

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Úvaha nad některými problémy, řešenými ve správním soudnictví

Jiří Spáčil

Od opětovného zavedení správního soudnictví již uplynuly dva roky. Bude však ještě trvat určitou dobu, než se podaří vytvořit systém judikatury, který by byl spolehlivým vodítkem pro právní praxi. Rada instruktivních rozhodnutí je připravena k publikaci ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek. Jsou však i rozhodnutí, jejichž publikace ve „Sbírce“ není na místě, neboť jejich závěry jsou diskutabilní; na druhé straně i některá správní rozhodnutí заслужují širší komentář, který ve „Sbírce“ nemá místa. Na některá taková rozhodnutí se chceme zaměřit.

Možnost doplnění dokazování v odvolacím řízení správním.

V judikatuře krajských soudů se vyskytl názor, podle něhož vzhledem k tomu, že správní řízení je dvoustupňové ..., rozhoduje-li odvolací orgán na základě jiného skutkového stavu, než z jakého vycházel správní orgán prvního stupně, bere tím účastníkům možnost podat proti rozhodnutí odvolání, pokud by s ním nebyli spokojeni. Krajský soud pak považoval skutečnost, že odvolací orgán rozhodl na základě jiného skutkového stavu než orgán prvoinstanční za jeden z důvodů zrušení napadeného správního rozhodnutí.

Máme zato, že v dané věci krajský soud hodnotil postup správního orgánu měřítkem přejatým z občanského soudního řízení, aniž by pro takový postup existoval zákonný podklad.

V občanském soudním řádu je postup odvolacího soudu v případě, že soud I. stupně rozhodl na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, upraven v ust.

§§ 213 odst. 2, 221 odst. 1 písm. a). Zákon výslovně stanoví, že odvolací soud může opakovat dokazování nebo je i doplnit, nejde-li o rozsáhlejší doplnění a lze-li je provést bez průtahů. Odvolací soud prvoinstanční rozhodnutí zruší, pokud byl rozsudek vydán na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

Je tedy zřejmé, že rozsáhlé doplňování dokazování v řízení před odvolacím soudem není v souladu se zákonem.

Jinak je tomu ve správním řízení. Zák. č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád) nemá ustanovení obdobná §§ 213, 221 odst. 1 písm. a) o.s.ř. Naopak ust. § 59 odst. 1 správního řádu stanoví, že odvolací orgán, je-li to nutné, dosavadní řízení doplní, popřípadě zjištěné vady odstraní; chybí tedy slova „nejde-li o rozsáhlejší doplnění“, která obsahuje již citovaný § 213 odst. 2 o.s.ř. Dále podle ust. § 59 odst. 3 správního řádu odvolací orgán rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu, který je vydal, k novému projednání a rozhodnutí, pokud je to vhodnější zejména z důvodů rychlosti nebo hospodárnosti. Zrušení prvoinstančního správního rozhodnutí je tedy na místě zejména v případech, kdy by doplnění dokazování odvolacím orgánem prodloužilo či prodražilo řízení (např. je-li sídlo odvolacího orgánu vzdáleno od sídla orgánu prvoinstančního, v jehož obvodu bydlí svědci a účastníci a pod.).

Je tedy zřejmé, že již prostým srovnáním zákonného textu a jazykovým a logickým výkladem lze dojít k závěru, že správní řád neklade doplnění dokazování odvolacím orgánem žádné meze. Tato skutečnost vyplývá patrně i ze základních zásad správního řízení, v němž se oproti soudnímu řízení výrazněji uplatňuje zásada rychlosti a hospodárnosti řízení. Nelze tedy odvolacímu orgánu vytýkat, že po provedení rozsáhlého doplnění dokazování rozhodne na základě jiného skutkového stavu, než z kterého vycházel orgán prvoinstanční.

K právní povaze osvědčení vydaného orgány státní správy a k jeho přezkoumatelnosti soudem.

V době zahájení činnosti správních senátů nebyla jednota v otázce, zda osvědčení je správním aktem, který by bylo možno přezkoumávat ve správním soudnictví. Byly vysloveny názory, že jde o deklaratorní správní akt sui generis, který by měl podléhat soudnímu přezkumu. Soudní praxe se však kloní k opačnému názoru. Např. Krajský soud v Plzni vyslovil, že osvědčení je veřejná listina, kterou kompetentní správní orgán autoritativně stvrzuje existenci určité skutečnosti nebo určitého stavu. Vydání osvědčení nezakládá, nemění ani neruší oprávnění a povinnosti fyzických a právnických osob a osvědčení není vydáváno ve správním řízení. Proto osvědčení není rozhodnutím orgánu veřejné správy a nemůže podléhat přezkoumání ve správním soudnictví. Domáhá-li se žalobce jeho přezkumu, není proto na místě odmítnutí opravného prostředku podle § 250p o.s.ř., ale do úvahy připadá zastavení řízení pro nedostatek pravomoci; domníváme se že je tomu tak proto, že odmítnout lze jen podaný opravný prostředek. Z povahy věci však vyplývá, že návrh na „přezkoumání“ osvědčení nemůže mít povahu opravného prostředku (stejně není možno podat opravný prostředek do opatření správního orgánu jako je předvolání svědka).

V praxi se vyskytly úvahy podle nichž je osvědčení deklaratorním aktem sui generis a jako takové soudem přezkoumatelné je. V první řadě je třeba uvést, že takové úvahy neberou v potaz materiální stránku právní moci deklaratorních správních rozhodnutí, která ovšem u osvědčení vůbec nepřipadá v úvahu. Jak uvádí Pražák, liší se osvědčení od deklaratorních rozhodnutí „podstatně tím, že se týkají výhradně otázky skutkové, nikoliv právní. Poměry právní nedoznávají jimi žádné úpravy, nýbrž potvrzují se toliko jisté, úřadu známé skutečnosti. Osvědčení nemůže tudíž nikdy tvořit právo, nýbrž toliko původ (důkaz – pozn. J.S.) přičemž i vyvrácení jeho odvozením není nijak zásadně vyloučeno¹. Osvědčení tedy není rozhodnutím (odvozenou normou) a proto ani nemůže být zrušeno; jeho důkazní síla pak zanikne tím, že je prokázán opak. Proto také i býv. Nejvyšší správní soud soudní přezkum osvědčení nepřipouštěl.²

¹Pražák, J.: Rakouské právo správní. Praha 1905, str. 121

²Slovník veřejného práva československého, Brno 1932, svazek II, str. 837