

Současná právní úprava přezkoumání správních rozhodnutí obecným soudem

Eva Dlabalová*

Velmi specifickým způsobem přezkumu správních rozhodnutí, který podle platné právní úpravy ve svém souhrnu přichází v úvahu u většiny správních rozhodnutí, je přezkoumání správních rozhodnutí soudem.

Základem současného zakotvení institutu správního soudnictví je Listina základních práv a svobod, která formulovala ústavní principy práva na soudní a jinou právní ochranu.

Dle ustanovení čl. 36/odst. 1 Listiny základních práv a svobod se může každý domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, přičemž se dle následujícího odstavce tohoto ustanovení může každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí.

Právní úprava tohoto ústavně zaručeného práva na soudní ochranu proti rozhodnutím orgánů veřejné správy, je de lege lata provedena především částí pátou Občanského soudního řádu, upravující problematiku správního soudnictví, přičemž základní zakotvení generálního principu přezkumu správních rozhodnutí obsažený v ustanovení článku 36/odst. 2 Listiny,

který nahradil ryze enumerativní přístup právní úpravy předchozí, je dále upřesněno a rozvinuto zejména v případech pravomocných rozhodnutí orgánů veřejné správy.¹

Legislativní zavedení široké soudní kontroly činnosti veřejné správy bylo s účinností od 1. ledna 1992 provedeno zákonem č. 519/1991 Sb., novelizujícím občanský soudní řád a přijatým v návaznosti na ústavní zakotvení možnosti domáhat se soudního přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy.

Současnou právní úpravou nebylo přistoupeno k obnovení u nás historicky uplatňovaného institucionálně pojatého systému správního soudnictví, nýbrž byla zvolena a zavedena jen jeho tzv. funkční varianta.

Orgány příslušnými k soudnímu přezkoumání správních rozhodnutí jsou tzv. obecné soudy, u nichž se za tímto účelem zřizují speciální senáty, a správní soudnictví tak není pojato institucionálně, nýbrž jen tzv. funkčně.²

Platná právní úprava vychází důsledně z principu kasačního. Soudy přezkoumávají vybraná nepravomocná správní rozhodnutí a většinu pravomocných správních rozhodnutí z hlediska jejich zákonnosti a jako ta-

* JUDr. Eva Dlabalová, Finanční ředitelství Brno

¹ NEDOROST, L.: Přezkum správních rozhodnutí, 1. vydání, Brno, Masaryk. univerzita, 1997, str. 103.

² PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S.: Základy správního práva a veřejné správy, procesně právní část, 1. vydání, Brno, Masaryk. univerzita.

ková je mohou potvrdit nebo zrušit. Při přezkoumávání napadeného rozhodnutí vychází soud ze skutkového stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.

Dle mého názoru nemají soudy v žádném případě nahrazovat rozhodování správních orgánů. Tam, kde zákon připouští správní uvážení, zkoumá soud jen případné vybočení z tohoto uvážení z mezí a rámce stanovených zákonem (§ 245/odst. 2 občanského soudního řádu). Rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost správního orgánu volné úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, která zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tímto účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, která zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického vyvozování k rozhodnutí (Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6A 99/92-50 ze dne 5. 11. 1993).

Správní orgán, který měl ve správním řízení „vrchnostenské“ postavení v tom smyslu, že rozhodování bylo v jeho rukách, se ve správním soudnictví v důsledku podání správní žaloby nebo opravného prostředku dostává do zcela odlišné procesní role účastníka soudního řízení (§§ 250, 250m/odst. 3 občanského soudního řádu); najednou se ocitá v rovném postavení (§ 18 občanského soudního řádu) s osobami, které předtím byly účastníky správního řízení.³

Jak jsem již dříve uvedla, je ve správním soudnictví přezkoumávána jediné zákonnost napadených rozhodnutí, nikoliv tedy také účelnost, vhodnost apod. Jedině toto kritérium je rozhodující proto, zda žaloba bude zamítnuta anebo napadené rozhodnutí zrušeno. Z tohoto důvodu proto představuje porušení jakéhokoliv zákona správním aktem takový nedostatek, na který by měl soud při své kontrole zákonnosti reagovat a působit k jeho nápravě.

V případě soudního přezkoumání již pravomocných rozhodnutí orgánů veřejné správy jde o soudní kontrolu založenou na tzv. generálním principu soudního přezkoumání správních rozhodnutí, neboť soudnímu přezkoumání podléhají veškerá pravomocná rozhodnutí správních orgánů s výjimkou rozhodnutí výslovně z tohoto režimu vyloučených.

Podíváme-li se blíže na druhy rozhodnutí, která jsou zákonem z přezkoumání vyloučena, zjistíme, že se zpravidla jedná o taková rozhodnutí, která jsou evidentně v zájmu ochrany bezpečnosti osob a jejich zdraví, ochrany majetku nebo v zájmu veřejném (např. rozhodnutí o stavbě, která ohrožuje svým stavem život nebo zdraví osob, mimořádné veterinární opatření, rozhodování v záležitostech branné povinnosti, územní rozhodnutí o chráněném území atd.).⁴

Z procesního hlediska lze tedy u soudního přezkou-

mu rozlišovat případy, u nichž soudy přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů přímo a rozhodují tak samy o opravných prostředcích proti takovýmto rozhodnutím, a dále případy u nichž soudní přezkoumání rozhodnutí přichází v úvahu až po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení.

PŘÍSLUŠNOST SOUDŮ

Obecně jsou k přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů věcně příslušné krajské soudy, pokud zákon nestanoví jinak. K přezkoumávání rozhodnutí ústředních orgánů státní správy je věcně příslušný vrchní soud, s výjimkou věcí důchodového a nemocenského zabezpečení a hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání podle předpisů o zaměstnanosti.

Okresní soudy pak rozhodují v přezkoumání rozhodnutí o přestupcích a v případech, kde to stanoví zákon.

Místně příslušným je obecně soud, v jehož obvodu má sídlo úřad, který napadené rozhodnutí vydal. Jedná-li se o případy, kdy soud je přímo odvolací instancí proti správnímu rozhodnutí ve smyslu § 250 občanského soudního řádu je ve věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení a nemocenského pojištění místně příslušný krajský soud v jehož obvodu je obecný soud navrhovatele. O opravných prostředcích proti rozhodnutím ve věcech důchodového pojištění a zabezpečení jednájí a rozhodují u krajských soudů samosoudci. *Při přezkoumání rozhodnutí krajské soudy v tříčlenných senátech, není-li stanoveno jinak.* Tato zákonná díkce však dle mého mínění prozatím nezablokovala možnost vytváření vícečlenných specializovaných senátů s účastí odborné veřejnosti, tedy tendenci jít je možno sledovat v některých západních zemích. Samosoudce jedná ve věcech, k jejichž projednání je věcně příslušný okresní soud a ve věcech o nichž to stanoví výslovně zákon.

ROZHODOVÁNÍ O ŽALOBÁCH PROTI ROZHODNUTÍM SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

V tomto případě se jedná o přezkoumání již pravomocných rozhodnutí správních orgánů, a tedy o mimořádný opravný prostředek ve správním řízení.

Přezkoumání těchto rozhodnutí je správním soudnictvím v pravém smyslu slova a je podmíněno vyčerpáním možných opravných prostředků.⁵

Správní rozhodnutí, která neprošla opravným řízením v režimu řádných opravných prostředků nelze tedy soudně přezkoumat. Toto přezkoumání řízení upravuje zákon v hlavě druhé páté části.

³ BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M.: Občanský soudní řád. Komentář. Správní právo, 1996, číslo 5, str. 314.

⁴ PÍTRVÁ, L.: ad) 1, str. 21.

⁵ PÍTRVÁ, L.: ad) 1, str. 25.

OBLIGATORNÍ PRÁVNÍ ZASTOUPENÍ

Nezbytnou podmínkou pro to, aby žaloba proti správnímu rozhodnutí mohla být u soudu uplatněna, je, aby občan, jehož práva jsou rozhodnutím dotčena, byl v řízení zastoupen advokátem.

Občanský soudní řád v ust. § 250 výslovně stanoví, že pokud žalobce nebo osoba, která je oprávněna za právnickou osobu, stát, obec či vyšší územně samosprávný celek jednat, nemá právnické vzdělání (zpravidla se jedná o zaměstnance, člena, stat. orgán, prokuristu apod.), musí být v řízení zastoupen advokátem, případně notářem v rozsahu jeho oprávnění dle ust. § 3 zákona č. 358/1992 Sb., notářského řádu, ve znění poz. předpisů. Výjimkou jsou případy, kdy je věcná příslušnost dána okresním soudům, nebo jde-li o přezkoumání rozhodnutí ve věcech nemocenského nebo důchodového pojištění, či důchodového zabezpečení.

Tento požadavek povinného zastoupení žalobce, který nemá právnické vzdělání, má dle mého názoru především zabránit zjevně bezdůvodným žalobám, neboť v tomto řízení se řeší právní otázky zákonnosti či nezákonnosti správního rozhodnutí, které občan bez právního vzdělání mnohdy není schopen posoudit.

Aby žalobce nebyl požadavkem na právní zastoupení ve svých právech krácen, má v případě úspěchu ve věci nárok na náhradu nákladů řízení, včetně nákladů na zastoupení.

ŽALOBA A JEJÍ NÁLEŽITOSTI

Účelem soudního přezkumu správního rozhodnutí je dát občanům možnost na základě žaloby nebo opravného prostředku přezkoumat soudně zákonnost orgánu veřejné správy.

Úprava tohoto řízení je ovládána zásadou dispozitivní, neboť řízení se zahajuje na návrh oprávněné osoby, jejíž práva byla rozhodnutím dotčena.

Správní žalobou podle části páté, hlavy druhé o.s.ř. se lze domáhat ochrany toliko žalobcových práv, tedy subjektivních oprávnění, vyplývajících z konkrétního právního předpisu. Žaloba, kterou podává ten, kdo se dovolává ochrany veřejného zájmu, je podána neoprávněnou osobou a řízení o ní soud zastaví podle § 250d/odst. 3 o.s.ř. (Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6A 214/93-9 ze dne 28. 12. 1994).

Občanský soudní řád v § 250 stanoví okruh oprávněných osob dosti široce, a to tak, že žalobcem může být právnická či fyzická osoba, která tvrdí, že byla napadeným rozhodnutím dotčena ve svých právech, a to i tehdy, jedná-li se o účastníka správního řízení se kterým nebylo v řízení jednáno, ač s ním jednáno být mělo.⁶

Právní úprava pamatuje také na nerozlučné společenství, kde na straně žalobce může vystupovat více osob, jako je tomu např. u spoluvlastnictví.

V souvislosti se společnou žalobou lze odkázat na Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. Na 250/97-14 ze dne 19. 5. 1997, ve kterém se mimo jiné stanoví, že opravné prostředky proti jednomu rozhodnutí správního orgánu podané u soudu lze (a je nutno) postoupit soudu příslušnému (§ 246a/odst. 2 o.s.ř.) tehdy, jestliže byly podány samostatně, nelze tedy přiměřeně užít ustanovení § 250/odst. 3 o.s.ř. (§ 2501 o.s.ř.) o společné žalobě. Jestliže však opravné prostředky došly soudu jako společné podání, není takový postup možný ani nutný, soud, u kterého takový společně podaný opravný prostředek napadl, jej projedná, jestliže je obecným soudem aspoň jednoho z navrhovatelů.

Stranou žalovanou je pak správní orgán, který rozhodl v poslední instanci a žaloba napadá toto jeho rozhodnutí.

Podaná žaloba nemá odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Na žádost účastníka však může předseda senátu usnesením vykonatelnost rozhodnutí odložit, jestliže by neprodleným výkonem napadeného správního rozhodnutí hrozila závažná újma.

Dle Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. 6A 101/94-14 ze dne 21. 9. 1994 není žaloba proti správnímu aktu opravným prostředkem, a to ani mimořádným, kde lze suspenzivní účinek očekávat. Správní žaloba je dle tohoto rozhodnutí kasačním nástrojem soudní kontroly zákonnosti správních aktů. Možnost poskytnutí odkladného účinku rozhodnutím soudu má charakter mimořádný, protože soud tu před vlastním rozhodnutím ve věci samé prolamuje právní účinky pravomocného správního aktu, na který, dokud není jako celek zákonným postupem zrušen, je třeba hledět jako na zákonný a věcně správný. Takové rozhodnutí soudu je proto nesystémové a musí být vyhrazeno pro případy mimořádné, které zákonodárce v § 250c o.s.ř. opsal slovy o hrozící závažné újme.

Pokud žaloba vykazuje formální nebo věcné nedostatky uvedené v § 250d zákona o občanském soudním řízení, soud řízení zastaví. Aby soud mohl tuto otázku posoudit, stanoví zákon správnímu orgánu povinnost předložit spisový materiál týkající se napadeného rozhodnutí, včetně spisů správního orgánu prvního stupně. Po zahájení řízení může předseda soudu správnímu orgánu nařídit, aby se ve stanovené lhůtě k podání vyjádřil. Otázkou však dle mého názoru zůstává, do jaké míry lze efektivně součinnost žalovaného správního orgánu vymáhat. Soud může prakticky pouze dle ust. § 53 výše citovaného zákona přistoupit k uložení pořádkové pokuty.

⁶ PÍTROVÁ, L.: ad) 1, str. 23.

UPLATNĚNÍ ZÁSADY VYŠETŘOVACÍ

Vzhledem k zvláštní povaze tohoto přezkumného řízení je v ust. § 250f Občanského soudního řádu prolomena zásada projednací, neboť na základě tohoto ustanovení může soud v jednoduchých případech rozhodnout o žalobě bez jednání. Závisí tedy na úvaze soudu, zda v odůvodněných případech nařídí ústní jednání či nikoliv. Jedná o případy, kdy napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, či pro nedostatek důvodů nebo jestliže tento způsob účastníci řízení shodně navrhnou či s ním souhlasí. Souhlas je přitom dán i tehdy, nevyjádřili-li účastník svůj nesouhlas soudu do 15-ti dnů ode dne doručení výzvy.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost (§ 250f o.s.ř.) nastává i tehdy, není-li rozhodnutí správního orgánu vůbec rozčleněno na výrok a odůvodnění, takže nelze seznat, zda správní orgán skutečně rozhodl o všech návrzích účastníka správního řízení a nebo zda jen v důvodech vyložil, proč o nich případně nerozhodl (Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6A 63/93-22 ze dne 21. 10. 1994).

ROZHODNUTÍ PODLÉHAJÍCÍ SOUDNÍM ŽALOBÁM

V ust. § 248 občanského soudního řádu je uveden *enumerativní výčet rozhodnutí, která jsou z přezkoumání soudy vyloučena*. Jedná se zejména o obecně závazné (normativní) akty, rozhodnutí organizační povahy a rozhodnutí upravující vnitřní poměry orgánu, který je vydal.

Další výluky stanoví občanský soudní řád výslovně v § 248/odst. 2 a v příloze k uvedenému zákonu s tím, že další výjimky mohou být stanoveny pouze v rámci zvláštních zákonů. Podle ust. § 248/odst. 2, písm. e) citovaného zákona soud například nepřezkoumává rozhodnutí správních orgánů předběžné nebo pořádkové povahy a rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení správního řízení.

Takto koncipovaná změna výše uvedeného ustanovení byla s účinností od 7. 1. 2000 dosažena Nálezem Ústavního soudu ČR č. 2/2000 Sb. Ústavní soud došel ve svém rozhodnutí k závěru, že předchozí právní úprava ve slovech „včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách“ není v souladu s čl. 6/odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve spojení s čl. 1 a 4 Ústavy ČR a čl. 1 a 36/odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod, a proto soudní kontrolu rozhodnutí o pořádkových pokutách vydaných v oblasti správního práva a kontrolní činnosti umožnil.

Pojem „pořádková pokuta“ je používán řadou právních předpisů z oboru civilního, trestního a správního procesního práva, jakož i právními předpisy upravujícími postavení a působnost orgánů kontroly a in-

spekce. Tato rozhodnutí jsou konstruována jako civilněprocesní, správněprocesní či trestněprocesní sankce, tj. opatření, která mají pomoci zajistit hladký průběh určitého řízení a součinnost jeho účastníků v případě, že by nebyli ochotní podílet se na řízení způsobem, který stanoví zákon (např. předložit požadované listiny, vydat věci důležité pro průběh řízení apod.), nebo jeho průběh jiným způsobem ztěžovali či mařili. Z těchto důvodů je také možno ukládat pořádkové pokuty opakovaně, dokud odpovídající průběh řízení nebude zajištěn (neplatní zásada, ne bis in idem).

Obdobnou povahu jako pořádkové pokuty ve správním řízení mají i pořádková opatření v kontrolní a inspekční činnosti. I zde je jejich účelem zajištění náležitého průběhu kontrolní akce, která by zpravidla nebyla proveditelná bez součinnosti kontrolovaných osob. Kromě toho jsou zde ve srovnání s procesními pořádkovými opatřeními některé zvláštnosti související s povahou kontrolní činnosti samotné. Jestliže kontrolovaný subjekt, který má zákonem uloženu určitou povinnost, tuto povinnost nesplní a ztěžuje nebo maří kontrolní akci, může být její splnění vynucováno pořádkovým opatřením v nejrůznější podobě včetně pokuty.

Ústavní soud došel ve svém rozhodnutí k závěru, že pořádkové pokuty ukládané ve správním řízení a při kontrolní činnosti jsou svou povahou obecně způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod právního subjektu s ohledem na jejich výši a možnost opakovaného ukládání. Mohou být přitom ukládány na základě volného uvážení, takže není vyloučen ani diskriminační efekt jejich ukládání vůči různým subjektům.

Odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je možné v případě, že tak stanoví zákon. Není to však možné v případě, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny, Ústavy a mezinárodních úmluv podle čl. 10 Ústavy. Jákýkoli jiný postup je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 4 Ústavy. Každá fyzická i právnická osoba má v České republice ústavně zaručeno právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.⁷

Předchozí právní úprava byla dle názoru Ústavního soudu též v rozporu se zásadou přiměřenosti zásahu orgánu veřejné moci, jak plyne z čl. 1 Ústavy, který požaduje, aby veřejná moc v České republice vystupovala podle pravidel právního státu. Mezi tato pravidla rovněž patří zásada přiměřenosti zásahu, pravidlo racionální zdůvodnitelnosti zásahu (zákaz svévole) a zákaz nadbytečného použití jinak racionálně zvolených nástrojů regulace.

Přezkoumání soudem podléhají komplexně pouze rozhodnutí meritorní povahy, která zakládají, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti fyzických či právnických osob. Soudní kontrole tedy nepodléhají obecně správní rozhodnutí deklaratorní povahy, i když jsou

⁷ Nález Ústavního soudu ČR č. 2/2000 Sb.

rozhodnutí tohoto druhu ve správní činnosti značně frekventovaná a ve většině právních řádů je jejich přezkoumání soudem běžné.⁸

V současné době se jedná cca o 60 případů pravomocných správních rozhodnutí, u nichž tuto formu přezkoumání právní úprava nepřipouští. Pro podání návrhu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu soudem (žaloby) zákon stanoví prekluzivní lhůtu 2 měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni.

I v tomto případě soudního přezkoumání správního rozhodnutí vystupují jako účastníci nejen účastníci předchozího správního řízení, nyní na straně žalobců, nýbrž také správní orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává, nyní jako žalovaný.

Předmětem tohoto řízení je i v tomto případě zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí. Při přezkoumávání zákonnosti je pro soud rozhodující skutkový stav, který existoval v době vydání napadeného rozhodnutí, dokazování se přitom neprovádí. V případě, že žaloba byla podána opožděně, vzata žalobcem zpět, podána zjevně neoprávněnou osobou, či směřuje-li proti rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu vyloučeno, jakož i v případě, že žalobce není obligatorně zastoupen, anebo neodstraněny vady žaloby ve lhůtě soudem stanovené, soud usnesením řízení zastaví.

Nejsou-li důvody pro zastavení řízení dle § 250d o.s.ř., končí řízení ve správním soudnictví buď zamítnutím žaloby (potvrzením rozhodnutí napadeného opravným prostředkem), nebo zrušením napadeného rozhodnutí (podle okolností i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) a vrácením věci k dalšímu řízení orgánu, jehož rozhodnutí bylo napadeno, a to s tím, že správní orgán je právním názorem soudu vázán.

Napadne-li žalobce celý výrok rozhodnutí správního orgánu, ač výrok se dotýká jeho práv jen v jedné své části, přičemž ve zbytku výroku se týká práv jiných osob, které proti rozhodnutí žalobou nebrojily, soud k důvodné žalobě může podle § 250j/odst. 2 o.s.ř. zrušit rozhodnutí jen v části výroku a řízení o žalobě proti zbývajícím částem výroku rozhodnutí zastavit, nebrání-li tomu povaha věci. Takovémuto postupu není na překážku, že výrok rozhodnutí není formálně gramaticky rozčleněn, jestliže jeho jednotlivé části jsou nepochybně a přesně rozlišitelné (Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6A 134/94–15 ze dne 27. 10. 1995).

Proti rozhodnutí soudu o žalobě nejsou připuštěny opravné prostředky.

Zjistí-li soud, že bylo již zahájeno správní řízení, v němž má být napadené pravomocné rozhodnutí přezkoumáno, zpravidla řízení o žalobě přeruší a vyčká výsledku. Jestliže správní orgán napadené rozhodnutí zruší, změní či nahradí jiným, soud řízení po nabytí

právní moci tohoto rozhodnutí ve věci podané žaloby řízení zastaví.

Například současné využití mimořádného opravného prostředku, kterým je obnova řízení, přezkoumání daňových rozhodnutí, oprava zřejmých omylů a nesprávností proti pravomocnému rozhodnutí, včetně prominutí daně dle ust. § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a podání žaloby proti rozhodnutí správce daně u soudu je neslučitelné. Řízení o mimořádném opravném prostředku nelze zahájit proti těm rozhodnutím, která byla pravomocně přezkoumána soudem, jakož i u rozhodnutí, u kterých již přezkumné řízení u soudu probíhá.

Jestliže však řízení o mimořádném opravném prostředku dle zákona o správě daní a poplatků bylo zahájeno před podáním soudní žaloby na přezkoumání správního rozhodnutí, soud řízení v dané věci až do doby rozhodnutí o opravném prostředku přeruší.

V případě, že v rámci řízení o mimořádném opravném prostředku bylo napadené rozhodnutí správce daně zrušeno nebo změno, soud řízení zastaví. Pokud řízení o mimořádném opravném prostředku bylo napadené rozhodnutí potvrzeno nebo mimořádný opravný prostředek nebyl na návrh povolen, soud po právní moci takového zamítavého rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku pokračuje dál v řízení.⁹

*Při správních žalobách jde o tzv. kasaci – soudu nepřisluší rozhodnutí měnit, ani potvrzovat.*¹⁰ Zrušením napadeného rozhodnutí se dostává věc do stadia před rozhodnutím správního orgánu, který rozhodl v posledním stupni, případným zrušením i rozhodnutí orgánu prvního stupně se věc vrací do stadia, ve kterém byla před vydáním zrušeného rozhodnutí.

Závazným právním názorem soudu, kterým se má správní orgán v dané věci dále řídit je třeba chápat názor, o který se přímo opírá výrok (ratio decidendi).

Rozhodnutí v téže věci, které závazný právní názor soudu nerespektuje, je dle mého mínění nezákonné a na základě nové žaloby má proto být už z tohoto důvodu zrušeno s tím, že žalovaný správní orgán bude povinen uhradit žalobci všechny náklady soudního řízení.

Problematika závazného právního názoru odvolacího orgánu je známa také ze správního řízení ve věcech daní a poplatků, upraveného v § 59 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozděj. předpisů.

V tomto případě jde však o právní názor orgánu moci soudní, který je závazný pro orgán moci výkoné, který je dle mého názoru zajímavý i z hlediska práva ústavního. Jestliže například soud využije svého oprávnění podle čl. 95/odst. 1 Ústavy a odmítne pou-

⁸ NEDOROST, L.: ad) 3, str. 109.

⁹ BONĚK, V.: Zákon o správě daní a poplatků, komentář, 1. vydání, Praha, Codex Bohemia, s.r.o., 1997, str. 178.

¹⁰ BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M.: ad) 5, str. 315.

žit v určité kauze podzákoný předpis, který je podle jeho názoru v rozporu se zákonem, je v tomto směru formulovaným právním názorem soudu vázán i správní orgán.

Následné rozhodnutí správního orgánu je opět svou povahou rozhodnutím prvoinstančním, proti kterému přichází v úvahu v první řadě řádné opravné prostředky, po jejichž neúspěšném uplatnění lze podat novou žalobu.

ROZHODOVÁNÍ O OPRAVNÝCH PROSTŘEDCÍCH PROTI ROZHODNUTÍM SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Postup při přezkoumání těchto rozhodnutí, je upraven třetí hlavou páté části občanského soudního řádu označenou jako Rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů.

Ve své podstatě jde o přezkumné řízení, které se provádí namísto řízení odvolacího tam, kde příslušné právní předpisy namísto odvolání jako opravný prostředek předepisují návrh na přezkoumání rozhodnutí soudem.

V současné době se jedná řádově cca o 20 případů, v nichž zákon výslovně svěřuje soudům rozhodovat o těchto svou povahou „řádných opravných prostředcích“ proti nepravomocným správním rozhodnutím.¹¹

Jedná se především o rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení.

Návrh na přezkoumání rozhodnutí soudem se podává u příslušného soudu v obecné lhůtě do 30 dnů od doručení rozhodnutí, pokud zvláštní právní úprava nestanoví lhůtu jinou.

Návrh na soudní přezkoumání výše uvedených nepravomocných rozhodnutí správních orgánů se považuje za včas podaný i tehdy, pokud je v uvedené lhůtě podán u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

V případě, že by rozhodnutí správního orgánu neobsahovalo poučení o opravném prostředku, má se zato, že návrh na přezkoumání takového rozhodnutí je podán včas, je-li podán ve lhůtě do šesti měsíců od jeho doručení.

Jako účastníci vystupují v tomto opravném řízení před soudem nejen účastníci předchozího správního řízení, ale i správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal.

Zastoupení účastníka advokátem se tu nevyžaduje.

Navrhovatelem ve smyslu ustanovení § 246a/odst. 2 o.s.ř. není osoba, která sama proti rozhodnutí správního orgánu nepodala opravný prostředek a neudělila plnou moc ani jinému účastníku správního řízení, aby tak učinil za ni, byť i její právní zájem na zruše-

ní přezkoumávaného rozhodnutí byl zřejmý (Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. Na 293/95-7 ze dne 7. 11. 1995).

Nevylučuje-li to povaha věci, může soud na návrh odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí v případě, jestliže by provedením napadeného rozhodnutí byl zmařen účel jeho přezkoumání.

Na rozdíl od přezkumného řízení podle hlavy druhé soud může provést dokazování. Soud může v této věci také rozhodnout bez nařízení ústního jednání. Také při rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutí správních orgánů podle hlavy třetí části páté o.s.ř. přezkoumává soud napadené rozhodnutí jen v tom rozsahu (výrocích) a z těch důvodů, které ten, kdo opravný prostředek podal, v něm vymezil. Dispoziční zásada tu vyplývá z ustanovení § 250h/odst. 1 (§ 250/odst. 2) o.s.ř. Nelze proto vyloučit, že totéž rozhodnutí bude na základě dvou samostatných opravných prostředků dvou účastníků přezkoumáno dvěma různými místně příslušnými soudy s opačným výsledkem, aniž by tento fakt sám o sobě znamenal nelogičnost nebo nezákonnost (Usnesení Vrchního soudu v Praze č.j. Na 213/94-6 ze dne 3. 11. 1995).

Je-li návrh podán opožděně nebo tím, kdo k němu není oprávněn, anebo napadá-li se rozhodnutí, které přezkoumání nepodléhá, anebo neodstranil-li navrhovatel na výzvu soudu vady jež brání věcnému vyřízení návrhu, soud usnesením opravný prostředek odmítne.

Stejně jako tomu je v řízení o správních žalobách, může i v tomto řízení soud rozhodnout o opravném prostředku bez jednání, je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, jakož i v případě, navrhnou-li to účastníci řízení anebo s tím alespoň souhlasí.

Jestliže správní orgán vydá nové rozhodnutí, kterým návrhu zcela vyhoví, soud řízení zastaví.

V řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů je přezkoumávána zákonnost vydaného nepravomocného správního rozhodnutí a soud tak může rozhodnutí správního orgánu buď jen potvrdit, nebo naopak zrušit a vrátit věc správnímu orgánu k novému rozhodnutí. Jestliže soud správní rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu k novému rozhodnutí, je správní orgán rozhodnutím soudu vázán a ve svém novém rozhodování by se jím měl řídit. Následné rozhodnutí správního orgánu je opět rozhodnutím svou povahou prvoinstančním, a proto proti tomuto novému rozhodnutí ve věci jsou opět opravné prostředky přípustné.

Rozhodnutí soudu v tomto typu přezkumného řízení má formu rozsudku a podání opravných prostředků, s výjimkou rozhodování ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení, není proti němu přípustné.

¹¹ PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S.: ad) 4, str. 61.

SUMMARY

The institute of administration justice has its basis in the Chart of basic rights and freedoms that formulates the constitutional principles of the right to judicial and other protection. If we adopt the procedural perspective we can draw a division between those cases in which the courts revise administration decision directly and, therefore, the courts themselves bring about the correction measures against such decisions, on one hand; and the cases in which the judicial review can be appealed to only after all the appropriate correction measures of the administration procedure have been exhausted, on the other hand.

If the court revises decisions that have already come into effect it is the case of judicial supervision based on the so-called general principle of administrative decision judicial review. Only those decisions that are of merit character, i.e. those that establish, change or cancel authorization or duty of either individuals or legal entities, are subjected to judicial review in a complex way.

The subject matter of the procedure is legality of the administration decision revised. The decisive status is the status existing at the time when the decision revised was issued.

For filing an administration action there is a term stated by the law. This term runs for two months from the date of delivering the last instance administration body's decision. The administration lawsuits are cases of cancellation of the decision because of its being illegal. The court cannot change or confirm the decision. No substantiation of facts is ever carried out.

The decisions concerning correction measures against the administration bodies' decisions represent the cases of procedures carried out instead of cancellation process. This is especially true of retirement insurance and securing matters. Unlike the reviewing process in cases of administration lawsuits the court can carry out substantiation of facts. The process is either concluded by confirming the decision of the administration body or by canceling the decision and returning it to the administration body so that it can be decided upon anew.