

Přezkoumání rozhodnutí správních orgánů soudy

Eva Dlabalová

1. Historie správního soudnictví v České republice

Dnes fungující správní soudnictví České republiky lze odvodit od vývoje, který započal v rakouské části monarchie rakousko – uherské zřízením správního soudu ve Vídni v roce 1876 zákonem z 22. října 1875.

Působnost tohoto soudu byla dána všeobecně ve všech případech, kdy někdo tvrdil, že mu bylo v jeho právech ublíženo nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu.¹

Správní soud byl omezen na pravomoc kasační. Později vznikl vedle Nejvyššího správního soudu zákonem č. 30 z r. 1897 Soud patentní a po vzniku republiky také v roce 1920 Volební soud.

Správní soudnictví první československé republiky v letech 1918 – 1938 bylo zbudováno na stejných principech jako správní soudnictví rakouské. Procesní úprava činnosti správního soudu byla prakticky beze změn převzata po vzniku samostatného Československa v r. 1918 zákonem č. 3/1918 Sb..

Byl tu jediný správní soud pro celý stát, který měl pouze kasační pravomoc. Poskytoval ochranu pouze zásahu do subjektivních práv a povinností, nikoli do právního zájmu jednotlivce a nezabýval se také věcmi ochrany veřejného zájmu. Mohl přezkoumávat jen individuální správní akty, přitom však

platila generální klauzule, znamenající, že soud byl oprávněn přezkoumat jakýkoliv takový správní akt s výjimkou, že by zákon jeho přezkoumání výslovně vyloučil.

Z řady důvodů, především pro neprovedení připravované administrativní reformy v letech 1920 – 1927, která počítala se zřízením nižších správních soudů, byl Nejvyšší správní soud velmi rychle přetížen a na vyřízení věci bylo nutno čekat několik let.

I přes tyto nedostatky nepochybně Nejvyšší správní soud plnil roli nezastupitelného garanta zákonnosti v oblasti správního práva.²

Snahy o vyřešení tohoto problému měly legislativní efekt v podobě novely zákona teprve v r. 1937. Otázkou však zůstává, jak byla tato novela v praxi využita, neboť v září r. 1938 byla Mnichovskou dohodou odtržena podstatná část území státu a krátce nato v březnu r. 1939 zanikla jeho formální samostatnost.

Význam správního soudu se v letech 1939 – 1945 zmenšil, přestože vyvíjel i za války činnost.

Poválečná historie Nejvyššího správního soudu byla jen krátká. Po nástupu komunistické vlády v únoru r. 1948 byl záhy potlačen a v r. 1952 i formálně zrušen.

V tomto období se těžiště kontroly socialistické státní správy přesunulo do oblastí všeobecného dozoru prokuratury.

¹ Pítrová, L.: Správní soudnictví v novele občanského soudního řádu, Správní právo, 1992, číslo 5, str. 16

² Rubeš, J.: O správním soudnictví, Právo a zákonnost, 1990, číslo 6–7, str. 356

Všeobecný dozor prokuratury byl pak po dlouhé době, až na níže uvedené výjimky, jediným institutem, který zajišťoval mimo soustavu správních orgánů kontrolu administrativních rozhodnutí.

Tento institut však nedával možnost, aby se fyzické či právnické osoby jejichž práva byla rozhodnutím dotčena, samy po vlastním uvážení dovolaly svého práva.

Záleželo pouze na úvaze prokurátora, zda využije svého oprávnění. O protestu prokurátora navíc rozhodoval správní orgán. Jsem proto přesvědčena, že všeobecný dozor prokuratury tak nebyl a ani nemohl být dostatečnou zárukou subjektivních práv. Podle názoru některých odborníků však mohl tento všeobecný dozor prokuratury sehrát v podmínkách konstituování demokratického právního státu svoji úlohu, a to zejména tam, kde správní rozhodnutí porušovalo nikoliv subjektivní právo, ale právo státu, jakož i tam, kde dané rozhodnutí bylo vyloučeno z přezkoumání soudem.

Ani v uvedeném období do listopadu 1989 však nebyla soudní kontrola správních rozhodnutí eliminována beze zbytku. Tato kontrola se však omezila na minimum.

Přezkoumání správních rozhodnutí soudy se omezilo jen na věci nemocenského a důchodového zabezpečení. Lze tedy říci, že soudní ochrana veřejných subjektivních práv v bývalém Československu až na několik výjimek neexistovala.

Se zřízením samostatných správních soudů nepočítala ani Ústava z roku 1960, která pouze v obecné rovině zakotvila soudní kontrolu administrativních rozhodnutí.

Občanský soudní řád č.99/1963 Sb. v ust. § § 240 a 250 předpokládal přezkumné řízení před obecnými soudy, které se řídí obecnými procesními předpisy s výjimkami stanovenými zvláštním zákonem.

Takto prováděné přezkumné řízení bylo jednoinstanční s výjimkou věcí důchodového zabezpečení. Kontrola se vztahovala výlučně na zákonnost správního aktu a pravomoc byla pouze kasační.

Jak jsem již výše uvedla, okruh soudně přezkoumatelných správních rozhodnutí byl minimální a v ostatních případech, kdy se občan cítil rozhodnutím správního orgánu poškozen, mohl se dovolat ochrany svých práv proti takovému rozhodnutí pouze v rámci řádného popř. mimořádného opravného prostředku správního řízení. Zde o věci rozhodoval státní orgán, který byl nadřízen orgánu, jenž o věci rozhodl v prvním stupni.

Po politických změnách v r. 1989 došlo k první reálné právní ochraně občanských práv a svobod přijetím Listiny základních práv a svobod, která v článku 36/odst. 2 zakotvila princip soudní kontroly správních rozhodnutí. Tím byl vytvořen prostor pro

to, aby mezera v soudní ochraně občanských práv byla v našem právním řádu odstraněna.

Součástí této soudní ochrany se mělo stát i znovuvztavení institutu správního soudnictví, který by každé osobě, která se cítí rozhodnutím správního orgánu poškozena, umožnil dovolání se soudu jako nezávislého orgánu.

V takovém řízení pak státní orgán nevystupuje v autoritativním postavení, ale je rovnocenným účastníkem řízení jako občan, o jehož práva jde.

Výše uvedený princip správního soudnictví byl uplatněn v nové právní úpravě občanského práva procesního, účinné od 1.1.1992. Do této rozsáhlé novely byla zcela nově zařazena část pátá pod názvem Správní soudnictví.

Za správní soudnictví podle nyní platné právní úpravy lze považovat kontrolu zákonnosti obecným soudem cestou přezkoumání převážně pravomocných správních rozhodnutí v individuální věci.

Po rozpadu federálního Československa na dva samostatné státy 1. ledna 1993 a přijetím nové ústavy vznikla čtyřstupňová soudní soustava na místě dřívějších soudů federace a třístupňové soustavy soudů republik.

I přestože Ústava České republiky existenci Nejvyššího správního soudu předpokládá, nebyl dosud zřízen, neboť diskuze o jeho podobě zatím nevyzněly do podoby návrhu zákona o Nejvyšším správním soudu, který by byl vládě či parlamentu předložen.

2. Současná právní úprava soudního přezkoumání správních rozhodnutí

Velmi specifickým způsobem přezkumu správních rozhodnutí, který podle platné právní úpravy ve svém souhrnu přichází v úvahu u většiny správních rozhodnutí, je dle mého mínění 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 obsažené 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.³

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.⁴

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 taková 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). Povinností správního orgánu je 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.⁵

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.).⁶

Z procesního hlediska lze tedy u soudního přezkumu 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 přísluš-

³ Nedorost, L.: Přezkum správních rozhodnutí, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 1997, str. 103

⁴ Průcha, P., Skulová, S.: Základy správního práva a veřejné správy procesně právní část, 1. vydání, Brno, Masaryk. univerzita 1994, str. 60

⁵ Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M.: Občanský soudní řád. Komentář. Správní právo, 1996, číslo 5, str. 314

⁶ Pítrová, L.: ad) 1, str. 21

ný 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 § 250l občanského soudního řádu, je dána obecná příslušnost obecnému soudu navrhovatele anebo krajskému soudu, v jehož obvodu je tento soud.

Při přezkumném řízení rozhodují krajské soudy v tříčlenných senátech, není-li stanoveno jinak. Tato zákonná dikce však dle mého mínění prozatím nezablokovala možnost vytváření vícečlenných specializovaných senátů s účastí odborné veřejnosti, tedy tendenci jíž 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.⁷

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

Obligaturní 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 jeho zaměstnanec nemá právnické vzdělání, musí být v řízení zastoupen advokátem. Výjimkou jsou případy, kdy je věcná příslušnost dána okresním soudům, nebo jde-li o přezkoumání rozhodnutí ve věcech nemocenského či důchodového pojištění.

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 zákonitosti či nezákonnosti správního rozhodnutí, které občan bez právního vzdělání mnohdy není s to 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 dispoziční, 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.⁸

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. (§ 250l 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

⁷ Pítrová, L.: ad) 1, str. 25

⁸ Pítrová, L.: ad) 1, str. 23

dek napadl, jej projedná, jestliže je obecným soudem aspoň jednoho z navrhovatelů.

Stranou žalobce 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 prolomuje 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 hrožící závažné újmě.

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 spisy týkající se napadeného rozhodnutí. 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.

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. Zejména se jedná o případy, kde je nepochybné, že správní orgán vycházel ze správně zjištěného skutkového stavu a jde-li jen o posouzení právní otázky, jakož i o případy, kdy je

napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů.

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 citovaného zákona soud nepřezkoumává rozhodnutí předběžná, procesní nebo pořádkové povahy.

Tak lze shrnout, že přezkoumání soudem podléhají 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 rozhodnutí tohoto druhu ve správní činnosti značně frekventovaná a ve většině právních řádů je jejich přezkoumání soudem běžné.⁹

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 oznámení 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. Řízení ve správním soudnictví končí buď zamítnutím žaloby (potvrzením rozhodnutí napadeného opravným prostředkem), nebo zrušením napadeného rozhodnutí (podle okolností i rozhodnutí správního or-

⁹ Nedorost, L.: ad) 3, str. 109

gánu 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. Takovému 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.

*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 výkonné, 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 použít 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.

Následně rozhodnutí správního orgánu je opět svou povahou rozhodnutím prvoinstančním, proti

kterému přichází v úvahu v prvé 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, jejichž výčet zákon uvádí, 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 a nemocenského zabezpečení.

Návrh na přezkoumání rozhodnutí soudem se podává u příslušného soudu v obecné lhůtě do 30 dnů od oznámení 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 oznámení.

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

Na rozdíl od přezkumného řízení podle hlavy dru-

¹⁰ Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M.: ad) 5, str. 315

¹¹ Průcha, P., Skulová, S.: ad) 4, str. 61

hé 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 páte 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 (§ 250l/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).

V tomto řízení je přezkoumávána zákonnost vydaného nepravomocného správního rozhodnutí a soud tak může rozhodnutí správního orgánu buď jen potvrdit, nebo naopak zrušit a vrátit 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 zabezpečení, není proti němu přípustné.

Přezkoumání rozhodnutí správních orgánů Ústavním soudem

Za velmi specifický způsob přezkoumání správních rozhodnutí lze označit přezkoumání správních rozhodnutí v rámci tzv. ústavního soudnictví.

K zakotvení ústavního soudnictví do právního řádu České republiky došlo ústavním zákonem č. 1/1993 Sb. a zákonem č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu České republiky. Přestože je Ústavní soud označován Ústavou jako součást moci soudní, není Ústavní soud zařazen do soustavy obecných soudů, ale má s ohledem na svou působnost zcela samostatné postavení.¹²

Ústavní soud České republiky je specializovaným orgánem ochrany ústavnosti.

Na rozdíl od správního soudnictví, kde se soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy soustřeďuje na dodržení zákonnosti a v případě zákonem

povoleného správního uvážení zkoumání, zda rozhodnutí nevybočilo ze zákonem stanovených mezí volné úvahy, *není úkolem Ústavního soudu posuzovat celkovou zákonnost rozhodnutí proti němuž byla ústavní stížnost podána, nýbrž zjišťovat, zda tímto rozhodnutím bylo zasaženo od ústavně zakotvených základních práv a svobod. V ustanovení druhého odstavce, hlavy druhé zákona o Ústavním soudu České republiky jsou rozlišeny dva druhy ústavních stížností:*

- ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu
- ústavní stížnosti fyzických a právnických osob proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.

Lze říci, že ústavní stížnost je jako právní prostředek nápravy protiústavních či nezákonných rozhodnutí orgánů veřejné moci důležitou možností ochrany práv občanů.

Pro podání ústavní stížnosti je nezbytné nejenom, aby stížnost směřovala proti pravomocnému rozhodnutí či jinému zásahu orgánu veřejné moci, které se svým obsahem týká ústavně zaručených základních práv a svobod, ale také aby stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky, které umožňoval zákon. Ústavní soud má také možnost přijmout stížnost u níž není podmínka vyčerpání všech právních prostředků splněna, jestliže stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do 1 roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti došlo, jakož i v případě ústavní stížnosti, kdy v řízení o podaném opravném prostředku dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná a neodvratitelná újma.

Důvody pro učinění této výjimky vyčerpání právních prostředků musí navrhovatel Ústavnímu soudu hodnověrně prokázat, poněvadž z dikce zákona o Ústavním soudu jednoznačně vyplývá, že rozhodnutí o přípustnosti či nepřípustnosti takového ústavní stížnosti je zcela na uvážení soudu.

Ústavní stížnosti fyzických a právnických osob proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod

Účastníky řízení o této podané ústavní stížnosti je vedle původního účastníka správního řízení jako

¹² Nedorost, L.: ad) 3, str. 115

stěžovatele také správní orgán, proti jehož rozhodnutí ústavní stížnost směřuje.

Účastník původního správního řízení musí být v řízení před Ústavním soudem zastoupen advokátem.

Za správní orgán v řízení před Ústavním soudem jedná osoba oprávněná jednat jménem tohoto orgánu podle zvláštních právních předpisů. I tento orgán však může být zastoupen advokátem.

Ústavní stížnost lze podat ve lhůtě do 60 dnů počínající dnem doručení rozhodnutí o posledním opravném prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje a není-li takového prostředku dnem, kdy došlo ke skutečnosti, která je předmětem ústavních stížností.

Politická strana je oprávněna podat k Ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení podle čl. 87 odst. 1, písm. j Ústavy, jestliže tvrdí, že rozhodnutím o jejím rozpuštění, nebo jiné rozhodnutí, týkající se její činnosti není ve shodě s ústavními nebo jinými zákony.

Návrh lze podat ve lhůtě do 30 dní počínající dnem, kdy rozhodnutí o posledním opravném prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje, nabylo právní moci.

Za poslední opravný prostředek, který zákon k ochraně práva poskytuje, se však nepovažuje návrh na povolení obnovy řízení.

Nález Ústavního soudu má povahu konečného rozhodnutí, proti němuž již podání dalšího opravného prostředku v úvahu nepřichází.

Ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonným zásahům státu

Ústavní stížnost zastupitelstva územního samosprávného celku je oprávněno podat zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu.

V případě, že Ústavní soud stížnosti vyhoví, napadené rozhodnutí státního orgánu zruší. Jestliže porušení zaručeného práva na samosprávu spočívalo v jiném zásahu, než je rozhodnutí, zakáže Ústavní soud příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva na samosprávu pokračoval a přikáže mu, aby pokud je to možné, stav před porušením tohoto práva obnovil.

Při rozhodování o ústavní stížnosti není Ústavní

*soud vázán skutkovým zjištěním učiněným v předchozích řízeních.*¹³

Legislativní nedostatky správního soudnictví

Vzhledem k tomu, že zákonodárce při obnově správního soudnictví zapracoval jeho úpravu do zvláštní části občanského soudního řádu, položil do základů obnoveného správního soudnictví určité mezery a nedostatky.

V platné právní úpravě chybí především možnost bránit se proti nečinnosti správního orgánu (žaloba na povinnost rozhodnout), jakož i možnost žalovat na určení nulity aktu. V českém právu není dále vůbec řešena úprava sporů z veřejnoprávních smluv. Jednotlivé případy jsou v judikatuře často prohlášeny za smlouvy práva soukromého s tím, že jejich řešení náleží soudům civilním.

Neexistuje také procesní možnost správního soudu vydat předběžné opatření, kterým by účinky právní moci přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu zrušil.

Se správním soudnictvím úzce souvisí rozhodování sporů o kompetenci mezi (obecnými) soudy a orgány státní správy. Tato pravomoc byla svěřena sice správním soudům (vrchním soudům), nicméně úplně chybí procesní úprava řízení v těchto kompetenčních konfliktech.¹⁴

SUMMARY

The current administration justice of the Czech Republic can be viewed as a product of evolution that started in the Austrian part of the Austro-Hungarian Monarchy by establishing the Administrative Court in Vienna in 1876 by the Law of 22 October 1876.

The basis of the current establishment of the institute of administration justice is the Bill of Basic Rights and Liberties that formulated the constitutional legal principles as principles of protection by court and other legal institutions.

According to the regulations of the Article 36/par. 1 of the Bill of the Basic Rights and Liberties everyone can claim their rights, conforming to the stated procedures, at an independent and unbiased court, and in stated cases at a different body; moreover, according to the following paragraph of this regulation, anyone who believes to be detracted from her or his rights by decision of a government aut-

¹³ Nedorost, L.: ad) 3, str. 117

¹⁴ Mazanec, M.: Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce, Správní právo 1997, číslo 3-4, str. 152

hority can appeal to court for revision of legitimacy of such a decision.

From the lawsuit perspective we can distinguish between those cases of court revision in which courts revise government authorities decisions di-

rectly, considering legal remedies against such decisions by themselves, and those cases in which court revision of the decision cannot be carried out until all the proper remedial means of administrative procedure have been exhausted.