

Soudní přezkum činnosti správních orgánů a typy žalobních řízení

**David Raus
pro Českou advokátní komoru**

Obrana proti činnosti a nečinnosti

- ...jak se „nebát“ orgánů veřejné správy?
- ...jak se s nimi „kvalifikovaně“ soudit?
 - „kvalifikovaně“ nemusí být vždy „úspěšně“

- Horizontalita postavení před soudem
- Smysl a pravidla „přezkumu“
- Odlišnosti od procesu „civilního“
- Odlišnosti od „přezkumu“ podle části páté OSŘ

Odlišnosti od procesu „civilního“

Odlišnosti od „přezkumu“ podle OSŘ

- Ochrana soukr. právům
- OS s výjimkami (KS)
- Nově projednat věc a rozhodnout ji
- Ochrana veř. právům
- KS
- Zrušit rozhodnutí a věc vrátit (popř. moderovat sankci)

Odlišnosti od „přezkumu“ podle OSŘ

- Zamítnutí žaloby nebo nové rozhodnutí ve věci samé, které nahrazuje původní rozhodnutí
- Lze smír
- Zamítnutí žaloby nebo zrušení rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení
- Lze uspokojení návrhovatele

Odlišnosti od „přezkumu“ podle OSŘ

□ Podání nepřislušnému soudu? Zastavení řízení a poučení o zachování lhůty, bude-li podána žaloba do 1 měsíce

□ Podání nepřislušnému soudu? Odmítnutí žaloby + poučení o možnosti do 1 měsíce podat žalobu k jinému věcně příslušnému soudu

Právní úprava správního soudnictví

- Z.č. 150/2002 Sb., soudní řád správní - SŘS
- Z.č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
 - § 64 SŘS (část první a část třetí OSŘ)

- Podstatná novela SŘS: 303/2011 Sb.

Správní soudnictví I.

- Nikoli samostatné správní soudnictví
 - Ochrana před činností nebo nečinností veřejné správy
 - Ochrana ve zvláštních případech veřejného zájmu
 - Spory ze služebních vztahů

Správní soudnictví II.

- Ochrana veřejným subjektivním právům
 - ...veřejné právo
 - ...subjektivní právo
- ... na návrh
- ... po vyčerpání všech předcházejících řádných opravných prostředků
- Krajské soudy (ne „správní soudy“)
- Nejvyšší správní soud („správní soud“)

Pravomoc soudů

- Žaloby proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy – nejen rozhodnutí správních orgánů!
- Ochrana před nečinností správního orgánu
- Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu
 - ...a jeho důsledky
- Kompetenční žaloby
- Přezkum opatření obecné povahy
- Volební věci, věci politických stran a hnutí

Příslušnost soudů I.

- Zásadně krajské soudy (§ 7/1 SŘS)
- Soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodl v I. stupni nebo jinak zasáhl do práv
 - ...činností
 - ...nečinností
- Ale: u důchodového pojištění, úrazového pojištění a dávek vyplácených spolu s důchody:
 - Bydliště navrhovatele
 - Místo, kde se zdržuje

- Podání u nepřislušného soudu:
 - Věcně - §7/4 SŘS
 - Místně - § 7/5 SŘS
- NSS: 8 As 2/2008 (podání žaloby u NSS)

Příslušnost soudů II.

- NSS: Nad 22/2007 (k usnesení o postoupení)
- NSS:2 Azs 156/2006 (k námitce místní nepřislušnosti)
- Podání žaloby ve lhůtě jinde než u příslušného správního soudu - § 72/1,3 SŘS
 - „civilní soud“ zastaví + lhůta 1 měsíc pro podání žaloby
 - správní orgán, proti jehož rozhodnutí směřuje žaloba, předloží soudu → lhůta zachována
- *Perpetuatio fori* – místní příslušnost trvá
 - NSS: Nad 13/2007

Systematika SŘS

Řízení před soudem I.

- Soud (senáty, samosoudci)
 - § 31 SŘS
- Žalobce (ten, kdo tvrdí zkrácení na právech)
- Žalovaný (ten, proti jehož činnosti/nečinnosti žaloba směřuje)
 - Ten, kdo rozhodl v posledním stupni
 - Ten, kdo měl být podle žalobního tvrzení činným
 - Ten, kdo měl podle žalobního tvrzení provést zásah
- Osoby zúčastněné na řízení
 - § 34 SŘS; ÚS I. 60/05
 - Procesní postup
 - § 34/5 SŘS: mimořádně vysoký počet osob (stovky?)

Řízení před soudem II.

- Zastoupení - § 35 SŘS
 - advokátem, notářem, daňovým poradcem, patentovým poradcem
 - odborovou organizací
 - zvláštními právníckými osobami
 - fyzickou osobou

- Jen jeden zástupce - § 35/7 SŘS
- Ustanovování zástupce - § 35/8 SŘS

Řízení před soudem III.

- Lhůty pro zánik odpovědnosti nebo pro výkon rozhodnutí + lhůty obdobné po dobu řízení před soudem neběží
 - Lhůty pro uložení sankce?
 - „Rozpadne-li se“ správní řízení a rozhoduje-li se o sankci samostatně?
- § 41 SŘS

Řízení před soudem IV.

- „Projednatelnost“ návrhu
- Odmítnutí obecně (§ 46/1 SŘS)
 - Věc rozhodnutá
 - Nesplnění jiných podmínek řízení
 - Neodstranitelné
 - Odstranitelné, které nebyly odstraněny
 - Předčasnost nebo opožděnost
 - Návrh podán osobou zjevně neoprávněnou
 - Nepřípustnost návrhu
- Odmítnutí pro charakter sporu občanskoprávní - § 46/2 SRS
 - Část třetí a pátá OSŘ
 - + poučení o možnosti podat žalobu do 1 měsíce a ke kterému věcně příslušnému soudu
- Postup po předchozím zastavení podle OSŘ - § 46/3 SŘS

Řízení před soudem V.

- Zastavení řízení obecně (§ 47 SŘS)
 - Po zpětvzetí návrhu
 - V případě více navrhovatelů jen „vezme na vědomí“
 - Po uspokojení navrhovatele postupem žalovaného
 - Výslovné prohlášení
 - Podle zvláštního zákona
 - Např. nezaplacení soudního poplatku

Jednání soudu

- Zásadně jednání – pravidla v § 49 SŘS
 - Výjimky § 51 + zvláštní pravidla pro jednotlivá řízení
 - ...v řízení o žalobě podle § 65 a násl. SŘS
 - Čas přiměřený povaze věci, alespoň 10 dnů předem (s výjimkami u „rychlých“ řízení)
 - OZNŘ – jen „vyrozumění“
- Vyhlášení (§ 49/11 SŘS)
 - Ústní
 - Vyvěšením zkráceného vyhotovení
- Specifika protokolace (§ 49/12)

Vyřizování věcí

- Zásadně pořadí podle nápadu, nově výjimka v případě „závažných důvodů“ - § 56/1 SŘS
- Přednostní
 - Procesní návrhy (§ 56/2 SŘS)
 - Podle charakteru věci (§ 56/3 SŘS)

Řízení o žalobě proti rozhodnutí I.

Žalobní legitimace I. (§ 65 SŘS)

- Tvrzení zkrácení na svých právech ...
 - ...přímo
 - ...v důsledku procesních pochybení
- ... úkonem správního orgánu, kterým se
 - ...zakládají
 - ...mění
 - ...ruší
 - ...závazně určují
- ...práva nebo povinnosti

Řízení o žalobě proti rozhodnutí II.

Žalobní legitimace II.

- Tvrzení zkrácení na svých právech ...
 - ...takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí
 - Tvrzení dotčení na svých procesních právech – NSS: 8 As 31/2008
- Domáhání se upuštění od trestu nebo jeho snížení

Žalobní legitimace III.

- Žaloba ve veřejném zájmu ...
 - ... nejvyššího státního zástupce (shledá-li zájem)
 - ... veřejného ochránce práv (prokáže-li zájem)
- Nepřípustnost žaloby, pokud žalobu ze stejných právních důvodů podal v téže věci někdo jiný

Řízení o žalobě proti rozhodnutí III.

- Nepřípustnost žaloby (§ 68, § 70 SŘS)
 - Nevyčerpání opravných prostředků
 - Napadání rozhodnutí vydané (byť správním orgánem) v soukromoprávní věci → část pátá OSŘ
 - Nečinnost a nezákonný zásah?
 - Tvrzení pouze nicotnosti
(nicotnost coby novum)
 - Napadání pouze důvodů rozhodnutí
 - Věci vyloučené z přezkumu

Řízení o žalobě proti rozhodnutí IV.

- Věci vyloučené z přezkumu
 - Úkony, které nejsou rozhodnutími
 - Úkony předběžné povahy
 - Úkony, jimiž se pouze (!) upravuje vedení řízení před správním orgánem
 - Úkony závisující výlučně (!) na posouzení zdravotního nebo technického stavu, které samy o sobě nejsou překážkou činnosti
 - Posudek zdravotnického zařízení, zda jde o nemoc z povolání – NSS: 7 A 93/2002
 - Úkony nepřiznávající nebo odnímající odbornou způsobilost, které samy o sobě nejsou překážkou činnosti
 - ... + výlučka „zvláštním zákonem“ ☺

... k vyloučení z přezkumu

- Rozhodnutí předběžné povahy
 - Materiálně jde o rozhodnutí, má ale jen předběžný nebo jinak prozatímní charakter
 - Pl.US: 8/99
 - NSS: 2 Afs 183/2005

... k neexistenci „rozhodnutí“:

- Přípis, že nejsou důvody k zahájení přezkumného řízení
 - NSS: 7 As 55/2007
- Zamítnutí návrhu na přezkum daňového rozhodnutí (§ 55 ZSDP)
 - NSS: 1 Afs 56/2004
- Rozhodnutí o povolení obnovy řízení, není-li s tím spojen odkladný účinek původního rozhodnutí
 - NSS: 5 As 13/2006
- Exekuční výzva (§ 73/1 ZSDP)
 - NSS: 2 Afs 28/2003, jinak v případě exekučního příkazu (§ 73/6 ZSDP) podle NSS: 2 Afs 81/2004

Řízení o žalobě proti rozhodnutí V.

- Žaloba: 2 měsíce od oznámení rozhodnutí
 - U soudu
 - První oznámení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni
 - Oznámení x právní moc
 - Lhůta po zastavení podle OSŘ – 1 měsíc podle § 72/3 SŘS (opačně k § 46/2 SŘS)
- Žalobní body (§ 75 SŘS) = rozsah přezkumu
 - Výjimky: nicotnost, nepřezkoumatelnost
- Právní a skutkový stav v době rozhodování správního orgánu
- Přezkum i podkladového rozhodnutí, nelze-li jej samostatně žalovat

Řízení o žalobě proti rozhodnutí VI.

- Další „základní“ náležitosti žaloby
 - (§ 37/2,3 SŘS)
- Další „zvláštní“ náležitosti žaloby
 - (§ 71 SŘS)
 - Označení rozhodnutí + den doručení
 - Označení osob zúčastněných na řízení
 - Označení napadených výroků rozhodnutí
 - Označení důkazů
 - Petit

Řízení o žalobě proti rozhodnutí VII.

- Dokazování
 - Správní spis + doplněné důkazy
 - Důkazní návrhy (žalobce i žalovaný)
 - Dokazování při jednání
- Důkazní prostředky
 - K přezkumu skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu

Řízení o žalobě proti rozhodnutí VIII.

- Odkladný účinek žaloby = pozastavení účinků napadeného rozhodnutí (§ 73 SŘS) – bez zbytečného odkladu, max. 30 dnů
 - Před 303/2011 Sb.:
 - Nenahraditelná újma žalobci
 - Bez nepřiměřeného vlivu na práva třetích osob
 - Nikoli rozpor s veřejným zájmem
 - Po 303/2011 Sb.:
 - Nepoměrně větší újma, než jaká nepřiznáním může vzniknout jiným
 - Nikoli rozpor s důležitým veřejným zájmem
- Předběžné opatření (§ 38 SŘS)
 - Je-li třeba zatímně upravit poměry pro hrozící vážnou újmu - bez zbytečného odkladu, max. 30 dnů
 - Po 303/2011 Sb.: už ne nepřípustnost, lze-li přiznat OÚ

Řízení o žalobě proti rozhodnutí IX.

- Zrušení rozhodnutí + vrácení k dalšímu řízení (§ 76, § 78 SRS)
 - Nicotnost (jen její „vyslovení“) § 76/2 SRS
 - Jen „nicotnost oddělitelná“
 - Nepřezkoumatelnost
 - Nesrozumitelnost
 - Nedostatek skutkových důvodů
 - Rozpor se správními spisy, nedostatek opory ve správních spisech
 - Potřeba rozsáhlého doplnění skutkových zjištění
 - Podstatné procesní vady s vlivem na zákonnost rozhodnutí ve věci

Řízení o žalobě proti rozhodnutí X.

- Nezákonnost
 - Nesprávný předpis
 - Nesprávná právní norma
 - Nesprávný výklad právní normy
- Zrušení jen napadeného rozhodnutí + úvaha soudu ohledně předchozího rozhodnutí (§ 78/3 SRS)
- Zrušení části rozhodnutí
- Vyslovení vrácení věci k dalšímu řízení
 - (§ 78/4 SRS) – vrácení „žalovanému“ !
- Jinak: zamítnutí žaloby

Řízení o žalobě proti rozhodnutí XI.

- Moderační právo soudu (§ 78/2 SŘS)
 - Výlučně k moderačnímu návrhu
- Po zrušení a vrácení
 - Vázanost právním názorem soudu
 - Zahrnutí důkazů provedených soudem do nového posouzení správního orgánu
- Rozhodnutí krajského soudu pravomocné doručením (poslednímu)
- Kasační stížnost – jen „kasační důvody“

Ochrana před nečinností správního orgánu I.

- Podmínky žaloby (§ 79, § 80 SŘS)
 - Do jednoho roku od uplynutí lhůty nebo posledního úkonu žalobce
 - Vyčerpání všech prostředků před správním orgánem
 - § 80 správního řádu
 - Ústřední orgán státní správy?
 - NSS: 1 Ans 2/2009
 - KS v Brně: např. 62 Ca 52/2008
 - Neexistence fikce rozhodnutí správního orgánu

Ochrana před nečinností správního orgánu II.

- Žaloba „na uložení povinnosti“
 - Rozhodnutí ve věci samé
 - Osvědčení
- Formulace petitu
- Rozhodující skutkový stav ke dni rozhodnutí soudu
 - Právní stav?
- Rozsudek soudu (§ 81 SŘS)
 - Uložení povinnosti + stanovení lhůty (ne delší než podle zvláštního zákona)
 - Zamítnutí žaloby

Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu I.

- Podmínky žaloby (§ 82 a násl. SŘS)
 - Tvrzení zkrácení na právech
 - ...zásahem, pokynem nebo donucením mimo „rozhodnutí“
 - ...který byl zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo zasaženo
- Domáhá se
 - ...ochrany proti němu
 - ...určení, že byl nezákonný
- Lhůta: 2 měsíce/2 roky
- Nepřípustnost: lze-li se ochrany domáhat jinak, to neplatí, domáhá-li se žalobce určení nezákonnosti

Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu II.

- Formulace petitu
- Skutkový stav
 - Ke dni rozhodnutí soudu (domáhá-li se ochrany)
 - Ke dni zásahu (domáhá-li se určení)
- Rozsudek (§ 87 SŘS)
 - Určení nezákonnosti a vyslovení zákazu pokračování porušování, příkaz obnovení stavu před zásahem (je-li to možné)
 - Kumulace i nad rámec petitu?
 - Zamítnutí žaloby

Kompetenční žaloby

- Rozhodování v kompetenčních sporech (§ 97 a násl. SŘS)
 - Správní úřad x orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy
 - Orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem
 - Ústřední správní úřady navzájem
- Rozhoduje Nejvyšší správní soud
- Žalobní legitimace
 - Sporná strana (kladný x záporný konflikt)
 - Ten, o jehož právech nebo povinnostech mělo být rozhodováno
- Podání žaloby: vznikne-li kompetenční spor

Věci volební I. (§ 88 a násl. SŘS)

- Ochrana ve věcech seznamu voličů
 - Neodstraní-li správní orgán, který vede seznam voličů, chyby a nedostatky
- Ochrana ve věcech registrace
 - Odmítne-li správní orgán kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci
 - Škrtně-li správní orgán kandidáta na kandidátní listině
 - Registruje-li správní orgán kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci

Věci volební II.

- Žaloba na...
 - ...neplatnost voleb
 - ...neplatnost hlasování
 - ...neplatnost volby kandidáta
- Ochrana ve věcech zániku mandátu
 - Proti zrušení usnesení zastupitelstva nebo rozhodnutí správního orgánu o zániku mandátu

Věci politických stran a hnutí (§ 94 a násl. SŘS)

- Rozhoduje částečně Nejvyšší správní soud (§ 95 SŘS)
- Žaloba na
 - ...určení, že návrh na registraci nemá nedostatky
 - ...rozpuštění politické strany nebo hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení činnosti
- Rozhodující skutkový stav v době rozhodnutí soudu

Ochrana ve věcech opatření obecné povahy (§ 101a a násl. SŘS)

- Krajské soudy!
- Návrh na zrušení opatření obecné povahy
- Přezkum...
 - ...souladu opatření se zákonem
 - ...překročení rozsahu působnosti a pravomoci
 - ...postupu při vydání opatření obecné povahy
- Navrhovatel x odpůrce
- Lhůta: 3 roky (rozhodnutí do 90 dnů)
- Skutkový a právní stav v době jeho vydání

Řízení o kasační stížnosti I.

- § 102 a násl. SŘS - Nejvyšší správní soud
- Lhůta pro podání: 2 týdny od doručení
- Proti rozhodnutí KS, stěžovatel se domáhá zrušení rozhodnutí KS
- U NSS, při podání u KS (který rozhodnutí vydal) lhůta zachována
- Kasační důvody (§ 103/1 SŘS)
 - Nezákonnost rozhodnutí ve věci
 - Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení
 - Vada řízení s vlivem na zákonost;
 - Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů (skutkových)
 - Zmatečnost

Řízení o kasační stížnosti II.

- Nepřípustná kasační stížnost
 - Proti důvodům rozhodnutí nebo výroku o nákladech řízení
 - Proti opakovanému rozhodnutí KS po zrušení předchozího rozhodnutí, vyjma námitek, že se KS neřídil názorem NSS
 - Proti rozhodnutí procesnímu nebo dočasnému
 - Z jiných než kasačních důvodů
 - Z důvodů neuplatněných v řízení před KS, mohly-li být takové důvody již uplatněny

Řízení o kasační stížnosti III.

- Účastníci
 - Stěžovatel + všichni další původní účastníci
- OZNŘ
- Povinné odborné zastoupení stěžovatele

Řízení o kasační stížnosti IV.

- Vázanost rozsahem kasační stížnosti
- Vázanost uplatněnými kasačními důvody
- Ke skutečnostem uplatněným po vydání rozhodnutí KS se nepřihlíží
- NSS zruší napadené rozhodnutí + vrátí věc nebo stížnost zamítne
 - Při důvodech pro odmítnutí návrhu nebo postoupení sám rozhodne
 - Zruší-li napadené rozhodnutí KS, může zároveň
 - Zrušit rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovit jeho nicotnost
 - Zrušit OOP nebo jeho část
 - Rozhodnout o ochraně u místního referenda

Podrobnosti? Dotazy?

Připomínky a komentáře:
draus@ksoud.brn.justice.cz

