

ALENA WINTEROVÁ

ROZHODOVÁNÍ SOUDŮ O ŽALOBÁCH PROTI ROZHODNUTÍM SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

I.

Rízení a rozhodování soudů o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů (dále v této části „žalobní řízení“), jakožto vlastní, nově zavedené správní soudnictví, je upraveno v druhé hlavě páté části občanského soudního řádu, s tím, že pro ně rovněž platí prvá hlava této části obsahující obecná ustanovení o správním soudnictví. Poměrně kusá obecná ustanovení ukládají v § 246c přiměřené užití prvé a třetí části občanského soudního řádu pro řešení otázek, které nejsou přímo upraveny v této části páté.

Pro žalobní řízení, kterým se zde budeme zabývat, tedy platí:

- ustanovení hlavy druhé V. části OSŘ, t.j. §§ 247-250k,
- ustanovení hlavy první V. části OSŘ jakožto obecná, která však se všechna na žalobní řízení nehodí (některá jsou výslovně určena pouze pro řízení přezkumné podle hlavy třetí), t.j. §§ 244-246c,
- přiměřeně I. část OSŘ, Obecná ustanovení, t.j. §§ 1-58,
- přiměřeně III. část OSŘ, Řízení v prvním stupni, t.j. §79-200h, resp. spíše § 79-175, protože zvláštní ustanovení obsažená v hlavě páté t.j. § 175a-200h můžeme vyloučit z podpůrného použití jako celek.

Přiměřené užití ustanovení jiných částí zákona předepisuje OSŘ na více místech (§ 211 pro odvolací řízení, § 232 pro obnovu řízení, § 243c pro dovolací řízení, § 254 pro vykonávací řízení): v tomto posledním případě dokonce nikoli přiměřeně, prostě se jiné části užijí. Nezdá se však, že by mezi „přiměřeným užitím“ a „užitím“ byl v pojetí zákonodárce věcný rozdíl.

Přiměřené užití ustanovení jiných částí, která nejsou pro daný případ přímo určena, znamená:

1/ subsidiaritu těchto ustanovení, tzn. jejich podpůrné použití tam, kde není stanoveno něco jiného, speciálního, nebo kde není výslovně jejich použití zakázáno. Výkladové problémy zde přináší poměrně častý případ, kdy speciální

úprava sice existuje, avšak poskytuje pouze rámcové pravidlo. Vzniká pak otázka, zda v mezích této rámcové úpravy má soud dotvářet právo, nebo zda má pro vyplnění mezer nebo zdánlivých mezer použít dílčí ustanovení odjinud. Příkladů se najde v dalším textu celá řada. Bohužel vodítko pro to v zákonném textu neexistuje a interpret – nejčastěji soud – se bude tím spíše převážně řídit úvahou naznačenou dále sub 2,

2/ že použití těchto ustanovení je vedeno úvahou soudu o tom, co se pro dané speciální řízení hodí a co se pro ně nehodí. Tato úvaha ostatně souvisí s předchozí a celkově taková úprava poskytuje soudu značnou volnost v použití procesních předpisů. Tuto volnost by měla usměrňovat a mezery vyplňovat judikatura.

Judikatura se ovšem vytváří po delší dobu, zvláště má-li být stabilizovaná, takzvaně konstantní, která teprve má svou váhu. A měla by se v konečném stádiu vytvářet z jednoho centra, nikoli izolovaně na úrovni jednotlivých krajů. Úskalí platné právní úpravy, svěřující většinu těchto žalobních řízení v první a poslední instanci krajským soudům, je nejen v tom, že se judikatura, jak v meritorních tak v procesních otázkách může snadno začít rozcházet, ale zejména v důsledcích, k nimž by to mohlo vést: že by mohl být za daného stavu vyvíjen tlak směřující ke sjednocování judikatury mimoprocesními prostředky. Tomu ovšem by se měla justice jako celek bránit.

K úvaze o tom, která ustanovení první a třetí části bude vhodné přiměřeně použít pro toto řízení žalobní by měl mít soud jasno v základních otázkách druhu a povahy řízení. Za takové považujeme zejména: Otázku, zda je žalobní řízení správní v koncepci OSŘ, řízením prvostupňovým nebo řízením opravným, otázku druhu řízení a základních zásad je ovládajících a konečně otázku, jaký je v koncepci OSŘ účel řízení a důsledek z toho vyplývající.

A/ Prvostupňové nebo opravné řízení?

Důvodová zpráva k tomu jasné stanovisko neposkytuje, ani nemůže, protože je zřejmé, že jde opět o institut smíšený, který zjevně nese prvky toho i onoho, ač by byl zákonodárce zřejmě rád odlišil řízení žalobní jako prvostupňové od řízení přezkumného. To se však příliš nezdařilo.

Na jedné straně je tedy institut správního žalobního řízení konstruován jako řízení prvostupňové, kontradiktorní, zahajuje se podáním žaloby. Při nesplnění procesních podmínek se řízení zastavuje, zatímco u přezkumného řízení, jakožto opravného prostředku, se návrh odmítne (§ 250p). Chybí-li speciální úprava, má se přiměřeně použít část třetí o řízení v prvním stupni, nikoli snad část čtvrtá o opravných prostředcích. Tím vším zákon naznačuje, že jde o řízení prvostupňové.

Na druhé straně nese žalobní řízení četné rysy řízení opravného. Počínaje předmětem řízení, jímž je vždy přezkoumání nějakého rozhodnutí, přes jednoinstančnost žalobního řízení a vyloučení všech mimořádných opravných prostředků, až po uplatnění kasačního systému, který je vlastní výlučně opravnému řízení. Jen zčásti jsou tyto znaky určovány samotným předmětem řízení: dílem svědčí o přežívající koncepci správního soudnictví jako pokračování správního řízení.¹⁾

Za daného stavu je tedy úvaha o přiměřeném použití jiných ustanovení dost obtížná.

B/ Za druhé jde o otázku druhu řízení a základních procesních zásad, které je ovládají. Že má žalobní správní řízení povahu řízení sporného je, myslím, mimo pochybnost. Jde o řízení výlučně návrhové, v němž mají účastníci postavení vzájemných odpůrců (§ 249, 250), přičemž vítězství jednoho znamená prohru druhého, protože ze samé podstaty věci plyne, že jsou jejich stanoviska protichůdná. Protože jde tedy o řízení sporné, budou zde platit přiměřeně zásady ovládající civilní proces sporný, a to: zásada dispoziční, zásada rovnosti účastníků, zásada přímosti a ústnosti, zásada veřejnosti řízení. Neuplatní se ty procesní zásady, které se vztahují ke zjišťování skutkového stavu, protože skutkový stav není v řízení zjišťován a dokazování se neprovádí. Neuplatní se tedy zásada materiální pravdy (jejíž vůdčí postavení je ostatně ve sporném civilním procesu posledními novelizacemi OSŘ oslabeno a teoreticky vůbec zpochybnováno), ani zásada volného hodnocení důkazů a ani zásada projednací, pokud se vztahuje ke zjišťování skutkového stavu (tedy jako povinnost tvrzení a povinnost důkazní a jim odpovídající procesní břemena). Uplatní se však plně kontradiktornost procesu jako součást projednací zásady (o tom viz dále).

C/ Za třetí jde o otázku, jaký je účel žalobního správního řízení ve srovnání s jinými prostředky ochrany zákonnosti. Důvodová zpráva v tomto bodu zdůrazňuje diametrální odlišnost správního soudnictví od všeobecného dozoru prokurátora, zejména v tom smyslu, že zde nejde o všeobecný nástroj k dosažení zákonnosti ve státní správě, nýbrž o právní prostředek ochrany subjektivních práv fyzických i právnických osob. To je myšlenka všeobecně přijímaná. Je však třeba z ní vyvodit i další závěry.

Není pochyb, a zákon to i vyjadřuje, že žalobní řízení se zahajuje jen na návrh toho, kdo se cítí být rozhodnutím správního orgánu zkrácen ve svých právech (§ 247, 249). Soud nejedná a nerozhoduje z úřední povinnosti.

Není rovněž pochyb, že je soud vázán rozsahem napadení, nepřezkoumává rozhodnutí nad rozsah žaloby a je povinen respektovat omezení rozsahu napadení provedené žalobcem v průběhu řízení (250h odst. 1). Neřešena zákonem však zůstává otázka vázanosti soudu žalobcem uplatněnými důvody.

Jde o otázku podle mého názoru velmi významnou, na niž odpověď výrazně ovlivní celé praktické fungování žalobního řízení. Můžeme ji též formulovat takto: má soud z podnětu žaloby přezkoumat napadené správní rozhodnutí objektivně, tedy posoudit jeho soulad se zákonem celkově, anebo má zkoumat pouze žalobcem vytýkané nedostatky, nevšímaje si těch, které žalobce nenapadá, byť by třeba byly evidentní? Jsem přesvědčena, že právě k této otázce budou soudci přistupovat různě, neboť je to nepochybně věc diskutabilní a navíc, čtyřicetiletá deformace projednacího a kontradiktorního principu vykonala v našich myslech své.

Podle mého názoru, má-li být správní soudnictví (tedy ta jeho část, kterou zde nazýváme žalobní řízení) institutem ochrany subjektů práva před nezákonnostmi státní správy (a nikoli systémem všeobecné nápravy nezákonnosti, který, jak už jsme se snad sdostatek přesvědčili, dobře fungovat nemůže), je třeba se hned od počátku zavedení žalobního řízení postavit jasně na stanovisko druhé.

I ve správním soudnictví, a možná, že tam především, musí platit: *Vigilantibus iura* a bezpodmínečná kontradiktornost řízení. Z úřední povinnosti by měl soud zkoumat jen procesní podmínky a přípustnost žaloby. Jinak, v meritu věci, pak pouze uplatněné důvody žalobcovy: jimi by měl být vázán v tom smyslu, že jinými stránkami napadeného rozhodnutí, t.j. jinými než trvzenými nezákonnostmi se vůbec zabývat nebude.²⁾

V rámci důvodů takto žalobou uplatněných musí ovšem soud vždy pečlivě přihlížet ke stanovisku žalovaného správního orgánu, které je z povahy věci protichůdné stanovisku žalobcovy a to umožňuje konstruovat žalobní řízení jako řízení sporné, jako spor o právo, v němž soud nakonec rozhodne podle výsledku právního střetu dvou stran, který se před ním odehrál. Zaujetí jiného postoje, který by spočíval v jakémsi kontrolním přístupu soudů k napadeným správním rozhodnutím, by přivedlo soudy k velkým obtížím a průtahům v řízení a navíc by jaksi přebíraly odpovědnost za zákonnost správních rozhodnutí, což, domnívám se, není ani ve správním soudnictví jejich úkolem.

Názoru, který zde zastávám, odpovídá též opětovné zavedení povinného procesního zastoupení žalobce advokátem resp. komeččním právníkem (dále jen advokát). Důvodová zpráva k novele OSŘ, zákona č. 519/1991 Sb., kterým bylo toto povinné zastoupení opět zavedeno, uvádí k této otázce, že jde o to zabránit pomocí povinného kvalifikovaného zastoupení bezdůvodným žalobám a že v řízení budou řešeny pouze právní, nikoli skutkové otázky. Dodávám, že kvalifikovaný právní zástupce musí být schopen plnit právě tu roli, kterou takové pojetí procesu vyžaduje. To znamená napádnout právní nedostatky správního rozhodnutí kvalifikovaným rozbořem, jemuž by soud svým rozhodnutím dal nebo nedal za pravdu. Stejně tak ovšem musí být schopna plnit tuto roli státní správa resp. její představitel v roli žalovaného. To znamená kvalifikovaně obhajovat před soudem své, v rozhodnutí zaujaté právní stanovisko. Vždyť předmě-

tem přezkumu zde není event. pochybné správní rozhodnutí orgánu prvního stupně, nýbrž rozhodnutí, které prošlo instančním správním postupem a za nímž tedy státní správa stojí.

Zastávám tedy názor, že soud zde má vystupovat jako nestranný arbiter ve sporu mezi fyzickou či právnickou osobou na straně jedné a státní správou na straně druhé, přičemž spor je veden o tvrzenou zákonnost či nezákonnost určitého rozhodnutí či postupu, nikoli o zákonnost vůbec.

Jsem si ovšem vědoma toho, že uvedené stanovisko zdaleka není sdíleno všeobecně.

II.

Po tomto obecném úvodu se můžeme věnovat vlastnímu tématu, t.j. průběhu žalobního řízení, a to v následujících tématických celcích:

- 1/ Žaloba a dispoziční úkony účastníků
- 2/ Účastníci řízení, jejich zastupování
- 3/ Průběh řízení
- 4/ Rozhodnutí
- 5/ Náklady řízení.

1/ Žaloba a dispoziční úkony účastníků

Náležitosti žaloby stanoví § 249 odst. 2 spolu s odkazem na obecné náležitosti každého podání podle § 42 odst. 4. Musí tedy obsahovat označení soudu, kterému je určena, označení účastníků, označení napadeného rozhodnutí správního orgánu (popř. s vyznačením rozsahu napadení), uvedení důvodů napadení (tzn. v čem je spatřována **nezákonnost** napadeného rozhodnutí, která zároveň **zkracuje subjektivní práva** žalobceva), žalobní petit, podpis žalobceva zmocněnce spolu s plnou mocí nebo žalobce spolu s údajem, že nemusí být zastoupen, datum.

Žalobní petit nemůže znít jinak, než na zrušení (resp. částečné zrušení) napadeného rozhodnutí.

Spojení věcí podle § 112 v jedné žalobě by nebylo vyloučeno, ovšem jen pokud by šlo o napadení jiného rozhodnutí téhož orgánu. Žalobu však nelze spojovat s požadavkem na náhradu škody z napadeného rozhodnutí vzniklé. To nelze jednak pro předčasnost, a za druhé proto, že případnou odpovědnost za škodu je třeba uplatnit v jiném řízení. Proto ohledně požadavku na náhradu škody by bylo třeba řízení zastavit.

Případné vady žaloby vedou podle § 250d odst. 3 a § 43 k zastavení řízení, nebudou-li v soudem nebo účastníkem ve stanovené lhůtě odstraněny a jde-li o vady bránící věcnému vyřízení žaloby. Mezi tyto vady bude patřit m.j. i nedo-

statek předepsaného zastoupení, jinak se postup neliší od postupu v obecném sporném řízení.

Pro formu žaloby platí § 42 odst. 1 (tj. písemná nebo telegrafická s předepsaným doplněním). Obligatorní zastoupení advokátem již od podání žaloby zřejmě brání ústnímu podání do protokolu a zejména brání aplikaci § 42 odst. 2 (pokud jde o povinnost každého okresního soudu sepsat podání do protokolu).

Žaloba je zpoplatněna pevným poplatkem 500 Kč (pol. 3 sazebníku zák. č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích – dále SP). Případný návrh na osvobození od soudních poplatků se bude řídit ustanovením § 138 odst. 1 a 2. Tento návrh je možno též spojit s návrhem na ustanovení zástupce – advokáta (§ 30 odst. 1 a 2 ve spojení s § 138 odst. 3, pokud jde o hotové výdaje advokáta a odměnu za zastupování). Nezaplacení poplatku, aniž byl žalobce osvobozen podle § 138, vede k zastavení řízení (§ 9 odst. 2 SP). O tom musí být žalobce poučen zároveň s výzvou k zaplacení.

Podání žaloby je vázáno na lhůtu dvou měsíců od doručení napadeného rozhodnutí. Jde o lhůtu procesní, jejíž počítání se bude řídit ust. § 55-57, zejména zde též platí § 57 odst. 3, takže lhůta je zachována, je-li žaloba poslední den lhůty podána na poštu. Prominutí zmeškání lhůty je však výslovně vyloučeno (§ 250b odst. 1). Je-li však podána žaloba tím, komu nebylo rozhodnutí správního orgánu doručeno, ač s ním jako s účastníkem řízení mělo být jednáno (§ 250 odst. 2 a § 250b odst. 2), je třeba dovodit, že mu lhůta běží ode dne, kdy se o správním rozhodnutí, která napadá, dozvěděl. Jiné řešení by podle mého názoru zpochybňovalo ochranu, které má být takovým subjektům (s nimiž nebylo jako s účastníky nakládáno) poskytnuta.

Změna žaloby v průběhu řízení může spočívat prakticky v jejím rozšíření, které je možné pouze, dokud neuplyne lhůta k podání žaloby, nebo v jejím omezení, které je možné až do meritorního rozhodnutí soudu (§ 250h odst. 1). Dispoziční procesní úkon žalobcův musí soud respektovat (se zachováním ustanovení § 95 odst. 1 druhá věta, tj. doručení změněného návrhu ostatním účastníkům). Souhlasu soudu není třeba. Otázku, zda je možné rozšířit důvody napadení, je třeba podle mého názoru zodpovědět shodně jako u rozšíření rozsahu napadení: pouze ve lhůtě pro podání žaloby.

Zpětvzetí žaloby je možné až do rozhodnutí soudu (250h odst. 2). V důsledku zpětvzetí soud řízení zastaví (250d odst. 3). Vzniká otázka, zda se zde nemá přiměřeně použít ust. § 96 odst. 2 o tom, že žalovaný může svým nesouhlasem z vážných důvodů zastavení řízení zabránit. Doslovný výklad se zdá nasvědčovat tomu, že ust. § 250h odst. 2 je speciální úpravou bezpodmínečného zastavení řízení v důsledku zpětvzetí žaloby a že tedy použití § 96 odst. 2 zde nemá místa. Naproti tomu lze si snadno představit situaci, kdy by žalovaný správní orgán měl vážný důvod pro to, aby trval na meritorním rozhodnutí, v němž by soud vyjádřil svůj právní názor ke sporné otázce. Je těžko usuzovat, že by zákonodárce toto

procesní právo chtěl – s přihlédnutím ke všem procesním zásadám, zejména rovnosti účastníků a kontradiktornosti řízení – žalovanému upřít. Proto by podle mého názoru bylo vhodné respektovat ustanovení § 96 odst. 2 i v tomto žalobním řízení. Jde zde však právě o jeden z mnoha otazníků přiměřeného subsidiárního použití jiných částí zákona.

Jiné dispoziční úkony jako je kompenzační námitka, vzájemná žaloba, soudní smír nepřicházejí z povahy věci v žalobním řízení správním v úvahu. Ani klid řízení na základě shodného návrhu účastníků nepřichází pro svůj účel, jímž je dosažení mimosoudní dohody, v úvahu (a z důvodu nedostavení se účastníků k jednání je výslovně vyloučen – § 250g odst. 2). Žalovaný nemůže rovněž z povahy věci nárok uznat, ani jinak žalobci vyhovět, protože své pravomocné rozhodnutí již nemůže sám měnit (na rozdíl od přezkumného řízení podle hlavy třetí, srov. § 250o). Protože dispoziční možnosti žalovaného jsou tedy velmi omezené, je třeba tím spíše v řízení dbát procesní rovnosti stran. Jde o to, že by se ze žalovaného (správního orgánu) neměl stát obžalovaný.

2/ Účastníci řízení, jejich zastupování

Účastenství v řízení upravuje ustanovení § 250. Podle jeho odstavce prvního jsou účastníky žalobce a žalovaný, což plně odpovídá předsevzaté koncepci sporného řízení.

Žalobce. Ve sporném řízení mohou být účastníky pouze dvě strany sporu, a to strana žalující, která se na soud obrací s tvrzením, že strana žalovaná porušuje nebo ohrožuje její právo a strana žalovaná. Jde-li skutečně o porušení nebo ohrožení práva a vyplývají-li z toho právní důsledky, je právě předmětem řízení. Předmět řízení nelze posuzovat předběžně. Proto musí k účastenství ve sporném řízení stačit pouze žalobcovo tvrzení, že byl chováním žalovaného (v případě správního soudnictví rozhodnutím žalovaného) zkrácen ve svých právech. V teorii civilního procesního práva se takové vymezení účastníků, které se opírá o pouhá tvrzení, nazývá procesním vymezením, na rozdíl od vymezení účastníků jinými, zpravidla hmotněprávními znaky. Toto vymezení jinými znaky je možné pouze v nesporných řízeních a i tam způsobuje obtíže vyplývající z toho, že teprve v řízení, popř. až na jeho samém konci, je možno bezpečně určit, kdo splňuje stanovené znaky a je tedy účastníkem.

Ustanovení § 250 odst. 2 a 3 jsou proto podle mého názoru zbytečná a pouze svědčí o neujasněnosti resp. rozpornosti koncepce, když se snaží spojovat podání žaloby s účastenstvím ve správním řízení a dokonce dále (§ 250d odst. 3) kvalifikovat některého žalobce jako neoprávněnou osobu. Protože o osobě oprávněné či neoprávněné je možno hovořit jen v opravném řízení, je celé ustanovení § 250 ve spojení s § 250d pokusem sloučit neslučitelné, totiž učinit ze žalobního řízení správního zároveň žalobní prvostupňové řízení i opravný prostředek.

Toto své tvrzení se pokusím blíže odůvodnit:

K § 250 odst. 2: Zde má být zřejmě vymezena osoba oprávněná státi se žalobcem, zatímco podání žaloby neoprávněnou osobou povede k zastavení řízení (§ 250d odst. 3). To je ustanovení nejen teoreticky pochybené, ale i prakticky nereálné. Bylo by stačilo ustanovení § 247, podle něhož stačí, když žalobce tvrdí, že byl ve svých právech zkrácen konečným pravomocným rozhodnutím správního orgánu, a to nezákonností tohoto rozhodnutí. Buď byl totiž žalobce zkrácen jako účastník správního řízení anebo účastníkem nebyl. V tomto druhém případě ovšem, tvrdí-li, že byl ve svých právech zkrácen, tvrdí zároveň, že s ním mělo jako s účastníkem být jednáno a jednáno nebylo (srov. definici účastníka správního řízení, § 14 správního řádu). To právě má být v žalobním řízení zjištěno a jen stěží si lze představit případ, že by soud měl a limine kvalifikovat žalobce, který o sobě tvrdí, že byl zkrácen, jako osobu neoprávněnou a řízení zastavit bez meritorního projednání věci, jak mu § 250d odst. 3 ukládá. Ostatně by to patrně bylo v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod, který v odst. druhém zaručuje rovněž ochranu tomu, kdo tvrdí, že byl zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, a to bez dalších podmínek.

K § 250 odst. 3: V ustanovení odstavce tři se ve druhé větě zase zakládá účastenství ze zákona, což je v rozporu se žalobní povahou řízení a téměř kuriozní. Může se vůbec někdo stát ze zákona žalobcem? Tato právní úprava může v praxi vyvolávat těžko řešitelné otázky jako: Jak to vůbec soud zjistí a co když to nezjistí? To potom vůbec rozhodnutí soudu nenabude právní moci (poněvadž nebude doručeno účastníku řízení)? Musí být tento „žalobce ze zákona“ rovněž právně zastoupen? Vzhledem k odkazu na § 91 odst. 2 bude třeba jeho souhlasu ke zpětvzetí žaloby, když ji sám nepodal a o řízení se nezajímá? Tyto a další otázky bude muset řešit praxe, až vyvstanou.

Společenství žalobců. Dobrovolné procesní společenství žalobců je možné. Podle povahy věci, kterou musí nakonec posoudit soud, to může být jak společenství samostatné (91 odst. 1), tak i společenství nerozlučné (§ 91 odst. 2). Společníci mohou být zastoupeni jedním společným právním zástupcem.

Povinné zastoupení advokátem nebo komerčním právníkem (§ 250a) musí trvat po celou dobu řízení. Jeho nedostatek při podání žaloby lze napravit tím, že soud vyzve nezastoupeného žalobce, aby si zvolil zmocněnce, který pak žalobu dodatečně podepíše: v tom případě lhůta zůstane zachována. Nezvůli-li však žalobce zmocněnce ani k výzvě soudu, soud řízení zastaví (§ 250d odst. 3). Zástupce je též možno na žádost ustanovit za podmínek § 30, 31. Jinak jde o zastoupení na základě plné moci: pro vztah mezi žalobcem a zmocněncem platí ustanovení § 24, § 25 (ve znění zák. č. 24/1993 Sb., kde se vymezuje možnost zastoupení advokáta advokátním koncipientem tak, že v tomto případě koncipient advokáta zastupovat nemůže) a § 28.

Zmocněncem může být vždy advokát. Dále může být zmocněncem komerční právník, ten však pouze v rozsahu vymezeném zákonem č. 209/1990 Sb., o komerčních právnících a právní pomoci jimi poskytované. Vybočení z těchto mezí, které posoudí soud, by znamenalo nedostatek předepsaného zastoupení s důsledky podle § 250d odst. 3. Notář, ani jiný obecný zmocněnec, byť by byl právník, v tomto řízení zastupovat nemůže. Povinného zastoupení je zproštěn pouze žalobce – fyzická osoba, který sám má právnícké vzdělání, a žalobce – právnícká osoba, za něhož bude jednat jeho zaměstnanec nebo člen, který má právnícké vzdělání. Dosažení vysokoškolského právníckého vzdělání je třeba soudu prokázat.

Žalovaný je orgán státní správy, orgán územní samosprávy, orgán zájmové samosprávy, event. právnícká osoba, pokud ji zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob v oblasti veřejné správy (§ 244 odst. 2), a to orgán, který vydal napadené rozhodnutí jako rozhodnutí konečné, které nabylo právní moci po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení. Žalovaný musí být v žalobě přesně označen. Jménem žalovaného, který je vždy právníckou osobou, jedná osoba oprávněná jeho jménem jednat. Právní zastoupení žalovaného není předepsáno, ani vyloučeno.

Pro účastníky řízení platí ustanovení § 18 o rovnosti účastníků a o právu jednat v mateřštině. Platí pro ně i další ustanovení o právech a povinnostech účastníků (např. § 44, 101). Žalobce vykonává svá procesní práva a povinnosti prostřednictvím právního zástupce, avšak ustanovení § 49 odst. 1 platí i zde (doručuje se pouze zástupci – účastníku pak tehdy, má-li osobně v řízení něco vykonat, což ani v tomto řízení nelze zcela vyloučit: soud může chtít vyslechnout účastníka osobně, byť patrně nikoli k důkazu).

Z dalších institutů procesního účastenství přichází v úvahu přistoupení event. záměna účastníka (§ 92). Nelze vyloučit ani vedlejší intervenci podle § 93, protože právní zájem na výsledku řízení se může u třetí osoby vyskytnout.³⁾

3/ Průběh řízení

A/ Procesní podmínky

Důsledkem smíšené koncepce žalobního řízení je, že soud po podání žaloby musí zkoumat jak její přípustnost (což je typické pro opravný prostředek), tak i procesní podmínky (a to v prvním stupni, protože v soudním řízení dosud zkoumány nebyly). Protože nedostatek, není-li odstranitelný, vede v obou případech k zastavení řízení, činí zde zákon z přípustnosti žaloby další procesní podmínky. Pořadí zkoumání procesních podmínek není sice stanoveno, ale má svou vnitřní logiku.

Zdánlivě logické by bylo zabývat se nejprve přípustností žaloby a teprve

potom, je-li přípustná, zkoumat ostatní procesní podmínky. To by však mělo ten důsledek, že by o zastavení řízení pro opožděnost žaloby, nebo proto, že je žaloba podána osobou neoprávněnou (viz pochybnosti o tom vyjádřené výše) nebo dokonce proto, že žaloba směřuje proti rozhodnutí, jež nemůže být předmětem přezkoumávání soudem, mohl rozhodnout, a to bez možnosti opravného prostředku, soud věcně i místně nepřislušný. Nechceme-li připustit takovýto důsledek, je třeba z toho vyvodit závěr, že některé procesní podmínky, a to věcná a místní příslušnost soudu, musí být zkoumány ještě před přípustností žaloby. Pravomoc soudu se v případě správního soudnictví shoduje s objektivní přípustností žaloby.

Soud tedy po podání žaloby bude, především ze žaloby samé, zjišťovat:

– zda je dána **věcná a místní příslušnost** soudu

Věcně příslušné jsou krajské soudy, a pokud by žaloba napadala rozhodnutí ústředního orgánu České republiky, pak vrchní soudy. Okresní soudy jsou věcně příslušné k žalobám, jde-li o přezkoumání rozhodnutí o přestupku (§ 83 zák. č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů).

Místně příslušný je obecný soud žalovaného (soud v jehož obvodu má sídlo správní orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává – § 246a odst. 1).

Shledá-li předseda senátu, že soud není věcně nebo místně příslušný, postoupí věc usnesením soudu příslušnému. Zda zde přiměřeně platí ust. § 104 odst. 2 a § 105 odst. 3 pro případ nesouhlasu soudu, jemuž byla věc postoupena, nebo zda § 250d odst. 2 je onou speciální úpravou, která použití třetí části OSŘ vylučuje, není jasné. Ve druhém případě by bylo třeba vyložit věc tak, že soud, jemuž byla věc postoupena, je tím vázán. Lze jen doufat, že při jednoduchosti úpravy věcné a místní příslušnosti nepřijde o častý případ.

Funkční příslušnost nepřichází u jednoinstančního řízení v úvahu.

– zda je dána **pravomoc** soudu

Pravomoc soudu se vymezuje jako souhrn (okruh) oprávnění, kterými jsou soudy nadány ve vztahu k jiným než soudním orgánům. Lze proto vymezit pravomoc soudů ve správním soudnictví tak, že ji tvoří okruh těch rozhodnutí správních, která jsou přezkoumatelná soudem. Nedostatek pravomoci splývá proto s objektivní nepřípustností žaloby, a je důvodem k zastavení řízení – srov. ustanovení § 250d odst. 3⁴⁾

– zda byla dodržena **lhůta 2 měsíců** (o jejím počítání viz výše)

– zda je žaloba podána **oprávněnou osobou** (o pochybnostech v tomto směru viz výše)

– zda mají účastníci **způsobilost** být účastníky řízení (právní subjektivitu) a procesní způsobilost

– zda žaloba obsahuje všechny **náležitosti**, zda je žalobce od počátku řádně

zastoupen, a zda byl zaplacen **soudní poplatek**. Zjištěné nedostatky, nepodaří-li se je odstranit, vedou k zastavení řízení (§ 250d odst. 3, § 9 odst. 2 SP).

– zda řízení nebrání překážka **litispentence** (§ 83) nebo **překážka rei iudicatae** (§ 159): kterákoli z nich by i v tomto řízení mohla nastat a vedla by k zastavení řízení. Překážkou rei iudicatae ovšem není předchozí rozsudek o zrušení napadeného správního rozhodnutí, jestliže správní orgán rozhodl znovu a jeho rozhodnutí je opětovně napadeno žalobou.

B/ Průběh řízení

Průběh řízení upravují ustanovení §§ 250b odst. 2, 250d, 250e, 250f, 250g, 250i. Soud jedná a rozhoduje v tříčlenném senátu složeném z předsedy a dvou soudců (246b odst. 1). O vyloučení soudců pro podjatost platí § 14-17, o doručování § 45-50a, o předvolávání, předvádění a pořádkových opatřeních § 51-54, o počítání lhůt § 55-58.

Nebrání-li řízení nedostatek procesních podmínek, vyžádá si předseda senátu spisy od žalovaného správního orgánu spolu se spisy správního orgánu prvního stupně (250d odst. 1). Podle § 250e má soud doručit žalovanému stejnopis žaloby a může mu nařídit, aby se k obsahu žaloby vyjádřil v soudcovské lhůtě, kterou zároveň určí. Není důvodu, proč by soud tyto úkony nespojil a nevyžádal od žalovaného zároveň spisy i vyjádření k žalobě.

Zvláštní postup stanoví § 250b odst. 2 pro případ, že žalobce tvrdí, že mu napadené rozhodnutí nebylo doručeno, ač mu jako účastníku doručeno být mělo. Soud má ověřit správnost tohoto tvrzení, k čemuž postačí zřejmě to, že správní orgán ve stanovené lhůtě tuto skutečnost nepopře. Poté soud uloží správnímu orgánu, aby žalobci správní rozhodnutí dodatečně doručil. Soudní žalobní řízení pak proběhne bez ohledu na to, zda v tomto výjimečném případě byly (jiným účastníkem) nebo nebyly vyčerpány opravné prostředky.

Pro průběh řízení platí přiměřeně ustanovení § 100, 101.

Řízení je zásadně řízení s jednáním. Řízení bez jednání je výjimkou. Důvody takového postupu uvádí § 250f. V tom případě půjde o písemný proces, v němž soud rozhodne pouze na podkladě žaloby a vyjádření žalovaného (repliky): účastníky není třeba ani vyslechnout. Podle § 250f lze tak postupovat, je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů. V těchto případech lze rozhodnutí pouze zrušit. Z jiných tam uvedených důvodů může soud bez jednání buď rozhodnutí zrušit nebo i žalobu zamítnout. To bude možné tehdy, jde-li o jednoduchý případ, zejména je-li nepochybné, že správní orgán vycházel ze správně zjištěného skutkového stavu a jde jen o posouzení právní otázky.

Pravidlem má však být řízení s jednáním. Pro přípravu a průběh jednání zásadně platí § 114, § 115 – 119. Odlišnost od obecného sporného řízení vyplý-

vá z toho, že v žalobním řízení správním soud nezjišťuje skutkový stav. Dokazování, které je jinak podstatnou náplní jednání, se neprovádí (§ 250i odst. 1). Bude tedy jednání spočívat především v přednesech (právní argumentaci) žalobce (resp. jeho právního zástupce) a žalovaného. Bez jejich právního zápolení by jednání v tomto druhu řízení sotva mělo smysl a náplň (o tom viz výše v souvislosti s účelem obligatorního právního zastoupení žalobce).

Žalobní řízení může být pro překážku postupu přerušeno nebo zastaveno.

Speciální důvod **přerušeni řízení** upravuje § 250i odst. 2. Důvodem přerušeni zde je, že byl podán proti napadenému rozhodnutí protest prokurátora, nebo mimořádný opravný prostředek ve správním řízení, ten však ještě před podáním žaloby. V tomto druhém případě tedy rozhoduje předstížení. Přerušeni žalobního řízení je ovšem možné i z důvodu § 109, zejména jeho odstavce 1 písm. b (jestliže zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem: v tom případě soud věc předloží Ústavnímu soudu). Přerušeni podle § 110 (klid řízení) nepřichází v tomto řízení v úvahu (§ 250g odst. 2 je výslovně nepřipouští pro nedostavení se účastníků a ani shodný návrh stran nelze z povahy věci připustit – účastníci se totiž nemohou mimosoudně dohodnout).

Speciální důvody **zastavení řízení** upravuje již vícekrát citovaný § 250d odst. 3. Jiným důvodem je nezaplacení poplatku, dále zrušení nebo změna napadeného rozhodnutí v důsledku protestu prokurátora nebo v důsledku mimořádného opravného prostředku (§ 250i odst. 2). Přiměřeně se použije i ustanovení § 107 odst. 1.

Spojení věcí (§ 112) není vyloučeno.

C/ Předmět řízení

Předmětem řízení je přezkoumání zákonnosti určitého individuálního rozhodnutí orgánů veřejné správy (§ 244) včetně zákonnosti dříve učiněného správního rozhodnutí, o něž se přezkoumávané rozhodnutí opírá (jestliže bylo dřívější rozhodnutí pro ně závazné – § 245), jakož i předcházejícího správního řízení, jestliže jeho vady mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (§ 250i odst. 3 – takovou vadou například bude, jestliže žalobce nedostal ve správním řízení možnost se k věci vyjádřit). Toto přezkoumání se děje pouze v rozsahu žalobcem vymezeném a pouze z hlediska důvodů žalobcem uplatněných. Z úřední povinnosti zkoumá soud pouze podmínky řízení a přípustnost.

Předmětem řízení není skutkový stav, který byl podkladem napadeného rozhodnutí. Předmětem řízení není ani správní uvážení žalovaného orgánu, pokud se stalo v mezích zákona a z těchto mezí nevybočilo (§ 245 odst. 2).

4/ Rozhodnutí

V žalobním řízení rozhoduje soud jak usnesením, tak rozsudkem. Usnesením se rozhoduje např. o zastavení řízení (z důvodů uvedených v § 250d odst. 3 nebo i z důvodů jiných – viz výše), o přerušení řízení (§ 250i odst. 2), i v jiných procesních otázkách.

Usnesením soud rovněž odkládá vykonatelnost napadeného rozhodnutí (§ 250c), a to na návrh účastníka (zřejmě pouze žalobce), jestliže by mu neprodlelým výkonem hrozila závažná újma.

Pro usnesení platí přiměřeně § 167–171, tzn. ustanovení o usnesení a v rámci toho přiměřeně ustanovení o rozsudku (§ 167 odst. 2), zejména se zde uplatní ustanovení § 168 o vyhlásování a doručování usnesení. Usnesení o odkladu vykonatelnosti napadeného rozhodnutí je vykonatelné od doručení žalovanému správnímu orgánu, neboť je třeba je v souladu s ustanovením § 168 odst. 2 doručit. Proti žádnému z uvedených usnesení není přípustný opravný prostředek.

Rozsudkem rozhoduje soud ve věci samé, ať již rozhoduje bez jednání (§ 250f) nebo po jednání (§ 250g). Rozhoduje tak, že žalobu zamítne anebo napadené rozhodnutí zruší.

Žalobu soud zamítne, dojde-li k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozsahu napadení a v rozsahu uplatněných důvodů v souladu se zákonem.

Napadené rozhodnutí, popř. i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a popř. i dříve učiněné jiné správní rozhodnutí, o něž se přezkoumávané rozhodnutí opírá, jestliže pro ně bylo dříve učiněné rozhodnutí závazné (prejudiciální rozhodnutí – § 245) soud zruší. Důvody zrušení musí být vždy shledány v přezkoumávaném rozhodnutí a to musí být zrušeno: předchozí rozhodnutí mohou být zrušena pouze spolu s rozhodnutím, které je žalobou napadeno, nikoliv samostatně.

Rozsudkem soud rozhodnutí zruší (§ 250j) jestliže:

- po právní stránce je nesprávné (nezákonnost)
- nebo je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek odůvodnění, takže nelze závěr o jeho správnosti či nesprávnosti učinit
- nebo je mezi zjištěním skutkového stavu, ze kterého napadené rozhodnutí vychází, a obsahem správního spisu rozpor, jinak řečeno spis nezachycuje takový skutkový stav, na jakém je rozhodnutí založeno
- zjištění skutkového stavu (žalovaným správním orgánem) je nedostačující k posouzení věci: tento případ se zajisté může prolínat s předchozími dvěma.

Rozsudkem může být napadené rozhodnutí též pouze v části výroku zrušeno a v jiné části žaloba zamítnuta.

Pro rozsudek se přiměřeně použijí ustanovení § 152 až 166, zejména § 152 odst. 2, § 155 odst. 1, § 156, § 157 odst. 1 (nepoužije se odstavec druhý ani třetí). To však neznamená, že by rozsudek nemusel být odůvodněn, naopak soud musí

v odůvodnění vyložit svůj právní názor, kterým je potom správní orgán vázán), dále § 158, § 159. Není vyloučeno ani použití § 164 o opravě chyb a § 166 o doplňujícím rozsudku.

Opravné prostředky jsou vyloučeny (§ 250j odst. 4).

5/ Náklady řízení

Speciální ustanovení o náhradě nákladů žalobního řízení obsahuje § 250k a § 250h odst. 2. Právní úprava zde sice vychází ze základní koncepce sporného řízení, v němž pro náhradu nákladů je určující úspěch ve věci, avšak činí tak pouze jednostranně ve prospěch žalobce. To znamená, že úspěšný žalobce má vůči žalovanému nárok na náhradu nákladů, buď zcela nebo zčásti, podle toho, zda jeho úspěch byl úplný nebo částečný (viz výše o částečném zrušení rozhodnutí a částečném zamítnutí žaloby). Soud zde má pouze zmírňovací právo, tzn. že nemusí z důvodů hodných zvláštního zřetele nárok na náhradu nákladů přiznat.

Naproti tomu žalovaný, který měl ve věci úspěch, nárok na náhradu nákladů řízení nemá, což lze pravděpodobně odůvodnit jeho mocenským postavením vůči žalobci v předchozím správním řízení, ale o správnosti takového řešení lze mít pochybnosti. Žalovanému totiž zákon přiznává nárok na náhradu nákladů pouze v jediném případě, a to při zpětvzetí žaloby (§ 250h odst. 2). Že taková úprava může žalobce motivovat k tomu, aby žalobu zpět nebral a raději vyčkal jejího zamítnutí, je nasnadě.

O placení nákladů řízení zákon speciální ustanovení nemá. Proto se zde použije ustanovení § 137 o druzích nákladů řízení, § 138 o osvobození od poplatku, § 140 o placení nákladů. Ustanovení o náhradě nákladů použít nelze, avšak nebude vyloučeno použití § 146, § 147, § 148, § 149. Rovněž § 151 se zde uplatní.

Zvláštní ustanovení obsahuje zákon pro případ opakované žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 250k odst. 2). Jestliže po zrušení rozhodnutí bylo nové rozhodnutí správního orgánu opět napadeno žalobou proto, že správní orgán nerespektoval právní názor soudu, uloží soud správnímu orgánu, aby žalobci nahradil všechny náklady soudního řízení. Jde vlastně o sankci za neposlušnost správního orgánu, který se v novém rozhodnutí nepodrobil právnímu názoru soudu. Tato sankce ovšem mnoho neznamená. Omezuje totiž pouze soud v použití zmírňovacího práva, jelikož nárok na náhradu nákladů stanoví kategoricky. Nárok se navíc může týkat pouze těch nákladů, o nichž ještě nebylo pravomocně rozhodnuto.

- 1) O tom srov. vynikající teoretickou práci J. Macura: Správní soudnictví, Brno 1986, str. 169 an., kde přesvědčivě dokazuje teoretickou neodůvodněnost pouhé jedné instance ve správním soudnictví.
- 2) Probíráme-li judikaturu bývalého Nejvyššího správního soudu, zjišťujeme, že tento přístup byl v jeho praxi samozřejmý. Judikatura řešila otázky detailnější, k nimž se naše nová judikatura pracuje až později, např. rozlišení skutkových (tj. nepřipustných) a právních námitek, nebo otázku přípustnosti těch právních námitek, které nebyly vzneseny v předcházejícím řízení správním – viz Z. Rádl: Nejvyšší správní soud, Praha 1933, str. 210-225.
- 3) Shodně F. Zoulík: Některé problémy řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, Právo a zákonost č. 10/1992.
- 4) Shodně, jako nedostatek pravomoci, řeší tuto otázku i usnesení NS ČSFR z 13. 4. 1992, které ovšem opírá zastavení řízení o ustanovení § 104 odst. 1 OSŘ, ač by bylo zřejmě správnější toto rozhodnutí opřít o ustanovení § 250d odst. 3, jakožto ustanovení speciální – srov. R 31/1992.