

# Poznámky k postavení účastníků soudního řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů

Jiří SPÁČIL

Pod č. 24/1994 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek bylo publikováno usnesení bývalého Nejvyššího soudu České republiky ze dne 25. 9. 1922 Sp. zn. 6A 56/92, které se týká problematiky účastníků řízení podle hlavy třetí části o. s. ř. Toto rozhodnutí však vyžaduje komentář, neboť řeší otázku, která má nejen praktický, ale i teoretický význam a také proto, že některé souvislosti jsou tu naznačeny velmi jemně a je třeba je blíže osvětlit.

V této souvislosti je třeba se alespoň stručně zamyslet nad povahou řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle hlavy třetí části o. s. ř. Na rozdíl od hlavy druhé části o. s. ř., která pojednává o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů a která vychází z klasické Báhrovky koncepte jež vidí podstatu správního soudnictví v žalobní ochraně subjektivních veřejných práv, navazuje hlava třetí části o. s. ř. spíše na chápání správního soudnictví, jako pokračování správy soudními prostředky. V platné úpravě se tak uplatnily dvě protichůdné teoretické koncepte. J. Macur uvádí, že řízení podle hlavy třetí části o. s. ř. o opravných prostředcích navazuje v podstatě na předcházející úpravu přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů soudem. Dovojuje též, že toto přezkumné řízení postrádá znaky řízení sporného a je bližší řízení nespornému.<sup>1</sup> J. Macur podává hlubokou kritiku tohoto typu opravného řízení a poznamenává, že se zde uplatňuje známá koncepte některých autorů bývalého Sovětského svazu, podle níž je opravné řízení po linii správní a soudní rovnocenné a v podstatě zastupitelné, takže záleží pouze na úvaze zákonodárce, jakou úpravu opravného řízení přijme. Poznamenává však, že kritické připomínky se netýkají tvůrců novely o. s. ř. z roku 1991, která u nás správní soudnictví zavedla, neboť hmotněprávní předpisy z dřívější doby obsahují takové množství případů, v nichž soudy rozhodují o opravných prostředcích proti rozhodnutí správních orgánů, že jednorázové zrušení všech těchto případů procesním předpisem

<sup>1</sup>Macur, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, Brno 1992, str. 133.

není možné; opuštění dosavadní úpravy by bylo záležitostí dlouhodobé a poměrně složité legislativní aktivity.<sup>2</sup> M. Mazanec, který též zaujímá k této agendě kritický postoj, vysvětluje existenci velkého množství případů rozhodování soudu o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů tím, že po listopadu 1989 bylo nutno uvést do života soudní kontrolu státní správy a zákonodárce neměl k ruce jiný procesní institut, než tehdejší přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů soudem, které bylo koncipováno jako opravné řízení.<sup>3</sup>

Účelem této úvahy však není kritika platné úpravy správního soudnictví. Uvedené myšlenky bylo třeba zdůraznit proto, že dokumentují zvláštní charakter řízení podle hlavy třetí části o. s. ř. a zejména proto, že zdůrazňují spíše nesporný charakter tohoto řízení, který ostatně vyplývá i ze skutečnosti, že o. s. ř. charakterizuje účastníky tohoto řízení způsobem typickým pro řízení nesporné (§ 250 písm. m) o. s. ř.).

Nyní lze přejít ke komentovanému judikátu. Bude vhodné zde uvést část právní věty, která je předmětem tohoto článku. „V řízení podle hlavy třetí části občanského soudního řádu je pojem účastníka řízení vymezen rovněž zákonem, a to v ustanovení § 250 písm. m) odst. 3 o. s. ř. tak, že účastníky řízení jsou ti, kteří jsou jimi v řízení u správního orgánu, a správní orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává. V řízení před správním orgánem rozdělení na žalobce a žalovaného neexistuje a převzetím okruhu těchto osob do řízení před soudem k takovému rozdělení nedochází. Z žádného ustanovení zákona nelze dovodit, že by podáním opravného prostředku ten, kdo jej podal, také založil procesní pluralitu na své straně, ani to, že by všichni účastníci nepravomocně skončeného správního řízení měli být v řízení před soudem rozlišováni na navrhovatele a odpůrce. Postavení navrhovatele má ten, kdo podal opravný prostředek, a postavení odpůrce ve smyslu ustanovení § 250 písm. m) odst. 1 o. s. ř. má správní orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává.“

Na první pohled se může zdát, že citovaná právní věta trpí právními rozpory. Nejprve se totiž konstatuje, že v řízení před soudem nedochází k rozdělení účastníků na žalobce a žalované a že nelze dovodit, že by účastníci nepravomocně skončeného správního řízení měli být před soudem rozlišováni na navrhovatele a odpůrce (což je v souladu s poznatkem o nesporném charakteru řízení) avšak vzápětí se tvrdí, že postavení navrhovatele má ten, kdo podal opravný prostředek a postavení odpůrce má správní orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává. jde však pouze o zdánlivý rozpor. V hlavě třetí části o. s. ř. zákon nikde nehovoří o účastnících řízení, jimiž jsou ti, kteří jimi byli v řízení u správního orgánu a správní orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává (§ 250 písm. m) odst. 3 o. s. ř.), jako o navrhovatel a odpůrce; zákon užívá k označení účastníků obraty jako „ten, kdo podává opravný prostředek“ nebo „správní orgán, jehož rozhodnutí soud přezkoumává“. Avšak v hlavě první části o. s. ř., která obsahuje obecná ustanovení o správním soudnictví, je užito pojmu „navrhovatel“ i ve vztahu k hlavě třetí a to v ust. § 246 písm. a) odst. 2, které

<sup>2</sup>tamtéž, str. 139.

<sup>3</sup>Mazanec, M.: Nejvyšší správní soud a správní soudnictví. Právní praxe 7/1993, str. f 419.

stanoví, že v řízení podle hlavy třetí je místně příslušný obecný soud navrhovatele anebo krajský soud, v jehož obvodu je tento soud. Vzhledem k tomu, že zákon nikde nestanoví, kdo je v tomto řízení navrhovatelem, vyložil Vrchní soud věc tak, že navrhovatelem je, zřejmě však jen pro účely určení příslušnosti (a také pro rozhodnutí o nákladech řízení, viz níže) ten, kdo podal opravný prostředek.

Jak již bylo uvedeno, zákon stanoví, že účastníkem řízení o opravném prostředku podle hlavy třetí části páté o. s. ř. je i správní orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává. Ponecháme nyní stranou skutečnost, že jde o úpravu, která nasvědčuje nesystémovosti přijatého řešení, neboť je naprosto vyjíméčné, aby účastníkem opravného řízení byl orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává. Zaměřme se na skutečnost, že správní orgán účastníkem je. Podle ust. § 250 písm. 1) odst. 2 o. s. ř. se na řízení podle hlavy třetí užije přiměřeně ustanovení hlavy druhé s výjimkou ust. § 250 písm. a). Je tedy zjevné, že je třeba aplikovat i ust. § 250 písm. k) o. s. ř. o náhradě nákladů řízení mezi žalobcem a žalovaným. Avšak vzhledem k tomu, že v hlavě třetí není pojem „žalobce“ a „žalovaný“ vymezen, bylo nutno zvlášť pro účely ust. § 250 písm. k) o. s. ř. určit, koho je v rozhodování o nákladech řízení třeba považovat za žalobce a žalovaného. Soud v této souvislosti vyslovil, že navrhovatelem je opět ten, kdo podal opravný prostředek a odpůrcem je správní orgán; přitom se soud správně přidržel terminologie, která pojmy „navrhovatel“ a „odpůrce“ vyhrazuje spíše pro řízení nesporné. Skutečnost, že pro účely určení příslušnosti a rozhodování o náhradě nákladů řízení byly vymezeny pojmy „navrhovatel“ a „odpůrce“ i pro řízení podle hlavy třetí části páté o. s. ř., však neznamena, že by účastníky tohoto řízení bylo možno obecně takto rozlišovat.

Je tedy třeba patrně souhlasit s tím závěrem býv. Nejvyššího soudu v Praze, který upírá postavení navrhovatele těm účastníkům správního řízení, kteří nepodali opravný prostředek, i když jinak mohou být jejich procesní zájmy shodné. Správně je dovozováno, že ten, kdo opravný prostředek podal, nemůže založit procesní pluralitu na své straně. Jen na okraj lze však uvést, že odůvodnění projednávaného rozhodnutí obsahuje i diskusní myšlenky. Vrchní soud totiž vyslovil, že z ust. § 85 odst. 1 o. s. ř. nevyplývá, že obecným soudem je jen okresní soud a že jím může být i krajský soud. Ovšem z ust. § 246 písm. a) odst. 2) o. s. ř., které stanoví, že „je místně příslušný obecný soud navrhovatele nebo krajský soud, v jehož obvodu je tento soud“ spíše vyplývá, že obecným soudem je okresní soud; na druhé straně je otázkou, zda jde o řešení přiměřené úpravě, která v řadě případů stanoví příslušnost krajského soudu v řízení v prvním stupni. Bez ohledu na tuto skutečnost lze však konstatovat, že myšlenky vyslovené v projednávaném rozhodnutí býv. Nejvyššího soudu ČR jsou podnětné a zaslouží i hlubší pozornost.