

ÚVOD

Předmětem této vysokoškolské učebnice je obecná část správního práva procesního. V teorii i praxi českého správního práva se přitom správním právem procesním obvykle rozumí správní právo procesní v užším slova smyslu, které zahrnuje jen ty procesní normy správního práva upravující aplikační procesy ve veřejné správě, realizované ve formě tzv. správního řízení. Až do roku 2006 byl z tohoto pohledu základním procesním předpisem zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Tento zákon byl určitým způsobem univerzálním procesním předpisem, který správní orgány používaly, pokud zvláštní zákon neobsahoval samostatnou procesní úpravu.

V souvislosti s reformou veřejné správy bylo rozhodnuto zpracovat zcela nový správní řád, který by se stal obecným procesním předpisem. První teze nové právní úpravy se začaly zpracovávat již počátkem roku 1998, ale v konečné podobě byl nový správní řád publikován ve Sbírce zákonů až v září 2004. Jednoduchá právní úprava obsažená v zákoně č. 71/1967 Sb. byla nahrazena poměrně složitým a relativně podrobným právním předpisem, zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Správní řád nabyl v plném rozsahu účinnosti 1. 1. 2006.

Správní řád se rozsahem i podrobností odlišuje od všech předchozích předpisů o správním řízení. V mnohém ovšem navazuje na předchozí obecnou právní úpravu správního řízení a zobecňuje instituty, které byly obsaženy ve zvláštních zákonech, upravující odchylky od obecného režimu správního řízení stanoveného správním řádem. Snaží se tak v mnoha případech odstranit nedostatky minulé právní úpravy. Má jiný rozsah působnosti a používá i nové procesní instituty. Správní řád již není synonymem správního řízení, ale zahrnuje podstatně širší materii, můžeme hovořit o úpravě obecného správního procesu. Na jedné straně zákon zpřesnil správní řízení a odstranil některé nejasnosti, na druhé straně v důsledku příliš podrobné úpravy, řady neurčitých právních pojmů a poměrně rozsáhlé možnosti použití správního uvážení může zkomplikovat praxi správních orgánů.

V této souvislosti pak úpravu obsaženou ve jmenovaném předpise lze považovat za „správní právo procesní v užším slova smyslu“, které zahrnuje obecné správní řízení i další postupy orgánů veřejné správy. Klasické správní řízení, jehož výsledkem je vydání individuálního správního aktu, můžeme nazývat „správním procesem“.

Správní řád je právním základem pro veškerou vnější činnost správních orgánů, která je výkonem veřejné moci, mimo činnosti výslovně vyloučené z jeho působnosti. Správním orgánem jsou ve smyslu § 1 odst. 2 spr. ř. vedle orgánů státní správy i subjekty, kterým byla zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost při výkonu veřejné správy.

Úvodní ustanovení zákona obsahuje předmět úpravy a základní zásady činnosti správních orgánů (*část první*), následují obecná ustanovení o správním řízení (*část druhá*), zvláštní ustanovení o správním řízení (*část třetí*), vyjádření, osvědčení a sdělení (*část čtvrtá*), veřejnoprávní smlouvy (*část pátá*), opatření obecné povahy (*část šestá*) a ustanovení o vyřizování stížnosti, společná, přechodná závěrečná ustanovení (*část sedmá*). Úvodní ustanovení se věnuje rozsahu působnosti správního řádu, který zahrnuje mnohem větší část veřejné správy a upravuje některé instituty, které předchází správní řád nepoužíval.

Ustanovení o *základních zásadách činnosti správních orgánů* nemají charakter pouze základních pravidel klasického správního řízení, ale vztahují se na veškeré postupy správních orgánů, které podléhají správnímu řádu. Uplatňují se vedle správního řízení v oblasti státní správy i na správní řízení v oblasti územní a zájmové samosprávy a na další správní činnosti. V učebnici pak je kladen důraz na základní pravidla správního řízení.

Správní řízení upravené ve správním řádu se svým průběhem v základních otázkách neodlišuje od minulé právní úpravy. Právní úprava je ale mnohem podrobnější a zahrnuje některé nové procesní instituty.

Část druhá správního řádu obsahuje i *ustanovení o výkonu rozhodnutí*, kde se rozlišuje *exekuce na peněžitá plnění* a *exekuce na nepeněžitá plnění*. U exekucí na peněžitá plnění správní řád stanoví pouze věcnou příslušnost a z hlediska procesního odkazuje na postup podle daňového řádu. V učebnici jsou pro srovnání stručně popsány i některé procesní instituty obsažené v uvedeném daňovém řádu.

Zvláštní ustanovení o správním řízení (část třetí) se v běžných správních řízeních použít mohou, ale nemusejí. V mnoha případech tato zvláštní ustanovení obsahují pravidla, která mohou významně zjednodušit průběh řízení a vydání samotného rozhodnutí. Závisí na přístupu správního orgánu a na charakteru projednávané konkrétní věci, zda bude zvláštní ustanovení o správním řízení použito, či nikoliv. Zřejmě z těchto důvodů je tato problematika ve správním řádu vyčleněna jako samostatná část.

Vyjádření, osvědčení a sdělení představují tzv. jiné správní úkony, které nezakládají ani neruší práva nebo povinnosti osob, ale přesto v mnoha případech mají význam pro adresáty veřejné správy.

Veřejnoprávní smlouvy byly do správního řádu zařazeny nově. Jako smlouvy veřejného práva se však veřejnoprávní smlouvy uzavíraly již před účinností nynějšího správního řádu, ale chyběla obecná právní úprava. Institut veřejnoprávních smluv byl již předtím např. upraven v obecním zřízení.

Opatření obecné povahy je naopak zcela novým procesním institutem správního práva, který správní orgány použijí, pokud jim to ukládá zvláštní zákon. Jedná se o „závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“. Z platné právní úpravy a z dosud vydané judikatury pak vyplývá, že se jedná o správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem osob, na které se vztahuje.

Stížnost je posledním procesním institutem upraveným ve správním řádu. Ve smyslu tohoto institutu mají dotčené osoby právo obracet se na správní orgány se stížností proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu. Stanovený postup je možno použít jen proti jednání správních orgánů, když postupují podle správního řádu a jestliže tento zákon neposkytuje dotčeným osobám jiný prostředek ochrany.

Uvedenému členění správního řádu odpovídá i způsob zpracování textu učebnice, který je strukturován do několika kapitol, které na sebe věcně navazují a obsahově zahrnují problematiku celého správního řádu. Obsah učebnice z hlediska její struktury nebude vždy odpovídat jednotlivým ustanovením správního řádu. Důraz je již tradičně kladen na problematiku obecného správního řízení, včetně správní exekuce, přičemž zvláštní ustanovení části třetí, která se vztahují ke správnímu řízení, jsou obsažena ve výkladu k části druhé. Samostatná kapitola je pak pro lepší pochopení dané problematiky věnována pouze dalším formám správního řízení v I. stupni a některým způsobům správního rozhodnutí.

Správní řád je obecnou kodifikací správního práva procesního, neboť i sám ve svých ustanoveních počítá s existencí zvláštních zákonů. Zvláštní procesní postupy v jednotlivých oblastech veřejné správy jsou obsaženy ve speciálních zákonech, v nichž se promítá správní řád a které s obecnou částí více nebo méně souvisejí. Učebnice nemůže pojmut celý komplex správního práva procesního, a proto obsahuje pouze odkazy na některá ustanovení zvláštních zákonů, kde se autoři pokusili demonstrovat konkrétní obsah jednotlivých procesních institutů správního řádu a jejich promítnutí do zvláštní právní úpravy.

Smyslem učebnice je především jednoduchou formou zprostředkovat obsah právní úpravy správního procesu, umožnit pochopení jejího smyslu a významu a také poskytnout základní orientaci v širším rámci dané problematiky. Učebnice by měla sloužit k osvojení základních poznatků z oblasti správního práva procesního, čemuž také odpovídá způsob zpracování textu. Ačkoliv je předkládaná publikace určena především studentům právnických fakult, může zároveň posloužit praxi veřejné správy a všem, kdo přicházejí do styku se správním právem procesním.

KAPITOLA 1.

OBECNÉ VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

1.1 Charakteristika veřejné správy

Veřejná správa je základním pojmem správního práva. Vymezit nebo definovat tento pojem je poměrně složitou záležitostí, zejména pro její mnohotvárnost a různost správních činností i pro specifické vztahy, které zde vznikají. Správní činnosti, jejich obsah a forma mohou být modifikovány v důsledku změn, ke kterým ve společnosti dochází. Uvedené změny pak souvisí s celkovou reformou veřejné správy po stránce obsahové i po stránce organizační.

Veřejná správa aktivně organizuje a řeší nejrůznější společenské situace. Můžeme ji obecně vymezit jako **správu veřejných záležitostí** vykonávanou subjekty veřejné správy nebo prostřednictvím jejich orgánů, součástí nebo institucí. Veřejné záležitosti nejsou právně vymezeny, jedná se o neurčitý právní pojem. Lze je stručně definovat jako záležitosti, které jsou obecně prospěšné pro celou společnost. Prostřednictvím veřejné správy se zabezpečují veřejné úkoly, kdy veřejná správa vytváří předpoklady pro jejich realizaci a současně je také uskutečňuje. Podle jednotlivých autorů lze veřejnou správu chápat v **materiálním (funkčním)** smyslu nebo v **organizačním (formálním)** smyslu.

Při **materiálním pojetí** je určující obsah veřejné správy a její jednotlivé úkoly. Není rozhodující, kdo je **vykonavatelem** jednotlivých správních činností, jejichž prostřednictvím se úkoly veřejné správy plní. Jedná se vlastně o souhrn specifických správních činností směřujících k dosažení stanoveného cíle. Veřejná správa v tomto pojetí je souhrnem všech správních činností, které souvisí s **veřejnou mocí** na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb.

Pro **organizační vymezení** veřejné správy je naopak rozhodující **vykonavatel správních činností**. Veřejná správa je pak **souborem osob** (subjektů), které tuto veřejnou správu uskutečňují v určitém organizačním systému, resp. v organizačních strukturách. V tomto smyslu se jedná o činnost organizačních jednotek a osob, které jsou buď správními úřady jako přímí nositelé veřejné správy, nebo úředními osobami vykonávajícími správní úkony, případně zařízení, která mají postavení nepřímých subjektů veřejné správy.¹

¹ Pomahač, R. a kol.: Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 55.

Z organizačního hlediska můžeme veřejnou správu charakterizovat jako formální instituci nebo soubor institucí. Pojem organizace má mnoho významů, a proto i organizaci veřejné správy můžeme chápat z různých aspektů.

Zjednodušeně se dá říci, že organizaci vymezujeme jako organizační uspořádání určitých jednotek do systému nebo tento pojem vyjadřuje činnost organizačního charakteru. Veřejná správa je instituce, která má určitou trvale vytvořenou strukturu, a ta je založena na právu. Právo ji vytváří, ruší, mění a stanoví sankce. Právní problematika organizace veřejné správy se zaměřuje především na subjekty veřejné správy, institucionální uspořádání veřejné správy do větších celků, klasifikaci vykonavatelů veřejné správy, jejich zřizování a určování jejich působnosti a pravomoci.² Jinak řečeno, do organizační problematiky patří především otázky spojené se zřizováním a působností orgánů veřejné správy, jejich postavení v soustavě orgánů, klasifikace orgánů apod.

Organizace veřejné správy je trvale vytvořený systém, který uskutečňuje stálé, cílově zaměřené vztahy a mění se podle vývoje společnosti. Tento systém veřejné správy je organizačním uspořádáním jejich subjektů a jejich vzájemných vztahů. Výkon veřejné správy musí být svěřen určitému subjektu, který realizuje jednotlivé úkoly a také za ně odpovídá.

Veřejná správa jako správa **veřejných záležitostí** ve státě se pak člení na **státní správu** a **veřejnou samosprávu**, vykonávanou zejména příslušnými správními orgány, které mají postavení orgánů veřejné správy.

Smyslem veřejné správy je udržovat pořádek ve společnosti a současně zabezpečovat plnění určitých úkolů. Jedním ze způsobů řešení záležitostí veřejné správy je i správní proces. Vzhledem k tomu, že úkoly veřejné správy jsou různorodé, bude i správní proces mít různou podobu. Správní proces upravuje postup správních orgánů při rozhodování určitých záležitostí a je také jednou z právních záruk legality veřejné správy. Předepsaný postup správních orgánů při jejich rozhodování je významnou kontrolou veřejné správy. Společenské vztahy, které v oblasti veřejné správy vznikají, mění se a zanikají, jsou předmětem správního práva.

1.1.1 Státní správa a veřejná samospráva

Veřejnou správu jako systém pak vymezujeme jako **státní správu** a **veřejnou samosprávu** (**územní samosprávu** a **zájmovou samosprávu**), přičemž

² Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 117.

státní správa a samospráva nejsou systémy oddělené, ale naopak se doplňují a prolínají (tzn. není mezi nimi využit princip podřízenosti a nadřízenosti). Podle současného moderního pojetí oba dva tyto systémy působí vedle sebe, přičemž se zdůrazňuje základní právo na samosprávu.³ Právo na samosprávu je zaručeno Ústavou České republiky (dále jen „Ústava“) a dalšími zákony, které upřesňují působnost samosprávy.

V klasickém pojetí je hlavním subjektem veřejné správy stát. Veřejná správa vykonávaná státem a jeho orgány se nazývá **státní správa**.

Státní správu můžeme chápat jako systém výkonných orgánů státní moci. Je organizační činností vymezenou právními předpisy, které za její výkon činí odpovědné určité instituce. Subjektem státní správy je stát představovaný orgány státní správy (správní úřady), které vykonávají správu jménem a v zájmu státu přímo. Působnost orgánu státní správy vyjadřuje jeho postavení v tomto systému státní správy a základní zaměření jednotlivých orgánů.

Subjektem státní správy mohou být rovněž **veřejnoprávní korporace** nebo jejich orgány, popř. další subjekty, na něž byl zákonem nebo na základě zákona přenesen výkon státní správy. V tomto případě vykonává stát státní správu **nepřímo**.

Státní správa je vymezována jako ochranná činnost realizovaná ve veřejném zájmu, která má především výkonný, podzákonný a nařizovací charakter. Je realizována na základě a v mezích zákonů. Prostřednictvím státní správy se také realizuje státní politika na jednotlivých úsecích správy (např. bezpečnostní politika státu). Státní správa je jedním ze základních druhů činnosti státu a plní funkce státu na základě a v mezích právních předpisů. Organizační struktura státní správy se neustále mění. Závisí to na etapách historického vývoje společnosti, na vnitřních a vnějších podmínkách tohoto vývoje, na požadavcích společnosti apod.

Státní správa může být tedy vykonávána orgány přímo nebo nepřímo. Přímo vykonávají státní správu orgány nebo správní úřady jako organizační složky bez právní subjektivity. Nepřímo vykonávají státní správu na základě zákonné delegace jiné subjekty veřejné správy než stát (např. kraje, obce, autorizované zkušebny) svými orgány jako přenesenou nebo propůjčenou působnost. Na veřejnoprávní korporace může být delegována působnost pouze zákonem, na jiné subjekty i na základě správního rozhodnutí. Výkon veřejné správy může být svěřen právníckým osobám soukromého práva nebo osobám fyzickým (např. stanice technické kontroly). Fyzickými oso-

³ Průcha, P.: Základy správního práva a veřejné správy. Obecná část. Brno: MU, 1994, s. 45.

bami, které vykonávají na základě zvláštních zákonů veřejnou správu, jsou např. myslivecká stráž, lesní stráž, notáři nebo finanční arbitři.

Od státu odvozují právní subjektivitu veřejnoprávní korporace. Veřejná správa uskutečňovaná veřejnoprávními subjekty nestátního charakteru se nazývá veřejná samospráva. Samospráva společně se státem zabezpečuje správu státu jako veřejnou správu. **Samospráva** je právo uspořádat a řídit část veřejných záležitostí ve vlastním zájmu a na vlastní odpovědnost. Své úkoly plní samospráva vlastními silami a prostředky. Vztah státní správy a samosprávy pak můžeme charakterizovat tím, že státní správa dozoruje činnost místní samosprávy. Při výkonu samosprávy není její nositel podřízen státní správě, ale může být státní správou dozorován.⁴ Veřejná moc realizovaná prostřednictvím samosprávných subjektů je **decentralizovanou** státní mocí.

V současné době se stále více hovoří o tom, že vedle státní správy a veřejné samosprávy existuje tzv. **nepřímá veřejná správa**. Jedná se o část veřejné správy, která není vykonávána ani státní správou, ani územní samosprávou. Názory na povahu této části veřejné správy jsou různé, zejména v souvislosti s vytvářením nových institutů, kdy není zcela jasný charakter jejich správní činnosti. V těchto případech nelze ani jasně hovořit o zájmové samosprávě, ani nemá tato činnost charakter typické delegace státní správy. Máme zejména na mysli některé formy podnikatelských aktivit, které mají kvalifikované veřejnoprávní důsledky (např. úřední měření, výkon státního zkušebnictví, měření emisí a imisí, revize elektrických a plynových zařízení).⁵

Veřejná správa, jak již bylo uvedeno výše, se realizuje prostřednictvím jednotlivých forem správních činností. Zjednodušeně je můžeme rozdělit na **vnější formy** činnosti (normativní správní akty, individuální správní akty, správní akty smíšené povahy, veřejnoprávní smlouvy) a **vnitřní formy** činnosti (interní normativní akty, interní individuální pokyny). Kromě výše uvedených forem činnosti veřejná správa uskutečňuje i další správní činnosti, např. vydává vyjádření, posudky, doporučení a realizuje další činnosti. Souhrn právních norem upravujících všechny procesy ve veřejné správě představuje správní právo procesní.

⁴ Srov. Průcha, P.: cit. práce, s. 36.

⁵ Srov. Staša, J.: Úvod do českého správního práva. Praha: PA ČR, 2003, s. 16.

KAPITOLA 9.

SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ

9.1 Obecně ke správnímu rozhodnutí

Správní řízení je vnitřně strukturovaný rozhodovací proces, který uskutečňuje orgán veřejné správy v aktivní součinnosti s účastníky řízení, případně s dalšími subjekty. Celé řízení můžeme rozdělit do několika stadií, která na sebe relativně navazují a jejich výsledkem je **rozhodnutí ve věci**, která je předmětem řízení, tzv. **meritorní rozhodnutí**. Vlastnímu rozhodnutí ve věci předchází zahájení řízení, opatřování podkladů pro rozhodnutí ve věci a zajištění účelu a průběhu řízení. Výsledkem celého řízení, které chápeme jako správní proces, je rozhodnutí ve věci (věcech) neboli vydání **individuálního správního aktu**. Jedná se tedy o postup správních orgánů, jehož účelem je vydání rozhodnutí v určité konkrétní věci (věcech) pro určitou konkrétní osobu nebo osoby. Svou podstatou je správní rozhodnutí jedním z procesních úkonů správního orgánu. Charakteristickým rysem správního rozhodnutí je pak jeho **autoritativnost** a **závaznost**, které spolu úzce souvisí. Správní rozhodnutí jako správní akt je závazný nejen pro účastníky řízení, ale i pro samotný správní orgán, který ho vydal. Dojde-li k vydání nesprávného rozhodnutí, je správní orgán povinen ho opravit, jakmile se o tom dozví. Dalším výrazným rysem je i jeho **vynutitelnost**, pokud je výrokem rozhodnutí stanovena určitá povinnost.

Správní rozhodnutí představuje akt aplikace norem správního práva při výkonu veřejné správy. Správní řád neposkytuje žádnou definici správního rozhodnutí. Z jednotlivých ustanovení správního řádu lze však vyvodit, že se jedná o akt vydaný správním orgánem jako výsledek správního řízení, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby (konstitutivní akt) nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá (deklaratorní akt). V zákonem stanovených případech správní orgán touto formou rozhoduje i o procesních otázkách (rozhodnutí o přerušení řízení).

Definice správního rozhodnutí je definicí materiální, nezáleží tedy na tom, jak je správní akt ve zvláštním zákoně označen. V praxi se můžeme setkat s jejich nejrůznějšími označeními (rozhodnutí, jmenování, povolení, souhlas, rozkaz, koncese, závazný pokyn, příslib a další formy). Rozhodující jsou

požadavky kladené na správní rozhodnutí. Musí být vydáno oprávněným správním orgánem v mezích jeho věcné a místní kompetence, a pokud jde o obsah ukládaných povinností, musí být v souladu s obecně závazným právním předpisem. Vzhledem ke klíčovému postavení tohoto správního aktu v činnosti veřejné správy je důležité, aby byl v souladu s hmotným správním právem a způsob jeho vydání byl i v souladu s předpisy správního práva procesního (musí mít obsahové i formální náležitosti stanovené zákonem).

Správní rozhodnutí můžeme obecně charakterizovat jako jednostranný akt vydaný vykonavatelem veřejné správy na základě zákona ve správním řízení. Jedná se o správní akt, kterým správní orgán v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob nebo osoby. V podstatě se dá říci, že je výrazem rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy o právech nebo povinnostech konkrétního subjektu (subjektů) nebo taková práva a povinnosti autoritativně osvědčuje. Vykonavatelem veřejné správy je ten, komu je takové postavení přiznáno zákonem nebo na základě zákona. Správní rozhodnutí lze vydávat pouze na základě výslovného zákonného zmocnění a pouze v mezích takového výslovného zákonného zmocnění.

Individuálním správním aktem není právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů, obecně závazná vyhláška obce nebo kraje, nařízení obce, kraje a další právní předpisy ani vnitřní předpisy. Na rozdíl od zahraničních úprav není správním rozhodnutím ani opatření obecné povahy (§ 171 až 174 spr. ř.), které je přechodovou formou mezi rozhodnutím a právním předpisem.¹ Povahu správního rozhodnutí nemají ani závazná stanoviska správních orgánů, která jsou podkladem pro vydání správního rozhodnutí.

Smyslem správního řízení je vydání meritorního rozhodnutí (rozhodnutí o věci), současně ale správní orgán musí řešit řadu dalších otázek procesního charakteru (např. ustanovit opatrovníka, přerušit řízení, rozhodnout o připuštění dalšího účastníka řízení, rozhodnout o příslušnosti správního orgánu). Řešení těchto otázek, které nejsou svojí povahou rozhodnutím ve věci samé, se děje buď usnesením, nebo rozhodnutím správního orgánu. Správní orgán rozhoduje **formou usnesení** pouze v případech stanovených zákonem (§ 76 spr. ř.). I tato rozhodnutí musí odpovídat obsahovým a formálním požadavkům, které jsou kladené na rozhodnutí meritorní, neboť i tato procesní rozhodnutí představují výkon veřejné moci, tzn. autoritativní rozhodování správních orgánů o právech a povinnostech jiných subjektů.

¹ Ondruš, R.: Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde Praha, 2005, s. 487.

Správní řízení může být ukončeno i jiným způsobem než vydáním rozhodnutí. Za podmínek stanovených zákonem může být správní řízení zastaveno v důsledku zpětvzetí žádosti [§ 66 odst. 1 písm. a) spr. ř.] nebo proto, že odpadl důvod řízení (§ 66 odst. 2 spr. ř.), a z dalších zákonných důvodů uvedených ve správním řádu nebo v jiných zákonech. V těchto situacích nedojde k rozhodnutí ve věci samé, protože tomu brání okolnosti stanovené zákonem.

Výsledkem správního řízení může být i **smír** uzavřený mezi jeho účastníky. Uzavřený smír pak musí schválit správní orgán, jsou-li splněny všechny zákonné podmínky (srov. řízení sporné – § 141 odst. 8 spr. ř.). Uzavřený smír má povahu smlouvy mezi stranami sporu na uspořádání vzájemných poměrů.

Správní řád obsahuje v § 5 obecnou zásadu smírného řešení. Nejedná se však o smír mezi účastníky, ale o možnost odstranění rozporů mezi správními orgány, které se podílejí na určitém správním řízení.

Formy správního rozhodnutí

Meritorní rozhodnutí je individuálním správním aktem, kterým se rozhoduje v konkrétní věci (věcech) vůči konkrétním adresátům (adresátovi). Správní rozhodnutí vyvolává právně závazné důsledky pro fyzické a právnické osoby a představuje stanovení nebo potvrzení konkrétního práva nebo konkrétní povinnosti. Pozitivní právní úprava dále rozlišuje **procesní správní rozhodnutí**, kterým se upravuje vedení řízení, případně zajišťuje jeho průběh, zpravidla nazývané „usnesení“.

Rozhodování o procesních otázkách může mít i formu „rozhodnutí“ (např. § 62 spr. ř. – rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty nebo § 147 spr. ř. – rozhodnutí o přijetí nebo uložení záruky za splnění povinnosti) nebo „usnesení“ (např. § 56 spr. ř. – ustanovení znalce, § 64 spr. ř. – přerušování řízení, § 66 spr. ř. – zastavení řízení). Správní řád je při rozlišování uvedených způsobů rozhodnutí nedůsledný, a proto některá usnesení mohou mít hmotněprávní důsledky, a naopak některá rozhodnutí mají procesní povahu.

V širším slova smyslu můžeme pod pojem „rozhodnutí“ zahrnovat rozhodnutí meritorní i rozhodnutí procesní a v užším slova smyslu pak pouze „rozhodnutí meritorní povahy“.

Správní řád stanoví pravidla, jakou formou rozhoduje správní orgán v konkrétních případech. Usnesením rozhoduje správní orgán, jestliže tak stanoví správní řád (např. § 96 odst. 1, § 111 spr. ř. a další). V některých

případech se usnesení poznamenává pouze do spisu a není proti němu přípustný opravný prostředek (např. § 12, § 66 odst. 2 spr. ř.).

Dalšími formami správních aktů upravených ve správním řádu jsou příkaz a doklad.

Příkazem se rozhoduje také ve věci samé v tzv. **zkráceném správním řízení**. Lze ho vymezit jako specifickou formu správního rozhodnutí, které se vydává za podmínek stanovených v § 150 spr. ř. Příkazem může správní orgán uložit povinnost z moci úřední nebo ve sporném řízení, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné, aniž by proběhlo řádné správní řízení v plném rozsahu. Vedle obecných obsahových a formálních náležitostí správního rozhodnutí musí příkaz obsahovat poučení o možnosti podat odpor. V poučení správní orgán uvede, v jaké lhůtě je možné odpor podat, od kterého dne se tato lhůta počítá a u kterého správního orgánu se odpor podává.

Zvláštní způsob ukončení správního řízení představuje **vydání dokladu**. Doklad má charakter deklaratorního správního aktu a vydává se na základě správního rozhodnutí nebo místo něho (§ 151 spr. ř.). O uvedených i dalších způsobech rozhodování správního orgánu bude pojednáno v následující kapitole.

Základní členění správních rozhodnutí

Z hlediska správního řízení lze považovat za významné rozlišování správních rozhodnutí podle **právních účinků**. Rozhodnutí ve správním řízení je správním aktem, který má konstitutivní nebo deklaratorní povahu. Bud' se jím zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo osob (**konstitutivní akt**), nebo tento akt osvědčuje, že konkrétní osoba nebo osoby právo nebo povinnost mají či nemají (**deklaratorní akt**).

Za konstitutivní jsou považovány akty, které působí **pro futuro** a **ex nunc** a které stanoví, že nadále má něco být. Jejich příkladem mohou být rozhodnutí o udělení koncese, schválení, povolení, příkazy, stavební povolení apod. Konstitutivní rozhodnutí může být vydáno, pokud mají nastat určité právní účinky, které stanoví hmotné právo.

Působnost **pro praeterito** a **ex tunc** je považována za znak správních aktů deklaratorních, které zjišťují, že něco již bylo a zůstává i nadále právem. Příkladem těchto aktů jsou zejména různá vysvědčení, průkazy, osvědčení apod. Právní terminologie některých zákonů není přesná, a proto je třeba rozlišovat. Příkladem deklaratorního rozhodnutí je např. listina o udělení státního občanství podle § 24 zákona o státním občanství. Jiným příkladem by

mohlo být vydání rozhodnutí o sporu v případě charakteru pozemku mezi jeho uživateli, kdy by toto řešil orgán ochrany přírody. O existenci určitého právního vztahu se rozhoduje v řízení podle § 142 spr. ř., jehož výsledkem je také deklaratorní správní akt. Charakter deklaratorního rozhodnutí má např. i prohlášení nicotnosti podle § 77 odst. 1 spr. ř.

Smíšenou povahu ve smyslu výše uvedeného členění správních rozhodnutí potom může mít rozhodnutí, kterým se konstatuje, že určitá osoba se dopustila správního deliktu (deklaratorní rozhodnutí), a současně se takové osobě ukládá sankce (konstitutivní rozhodnutí).

Individuální správní akty můžeme členit podle mnoha dalších kritérií, např. podle obsahu, podle účelu, podle toho, kdo se podílí na jeho vydání, podle postavení správního orgánu, který ho vydal, podle právních důsledků, podle toho, čeho se týkají, atd.

Z hlediska právní teorie je také významné členění na:

- a) správní rozhodnutí *in personam* (která se vztahují na určitou osobu a jsou na určitou osobu vázána), a
- b) správní rozhodnutí *in rem* (týkají se určité věci a prostřednictvím této věci jsou správní rozhodnutí závazná i pro právní nástupce takových osob).

Členění správních aktů má význam zejména pro přezkoumávání jejich zákonnosti, pro jejich změnu nebo pro jejich zrušení.

9.2 Základní podmínky vydání rozhodnutí

Správní rozhodnutí musí splňovat určité požadavky a nároky na ně kladené v souladu se základními zásadami správního řízení. Správní orgán, který je vydává, musí odpovídat věcné, funkční a místní příslušnosti. Při vydávání rozhodnutí musí správní orgán dodržovat základní zásady činnosti správních orgánů. Musí postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí českého právního řádu. Současně musí dbát na to, aby přijaté řešení v konkrétním případě bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu. Správní rozhodnutí musí vycházet ze stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů by neměly vznikat nedůvodné rozdíly² (§ 2 odst. 4 spr. ř.).

² Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H.: Přestupkové řízení. Praha: Linde Praha, 2011, s. 32.

Rozhodnutí je zákonné, je-li vydáno v souladu se zákonem platným a účinným v době jeho vydání. Rozhodující není proto zákonná úprava platná v době zahájení řízení, pokud to zákon výslovně nestanoví.

Správní rozhodnutí mohou vydávat pouze orgány, které mají k jejich vydávání příslušnou kompetenci. To znamená, že mají pravomoc a příslušnost k vydání konkrétního správního aktu, aniž by současně zneužily svou pravomoc.

Jsou stanoveny zákonné lhůty pro vydání správního rozhodnutí a v neposlední řadě existují jeho obsahové a formální náležitosti.

9.2.1 Náležitosti správního rozhodnutí

Základní obsahové náležitosti rozhodnutí jsou výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku (srov. § 67–70 spr. ř.).

Výroková část rozhodnutí obsahuje řešení věci, která je předmětem správního řízení. Výrokem správní orgán rozhoduje o věci samé jednoznačně, přesně a srozumitelně. Výrok je jádrem celého rozhodnutí a určuje účastníkům řízení konkrétní práva a povinnosti. Musí být jasný, stručný a nesmí poskytovat možnost dvojího výkladu. Součástí výroku je odkaz na právní ustanovení, podle kterých bylo rozhodováno, a označení účastníků řízení a jejich zástupců.³ Obligatoriamente se uvádějí identifikační údaje fyzických osob (jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu) nebo právnických osob (název a sídlo).⁴

Ve výrokové části je správní orgán povinen uvést lhůtu ke splnění uložené povinnosti (lhůta nesmí být kratší, než stanoví zvláštní právní předpis), popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění. Pokud je vyloučen

³ Jestliže v rozhodnutí, které je výsledkem přestupkového řízení s jediným účastníkem, je jméno, příjmení, datum narození a bydliště uvedeno nad nadpisem „Rozhodnutí“ v místě obvykle užívaném pro označení kteréhokoliv adresáta, nelze z toho dovozovat, že není jisté, zda takto označená fyzická osoba je pachatelem přestupku, poškozeným nebo jinou na řízení zúčastněnou osobou. Ustanovení § 74 odst. 5 spr. ř. totiž nevypovídá nic o struktuře písemného vyhotovení rozhodnutí, tedy kde a jakým způsobem má být v rozhodnutí uvedeno označení účastníků řízení (podle rozsudku NSS ze dne 27. 8. 2004, č. j. 7 As 12/2003-54). (Jmenovaný judikát se vztahuje k předchozí právní úpravě, ale má význam i pro novou.)

⁴ Označení účastníků podle § 27 odst. 1 musí být vždy součástí výrokové části rozhodnutí. Ve výjimečných případech je možné ve výrokové části odkázat na zvláštní přílohu, ve které budou účastníci označeni podle § 68 odst. 2. Tuto přílohu je třeba považovat za nedílnou součást výrokové části rozhodnutí. Za označením účastníků je vhodné uvádět též označení jejich zástupců (závěr č. 35 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 6. 2006).

odkladný účinek odvolání (§ 85 odst. 4 spr. ř.), musí tak rovněž správní orgán učinit ve výrokové části rozhodnutí (není-li odkladný účinek vyloučen zákonem). Výrok o vyloučení odkladného účinku musí být zvlášť odůvodněn a nelze se proti němu odvolat.

Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků (výrok o udělení povinnosti, výrok o výši nákladů řízení, výrok o vyloučení odkladného účinku) a výrok může obsahovat vedlejší ustanovení (rozhodnutí o výši nákladů nebo obsah závazného stanoviska, stanovení podmínek pro výkon uděleného oprávnění apod.).

Odůvodnění rozhodnutí⁵ obsahuje výčet podkladů pro rozhodnutí nebo zjištěných skutečností, které odůvodňují výrok rozhodnutí. Zákonem je přímo stanoveno, co je obsahem odůvodnění. Správní orgán musí uvést, jak se vypořádal se všemi důkazy,⁶ návrhy a námitkami účastníků řízení, jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů a při jejich hodnocení. Odůvodnění musí zcela jasně argumentovat, proč správní orgán rozhodl právě tímto způsobem, a nesmí vést k žádným pochybnostem.⁷ V rámci odůvodnění musí správní orgán přesně specifikovat právní předpisy, na základě kterých rozhodl, a odůvodnit aplikaci jejich konkrétních ustanovení.

Zákon připouští vypustit odůvodnění pouze v jednom případě, a to tehdy, pokud správní orgán prvního stupně v rozhodnutí vyhovuje všem účastníkům řízení v plném rozsahu. Naopak jestliže by se již jednalo o rozhodnutí odvolacího správního orgánu, je potřeba vždy rozhodnutí odůvodnit. Pokud by ovšem mělo být rozhodnuto jinak než v obdobných případech předtím, muselo by být rozhodnutí odůvodněno. Je zde třeba uplatnit zásadu činnosti správních orgánů a tou je *zásada legitimního očekávání*.

⁵ Rozhodnutí správního orgánu, rozhodujícího o odvolání, které obsahuje pouze větu, že odvolání (zde proti rozhodnutí povinného subjektu ve věci poskytnutí informací) se zamítá v plném rozsahu, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 5. 2003, č. j. Ca 208/2002-23).

⁶ V odůvodnění správního rozhodnutí nemusí být vždy obsažen podrobný obsah provedeného důkazu; rozhodné jsou konkrétní okolnosti případu (např. do jaké míry je zapotřebí se zřetelem na rozpory v jednotlivých důkazech, na námitky účastníka řízení apod.). Správní orgán však musí v odůvodnění bezpodmínečně uvést, ze kterých důkazů vycházel (§ 74 odst. 3 spr. ř.) (podle rozhodnutí NSS ze dne 20. 9. 2005, č. j. 2 As 18/2004-68).

⁷ Po zrušení správního rozhodnutí soudem je správní orgán povinen nové rozhodnutí řádně zdůvodnit; důvody nemůže nahradit odkazem na právní vázanost rozhodnutím soudu (podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 4. 1996, č. j. 16 Ca 40/97-13).

Poslední obligatorní částí rozhodnutí je **poučení o opravném prostředku**. Obsahuje údaje o tom, zda se jedná o rozhodnutí konečné, či zda je možné se proti němu odvolat, ke kterému správnímu orgánu, v jaké lhůtě a od kterého dne se tato lhůta počítá a u kterého správního orgánu se odvolání podává. Pokud odvolání nemá odkladný účinek, musí se uvést i tato skutečnost. Všechny výše uvedené skutečnosti musí poučení obsahovat. V opačném případě by se jednalo o nesprávné nebo neúplné poučení, což má vliv na lhůtu pro podání opravného prostředku. Podle § 83 odst. 2 spr. ř. by bylo možné podat odvolání v subjektivní lhůtě do 15 dnů od oznámení opravného prostředku, nejpozději v objektivní lhůtě do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

Poučení se musí vždy týkat všech účastníků správního řízení. Jestliže je tedy z hlediska možnosti podat odvolání procesní postavení jednotlivých účastníků řízení rozdílné, měl by tomu odpovídat i obsah poučení.

Vedle výroku, odůvodnění a poučení musí písemné vyhotovení rozhodnutí dále obsahovat i tzv. **kompetenční náležitosti**, tj. především označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal. Výslovné označení správního aktu jako „rozhodnutí“ nebo jiné označení stanovené zákonem sleduje cíl, aby pojem rozhodnutí byl vyhrazen pouze pro rozhodnutí ve věci, aby tak byla zajištěna vyšší procesní jistota účastníků řízení. Každé rozhodnutí musí být opatřeno otiskem úředního razítka (kulaté úřední razítko se státním znakem), musí obsahovat jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „Za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí. V písemném vyhotovení rozhodnutí se uvedou jména a příjmení všech účastníků.

Kromě takto obecně stanovených formálních náležitostí mohou zvláštní právní předpisy stanovit obsahové náležitosti další.

Z hlediska formálních náležitostí je stanoveno, že správní rozhodnutí, až na výjimky v zákoně uvedené, se zásadně vydává v písemné formě. Nebude-li v písemné podobě vydáno, výroková část rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku se vyhlásí a do spisu se učiní záznam obsahující výrokovou část a odůvodnění a další formální náležitosti. Účastník má právo na to, aby mu správní orgán na požádání ústně vyhlášené rozhodnutí písemně potvrdil.

Jiná situace nastane, pokud se účastník řízení vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. Zde se písemné rozhodnutí do spisu zakládá, ale účastníkovi se nezasílá.

Zvláštní zákony uvádí případy, kdy se rozhodnutí písemně ve správním řízení nevydává, a tudíž se ani nečiní záznam do spisu. Podmínkou je, že se účastníkovi řízení vyhoví v plném rozsahu.

V této souvislosti je třeba upozornit na tzv. fikci vydání rozhodnutí. Rozhodnutí fakticky vyhotoveno vůbec nebylo, předpokládá se však, že ano. Jedná se např. o souhlas stavebního úřadu ve smyslu § 106 odst. 3 stavebního zákona, kdy se má za to, že stavební úřad souhlas uděлил.

Pro všechna správní rozhodnutí včetně vadných platí tzv. **presumpce správnosti**. To znamená, že správní rozhodnutí se považuje za bezvadné (vyvolává právní účinky), dokud není zákonem stanoveným způsobem shledáno neplatným (zrušeno, změněno). Vedle vadných rozhodnutí je třeba rozlišovat správní rozhodnutí **nicotná (nulitní)**. Jedná se o taková správní rozhodnutí, jejichž vážné vady způsobují jejich neexistenci od samého počátku, a proto se v jejich případě neuplatňuje presumpce správnosti (viz dále).

9.2.2 Vady správních rozhodnutí

Správní rozhodnutí, které nemá všechny požadované náležitosti, je vadné. Ve smyslu soudní judikatury je rozhodnutí, které nemá základní náležitosti, nepřezkoumatelné a soud je zruší. Jedná se o vadu řízení, ke které soud přihlíží z úřední povinnosti. Může se jednat o rozhodnutí nezákonné nebo rozhodnutí věcně nesprávné nebo o rozhodnutí pouze formálně vadné. Při posuzování předmětných vad je třeba vycházet především z jejich závažnosti.

Presumpce správnosti se neuplatní u správních rozhodnutí nulitních (nicotných), neboť obsahují takové závažné vady, které způsobují jejich neexistenci od samého počátku.

Ve smyslu správního řádu je **nicotné** rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec příslušný. To však neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je také rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, nebo trpí jinými vadami, pro které je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. O nicotnosti správního rozhodnutí bude pojednáno v další části této kapitoly.

Kromě výše uvedených závažných vad správních rozhodnutí existují **méně závažné vady**, které představují chyby v psaní, počtech a v jiných zřej-

s dodržením lhůty pro podání odvolání, ať už lhůty řádné, či lhůty delší stanovené podle § 83 a 84 spr. ř. Otázka přípustnosti odvolání souvisí s poměrem odvolatele, resp. s jeho postavením ve vztahu k tomuto úkonu a ke správnímu řízení. Za přípustné se považuje takové odvolání, které je podáno, aniž to právní úprava vylučuje a tím, kdo má právo odvolání podat.

Ochrana práv účastníků řízení je do určité míry posílena tím, že odvolací správní orgán má ze zákona povinnost opožděné odvolání zkoumat z hlediska důvodu pro mimořádné opravné prostředky (§ 92 odst. 1 spr. ř.). Odvolací správní orgán nezkoumá v tomto případě obsah opožděného odvolání, i kdyby bylo důvodné. Jestliže takovéto napadené rozhodnutí již nabylo právní moci, přistupuje k němu odvolací správní orgán jako k podnětu k mimořádnému opravnému prostředku. Vzniká tak právní fikce, že odvolatel dal podnět k zahájení řízení o mimořádném opravném prostředku nebo podnět k zahájení nového řízení.

Orgán I. stupně může posoudit odvolání jako opožděné nebo nepřípustné a postoupí ho odvolacímu správnímu orgánu. Ten ovšem může mít jiný názor a odvolání vrátí orgánu prvního stupně jako odvolání podané včas a osobou oprávněnou. Nalézací správní orgán pak postupuje jako v ostatních případech podle § 86 odst. 2 a § 88 spr. ř.

11.3 Rozklad a rozkladové řízení

Rozklad je specifický řádný opravný prostředek, který lze podat v taxativně uvedených případech, kdy bylo rozhodnuto v nalézacím řízení. Pro řízení o rozkladu platí ustanovení o odvolání (část druhá hlava VIII.), pokud to nevyklučuje povaha věci.

Vzhledem k tomu, že povaha věci není v zákoně vysvětlena, lze říci, že tento pojem lze chápat jako: „pokud odchylky od úpravy odvolacího řízení nejsou stanoveny v samotném § 152 spr. ř.“

Rozklad lze podat proti rozhodnutí, které v I. stupni vydal ústřední správní úřad,¹⁴ ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. O roz-

Výrok o tom, že odvolání se zamítá pro opožděnost, event. nepřípustnost, je i výsledkem přezkoumání věci samé, když správní orgán je povinen podle § 60 spr. ř. před vydáním takového rozhodnutí přezkoumat, zda takové podání neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení (podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 3. 1998, č. j. 5 A 10/97-27).

¹⁴ Srov. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (tzv. kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.

kladu je pak oprávněn rozhodnout ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu (§ 152 odst. 2 spr. ř.). Toto oprávnění nelze přenést na jinou osobu podzákonnou normou ani interním organizačním aktem. Akt vydaný na základě takové delegace by byl aktem nezákonným pro nedostatek funkční příslušnosti.

Odlíšnost rozkladu od odvolání spočívá v tom, že rozklad má **suspenzivní účinek**, ale modifikovaný **devolutivní účinek**. Podle zákona neexistuje nad ústředním správním úřadem instančně vyšší orgán, který by mohl rozhodnout o přezkumu. Jedná se o specifické přezkumné řízení, kdy řízení prvoinstanční i řízení o rozkladu probíhá před stejným ústředním správním úřadem (§ 152 odst. 1 spr. ř.).

Zákon svěřuje rozhodování o rozkladu pouze ministrowi nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu na návrh **rozkladové komise**, aby byla zajištěna objektivita rozhodování. Zvláštní úprava ovšem může stanovit pro rozhodování o rozkladu jiný režim (srov. např. zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, kde o rozkladu proti rozhodnutí Úřadu rozhoduje Rada Českého telekomunikačního úřadu).

Rozkladová komise je složena z odborníků jmenovaných ministrem nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu. Většina členů rozkladové komise nesmí být zaměstnanci příslušného ústředního správního úřadu.

Rozkladová komise rozhoduje jako **kolegiální orgán** buď celá, nebo v senátech (pro řízení platí obdobně § 134 spr. ř.). Počet jejích členů musí být nejméně pět, z nichž více než polovinu musí tvořit nezávislí odborníci stojící mimo působnost příslušného ústředního správního úřadu. Jednání komise je neveřejné a protokol o jejím hlasování je také neveřejný.¹⁵ Seznámit se s ním může jenom ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Výsledkem jednání rozkladové komise je její usnesení, které se poznamenává do spisu a které obsahuje odůvodněný návrh rozhodnutí. Rozkladová komise má mít svůj jednací řád, který vypracovává ministr nebo vedoucí ústředního správního úřadu. Usnášeníschopná může být rozkladová komise, pokud je přítomna nadpoloviční většina členů komise s tím, že je třeba, aby většinu z nich tvořili externisté.

Pro členy rozkladové komise se obdobně uplatňuje § 14 spr. ř. o vyloučení z projednávání a rozhodování věci. Vzhledem k tomu, že rozkladová komise může o podjatosti rozhodovat, bude v daném případě rozhodnutí o podja-

¹⁵ U rozkladové komise se uplatňuje postup při pochybnostech o její nepodjatosti (§ 14 spr. ř.) a obecná ustanovení o řízení před kolegiálním orgánem (§ 134 spr. ř.) obdobně.

tosti činit jako celek. Nebude-li rozkladová komise pro vyloučení svých členů z důvodu podjatosti usnášeníschopná, přichází v úvahu nejspíše doplnění rozkladové komise o potřebný počet nepodjatých osob, případně jmenování komise *ad hoc*.

Rozkladová komise má funkci pouze **poradního orgánu**. Ministr (vedoucí ústředního správního orgánu) rozhoduje na základě návrhu rozkladové komise. Na jedné straně není tímto návrhem vázán a může rozhodnout jinak, ale současně nemůže rozhodnout bez takového návrhu. V případě, že by ministr nebo vedoucího ústředního správního orgánu rozhodl bez návrhu rozkladové komise, jednalo by se o porušení tohoto ustanovení a rozhodnutí by bylo možné napadnout žalobou ve správním soudnictví.

Pokud se v rámci rozkladu posuzují písemnosti nebo záznamy obsahující utajované informace, které jsou uchovávány odděleně mimo spis, usnáší se na návrhu rozhodnutí zvláštní senát rozkladové komise. Každý člen rozkladové komise musí být státním občanem České republiky a držitelem platného osvědčení pro stupeň utajení přezkoumávaných písemností nebo stupeň vyšší a musí být předem poučen předsedou zvláštního senátu podle zákona na ochranu utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti. Písemný záznam o poučení se zašle do 30 dnů ode dne jeho vyhotovení Národnímu bezpečnostnímu úřadu. Tento postup se neuplatní, pokud člen zvláštního senátu disponuje poučením podle zákona na ochranu utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti.

Počet členů zvláštního senátu je nejméně tříčlenný a většinu musí tvořit externí pracovníci.

Pro řízení o rozkladu platí ustanovení o odvolání, pokud to nevylučuje povaha věci. Z tohoto ustanovení lze dovodit, že se jedná o velmi blízký řádný opravný prostředek. S ohledem na to by se dalo předpokládat, že orgán rozhodující o rozkladu o něm rozhodne stejnými způsoby jako orgán rozhodující o odvolání.¹⁶ Některé zvláštní zákony mohou obsahovat odchylky od obecné úpravy.¹⁷

¹⁶ V řízení o rozkladu lze podle § 152 odst. 5 rozhodnutí změnit za podmínky, že se tím plně vyhová rozkladu a nemůže tím být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Možností zrušit rozhodnutí je třeba rozumět postup podle § 90 odst. 1 písm. a) nebo b). Na možnost zrušení rozhodnutí se podmínka plného vyhovění rozkladu nevztahuje (závěr poradního sboru ministra vnitra č. 21 ze dne 5. 12. 2005).

¹⁷ Srov. např. zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, ve znění pozdějších předpisů, dle něž lze podat rozklad proti Úřadu průmyslového vlastnictví ve lhůtě jednoho měsíce až po zaplacení správního poplatku.

Podle výslovného výkladu § 152 odst. 5 spr. ř. však lze v řízení o rozkladu rozhodnutí zrušit, změnit, pokud se tím rozkladu plně vyhoví a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Ve všech ostatních případech by měl být rozklad zamítnut (jestliže se rozkladu plně nevyhoví nebo bude rozhodnutí nezákonné, ale současně s jeho zrušením nebude souhlasit účastník, jemuž by tato skutečnost mohla způsobit újmu). Jestliže by uvedený výklad byl považován za správný, znamenalo by to, že takováto rozhodnutí o rozkladu (i rozhodnutí předcházející) by nemohla být přezkoumávána soudem ve správním soudnictví.

Dle našeho názoru je nutno s ohledem na ustanovení § 2 spr. ř. a čl. 36 Lisiny postupovat v řízení o rozkladu stejně jako při rozhodování o odvolání. Pod pojmem zrušení rozhodnutí je třeba chápat s ohledem na smysl a účel rozkladového řízení zrušení rozhodnutí nebo jeho části a zastavení řízení [§ 90 odst. 1 písm. a) spr. ř.]. V každém případě by měl být přezkoumán soud napadeného rozhodnutí s právními předpisy a v případě zjištěného rozporu by mělo být rozhodnutí zrušeno (nebo jeho část) a řízení zastaveno.

Podmínka úplného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému účastníku se vztahuje pouze ke změně napadeného rozhodnutí.

Pokud jde o zamítnutí rozkladu, je třeba aplikovat § 90 odst. 5 spr. ř. (rozklad zcela nebo zčásti zamítnout a rozhodnutí zcela nebo zčásti potvrdit) nebo § 92 odst. 1 spr. ř. (rozklad zamítnout pro opožděnost nebo nepřijatelnost).

Vybraná judikatura

1. Správní řád z roku 2004 zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a za jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno (§ 82 odst. 2). Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat základním zásadám správního řízení, je limitován skutečnostmi, které jsou ze spisu zjevné. Nelze proto vytýkat odvolacímu orgánu, že sám nezjistil, že v řízení před správním orgánem I. stupně nebyly účastníkovi řízení řádně doručovány písemnosti (včetně rozhodnutí), pokud na tuto skutečnost odvolatel ve včas podaném odvolání obsahujícím základní specifikaci a obsah tohoto rozhodnutí nijak neupozornil a ze spisu to jinak nebylo možno seznat.

(podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. As 56/2007-71)

2. Neobsahuje-li odvolání odvolací námitky a odvolatel v odvolání požádá o stanovení lhůty k doplnění odvolání, je správní orgán povinen takovou lhůtu stanovit postupem podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Na nezákonnost postupu odvolacího orgánu, který bez znalosti odvolacích námitek rozhodne meritorně o odvolání, nemá vliv délka časového úseku od podání odvolání do vydání rozhodnutí o odvolání.

(podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 14. 2. 2008, č. j. Ca 1/2008-30)

3. I. Úřední záznam o tom, že byl spáchán přestupek a kdo je z jeho spáchání podezřelý, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci; nelze jej však považovat za důkazní prostředek (§ 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004). K dokazování průběhu událostí popsanych v úředním záznamu slouží mj. svědecký výslech osoby, která úřední záznam pořídila, nikoli tento záznam sám.

II. Obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 na řízení o přestupku nedopadá.

(podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115)

4. Bylo-li v průběhu odvolacího řízení před soudem zrušeno rozhodnutí o uložení trestu zákazu řízení motorových vozidel, v jehož nerespektování byla správním orgánem I. stupně shledána skutková podstata přestupku [§ 22 odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích], nemá odvolací orgán v řízení o odvolání proti takovému rozhodnutí o přestupku jinou možnost, než je zrušit. Přestupkové řízení před správním orgánem I. stupně, jakož i před odvolacím správním orgánem, totiž tvoří jeden celek, v němž neplatí zásada koncentrace řízení a rozhodnutí o odvolání musí odpovídat skutkovému a právnímu stavu v době jeho vydání.

(podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 8. 10. 2009, sp. zn. 51 Ca 14/2009)

5. I. Bylo-li ustanovení vymezující skutkovou podstatu přestupku bez náhrady zrušeno a nová právní úprava již neobsahuje jako součást skutkové podstaty nutnost způsobení dopravní nehody a škody převyšující zřejmě částku 100 000 Kč, lze v odvolacím řízení skutečnost, že dopravní nehoda i škoda byla způsobena, zohlednit při ukládání sankce. Takový postup je zcela v souladu s § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

II. Není v rozporu se zásadou zákazu *reformationis in peius* zakotvenou v § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, aby v takovém případě odvolací správní orgán uložil sankci nikoli při spodní hranici trestní sazby, ale při zohlednění okolností, které v době jeho rozhodování již nejsou součástí skutkové podstaty, ale přitěžující-

mi okolnostmi, i v jiné části trestní sazby, pokud to tyto okolnosti odůvodňují. Ani v takovém případě však nemůže výše ukládané pokuty převyšit výši částky uloženou správním orgánem I. stupně.

(podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 1 As 75/2012-76)

6. Rozhodnutí správce daně o zastavení odvolacího řízení pro neodstranění vad odvolání, spočívajících v absenci odvolacích důvodů, vydané podle § 112 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, je věcně správné, neodstranil-li odvolatel tyto vady odvolání nejen na výzvu správce daně ve stanovené lhůtě, ale nejpozději do vydání rozhodnutí o zastavení řízení.

(podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 9 Afs 138/2014-41)

7. Správní řízení: lhůta k podání odvolání

Pro posouzení toho, zda byla ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu zachována lhůta k podání odvolání, je v případě podání odvolání prostřednictvím držitele poštovní licence za pomoci elektronické služby DopisOnline rozhodující okamžik žádosti o poštovní službu, který byl držitelem poštovní licence podatelí potvrzen jako den podání doporučené zásilky na poštovní stvrzenec. Akceptace elektronické objednávky služeb pošty ze strany držitele poštovní licence totiž bez dalšího implikuje podání zásilky do poštovní sítě k přepravě, a tedy uzavření poštovní smlouvy.

(podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 14. 7. 2016, č. j. 60 A 4/2016-109)

Vybrané závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání

1. Procesní práva účastníků v řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Žadatelům o informace, kteří mají v řízení postavení stěžovatelů, není třeba zasílat výzvy ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, kterými je žadatelům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

Žadatelům o informace, kteří mají v řízení postavení odvolatelů, je obecně třeba zasílat výzvy k možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Výjimkou mohou být situace, kdy se více řízení vedených podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, vztahuje k jednomu žadateli, tedy kdy se jedná o řízení obdobná obsahově, procesně i co do subjektů; tohoto žadatele nebude třeba před vydáním rozhodnutí ve věci vyzývat k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, pokud je z povahy věci zřejmé, že vyjádření žadatele nemůže mít vliv na

vydané rozhodnutí. V tomto případě se bude postupovat podle § 6 odst. 2 správního řádu, tedy podle zásady procesní ekonomie.

(závěr č. 74 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 3. 2009)

2. Doručování rozhodnutí o nepřipustném nebo opožděném odvolání

Účastníkem řízení o nepřipustném odvolání nebo opožděném odvolání je za podmínky, že proti rozhodnutí nebylo podáno jiné než nepřipustné nebo opožděné odvolání, že nebylo o takovém odvolání proti napadenému rozhodnutí rozhodnuto nebo že napadené rozhodnutí již nabylo právní moci, odvolatel, který bude rovněž uveden ve výrokové části rozhodnutí o nepřipustném nebo opožděném odvolání jako účastník podle § 27 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí o takovém nepřipustném nebo opožděném odvolání je pravomocné, pokud je oznámeno odvolateli.

(závěr č. 79 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009)

3. Aplikace správního řádu na řízení o přiznání příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

V odvolacím řízení ve věci přiznání příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách je třeba posoudit zdravotní stav žadatele aktuálně, nikoliv podle prvoinstančního spisu, jestliže má správní orgán informace o tom, že mohlo dojít ke změně zdravotního stavu žadatele. Řízení o nové žádosti o přiznání příspěvku na péči podané v průběhu odvolacího řízení o původní žádosti by bylo řízením v téže věci a jako takové by mělo být zastaveno.

(závěr č. 73 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 3. 2009)

4. Rozhodnutí o odvolání vydané v neprospěch žadatele

Rozhodnutí o příspěvku na péči dle § 7 zákona o sociálních službách je závislé na vydání posudku. Pokud se posudek vydaný v odvolacím řízení liší od posudku vydaného v prvostupňovém řízení, lze vydat rozhodnutí o odvolání, které je změněno v neprospěch odvolatele, neboť z povahy věci vyplývá, že rozhodnutí o příspěvku na péči závisí vždy na aktuálním stavu.

(závěr č. 66 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 6. 2008)