

3. KDO MÁ PRÁVO PODAT ODVOLÁNÍ

Prámem podávat odvolání je nadán účastník řízení a jen jemu a nikoli jiné dotčené osobě toto subjektivní procesní právo svědčí. Z dikce správního řádu (§ 81 odst. 1), kde je použito spojení, že účastník může podat odvolání, plyne, že jde o ryzí oprávnění v tom smyslu, že je pouze na něm, zda odvolání podá.

Kdo je účastníkem řízení tzv. hlavním a ostatním stanoví obecně § 27–28 spr. ř. a mimo to někde zvláštní zákony, které mají aplikační přednost.¹ Ideálem by samozřejmě bylo, jestliže by poměr obecné a speciální úpravy vymezení účastenství byl řešen jednoznačně tak, aby nevzbuzoval pochyby. Takový ideál, jako ostatně nejednou v právním řádu, není naplněn. Tato situace by však neměla vyvolávat žádné zásadní komplikace, protože zde platí zásada, že nelze-li ze zvláštní úpravy jasně dovodit, zda někdo má postavení účastníka řízení, což se v praxi týká zejména ostatních účastníků, má se postupovat podle správního řádu.²

Otázku účastenství v řízení vymezuje sice správní řád, resp. zvláštní zákony, nicméně odpověď na to, koho tyto předpisy svou definicí za účastníka řízení povolávají, je obsaženo v příslušných předpisech práva hmotného.³

Správní řád vychází z tzv. materiálního pojetí účastenství, z čehož plyne, že jím dotčený je, třebaže s ním správní orgán takto nejedná nebo naopak není, bez ohledu na to, že za něj byl správním orgánem mylně považován a jako s takovým s ním bylo jednáno. Vzhledem k tomu, že pouze účastník řízení disponuje příslušnými procesními právy, jsou úkony toho, kdo toto postavení nemá, v daném případě odvolání, bezvýznamné, bez ohledu na to, že mu bylo omylem takové postavení přiznáno. Jinak by se někdo mohl stát účastníkem řízení více méně nahodile, což by bylo v rozporu s principem zákonnosti, právní jistoty a předvídatelnosti práva.

Tato koncepce ovšem platí beze zbytku pouze pro tzv. ostatní účastníky řízení, zatímco postavení esenciálních účastníků je postaveno na procesním, formálním základě.

V zásadě jsou nabízena dvě řešení, jak má být s „odvoláním“ toho, komu toto právo nesevědí, naloženo. Podle prvního by bylo nadbytečné zamítat je podle § 92 odst. 1 spr. ř., jakožto nepřípustné, což by mělo platit zejména tam, kde nejsou o účastenství nadevše pochybnosti (příkladem jsou řízení, která mohou mít *ex lege* pouze jednoho účastníka

¹ Jako příklad lze uvést § 115 odst. 4 vodního zákona (zák. č. 254/2001 Sb.), § 142 stavebního zákona (zák. č. 183/2006 Sb.) nebo § 72 zákona o přestupcích (zák. č. 200/1990 Sb.), výčet by mohl samozřejmě pokračovat. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 47/2011-105.

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 47/2011-105.

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 3 As 55/2005-48.

a jiní tak pojmově ani nepřicházejí v úvahu).⁴ V praxi by to pak znamenalo, že věc bude řešena jen neformálním přípisem, jímž bude dotyčný o nepřípustnosti vyrozuměn. Pro takové řešení je argumentováno rychlostí a hospodárností postupu správního orgánu.⁵

Pro toto stanovisko vyznívá ojedinělá judikatura, podle níž usnesení o tom, zda osoba, která tvrdí účastenství, opravdu účastníkem řízení je, čili nic, nemusí být vydáno, není-li třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy, což je případ, kdy je účastenství *expressis verbis* řešeno přímo v zákoně. Stejně se může postupovat i v případě, kdy pro posouzení této otázky není třeba provést skutková šetření. Soud zde ovšem zdůraznil, že by mělo jít o výjimku a všude jinde nutno vycházet z existence „pochybností“ tak, jak to má na mysli § 28 odst. 1 spr. ř. a o tvrzeném účastenství je třeba vydat usnesení. Citovaný judikát dává správnímu orgánu právo, aby uvážil, zda využije možnosti nevydat usnesení nebo zvolí opačný přístup, což ovšem k právní jistotě nijak nepřispívá.⁶ Tímto řešením se navíc vyřízení věci nijak neurčuje. O tom, že účastenství bylo vyloučeno, musí být dotyčný vyrozuměn a vychází-li se z materiálního pojetí rozhodnutí, což znamená, že každý projev vůle správního orgánu nutno posuzovat podle obsahu a důsledků, bude se i takovým sdělením muset nakonec zabývat správní soud.⁷

Podle převažujících stanovisek je však třeba i takové „odvolání“ vyřídit postupem podle § 92 odst. 1, čili vydat rozhodnutí, že se odvolání jakožto nepřípustné zamítá. O účastenství osoby není třeba vydat samostatné usnesení, ale postačí tuto věc řešit v rámci rozhodování o meritorní otázce, čili o odvolání. Nutno si přitom uvědomit minimálně dvě důležité skutečnosti. Předně platí, že až do doby, než je o účastenství rozhodnuto, je třeba s takovou osobou jednat jako by účastníkem řízení byla. Za druhé platí, že o věci je třeba rozhodnout, z čehož plyne, že se tak musí stát na základě stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. To znamená, že k tomu, aby správní orgán II. instance odvolání zamítl jako nepřípustné, musí provést potřebná šetření a shromáždil podklady a případné důsledky toho, že těmto požadavkům vyhověno nebude, nelze při-

⁴ Příkladem v tomto směru je úprava zákona o pojišťovnictví (zák. č. 277/2009 Sb.), kde jediným účastníkem řízení při realizaci opatření při výkonu dohledu Českou národní bankou je příslušná pojišťovna.

⁵ VEDRAL, J. Několik poznámek k odvolacímu řízení, in *Nový správní řád v praxi správních úřadů II*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 15. Autor ovšem dodává, že takový postup je třeba chápat jako výjimku a nelze jej uplatnit např. tam, kde existují pochyby o účastenství. Pak je nutno vydat rozhodnutí, protože se tím fakticky současně řeší, zda někdo účastníkem je, či nikoli.

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 8/2008-39, a rozsudek Vrchního soudu v Praze, č. j. 6 A 28/97-18.

⁷ Aby však komplikacím nebylo ještě dost, byť ojediněle bylo dovozeno, že sdělení, tzv. pouhý intimát, rozhodnutím není, a vzhledem k tomu byla popřena jeho možnost být předmětem přezkoumání vyšší instancí, potažmo správním soudem (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 3 As 14/2004-40).

číst k tíži toho, kdo se účastenství v řízení domáhá.⁸ Tento postup, byť jistě náročný pro odvolací instanci, odpovídá požadavku právní jistoty, chrání před libovůlí a hovoří pro něj i to, že rozhodnutí o nepřiznání účastenství musí podléhat soudnímu přezkumu.⁹

Rozhodnutí o tom, zda někdo je či není účastníkem řízení, nemá povahu úkonu, jímž se toliko upravuje vedení řízení, vzhledem k tomu, že se určuje, a v případě odvolání s konečnými důsledky, postavení určité osoby, což může mít významný důsledek i pro její hmotná práva/povinnosti.¹⁰

K tomu je třeba ještě dodat, že při porovnání principu procesní ekonomie na straně jedné a požadavku právní jistoty a práva na soudní ochranu na straně druhé musí být zásadně dána přednost posléze zmíněným hodnotám.

Z některých konstrukcí vyplývá, že materiální pojetí rozhodnutí může mít vůči tomu, kdo se domáhá účastenství, poněkud překvapivě i negativní důsledky. Z toho, že i přípis, jímž je sdělováno, že účastenství se nepřiznává, nutno posuzovat v materiálním smyslu jako rozhodnutí, je totiž dovozováno, že i proti němu je nutno brojit odvoláním a nikoli přímo žalobou a nestane-li se tak, nelze se domáhat soudní ochrany, protože není splněna podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků.¹¹

Ještě složitěji vyznívá řešení, podle něhož by se mělo ohledem na materiální pojetí rozhodnutí i při sdělení pouhým přípisem postupovat podle ustanovení správního řádu o opatření proti nečinnosti. Podle konstantní judikatury je přitom nezbytné, aby účastník, který se chce úspěšně domáhat ochrany u správního soudu, nejprve vyčerpal prostředky, které mu dává správní řád v § 80 spr. ř. vůči nečinnosti. Toto ustanovení však není v tomto ohledu jednoznačné, a proto je hledáno východisko v závěru, že nečinnost nemá být přičítána k tíži účastníka, a za takové situace by proto žaloba neměla být odmítnuta.¹²

Třebaže i zde platí obecná zásada *ignorantia iuris neminem excusat*, jeví se požadavek vyčerpání opravných prostředků, resp. prostředků proti nečinnosti, problematický, a i soudy si s ním vědí jen obtížně rady. V praxi to vede k tomu, že odvolání by mělo být tedy podáno z důvodů opatrnosti raději v každém případě.

⁸ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 3 As 1/2012-21, č. j. 3 As 8/2005-118 nebo č. j. 7 As 26/2008-140; Závěr č. 64 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007; náleží Ústavního, sp. zn. II. ÚS 686/02.

⁹ Podle Ústavního soudu by ovšem byl takový přezkum na místě i v případě, pokud by správní orgán o účastenství nerozhodl a použil jen přípis, protože ten je nutno materiálně považovat za rozhodnutí. Dovedil přitom, že se správní orgán nemůže svojí povinností vyhýbat tím, že by pouze zasilal nepřezkoumatelné přípisy (náleží sp. zn. III. ÚS 542/09).

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 222/2014-147.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 20/2005-52.

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 Ans 1/2007-100 a č. j. 1 As 8/2005-107; FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 117.

Z dikce „účastník může podat odvolání proti rozhodnutí“ nelze dovodit, že se toto právo vztahuje na každého a všechna rozhodnutí, která byla v rámci správního řízení vydána.

Ustanovení § 81 odst. 1 spr. ř. předně vylučuje podat rozhodnutí tam, kde zákon stanoví jinak, čili odvolání nepřipouští.

Samotný správní řád vylučuje možnost podat odvolání např. proti rozhodnutí, jímž se prohlašuje nicotnost rozhodnutí (§ 78 odst. 2), proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu (§ 91 odst. 1) či proti opatření obecné povahy (§ 173 odst. 2), ohledně usnesení o dožádání (§ 13 odst. 1) nebo usnesení, jímž se ukládají opatření v případě nečinnosti (§ 80 odst. 6). Zřejmě s ohledem na případné menší důsledky a možnost dosáhnout nápravy jinak je generálně vyloučena možnost podat odvolání proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu (§ 76 odst. 5).¹³

Ze zvláštních zákonů, které nepřipouštějí odvolání proti meritorním rozhodnutím, je možno zmínit např. zákon o vyvlastnění (zák. č. 184/2006 Sb.), jehož § 23 odst. 3 vylučuje odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení, dojde-li v průběhu řízení k dohodě o získání práv k pozemku nebo stavbě potřebných k uskutečnění účelu vyvlastnění. Tato konstrukce plyne z obecné zásady preference dohody před autoritativním aktem, takže by nebylo jistě vhodné vystavovat dosažený konsensus provizoriu, které nutně s řešením odvolání souvisí. S ohledem na povahu věci je vyloučeno odvolání proti rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 2 zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, kde by možnost podat odvolání byla v rozporu s účelem zajištění. Naproti tomu asi lze obtížně shledat důvody vyloučení odvolání proti rozhodnutí (dokonce i o uložení pokuty), jak to stanoví § 66 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů. Tam, kde je odvolání vyloučeno, lze podat přímo žalobu podle soudního řádu správního.

Je-li možnost podat odvolání vyloučena, nelze již dále zkoumat, bylo-li takto napažené rozhodnutí zákonné, čili nic, a nepřichází v úvahu ani v případě, že by byla nezákonnost konstatována. Vztah mezi oběma otázkami je totiž divergentní a není možno je směřovat, protože se jedná o odlišné záležitosti, které je třeba posuzovat odděleně.¹⁴

Výluka z možnosti podat odvolání je rezervována pouze zákonu. Problém by nebyl, pokud bychom se mohli spolehnout na to, že je to v příslušném zákoně výslovně stanoveno, což však svého času zpochybnil Nejvyšší správní soud, když dovodil, že vedle výslovného znění zákona může být toto omezení dáno také implicitně povahou věci. K tomuto závěru dospěl v souvislosti s odvoláním proti certifikátu autorizovaného inspektora podle stavebního zákona (zák. č. 183/2006 Sb.). Soud vyšel předně z toho, že certifikát má svoje uplatnění ve zkráceném stavebním řízení, jehož smyslem je rych-

¹³ Odvolat se tak proto lze proti usnesení, jímž se podle § 43 odst. 1 věc odkládá, protože jeho se tato výluka netýká.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 30/2013-52; v úvahu ovšem přicházejí jiné opravné prostředky, zejména pak soudní ochrana.

lost a efektivnost, což v daném případě zajišťuje přenesení zásadních činností v řízení o vydání stavebního povolení, ze stavebního úřadu na osobu autorizovaného inspektora. Certifikát by měl podle něj stavební úřad pouze zaevidovat, přičemž zákon vylučuje možnost, aby do něj nějak vstupoval, tedy přezkoumával na základě opravného prostředku. Takový postup by byl podle soudu i v rozporu se smyslem zkráceného stavebního řízení. Na základě obsáhlé disputace o vztahu soukromého a veřejného práva a podmínek výkonu veřejné moci, v tomto případě státní správy uzavřel tím, že za situace, kdy je právní úprava nejasná a neurčuje přesně, kdo je autorizovanému inspektorovi nadřízen a kdo by měl konat odvolací řízení, že neexistuje možnost jeho přezkumu na základě odvolání.¹⁵

Činíme tuto připomínku s vědomím, že uvedené stanovisko bylo již překonáno (viz usnesení Nejvyššího správního soudu, č. j. Konf 25/2012-9) a změnila se samotná právní úprava, nicméně nelze vyloučit, že se obdobné konstrukce, které nijak nepřispívají k právní jistotě, neobjeví někdy v budoucnu.¹⁶

Základní paradigma později překonaného názoru rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9As 63/2010-111 vycházelo konec konců z principu, že právo na opravný prostředek nepatří mezi ústavně garantovaná práva, což nelze, s ohledem na současnou úpravu a její interpretaci popřít, nicméně argumentace, o níž se opíral, je diskutabilní. Předně nelze klást rovnítko mezi účelem zkráceného řízení a vyloučením možnosti podat opravný prostředek. Ostatně správní řád jej nevylučuje např. proti rozhodnutí v řízení na místě nebo proti příkazu a odpor lze podat také vůči příkazu vydanému podle zákona o přestupcích. Závěr dovozovaný z nejasnosti právní úpravy se nejeví jako ústavně korektní, protože vyznívá ve svých důsledcích v neprospěch účastníka řízení. Máme za to, že by bylo třeba vycházet z opačného nahlížení: tam, kde zákonodárce chce možnost podání opravného prostředku vyloučit, činí tak vždy výslovně, a v případě nejasné úpravy je naopak toto právo třeba připustit. Ve prospěch tohoto řešení ostatně hovoří i judikatura Nejvyššího správního soudu, která zdůrazňuje, že možnost nepřipuštění procesní obrany je vázána na výslovnou úpravu zákona a nelze ji tedy dovozovat interpretací, jakkoli sofistickou.¹⁷

Právo podat odvolání je někdy vyhrazeno pouze určitému okruhu účastníků řízení. Ohledně usnesení platí jako obecná zásada, že odvolat se může pouze ten, komu je oznámeno. Reálně je na zákonodárci, aby určil, komu bude takto usnesení sděleno, přičemž základním kritériem, kterým se zde řídí, je ohled na požadavky procesní ekonomie.¹⁸ Usnesení se oznamuje např. jen tomu, o němž se v pochybnostech rozhoduje,

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 63/2010-111; na toto rozhodnutí se odvolávají i další rozsudky Nejvyššího správního soudu, např. č. j. 1 As 113/2011-117 nebo č. j. 9 As 92/2011-186 s tím, že změna rozhodovací praxe zde není nezbytná.

¹⁶ Viz k tomu kapitolu Přezkum rozhodnutí a jiných úkonů podle stavebního zákona.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 A 11/2002-OL-227.

¹⁸ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 707.

zda je či není účastníkem (§ 28 odst. 1) nebo pouze osobě, jíž bylo odepřeno nahlížet do spisu (§ 38 odst. 5). Správní řád tu hovoří o oznámení, čímž má na mysli procesní postup podle § 72 a nikoli pouhé vyrozumění. Právo na odvolání by ovšem nemohlo být založeno ani v případě, pokud by správní orgán omylem oznámil usnesení tomu, jemuž oznamováno být nemá. Totéž pravidlo platí i pro rozhodnutí, jako např. o předběžném opatření, kde odvolání může podat pouze ten účastník, jemuž se toto rozhodnutí oznamuje (§ 61 odst. 2 spr. ř.). Podle § 70 spr. ř. smí proti oprávněnému usnesení či rozhodnutí podat odvolání toliko účastník, který jím může být přímo dotčen.¹⁹

V rámci řízení, které směřuje k vydání meritorního rozhodnutí, mohou probíhat i další, která mají jiný okruh účastníků. Např. v řízení podle zákona o přestupcích může podat poškozený odvolání pouze proti té části výroku, která se týká náhrady majetkové škody, a vlastník věci, která může být zabráná či byla zabráná, jen ohledně výroku, jímž je rozhodováno o zabrání. Takové rozdíly v procesním právu nelze jistě považovat za výraz nerovnosti, protože plynou z hmotněprávního vztahu toho kterého účastníka k předmětu řízení a právě opačné řešení by takovou nerovnost zakládalo. Nemůže-li poškozený v řízení o přestupcích podat odvolání do výroku ohledně viny a trestu, nejsou tím dotčena jeho hmotná práva a dotýčný se může i v případě, že řízení skončí jeho zastavením, domáhat případných nároků v občanskoprávním řízení soudním.²⁰

Tento závěr platí i pro jiné situace, které mohou nastat v průběhu řízení. Nedostaví-li se svědek či znalec na předvolání k řízení nebo učiní-li některý z účastníků hrubě urážlivé podání a je mu za to uložena pořádková pokuta, může proti takovému rozhodnutí brojit právě jen on a nikoli účastník řízení, v němž jde o meritum věci, protože ten na svých právech ani povinnostech dotčen není a takové rozhodnutí se ho nijak netýká.²¹

Jak ovšem patrně, lze se setkat i s tím, že soudy přiznaly právo podat odvolání někomu, kdo účastníkem řízení vůbec nebyl. Konkrétním příkladem v tomto směru je rozhodnutí ve věci spojení soutěžitelů podle zákona o ochraně hospodářské soutěže (zák. č. 143/2001 Sb.), kde soud dovedl oprávnění podat rozklad tomu, kdo uplatnil námitky proti spojení, ač tento účastníkem není. Soud zde vyšel z toho, že s oprávněním podat námitky nutně souvisí i právo na jejich řádné vyřízení, a to včetně možnosti dožadovat se přezkoumání jejich vyřízení.²² Taková extenzivní interpretace je jistě v souladu s ochranou subjektivních práv, na druhé straně si lze klást otázku, nakolik

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 95/2013-35.

²⁰ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 340–342, 366–369; rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 42/2007-40.

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 As 16/2012-52.

²² Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 62 Af 55/2011-174; KADEČKA, S. Zamyšlení nad právem neúčastníka řízení o povolení podat rozklad a zvláště pak jeho právními dopady; SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.) *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*. Brno: AUB I No 496, s. 85–92.

konvenuje s principem právní jistoty samotných účastníků správního řízení, zejména pokud se týče okamžiku nabytí právní moci, jehož úprava není zcela jednoduchá.

Je-li účastenství popíráno, musí o tom být vydáno rozhodnutí a ten, kdo toto právo tvrdí, se proti němu může bránit odvoláním. Přesněji, musí tak učinit, bude-li se chtít úspěšně dožadovat přezkoumání takového rozhodnutí soudem, protože podmínkou podání žaloby je to, že byly vyčerpány všechny řádné opravné prostředky [§ 5 a § 68 písm. a) soudního řádu správního].²³

Možnost podat odvolání bývá ponejvíce spojována s rozhodnutím, jakožto výsledkem aktivity správního orgánu. V právní úpravě se však lze setkat i s fikcí rozhodnutí, kdy slovy prof. Hoetzela „mlčení úřadu po určitou dobu znamená fikci určitého vyřízení“.²⁴ Správní orgán tedy nejedná, nevyvíjí žádnou činnost, s čímž podle zákonodárce nastávají stejné právní následky, jako by rozhodnutí bylo vydáno. Právě s ohledem na tuto konstrukci nelze u fiktivních rozhodnutí hovořit o nicotnosti pro absolutní nedostatek formy.²⁵

Pověštinou je s fikcí spojováno vyhovění žádosti. Tak je tomu např. podle zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ohledně registrace přihlášky, nebo stavebního zákona, kdy nevydá-li stavební úřad do 30 dnů rozhodnutí, jímž zakazuje stavbu užívat, má se za to, že vyslovil souhlas s užíváním. Jiným příkladem je zák. č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, podle něhož, jestliže tak stanoví jiný právní předpis, oprávnění k poskytování služby vzniká marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí. Obecně tedy uplynutím těchto lhůt se má za to, že rozhodnutí bylo vydáno a lze se proti němu odvolat.

Mnohem méně často se setkáváme s negativní fikcí, kdy s nevydáním rozhodnutí je spojováno nevyhovění žádosti. V současnosti je zřejmě jediným případem takové fikce ustanovení § 9 odst. 3 zák. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, podle něhož se má za to, že nevydání rozhodnutí o neposkytnutí informace ve stanovené lhůtě znamená, že povinný subjekt ji vydat odmítl. S ohledem na to, že zde rozhodnutí v reálné podobě neexistuje, vytvořily soudy konstrukci, že k jeho zrušení nedochází pro nezákonnost, ale pro vady řízení spočívající v nedostatku důvodů, byť

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 8/2005-62; JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, P., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 537–538.

²⁴ Vedle fikce je rozeznávána dále domněnka správního aktu, která je spojována se situací, kdy rozhodnutí nebylo účastníkovi ve stanovené lhůtě doručeno. Od nich je třeba podle některých autorů odlišovat případ, kdy nevznese-li správní orgán v určité lhůtě námitky, vzniká tím příslušné oprávnění přímo ze zákona (MIKULE, V. *Právní záruky ve veřejné správě*, in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vydání*. Praha: C. H. Beck 2012, s. 678–679; SVOBODA, P. *Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? Správní právo, č. 5, 1999, s. 278–286*). Zdá se však, že prakticky mají tato rozlišení jen malý význam, a to tím spíše, že judikatura má tendenci rozdíly mezi nimi spíše stírat.

²⁵ FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 211–213.

pojmově žádné důvody zde neexistují, protože rozhodnutí nebylo vůbec v materializované podobě vydáno.²⁶

Samozřejmě, že i u těchto „fingovaných“ rozhodnutí by odvolání nepřicházelo v úvahu, pokud by to zvláštní zákon vylučoval.

Na tom, že účastník řízení může podat odvolání, nemění nic ani situace, kdy tak za něj fakticky či „technicky“ činí někdo jiný, totiž jeho zástupce. I zde je totiž aktivně legitimován účastník řízení. Zástupcem může být podle správního řádu zákonný zástupce, tzv. procesní opatrovník nebo zmocněnec na základě plné moci, resp. společný zmocněnec nebo správním orgánem ustanovený společný zástupce.

Zvláštní zákon může oprávnění podat odvolání přiznat i jiným subjektům. Tak podle § 81 odst. 1 přes. z. může za mladistvého, v jeho prospěch, podat odvolání zákonný zástupce a orgán sociálně-právní ochrany dětí. Jejich úkony, v daném případě odvolání, se přičítají zastoupenému, nicméně ten, kdo jej učinil, se nestává účastníkem řízení. Na tom nic nemění ani skutečnost, že jim má být doručováno rozhodnutí, aby mohli realizovat svoje právo odvolání podávat.²⁷ Zde je třeba zdůraznit, že se jedná o jejich samostatné procesní právo, které není závislé na účastníkovi řízení a mohou jej realizovat nejen nezávisle na něm, ale dokonce i proti jeho vůli.²⁸ Svoje místo by však zde měl mít postup podle § 29 odst. 4 spr. ř., podle něhož by mělo být zjištěno mínění nezletilého a nepochybně i osoby, jejíž svéprávnost byla omezena, za podmínky, že jsou schopni svoje stanovisko formulovat.

Nejasnosti vyvolává situace, kdy by zejména procesní opatrovník byl ustanoven nedůvodně. Na jedné straně bude nutno respektovat zásadu presumpce správnosti správních aktů, v daném případě usnesení, jímž je procesní opatrovník ustanoven. Vzhledem k tomu je třeba akceptovat i úkony učiněné vůči němu správním orgánem a také jeho jednání ohledně správního orgánu. Bude-li však takové usnesení zrušeno, měl by mít opatrovanec právo učinit sám příslušné úkony a zřejmě by pak nebylo možno považovat za relevantní např. vzdání se práva odvolání nebo jeho zpětvzetí takovým opatrovníkem.²⁹

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 A 78/2002-39 a č. j. 6 A 25/2000-40; Nejvyšší správní soud zde navázal na konstantní judikaturu Vrchního soudu v Praze.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 68/2009-64.

²⁸ Jako sporný je ovšem možno označit závěr Nejvyššího správního soudu, že v případě, kdy je nezletilý pachatel z přestupku zastupován svým zákonným zástupcem, doručuje se pouze jemu a takový účastník řízení nemá fakticky možnost odvolání podat (rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 28/2011-131). V jiné souvislosti naopak dovedl, že takový účastník může činit procesní úkony, protože by bylo absurdní toto právo mu odpírat (usnesení Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 Azs 403/2004-51).

²⁹ Jednoznačnou odpověď tu však nedal ani Ústavní soud, když sice zrušil usnesení o ustanovení opatrovníka, ale k důsledkům jeho úkonů se nevyjádřil (nález Ústavního soudu, sp. zn. II.ÚS 1090/07).

Jako obecná zásada platí, že v případě, kdy plná moc není formulována zcela určitě, je třeba situaci vykládat ve prospěch účastníka. Zní-li např. plná moc na zastupování před orgánem I. instance ve všech úkonech, musí být zmocnění interpretováno tak, že zahrnuje i oprávnění podávat opravné prostředky, a to i vůči rozhodnutí orgánu I. instance, jemuž byla věc po zrušení vrácena, což plyne ze zásady, že řízení prvostupňové a odvolací představuje (až na výjimky) jeden celek. Tento závěr odpovídá i ústavnímu principu, podle něhož má veřejná moc sloužit občanům (článek 2 odst. 3 Ústavy), z čehož plyne, že v duchu zásad dobré správy je nutno každou pochybnost vykládat ve prospěch účastníka řízení a umožnit mu ochranu jeho práv. Proto musí jít případné nejasnosti ohledně zmocnění k tíži správních orgánů, které by současně měly vycházet vstříc účastníkům a činit vše k tomu, aby byly odstraněny.

Ze stejných principů a zásad plyne i povinnost správního orgánu v případě, že je podáno zástupcem účastníka odvolání za situace, kdy není zmocnění jasné, vyzvat účastníka k odstranění nedostatku, stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučit o případných následcích nesplnění výzvy. Není přitom rozhodné, zda je zástupcem advokát nebo jiný zmocněnec. V potaz je třeba současně vzít, nakolik mohou mít případné vady plné moci vliv na řízení, vzhledem k tomu, že jde o vady odstranitelné.³⁰

Bylo-li již odvolání za situace, kdy existují pochybnosti o zmocnění, podáno, nabízejí se účastníku řízení dvě možnosti. Buď požádá o uznání úkonu za podmínek stanovených § 34 odst. 4 spr. ř. nebo doloží zmocnění, což ovšem musí učinit ve lhůtě pro odvolání. Lze však mít za to, že doloží-li plnou moc později, byl by nedostatek podmínek řízení zhojen.

Povinnosti správních orgánů nejsou ovšem bezbřehé. Nebude-li totiž účastník, resp. jeho zástupce reagovat na výzvy k tomu, aby doložil, zda tu je dáno zmocnění a jaký je jeho rozsah, či se mu nepodaří v tomto směru excitující pochybnosti rozptýlit, mohlo by být takové odvolání právem zpochybněno a naloženo s ním jako nepřípustným.³¹

V této souvislosti je třeba připomenout, že plná moc je jen deklaratorním úkonem, který potvrzuje existenci zastoupení, jakožto vztahu mezi účastníkem a zástupcem, a k jejímu prokázání se tak nepožaduje, aby byla opatřena podpisem zástupce.

Zásadu univerzálnosti zastoupení je třeba zvláště šetřit v případě zastoupení na základě plné moci, zejména v případě, že se jedná o advokáta. Zde se totiž univerzálnost zmocnění presumuje a pokud by mělo být omezeno jen na určité úkony, muselo by se tak stát výslovně. Skutečnost, že je v plné moci např. specifikována věc uvedením spisové značky a určením orgánu I. stupně, který vede řízení, nijak neznamená, že by se zastoupení automaticky omezilo právě jen na tuto fázi řízení a advokát nemohl podat opravný prostředek a zastupovat v instancně navazujícím řízení, ba i v řízení o řízení mimořádných či dozorčích, kromě situací, kdy by bylo možno jednoznačně dovodit

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 Afs 10/2005-253; viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 As 13/2005-62 a č. j. 5 A 41/2001-28.

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 A 79/2006-66 a č. j. 6 A 22/2008-73; závěr č. 103 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 6. 2011.

opak, tedy, že zmocnění je omezené pouze na určitou část řízení. Jinak řečeno, zmocnění se má vykládat ve prospěch zastoupení. Při jeho posuzování nutno vycházet ze smyslu plné moci a nikoli jen z úzce gramatického výkladu.³² Podal-li tedy opravný prostředek, a to i mimořádný, advokát, aniž by současně doložil plnou moc, je třeba situaci vyložit tak, že účastník je zastoupený a samotné nezaslání plné moci je pouhým respektovatelným opomenutím. Na zřeteli je tedy třeba mít vždy a v první řadě práva účastníka řízení a veškerá omezení plné moci, jak obsahová, tak časová je třeba vykládat ve prospěch toho, v jehož prospěch bylo odvolání zástupcem podáno. Na druhé straně, popírá-li účastník, že udělil zmocnění, měl by tuto skutečnost řešit v rámci odvolání a sám jej podat, protože se nemá spoléhat na to, jak bude tato sporná otázka vyřešena, a už vůbec se dovolávat toho, že odvolání nebylo takovým zástupcem podáno.³³

Opačné nebo přesněji restriktivní stanovisko zaujal v tomto směru poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, podle něhož zmocnění pro celé řízení [§ 33 odst. 2 písm. b) spr. ř.] zásadně zahrnuje pouze toto řízení do jeho ukončení právní mocí a pro případné dozorčí či mimořádné opravné prostředky by muselo být uděleno nové zmocnění. Podle něj pak vůbec nelze u tzv. obecného zmocněnce hovořit o možnosti udělení generální plné moci. Tuto povahu neuznal ani v případě, kdy je tato dána pro neurčitý počet řízení [§ 33 odst. 2 písm. c) spr. ř.] s odkazem na to, že se může týkat vždy jen řízení s určitým předmětem. Uvedené restriktce však vztáhl právě jen na tzv. obecného zmocněnce. Dovodil dále, že generální plná moc může být dána jen advokátovi, a to s odkazem na ustanovení § 33 odst. 2 písm. d) spr. ř., podle něhož lze udělit plnou moc i v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona. Tím je u advokáta zákon o advokacii, zatímco u obecného zmocněnce taková speciální úprava není dána.³⁴

Zvolení zástupce, stejně jako jeho odvolání, je právem účastníka, s nímž jsou spojeny určité procesní důsledky, za které účastník řízení odpovídá, stejně jako za to, kterého zástupce si zvolil. Podstatné je, že vůči správnímu orgánu je tato skutečnost relevantní až od okamžiku, kdy mu to bylo sděleno, což nemusí být nezbytně vázáno na doručení plné moci. Je-li tedy dáno zastoupení byť i pro celé řízení, počátek zastoupení vzniká právě až jeho udělením, a nikoli již zahájením řízení. Z této konstrukce na druhou stranu plyne, že pokud nebude oznámeno vypovězení zmocnění, doručují se písemnosti zástupci, leda by měl účastník sám něco vykonat (§ 34 odst. 2 spr. ř.) a vypovězení zastoupení je tedy relevantní opět až od okamžiku, kdy je to oznámeno příslušnému orgánu. Tato podmínka samozřejmě neplatí, pokud by bylo zmocnění časově limitováno, kdy toto končí uplynutím času a oznámení není nutné.

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 28/2006-49 a č. j. 5 Azs 28/2009-72; BALÁK, F. K rozsahu plné moci advokáta a jeho účasti v dovolacím řízení. *Právní praxe*, č. 5, 1999, str. 304 a násl.

³³ Usnesení Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 Azs 16/2007-158 a č. j. 2 As 19/2005-51.

³⁴ Závěr č. 113 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2012.

Dojde-li k vypovězení zmocnění po podání odvolání, není možno k tíži účastníka přičítat to, že tuto skutečnost oznámil orgánu I. stupně, ačkoli se již spisy nacházely u odvolací instance. Správní řád ukládá v § 77 odst. 1, aby spis byl předán odvolacímu orgánu do 30 dnů od doručení odvolání a nelze-li bezpečně dovodit, zda je tato skutečnost účastníkovi známá, není možno z toho dovozovat konsekvence, které by byly v jeho neprospěch, čili, že měl příslušnou notifikaci zmocnění učinit vůči druhé stoli. Za této situace zmocnění zaniká již tímto oznámením a příslušné procesní úkony, zejména oznamování písemností musí být činěny vůči účastníkovi a nikoli bývalému zástupci. Povinností správního orgánu I. stupně je bez zbytečného odkladu vyrozumět orgán vyššího stupně, který má již spisy k dispozici, že došlo k vypovězení zmocnění, a jestliže tak neučinil, nelze to přičítat k tíži účastníka řízení zvláště za situace, kdy může použít prostředky, které umožňují prakticky okamžitou komunikaci mezi správními orgány, jakými jsou datová schránka a elektronické zprávy opatřené uznávaným elektronickým podpisem.³⁵

Jestliže si pro tutéž věc zvolí účastník dalšího, nového zástupce, zaniká tím předchozí zmocnění, protože v téže věci smí mít každý pouze jednoho zmocněnce. Správní řád tuto otázku přímo neřeší, a proto je na místě použití analogie *iuris*. Vzhledem k tomu, že nejbližší je v tomto ohledu soudní řád správní, který však příslušnou úpravu neobsahuje, je třeba postupovat podle občanského soudního řádu.³⁶

Zmocnění se dává pro řízení, z čehož logicky plyne, že nemá význam jednání zástupce na základě plné moci, která byla udělena až po vydání meritorního rozhodnutí odvolacího orgánu. *Mutatis mutandis* totéž platí v případě tzv. zdánlivé plné moci.³⁷

Bude-li účastníkovi ustanoven opatrovník, může se proti tomu odvolat jak ten, jenž byl takto ustanoven, tak i účastník řízení, pokud mu bylo usnesení oznámeno, což je vázáno na to, zda to nevylučuje povaha věci nebo stav opatrovance, který působí, že tento není schopen vnímat obsah usnesení (§ 32 odst. 6 spr. ř.). Vzhledem k tomu, že ustanovení opatrovníka se děje formou unesení, nemá odvolání odkladný účinek. Možná obrana je dána zásadně až *ex post* a k ustanovení opatrovníka není zapotřebí souhlas účastníka řízení, což ostatně není v některých případech ani možné. Vždy nastávají účinky tohoto usnesení jeho oznámením a opatrovník může, resp. musí činit již od tohoto okamžiku příslušné úkony, v daném případě podávat odvolání. Tato skutečnost je důležitá vzhledem k tomu, že stane-li se tak, nemůže odvolání platně učinit ještě účastník řízení, a pokud by tak učinil, musí být jeho odvolání jako nepřipustné zamítnuto.³⁸

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 As 46/2005-68, č. j. 7 As 61/2010-89 a č. j. 2 As 27/2008-78.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 As 70/2011-74 a č. j. 94/2011-80; toto omezení však neplatí v případě, že dotyčný má zákonného zástupce, za této situace může být zastupován i na základě plné moci.

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 5/2007-151 a č. j. 3 As 5/2013-20.

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 As 11/2010-163.

Situaci může zkomplikovat to, že odvolání podá ve prospěch účastníka zmocněnec, jehož plná moc již vypršela, nebo procesní opatrovník, který již není na místě. Zde může být takový úkon, v daném případě odvolání, správním orgánem usnesením uznán za podmínky, že o to účastník požádá a současně, jestliže tím nemůže vzniknout újma jinému účastníkovi (§ 34 odst. 4 spr. ř.). Zde mohou vzniknout dvě situace: nebude-li podateli, tj. tedy účastníkovi, v jehož prospěch byl učiněn, vyhověno, oznamuje se to jen jemu a jen on by proti němu mohl brojit odvoláním. V opačném případě, čili bude-li úkonu vyhověno, oznamuje se usnesení všem účastníkům řízení a odvolat se zde mohou všichni, kteří mají za to, že by jim mohla vzniknout újma.

K tomu, aby se mohlo vůbec uvažovat o uznání zmíněného úkonu, je třeba odvolání podat v zákonné lhůtě. Splnění další podmínky, tedy požádání účastníka, nebude jistě obtížné posoudit. Problém by mohl vzniknout naproti tomu ohledně toho, zda odvoláním nevznikne jinému/dalším účastníkům újma. Jistě nelze úkon neuznat jen proto, že taková újma, v důsledku zrušení prvostupňového rozhodnutí, pouze potenciálně hrozí, protože posuzována by měla být toliko újma reálná. Navíc je sporné, zda lze vůbec hovořit o možnosti způsobit újmu výkonem práva, a za druhé, o jaké újmě by mohla být řeč v případě změny či zrušení nepravomocného rozhodnutí.³⁹ V každém případě je věcí diskrece správního orgánu, jestli takovému odvolání vyhoví, čili nic, jeho povinností je úvahu provést a vysvětlit svůj postup v odůvodnění usnesení.⁴⁰

Specifickým případem je odvolání proti rozhodnutí vydanému ve společném řízení, jehož primárním účelem je řízení zrychlit a zjednodušit (§ 140 spr. ř.). Tomu odpovídá i zásada, že se vydává společné rozhodnutí, které ovšem nutně obsahuje, v závislosti na tom, kolik věcí bylo takto spojeno, více enunciátů, proti němuž může brojit odvoláním, vždy ten účastník, jehož se daný výrok týká. V úvahu však přichází i situace, že k přezkoumávání rozhodnutí budou příslušné různé správní orgány. Zde se vydá ve společném řízení tolik samostatných rozhodnutí, kolik je takových orgánů, z nichž každé zahrnuje jen výrok, k jehož přezkoumání v odvolacím řízení je příslušný ten který, jediný orgán.⁴¹

Zvláštní režim pro odvolání platí s ohledem na jeho povahu ve sporném řízení, kde mohou vystupovat tzv. vedlejší účastníci, jimiž jsou ti, kteří mají zájem na výsledku řízení a postavení účastníků s omezenými procesními právy. Těm náleží možnost podat odvolání jen tehdy, jestliže se odvolal navrhovatel či odpůrce (§ 141 odst. 3 spr. ř.). Bylo-li by odvolání podáno nehledě na tuto podmínku, půjde o odvolání nepřípustné a jako takové bude zamítnuto.

Podle § 70 spr. ř. se k požádání účastníka nebo i z moci úřední provede oprava zřejmých nesprávností usnesením, v případě, že je takto dotčen enunciát, činí se tak

³⁹ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 708. Stejně otázky vznikají rovněž v souvislosti s autoremedurou.

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 51/2007-105.

⁴¹ O důsledcích odvolání rozhodnutí s podmiňujícím výrokem je pojednáno dále.

rozhodnutím. Jak usnesení, tak rozhodnutí může napadnout odvoláním ten účastník, který jím může být přímo dotčen, a to právě jen v důsledku změny, která byla provedena opravou, nikoli jiných vad řízení. Jinak řečeno, bránit se zde lze proti opravě, nikoli vlastnímu rozhodnutí.⁴²

Ze speciálních důvodů je založeno právo podat odvolání statutárního orgánu právnické osoby vůči rozhodnutí, kterým má být omezena způsobilost samostatně právně jednat před správním orgánem, třebaže toto rozhodnutí je předběžně vykonatelné (§ 81 odst. 4 spr. ř.). Reaguje se tím zejména na situaci, kdy v důsledku zavedení nucené správy jsou suspendována práva členů statutárního orgánu, přičemž rozhodnutí o nucené správě je vesměs předběžně vykonatelné. Nucenou správou totiž přecházejí práva statutárních orgánů na nuceného správce, který asi sotva podá opravný prostředek proti aktu, jímž je do této funkce ustanoven. Proto se tu dává statutárnímu orgánu právo podat odvolání proti zavedení nucené správy, ač je jinak v procesních právech omezen.⁴³

Podání odvolání je subjektivním právem účastníka a na něm je nejen to, zda jej vůbec využije, ale má možnost s ním i dále disponovat a má-li zástupce, činí tak za něj samozřejmě tento.

Toto oprávnění se zračí předně v možnosti vzdát se práva na odvolání, což lze učinit po oznámení rozhodnutí (§ 81 odst. 2 spr. ř.).⁴⁴ Z toho plyne, že tak není možno učinit vůči rozhodnutí, které nebylo oznámeno, tím méně generálně pro veškerá rozhodnutí, a jestliže by se tak stalo, neměl by úkon právní účinky. Vzdání se práva je podáním a vzhledem k tomu musí splňovat alespoň předepsané minimální náležitosti, čili je třeba, aby z něho bylo patrné, kdo jej činí, čeho se týká a co se navrhuje. Na rozdíl od jiných podání citované ustanovení umožňuje učinit zpětvzetí pouze ústně nebo písemně do protokolu, nikoli tedy elektronicky s uznávaným elektronickým podpisem případně datovou schránkou. Lze spekulovat o tom, jaký důvod vedl zákonodárce k tomuto omezení, nejspíše se prostě jedná o nedopatření, které by však nemělo být na újmu účastníka řízení a je tu nepochybně na místě použít extenzivní výklad, případně analogii a takovou možnost tohoto úkonu připustit.⁴⁵

Jestliže v řízení vystupuje jediný účastník, nabývá rozhodnutí právní moci vzdáním se tohoto práva, čili již tímto dnem.⁴⁶ Účastník tak nepochybně činí právě proto, aby

⁴² FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 57; rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 As 112/2008-56 a č. j. 6 Ads 45/2009-89.

⁴³ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 715–716.

⁴⁴ K důsledkům vzdání se práva na odvolání a zpětvzetí odvolání ohledně právní moci viz ustanovení § 91 spr. ř., které je zmiňováno v kapitole Postup odvolacího orgánu.

⁴⁵ MATES, P. Odvolání účastníkem řízení. *Bulletin advokacie*, č. 10, 2014, s.33.

⁴⁶ Závěr č. 69 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 6. 2008. Tento závěr je opřen o argumentaci, podle níž představuje § 91 odst. 4 speciální úpravu oproti obecné úpravě § 73 odst. 1 spr. ř., podle níž je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti němuž se nelze odvolat, nestanoví-li správní řád jinak. Toto

mohl co nejrychleji realizovat svoje oprávnění či splnit povinnost, což je konec konců smyslem správního řízení. V případě, že je jich více, stává se tak dnem následujícím po dni, kdy tak učinil poslední z nich (§ 91 odst. 4 spr. ř.). Smysl této zvláštní úpravy, odchylky, je třeba spatřovat v požadavku právní jistoty, prozaicky řečeno, předcházení problémům, které v sobě řízení s více účastníky nezbytně obsahuje.

Možnost vzdát se práva podat odvolání je plně v dispozici účastníka řízení a není nijak závislá na tom, zda to snad schválí správní orgán, který tak už vůbec nemůže učinit za něj. Toto konstatování se může snad zdát nadbytečné, kdyby se Nejvyšší správní soud nemusel zabývat případem, kdy příliš horlivý policista podepsal protokol obsahující prohlášení o vzdání se oprávněného prostředku a účastníkovi vydal jeho opis. Soudu samozřejmě nezbylo než konstatovat, že úkon policisty nemá právní význam a projev vůle účastníka chybí.⁴⁷

Nelze samozřejmě vyloučit, že účastník řízení i přes tento projev vůle odvolání podá. Situaci zde komplikuje stanovisko Nejvyššího správního soudu, podle něhož je v takovém případě povinností odvolacího orgánu zkoumat, byl-li tento projev opravdu řádný a teprve na tomto základě dovodit, zda takové odvolání je, či není možné.⁴⁸ Jakkoli je nezbytné šetřit práva účastníků, nutno na druhou stranu vycházet z toho, že probíhá-li řízení řádně a účastník je poučen o svých právech, jeví se tento závěr jako problematický, protože by tím vlastně popřel samotnou podstatu uvedené zásady a každý by se mohl následně v rámci odvolací lhůty dožadovat posouzení toho, zda správní orgán postupoval řádně. Vůbec by pak nemělo takové zpochybňování přicházet v úvahu tam, kde je více účastníků řízení, protože ti mohou právem spoléhat na to, že rozhodnutí nabylo právní moci.

Dalším výrazem dispozičního oprávnění účastníka řízení je, že může vzít již podané odvolání zpět. Tato možnost je limitována tím, že tak lze učinit nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu (§ 91 odst. 3 spr. ř.).⁴⁹ Z toho plyne, že úkon učiněný v tomto směru později bude irelevantní.

Důsledkem zpětvzetí je, že řízení je zastaveno, a to již dnem, kdy je tento úkon učiněn, nikoli až vydáním usnesení o zastavení řízení, které má vzhledem k tomu toliko deklaratorní charakter.⁵⁰ Jestliže by vzali odvolání zpět všichni, kteří jej podali, dochází k zastavení řízení dnem, kdy tak učinil poslední z nich. Na tom nic nemění to, že v případě zpětvzetí nabývá rozhodnutí právní moci dnem následujícím po vydání usnesení, jímž se řízení zastavuje. Pro úplnost nutno dodat, že usnesení se pouze poznamenává do spisu, z čehož plyne, že se proti němu nelze odvolat.

„jinak“ platí právě pro případ vzdání se odvolání v řízení s více účastníky, ale nikoli v řízení s jediným účastníkem.

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 120/2011-80.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 68/2010-70.

⁴⁹ Co se rozumí vydání rozhodnutí stanoví § 71 odst. 2 spr. ř.

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 Ads 135/2007-49,

Zpětvzetí je podáním a tedy musí, jako každé jiné, obsahovat již zmíněné náležitosti stanovené v § 37 odst. 2 spr. ř., na rozdíl od vzdání se odvolání, pro které správní řád žádný zvláštní režim, resp. omezení, týkající se formy podání nestanoví.

Jak vzdání se práva na odvolání, tak zpětvzetí může nepochybně učinit i statutární orgán v souvislosti s rozhodnutím, kterým má být omezena způsobilost samostatně právně jednat před správními orgány. Lze tak dovodit z povahy odvolání, které je v dispozici účastníka řízení, který má oprávnění je nevykonat, resp. vzdát se ho.

Oba úkony mají nezvratný důsledek v tom, že jestliže byly učiněny, ztrácí tím účastník právo podat odvolání. Tak však tomu není, pokud by tu byl nedostatek svobodné vůle, účastník neměl procesní způsobilost, nebyl dostatečně poučen o následcích svého právního jednání či zde byly jiné vady, pro které nelze k takovému projevu přihlížet. Je povinností správního orgánu v případě nejasností v podání účastníka vyzvat k jeho doplnění a pečlivě hodnotit, zda je projev učiněn vážně, srozumitelně a určitě, zvláště pak u tzv. blanketních úkonů.⁵¹ Případné námitky účastníka se posuzují v odvolacím řízení v souvislosti s řešením otázky, zda bylo odvolání přípustné.

Zpětvzetí i vzdání se odvolání může nepochybně učinit i zástupce účastníka. Pokud je jím advokát, platí zde, že je povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny (§ 16 odst. 1 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii), z čehož plyne, že takový úkon může učinit pouze na základě žádosti či se souhlasem klienta. Stejná zásada platí také ohledně tzv. obecného zmocněnce. U procesního opatrovníka nebude někdy pojmově ani možné, aby si souhlas opatřil (např. bude-li zastupovat osobu neznámého pobytu), nicméně vždy musí chránit práva a řádně hájit zájmy opatrovnice a zásadně by neměl postupovat proti jeho vůli. Ústavní soud k tomu konstatoval, že funkcí opatrovníka je do důsledku hájit zájmy nepřítomného tak, jako by byl veškeré povinnosti nucen plnit smluvní zástupce.⁵² Otevřenou nicméně zůstává otázka, jaké důsledky by mělo, kdyby tak učinil, na což zákon výslovně odpověď nedává.

Řešení těchto problémů je součástí širšího rámce situací, kdy zastoupený jedná sám, protože zástupce je z nejrůznějších důvodů pasivní či liknavý nebo s jeho postupem nesouhlasí. U smluvního zastoupení se jeví jako nejsnazší řešení vypovězení plné moci, což však nemusí být snadné vždy, protože účastník se může ocitnout v tísní lhůt, vzpomeňme, že vypovězení zastoupení je relevantní až od okamžiku, kdy je to notifikováno správnímu orgánu. Komplikace lze domyslet i v případě zastupování liknavým procesním opatrovníkem, kde sice přichází v úvahu jmenování jiného opatrovníka, což se však může protáhnout.

Pokud by bylo trváno na doslovném znění zákona, je oprávněný závěr, podle něhož je ustanovení procesního opatrovníka závazné pro všechny, včetně zastoupeného,

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 68/2010-70. O některou z takových vad se však nejedná např. pokud účastník, který neovládá český jazyk, nevyužije právo na tlumočnicka, zejména byl-li v tomto směru náležitě poučen, a takový úkon učiní (rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 6/2013-72).

⁵² Nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 559/2000.

a jestliže by zastoupený prováděl přesto úkony, šlo by o jednání v rozporu se zákonem a bylo by neplatné, resp. nemělo právní účinky.⁵³ Na druhé straně by se mohl takový výklad dostat do rozporu se smyslem zastoupení, např. jestliže by opatrovník nevyvíjel činnost a zastoupenému by tak hrozila újma na jeho právech nebo pokud by činil úkony, které opatrovance objektivně poškozují. V takových případech by měl mít možnost jednat sám.

Naproti tomu u zastoupení na základě plné moci lze mít za to, že se zastoupený tímto zcela nevzdává možnosti jednat samostatně a jeho vůle by měla mít i převahu.⁵⁴ Zda taková situace nastala, je třeba zjistit mimo každou pochybnost.

⁵³ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 388–389.

⁵⁴ Tamtéž, s. 389.