

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 106

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 6. 2011

**Přípustnost zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení po podání správní žaloby podle
soudního řádu správního**

Přezkumné řízení lze zahájit případně v zahájeném přezkumném řízení lze pokračovat i po podání žaloby proti přezkoumávanému rozhodnutí ke správnímu soudu podle soudního řádu správního.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, zda je možné zahájit a vést přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu, a zda je přípustné, aby toto řízení vyústilo ve zrušení předmětného rozhodnutí v případě, že již bylo napadeno žalobou ve správním soudnictví podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 48 odst. 2 písm. a) soudního řádu správního lze soudní řízení přerušit v případě, že ve věci byl podán zákonem připouštěný podnět nebo návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí nebo takové řízení bylo zahájeno. Soudní řízení je tedy možno přerušit i v případě, že byl podán podnět k přezkumnému řízení dle § 94 a násl. správního řádu. Soudní řád správní zde tedy výslovně připouští možnost „opravného řízení“ (například přezkumné řízení nebo obnovy řízení) v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a stanoví soudu možnost po dobu takového řízení přerušit řízení. Při soudním přezkumu rozhodnutí podle soudního řádu správního na rozdíl od přezkumu podle části páté občanského soudního řádu nepřechází na soud výlučná pravomoc rozhodnout ve věci (viz závěr poradního sboru č. 40), a proto lze připustit souběžné řízení vedené v téže věci správním orgánem a správním soudem.

Podle § 62 odst. 1 soudního řádu správního je v kompetenci odpůrce, tedy správního orgánu, aby v průběhu soudního řízení o téže otázce vydal nové rozhodnutí či učinil jiný úkon, kterým navrhovatele uspokojí, a to za podmínky, že tím nezasáhne práva či povinnosti

třetích osob. Soudní řád správní tedy vedle možnosti odstranit vady žalovaného rozhodnutí postupem podle správního řádu v průběhu soudního řízení (viz výše) upravuje pravomoc správního orgánu k postupu při uspokojení žalobce, tedy zvláštní způsob odstranění vad žalovaného rozhodnutí vytykaných v žalobě. Správní orgán musí svůj záměr uspokojit navrhovatele sdělit soudu a vyžádat si od něj správní spisy, pokud je již soudu předložil. Předseda senátu určí správnímu orgánu lhůtu k uspokojení navrhovatele. Správní orgán při uspokojení navrhovatele postupuje podle § 153 správního řádu. Uspokojení navrhovatele je důvodem pro zastavení soudního řízení, přičemž právní moc rozhodnutí soudu o zastavení řízení má přímý vliv na právní moc rozhodnutí vydaného podle § 153 správního řádu.

Z výše uvedeného lze dovodit, že soudní řád správní rozlišuje postup při uspokojení navrhovatele po podání žaloby (§ 62) a jiné postupy při odstraňování vad žalovaného rozhodnutí (§ 48 odst. 2 písm. a). Obecně tedy při zkoumání možnosti odstranění vad pravomocného rozhodnutí po podání žaloby ke správnímu soudu lze připustit jak postup při uspokojení navrhovatele podle § 153 správního řádu v návaznosti na § 62 soudního řádu správního, tak provedení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu nebo též obnovy řízení podle § 100 a 102 správního řádu. Přitom lze rovněž vycházet z toho, že při postupu podle § 153 správního orgánu se správní orgán zabývá žalovaným rozhodnutím pouze z hlediska žalobních bodů a v nich tvrzených právních vad a je omezen možnostmi uspokojení upravenými v odstavci 1 (jde pouze o určitou obdobu přezkumného řízení), zatímco v případě přezkumného řízení se musí zabývat zákonností rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení v celém rozsahu¹ (v případě obnovy řízení je rozdíl oproti uspokojení navrhovatele ještě výraznější). Správní orgán tak má v přezkumném řízení možnost odstraňovat též vady rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení, které nebyly uplatněny

¹ Přitom lze vycházet z toho, že uspokojením navrhovatele lze rozumět vyhovění návrhu obsaženého v žalobě na základě žalobních bodů. V přezkumném řízení však lze odstranit též vady rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení, které nejsou předmětem žalobních bodů a mohly by být případně důvodem pro přezkumné řízení po ukončení soudního přezkumu (například účastník bude požadovat zrušení rozhodnutí z důvodu, že správní delikt nespáchal, avšak správní orgán bude toho názoru, že rozhodnutí je skutečně třeba zrušit, ale z toho důvodu, že skutková zjištění jsou nedostatečná a po určitém doplnění řízení bude možné vydat zákonné a správné rozhodnutí o správní deliktu, rozhodne se tedy věc vrátit k dalšímu řízení, takové rozhodnutí by však zřejmě nebylo možné považovat za uspokojení navrhovatele). Z tohoto pohledu je tedy vhodnější napravit vady rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení v přezkumném řízení souběžně s soudním přezkumem rozhodnutí. K dalším rozdílům patří, že přezkumné řízení je vázáno lhůtami ve vztahu k jeho zahájení i ukončení (viz § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu), zatímco postup podle § 153 správního řádu není omezen lhůtami, nýbrž je vázán na soudní přezkum rozhodnutí. V části případů tak bude možné vady žalovaného rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení odstranit pouze postupem podle § 153 správního řádu. V neposlední řadě lze upozornit, že podle § 153 odst. 2 správního řádu je k uspokojení navrhovatele příslušný žalovaný správní orgán, tedy správní orgán, který žalované rozhodnutí vydal (viz § 69 soudního řádu správního), avšak se souhlasem nadřízeného správního orgánu. Přezkumné řízení však zásadně provádí správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal.

v žalobě ke správnímu soudu. Na druhou stranu však v případě, že by správní orgán zahájil nebo vedl přezkumné řízení na základě stejných důvodů, pro které žalované rozhodnutí přezkoumává soud, jeví se jako vhodnější postup při uspokojení navrhovatele po podání žaloby ke správnímu soudu podle § 153 správního řádu, neboť tento postup přímo navazuje na soudní řízení (viz návaznost § 62 soudního řádu správního a § 153 správního řádu).

Účelem obou postupů je odstranění vad žalovaného rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení, tedy ve svém důsledku ochrana práv, kterou jinak ve smyslu čl. 90 Ústavy poskytuje soud. Soudní řád správní však umožňuje, viz výše, suplovat soudní ochranu práv právě postupy při uspokojení navrhovatele nebo při odstraňování vad žalovaného rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení.

Při řešení výše uvedeného problému je dále nezbytné zabývat se souvisejícími otázkami. V první řadě může být problematické vyžití spisových materiálů soudem a správním orgánem zároveň. V případě uspokojení navrhovatele na základě § 62 soudního řádu správního soud předá spis správnímu orgánu právě za účelem provedení potupu podle § 153 správního řádu. V případě přezkumného řízení může správní orgán bez potíží využít spis pouze v případě, že jej ještě nepředal soudu (není-li kompletně v elektronické podobě) a není informován o zahájení soudního řízení.

Další otázkou je vzájemný vliv soudního řízení a přezkumného řízení. Podle § 48 odst. 2 písm. a) soudního řádu správního může předseda senátu soudní řízení za účelem provedení přezkumného řízení u správního orgánu přerušit (přerušit lze již při podání podnětu k zahájení přezkumného řízení). Pokud by soud řízení přerušil a žalované rozhodnutí bylo v přezkumném řízení zrušeno nebo změněno, byl by to zřejmě důvod pro zamítnutí žaloby, neboť žaloba by v takovém případě nebyla důvodná². Pokud by bylo přezkumné řízení zastaveno, mohl by soud pokračovat v přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí. Pokud by soudní řízení přerušeno nebylo, pak by dřívější změna nebo zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení bylo opět důvodem pro zamítnutí žaloby. Naopak zrušení žalovaného rozhodnutí soudem by bylo důvodem pro zastavení přezkumného řízení, neboť odpadl jeho důvod (viz § 66 odst. 2 správního řádu). Pokud by správní soud žalobu zamítl, mohl by příslušný správní orgán pokračovat v přezkumném řízení.

² Viz § 78 odst. 7 soudního řádu správního. Přitom lze vycházet z toho, že zrušením rozhodnutí v přezkumném řízení odpadne samotný předmět soudního přezkumu a tedy odpadne i zásah do práv, jimž má soud poskytnout ochranu. Žaloba tedy nadále není důvodná, neboť vzhledem ke zrušení rozhodnutí již netrvá zásah do práv žalobce. Dále lze vycházet z toho, že soudní řád správní ani občanský soudní řád neupravují zánik předmětu řízení jako důvod pro zastavení řízení.