

PETR HLAVSA

## ROZHODOVÁNÍ SOUDŮ O OPRAVNÝCH PROSTŘEDCÍCH PROTI ROZHODNUTÍM SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

K likvidaci správního soudnictví v Československu došlo prakticky po vydání Ústavy 9. května v roce 1948, podle níž mělo dojít k vydání zvláštního zákona o Nejvyšším správním soudu. Tento zákon však nikdy nebyl vydán. Oblast správního soudnictví podle tehdejších politických hledisek nebyla pro nově vznikající lidově demokratickou společnost nutná, neboť se do budoucna s konflikty mezi občany a lidovou správou, které by musely řešit soudy, nepočítalo. Současně podle vzoru SSSR došlo k přesunu této agendy na orgány prokuratury v rámci jejího všeobecného dozoru a předpisy o správním soudnictví k 31. 12. 1952 byly zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, zrušeny.

V souvislosti se zrušením rozhodčích pojišťovacích soudů bylo zavedeno podle §394 občanského soudního řádu (zákon č. 142/1950 Sb.) rozhodování soudů o opravných prostředcích proti výměrům Ústřední národní pojišťovny a příplatných ústavů a o sporech z připojištění u Ústřední národní pojišťovny. Takto dochází postupně k enumerativnímu výčtu správních věcí, jejichž soudní přezkoumávání mělo povahu řízení o opravném prostředku.

Podle občanského soudního řádu z roku 1950 rozhodoval v I. stupni o návrhu (opravném prostředku), který bylo nutno podat do 30 dnů od doručení výměru, okresní soud, do jehož rozhodnutí bylo možno podat odvolání rovněž do 30 dnů ke krajskému soudu. Řízení upravoval občanský soudní řád v 394 až 403. Soudy mohly rozhodovat meritorně, neboť nebyl uplatněn kasační systém.

Vedle této právní úpravy umožňovaly i některé zákony přezkoumávání konkrétních rozhodnutí správních orgánů soudem. Například podle zákona č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, mohl ten, kdo nesouhlasil s rozhodnutím okresního národního výboru o náhradě za vyvlastněnou nemovitost, podat soudu návrh na přezkoumání takového rozhodnutí. Rovněž i zde mohl soud meritorně rozhodnout o výši náhrady.

Postupně v padesátých letech dochází jednotlivými zákony k vymezení některých případů soudního přezkoumávání správních rozhodnutí (např. zákon č. 56/1952 Sb., o dodávkové povinnosti a o výkupu zemědělských výrobků, zákon č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty). Soudní kontrola v oblasti volební-

ho práva byla dána zákonem č. 14/1954 Sb., o volbách do národních výborů a zákonem č. 27/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění.

Ústava ČSSR z roku 1960 v Čl. 98 odst. 4 obsahovala ustanovení, podle něhož působnost soudů při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů bude stanovena zákonem. I když nešlo o přijetí generální klauzule, byla soudní kontrola správních rozhodnutí zakotvena ústavou a svěřena obecným soudům.

Dalším mezníkem se stává ustanovení hlavy čtvrté části čtvrté občanského soudního řádu (§ 244 až 250 zákona č. 99/1963 Sb.) o přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů soudem. Podle této úpravy dochází k přezkumnému řízení před obecnými soudy, a to podle ustanovení občanského soudního řádu, s odchylkami stanovenými zvláštními předpisy. Předmětem přezkoumávání se stávají individuální akty vydané správními orgány, popřípadě dalšími orgány, na něž byly přeneseny některé funkce státních orgánů (odborové orgány, orgány družstev). Důvodová zpráva na základě úpravy enumerativního výpočtu přezkoumávaných věcí uváděla, že okruh soudem přezkoumávaných rozhodnutí se stále může měnit vzhledem k změnám zájmu společnosti na tom, kterým rozhodnutím má být poskytnuta záruka socialistické zákonnosti formou soudního přezkoumávání.

V důvodové zprávě se dále hovořilo o smíšeném charakteru přezkumného řízení. Přezkumné řízení bylo řízením o opravném prostředku a současně řízením v I. stupni před soudem. Z toho vyplývalo i zákonodárcovo zakotvení tohoto institutu s důrazem na jeho povahu opravného prostředku (rekursní jurisdikce).<sup>1)</sup>

Přezkumné řízení probíhalo v jediném stupni, s výjimkou přezkoumávání věcí důchodového zabezpečení, kde bylo přípustěno odvolání k soudu vyššího stupně. Důsledně byl již uplatněn kasační systém a činnost soudu byla zaměřena výlučně na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí. Občanský soudní řád z roku 1963 výslovně neřešil obecnou otázku, zda přezkoumávání rozhodnutí jiného orgánu soudem nutně předpokládá, že byly vyčerpány všechny řádné opravné prostředky ve správním řízení.

Přijetím Listiny základních práv a svobod v lednu 1991 (nyní usnesení ČNR č. 2/1992 Sb.) dochází k zakotvení práva na soudní ochranu toho, kdo „tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy“ a „může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak“ s tím, že z „pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodování týkající se základních práv a svobod podle Listiny základních práv a svobod“ (Čl. 36 odst. 2 Listiny). Podmínky a podrobnosti má dále upravit zákon.

K rozvedení čl. 36 odst. 2 Listiny došlo novelou občanského soudního řádu (zákon č. 519/1991 Sb.). Do občanského soudního řádu byla nově zařazena část pátá s názvem „Správní soudnictví“. Tato část jednak převzala dřívější úpravu

obsaženou v hlavě čtvrté části čtvrté občanského soudního řádu nazývající se „Přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů“ do hlavy třetí části páté, a jednak nově upravila v hlavě druhé této části možnost přezkoumávání na základě žaloby pravomocných rozhodnutí orgánů státní správy, orgánů územní samosprávy, orgánů zájmové samosprávy a dalších právnických osob, pokud jim zákon v oblasti veřejné správy svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Výkon správního soudnictví byl svěřen obecným soudům.

V dalším se budeme zabývat **hlavou třetí části páté občanského soudního řádu. V řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím orgánů veřejné správy** (správních orgánů) můžeme říci, že i zde rozhoduje soud, ale jako odvolací instance (rekurs) a pouze o relativně samostatném subjektivním administrativním (veřejnoprávním) nároku fyzické nebo právnické osoby na zákonné rozhodnutí vůči státu (orgánu státní správy). Soudní kontrola zákonnosti musí logicky zahrnovat i činnost státní správy. Jde tedy jen o jednu z garancí základních práv, která bude mít snad přechodný charakter, vzhledem k již zákonné existenci hlavy druhé části páté občanského soudního řádu.

Předmětem soudního řízení jsou zde rozhodnutí správních orgánů, která zakládají administrativněprávní (veřejnoprávní) vztahy, v nichž podřízený subjekt se nachází mimo oblast státní správy. Jde o rozhodnutí správních orgánů vydaná na základě zákonného nároku, která mají povahu individuálního právního aktu.<sup>2)</sup> Předmětem tohoto řízení nejsou však fakultativní rozhodnutí vydaná jen na základě volné úvahy těchto orgánů.

Poskytnutí ochrany administrativním vztahům v občanském soudním řízení nečiní z tohoto opravného řízení správní proces. Hmotněprávní povahu projednávaných věcí v rámci určitých procesních forem nepochybně tyto formy v určité míře ovlivňuje. Povaha hmotněprávních vztahů však neurčuje procesní formy, jejichž prostřednictvím je těmto vztahům ochrana poskytována. Soudní řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů si plně zachovává svůj charakter občanského soudního řízení i když uplatnění některých nezbytných procesních zvláštností ho přizpůsobuje předmětu řízení.

Soudy nenahrazují činnost správních orgánů a vystupují jako soudní orgán a nikoliv administrativní orgán. Proto se v plném rozsahu řídí jak předpisy občanského práva procesního, tak i většinou zásad občanského procesu.

Soud jako nezávislý a nestranný orgán vytváří nepochybně lepší podmínky pro posuzování zákonnosti rozhodnutí správních orgánů i pro ochranu uvedeným vztahům oproti správnímu řízení, kde správní orgán je v podstatě jen „soudcem“ ve vlastní věci. Správní orgán, který rozhoduje o konkrétním administrativním vztahu není nezúčastněným činitelem, naopak je na konkrétním administrativním právním vztahu přímo zainteresován. Navíc má správní orgán postavení imperativní, vyplývající z toho, že jeho rozhodnutí o konkrétním administrativním právním vztahu je výsledkem jeho výkonné a nařizovací činnosti. Za tohoto stavu je

fyzická nebo právnická osoba ve správním řízení nerovným partnerem druhé zainteresované strany, která je současně orgánem, který rozhoduje. Při tomto rozhodování ustupuje někdy zákonost požadavkům účelnosti, prosazování místních a jiných zájmů, které interpretují správní orgány.<sup>3)</sup>

Trend rozšiřování případů správních rozhodnutí, která podléhají přezkoumání soudem, a to jak pokud jde o správní rozhodnutí dosud nepravomocná, tak pokud jde o správní rozhodnutí, u nichž došlo k vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení, nabyl na intenzitě po listopadu 1989, kdy se stal součástí úsilí o přebudování našeho právního řádu na demokratických základech a odpovídal požadavkům kladeným na právní stát. Charakteristické pro tento trend je, že sleduje přezkoumávání zákonosti správních rozhodnutí o subjektivních právech.

Při přípravě novely občanského soudního řádu v roce 1991 se zdálo, že bude docházet k omezování případů rozhodování o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů v případech stanovených příslušnými zákony a přednost bude dána případům žalob proti rozhodnutím správních orgánů na základě nově zakotvené generální klauzule. Ze současné právní úpravy je však zřetelné, že nedochází k omezování případů podle hlavy třetí tak, aby tento procesní institut zůstal opětovně vyhrazen pro projednání věcí nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení (viz dále).

Podle platných právních předpisů je svěřena konkrétní úprava pravomoci soudů ve věcech opravného přezkumného řízení (§7 odst. 2 OSŘ) podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu zvláštním zákonům (§ 70 správního řádu).

Při rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů se soudy stávají odvolací instancí ve věcech, kdy některý zvláštní zákon jim svěřuje takové rozhodování proti ještě nepravomocným rozhodnutím správních orgánů. Občanský soudní řád v poznámce 35/ pod čarou v §2501 odst. 1 OSŘ uvádí demonstrativní výčet případů, kdy soud rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů. Výčet tam uvedených případů od přijetí zákona č. 519/1991 Sb. (listopad 1991) již doznal četných změn (viz závěr tohoto článku).

Obecně pro toto řízení platí ustanovení občanského soudního řádu, neboť jde o občanský soudní proces, s odlišnostmi, které vyplývají z uvedených zvláštních právních předpisů.

Z výčtu věcí, jenž podléhají soudnímu opravnému přezkumnému řízení, vyplývá nejednotná úprava. V řadě případů je věc u správního orgánu rozhodnuta pouze jedenkrát a přímo na základě opravného prostředku do tohoto rozhodnutí přezkoumává soud věc podruhé (např. podle § 9 zákona č. 229/1991 Sb., úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů). V jiných případech přezkoumává soud až v pořadí již

druhé rozhodnutí (vyššího, někdy přímo zvaného odvolacího) správního orgánu (např. podle novější právní úpravy § 104e zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, ač jde o úpravu provedenou už po zavedení institutu správního soudnictví a možnosti přezkoumání pravomocného rozhodnutí správního orgánu na základě žaloby).

Konečně jde o úpravu, kde z jednoho právního předpisu vyplývá možnost přezkoumání rozhodnutí správního orgánu na základě žaloby a jiného rozhodnutí na základě podaného opravného prostředku (např. zákon ČNR č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů České republiky). Nezabýváme se zde vůbec případy, kde již po novelizaci občanského soudního řádu je v zákonech z roku 1992 stále jen nejasný odkaz na § 244 a násl. OSŘ.

Domníváme se, že i tam, kde nově přijaté zákony výslovně odkazují na přezkoumávání rozhodnutí podle § 2501 OSŘ, nebránilo by nic úpravě, která by měla do budoucna převládat, tj. ponechat až pravomocná rozhodnutí správních orgánů přezkoumání na základě žaloby.

Pokud soud postupuje podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu (2501 odst. 1 OSŘ), je výslovně vyloučeno (248 odst. 2 písm. a/ OSŘ) přezkoumávat tato rozhodnutí správních orgánů podle hlavy druhé části páté občanského soudního řádu (negativní enumerace). Občanský soudní řád nyní výslovně hovoří, že při rozhodování podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu, jde o rozhodování proti **nepravomocným** rozhodnutím správních orgánů.

Pro řízení podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu se přiměřeně použije ustanovení hlavy druhé této části (s výjimkou zastoupení advokátem nebo komerčním právníkem), pokud v hlavě třetí není stanoveno jinak (2501 odst. 2 OSŘ). Pro řešení otázek v části páté občanského soudního řádu neupravených, se přiměřeně užije ustanovení části první a třetí občanského soudního řádu.

Je s podivem, že novela občanského soudního řádu neumožnila přiměřené použití části čtvrté občanského soudního řádu, neboť v řízení podle hlavy třetí části páté jde o opravné řízení a bylo by účelné použít i ustanovení hlavy první části čtvrté občanského soudního řádu.

Zahájení opravného přezkumného řízení je ovládáno dispoziční zásadou. Uplatnění této zásady občanského procesu určuje do značné míry jeho charakter odlišující ho od jiných procesů a je proto důvodné i v řízení o přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů.

Podnětem k zahájení přezkumného řízení je návrh, kterým je opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu (I. nebo II. stupně), neboli stačí soudu podat opravný prostředek proti rozhodnutí, jež má být přezkoumáváno. I když zákon nestanoví náležitosti opravného prostředku ani návrhu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, je nutno vycházet z ust. § 249 odst. 2 OSŘ s tím, že návrh (opravný prostředek) by měl obsahovat vedle údajů, kdo jej podává

a komu (obecné náležitosti), další náležitosti jako proti jakému rozhodnutí a kterého správního orgánu směřuje, vyjádření v jakém rozsahu se toto rozhodnutí napadá, uvedení důvodů, v čem je spatřována jeho nezákonnost a petit návrhu s obsahem na zrušení rozhodnutí.

Současně s návrhem může navrhovatel požádat soud, pokud to povaha věci nevyklučuje, aby byla odložena vykonatelnost napadeného rozhodnutí. Soud návrhu vyhoví, pokud by bez tohoto odkladu došlo ke zmaření účelu přezkoumávaného rozhodnutí (250n OSŘ).

Podání návrhu je zpoplatněno soudním poplatkem ve výši 500 Kč.

Návrh se podává u příslušného soudu. Úprava věcné příslušnosti vychází z diferenciací v závislosti na povaze rozhodnutí, které jsou předmětem přezkumu. Věcná příslušnost je stanovena přímo v občanském soudním řádu tak, že soudem věcně příslušným k projednání opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu je krajský soud, popř. vrchní soud, jde-li o přezkoumávání rozhodnutí ústředních orgánů České republiky, s výjimkou věcí důchodového zabezpečení a nemocenského pojištění a hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání podle předpisů o zaměstnanosti, kde je věcně příslušný krajský soud. Jinak je věcná příslušnost stanovena zvláštními zákony, které upravují konkrétní případy přezkumu na základě opravných prostředků proti rozhodnutím správních orgánů.

Výlučně místně příslušným je obecný soud navrhovatele anebo krajský soud, v jehož obvodě je tento soud. Tato úprava mnohdy nevyhovuje, zejména tam, kde se rozhodnutí dotýká nemovitostí, kde by se měla místní příslušnost řídit místem, kde je nemovitost. Dále je také nutno v řízeních, kde je na straně navrhovatele více účastníků, připustit aplikaci ust. § 11 odst. 2 OSŘ. Avšak projednání věci u soudu v jiném obvodu než je sídlo orgánu, jehož rozhodnutí se přezkoumává (§ 245 odst. 2 OSŘ před novelou), je dosti nepochopitelné. § 246a odst. 2 OSŘ, který upravuje výlučnou místní příslušnost pro řízení podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu, nepřipouští oproti odst. 1 jinou úpravu. Avšak například podle zákona č. 100/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je stejně místní příslušnost upravena odlišně. Nedostatečná je také úprava místní příslušnosti u vrchních soudů.

**Funkční příslušnost** přichází v úvahu pouze u rozhodnutí ve věcech důchodového zabezpečení, kde proti rozhodnutí krajského soudu lze podat odvolání k vrchnímu soudu a o dovolání proti rozhodnutí vrchního soudu v těchto věcech rozhoduje Nejvyšší soud ČR.

O složení soudu platí obdobně § 246b OSŘ. Avšak podle čl. III. bod 5 zákona č. 519/1991 Sb. o opravných prostředcích proti rozhodnutím ve věcech důchodového zabezpečení budou i u krajských soudů jednat a rozhodovat do 31. 12. 1994 samosoudci.

Návrh se podává u soudu ve lhůtě 30 dnů od doručení rozhodnutí, pokud

zvláštní zákon nestanoví něco jiného (např. § 122 odst. 4 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů). Nebylo-li rozhodnutí doručeno účastníkům, nemůže být soudem přezkoumáno. Návrh je podán včas i tehdy, byl-li podán ve lhůtě u orgánu, který rozhodnutí vydal. Vzhledem k tomu, že jde o procesní lhůtu, stačí k zachování lhůty, aby byl návrh ve lhůtě odevzdán orgánu, který má povinnost jej doručit.

Neobsahuje-li rozhodnutí poučení o opravném prostředku vůbec, či obsahuje-li poučení nesprávné, lze je napadnout do 6 měsíců od jeho doručení.

Soud při přezkoumávání rozhodnutí správního orgánu musí zkoumat, zda byl opravný prostředek podán včas, a to výlučně podle ust. § 250m OSŘ. Zmeškání lhůty lze z omluvitelných důvodů prominout (§ 58 OSŘ).

Účastníky řízení jsou osoby, které jimi byly v řízení u správního orgánu a správní orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává (§ 90 druhá část věty OSŘ). Konkrétní vymezení účastníků je dáno zvláštními předpisy, které umožňují podání opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu soudu. O účastnících platí přiměřeně ust. § 250 OSŘ.

V řízení před soudem vystupují fyzické nebo právnické osoby a správní orgán jako rovní účastníci, se stejnými právy a povinnostmi, a nikoli jako nadřízený a podřízený, jak tomu je ve správním řízení.

Jestliže po podání návrhu (opravného prostředku) a tím zahájení opravného přezkumného řízení dojde k tomu, že sám správní orgán, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, vydá nové rozhodnutí, kterým zcela (nikoliv jen částečně) vyhoví požadavkům navrhovatele, zastaví soud toto řízení bez jednání usnesením. K novému rozhodnutí musí dojít dříve, než soud rozsudkem rozhodne.

Správní orgán nemůže však postupovat podle ust. § 67 odst. 2 správního řádu o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, které vyžaduje rozhodnutí, které je již v právní moci (§ 65 odst. 1 správního řádu). Tato právní moc u rozhodnutí přezkoumávaného podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu ještě nenastala. Správní orgán zde prakticky ale nemůže postupovat v rámci autoremedury podle § 57 odst. 1 správního řádu.

Soud si však před zastavením řízení zpravidla vyžádá stanovisko navrhovatele, zda bylo jeho požadavkům zcela vyhověno s tím, že si vyžádá i nové rozhodnutí správního orgánu.

Po zahájení opravného přezkumného řízení postupuje soud přiměřeně podle ust. § 250b až 250h OSŘ. Předseda senátu si především vyžádá spisy od správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal a poté zkoumá procesní podmínky.

Dříve vydaný rozsudek, kterým bylo zrušeno napadené rozhodnutí správního orgánu a na jehož základě správní orgán vydal rozhodnutí nové, není překážkou rei iudicatae pro podání opravného prostředku (návrhu) do tohoto nového rozhodnutí.

Problematická je však aplikace nových poplatkových předpisů. Podle § 9

odst. 2 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích a poplatku za výpis z rejstříku trestů, ve znění zákona č. 271/1992 Sb. (SP), nebyl-li soudní poplatek zaplacen, a to ani dodatečně ve lhůtě stanovené soudem, soud řízení zastaví, pokud již nezačal jednat ve věci samé. Řádně podaný opravný prostředek, u kterého však nedojde k zaplacení soudního poplatku a osvobození od poplatku se na něho nevztahuje, nemůže vést k zastavení opravného přezkumného řízení. Osvobozena od poplatku jsou pouze řízení ve věcech nemocenského pojištění a sociálního zabezpečení (§ 11 odst. 1 písm. b/ SP), popř. řízení ve věcech stížností na platnost voleb (§ 11 odst. 1 písm. f/ SP). Vyloučeno není osvobození od soudních poplatků podle § 138 OSŘ.

Dřívější úprava (zákon č. 147/1984 Sb.) v § 10 odst. 1 písm. i/ SP pamatovala na osvobození od poplatku v soudním řízení ve všech věcech přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů. Bude asi vhodné i při zpoplatnění ve věcech opravného přezkumného řízení (s výjimkami výše uvedenými) postupovat obdobně jako při podání návrhu na zahájení odvolacího řízení (§ 9 odst. 1 písm. a/ SP) a i při nezaplacení soudního poplatku opravné přezkumné řízení provést.

O případné změně návrhu, či zpětvzetí návrhu rozhoduje soud podle ust. § 95 a 96 OSŘ.

Je-li návrh podán opožděně nebo osobou neoprávněnou, anebo nepodléhá-li napadené rozhodnutí přezkoumání anebo neodstranil-li návrhovač vady, jejichž odstranění soud nařídil a jež brání věcnému vyřízení návrhu (absence procesních podmínek, včetně podmínek přípustnosti návrhu jako opravného prostředku), soud **usnesením** a zpravidla bez jednání návrh **odmítne** (§ 250p OSŘ).

Nedojde-li k odmítnutí návrhu, doručí předseda senátu návrh správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal a současně mu může nařídít, aby se k obsahu návrhu vyjádřil ve stanovené lhůtě.

V případě, kdy zejména je nepochybné, že správní orgán vycházel ze správně zjištěného skutkového stavu, a jde-li jen o posouzení právní otázky, může soud i bez jednání rozhodnout o návrhu **rozsudkem**. Stejným způsobem může soud rozhodnout, je-li napadené rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nebo pro nedostatek důkazů.

Jestliže soud návrh neodmítne nebo nevyřídí-li ho rozsudkem podle předcházejícího odstavce, nařídí soud jednání (§ 115 až 119 OSŘ) za účelem projednání návrhu. Při jednání soud přezkoumávající rozhodnutí správního orgánu využívá výsledků řízení provedeného před tímto orgánem. V průběhu jednání posuzuje oprávněnost uplatněného návrhu z hlediska všech zákonných ustanovení, která přicházejí v úvahu. Není tedy rozhodující, jaké okolnosti návrhovač uvedl v návrhu a z jakých důvodů přezkoumávané rozhodnutí napadl.

Jelikož jde o opravnou instanci, může soud provést důkazy, které jsou nezbytné k přezkoumání napadeného rozhodnutí (včetně vyžádání znaleckého posudku) a přihlíží i k novým skutečnostem, které vznikly po vydání rozhodnutí



správního orgánu s tím, jak tyto nové skutečnosti mohly mít vliv na posouzení správnosti rozhodnutí v době rozhodnutí soudu (uplatnění vyhledávací zásady), pro které je tak (na rozdíl od řízení podle hlavy druhé) rozhodující stav v době vyhlášení rozsudku (§ 154 odst. 1 OSŘ).

☛ Soud může přezkoumávané rozhodnutí buď potvrdit a nebo zrušit rozsudkem, a to i částečně, nemůže je však změnit. Pro přezkumné opravé řízení platí kasační systém. Změna rozhodnutí správního orgánu by byla v rozporu s účelem a smyslem přezkumného řízení, v němž soud zkoumá pouze zákonnost rozhodnutí vydaného správním orgánem. Tam, kde správní orgán dospěl k určitému závěru na základě uvážení, může soud pouze zkoumat, zda se toto uvážení uskutečnilo v mezích zákona, nemůže je však nahradit vlastní úvahou.

☛ Vzhledem k tomu, že v řízení podle hlavy třetí části páté občanského soudního řádu jde o řízení o opravném prostředku, může vznikat otázka, který opravný systém z více možností zvolit. Rozhoduje-li soud o administrativních vztazích, jakožto vztazích veřejnoprávních, nemůže ve svém výroku ukládat určitou administrativně právní povinnost nebo přiznávat určité právo, neboť tento postup je vlastní činnosti správního orgánu. Poskytnutí ochrany účastníkovi formou soudní ochrany se v tomto případě nemůže uskutečnit jinak, než přezkoumáním zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a jeho zrušením, není-li v souladu se zákonem. Takový postup plyne přímo z právní povahy soudní ochrany administrativních právních vztahů. Je uplatněním základního principu, podle něhož soud svou činností nenahrazuje činnost správního orgánu. Právě realizací **kasačního** systému je uplatněn uvedený princip, aby soud přezkoumávající rozhodnutí správního orgánu, nevykonával činnost příslušející tomuto orgánu. Kasační systém je zde podstatou ovládající soudní opravné přezkumné řízení a vyplývá z jeho povahy.

☛ Rovněž v rámci opravného přezkumného řízení nelze uzavřít smír, který by mohl být soudem schválen. Úprava právního vztahu, o nějž v přezkumném řízení jde, není ze zákona dána do dispozice účastníků. Soud zde rozhoduje ve věcech, v nichž není dána jinak pravomoc soudů.

☛ Po skončení dokazování soud o podaném opravném prostředku (návrhu) na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu rozhodne rozsudkem, kterým jej potvrdí nebo zruší. Rozhodl-li tak, že přezkoumávané rozhodnutí zrušil, vrátí věc k dalšímu řízení správnímu orgánu, jehož rozhodnutí bylo zrušeno. Obsahem výroku je pouze potvrzení nebo zrušení konkretizovaného rozhodnutí správního orgánu, nikoli výrok, který by ukládal správnímu orgánu, jaký obsah má mít jeho rozhodnutí. Obsahem výroku není také posouzení podkladového rozhodnutí (§ 122 odst. 2 písm. a/ zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů), které soud přezkoumává pouze v souvislosti s přezkoumáním rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, které bylo vydáno na jeho základě.

☛ Právní názor soudu se uvádí pouze v části odůvodnění rozsudku, věnované

Právní názor soudu se uvádí pouze v části odůvodnění rozsudku, věnované přímému vztahu k řešení konkrétní věci. Tímto právním názorem soudu je správní orgán při novém projednání zrušeného rozhodnutí vázán. Při změně skutkového stavu není již dána vázanost právním názorem soudu, který vycházel z odlišného skutkového podkladu.

Pokud bychom nepřipustili vázanost správního orgánu právním názorem soudu, zanikla by tím jakákoliv funkční vazba mezi přezkumnou činností soudu a postupem správního orgánu. Zrušující soudní rozhodnutí by dostalo charakter jakési nezávazné právní analýzy a nezajišťovalo by, že správní orgán napraví právní nedostatky svého postupu. Tedy soudní kontrola by přestala být kontrolou.

Soud v tomto případě ale nenahrazuje svou činností činnost správního orgánu. Stanoví pouze právní meze postupu správního orgánu v konkrétní věci, aniž by tento orgán zbavoval možnosti zasáhnout veřejnoprávně rozhodnutím, aniž by jakkoliv ovlivňoval zákonem přípustnou možnost uvážení a aniž by předurčoval postup správního orgánu pro případ změny skutkového stavu.

Pro rozhodnutí o náhradě nákladů v opravném přezkumném řízení platí obecná ustanovení o náhradě nákladů řízení založená na zásadě úspěchu (plného, částečného) ve věci (§142 OSŘ).

Proti jakémukoliv rozhodnutí (usnesení, rozsudek) soudu v opravném přezkumném řízení není přípustný žádný (řádný, mimořádný) opravný prostředek. Výjimkou jsou pouze rozhodnutí ve věcech důchodového zabezpečení, kde lze podat proti rozsudku krajského soudu odvolání, o němž rozhodne vrchní soud. Stejně tak je v těchto věcech přípustné dovolání k Nejvyššímu soudu ČR.

Tato úprava vylučující jinak všeobecně uplatněný dvojinstanční postup právě ve věcech soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů vychází z předpokladu, že počet přípustných opravných prostředků proti těmto rozhodnutím je dostačující. Jsou zde brány v úvahu jak opravné prostředky uplatnitelné přímo ve správním řízení, tak soudní přezkumné řízení jako další opravný prostředek. Přesto však nejsou názory na tuto otázku zcela jednoznačné s tím, že je zpochybněna nemožnost připuštění instančního postupu v přezkumném řízení soudním, který je jinak obecně v občanském soudním řízení uplatňován.

V odvolacím řízení ve věcech důchodového zabezpečení může vrchní soud rozhodnout za podmínek § 220 OSŘ takovým způsobem, že potvrzující rozsudek krajského soudu změní tak, že rozhodnutí správního orgánu zruší anebo zrušující rozsudek krajského soudu změní tak, že rozhodnutí správního orgánu potvrdí. Nejsou-li podmínky pro změnu ani pro potvrzení rozsudku krajského soudu, vrchní soud ho zruší (221 OSŘ).

Zvláštností opravného přezkumného řízení je, že navrhovatel se může odvolat jen proti **odůvodnění** rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu ve věcech důchodového zabezpečení na základě důvodně podaného opravného prostředku (návrhu), má-li za to, že právní názor krajského

soudu je nesprávný a mohl by vést k vydání nového nesprávného rozhodnutí správního orgánu v neprospěch navrhovatele.

Vzhledem k tomu, že poznámka 35/ u § 2501 odst. 1 OSŘ je již v demonstračním výčtu případů překonána, uvádíme dále aktuálnější výčet případů možnosti podání opravných prostředků proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů:

– § 78 odst. 2 a § 104e zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o povinnosti zaměstnance nebo jiného příjemce dávky vrátit přeplatek na dávce neprávem vyplacené, jakož i proti rozhodnutím v jiných než dávkových věcech nemocenského pojištění, která byla vydána v odvolacím řízení, a jde-li o rozhodnutí v odvolacím řízení proti rozhodnutí ve věcech pojistného,

– § 7, 8, 61 odst. 2 zákona č. 147/1983 Sb., o zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o nevydání a odejmutí zbrojního pasu (povolení k nošení kulové zbraně) a nevydání povolení k převodu vlastnictví, předání do užívání a k půjčení kulové zbraně (pokud nejde o zbraně pro vývoz),

– § 122 a 145a zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o zákonném nároku na dávku důchodového zabezpečení uvedenou v § 7 písm. a/ č. 1 až 8, písm. b/ a c/ zákona a o rozhodnutí odvolacího orgánu o výchovném a zvýšení pro bezmocnost k sociálnímu důchodu,

– § 9 odst. 4 a 7 zákona ČNR č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomániemi, jde-li o rozhodnutí o povinnosti podrobit se ústavní péči a rozhodnutí okresního úřadu, kterým přezkoumal zápis osoby závislé na alkoholu nebo na jiné návykové látce do evidence zdravotnického zařízení,

– § 8 odst. 3, § 11 odst. 2, § 12 odst. 3 písm. c/ a § 15 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí orgánu sdružení občanů, které jeho člen považuje za nezákonné nebo odporující stanovám a proti němuž již nelze podat podle stanov sdružení opravný prostředek a rozhodnutí ministerstva vnitra ČR, jímž odmítá registraci občanů nebo jímž sdružení rozpouští,

– § 11 odst. 3 a § 13 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákona č. 175/1990 Sb., jde-li o rozhodnutí příslušného úřadu o zákazu shromáždění nebo době jeho ukončení nebo námitek proti rozpuštění shromáždění,

– § 28 odst. 3 zákona ČNR č. 128/1990 Sb., o advokacii, jde-li o rozhodnutí kárného senátu České advokátní komory, jímž bylo jako kárné opatření uloženo vyškrtnutí ze seznamu advokátů,

– § 28 odst. 3 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí, kterým byla odmítnuta registrace statutu vysoké školy,

– § 25 zákona ČNR č. 209/1990 Sb., o komerčních právnících a právní pomo-

ci jimi poskytované, jde-li o rozhodnutí disciplinárního senátu Komory komerčních právníků ČR, jímž bylo jako disciplinární opatření uloženo vyškrtnutí ze seznamu komerčních právníků,

– § 11 odst. 2 zákona č. 382/1990 Sb., o rodičovském příspěvku, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o odvolání proti rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek rodičovského příspěvku,

– § 9 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí pozemkového úřadu o neschválení dohody o vydání nemovitosti,

– § 18 odst. 1 zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích ČSFR, ČR, SR, jde-li o obsah nálezu nezávislé komise při federálním ministerstvu vnitra, ve kterém je uvedeno, zda občan je osobou uvedenou v § 2 odst. 1 písm. c/ až h/ zákona,

– § 17 zákona č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, jde-li o rozhodnutí o odmítnutí registrace příslušným úředním orgánem ČR,

– § 34 zákona č. 237/1991 Sb., o patentových zástupcích, ve znění zákona č. 14/1993 Sb., jde-li o konečné rozhodnutí představenstva Komory patentových zástupců, jímž bylo jako disciplinární opatření uloženo vyškrtnutí z rejstříku patentových zástupců,

– § 8 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o odmítnutí registrace ústředním orgánem státní správy republiky,

– § 16 odst. 2 zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, jde-li o rozhodnutí o rozkladu ministra vnitra o zamítnutí žádosti o přiznání postavení uprchlíka nebo odnětí postavení uprchlíka, popř. o zastavení řízení v těchto věcech,

– § 24 odst. 4 zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, jde-li o rozhodnutí o odvolání do registrace organizace, která vyrábí nebo opravuje měřidla, Federálním úřadem pro normalizaci a měření,

– § 17 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o odvolání do rozhodnutí orgánu, který pokutu za porušení cenových předpisů uložil,

– § 68 odst. 3 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., jde-li o rozhodnutí o rozkladu předsedy Federálního úřadu pro vynálezy proti rozhodnutí Úřadu v řízení podle § 20, 23, 62 a 67 zákona,

– § 28 odst. 3 zákona č. 547/1990 Sb., o nakládání s některými druhy zboží a technologií a jejich kontrole, jde-li o rozhodnutí federálního ministerstva zahraničního obchodu o odvolání proti rozhodnutí celního ředitelství, kterým uložilo pokutu a propadnutí kontrolovaného zboží právnické osobě,

– § 25 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí územního orgánu práce, které se týká hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání,

– § 13 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o konečné rozhodnutí úřadu pro hospodářskou soutěž,

– § 33 odst. 4 zákona č. 214/1992 Sb., o burze cenných papírů, jde-li o rozhodnutí ministra financí ČR, kterým odejmul oprávnění burzovní komoře nebo dočasně pozastavil burzovní obchod nebo obchody,

– § 137 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, ve znění pozdějších předpisů, jde-li o rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění ze služebního poměru, náhradě škody nebo bezdůvodném obohacení a o uložení kázeňského trestu,

– § 150 odst. 2 a 4 zákona ČNR č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě ČR, jde-li o rozhodnutí odvolacího služebního orgánu o odvolání proti rozhodnutí ředitele BIS o propuštění ze služebního poměru nebo náhradě škody nebo uložení kázeňského trestu,

– § 5 odst. 4 a § 15 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, jde-li o rozhodnutí o zamítnutí vkladu, jestliže oprávněnému prostředku do tohoto rozhodnutí katastrální úřad sám nevyhověl v plném rozsahu, popř. o odvolání proti rozhodnutí státního notářství o registraci smlouvy,

– § 14 odst. 1 a § 50 odst. 3 zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), jde-li o rozhodnutí notářské komory o výši podílu zástupce na odměně notáře a o rozhodnutí kárné komise notářské komory o návrhu na odvolání nebo o odvolání notáře nebo o odvolání ze zastupování,

– § 14 odst. 3 a § 15 odst. 1 zákona ČNR č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR, jde-li o rozhodnutí disciplinární komise o pozastavení výkonu daňového poradenství až na dobu jednoho roku nebo o vyškrtnutí ze seznamu a jde-li o rozhodnutí Komory daňových poradců ČR o zamítnutí žádosti žadatele pro nesplnění podmínek ke složení kvalifikačních zkoušek pro daňové poradce nebo o rozhodnutí komory o vyškrtnutí ze seznamu nebo o rozhodnutí o pozastavení výkonu daňového poradenství,

– § 6 zákona ČNR č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů ČR, jde-li o rozhodnutí Komory auditorů ČR, kterým zamítla žádost uchazeče o zápis do seznamu auditorů,

– § 30 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, jde-li o rozhodnutí kárného senátu o návrhu na uložení kárného opatření.

Podle ustanovení občanského soudního řádu o přezkoumávání opravných prostředků proti rozhodnutím správních orgánů postupují soudy přiměřeně i v případech volebních stížností proti vydání osvědčení o zvolení a proti poru-

šení předpisů o volbách do zastupitelských sborů (§ 47 zákona ČNR č. 54/1990 Sb., o volbách do ČNR, ve znění pozdějších předpisů). Tyto zákony ČNR však hovoří o tom, že soudy při projednávání stížností rozhodují usnesením na rozdíl od 250q odst. 2 OSŘ. Proti usnesením soudu o stížnosti se nelze odvolat.

## POZNÁMKY

- 1) Ke spornosti názorů na charakter přezkumného řízení srov. Macur, J.: Aktuální otázky správního soudnictví, Právník 1987, č. 8–9, s. 727.
- 2) Srov. Gašpar, M.: Československé správní právo, Obzor, Bratislava 1973, s. 255–256.
- 3) K právní povaze správního řízení srov. Němec, V.: O správním řízení, AUC–I, Praha 1975, s. 288–314.