným správním orgánem vyplývá z příslušné úpravy organizace veřejné správy. Ve správním řádu nalezneme úpravu této problematiky v § 178, ovšem důležité je dodat, že před touto úpravou mají přednost speciální úpravy obsažené ve zvláštních zákonech.

Pokud se vychází z praxe, tak nejčastější odvolací instancí jsou krajské úřady. Krajské úřady jsou příslušné rozhodovat o podaných odvoláních proti rozhodnutí orgánů obcí, a to bez ohledu na to, zda bylo rozhodnutí vydáno v jejich samostatné či přenesené působnosti.

V § 89 odst. 2 je pak vymezeno v jakém rozsahu má odvolací orgán přezkoumat napadené rozhodnutí. Toto ustanovení obsahuje 3 různě se proplétající podmínky. Platí totiž, že odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy. Naproti tomu správnost rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek, které jsou uvedeny v odvolání nebo tehdy, pokud to vyžaduje veřejný zájem. Pokud odvolací správní orgán zjistí vady prvoinstančního řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, resp. jeho správnost, tak k nim nepřihlíží.

Správní orgán vždy nejprve zkoumá, je-li odvolání podáno včas a je-li přípustné. Včasné odvolání je takové, jestliže je podáno do 30 dnů (v případě prodloužené lhůty 90 dnů). Za přípustné je považováno to rozhodnutí, které je podáno včas a tam, kde to není vyloučeno a zároveň podáno subjektem, který má právo odvolání podat.

Při vyhodnocování, zda bylo odvolání včasné nebo opožděné a přípustné nebo nepřípustné, může nastat několik následujících variant.

- a) Odvolací orgán zjistí, že orgán první instance vyhodnotil odvolání jako opožděné či nepřípustné, a přitom bylo podáno včas a je přípustné, vrátí věc orgánu první instance.
- b) Jestliže odvolací instance shledá, že odvolání je opožděné nebo nepřípustné, zamítne jej.
- c) Pokud odvolací orgán rozhodne, že odvolání je podáno včas a zároveň je přípustné, přistoupí k jeho vlastnímu přezkoumání. [4, s. 114-117] [2, s. 270-272]

4 ROZHODNUTÍ ODVOLACÍHO ORGÁNU

Odvolacímu správnímu orgánu jsou dány na výběr 3 různé možnosti, jak se vypořádat s nezákonným či nesprávným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně. Právní úprava neurčuje pořadí, v jakém mají být možnosti uplatňovány a nechává to tak na uvážení odvolacího orgánu. Nicméně tato úvaha je omezená, protože chybná volba způsobu rozhodnutí by mohla mít za následek i nezákonnost rozhodnutí odvolacího orgánu.

Jako první je v ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) SŘ upravena možnost odvolacího orgánu zrušit rozhodnutí a řízení zastavit. V tomto případě by řízení pravomocně skončilo, protože se proti odvolání podle § 91 odst. 1 nelze odvolat. Například tato možnost připadá v úvahu, pokud se zjistí, že osoba nespáchala správní delikt, za který byla uznána vinnou. K tomuto se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí č. j. 5 As 55/2008-87 z 14. 1. 2009. Uvedl, že pokud rozhoduje odvolací správní orgán podle § 90 odst. 1 písm. a) SŘ, musí především mimo důvody, které svědčí o nesprávnosti či nezákonnosti správního rozhodnutí, náležitě odůvodnit, proč řízení zastavil a důvody, které ho k tomu vedly. V případě, že by tyto důvody chyběly, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Další možností, kterou má odvolací orgán na výběr podle § 90 odst. 1 písm. b), je napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a věc vrátit k novému projednání správnímu orgánu první instance. K této variantě by měl odvolací orgán přistoupit až v případě, že nelze napadené rozhodnutí změnit na základě § 90 odst. 1 písm. c). Je-li možná změna napadeného rozhodnutí, neměl by odvolací orgán rozhodnutí rušit a vracet věc zpět k projednání, jak se v praxi často děje. Pokud by byl dostatek podkladů pro změnu rozhodnutí v odvolacím řízení a došlo by ke zrušení rozhodnutí a vrácení k novému projednání pouze z formálních důvodů, mohl by se tento úkon hodnotit jako nesprávný úřední postup, a dokonce jako nezákonné rozhodnutí. Ke zrušení a navrácení věci k novému projednání odvolací orgán přistupuje zejména v případech, kdy jsou zjištěny nedostatky stavu věci nebo řízení na prvním stupni vedla podjatá úřední osoba.

Názor neuchylovat se ke zrušení rozhodnutí správního orgánu zastává mnohá odborná literatura. Doktrína ho odůvodňuje odkazem na apelační princip. Apelační princip je pro odvolací řízení stěžejní, protože umožňuje odvolacímu orgánu rozhodnout o věci samé, pokud shledal pochybení prvoinstančního orgánu. Další důvod pro upřednostnění změny před zrušením je zásada procesní ekonomie, podle které má správní orgán postupovat tak, aby nikomu nevznikly zbytečné náklady a aby dotčené osoby co nejméně zatěžoval. (rozhodnutí NSS ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34)

Na to, že výše zmíněné požadavky doktríny nejsou v praxi dodržovány, několikrát upozornil i veřejný ochránce práv. Ombudsman ve výroční zprávě o jeho činnosti za rok 2005 poukazuje na problém stavebních úřadů o prodlužování řízení způsobené opakovaným projednáváním jedné věci na základě opětovného zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem. [15]

Dále ombudsman zdůrazňuje, že v případě nedokonalého právního hodnocení nebo nedokonalé právní argumentace v odůvodnění rozhodnutí první instance není vždy nutné, aby odvolací orgán věc vrátil k novému projednání. Odvolací orgán by měl, podle již provedeného skutkového zjištění (pokud je ovšem dostatečné), předložit své vlastní právní závěry. Zde ombudsman apeluje, aby odvolací orgány vždy zvažovali možnost vrátit věc k novému projednání až jako poslední možnost, pokud samy mohou odstranit dílčí nedostatky rozhodnutí první instance, a to i za cenu provádění vlastních procesních úkonů. (rozsudek NSS č. j. 6 As 286/2018-34, ze dne 10. 12. 2018)

Veřejný ochránce práv zmiňuje, že dochází k tzv. procesnímu ping pongu. Pod tímto termínem se označují zdlouhavé procesy neustáleného vrácení věci k novému projednání odvolacím orgánem. Jedná se o nesprávný postup, který následně vede k průtahům, za které by měli účastníci řízení dostat odškodnění. Třetí možností, kterou má odvolací orgán, je napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit. Jak již bylo uvedeno, tato varianta by měla být odvolacím orgánem preferována před zrušením rozhodnutí a vrácením věci k dalšímu projednání. Změna rozhodnutí ve většině případech představuje daleko rychlejší a také rozumnější způsob nápravy možných vad rozhodnutí první instance. V souvislosti s tímto lze uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 7/2011-799 ze dne 25. 2. 2016, který judikuje, že zásada dvojinstančnosti znamená, že správní řízení probíhá ve dvou stupních, řečeno jinak, že řízení prvního stupně podléhá kontrole stupně vyššího. Z toho ovšem vyplývá, že ne každý výsledek musí nutně vyslovit jedna instance a vždy prověřit a akceptovat instance vyšší. Zde je nutné zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 22/2008-151 ze dne 29. 5. 2009, který judikuje, „že tato zásada v praxi znamená, že řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, a nikoliv, že každý závěr musí být vždy vysloven první instancí a následně vždy prověřen a aprobován instancí vyšší.“ Změna rozhodnutí může být provedena ve 3 formách:

- a) doplnění výrokové části,
- b) nahrazení části textu výrokové části jiným textem, anebo
- c) vypuštění části textu, tedy částečné zrušení.

Provedení změny napadeného rozhodnutí má však omezující podmínky, které zakazují provedení tohoto úkonu. Za prvé, pokud by touto změnou některému z účastníků hrozila újma

z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Konkrétní příklad lze nalézt v rozhodnutí ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, Nejvyššího správního soudu. Ten rozhodl, že postup odvolacího orgánu bude považován za nepřístupný, pokud odvolací orgán doplní napadené rozhodnutí o naprosto nový výrok, který v prvoinstančním řízení nebyl učiněn. Jinými slovy, odvolací orgán nesmí účastníkovi uložit doposud neexistující povinnost, kterou mu prvoinstanční orgán uložit zapomněl. Další omezení je představováno tím, že odvolací orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal i jiný účastník, jehož zájmy se neshodují, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo veřejným zájmem. Jak uvádí Frumarová tato limitující podmínka může být v několika situacích neuplatněna. Prvně, pokud se odvolalo více účastníků, jejichž zájmy nejsou stejné. Což bude znamenat, že odvolací orgán vyhověním podanému odvolání některému z účastníků současně rozhodne v neprospěch dalšího účastníka. Druhým příkladem je shledání rozhodnutí jako nezákonné nebo v rozporu s jiným veřejným zájmem. [16]

K tomuto se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 2 Afs 67/2013-53, ze dne 23. 1. 2014 následovně: *„nepochybně není možné zákonný znak „rozporu s právními předpisy“, obsažený v ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu, vyložit tak, že je naplněn při každé konstatované aplikační nesprávnosti, ale musí jít o jednoznačný a příkrý rozpor s jednoznačnými ustanoveními zákona neumožňujícími výkladovou volnost či nedávajícího prostor k uvážení (například uložení pokuty pod zákonnou sazbou).“*

Odvolací orgán nemůže provést změnu u napadeného rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti.

Také může nastat situace, že odvolací správní orgán neshledá důvod pro předchozí postup a odvolání tak zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. [5, s. 308-313] [3, s. 767-785]

4.1 Právní účinky rozhodnutí v odvolacím řízení

Rozhodnutí odvolacího orgánu je konečné a nelze se proti němu dále odvolat. Tímto se projevuje skutečnost, že správní řízení je maximálně dvoustupňové. Na rozdíl od prvoinstančního orgánu nemá odvolací orgán povinnost poučovat účastníky řízení o dalších možnostech přezkoumání rozhodnutí (mimořádné opravné prostředky nebo podání žaloby podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního). Rozhodnutí odvolacího orgánu nabývá právní moci až v okamžiku oznámení všem odvolatelům a účastníkům řízení podle § 27 odst. 1.

Právní úprava v ustanovení § 81 odst. 3 povoluje zpětvzetí odvolání. Pokud tak odvolatel učiní, odvolací řízení se zastaví a následujícím dnem pak nabývá právní moci. O zastavení

řízení rozhodne odvolací orgán usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Odvolání, které bylo opožděné nebo nepřipustné, odvolací orgán zamítne rozhodnutím. [5, s. 314-316]

5 ANALÝZA ODVOLACÍCH ŘÍZENÍ VEDENÝCH VYBRANÝMI SPRÁVNÍMI ORGÁNY

Praktická část této práce se zaměřila na analyzování vybraných odvolacích řízení krajských úřadů. Pro získání výsledků se postupovalo podle § 13 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kde je upravena žádost o poskytnutí informace povinného subjektu. Povinnými subjekty, kteří mají povinnost poskytovat informace týkající se jejich působnosti jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

5.1 Cíle analýzy

Hlavním cílem bylo zjistit, jak rozhodují odvolací správní orgány a který z možných postupů preferují. Dalším cílem bylo poukázat na nejčastější vady rozhodnutí odvolacích orgánů v praxi.

5.2 Způsob získání informací

Pro získání dat potřebných k analýze se zaslala jednotlivým správním orgánům žádost o poskytnutí informace o počtu vedených odvolacích řízení. Žádost byla podle § 14 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím (InfZ) podaná elektronicky na podatelnu jednotlivých úřadů.

Data se měla týkat způsobů rozhodnutí o odvoláních krajskými úřady na určitých úsecích veřejné správy. Podle InfZ mají povinné subjekty (v tomto případě krajské úřady a Magistrát města Prahy) povinnost do patnácti dnů žádost posoudit a následně rozhodnout buď o jejím odmítnutí nebo poskytnout požadované informace.

5.3 Neposkytnutí dat

Pět úřadů neposkytlo data na základě žádosti o informace.

Krajský úřad Ústeckého kraje na žádost nijak nereagoval, proto mu byla podle stejného zákona sepsána stížnost proti nečinnosti úřadu a opět zaslána na podatelnu. Následně krajský úřad vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti z toho důvodu, že s požadovanými informacemi nedisponuje a že by při získávání těchto dat musel by vyvinout „intelektuální úsilí“ a to je podle § 2 odst. 4 InfZ vytváření nové informace, což je jedna z věcí, které povinný subjekt poskytovat nemusí.

Krajský úřad kraje Vysočina a Jihomoravského kraje postupovaly podle § 17 InfZ, kde je upravena možnost povinných subjektů žádat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání

informací. Ve výzvě uvedly, že poskytnutí požadovaných informací je spojeno s určitými náklady na jejich vydání, proto budou poskytnuty až po uhrazení celkové částky.

KÚ Jihomoravského kraje zabere mimořádně rozsáhlé vyhledání požadovaných informací celkem 314 hod. 18 min. 16 s. pracovního času jednoho pracovníka. Při sazbě 304 Kč za každou celou hodinu mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací (dle písm. D sazebníku úhrad a licenčních odměn za poskytování informací Jihomoravským krajem a jeho orgán) tedy činí náklady na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací 95 456 Kč. (tj. 314 hod. x 304 Kč).

KÚ kraje Vysočina uvedl, že náklady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací za každou 1 hodinu vyhledávání činí 261 Kč. Tato částka je odvozena od průměrného nákladu na platy zaměstnanců kraje zařazených na krajském úřadě. Celková cena mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací tak při kalkulovaných 52 hodinách činí 13 572 Kč.

V návaznosti na tuto výzvu byla podána stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ. V této stížnosti se vysvětlilo, že data měla sloužit k vypracování bakalářské práce a že jako studentka požadované množství finančních prostředků nemám. Data by měla být poskytnuta ve stejném režimu, tedy bezúplatně, jako od jiných krajských úřadů. Krajské úřady stížnost předložily nadřízenému orgánu, kterým v tomto případě bylo Ministerstvo vnitra. V obou případech Ministerstvo vnitra výši úhrady za poskytnutí informací potvrdilo. Nadřízený orgán se vyjádřil k tvrzení žadatelky, že poskytnutí dat by mělo proběhnout bezúplatně jako od jiných krajských úřadů, následovně: *„lze konstatovat, že při posuzování, zda konkrétní povinný subjekt postupuje v souladu s InfZ, nehraje roli, jakým způsobem postupují jiné povinné subjekty. Pokud povinný subjekt po žadateli požaduje úhradu ve smyslu § 17 odst. 3 InfZ, nemá smysl poukazovat na to, že jiný povinný subjekt dané informace poskytl bezplatně. Rovněž nelze tímto argumentovat a dovozovat, že povinný subjekt má mít data tak jako ostatní k dispozici. Požadavek, aby byl povinný subjekt připraven obratem (bez složitého a časově náročného vyhledávání) zpřístupnit konkrétní informace ve struktuře zvolené žadatelem, nelze považovat za legitimní.“* (rozhodnutí Ministerstva vnitra MV-1762-6/ODK-2020) Více v příloze D.

Krajské úřady **Olomouckého** a **Středočeského kraje** v zákonné lhůtě rozhodly o odmítnutí žádosti. Argumentovaly tím, že by se jednalo o vytváření nových informací, a to, jak bylo uvedeno výše, povinný subjekt poskytovat nemusí.

Tabulka 1 - Rozhodnutí o žádosti správními orgány

| Správní orgán | Poskytnutí dat |
|--------------------------------------|----------------|
| Krajský úřad Jihočeského kraje | Ano |
| Krajský úřad Jihomoravského kraje | Ne |
| Krajský úřad Karlovarského kraje | Ano |
| Krajský úřad Kraje Vysočina | Ne |
| Krajský úřad Královéhradeckého kraje | Ano |
| Krajský úřad Libereckého kraje | Ano |
| Krajský úřad Moravskoslezského kraje | Ano |
| Krajský úřad Olomouckého kraje | Ne |
| Krajský úřad Pardubického kraje | Ano |
| Krajský úřad Plzeňského kraje | Ano |
| Krajský úřad Středočeského kraje | Ne |
| Krajský úřad Ústeckého kraje | Ne |
| Krajský úřad Zlínského kraje | Ano |
| Magistrát hlavního města Prahy | Ano |

Zdroj: vlastní

5.4 Získaná data od správních orgánů

Krajský úřad Jihočeského kraje poskytl data na úseku přestupků proti veřejnému pořádku, občanskému soužití, majetku, na úseku zbraní a na úseku střetu zájmů.

Tabulka 2 - Počet odvolání KÚ Jihočeského kraje za rok 2015–2019

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|------|------|
| Potvrzeno podle § 90 odst. 5 SŘ | 63 | 42 | 48 | 55 | 50 |
| Zrušeno a vráceno podle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ | 36 | 16 | 22 | 26 | 15 |
| Změněno podle § 90 odst. 1 písm. c) SŘ | 9 | 8 | 13 | 13 | 14 |
| Zastaveno podle § 90 odst. 1 písm. a) a § 90 odst. 4 SŘ | 16 | 8 | 7 | 3 | 4 |

Zdroj: Vlastní

Krajský úřad Karlovarského kraje poskytl data o odvolání na úseku přestupků.

Tabulka 3 - Počet odvolání KÚ Karlovarského kraje za rok 2014-2018

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|------|------|
| Potvrzeno podle § 90 odst. 5 SŘ | 2 | 1 | 3 | 4 | 1 |
| Zrušeno a vráceno podle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ | 4 | 4 | 3 | 1 | 0 |
| Zamítnuto jako opožděné podle § 92 odst. 1 SŘ | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 |

Zdroj: Vlastní

KÚ Královehradeckého kraje zaslal informace o odvolacích řízeních v přestupkových věcech a ve věci zrušení údaje o místu trvalého pobytu.

Tabulka 4 - Počet odvolání KÚ Královehradeckého kraje 2014–2018

| | Přestupkové věci | Zrušení údaje o místu trvalého bydliště |
|--|------------------|---|
| Potvrzeno podle § 90 odst. 5 SŘ | 1 272 | 29 |
| Zrušeno a zastaveno podle § 90 odst. 1 písm. a) SŘ | 269 | 3 |
| Zrušeno a vráceno podle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ | 1 000 | 19 |
| Zamítnuto jako opožděné podle § 92 odst. 1 SŘ | 157 | 1 |
| Zamítnuto jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 SŘ | 50 | 0 |
| Vzato zpět | 8 | 0 |

Zdroj: Vlastní

Krajský úřad Libereckého kraje poslal informace o odvolání na úseku přestupků proti veřejnému pořádku a občanskému soužití.

Tabulka 5 - Počet odvolání KÚ Libereckého kraje za rok 2014-2018

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|------|------|
| Potvrzeno podle § 90 odst. 5 SŘ | 16 | 9 | 9 | 6 | 16 |
| Zrušeno a zastaveno podle § 90 odst. 1 písm. a) SŘ | 2 | 1 | 3 | 3 | 2 |
| Zrušeno a vráceno podle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ | 14 | 22 | 22 | 21 | 18 |
| Změněno podle § 90 odst. 1 písm. c) SŘ | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 |
| Zamítnuto jako opožděné podle § 92 odst. 1 SŘ | 1 | 4 | 2 | 3 | 0 |
| Zamítnuto jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 SŘ | 3 | 2 | 2 | 1 | 0 |
| Vzato zpět | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Zdroj: Vlastní

Krajský úřad Moravskoslezského kraje poslal údaje na úseku přestupků a rušení trvalého pobytu.

Tabulka 6 - Počet odvolání KÚ Moravskoslezského kraje za rok 2014-2018

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|------|------|
| Potvrzeno podle § 90 odst. 5 SŘ | 49 | 41 | 49 | 43 | 46 |
| Zrušeno a zastaveno podle § 90 odst. 1 písm. a) SŘ | 9 | 4 | 6 | 3 | 1 |
| Zrušeno a vráceno podle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ | 68 | 83 | 110 | 121 | 103 |
| Změněno podle § 90 odst. 1 písm. c) SŘ | 13 | 13 | 3 | 3 | 7 |
| Zamítnuto jako opožděné podle § 92 odst. 1 SŘ | 12 | 9 | 11 | 19 | 14 |
| Zamítnuto jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 SŘ | 8 | 6 | 8 | 15 | 13 |

Zdroj: Vlastní

Krajský úřad Pardubického kraje poslal data z úseku odvolání proti přestupkům a proti rušení trvalého pobytu.

Tabulka 7 - Počet odvolání KÚ Pardubického kraje za rok 2014-2018

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|
| Potvrzeno podle § 90 odst. 5 SŘ | 32 | 32 | 40 | 26 | 21 |
| Zrušeno a zastaveno podle § 90 odst. 1 písm. a) SŘ | 9 | 23 | 13 | 4 | 8 |
| Zrušeno a vráceno podle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ | 26 | 24 | 17 | 23 | 20 |
| Změněno podle § 90 odst. 1 písm. c) SŘ | 28 | 23 | 31 | 16 | 30 |
| Zamítnuto jako opožděné podle § 92 odst. 1 SŘ a nepřípustné podle § 92 odst. 1 SŘ | 21 | 10 | 13 | 10 | 9 |

Zdroj: Vlastní

Krajský úřad Plzeňského kraje poskytl data z úseku odvolání proti přestupkům a trvalému pobytu.

Tabulka 8 - Počet odvolání KÚ Plzeňského kraje za rok 2014-2018

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|
| Potvrzeno podle § 90 odst. 5 SŘ | 29 | 25 | 18 | 58 | 26 |
| Zrušeno a zastaveno podle § 90 odst. 1 písm. a) SŘ | 7 | 11 | 11 | 9 | 4 |
| Zrušeno a vráceno podle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ | 16 | 28 | 18 | 34 | 28 |
| Změněno podle § 90 odst. 1 písm. c) SŘ | 11 | 9 | 4 | 4 | 6 |
| Zamítnuto jako opožděné podle § 92 odst. 1 SŘ a nepřípustné podle § 92 odst. 1 SŘ | 8 | 6 | 11 | 8 | 8 |

Zdroj: Vlastní

Krajský úřad Zlínského kraje poslal data o odvoláních na všech úsecích úřadu. Jedná se o kancelář hejtmána, kancelář ředitele, odbor právní a krajský živnostenský, odbor dopravy a silničního hospodářství, odbor kultury a památkové péče, odbor sociálních věcí, odbor ekonomický, odbor interního auditu, odbor investic, odbor řízení dotačních programů, odbor strategického rozvoje kraje, odbor školství, mládeže a sportu, odbor územního plánování a stavebního úřadu, odbor zdravotnictví, odbor životního prostředí a zemědělství.

Tabulka 9 - Počet odvolání KÚ Zlínského kraje za rok 2013

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|-------|-------|-------|------|------|
| Potvrzeno podle § 90 odst. 5 SŘ | 803 | 1 002 | 1 137 | 1 078 | 948 | 842 |
| Zrušeno a zastaveno podle § 90 odst. 1 písm. a) SŘ | 105 | 202 | 108 | 72 | 71 | 40 |
| Zrušeno a vráceno podle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ | 409 | 362 | 284 | 409 | 322 | 295 |
| Změněno podle § 90 odst. 1 písm. c) SŘ | 161 | 102 | 109 | 135 | 107 | 123 |
| Zamítnuto jako opožděné podle § 92 odst. 1 SŘ | 57 | 52 | 82 | 55 | 56 | 37 |
| Zamítnuto jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 SŘ | 21 | 22 | 18 | 19 | 22 | 18 |
| Vzato zpět | 5 | 4 | 3 | 2 | 5 | 2 |

Zdroj: Vlastní

Magistrát hlavního města Prahy poskytl data o odvoláních na úseku přestupků.

Tabulka 10 - Počet odvolání Magistrátu hlavního města Prahy za rok 2013-2016

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|------|
| Potvrzeno podle § 90 odst. 5 SŘ | 73 | 84 | 98 | 97 |
| Zrušeno a zastaveno podle § 90 odst. 1 písm. a) SŘ | 27 | 22 | 32 | 45 |
| Zrušeno a vráceno podle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ | 54 | 54 | 46 | 51 |
| Změněno podle § 90 odst. 1 písm. c) SŘ | 18 | 14 | 21 | 16 |

Zdroj: Vlastní

5.5 Důvody změny a zrušení rozhodnutí

Nejčastějšími důvody pro zrušení a vrácení věci k novému projednání (§ 90 odst. 1 písm. b) SŘ) jsou procesní vady. Nejčastěji správní orgány uváděly: nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nesprávná právní kvalifikace, porušení § 36 odst. 3 SŘ, případně ještě nutnost doplnit dokazování. V řadě případů jsou tyto vady kombinované. Vzájemnou kombinaci vad lze uvést na následujícím příkladu. V důsledku procesní vady je nutné věc zrušit a vrátit k novému projednání. V novém řízení se rovnou navrhne doplnění dokazování.

U změny rozhodnutí (§ 90 odst. 1 písm. c) SŘ), což je doktrínou preferovaná možnost vyřešení vad rozhodnutí, převažuje hmotněprávní důvod. Nejfrekventovanějšími důvody jsou: skutek se

neprokázal nebo se vůbec nestal, nespáchal ho obviněný, drobná úprava popisu skutku, zúžení jednání, upravení právní věty.

5.6 Interpretace výsledků

Prováděná analýza měla zjistit, jaký z možných postupů rozhodnutí nejčastěji volí odvolací orgány. Správní řád totiž nikde nestanovil závazné pořadí těchto možných postupů. Pokud se nebude brát v úvahu jasná situace, kdy je vyloženě nutné rozhodnutí zrušit a řízení zastavit, nastane otázka, kterou ze zbývajících možností by měl odvolací správní orgán upřednostnit. Na výběr má změnu napadeného rozhodnutí nebo zrušení a vrácení věci zpět k novému projednání.

Výsledky analýzy ukazují, že u osmi z devíti správních orgánů vždy početně převýší možnost zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání. Poměry měněných a rušených rozhodnutí se v průběhu let zásadně nelepší. Největší rozdíl v poměrech měl KÚ Zlínského kraje v roce 2016. V tomto roce bylo zrušeno a vráceno 409 rozhodnutí a 135 jich bylo změněno. Dalším velkým rozdílem v poměru dosáhl KÚ Moravskoslezského kraje v roce 2018, kdy rušených rozhodnutí bylo 112 a změněných jen 3. Při celkovém pohledu na výsledky by se dalo říct, že se jedná o kolísání v podobných hodnotách.

Jediná výjimka se ukázala u KÚ Pardubického kraje, kde tyto dvě varianty rozhodnutí byly víceméně ve stejném počtu, a dokonce v letech 2014, 2016 a 2018 se změna rozhodnutí využívala více než varianta rušení a navrácení první instanci.

Z provedené analýzy nejlépe vyšel KÚ Pardubického kraje, naopak nejhůře se prokázal KÚ Zlínského kraje.

Analýza způsobů rozhodování úřadů potvrzuje již zmíněné nedodržování doktríny a judikatury správními orgány v ohledu preferování možnosti změny rozhodnutí před jejím rušením a vrácením k novému projednání.

ZÁVĚR

Tato bakalářské práce se věnovala nejběžnějšímu opravnému prostředku ve správním řízení, odvolání. Cílem práce bylo vysvětlit případnému čtenáři problematiku odvolání, postup odvolacích orgánů a jejich způsoby rozhodnutí a následně se zaměřit na způsoby rozhodnutí odvolacích orgánů v praxi. Při výkladu daného tématu se využívala odborná literatura, právní předpisy a samozřejmě judikatura správních soudů. Zdrojem informací pro praktickou část byly poskytnuté informace o počtech odvolání od některých krajských úřadů a Magistrátu města Prahy.

Práce se rozdělila do čtyř hlavních kapitol, z nichž poslední patří už do praktické části. V první kapitole se stručně objasnila problematika správního řízení, aby se čtenář v následujících kapitolách lépe orientoval a zároveň si tak vytvořil ucelený pohled na správní právo.

Druhá kapitola definuje, jaké existují instituty nápravy rozhodnutí orgánu prvního stupně, pokud účastník řízení nesouhlasí s výsledkem rozhodnutí. Kapitola je rozdělena na dvě podkapitoly, řádné opravné prostředky, mimořádné opravné prostředky a dozorčí prostředky.

Třetí kapitola je již věnována samotnému odvolání. V ní se nejprve vymezilo, kdo je oprávněn podat odvolání, jaké musí obsahovat náležitosti, a které lhůty pro tento institut platí. Také se ujasnily pojmy suspenzivní a devolutivní účinek. Zbytek této kapitoly se již zabýval postupy správních orgánů.

Čtvrtá kapitola, která se zaměřila na rozhodnutí odvolacího orgánu, byla důležitá pro následující analýzu dat odvolacích řízení vedené správními orgány v praxi. V této kapitole byly pomocí judikatury zhodnoceny nejběžnější vady správních rozhodnutí.

V páté kapitole, která představuje praktickou část, se hodnotilo, jakou z možných variant rozhodnutí zvolily nejčastěji krajské úřady, coby odvolací orgány.

Z analýzy dat lze vidět, že u naprosté většiny úřadů převyšovalo rušení rozhodnutí a vrácení nad možností změny. Z tohoto důvodu pak vzniká již zmíněný „procesní ping pong“, v jehož důsledku nastanou průtahy v řízení. Výsledky potvrzují, že odvolací správní orgány jsou přehnaně opatrné a bojí se převzít odpovědnost za svá rozhodnutí. Proto při nalezení jakýchkoli chyb raději zruší rozhodnutí a vrátí k novému projednání, než aby se pokusily o vlastní nápravu.

Z pohledu poměru těchto dvou variant rozhodnutí lze spatřovat neustálé kolísání kolem podobných hodnot. V průběhu let nedochází k razantnějšímu zlepšení tohoto poměru. Největší rozdíly v poměrech lze nalézt u KÚ Zlínského kraje v roce 2016, kdy KÚ zrušil a vrátil 409

rozhodnutí a pouze 135 jich změnil. Další velký nepoměr má KÚ Moravskoslezského kraje v roce 2018. Zrušených rozhodnutí bylo 112 a změněných jen 3.

Výrazněji lepší přístup k danému problému má KÚ Pardubického kraje. Z poskytnutých dat lze vypožorovat, že tyto dvě zkoumané varianty rozhodnutí byly víceméně ve stejném počtu. V letech 2014, 2016 a 2018 možnost změny rozhodnutí převládala.

Ohledně hodnocení přístupu úřadů k poskytování dat je na místě kritika. Je všeobecně známo, že u správních orgánů převažuje neochota poskytovat informace a žadatelé tak narazí na obstrukce. To stejné proběhlo i u žádání dat k této bakalářské práci. Je velká škoda, že data nebyla poskytnuta od všech úřadů. Otázkou je i přístup Ministerstva vnitra, které danou problematiku neřeší.

Dalším cílem bylo poukázat na nejčastější vady rozhodnutí. Nejvíce KÚ úřady uváděly procesní vady – nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nesprávnou právní kvalifikaci, doplnění dokazování, a dokonce i porušení § 36 odst. 3 SŘ. Procesní vady vznikají při nesprávném použití procesních předpisů. Vždy je nutné rozlišit, zda se jedná o vady podstatné, které mohou vést ke zrušení rozhodnutí, nebo o vady nepodstatné. Výše uvedené vady řízení měly jistě vliv na zákonnost rozhodnutí.

Další skupinou vad, které byly uvedeny, jsou hmotněprávní vady. KÚ zaznamenaly tyto důvody: skutek se neprokázal nebo se vůbec nestal, nespáchal ho obviněný, drobná úprava popisu skutku, zúžení jednání, upravení právní věty.

Na této bakalářské práci je názorně ukázáno, že správní úřady při poskytování informací nepostupují jednotně. Kdyby byla data poskytnuta všemi úřady, mohla být zpracována celková analýza způsobů rozhodnutí a následně poskytnuta Ministerstvu vnitra pro posouzení fungování správního řádu v praxi.

6 POUŽITÁ LITERATURA

- [1] HORZINKOVÁ, E. a V. NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, 360 s. ISBN 978-80-87212-34-9.
- [2] SKULOVÁ, S. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 421 s. ISBN 978-80-7380-688-0.
- [3] VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- [4] MATES, P. a M. KOPECKÝ. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Vydání první. Praha: Leges, 2015, 176 s. ISBN 978-80-7502-100-7.
- [5] JEMELKA, L., K. PONDĚLÍČKOVÁ a D. BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 616 s. ISBN 978-80-7179-784-5.
- [6] RAJCHL, Jiří. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 296 s. ISBN 978-80-87975-57-2.
- [7] POUPEROVÁ, Olga. Rozhodnutí správního orgánu a jeho platnost. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva* [online]. 51. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2018, **51**(8), 510-524.
- [8] KOLMAN, Petr. Správní řád - není třeba zrušit institut rozkladu?. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 15. b.r., **15**(3), 250-252. ISSN 1805-2789.
- [9] GALVAS, Miroslav. Opravné prostředky v řízení o přestupku. *Epravo.cz* [online]. Praha, 2017.
- [10] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2012, 826 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.
- [11] PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9.
- [12] SLÁDEČEK, Vladimír. K důvodům obnovy správního řízení. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva* [online]. 46. 2013, **46**(3), 129-139.
- [13] MATES, Pavel. Odvolání účastníkem správního řízení. *Bulletin advokacie* [online]. 2014, (10), 33-35.

- [14] PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. Praha: Leges, 2012, 464 s. Glosátor. ISBN 978-80-87576-35-9.
- [15] *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005*. Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-3964-7.
- [16] FRUMAROVÁ, Kateřina. ZRUŠENÍ NEBO ZMĚNA ROZHODNUTÍ V ODVOLACÍM ŘÍZENÍ?. *Determinanty právnej úpravy prieskumu individuálnych správnych aktov* [online]. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, , 4-10.

SEZNAM POUŽITÉ JUDIKATURY

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 51/2007–110, ze dne 13. 3. 2008
2. Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 623/02 ze dne 19. 10. 2004, Sb. n. u. US sv. 35, ročník 2004, s. 83, č. 149/2004
3. Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1463/09, ze dne 15. 11. 2010
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb., ze dne 12. 3. 2013
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. As 36/2010-44, č. 2096/2010 Sb., ze dne 19. 5. 2010
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 21/2010-232 ze dne 2. 7. 2010
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ans 3/2011-82, ze dne 23. 3. 2011
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 55/2008-87, ze dne 14. 1. 2009
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 286/2018-34, ze dne 10. 12. 2018
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 7/2011-799 ze dne 25. 2. 2016
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 22/2008-151 ze dne 29. 5. 2009
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 20/2008-73, ze dne 22. 7. 2008
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 67/2013-53, ze dne 23. 1. 2014

PŘÍLOHY

| | |
|---|----|
| Příloha A – Žádost o poskytnutí informace | 58 |
| Příloha B – Rozhodnutí KÚ Olomouckého kraje | 59 |
| Příloha C – Stížnost proti rozhodnutí | 62 |
| Příloha D – Rozhodnutí ministerstva vnitra | 63 |

PŘÍLOHA A – ŽÁDOST O POSKYTNUTÍ INFORMACE

| |
|---|
| Povinný subjekt: |
| Jméno a příjmení žadatele: |
| Datum narození žadatele nebo IČ: |
| Adresa místa trvalého pobytu žadatele: |
| Elektronická adresa pro doručení: |
| Požadované informace: <p>Jsem studentka třetího ročníku Ekonomicko-správní fakulty na Univerzitě Pardubice. Jako bakalářskou práci píšu na téma „Odvolání jako řádný opravný prostředek ve správním řízení“. V praktické části bych měla analyzovat výsledky odvolacího řízení. Proto jsem se rozhodla oslovit krajské úřady a poprosit Vás o poskytnutí těchto informací. Samozřejmě chápu, že kvůli ochraně dat mi nedáte konkrétní rozhodnutí, ale potřebovala bych nějaká data (počty) rozdělená podle toho, z jakého důvodu bylo rozhodnutí zrušeno – porušení procesních či hmotněprávních předpisů, věcná nesprávnost rozhodnutí apod. Asi tak za posledních 5 let. Pokud by bylo obtížné dostat celkový přehled odvolacího řízení, stačilo by odvolání na přestupky a odvolání na rušení trvalého pobytu.</p> |
| Upřesnění informace: <p>Informace o odvolání v období 2014-2018</p> <p>Rozdělení podle způsobu rozhodnutí: potvrzeno/ zrušeno a zastaveno/ zrušeno a vráceno/ zamítnuto jako opožděné/ zamítnuto jako nepřípustné/ vzato zpět.</p> |
| Datum: |

PŘÍLOHA B – ROZHODNUTÍ KÚ OLOMOUCKÉHO KRAJE

Olomoucký kraj
Krajský úřad Olomouckého kraje
Odbor majetkový, právní a správních činností
Jeremenkova 1191/40a, 779 00 Olomouc

Č. j. KUOK 122325/2019

V Olomouci dne 21. 11. 2019

Sp. zn. KÚOK/117695/2019/OMPSČ/508

Počet listů: 3

Počet příloh: 0

Počet listů příloh: 0

Vyřizuje: Mgr. Michal Novák

Telefon: 585 508 419

Datová schránka: qiabfmf

e-mail: posta@olkraj.cz

Oprávněná úřední osoba pro podepisování:

JUDr. Hana Neumannová, Ph. D.

ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Olomouckého kraje, Odbor majetkový, právní a správních činností (dále také „povinný subjekt“) jako povinný subjekt příslušný podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl o žádosti [redacted]

[redacted], o poskytnutí informací doručené povinnému subjektu dne 7. 11. 2019,

takto:

Podle ustanovení § 15 odst. 1 a § 2 odst. 4 ve spojení s § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se žádost [redacted] doručená povinnému subjektu dne 7. 11. 2019, v plném rozsahu

odmítá.

Odůvodnění:

Povinný subjekt obdržel dne 7. 11. 2019 žádost [redacted], č. j. KUOK 117695/2019 (dále jen „žádost“) o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu

k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Jednalo se žádost v tomto znění:

„Jako bakalářskou práci jsem si vybrala „Odvolání jako řádný opravný prostředek ve správním řízení“. V praktické části bych měla analyzovat výsledky odvolacího řízení.

Proto jsem se rozhodla oslovit krajské úřady a poprosit Vás o poskytnutí těchto informací. Samozřejmě chápu, že kvůli ochraně dat mi nedáte konkrétní rozhodnutí, ale potřebovala bych nějaká data (počty) rozdělená podle toho, z jakého důvodu bylo rozhodnutí zrušeno – porušení procesních či hmotněprávních předpisů, věcná nesprávnost rozhodnutí apod. Asi tak za posledních 5 let. Pokud by bylo obtížné dostat celkový přehled odvolacího řízení, stačilo by odvolání na přestupky a odvolání na rušení trvalého pobytu.“

Ve smyslu ustanovení § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím pokud povinný subjekt žádosti nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Podle § 2 odst. 4 téhož zákona povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

Podle ustanovení § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se informací pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.

Povinný subjekt dospěl k závěru uvedenému ve výrokové části tohoto rozhodnutí z následujícího důvodu.

Od zpracování odpovědi na žádost o poskytnutí informací, tedy od „pouhého“ shromáždění požadovaných informací, je třeba odlišit situace, kdy by uspokojení žadatelova dotazu spočívalo ve vytváření nové informace nebo nových informací. Rozdíl obou výše uvedených kategorií spočívá nikoli v „pracnosti“ shromáždění informací, ale v „intelektuální náročnosti“ zpracování odpovědi na žádost, ve spojení s obsahovou „hodnotou“ vytvořené odpovědi. Je-li tedy nutné, pro plné vyhovění žádosti, se shromážděnými údaji dále pracovat (informace je třeba dále vyhodnocovat, porovnávat, analyzovat apod.), respektive došlo-li by zpracováním odpovědi na žádost ke vzniku „přidané hodnoty“, jedná se již o vytvoření nové informace. S výše uvedeným výkladem zákona je možné se setkat také v judikatuře Nejvyššího správního soudu, např. viz rozsudek 1 As 141/2011-67.

Povinný subjekt ve smyslu výše uvedeného odstavce posoudil žádost a dospěl k závěru, že odpověď by v tomto případě nespočívala ve shromáždění požadovaných informací, nýbrž právě ve vytvoření informace nové. Veškerá předmětná rozhodnutí by po jejich shromáždění nebo při jejich shromažďování bylo třeba důkladně vyhodnocovat/pročítat a vytvářet tabulku/y, do kterých by byly nově zaznamenávány požadované informace.

Ze shora uvedených důvodů povinný subjekt usoudil, že žadatelkou požadované informace měly charakter vytváření nových informací ve smyslu ustanovení

§ 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, a proto požadované informace žadatelce neposkytl a žádost odmítl.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí povinného subjektu se lze do 15 dnů ode dne jeho oznámení odvolat k Ministerstvu vnitra ČR podáním učiněným u Krajského úřadu Olomouckého kraje, Odboru majetkového, právního a správních činností.



Hana Neumannová
JUDr. Hana Neumannová, Ph.D.
vedoucí oddělení právního
Odboru majetkového, právního
a správních činností

PŘÍLOHA C – STÍŽNOST PROTI ROZHODNUTÍ

STÍŽNOST

Povinný subjekt:

Krajský úřad Kraje Vysočina, Žižkova 57, 587 33 Jihlava

Žadatel:

jméno a příjmení: Zuzana Mizerová

datum narození: [REDAKCE]

trvale bytem: [REDAKCE]

Podaná žádost byla u povinného subjektu evidována pod jednacím číslem KUJI 96187/2019.

Stížnost k nadřízenému orgánu

Podávám stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

I. Shrnutí žádosti

Dne 7. listopadu 2019 jsem v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím požádala povinný subjekt o poskytnutí níže uvedených informací:

- 1) informace o odvolání na úseku přestupků, veřejného pořádku a stavebního řádu, v období let 2014-2018,
- 2) počty rozhodnutí podle způsobu rozhodnutí: potvrzeno rozhodnutí, zrušeno rozhodnutí, zrušeno a vráceno rozhodnutí, odvolání zamítnuto jako opožděné, odvolání zamítnuto jako nepřipustné a odvolání vzato zpět.

II. Shrnutí postupu povinného subjektu

Povinný subjekt žádal o úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací podle § 17 odst. 1) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Celková cena mimořádně rozsáhlého vyhledání informací tak při kalkulovaných 52 hodinách činila 13 572,- Kč.

III. Návrh

Práce, kterou povinný subjekt vykonal si cením a určitě by nepřišla vniveč. Nicméně s ohledem na to, že jsem studentka a potřebné množství finančních prostředků na úhradu nákladů nemám a data od jiných krajských úřadů jsem dostala bezúplatně, se domnívám, že by měla být i v tomto případě poskytnuta ve stejném režimu. Dále bych zmínila, že by se dalo polemizovat o kalkulovaném počtu hodin a produktivitou práce daných úředníků, a proto navrhuji, aby povinný subjekt stížnosti v souladu s §16a odst. 5) vyhověl a poskytnul mi požadované informace bez úhrady nákladů.

V Liberci 20. prosince 2019

Zuzana Mizerová

PŘÍLOHA D – ROZHODNUTÍ MINISTERSTVA VNITRA



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY



MVCRX04UEYLC
prvotní identifikátor

odbor všeobecné správy
oddělení občanskosprávní
náměstí Hrdinů 1634/3
Praha 4
140 21

Č. j. MV-4000-3/VS-2020

Praha 22. ledna 2020
Počet listů: 3

ROZHODNUTÍ

Ministerstvo vnitra, odbor všeobecné správy (dále také „Ministerstvo vnitra“), jako nadřízený správní orgán ve smyslu ustanovení § 16a odst. 4 a 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), ve spojení s ustanovením § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, (dále jen „správní řád“), rozhodlo o stížnosti Zuzany Mizerové, [redacted] (dále také „stěžovatelka“), proti postupu při vyřizování její žádosti o informace ze dne 7. 11. 2019 Krajským úřadem Kraje Vysočina, (dále také jen „Krajský úřad“), co do sdělení výše úhrady požadované v souvislosti s poskytnutím informací přípisem Krajského úřadu ze dne 27. 11. 2019, č. j. KUJI 96187/2019, takto:

Podle ustanovení § 16a odst. 7 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím se výše úhrady sdělené přípisem Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 27. 11. 2019, č. j. KUJI 96187/2019, potvrzuje.

Odůvodnění

I.

Shora jmenovaná Zuzana Mizerová požádala dne 7. 11. 2019 Krajský úřad o poskytnutí informací týkajících se odvolacího řízení. K výzvě Krajského úřadu podle ustanovení § 14 odst. 5 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím pak dne 12. 11. 2019 upřesnila, že žádá o informace o odvolání na úseku přestupků, veřejného pořádku a stavebního řádu v období let 2014-2018, a to o počtech rozhodnutí (rozdělených) podle způsobu rozhodnutí – potvrzení, zrušení, zrušení a vrácení rozhodnutí, zamítnutí odvolání jako opožděného, nepřipustného, nebo bylo-li odvolání vzato zpět.

Krajský úřad stěžovatelce sdělil shora uvedeným přípisem ze dne 27. 11. 2019, č. j. KUJI 96187/2019, že za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací



požaduje úhradu ve výši 13 572,- Kč. Tato částka byla odůvodněna tím, že se požadovaná informace týkala pěti odborů a dvou samostatných oddělení Krajského úřadu informace vyhledávalo sedmnáct zaměstnanců kraje, kteří se v souhrnu touto činností zabývali v rozsahu 52 hodin. Podle sazebníku úhrad za poskytování informací Krajského úřadu činí náklady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání 261 Kč. Požadovaná částka je tedy součinem uvedené částky a počtem uvedených hodin. Důvodem mimořádně rozsáhlého vyhledávání pak byla skutečnost, jak uvedeno v přípisu Krajského úřadu, že požadovaná informace nebyla shromážděna v samostatném souboru či databázi, bylo tedy nutno v elektronickém systému spisové služby, v příslušných spisech a databázích vyhledat jednotlivé záznamy o odvolacích řízeních. Podstatnou část doby věnované vyhledávání informace zabrala selekce jednotlivých řízení podle způsobu rozhodnutí.

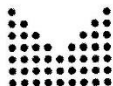
II.

Proti uvedenému sdělení výše požadované úhrady podala Zuzana Mizerová Krajskému úřadu včasnou stížnost (datovanou dne 22. 12. 2019). V ní po shrnutí předchozího postupu jak svého, tak Krajského úřadu namítla, že je studentka, potřebné množství finančních prostředků na úhradu nemá. Částka 13 572,- Kč jí zcela přijde neadekvátní, protože data od jiných krajských úřadů dostala zcela bezúplatně a myslí si, že by jí měla být poskytnuta ve stejném režimu. Data má mít Krajský úřad k dispozici, nerozumí tomu, proč by je měl složitě vyhledávat a strávit tím tolik času. Žádá, aby nadřízený orgán Krajskému úřadu přikázal informace, ve smyslu ustanovení § 16a odst. 7 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, poskytnout.

III.

Krajský úřad postoupil stížnost Ministerstvu vnitra. Jeho příslušnost jako nadřízeného správního orgánu ve věci lze dovodit na základě ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu, ve spojení s vymezením jeho kompetencí na úseku veřejného pořádku a přestupků stanovených v § 12 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

Pokud jde o stížnost samotnou, Ministerstvo vnitra, stejně jako Krajský úřad nerozporuje, že požadované informace má Krajský úřad k dispozici. Jiná věc je, zda má, resp. je povinen je mít, čemuž Ministerstvo vnitra nepřisvědčuje, ve stěžovatelské požadované struktuře (okamžitě) k dispozici. Odůvodnění mimořádně rozsáhlým vyhledáváním (a tříděním) jednotlivých záznamů o odvolacích řízeních v přípisu Krajského úřadu se proto nejví jako neobhajitelné, a hodinová částka 261,- Kč, stanovená v sazebníku úhrad, naopak jako odpovídající kritériím stanoveným v nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.




MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Jestliže stěžovatelka namítá, že požadovanou informaci získala od jiných krajských úřadů bezúplatně, a měla by ji tedy dostat bezplatně i od Krajského úřadu Kraje Vysočina, ve stejném režimu, pak je třeba odkázat na ustanovení § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, stanovující oprávnění, nikoli povinnost žádat úhradu, tedy sám zákon umožňuje odlišný režim co do požadování úhrady, v každém případě umožňuje Krajskému úřadu úhradu žádat.

Z uvedených důvodů proto Ministerstvo vnitra rozhodlo, jak uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí, o potvrzení výše uvedeného postupu Krajského úřadu.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí se podle ustanovení § 16a odst. 9 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze odvolat.




JUDr. Ivana Breburdová
vedoucí oddělení

Doručuje se:
Zuzana Mizerová, [REDACTED]
Krajský úřad Kraje Vysočina, oddělení právní a krajského živnostenského úřadu