

POJEM ROZHODNUTÍ PODLE JUDIKATURY ROZŠÍŘENÉHO SENÁTU NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

LUKÁŠ POTĚŠIL

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá pojmem "rozhodnutí", jak jej podává relevantní judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, která vychází z tzv. materiálního pojetí rozhodnutí.

Key words in original language

Správní soudnictví, rozhodnutí, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu

Abstract

This entry deals with the concept of a decision under the extended bench of Supreme Administrative Court. Mentioned are some very important decisions from the sphere of the administrative justice.

Key words

Administrative justice; decision; extended bench of Supreme Administrative Court

Správní soudnictví, jehož judikatorní činností se tento příspěvek zabývá, představuje bezesporu jeden z účinných nástrojů ochrany subjektivních práv jednotlivců. Ostatně podle § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též "s. ř. s.") je ochrana práv základním účelem správního soudnictví a rovněž představuje realizaci čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí.

Z hlediska jednotlivých forem činnosti veřejné správy, jak je více či méně vyčerpávajícím způsobem definuje teorie správního práva,¹ můžeme za tu nejčastější a jistě i co do důsledků nejzávažnější, označit (individuální) správní akty. Z nich mají ty nejzávažnější důsledky správní akty označované jako rozhodnutí. Veřejná správa, potažmo rozhodnutí správních orgánů, doprovází existenci právních subjektů a podmiňuje, nebo naopak následuje,

¹ Srov. kupř. Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 264 - 267; Hendrych. D a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 173 -175.

jejich konkrétní aktivity. Protože ve veřejné správě při vydávání rozhodnutí dochází k rozhodování o právech a povinnostech mocensky podřazených subjektů, je třeba zaručit ochranu jejich práv a současně vytvořit paletu prostředků, které napomáhají upevňovat stěžejní zásadu zákonnosti a posilovat důvěru ve veřejnou správu. Tím je mimo sféru veřejné správy samotné rovněž správní soudnictví.

Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zakládá pravomoc soudům ve správním soudnictví rozhodovat o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy tzv. správními orgány. Právě tato agenda, resp. řízení o žalobě proti rozhodnutí, představuje stěžejní činnost správních soudů. Zbývající agendy, jako je ochrana před nečinností a nezákonným zásahem jsou převážně okrajové. Přes jejich menší množství však bezesporu své místo a význam ve správním soudnictví mají.² Ostatně skutečnost, že správní soudnictví do 31. 12. 2002 bylo zaměřeno na přezkum zákonnosti (toliko) rozhodnutí, bylo terčem jistě oprávněné kritiky, zejména ze strany Ústavního soudu.³

Jestliže řízení o žalobě proti rozhodnutí správních orgánů představuje stěžejní náplň činnosti soudů působících ve správním soudnictví, je třeba blíže se zaměřit na klíčový pojem "rozhodnutí". Předmětem tohoto příspěvku není porovnání tohoto institutu mezi správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.) a soudním řádem správním. Pro účely tohoto příspěvku je proto rozhodující, jak pojem rozhodnutí pojímá právě soudní řád správní.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je každý, kdo tvrdí, že byl na svých (hmotných) právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, oprávněn domáhat se jeho soudního přezkumu. Tímto ustanovením je, vedle založení aktivní žalobní legitimace, též definován pro účely správního soudnictví pojem "rozhodnutí".

Ve smyslu judikatury, zejména Nejvyššího správního soudu, zvítězila preference tzv. materiálního pojetí rozhodnutí, jako aktu přezkoumávaného ve správním soudnictví. Podle jejich závěrů⁴ "pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice

² Vzájemným vztahům žaloby proti rozhodnutí a žaloby proti nezákonnému zásahu se věnuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č.j. 2 Aps 3/2004-42, publikovaný pod č. 720/2005 Sb. NSS.

³ Srov. derogační nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, publikovaný pod č. 276/2001 Sb.

⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č.j. 1 Afs 147/2005-107, publikovaný pod č. 923/2006 Sb. NSS.

jeho vrchnostenského postavení. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu."

Je však na konkrétním posouzení příslušného správního soudu, resp. konkrétního soudce, zda žalobou napadený úkon správního orgánu obстоjí z hlediska vymezení rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. To je dáno výše zmíněnou odlišností pojmu rozhodnutí ve sféře veřejné správy a správního soudnictví. Protože v našem právním řádu celá řada úkonů, navíc rozličně pojmenovaných, což jistě nepřispívá k přehlednosti a jasnosti, nese znaky rozhodnutí ve sféře veřejné správy, nemusí je mít v oblasti správního soudnictví. To ostatně platí i naopak. Je proto na správních soudech, aby svou judikatorní činností stanovily kritéria pojmu rozhodnutí. Základní kritérium v podobě jeho materiálního pojetí bylo přiblíženo shora.

Může se však stát, že dříve či později dojde k judikatorním rozporům a nejasnostem. Protože je integrální součástí konceptu právního státu též princip právní jistoty a legitimního očekávání, je rozporná a nejednotná praxe nežádoucí. Rozpory v judikatuře (krajských) správních soudů přísluší odstraňovat Nejvyššímu správnímu soudu (srov. § 12 s. ř. s.) v rámci řízení o kasačních stížnostech, případně ještě publikací dotčených judikátu ve Sbírce rozhodnutí (tzv. Sb. NSS). Případně judikatorní rozpory u Nejvyššího správního soudu přísluší řešit podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Níže se proto zaměřím na přiblížení některých rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, která se věnují stěžejnímu pojmu rozhodnutí, jak je stanoven v § 65 odst. 1 s. ř. s. Tyto judikáty jsou významné nejen z toho důvodu, že sjednocují dosud nejednotnou praxi, ale i z toho důvodu, že napomáhají rozvíjet koncept materiálního pojetí rozhodnutí. Není jistě bez zajímavosti, že mnohé závěry rozšířeného senátu popírají dosud zavedenou a dlouhodobou praxi pocházející ještě z doby činnosti vrchních soudů na úseku správního soudnictví.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu⁵ "*souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístování nebo povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení vedeném tímto orgánem z vlastního podnětu, z podnětu jiného správního orgánu nebo na návrh účastníka řízení.*" Tento závěr byl zaujat s ohledem na smysl a účel institutu ochrany krajinného rázu, kdy byl současně popřen názor, že rozhodnutí (souhlas) se vydává pouze v těch případech, kdy po předběžném

⁵ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 6 A 97/2001-39, publikované pod č. 499/2005 Sb. NSS.

posouzení správní orgán dospěje k závěru, že může dojít k zásahu do krajinného rázu. Další argument představovala skutečnost, že vydání rozhodnutí je vázáno na předchozí uvážení správního orgánu, které je tímto postaveno mimo dosah kontroly. Slabinou těchto závěrů však je, že dochází k "dílčení" procesu, zejména na úseku stavebního zákona, kdy je k realizaci určitého záměru třeba získat celou řadu "podkladových" úkonů a rozhodnutí. Tento negativní aspekt lze v podstatě nalézt u všech níže zmiňovaných judikátů.

Rozšířený senát⁶ v dalším rozhodnutí dospěl k závěru, že *"právo na zvolení místa trvalého pobytu je veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. před správním soudem. Nedílnou součástí práva na zvolení místa trvalého pobytu je také právo na to, aby na zvolené adrese místa trvalého pobytu nebyly evidovány osoby, které pro to nesplňují nebo přestaly splňovat zákonné podmínky."* Základním argumentačním nedostatkem tohoto rozhodnutí je skutečnost, že dovozuje existenci zmíněného veřejného subjektivního práva nikoliv přímo z textu právního předpisu, jak by se dalo očekávat, nýbrž nepřímo z možného dotčení na jiných, více či méně souvisejících právech, která jsou předmětem soudní ochrany samostatně. Teorie v takovém případě pojednává o reflexu objektivního práva. Rozšířený senát v tomto rozhodnutí vyšel z potřeby poskytnutí ochrany spíše potencionálně dotčeným souvisejícím veřejným subjektivním právům.

Otázce soudní ochrany v případě nařízení obnovy řízení se věnuje další judikát.⁷ Podle jeho závěrů *"žaloba proti rozhodnutí, jímž byla správním orgánem z moci úřední nařízena obnova řízení, je přípustná, jde-li o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový případ nastává např. tam, kde je s rozhodnutím o nařízení obnovy řízení spojen odkladný účinek."* Možnost žalobní legitimace je však zúžena na případy, kdy je s nařízením obnovy spojen odkladný účinek. V opačném případě zásah do práv nenastává. Judikát tak má vlastně omezený dosah a je třeba jeho závěry posuzovat v každém konkrétním případě. Rozšířený senát se však ne dostatečně vypořádal s možností soudní ochrany až v rámci rozhodnutí ve věci samé, vydanému v následujícím řízení obnoveném.

Obdobné závěry lze nalézt i v dalším rozhodnutí.⁸ V něm se rozšířený senát zabýval přezkumným (mimoodvolacím) řízením. Dospěl k závěru, že

⁶ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, č.j. 2 As 64/2005-108, publikované pod č. 1016/2007 Sb. NSS.

⁷ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č.j. 5 As 13/2006-46, publikované pod č. 1427/2008 Sb. NSS.

⁸ Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2007, č.j. 4 As 31/2006-73, publikovaný pod č. 1513/2008 Sb. NSS.

"rozhodnutí správních orgánů, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení." Tímto rozhodnutím může dojít ke zrušení všech práv, jež byla původně v řízení nabyta. Soud preferoval řešení, že namísto poskytnutí soudní ochrany následně, kdy o věci bude rozhodováno znovu, je třeba vycházet z toho, že rozhodnutí v rámci přezkumného řízení je s to způsobilé zasáhnout do subjektivních práv účastníků. Na druhou stranu je třeba uvést, že předmětem případného soudního přezkumu bude toliko otázka naplnění zákonných podmínek pro konání přezkumného řízení a jeho průběh. Přesto lze tento judikát a jeho závěry přijmout.

Přelomovým je usnesení rozšířeného senátu⁹ ve věci závazných stanovisek, byť se vztahuje k předešlé právní úpravě. Podle něj "*závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.*" Stěžejním argumentem je, že soudní ochranu za stávajícího stavu nicméně možné poskytnout v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. V daném případě je patrný evidentní rozpor mezi koncepcí rozhodnutí podle správního řádu a soudního řádu správního. Jestliže závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou správními rozhodnutími podle správního řádu, nemohou se dotknout práv či povinností (srov. § 9 a § 67 správního řádu). Pokud jsou však způsobilá být z téhož důvodu předmětem soudního přezkumu (srov. § 65 s. ř. s.), musí mít charakter rozhodnutí i podle správního řádu. Rozšířený senát nakonec zvolil řešení, které opět štěpí právní režim správního řízení do několika úseků s možností samostatného soudního přezkumu. Tím sice je zabezpečena vyšší míra ochrany práv účastníků, nicméně na úkor rychlosti vyřizování věci veřejnou správou. Kromě toho toto rozhodnutí znamená zásadní odklon od do té doby zastávané teorie subsumpce správních aktů ve prospěch jejich řetězení. Současně pomíjí stávající (novou) právní úpravu, která výslovně závazná stanoviska označuje za non-rozhodnutí (srov. § 149 správního řádu) a jejich procesní režim je upraven v části čtvrté správního řádu. Ačkoliv závazná stanoviska mají významný vliv na výrokovou část rozhodnutí o věci samé, nemají charakter rozhodnutí, protože je obtížné je jako samostatná rozhodnutí přezkoumávat.

Jak vyplývá ze shora uvedeného, judikatura Nejvyššího správního soudu, potažmo jeho rozšířeného senátu pléduje pro co nejširší možnost soudního přezkumu a soudní kontroly. Z hlediska ochrany práv účastníků je to jistě pozitivní. Na druhou stranu, s ohledem na subsidiaritu správního soudnictví je třeba si klást otázku, zda správní soudnictví v současné době spíše

⁹ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č.j. 8 As 47/2005-86, publikováno pod č. 1764/2009 Sb. NSS.

nenahrazuje tu část kontroly veřejné správy, která by spíše příslušela nadřízeným správním orgánům. Současně je třeba položit si otázku, zda poskytnutí soudní ochrany v co nejranějším stádiu řízení, nebude mít obdobně negativní následky, jako je ponechání soudní kontroly a soudní ochrany až k vlastnímu finálnímu meritornímu rozhodnutí. Obě cesty jsou extrémní. Vyvolávají celou řadu otázek. Pokud je soudní ochrana poskytována v co nejranějším stádiu a co nejdříve, kdy je to možné, i s ohledem na subsidiaritu správního soudnictví by bylo vhodné, aby soudní přezkum byl reflektován v souvislosti s průběhem rozhodovacího procesu ve veřejné správě, který je vázán lhůtami. Řešením by mohlo být kupř. přiznávání odkladného účinku žalobám, případně pozastavení probíhajícího rozhodovacího procesu, což by zase mohlo být vnímáno jako nežádoucí prvek. Nicméně je třeba, aby soudní přezkum, bez ohledu na skutečnost, kdy k němu dojde, byl skutečně efektivním soudním přezkumem.

Literature:

- Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 264 - 267, ISBN 978-210-4276-6
- Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 173 -175, ISBN 80-7179-442-2
- Vopálka, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, 338 s. ISBN 80-7179-864-9

Contact – email

LPotesil@seznam.cz