

**Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta**

**Petr Podrazil**

**Soudní kontrola činnosti orgánů veřejné správy ve věcech  
soukromoprávních**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2011**

Já, níže podepsaný Petr Podrazil, autor diplomové práce na téma „Soudní kontrola činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb. správci

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47, Česká republika

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalozích v informačních systémech Univerzity Palackého, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizaci zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého, kterou je Informační centrum Univerzity Palackého.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Soudní kontrola činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 25. března 2011

Rád bych vyjádřil poděkování paní doktorce Kláře Hamulákové za trpělivou a precizní korekturu mé diplomové práce po stránce obsahové i formální. Její připomínky mě vedly k hlubšímu promyšlení dané problematiky. V průběhu celé přípravy mi poskytovala odborné vedení a ochotnou pomoc.

# Obsah

Úvod .....	5
<i>Obecná část</i> .....	8
<b>1. Historicko-právní souvislosti</b> .....	8
1.1 Rakousko-Uhersko .....	8
1.2 Období od roku 1918–1945 .....	9
1.3 Období od roku 1945–1989 .....	11
1.4 Období po roce 1989, reforma správního soudnictví .....	11
1.5 Deficity právní úpravy „původní páté části občanského soudního řádu“ vytyčené Ústavním soudem. ....	13
<b>2. Dualismus práva</b> .....	19
<i>Zvláštní část</i> .....	23
<b>3. Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem</b> .....	23
3.1 Úvod do problematiky .....	23
3.1.1 Povaha řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem .....	24
3.2 Podmínky řízení podle páté části občanského soudního řádu .....	26
3.2.1 Rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci .....	27
3.2.2 Právní moc rozhodnutí správního orgánu .....	31
3.2.3 Podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků .....	31
3.3 Žaloba podle páté části občanského soudního řádu .....	33
3.3.1 Lhůta k podání žaloby .....	35
3.4 Průběh řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem .....	37
3.4.1 Odklad právní moci a vykonatelnosti .....	37
3.4.2 Věcná a místní příslušnost .....	39
3.4.3 Účastníci řízení .....	40
3.4.4 Průběh řízení .....	46
3.5 Rozhodnutí .....	52
<b>4. Závěr</b> .....	57
<b>Seznam použité literatury</b> .....	62
<b>Shrnutí</b> .....	66
<b>Summary</b> .....	67
<b>Seznam klíčových slov / Key words</b> .....	69

## Úvod

Ochrana jednotlivce před jednáním (či nečinností) veřejné správy má v českých zemích bohatou tradici. V období totality však došlo k přerušení právní kontinuity. Po roce 1989 vyvstala potřeba znovu zavést dříve platné instituty a dále je modifikovat a rozvinout. Renesance správního soudnictví s sebou přinesla nutnost opětovného rozlišování mezi právem soukromým a veřejným, neboť soudní kontrola rozhodnutí orgánů veřejné správy je vystavěna na principu dvojkolejnosti. Z přezkumu rozhodnutí správních orgánů správními soudy tak byla vyčleněna rozhodnutí správních orgánů o soukromoprávních otázkách. Soudní kontrola činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních přísluší civilním soudům.

Požadavek, aby rozhodnutí orgánů veřejné správy byla přezkoumatelná soudy, pramení z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tento článek stanoví: *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.* Současná právní úprava je rovněž v souladu s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tento článek zakotvuje právo na spravedlivý proces a konstatuje: *Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.*

Význam dané problematiky je nepochybný, neboť kontrola rozhodnutí správních orgánů je jedním z elementárních požadavků právního státu. V moderním demokratickém právním státě, který je založen na úctě k právům a svobodám člověk a občana, musí být každému jedinci zaručena možnost domoci se ochrany před libovůli orgánů veřejné správy u nezávislého a nestranného soudu.

Správní orgány vrchnostensky a autoritativně rozhodují o právech a povinnostech osob. V rámci svého působení uplatňují veřejnou moc, která se vyznačuje tím, že adresát správněprávního působení se nenachází v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. Evoluce soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních je spjata se správním soudnictvím, souvisí s upevňováním postavení jednotlivce ve státě a zaručováním práva na soudní ochranu před zásahy správních orgánů do subjektivních práv.

Cílem práce je podat komplexní pohled na problematiku soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních. Neomezují se na pouhý popis stávajícího

stavu právní úpravy páté části občanského soudního řádu de lege lata, ale usiluji o kvalitativně vyšší úroveň náhledu, spočívající v tom, že se zaměřuji na problematické aspekty se snahou zaujmout kvalifikované stanovisko k názorům na jejich řešení de lege ferenda. Dalším z cílů práce je srovnání páté části občanského soudního řádu s řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu upraveným v soudním řádu správním.

Práce by měla sloužit k ověření hypotézy o racionalitě koexistence dvojkolejnosti soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. Interakce práva soukromého a veřejného je objektivní jev, který produkuje mnoho problémů a otázek k diskuzi. Vyvolává např. nutnost existence zvláštního senátu, jenž řeší kompetenční spory mezi civilními a správními soudy. Diskutovaná dvojkolejnost soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů je námětem k zamyšlení se o její příčině.

Důvodem volby tématu diplomové práce je bohatost problematiky a četnost otevřených (často dosud nedořešených) právních otázek. Na první pohled se může zdát, že se jedná o úzce specializovanou oblast práva. Při bližší rekognoskaci zjistíme její prolínání do sféry práva správního. Dalším z důvodů zpracování je skutečnost, že od přijetí právní úpravy uplynula dostatečně dlouhá doba k jejímu vědeckému zhodnocení.

Základními studijními prameny jsou Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.), Listina základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky), zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (všechny ve znění pozdějších předpisů). Zdrojem informací jsou rovněž komentovaná znění zákonů, odborné články a právní učebnice. Vzhledem k dynamice vývoje právní úpravy po roce 1989 je stěžejním pramenem především bohatá judikatura civilních a správních soudů.

V práci využívám základní metody vědeckého bádání. Analýzou historického vývoje dospějeme k poznání současného stavu. Stěžejní metodou je zcela zajisté komparace právních systémů v oblasti civilního práva procesního a práva správního.

V diplomové práci se zabývám soudní kontrolou činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních. Stěžejním tématem práce je řízení před civilním soudem podle páté části občanského soudního řádu. To však nelze vytrhnout z širšího kontextu historického vývoje a problematiky dualismu práva. Nejprve je nutné zaměřit se na dynamiku vývoje této oblasti. Cílem kapitoly pojednávající o historicko-právních souvislostech však není podat zevrubný historický exkurs. S ohledem na povolený rozsah diplomové práce je nutné se zaměřit především na ty právní instituty, se kterými se lze setkat rovněž v současné době.

Po roce 1989 došlo k znovuoobnovení správního soudnictví. Jeho prvotní zakotvení v právním předpisu soukromoprávního charakteru se však ukázalo nekoncepčním řešením. S přihlédnutím i k dalším nedostatkům vytýkaným předchozí právní úpravě správního soudnictví, vydal Ústavní soud přelomové rozhodnutí, kterým zrušil celou pátou část občanského soudního řádu. Vzhledem k jeho významu je důležité věnovat mu dostatečný prostor v rámci samostatné podkapitoly.

Dvojkolejnost soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy je vystavěna na principu dualismu práva. Je tedy nezbytné zabývat se dělením práva na právo soukromé a právo veřejné. V rámci samostatné kapitoly věnující se právnímu dualismu je třeba poukázat na základní právní teorie řešící problematiku uvedeného členění. Rozlišení, zda se jedná o tu či onu oblast práva, je v některých situacích velmi obtížné. Názory na právní povahu jednotlivého institutu se navíc mohou v průběhu doby měnit, což lze demonstrovat např. poukazem na vývoj institutu vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva.

Neujasněná povaha řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, způsobuje značné aplikační potíže. V určitých případech tak není patrné, kterých institutů z předešlých částí občanského soudního řádu má být v rámci řízení dle páté části občanského soudního řádu užito. Zákon nestanoví dostatečným způsobem vzájemnou spolupráci mezi civilním soudem a správním orgánem. Z uvedeného důvodu se jedinci obtížněji domáhají svých práv. Velmi problematičnou se jeví rovněž otázka, zda civilní soud může rozhodovat v případě, že správní orgán vydal rozhodnutí procesní povahy. Zákon na tuto otázku nestanoví odpověď. Stejně tomu je i v případě, kdy účastník řízení podá žalobu pouze proti výroku správního orgánu o nákladech řízení. Je proto nezbytné zaměřit se na judikaturu civilních a správních soudů. Podle mého názoru právní úprava neřeší dostatečným způsobem problematiku tzv. opomenutého účastníka, a proto se tomuto tématu rovněž věnuji.

Podrobným rozbořením řízení dle páté části občanského soudního řádu a porovnáváním právní úpravy obou větví soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy si můžeme učinit úsudek o tom, zda vyčlenění soukromoprávních věcí, o kterých rozhodl správní orgán, civilním soudům k pořadu práva, má logické opodstatnění a je žádoucí.

## *Obecná část*

### **1. Historicko-právní souvislosti**

V úvodní historické části bych rád poukázal na kořeny právní úpravy soudní kontroly veřejné správy. Mým cílem je, aby se nejednalo pouze o historický přehled, ale abych zachytil logiku vývoje dané problematiky. Domnívám se, že více než v kterékoliv jiné oblasti práva, je pro pochopení současné právní úpravy nutný retrospektivní pohled, neboť dochází k částečnému znovuzavádění principů, které již byly dříve používány. V tomto případě pro nás historie není pouhou citací, nebo kumulací historických dat, ale inspirací a zdrojem poučení.

#### **1.1 Rakousko-Uhersko**

Vzniku páté části zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen o.s.ř.), tak jak ji známe v dnešní podobě, předcházela bouřlivý právní vývoj. Zkoumání historicko-právních souvislostí, které vedly k vytvoření v současné době platné a účinné právní úpravy řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, je nevyhnutelné pro pochopení její podstaty a účelu.

Základy soudní kontroly veřejné správy byly zakotveny 21. prosince 1867 tzv. prosincovou ústavou, která reagovala na rakousko-uherské vyrovnání a byla založena na principu dualismu. Došlo tak k deklaraci svrchovanosti dvou národů (Předlitavska a Zalitavska) a k vytvoření parlamentní monarchie. Občan již nebyl pouhým poddaným panovníka, ale jeho vztah ke státu byl definován jako právní, stát byl při výkonu své moci vázán právními předpisy. Samotná ústava platila pouze pro Předlitavsko. Ústavní listina se skládala ze souboru ústavních zákonů, z nichž nejdůležitější pro účely mé diplomové práce je článek 15 zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, na jehož základě došlo ke zřízení Správního soudního dvora ve Vídni. Tento soud působil v celém Předlitavsku jako jediný svého typu, a proto můžeme říci, že správní soudnictví zavedené prosincovou ústavou bylo specializované a koncentrované. Zajímavé je, že impuls ke zřízení Správního dvora, jako pojistky ochrany práv občanů před svévolným jednáním veřejné správy, nevzešel z lidu, ale z ideových pohnutek, jež byly zakotveny v prosincové ústavě. Český zákonodárce se obával



jakékoliv centralizace, a proto byl proti snahám zřídit správní dvůr koncentrovaného typu značně skeptický.<sup>1</sup>

Na základě rakouské právní úpravy mohlo v oblasti kontroly činnosti orgánů veřejné správy dojít ke dvěma situacím. Pokud správní orgán rozhodl soukromoprávní spor, měl jedinec, který se cítil být tímto rozhodnutím dotčen, možnost obrátit se na řádný civilní soud, před kterým se pak konal „**pořad práva**“<sup>2</sup> podle civilního soudního řádu. V případech, kdy správní orgán autoritativně rozhodoval ve veřejnoprávních věcech, byl kompetentní institucí k přezkumu Správní soudní dvůr ve Vídni. Správné určení toho, zda posuzovaná věc, o které rozhodl správní orgán, spadá do oblasti práva soukromého, anebo je daný spor svou povahou veřejnoprávní, bylo elementárním předpokladem pro řádné určení pravomoci jednotlivých soudů. Na stejném principu, tedy na dualismu práva, je založena i současná právní úprava.<sup>3</sup>

Prosincová konstituce položila ústavní základy pro vznik Správního dvora, avšak k zahájení jeho činnosti bylo potřeba přijmout ještě prováděcí zákon. Tím byl zákon č. 36/1876, o správním soudním dvoru, nazývaný též jako „říjnový zákon (diplom)“.<sup>4</sup> Tato norma je dodnes považována za velmi kvalitní právní předpis a v Československu platila až do zániku kontroly veřejné správy de iure v roce 1952. Říjnový zákon byl svým obsahem velmi stručný, nicméně tento fakt zajisté neubíral nic na jeho hodnotě, neboť stanovoval přesné hranice procesních práv, záruk a povinností. Ponechával tak značnou možnost, aby jednotlivá procesní ustanovení byla konstituována soudci.<sup>5</sup>

## 1.2 Období od roku 1918–1945

Další významnou etapou vývoje soudní kontroly veřejné správy v Československu je období od vzniku první republiky do roku 1945. Po vzniku samostatného Československa bylo třeba, aby veřejná správa byla i nadále efektivně a účinně kontrolována nezávislými a

---

<sup>1</sup> HÁCHA, Emil (průvodní slovo), RÁDL, Zdeněk (ed.). *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího právního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 2–3.

<sup>2</sup> Pořadem práva rozumíme soudní řízení (nikoliv řízení před správními úřady), které probíhá dle občanského soudního řádu a vychází ze zásad a principů stanovených pro řešení soukromoprávních sporů. Řízení je zahájeno žalobou a je konáno jako řízení sporné. Veškerá iniciativa pochází od žalobce, tzn. zjišťování skutkového a důkazního stavu je na vůli stran. Viz HORA, Václav. In HÁCHA, Emil a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Reprint původního vydání*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 283–284; MAZANEC, Michal. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1976–1977.

<sup>3</sup> Problematika dualismu práva je zachycena v kapitole č. 2.

<sup>4</sup> První veřejné zasedání Správního dvora se konalo 26. října 1876.

<sup>5</sup> MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. Nejvyšší správní soud, 24. ledna 2011 [cit. 23. března 2011]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

neustrannými soudy. Nejjednodušší způsob jak co nejrychleji zajistit kontinuitu soudní kontroly byla recepce dosavadní rakouské legislativy. Říjnový zákon se stal (až na ustanovení, která předpokládala existenci dualistického státu a říšského soudu) platnou součástí československého právního řádu. Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, zakotvil instituci nejvyššího správního soudu.<sup>6</sup> Tento soud sídlil v Praze a navázal na dosavadní činnost Správního soudního dvora ve Vídni. Podle ustanovení § 2 nejvyšší správní soud rozhodoval ve všech případech, ve kterých někdo tvrdil, že nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu byl ve svých právech poškozen.

Původním záměrem prvního předsedy Ferdinanda Pantůčka bylo vybudovat zvláštní správní senáty, které měly být organizačně uspořádány podle jednotlivých územních okresů a žup. Teprve v nejvyšší instanci měl rozhodovat nejvyšší správní soud. K realizaci tohoto záměru se však nikdy nepřistoupilo. V důsledku toho můžeme říci, že jednou z mála nevýhod jinak vysoce ceněného a všemi autoritami uznávaného Nejvyššího správního soudu byla jeho zahlcenost žalobami a stížnostmi. Strany se tak dočkaly výroku soudu v řádu několika let.<sup>7</sup>

Ústava z roku 1920<sup>8</sup> rozeznávala dvě formy rozhodování správních úřadů. Ustanovení § 88 ústavní listiny stanovilo, že soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro celé území republiky. Toto ustanovení zakládalo pravomoc nejvyššího správního soudu pouze tehdy, pokud se rozhodovalo o veřejném právu.

Pokud správní orgán rozhodoval soukromoprávní spor, vycházelo se z ustanovení § 105 Ústavní listiny Československé republiky. Podle odst. 1 ve všech případech, ve kterých správní orgán rozhodl o nárocích soukromoprávních, se mohla strana dotčená tímto rozhodnutím po vyčerpání opravných prostředků dovolávat nápravy pořadem práva. Situace tedy byla velmi obdobná té, kterou zavedla prosincová ústava. Současná právní úprava stojí v podstatě na stejných principech. K provedení § 105 byl přijat ještě samostatný zákon č. 217/1925 Sb., jímž se provádí § 105 ústavní listiny, který se zabýval procesní stránkou řízení před řádnými soudy.

V období protektorátu došlo k výraznému okleštění pravomocí nejvyššího správního soudu, neboť protektorátní stát neměl výrazné snahy o to, aby činnost veřejné správy byla

---

<sup>6</sup> § 1 zákona č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů: *Pro veškerou oblast státu československého zřizuje se nejvyšší správní soud se sídlem v Praze.*

<sup>7</sup> MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. Nejvyšší správní soud, 24. ledna 2011 [cit. 23. března 2011]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

<sup>8</sup> Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

kontrolována. Nejvyšší správní soud nicméně nadále formálně fungoval. Předmětem řízení byly většinou protizidovské zákony. Nápad stížností na soud se radikálním způsobem snížil, což mělo pozitivní efekt snad pouze v tom, že se podařilo došetřit dříve podané stížnosti. V rámci exilového státního zřízení v Londýně byla zřízena Právní rada, jejímž úkolem byla kontrola veřejné právy.<sup>9</sup>

### 1.3 Období od roku 1945–1989

Činnost Nejvyššího správního soudu již nikdy nedosáhla svého původního lesku. Po skončení války v roce 1945 nastaly problémy s jeho personálním obsazením. Celou situaci navíc stěžoval fakt, že během války došlo k vytvoření konkurenčního správního soudu v Bratislavě a poměr mezi oběma soudy nebyl nikdy vyřešen. Zákonem č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu, ve znění pozdějších předpisů došlo k přenesení sídla správního soudu do Bratislavy. Ústava z 9. května 1948<sup>10</sup> sice ještě ve svém ustanovení § 137 odst. 1 instituci správního soudu upravovala, nicméně po únorovém převratu docházelo k personálním represím a totalitní stát potíral jakékoliv snahy o kontrolu veřejné správy. Správní soud takto „živořil“ až do roku 1952, kdy došlo k jeho zániku de iure. Ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, ve svých ustanoveních již vůbec nepočítal se správními soudy a soudní kontrolu veřejné správy nahradil všeobecným dozorem prokuratury podle sovětského vzoru.<sup>11</sup> Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře ustanovením § 18 provedl generální derogaci všech právních předpisů, které se vztahovaly ke správnímu soudnictví.

### 1.4 Období po roce 1989, reforma správního soudnictví

V souvislosti s demokratizačním procesem po revolučních změnách v listopadu 1989 a budováním moderního právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana bylo třeba znovu obnovit soudní kontrolu veřejné správy a upevnit tak postavení jednotlivců ve vztahu k moci výkonné. Základními kroky, které směřovaly k obnovení soudní kontroly činnosti veřejné správy, bylo zakotvení článků 91 v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb.,

---

<sup>9</sup> HENDRYCH Dušan. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 34.

<sup>10</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> Prokurátorský protest byl zcela jistě nepostačujícím prostředkem nápravy, neboť se jednalo pouze o zvlášť kvalifikovaný podnět prokurátora. Směřoval vůči správnímu orgánu a podněcoval jej k novému přezkoumání věci. Viz MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*, 2003, roč. 11, č. 2, s. 56.

Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen Ústava) a čl. 36 odst. 2 v usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen Listina).

Článek 91 Ústavy počítal se zřízením Nejvyššího správního soudu a jeho začleněním do soustavy soudů. K faktickému vzniku bylo třeba přijmout ještě prováděcí zákon, na který se čekalo více než deset let. Tímto zákonem je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s). Zpočátku bylo správní soudnictví koncipováno funkčně (a nikoliv institucionálně),<sup>12</sup> neboť u obecných soudů došlo ke zřízení speciálních senátů, které projednávaly spory vztahující se k právu veřejnému.

Zákonodárce se snažil co nejrychleji řešit absenci kontroly veřejné správy a znovuoobnovit tak jeden z podstatných požadavků právního státu. V rámci polistopadové změny českého legislativního řádu ale jednal poněkud chaoticky a nekoncepčně, neboť problematiku správního soudnictví, jež pramení z práva veřejného, začlenil do soukromoprávního kodexu, který upravuje postup soudů v soukromoprávních věcech. Novela o.s.ř. provedená zákonem č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád (účinná od 1. ledna 1992) vyhradila část pátou o.s.ř. správnímu soudnictví. Ve snaze co nejrychleji zacelit mezery a přijmout žádoucí právní úpravu došlo i k recepci některých institutů staré rakouské legislativy, která však, i přes svou právní vyspělost, již plně nevyhovovala požadavkům nově se rodícího státu.

Takto nastolený stav platil v letech 1992–2002. Uvedená koncepce se postupem času ukázala jako nedostačující a začala panovat obecná shoda na potřebě vzniku samostatného procesního předpisu, který by upravoval správní soudnictví. Rovněž Ústavní soud začal poukazovat na nedostatky nově přijaté právní úpravy a postupně derogoval jednotlivá ustanovení části páté, až nakonec dospěl ke svému přelomovému rozhodnutí č. 276/2001 Sb.<sup>13</sup> a k 31. prosinci 2002 zrušil celou pátou část o.s.ř.

---

<sup>12</sup> V oblasti přezkumu rozhodnutí správních orgánů došlo k významnému posunu i v tom směru, že dříve uplatňovaný systém enumerativní byl nahrazen systémem generálním, tzn., že správní soudy mohly přezkoumávat všechna rozhodnutí správních orgánů mimo ta, která byla výslovně uvedena v zákoně. Viz MADAR, Zdeněk a kol. *Slovník českého práva. 2. díl. 2. rozšířené a podstatně přepracované vydání*. Praha: Linde, 1999. s. 1375–1376.

<sup>13</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

## 1.5 Deficity právní úpravy „původní páté části občanského soudního řádu“ vytyčené Ústavním soudem.

Ještě předtím než se zaměříme na rozbor zásadního nálezu Ústavního soudu, který měl podstatný vliv na současnou koncepci řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, rád bych poukázal rovněž na některá předešlá rozhodnutí, ze kterých je zcela zřejmé, že prvotní úprava správního soudnictví vykazovala značné ústavní deficity.

Nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/96<sup>14</sup> došlo ke zrušení § 250f o.s.ř.<sup>15</sup> Dané ustanovení bylo shledáno jako protiústavní z několika důvodů. Úprava správního soudnictví v České republice byla zpočátku koncipována poněkud nešťastně, neboť celé řízení bylo jednoinstanční a účastníci tak neměli možnost použít jakýchkoliv opravných prostředků. Jediným soudním orgánem, který mohl určit, zda vydané rozhodnutí správního orgánu je v souladu s právem, byly správní senáty obecných soudů (tuto působnost vykonávaly krajské soudy). Nejvyšší správní soud v té době ještě nebyl zřízen. Uvedené ustanovení navíc umožňovalo, aby soudy na základě vlastní úvahy v konkrétním případě nenařizovaly veřejné ústní jednání.<sup>16</sup>

Ústavní soud dospěl k názoru, že neústavnost nespočívala v samotném textu daného ustanovení, ale v koncepci (systému) celého správního soudnictví. Největší nedostatek spatřoval v tom, že řízení se dle úvahy soudu mohlo konat jako neveřejné. Docházelo tak k potírání práva na spravedlivý proces, jak jej stanoví čl. 38 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>17</sup> (dále jen Úmluva). Dle nálezu musí být veřejnost jednání, jako ochrana před kabinetní justicí a součást zásady fair procesu, dodržena alespoň v jedné instanci. Plénum Ústavního soudu se rovněž vypořádalo s otázkou kasační kontroly zákonnosti rozhodnutí správního orgánu. *Správní senáty sice jsou*

---

<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. září 1996, sp. zn. Pl. ÚS 18/96.

<sup>15</sup> *V jednoduchých případech, zejména je-li nepochybné, že správní orgán vycházel ze správně zjištěného skutkového stavu, a jde-li jen o posouzení právní otázky, může soud bez jednání rozhodnout o žalobě rozsudkem. Stejně postupuje, je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů.* Ustanovení § 250f zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.

<sup>16</sup> Ministerstvo spravedlnosti namítalo, že odnětí práva na veřejné projednání je v souladu s čl. 96 odst. 2 Ústavy, protože jeho hlavním smyslem není odepřít účastníkům právo na spravedlivý proces, ale zefektivnit a zúčelnit řízení tam, kde je zcela zřejmé, že veřejné projednání by nemělo žádný vliv na výsledek řízení. Poslanecká sněmovna poukázala na to, že je třeba mít na zřeteli specifika páté části o.s.ř., která je koncipována na principu kasačním. Soudy tak neměly možnost napadené rozhodnutí jakýmkoliv způsobem měnit a ani nemohly zjišťovat skutkový stav dalším dokazováním. Hlavním účelem napadeného ustanovení bylo zjednodušit a urychlit řízení.

<sup>17</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

*vázány skutkovým stavem zjištěným před správními orgány, nicméně se nelze omezit jen na zkoumání zákonnosti rozhodnutí, aniž by se soud zabýval rovněž skutkovými otázkami. Při takovém hodnocení a zjišťování může být přímá účast sporných stran pouze ku prospěchu věci. Posouzení otázek právních není možné bez toho, aniž by bylo přihlédnuto k relevantním otázkám skutkovým.*<sup>18</sup>

O tom, že původní pátá část vykazovala řadu nedostatků, svědčí i další nález Ústavního soudu.<sup>19</sup> Ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) zakotvovalo nemožnost přezkumu rozhodnutí správních orgánů o pořádkových pokutách správními soudy. Ústavní soud shledal, že rozhodnutí správního orgánu o uložení pořádkové pokuty je způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod. Ustanovení se tak dostalo do rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, který stanoví, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.<sup>20</sup>

Ústavní soud si však byl vědom toho, že parciální korekce nejsou dostatečné a v budoucnu musí nastat systémové řešení správního soudnictví. Těmito dílčími derogacemi se nedostatky právní úpravy správního soudnictví zdaleka nevyřešily. I nadále se obracely na Ústavní soud jednotlivci, kteří se domnívali, že jejich práva byla porušena v důsledku protiústavnosti jednotlivých ustanovení. Ústavní soud po nápadu dvou ústavních stížností a dvou návrhů IV. senátu Ústavního soudu (v letech 1999–2001) spojil dne 10. října 2000 tyto do společného řízení a vedl je pod jednou spisovou značkou Pl. ÚS 16/99.<sup>21</sup> Výsledkem tohoto řízení bylo vydání zásadního rozhodnutí, ve kterém zrušil celou pátou část o.s.ř.

Ústavní soud se v nálezu zabýval otázkami neexistence opravného prostředku proti rozhodnutí vydaným ve správním soudnictví (jednoinstančnost soustavy správních soudů), potřebou aktivace činnosti Nejvyššího správního soudu, možností správního soudu přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu pouze z hlediska zákonnosti, podmíněním aktivní legitimace k podání správní žaloby předchozím účastenstvím ve správním řízení. Významným problémem, na který Ústavní soud dále upozornil, byla i nemožnost ochrany před nečinností, případně nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením, která nejsou rozhodnutím.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. září 1996, sp. zn. Pl. ÚS 18/96.

<sup>19</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 23. listopadu 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98.

<sup>20</sup> Dané ustanovení bylo tedy ve slovech „včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách“ shledáno jako protiústavní, neboť bylo v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, čl. 6 Úmluvy, čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech ve spojení s čl. 1 Listiny a čl. 1 a 4 Ústavy.

<sup>21</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

<sup>22</sup> K uvedeným návrhům se vyjádřilo ministerstvo spravedlnosti, které uvedlo, že si je vědomo nedostatků právní úpravy, která není v souladu s ústavním pořádkem a Úmluvou. Zdůraznilo, že rozhodování ve správním soudnictví musí být jednotné, funkci kontrolního orgánu nemůže přebírat Ústavní soud.

Ústavní soud měl na zřeteli, že právní úprava kodifikovaná v roce 1991 představovala pouze dočasné řešení. Po přijetí Úmluvy, jež kladla na soudní kontrolu rozhodnutí orgánů veřejné správy mnohem větší požadavky než vnitrostátní zákonodárství, se stala celá situace ještě více neúnosnou. Ústava sice ve svém čl. 91 počítala se zřízením Nejvyššího správního soudu, nicméně ani závěrečná a přechodná ustanovení nestanovila podrobnější úpravu. Nebylo tedy patrné, od kterého data měl nastat ústavně souladný stav. Při absenci kontrolního mechanismu ve formě vyšší soudní instance navíc chyběl sjednocující prvek, který by obdobné případy vykládal totožně. Nastávaly tak případy, kdy krajské soudy rozhodovaly o shodných věcech rozdílně.

Podle Ústavního soudu víceúrovňové soudnictví sice nepatří mezi základní práva<sup>23</sup>, která by vyplývala z ústavního pořádku České republiky nebo mezinárodních smluv. Nelze ale pochybovat o tom, že zřízení další instance, na kterou by bylo možno se obrátit, pokud jednotlivec nesouhlasí s rozhodnutím instance prvního stupně, je důležitým elementem, který by vedl ke sjednocování judikatury. Roli sjednocovatele za tohoto stavu tak plnil Ústavní soud.<sup>24</sup>

Další z návrhů, který byl projednáván ve společném řízení, se domáhal zrušení slova „zákonnost“ ve vymezených ustanoveních páté části o.s.ř. Správní soudy mohly přezkoumávat napadené rozhodnutí pouze po stránce zákonnosti. Tato úprava tak představovala značný zásah do práva na spravedlivý proces (tak jak jej stanoví čl. 6 Úmluvy), neboť veškerá rozhodnutí by měla být posuzována komplexně, tedy i po stránce věcné a skutkové. Stěžovatel ve svém návrhu poukazyval na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Albert et Le Compte*<sup>25</sup>, ve kterém Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že *rozhodnutí správního orgánu musí podléhat následné kontrole buď ze strany jiného orgánu splňujícího požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nebo soudu, který má tzv. plnou jurisdikci*.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> S výjimkou trestních věcí. Viz protokol č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

<sup>24</sup> Ústavní soud dále uvedl: *Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti*. Viz Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

<sup>25</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Albert et Le Compte v. Belgium* ze dne 10. února 1983. Stížnost č. 7299/75.

<sup>26</sup> Pojem plná jurisdikce znamená pravomoc soudu rozhodovat nejen o zákonnosti aktu, ale možnost zkoumat jej i po stránce skutkové. Za tímto účelem má soud možnost provádět dokazování v plném rozsahu. Soud není vázán skutkovým stavem (ani právním názorem) zjištěným správním orgánem. Projevem plné jurisdikce v rámci páté části občanského soudního řádu je např. § 250e. Důsledky plné jurisdikce jsou spatřovány např. v tom, že soud může: *Nahradit i rozhodnutí správního orgánu věcně vadné, tedy nejen rozhodnutí nezákonné a rovněž nahradit správní uvážení závislého správního orgánu nezávislým soudcovským uvážením*. VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1357.

Ústavní soud se k uvedenému návrhu vyjádřil následovně: *Úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec.* Správní soudnictví tak poskytovalo ochranu pouze před nezákonnými rozhodnutími správních orgánů. Jakékoliv jiné jednání správního orgánu spočívající např. v nečinnosti, bezprostředním zásahu nebo vydání osvědčení bylo mimo dosah kompetence správních soudů, které tak nemohly ochránit jednotlivce před nezákonnými postupy veřejné správy. Bylo v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, aby správní soudy mohly posuzovat pouze zákonnost rozhodnutí. Ústavní soud dále uvedl, že je nutné, zajistit plnou soudní kontrolu ve všech oblastech, které jsou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva považovány ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy za „občanská práva či závazky“, resp. jsou řazena pod pojem „jakékoli trestní obvinění“.<sup>27</sup>

Ústavní soud se ve svém nálezu musel vypořádat i se skutečností, že možnost podání správní žaloby byla podmíněna účastenstvím ve správním řízení. Obecnou definici účastníků správního řízení podával dříve platný správní řád (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů) v ustanovení § 14 odst. 1. Podle Ústavního soudu mohlo vést *podmínění aktivní legitimace k podání správní žaloby předchozím účastenstvím ve správním řízení k situaci, kdy z žalobního práva (tedy z práva na přístup k soudu) jsou vyloučeny subjekty, o jejichž právech či povinnostech bylo evidentně jednáno, případně mohly být ve svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy dotčeny.*<sup>28</sup> Uvedený požadavek tak zcela evidentně porušoval zásadu, aby každý, o jehož občanská práva nebo závazky jde, měl zaručeno právo na přístup k soudu a dostával se tak opět do rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Podle mého názoru je zcela zřejmé, že původně platná a účinná část pátá o.s.ř. (zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb. účinném ke dni 1. lednu 1992) a nazvaná jako Správní soudnictví, vykazovala řadu podstatných nedostatků. Její ustanovení se tak stala předmětem mnohých ústavních stížností. Zákonodárce se snažil po roce 1989 přijmout co nejrychleji právní úpravu, která by poskytovala fyzickým a právníkům osobám ochranu před činností veřejné správy. Rychlost legislativních prací však byla na úkor kvality jednotlivých ustanovení. Krátce po vstupu uvedeného zákona v účinnost (tj. 1. ledna 1992) podepsalo Československo Evropskou úmluvu (18. března 1992). Domnívám se, že je

---

<sup>27</sup> Evropský soud pro lidská práva došel ve svém přelomovém rozhodnutí *Albert et Le Compte* proti Belgii k závěru, že občanským právům a závazkům (zakotveným v čl. 6 Úmluvy) musí být poskytnuta komplexní ochrana orgánem, který má plnou jurisdikci. Tímto orgánem nemusí být nutně soud. Musí se jednat ale o nezávislý orgán, jenž meritorně rozhodne o právu. Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Albert et Le Compte v. Belgium* ze dne 10. února 1983. Stížnost č. 7299/75.

<sup>28</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.



poněkud zarážející, proč zákonodárce již při přijímání daného zákona nepočítal s touto Úmluvou a nezpracoval její úpravu do textu páté části o.s.ř.

Ztotožňuji se s názory, které Ústavní soud zaujal ve svých nálezech. S odstupem času je evidentní, že původní začlenění správních soudů do soustavy soudů civilních, bylo zcela nekoncepčním řešením.<sup>29</sup> Rovněž dlouhodobá nevěle aktivovat činnost Nejvyššího správního soudu přispěla k vytvoření stavu, který byl v rozporu s ústavním pořádkem. Nejmarkantnější ústavní deficity spatřuji v následujících bodech. Proti rozhodnutí správních soudů neexistoval opravný prostředek (jedinou korekcí tak byl Ústavní soud). Rozhodnutí správního orgánu mohlo být zkoumáno pouze z hlediska zákonnosti. V souvislosti s tématem mé diplomové práce se jeví jako nejpodstatnějším nedostatkem fakt, že právní úprava se nezabývala dělením práva na právo soukromé a právo veřejné. Řízení před civilními soudy, kterým byla svěřena pravomoc rozhodovat o soukromoprávních i veřejnoprávních záležitostech, postupovaly v obou případech dle stejných ustanovení. Ta se jevila pro rozhodování o občanských právech a závazcích jako nedostatečná. Reforma správního soudnictví tudíž měla za úkol vyčlenit soukromoprávní spory z jurisdikce správních soudů a začlenit je zpět k pořadu práva, tak jak to činila úprava rakouská i úprava za první republiky.

Nález o zrušení celé páté části o.s.ř. může být shledáván (i přes jeho nepochybný význam) jako problematický v několika oblastech. Ústavní soud se nejprve vydal cestou částečných derogací jednotlivých ustanovení. Ve svých dřívějších nálezech však připustil, že tím se nedostatky koncepce správního soudnictví nevyřeší. Nejdiskutabilnější byl nález v tom ohledu, že zrušil spolu s ústavně nekonformními ustanoveními rovněž ta, která jako protiústavní shledána nebyla.<sup>30</sup> Ústava v čl. 87 odst. 1 písm. a) navíc nezakládá pravomoc Ústavního soudu zrušit právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení, pokud jsou v souladu s ústavním pořádkem. Ústavní soud dále nerespektoval zásadu „*ne bis in idem*“, jelikož návrhy na zrušení některých ustanovení dříve zamítl.<sup>31</sup>

V důsledku zrušení původní páté části o.s.ř. zákonodárce musel přistoupit k nové právní úpravě. V souvislosti s tím tak přijal zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé

---

<sup>29</sup> V současné době vykonávají působnost správních soudů krajské soudy. Ty jsou sice součástí jednotné soudní soustavy, nicméně byl zřízen rovněž Nejvyšší správní soud, kterého lze považovat za reprezentanta zvláštní soustavy o jediném článku. Viz MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*, 2003, roč. 11, č. 2, s. 55.

<sup>30</sup> Ústavní soud v nálezu taktéž uvádí: *Zmíněné deficity ústavnosti nelze smysluplně řešit dílčími derogacemi. Činí tak s vědomím, že řada ustanovení této části a institutů v ní upravených neústavními nejsou a budou v té či oné podobě přítomny i v úpravě nové.*

<sup>31</sup> Srov. MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2002, roč. 2002, č. 10, s. 62–66; PENK, František. Poznámka na okraj nálezu Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2002, roč. 2002, č. 10, s. 67–68.

zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů. „Nová“ právní úprava řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, je účinná od 1. ledna 2003. Současně nabyl téhož data účinnosti soudní řád správní. Obě právní úpravy se vzájemně doplňují a prolínají, a tudíž bylo rovněž nezbytné přijmout právní předpis, který by řešil spory o pravomoc mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví. Tímto zákonem je zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů.

Závěrem této části bych rád zdůraznil komplexní a racionální pohled Ústavního soudu, který se po dlouhé etapě nekoncepčnosti snažil o konzistentní a systémové řešení. I když lze pohlížet s rozpaky na zrušení ustanovení, která byla v souladu s Ústavou, je možno tyto kroky pochopit ve světle nutnosti nápravy stávajícího stavu.

## 2. Dualismus práva

Než přistoupím k hlavnímu tématu diplomové práce, je nutno věnovat pozornost problematice dualismu práva, neboť správné posouzení toho, zda správní orgán rozhodoval o soukromoprávním nebo veřejnoprávním vztahu, je rozhodující pro určení pravomoci soudu.

Reforma správního soudnictví provedená po roce 1989 zavedla opětovné rozlišování mezi právem soukromým (*ius privatum*) a právem veřejným (*ius publicum*). Toto členění ztrácelo na významu v letech 1948–1989, neboť socialistické právo popíralo soukromoprávní instituty a zdůrazňovalo, že vše, co je právně důležité, je svou povahou veřejnoprávní.<sup>32</sup>

Nová právní úprava znovu přistoupila k dualismu práva. Správní orgány mohou rozhodovat jak o soukromoprávních tak veřejnoprávních otázkách. Základním problémem je, který orgán je kompetentní k přezkumu jimi vydaných rozhodnutí. Správní soudy jako soudy veřejného práva rozhodují tehdy, pokud správní orgán rozhodl o veřejném subjektivním právu. Procesní postup před správním soudem se bude konat dle soudního řádu správního. Civilní soudy rozhodují pořadem práva v soukromoprávních věcech na základě páté části o.s.ř.

Rozlišení charakteru právního vztahu však není v praxi vždy jednoduché, neboť dochází k prolínání obou sfér práva.<sup>33</sup> Navíc některé předpisy soukromého práva obsahují právní normy, které jsou veřejnoprávní a vice versa.<sup>34</sup> *Je proto přesnější mluvit o tom, že v právním vztahu jde o převažující či určující počet prvků veřejnoprávních nebo soukromoprávních.*<sup>35</sup> V průběhu let se vyvinula řada teorií<sup>36</sup>, které se snaží stanovit pravidla pro vymezení jednotlivých vztahů. Nicméně ani jednu z nich nelze považovat za stoprocentní. Mezi tři základní patří teorie zájmová (nazývaná též jako Ulpianova teorie), mocenská (subordinační) a organická (subjektů).

---

<sup>32</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI–Wolters Kluwer, 2009, s. 31.

<sup>33</sup> Díky vlivům tržního hospodářství a pluralitní demokracii hovoříme o „publicizaci“ soukromého a „privatizaci“ veřejného práva. Viz DVORÁK, Jan. In ELIÁŠ, Karel a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 1. svazek*. 1. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 30.

<sup>34</sup> Občanský zákoník jako soukromoprávní kodex obsahuje veřejnoprávní podmínky výpovědi z bytu, podmínky ochrany spotřebitele. Neexistují tak striktně předpisy práva soukromého a práva veřejného. Vždy dochází k prolínání. Viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI–Wolters Kluwer, 2009, s. 34.

<sup>35</sup> MAZANEC, Michal. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. Komentář. § 201–376*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1980.

<sup>36</sup> Již J. Hoetzel ve 20. letech minulého století např. odkazuje na spis z r. 1904, kde se uvádí 17 různých teorií právního dualismu. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI–Wolters Kluwer, 2009, s. 31.

Nejstarší teorií je **teorie zájmová**. Dle této teorie se člení právní vztahy a normy, které je regulují, podle zájmu, který je právem chráněn. Jsou-li tedy chráněny zájmy soukromé, spadají právní normy pod oblast práva soukromého. Je-li naopak sledován zájem veřejný, hovoříme o právu veřejném. Přesně určit, o jaký zájem se v daném případě jedná, je velice obtížné, neboť většina soukromoprávních norem v konečném důsledku směřuje rovněž k ochraně veřejných zájmů (resp. veřejného pořádku). Podle mého názoru by v moderním demokratickém státě měly zájmy soukromé převažovat nad zájmy veřejnými. Veřejné zájmy se mají uplatnit pouze v oblastech nutných k zajištění fungování státu a posílení právní jistoty občanů.

**Mocenská teorie** je založena na nadřízenosti a podřízenosti subjektů právního vztahu. Dle této teorie je ve veřejném právu subjekt nadaný vrchnostenskými pravomocemi (tj. např. stát, kraj, obec, správní orgán) nadřazen druhému účastníkovi. Určuje mu jeho práva a povinnosti, přičemž druhý účastník nemá žádnou možnost ovlivnit vůlí obsah daného rozhodnutí. Oba účastníci tak jsou v nerovném postavení. Subjekt nadaný veřejnou mocí může autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech podřízených subjektů. V soukromém právu jsou naopak právní vztahy založené na rovnosti subjektů. Veřejná moc končí tam, kde začíná moc soukromá. V rozhodovací činnosti Ústavního soudu převažuje při posuzování právních vztahů teorie mocenská.<sup>37</sup>

Podle **organické teorie** je určujícím kritériem právní důvod členství subjektu v právním vztahu. Pokud se subjekt ocitá v daném právním vztahu z důvodu členství (resp. výkonu funkce) ve veřejném svazu (spolku), je tento vztah veřejnoprávní.<sup>38</sup> Velmi výstižný příklad, na základě kterého je možno poukázat na určující kritéria této teorie, je uveden ve Velkém akademickém komentáři k občanskému zákoníku. *Služební povinnost je svojí povahou právním poměrem veřejnoprávním a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak poměrem soukromoprávním, v němž strany mají rovné postavení. Vzájemné vztahy účastníků služebního poměru se vyznačují tím, že jeden účastník (stát) vystupuje vůči druhému jako nositel veřejné svrchované moci a tím jako*

---

<sup>37</sup> Za právo veřejné považuje soud tu oblast práva, v níž jsou vztahy založené na nerovnosti zúčastněných subjektů, k soukromému právu patří vztahy založené na rovnosti. Veřejná moc je taková, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů. Subjekt, o jehož právech a povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí orgánu není dán na vůli subjektu. Hranice veřejné moci končí tam, kde začíná moc soukromá. Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. června 1995, sp. zn. II. ÚS 86/95.

<sup>38</sup> K tomu je však třeba podotknout, že samotná účast veřejnoprávního subjektu automaticky neznamená, že je tento právní vztah veřejnoprávní. Viz MAZANEC, Michal. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. Komentář. § 201–376*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1981.

*silnější subjekt, který druhému subjektu může jednostranně zakládat jeho práva a ukládat povinnosti, jak to vyplývá z ustanovení čl. 9 odst. 2 písm. b) Listiny.*<sup>39</sup>

Soukromoprávní vztahy vznikají především na základě svobodného projevu vůle.<sup>40</sup> Smluvní svoboda, autonomie vůle a zásada rovnosti uplatňované v právu soukromém ustupují v právu veřejném zásadě nadřazenosti a podřazenosti. Pro oblast práva soukromého platí zásada „vše, co není právem zakázáno, je povoleno“ (čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny). Právo veřejné je naopak vybudováno na principu, že veřejnoprávní subjekt (především stát) může činit pouze to, co mu zákon dovoluje (čl. 2 odst. 2 Listiny). Na právní vztahy soukromoprávního charakteru jsou v převážné míře aplikovány normy dispozitivní. Naopak v právu veřejném dominují normy kogentní. Povahu sporu bezpečně neurčuje ani to, který orgán rozhodoval o právu, neboť i občanský soudní řád upravuje řízení, která jsou svou povahou veřejnoprávní (např. řízení o propuštění cizince ze zajištění – § 200o).<sup>41</sup>

Posuzovat povahu právního vztahu je nutné vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu. Přítomnost jakéhokoliv z výše uvedených institutů ještě neznamená, že je povaha vztahu najisto určena. Tato kritéria jsou pouhými vodítky. Stěžejní úlohu tak má judikatura zvláštního senátu, který byl zřízen zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů. Úkolem tohoto senátu je (mimo jiné) rozhodovat kompetenční spory mezi civilními a správními soudy. Pokud vznikne spor o pravomoc mezi těmito soudy, obsahují oba právní předpisy ustanovení,<sup>42</sup> jejichž cílem je danou situaci řešit předložením případu k vyřešení zvláštnímu senátu. Zajímavé je, že občanský soudní řád ve svém ustanovení § 104c hovoří o sporech o věcnou příslušnost mezi soudy civilního a správního soudnictví. Podle mého názoru nemůže v tomto případě docházet ke sporům o věcnou příslušnost, ale ke sporům o pravomoc. Pojem pravomoc lze definovat jako *okruh záležitostí, které jsou soudy oprávněny a povinny rozhodovat, přičemž toto projednávání a rozhodování je procesně upraveno odlišně pro jednotlivé druhy soudnictví. Jde-li o záležitosti, které soudy projednávají a rozhodují v civilním procesu, mluvíme o civilní pravomoci soudů.*<sup>43</sup> Základním pojmem je soudní pravomoc, ta se dále člení na

<sup>39</sup> DVOŘÁK, Jan. In ELIÁŠ, Karel a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář. I. svazek.* 1. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 29.

<sup>40</sup> Tento fakt neplatí bezvýjimečně. *Oprávnění stavět jako oprávnění veřejnoprávní nabývá stavebník k žádosti nebo k oznámení, které vůči úřadu učinil, a naproti zánik vlastnického práva jako změna soukromoprávního statusu nastává při vyvlastnění vrchnostenským aktem.* MAZANEC, Michal. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. Komentář. § 201–376.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1981.

<sup>41</sup> Tamtéž.

<sup>42</sup> Jedná se ustanovení § 104c o.s.ř. a ustanovení § 46 odst. 3 a odst. 4 s.ř.s.

<sup>43</sup> ZOULÍK, František. In WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní.* 4. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2006, s. 98.

správněprávní, ústavněprávní, trestněprávní a civilněprávní. Pravomoc tedy určuje druh soudnictví, které bude danou věc projednávat a rozhodovat. Teprve v případě, že je správně určena pravomoc soudu, zkoumáme věcnou příslušnost. *Věcná příslušnost určuje soudy, které jsou příslušné projednat a rozhodnout věc jako soudy prvního stupně. Jde tedy o to, zda řízení v prvním stupni bude probíhat na úrovni soudů okresních nebo krajských.*<sup>44</sup> Dikce zákona je tak v tomto ohledu nepřesná.

Závěrem je zcela jistě nezbytné zmínit argumentaci Ústavního soudu, který se problematikou diferenciací práva soukromého a veřejného zabýval ve svých nálezech. *Meritorně vychází Ústavní soud z toho, že v současné době není soukromé a veřejné právo odděleno „čínskou zdí“. Dochází k častějšímu a užšímu prolínání prvků soukromoprávních a veřejnoprávních. Základním znakem soukromého práva je rovnost subjektů, čemuž odpovídá princip smluvní volnosti s preferencí dispozitivnosti. Rovnost jejich postavení znamená především, že zde není vztah podřízenosti a nadřízenosti a to, že žádný z účastníků tohoto vztahu nemůže v zásadě jednostranným úkonem vnutit jinému nějakou povinnost. Rovnost postavení účastníků soukromoprávních vztahů však nevyklučuje ani zásah státu.*<sup>45</sup>

I přes existenci výše uvedených teoretických koncepcí a postupů nelze vést jasnou dělicí čáru mezi právem veřejným a soukromým.<sup>46</sup> Za totality tento problém fakticky neexistoval, neboť potlačování teorie dualismu práva mělo umožnit státu zásahy do individuální sféry jedince. Ve vznikající občanské společnosti by měla být dominantou právní ochrana občana před nezákonnými a svévolnými zásahy veřejné moci. Existence přezkumných prostředků rozhodnutí správních orgánů musí být v každém právním státě zaručena. V kontinentálním právním systému nejsou rozhodnutí soudu považována za pramen práva, nicméně v tomto případě je judikatura zvláštního senátu často jediným vodítkem ke správnému posouzení věci.

---

<sup>44</sup> ZOULÍK, František. In WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. 4. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2006, s. 112.

<sup>45</sup> Nález ÚS ze dne 10. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000.

<sup>46</sup> Názory na povahu některých právních institutů se navíc v průběhu doby mohou měnit. Bylo tomu tak např. u vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva. Zpočátku se judikatura přikláněla spíše k názoru, že jde o věc soukromoprávní. To však vyvrátil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, když uvedl: *Rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene je rozhodnutím ve věci veřejnoprávní a nikoliv soukromoprávní, neboť do právního vztahu vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva věcným břemenem nevstupují vyvlastňovaný (expropriát) a stavební úřad v rovném postavení na základě oboustranně shodné vůle směřující k založení tohoto vztahu.* Otázka náhrady za vyvlastnění byla Nejvyšším správním soudem považována již za oblast soukromoprávní. Celá situace se však změnila v souvislosti s přijetím zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů (zákon o vyvlastnění), který v § 29 stanoví, že k řízení ve věci vyvlastnění, o nichž má být vedeno soudní jednání, jsou příslušné krajské soudy v občanském soudním řízení. Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2004, sp. zn. 4 As 47/2003–136.

## *Zvláštní část*

### **3. Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem**

#### **3.1 Úvod do problematiky**

Právní úprava řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, je zakotvena v § 244 až § 250l občanského soudního řádu. Tato část se skládá ze čtyř hlav (obecná ustanovení, podání žaloby, řízení o žalobě, rozhodnutí o žalobě). O co stručnější je paragrafové znění soudní kontroly veřejné správy ve věcech soukromoprávních, o to podrobnější je nutný její rozbor. Ustanovení páté části občanského soudního řádu nejsou vždy zcela určitá, přesná a ponechávají tak prostor aplikační praxi (soudům), aby k problematickým otázkám zaujala jednoznačné stanovisko. Řešení některých diskutabilních oblastí je možné na základě logického dovozování při použití civilně procesních institutů zakotvených v části první až čtvrté o.s.ř. (§ 245). Zdroje inspirace lze nalézt rovněž v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu a ostatních správních soudů. Čerpat můžeme také z rozhodnutí zvláštního senátu, který řeší (mimo jiné) spory o věcnou příslušnost mezi soudy v civilním a soudy ve správním soudnictví.

**Pravomoc** civilních soudů vyplývá z ustanovení § 7 o.s.ř. Podle prvního odstavce projednávají a rozhodují v občanském soudním řízení soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a z obchodněprávních vztahů (jedná se tedy o soukromoprávní vztahy), pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Podle odst. 2 *spory a jiné právní věci uvedené v odst. 1, o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány než soudy, soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují za podmínek uvedených v části páté tohoto zákona.* Podle odst. 4 *upravuje pravomoc soudů ve věcech správního soudnictví zvláštní zákon, jímž je soudní řád správní.* První odstavec tedy orientuje pravomoc soudů na spory a jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů. Zároveň ale dochází k zúžení pravomoci civilních soudů v případech, které podle zákona projednávají a rozhodují jiné orgány. To tedy znamená, že existují určité soukromoprávní vztahy, které by sice měly spadat do pravomoci civilních soudů, zákon je však z jejich pravomoci vyjímá a svěřuje jejich rozhodování jiným orgánům. Správní orgány sice primárně rozhodují o veřejnoprávních vztazích, ale v určitých případech mohou být předmětem jejich rozhodování i vztahy soukromoprávní. Situace, kdy správní orgány mohou projednávat i soukromoprávní vztahy, není v rozporu s právními předpisy a nikterak nezasahuje do ústavně zaručených práv na soudní ochranu a práva na spravedlivý proces.

Správní orgány tak pomáhají odlehčit soudům od projednávání záležitostí, které navíc v mnohých případech vyžadují značné znalosti z jiných oborů než je právo. Důležité ale vždy je, aby byla zachována soudní kontrola takto vydaných rozhodnutí.<sup>47</sup>

### 3.1.1 Povaha řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem

V akademických kruzích se vedou četné polemiky o charakteru řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Zkoumání povahy tohoto řízení není pouhou teoretickou akademickou úvahou. Neujasněný charakter řízení způsobuje značné aplikační potíže. V některých případech není totiž patrné, kterých institutů z obecné úpravy občanského soudního řádu má být užito.<sup>48</sup> Zákon navíc explicitně počítá ve svém ustanovení § 245 o.s.ř. se subsidiárním přiměřeným použitím části první až čtvrté o.s.ř.

Civilní soud rozhoduje ve věci samé, rozhodnutí správního orgánu neruší, nevrací jej správnímu orgánu k dalšímu projednání, ale nahrazuje jej.<sup>49</sup> Žalobce se nemůže (tak jako ve správním soudnictví) domáhat zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti (§ 65 odst. 1 s.ř.s.).<sup>50</sup> Řízení má rovněž některé rysy shodné s řízením přezkumným.<sup>51</sup> Je tomu tak proto, že soud rozhodnutí správního orgánu zamítne, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl o sporu nebo jiné právní věci správně (§ 250i).<sup>52</sup> Nicméně civilní soud napadené rozhodnutí nezruší a nevrátí k projednání správnímu orgánu. Tím by se správní orgán dostával do závislé pozice a byl by vázán právním názorem civilního (tedy soukromoprávního) soudu. Civilní soudy mají pravomoc napadené rozhodnutí nahradit.

Řízení dle páté části občanského soudního řádu dále vykazuje jak znaky řízení sporného, tak nesporného. Z hlediska účelu má sporné řízení za cíl chránit porušené nebo

---

<sup>47</sup> MAZANEC, Michal. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1973.

<sup>48</sup> Typickým příkladem je (ne)možnost uzavření smíru dle § 99 o.s.ř. v rámci řízení dle páté části o.s.ř.

<sup>49</sup> Hybridní povaha řízení podle páté části o.s.ř. vyplývá i z toho důvodu, že: *Řízení chce být současně řízením prvostupňovým i opravným*. MIKEŠ, Jiří, WINTEROVÁ, Alena, ZOULÍK, František. *Nová úprava správního soudnictví. Problémy nové páté části O.S.Ř.* In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 206.

<sup>50</sup> Nicméně i řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního není svou povahou striktně kasační, neboť v některých případech vykazuje prvky řízení reformačního. Tak je tomu např. při přezkumu trestů uložených za správní delikty (§ 65 odst. 3). Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 77.

<sup>51</sup> *Svým výsledkem, účelem je řízení ve věci samé, nicméně nemůže se ani ve způsobu rozhodování zcela oddělit od předcházejícího správního řízení a má proto i prvky přezkumného řízení*. VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1364.

<sup>52</sup> KOPECKÝ, Martin. *Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem*. In VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 223.



ohrožené subjektivní právo. Nesporné řízení se naopak snaží porušování práv předcházet a řeší právní vztahy *pro futuro*.<sup>53</sup> Rozhodnutí vydaná ve sporném řízení tak mají v převážné většině povahu deklaratorních rozhodnutí, zatímco rozhodnutí vydaná v rámci nesporného řízení konstitutivně zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti. Dalším kritériem, které odlišuje obě tato řízení je vymezení okruhu účastníků. Zatímco ve sporném řízení proti sobě stojí žalobce a žalovaný, jejichž spor má nestranně autoritativně posoudit nezávislý třetí orgán (tedy soud), je okruh účastníků v nesporném řízení vymezen odlišně – jeho účastníky nemůžeme považovat za strany sporu, nevystupuje zde žalobce a žalovaný, pro vymezení účastníků nesporného řízení platí druhá a třetí definice zakotvená v ustanovení § 94 o.s.ř.

Pokud bychom měli povahu řízení podle páté části posuzovat podle terminologického hlediska, lze říci, že inklinuje svou povahou k řízení spornému, neboť je zahajováno na návrh, který se nazývá žaloba (§ 246 o.s.ř.). Toho, kdo je oprávněn tento návrh podat, zákon označuje jako žalobce (§ 246 odst. 2 o.s.ř.). V řízení podle páté části o.s.ř. však nevystupuje žalovaný. Tím není ani správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal. Správní orgán tak není účastníkem řízení.<sup>54</sup> Abychom mohli učinit závěr, že se jedná o řízení sporné, chybí jeden z nepostradatelných elementů sporu, tj. žalovaný.

Charakter řízení před civilním soudem je určován i dle toho, jakou povahu mělo řízení před správním orgánem.<sup>55</sup> Rozhodoval-li správní orgán na základě ustanovení § 141 správního řádu, lze říci, že i řízení před soudem bude řízení sporné. Podle mého názoru tak vzniká určitá dvojkolejnost. V některých případech má řízení podle páté části povahu řízení nesporného a v některých sporného, což lze z hlediska právní jistoty účastníků řízení jediné odsoudit.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> V této souvislosti hovoříme o reparační funkci sporného a preventivní funkci nesporného řízení. Viz ZOULÍK, František. In WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. 4. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2006, s. 396.

<sup>54</sup> K povaze řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, a otázkou účasti správního orgánu v tomto řízení se zabýval rovněž Nejvyšší správní soud. Dle jeho rozhodnutí správní orgán nemůže v řízení před civilním soudem vystupovat jako účastník řízení a je oprávněn pouze podat své vyjádření. Je tomu tak proto, že soud nepřezkoumává správní rozhodnutí, ale nahrazuje jej. Vstupuje tak vlastně do pozice správního orgánu, jehož účast by v řízení před soudem byla nelogická. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2007, sp. zn. I As 53/2006–61.

<sup>55</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 228–229.

<sup>56</sup> Názor, že řízení dle páté části o.s.ř. má ve většině případů charakter řízení sporného, zastává ve svém komentáři např. Hlavsa. Nicméně hovoří též o tom, že řízení je svou povahou „elastické“. Srov. HLAVSA, Petr. *Občanský soudní řád. Soudní řád správní*. 5. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 10. 2008. Praha: Linde, 2008, s. 289. Zcela opačný názor zastávají Mikeš, Winterová a Zoulík. Srov. MIKEŠ, Jiří, WINTEROVÁ, Alena, ZOULÍK, František. *Nová úprava správního soudnictví. Problémy nové páté části O.S.Ř.* In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 210. Dále též srov. VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2009, s. 1277.

Lze tedy shrnout, že řízení podle páté části o.s.ř. je řízením *sui generis*, které má hybridní povahu a vykazuje jak znaky řízení meritorního, tak přezkumného. Tato specifická povaha vyplývá z toho, že civilní soud (rozhodující až na nečetné výjimky o soukromoprávních vztazích) meritorně rozhoduje v téže věci, o které již bylo rozhodnuto správním orgánem.<sup>57</sup>

Právní úprava části páté je svou povahou speciální k předchozím ustanovením o.s.ř. Pokud jsou některé procesní instituty v této části řešeny speciálně, nebo pokud je jejich použití výslovně vyloučeno, má přednost úprava zvláštní před úpravou obecnou. Zákon výslovně stanoví v § 245 o.s.ř. přiměřené užití ustanovení části první až čtvrté.<sup>58</sup> Základním vodítkem při aplikaci § 245 o.s.ř. je požadavek, aby byl zachován smysl a účel právní úpravy páté části. Pro správnou aplikaci ustanovení § 245 o.s.ř. je dále důležité správně určit povahu řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. V neposlední řadě musí být respektováno právo zakotvené v čl. 36 Listiny.<sup>59</sup>

### 3.2 Podmínky řízení podle páté části občanského soudního řádu

Účelem této kapitoly je popsat předpoklady průběhu řízení podle páté části občanského soudního řádu. Jelikož je řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, svou povahou specifické, liší se podmínky, za nichž může civilní soud projednat rozhodnutí správního orgánu, od obecných podmínek stanovených v předešlých částech občanského soudního řádu. Mezi speciální podmínky řízení náleží existence pravomocného rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci a podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Podstatným diferenciacním kritériem, které odlišuje řízení dle páté části o.s.ř. a řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle s.ř.s. je fakt, že se jej neúčastní správní orgán. Ustanovení § 69 s.ř.s. naopak výslovně stanoví, že žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, anebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.

<sup>58</sup> *Ustanovení obsažená v částech první až čtvrté občanského soudního řádu je vyloučeno použít v soudním řízení o věcech soukromého práva, o nichž bylo dříve pravomocně rozhodnuto správním orgánem, nejen tehdy, obsahuje-li část pátá občanského soudního řádu odlišnou úpravu, ale i v případech, že v části páté je výslovně vyloučeno použít některá ustanovení z částí první až čtvrté, nebo že použití těchto ustanovení je vyloučeno povahou daného řízení.* Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. 28 Cdo 301/2005.

<sup>59</sup> Srov. VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1318–1319.

<sup>60</sup> Dalšími (obecnými) podmínkami, které zákon stanoví, jsou žaloba podaná oprávněnou osobou v zákonem stanovené lhůtě. O žalobě dle páté části o.s.ř. je pojednáno v samostatné kapitole 3.3. Zákon rovněž nesmí projednání rozhodnutí vylučovat.

### 3.2.1 Rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci

Z ustanovení § 244 odst. 1 o.s.ř. vyplývá, že **předmětem řízení** je kontrola rozhodnutí orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních. Tato rozhodnutí se musí týkat sporu nebo jiné právní věci a vyplývat z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. První podmínkou tedy je existence rozhodnutí, které vydal správní orgán v rámci své pravomoci. Tímto rozhodnutím musel správní orgán rozhodnout o sporu nebo jiné právní věci mající soukromoprávní základ.<sup>61</sup> Pojem správní orgán<sup>62</sup> je v zákoně užit jako legislativní zkratka a rozumí se jím orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu.

Předmět řízení je v zákoně stanoven rovněž negativně (§ 244 odst. 2) a ustanovení páté části občanského soudního řádu se nepoužijí, pokud rozhodoval o sporu nebo jiné právní věci rozhodce nebo stálý rozhodčí soud.<sup>63</sup> Podle páté části občanského soudního řádu se nebude rovněž postupovat v případech, kdy účastník svým vlastním úkonem (námitkami) rozhodnutí správního orgánu zrušil.<sup>64</sup> Třetí případ kompetenční výluky se týká případů, kdy správní orgán odkázal dle zvláštního právního předpisu účastníky právního vztahu s jejich nároky na řízení před soudem. Stejně jako v případě přezkumu rozhodčích nálezů i zde bude soud postupovat na základě části třetí o.s.ř.<sup>65</sup>

V ustanoveních právní úpravy páté části občanského soudního řádu není nikde jednoznačně řečeno, proti jakému typu rozhodnutí (meritornímu, nebo i procesnímu) může

---

<sup>61</sup> Rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 244 např. není *sdělení úřadu straně, jímž se na právní pozici adresáta nic nemění. Rovněž jím není sdělení, vyjádření či odpověď státního orgánu jménem státu ve vztazích, kde stát je obchodním partnerem a kde ve vztahu vrchnostensky nejedná.* BROTHÁNKOVÁ, Jana. In ŠKÁROVÁ, Marta a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 4. aktualizované vydání podle stavu k 1. 9. 2009. Praha: Linde, 2009, s. 866.

<sup>62</sup> *Správní orgán je termínem, se kterým se občas setkáváme v literatuře, právních předpisech i judikatuře, často však bývá jeho obsah chápán odlišným způsobem. Někdy je správní orgán ztotožňován s orgánem státní správy (správním úřadem), jindy se jím rozumí orgán veřejné správy; rozdílný obsah nezřídka určuje ad hoc použití termínu jako tzv. legislativní zkratka.* SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI–Wolters Kluwer, 2009, s. 25. Bližší vymezení orgánu veřejné správy viz náleží Ústavního soudu ze dne 31. října 2000, sp. zn. II. ÚS 189/2000. Vymezení správního orgánu v § 244 o.s.ř. se nekryje s definicí správního orgánu v § 4 odst. 1 s.ř.s.

<sup>63</sup> Podmínky zrušení rozhodčího nálezu jsou uvedeny v ustanovení § 31 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>64</sup> *Uvedeným způsobem pozbývalo účinnosti např. rozhodnutí rozhodčí komise o náhradě škody, vydávané podle zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, který platil do 30. června 2002.* DRÁPAL, Ljubomír. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1989.

<sup>65</sup> Jedná se např. o postup při zjišťování výše škody způsobené při přestupku. Pokud výše škody nebude spolehlivě zjištěna, odkáže správní orgán poškozeného s jeho nárokem na soud nebo jiný příslušný orgán (§ 70 odst. 2 zákona č. 231/1996 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů).

žaloba směřovat. Z logiky věci vyplývá, že proti rozhodnutí ve věci samé lze žalobu podat vždy. U **procesních rozhodnutí** je však situace složitější.

Uvedeným problémem se výslovně zabýval Nejvyšší soud. V daném případě podala navrhovatelka žalobu proti rozhodnutí, jímž správní orgán nepovolil obnovu řízení dle § 100 správního řádu (jednalo se tedy o rozhodnutí procesní povahy). Nejvyšší soud konstatoval, že ustanovení § 244 o.s.ř. nerozlišuje mezi rozhodnutími hmotněprávními a procesními. Zákon pouze stanoví v § 244 odst. 2 o.s.ř. kompetenční výluky, aniž by se uvedeným dělením více zabýval. Nejvyšší soud došel tudíž k závěru, že v případě existence pravomocného správního rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto v soukromoprávní věci o procesní otázce, je dána pravomoc civilních soudů podle páté části občanského soudního řádu.<sup>66</sup>

S nastíněným řešením však nesouhlasím a přikláním se k argumentaci, kterou k této problematice zaujal ve svém usnesení v obdobném případě zvláštní senát. Jeho úkolem bylo posoudit spor o pravomoc mezi soudem správním a civilním ve věci, ve které katastrální úřad odmítl rozhodnout o vkladu práva odpovídajícímu věcnému břemeni do katastru nemovitostí, a řízení zastavil. Jednalo se tudíž rovněž o procesní rozhodnutí. Podle odůvodnění usnesení je základním účelem existence páté části o.s.ř. nové projednání věci, o které pravomocně rozhodl správní orgán v soukromoprávní otázce, nezávislým soudem. *V posuzovaném případě by pak proto soud nerozhodoval o tom, že vklad práva měl (či neměl) být povolen, ale musel by rozhodnout pouze o tom, zda mělo či nemělo proběhnout správní řízení, tedy jen o kompetenčních aspektech (tedy o otázkách ostatně chápaných jako veřejnoprávní).* Rovněž je nutné zaměřit se na skutečnost, proč je správním orgánům svěřeno rozhodování o soukromoprávních otázkách. Je tomu tak proto, aby odlehčily obecným soudům. Pokud bychom připustili, aby se o procesních otázkách konalo civilní řízení, docházelo by k situacím, kdy se správní orgány své agendy budou jednoduše zbavovat tím, že se věci odmítnou zabývat a „přehodí ji na civilní soud“.<sup>67</sup>

Podle mého názoru jsou nesprávné úvahy o tom, zda civilní soud může rozhodnout ve věci, ve které bylo vydáno správním orgánem procesní rozhodnutí. Základním účelem postupu dle páté části občanského soudního řádu je poskytnout ochranu soukromoprávním vztahům hmotněprávního charakteru. Pravomoc civilních soudů je dána až tehdy, bylo-li řízení před správním orgánem zakončeno pravomocným rozhodnutím, kterým správní orgán

---

<sup>66</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. dubna 2005, sp. zn. 30 Cdo 481/2005. K tomu je třeba ještě poznamenat, že civilní soud nemůže rozhodnout místo správního orgánu o povolení obnovy řízení a vrátit věc ke správnímu orgánu k novému projednání. Tím by se vměšoval do činnosti soudu správního. Viz VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2009, s. 1285.

<sup>67</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. září 2007, sp. zn. Konf 22/2006.

rozhodl o základu sporu. Soudní řád správní výslovně v ustanovení § 70 stanoví kompetenční výluky a ze soudního přezkoumávání jsou tak např. vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení. Občanský soudní řád však podobné ustanovení neobsahuje a je tak na judikatuře, aby zaujala jednoznačné stanovisko.

Soudy rozhodující v režimu páté části o.s.ř. postupují zcela autonomně, bez hlubšího vztahu k původnímu správnímu řízení. Pokud bychom přistoupili na názor, že civilní soudy mohou rozhodovat ve věcech, v nichž bylo vydáno procesní rozhodnutí, je nutné zamyslet se rovněž nad tím, jakým způsobem by soud o procesní otázce rozhodl. V případě žaloby proti procesnímu rozhodnutí o nepovolení obnovy řízení dle § 100 správního řádu by civilní soud mohl obnovu povolit a sám ve věci rozhodnout. Toto řešení je však v rozporu s účelem řízení dle páté části o.s.ř., jehož cílem je nové projednání věci, o které dříve meritorně rozhodl správní orgán. Civilní soud by rovněž nemohl správnímu orgánu povolení obnovy řízení nařídit. Rozhodnutí civilního soudu není pro správní orgán závazné.<sup>68</sup> Pro účastníka by tudíž mělo nulový efekt. Správní orgán nemusí respektovat rozhodnutí vydané civilním soudem a ve věci může zachovat svůj původní postoj.<sup>69</sup> Spornou otázkou by byla rovněž lhůta k podání žaloby dle ustanovení § 247 o.s.ř. (procesní rozhodnutí se totiž ve většině případů nedoručují).

Někteří autoři se domnívají<sup>70</sup>, že dle páté části občanského soudního řádu mohou být projednávána ta procesní rozhodnutí, která mají přímý dopad na rozhodnutí ve věci samé (a materiálně se tedy podobají meritornímu rozhodnutí). Je ale možné jednoznačně určit, která rozhodnutí jsou čistě ryze procesní povahy (a proti nimž by mohl účastník brojit žalobou dle § 65 s.ř.s. za předpokladu, že nejsou dány kompetenční výluky dle § 70 s.ř.s.) a která rozhodnutí mají přímý dopad na meritum věci (a o nichž by měl rozhodovat civilní soud dle páté části o.s.ř.)? Již samotné určení, zda posuzovaná věc spadá pod větev správního či civilního soudnictví, je velmi obtížné. Není proto žádoucí klást na účastníky další nároky a znesnadňovat samu o sobě právně náročnou úvahu o tom, ke kterému soudu má žaloba směřovat.

V souvislosti s povahou rozhodnutí správního orgánu, je rovněž zajímavé zmínit **rozhodnutí o nákladech řízení**. V praxi se totiž vyskytly případy (týkající se především

---

<sup>68</sup> Na rozdíl od správních soudů – § 78 odst. 5 s.ř.s.

<sup>69</sup> Samozřejmě lze hovořit o autoritě rozhodnutí civilních soudů, které by měly správní orgány respektovat. V případě, že by rozhodnutí civilních soudů měla působit pouze váhou autority, je pro účastníka efektivnější, rychlejší a pro stát zcela jistě méně finančně náročné, pokud se obrátí na veřejného ochránce práv. Dále je nutné si uvědomit, že občanský soudní řád nepřipouští možnost, aby civilní soud věc vrátil správnímu orgánu.

<sup>70</sup> VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2009, s. 1285–1287.

sporů o úhradu dlužné ceny za telekomunikační služby), kdy žalobce napadl pomocí opravných prostředků (zakotvených ve správním řádu) pouze výrok správního orgánu prvního stupně o nákladech řízení.<sup>71</sup> Pokud odvolací správní orgán tento výrok potvrdil, nastal problém, na který soud se žalobce měl obrátit. Právní vztah založený smlouvou o poskytování telekomunikačních služeb má soukromoprávní charakter.<sup>72</sup> Jestliže žalobce ale nesouhlasí s výrokem odvolacího správního orgánu, který rozhodoval pouze o výroku o nákladech řízení (a nikoliv tedy o původním sporu), je otázkou, zda se tento spor nedostává do roviny veřejnoprávní.

Nejvyšší správní soud došel ve svém rozhodnutí k logickému závěru a uvedl, že výrok o nákladech řízení je akcesorický k výroku ve věci samé. Z toho důvodu nemůže být výrok o nákladech řízení posuzován v jiném řízení, než výrok hlavní. Pokud by tomu bylo jinak, docházelo by k tříštění pořadu práva. Nejvyšší správní soud ale ponechal otevřenou otázku, zda žalobou podle páté části o.s.ř. může žalobce napadnout pouze výrok o nákladech řízení.<sup>73</sup>

Na základě rozboru problematiky povahy rozhodnutí správního orgánu, proti kterým může směřovat žaloba podle páté části o.s.ř., lze shrnout následující. Je-li rozhodnutí správního orgánu meritorní povahy, lze proti němu vždy podat žalobu podle ustanovení páté části (za předpokladu, že jsou naplněny i ostatní obecné a speciální podmínky tohoto řízení). U rozhodnutí procesní povahy, bude vše záviset na vývoji judikatury. Výroky, které jsou závislé na výroku hlavním (tzv. akcesorické), budou společně projednávány v jednom soudním řízení. Nedochozí tak k žádnému štěpení při projednávání jednotlivých výroků. Otázkou ale zůstává, zda lze napadnout pouze výrok o nákladech řízení. Pokud žalobce podá žalobu dle páté části o.s.ř. pouze proti výroku o nákladech řízení, mělo by se podle mého názoru postupovat stejným způsobem jako v případě, že žalobce napadne procesní rozhodnutí správního orgánu (tj. o žalobě by rozhodovaly správní soudy).

---

<sup>71</sup> *Rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu nebylo vyhověno návrhu, kterým se žalobkyně domáhala uložení povinnosti panu D. B. uhradit žalobkyni dlužné ceny za poskytnuté telekomunikační služby. Proti výroku o nákladech správního řízení podala žalobkyně odvolání (k předsedovi Rady Českého telekomunikačního úřadu), které žalovaný (tedy předseda Českého telekomunikačního úřadu) zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalobkyně již tedy nevede spor s původním žalovaným, který jí dlužil za poskytnuté telekomunikační služby (tento spor rozhodl Český telekomunikační úřad na základě ustanovení § 123 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických telekomunikacích, ve znění pozdějších předpisů). Žalobkyně se neodvolala proti celému rozhodnutí, ale pouze proti výroku o nákladech řízení. Případ se tedy dostal před předsedu ČTÚ, který výrok o nákladech řízení potvrdil. Český telekomunikační úřad vystupuje jako správní orgán, řízení před ním probíhá jako správní řízení dle správního řádu. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2007, sp. zn. 1 As 53/2006–61*

<sup>72</sup> Tamtéž.

<sup>73</sup> *Může být otázkou, zda lze žalobou podle části páté o.s.ř. napadnout pouze výrok o nákladech řízení před správním orgánem, avšak řešení této otázky je již úkolem soudů obecných a nikoliv soudů správních. Tamtéž.*

Nezbytnou podmínkou pro projednání žaloby je rovněž požadavek, aby zákon projednání rozhodnutí správního orgánu před civilním soudem nevyučoval.

### 3.2.2 Právní moc rozhodnutí správního orgánu

Jednou z esenciálních podmínek, které musí být splněny, aby žaloba podle páté části občanského soudního řádu byla přípustná, je **právní moc** rozhodnutí správního orgánu. Podle ustanovení § 73 správního řádu je pravomocné rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.<sup>74</sup> Rozhodnutí správního orgánu vyvolá zamýšlené právní účinky pouze v případě, že bylo oznámeno zákonem stanoveným způsobem (tj. nejčastěji doručením stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do vlastních rukou účastníka řízení – § 72 správního řádu).<sup>75</sup> Poté, co rozhodnutí nabylo právní moci a byla podána žaloba k civilnímu soudu, může nastat situace, že pravomocné rozhodnutí správního orgánu bude napadeno mimořádnými opravnými prostředky dle správního řádu. To samo o sobě nebrání tomu, aby soud v řízení pokračoval. V případě, že dojde ke změně nebo zrušení rozhodnutí správním orgánem, soud řízení zastaví. Žalobce však může podat novou žalobu, kterou se bude domáhat soudní ochrany proti nově vydanému rozhodnutí.<sup>76</sup>

### 3.2.3 Podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků

Další podmínkou, kterou zákon stanoví pro průběh řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, je vyčerpání všech řádných opravných prostředků před správním orgánem (§ 247 odst. 2 o.s.ř.). Podle ustanovení § 81 správního řádu může účastník podat proti rozhodnutí odvolání, nestanoví-li zákon jinak. Za řádný opravný prostředek je rovněž považován rozklad dle ustanovení § 152 správního řádu. Pokud tedy účastník nenapadne odvoláním (popř. rozkladem) rozhodnutí správního orgánu, nebo podá odvolání opožděně, není již žaloba přípustná [§ 250g odst. 1 písm. c)]. Jakékoliv jiné mimořádné opravné

---

<sup>74</sup> Právní moc je v daném případě chápána ve smyslu relativním, tj. pouze ve vztahu ke konkrétně vymezené osobě (tedy žalobci) a nikoliv ve smyslu absolutním (vůči všem). Pokud by byla chápána ve smyslu absolutním, mohlo by docházet k situacím, že žalobce nestihne lhůtu k podání žaloby a byl by tak protiprávně zkracován na svých právech, neboť by musel čekat, až bude rozhodnutí doručeno všem účastníkům řízení.

<sup>75</sup> Správní řád rovněž ve svém ustanovení § 84 počítá s případy, kdy rozhodnutí nebylo účastníkovi řádně oznámeno.

<sup>76</sup> Viz DRÁPAL, Ljubomír. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1988.

prostředky podle správního řádu (přezkumné řízení, obnova řízení a nové rozhodnutí ve věci) nemají z hlediska přípustnosti podání žaloby civilnímu soudu žádnou relevanci.

Jestliže odvolací správní orgán zamítl odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost (§ 92 správního řádu), neznamená to, že by žaloba dle páté části o.s.ř. byla nepřípustná. Proto i v případě, že správní orgán zamítl odvolání pro jeden z výše uvedených důvodů, je žalobce oprávněn podat žalobu proti jeho rozhodnutí. Civilní soud není posouzením správního odvolacího orgánu o nepřípustnosti vázán a může rozhodnout, že odvolání bylo podáno řádně včas a bylo přípustné. I když uvedený postup není v občanském soudním řádu nikde zakotven, je podle mého názoru patrné, že jakékoliv jiné řešení by popíralo smysl celé právní úpravy. Jedinec by tak ztratil možnost ochrany před soudem a přiznání jeho práv nebo povinností by se v konečném důsledku (i když dvouinstančně) odehrávalo pouze před orgánem veřejné správy, což by mohlo vést až *denegatio iustitiae*.

Za povšimnutí stojí dále případy, kdy správní řád využití řádných opravných prostředků nepřipouští (např. § 76 odst. 5 správního řádu). Pokud bychom měli postupovat přesně dle znění ustanovení § 247 odst. 2 o.s.ř., nemohl by navrhovatel podat žalobu, neboť nesplnil jeden z předpokladů stanovených zákonem pro průběh řízení dle páté části o.s.ř. Striktně formalistický výklad této podmínky by dováděl celou situaci ad absurdum. Občan musí mít zachován přístup k soudní ochraně a je nutné respektovat čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.<sup>77</sup> Zákodárce by předešel jakýmkoliv interpretačním problémům, jestliže by k ustanovení § 247 odst. 2 o.s.ř. připojil dovětek: „pokud je (myšleno opravné prostředky) zvláštní zákon připouští“ [jako je tomu v případě § 68 písm. a) s.ř.s.].

Zcela nekonceptně a v rozporu s ústavními předpisy se postavil k této otázce Nejvyšší soud. V jednom ze svých judikátů se zabýval případem, zda je možné podat žalobu dle páté části o.s.ř., pokud zvláštní zákon nepřipouští proti rozhodnutí správního orgánu opravné prostředky. K posuzované věci Nejvyšší soud uvedl: *Tomu odpovídá i závěr, že je-li proti příslušnému rozhodnutí správního orgánu podle zvláštního zákona vyloučena přípustnost řádného opravného prostředku, není ve věci takového rozhodnutí správního orgánu přípustná ani žaloba podle ustanovení § 244 a násl. o.s.ř.*<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Podle našeho názoru nelze přípustnost žaloby interpretovat tak formalisticky, že by se vylučovala i v případě, kdy účastník nemohl podat řádný opravný prostředek proto, že jej zákon vyloučil...Přikláníme se k těm názorům, podle kterých pokud by byly vyloučeny z projednání v občanském soudním řízení též soukromoprávní věci, o nichž správní orgán vydal rozhodnutí (jež nabylo právní moci), proti němuž se podle zákona nepřipouští řádný opravný prostředek, pak by takový případ musel být uveden ve výčtu vyloučených věcí stanovených v § 244 odst. 2. VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1329.

<sup>78</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. července 2006, sp. zn. 30 Cdo 1720/2005.



Oproti tomu Nejvyšší správní soud konstatoval, že je nezbytné zkoumat, zda procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem poskytuje účastníkům možnost podat řádný opravný prostředek (tj. odvolání nebo rozklad) proti rozhodnutí správního orgánu, či zda je dané řízení (výjimečně) jednoinstanční a účastník může podat žalobu již poté, kdy rozhodl správní orgán první instance.<sup>79</sup>

Přikláním se k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Pokud zvláštní právní předpisy nepřipouští proti rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni opravný prostředek, tím spíše by měl účastník mít zajištěno právo na přístup k soudu.

Zákon se rovněž nezabývá případy, kdy žalobce nebyl rozhodnutím správního orgánu prvního stupně dotčen na svých právech, ale rozhodnutí bylo následně změněno na újmu jeho práv k opravnému prostředku jiného. Je nutné zaujmout takový výklad, který je konformní s ústavními předpisy, a přiznat i takto dotčenému účastníkovi právo na přístup k soudu.<sup>80</sup> Uvedenou situaci výslovně řeší soudní řád správní v § 68 písm. a).

### 3.3 Žaloba podle páté části občanského soudního řádu

Řízení podle páté části občanského soudního řádu je založeno na **dispoziční zásadě**, a proto je na vůli žalobce, zda bude tatáž věc, o které rozhodl správní orgán, projednána v občanském soudním řízení. Zákon neumožňuje zahájit řízení ve věcech, o nichž rozhodl jiný orgán, z moci úřední. Návrh na zahájení řízení se nazývá žaloba (§ 246 odst. 1 o.s.ř.).

Žaloba podle páté části občanského soudního řádu má pouze procesní účinky (s jejím podáním je tedy spojena např. překážka litispendence, zásada zvaná *perpetuatio fori*, atd.). Žaloba nemá vliv na právní moc a vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu (až na výjimky uvedené v § 248 odst. 2 o.s.ř.). Hmotněprávní účinky (stavění běhu lhůt) se naopak vztahují k zahájení řízení před správním orgánem. Žaloba upravená v § 246 o.s.ř. je někdy nazývaná též jako substituční žaloba, jejím hlavním cílem je nahrazení rozhodnutí správního orgánu.<sup>81</sup>

Žalobu může podat pouze ten, kdo je k jejímu podání **aktivně legitimován**. Žalobní legitimace přísluší osobě, která tvrdí, že byla dotčena na svých právech (tedy nikoliv pouze

---

<sup>79</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2005, sp. zn. 2 As 36/2005–80.

<sup>80</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 224.

<sup>81</sup> HLAVSA, Petr. *Občanský soudní řád. Soudní řád správní*. 5. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 10. 2008. Praha: Linde, 2008, s. 291.

zájmech)<sup>82</sup> rozhodnutím správního orgánu, kterým byla její práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena, nebo zamítnuta (§ 246 odst. 1 o.s.ř.).

Žaloba musí splňovat **náležitosti** obecné (zakotvené v § 42 odst. 4, § 79 o.s.ř.) a náležitosti zvláštní (§ 246 odst. 1 o.s.ř.).<sup>83</sup> Žalobce musí v první řadě v návrhu přesně označit osoby, které vystupovaly jako účastníci řízení před správním orgánem. Definice účastníků správního řízení je zakotvena v ustanovení § 27 správního řádu. Další specifickou náležitostí je požadavek přesného označení rozhodnutí správního orgánu. Jelikož je pro podání žaloby stanovena dvouměsíční lhůta, vyžaduje zákon rovněž vylíčení skutečností, které svědčí o tom, že žaloba je podána včas. Lhůta běží od okamžiku doručení rozhodnutí, tudíž je žalobce povinen uvést datum doručení rozhodnutí správního orgánu (resp. údaj o právní moci usnesení o odmítnutí žaloby ve správním soudnictví – § 46 odst. 2).<sup>84</sup>

Dle zákona je žalobce povinen vylíčit, v čem spatřuje, že byl rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech. Navrhovatel musí popsat, která jeho subjektivní práva byla rozhodnutím poškozena, jaké povinnosti mu byly neprávem uloženy, popř. jak zasáhlo založení, změna, zrušení, určení nebo zamítnutí práv a povinností správním orgánem v oblasti soukromého práva do jeho právní sféry.<sup>85</sup>

Další nezbytnou náležitostí žaloby podle páté části o.s.ř. je označení důkazů, které mají být v řízení před soudem provedeny. Žalobce může navrhopvat jak důkazy již před správním orgánem provedené, tak důkazy nové (ustanovení § 250e o.s.ř.).

Žalobce je v žalobě dále povinen vymezit rozsah, v jakém má být spor nebo jiná právní věc soudem projednána a rozhodnuta. Navrhovatel v návrhu stanovuje předmět řízení a

---

<sup>82</sup> Tamtéž.

<sup>83</sup> Stanovením náležitostí žaloby se též vymezují podmínky zajišťující podání žaloby kvalifikovaným způsobem, které přispívají k naplnění zásady koncentrace řízení stanovené v § 250d. Na druhé straně výklad ustanovení o náležitostech žaloby by neměl být prováděn tak zužujícím způsobem, že by vedl k dalšímu omezení možnosti uplatnění ústavně zaručeného práva zakotveného v čl. 36 odst. 2 Listiny. VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1324.

<sup>84</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní.* Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 227.

<sup>85</sup> Problematikou náležitostí správní žaloby se zabýval Ústavní soud (za právního stavu před zrušením původní páté části o.s.ř.). Podstata ústavní stížnosti spočívala v nesprávném (resp. nepřiměřeně přísném) výkladu zákonného požadavku zakotveného v § 249 odst. 2 občanského soudního řádu, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád. Na základě tohoto ustanovení žalobce musel v žalobě uvést, v čem spatřoval nezákonnost rozhodnutí správního orgánu. Podle názoru stěžovatele nebylo jeho povinností vždy konkrétně označit jednotlivá ustanovení právních předpisů v odůvodnění žaloby. Důležité je, aby z odůvodnění žaloby bylo patrné, v čem je spatřována nezákonnost rozhodnutí. Ústavní soud k této problematice konstatoval, že není v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, pokud zákon přesně vymezí podmínky realizace tohoto ústavně zaručeného práva, neboť uvedené ustanovení občanského soudního řádu mělo zajistit efektivitu řízení a naplnění podmínky koncentrace. Ústavní soud však vytknul krajskému soudu jeho restriktivní výklad ustanovení § 249 odst. 2 o.s.ř. Tímto nepřiměřeně přísným výkladem náležitostí správní žaloby může dojít k porušení ústavně zaručeného práva na soudní ochranu proti rozhodnutí orgánu veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny. Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2000, sp. zn. IV. ÚS 406/99.

rozsah projednání věci, o které již pravomocně rozhodl správní orgán. Soud je tímto návrhem vázán mimo případy zakotvené v § 250f písm. a) až c). Žalobce musí v žalobě rovněž uvést, jak má být spor nebo jiná právní věc soudem rozhodnuta.<sup>86</sup>

V tomto ohledu je zajímavé poukázat na situaci, kdy se žalobce v petitu namísto určení, aby byl povolen nebo zamítnut návrh na vklad vlastnického (či jiného věcného) práva do katastru nemovitostí, domáhal přezkumu rozhodnutí katastrálního úřadu, a navrhoval, aby soud rozhodující dle páté části o.s.ř. rozhodnutí katastrálního úřadu zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení. Vzniká tak otázka, zda takto formulovaný žalobní návrh má soud odmítnout dle § 250g odst. 1 písm. c), či má nejprve poskytnout navrhovateli poučení dle § 5 o.s.ř a poté postupovat dle § 43 o.s.ř.

Soudy poučují účastníky o jejich procesních právech a povinnostech. V tomto případě by se však nejednalo o „prosté“ procesní poučení, ale o poučení, kterým je žalobce upozorňován na to, že by měl přeformulovat svůj návrh. Rovněž by bylo nutné poučit jej o tom, jakým způsobem, v jakém rozsahu a směru tak má učinit. Jednalo by se tedy již o nepřipustné hmotněprávní poučení, neboť soud by musel dále specifikovat např. nemovitosti, jichž se navrhovaný vklad týká, právní titul, atd.<sup>87</sup>

Podle mého názoru napadla na soud žaloba, k jejímuž vyřízení nebyl civilní soud příslušný, neboť soudy podle páté části o.s.ř. nepřezkoumávají rozhodnutí, ale jednají ve věci znovu (nerozhodují kasačně). Soud tedy postupoval správně, pokud žalobu na základě § 250g odst. 1 písm. c) odmítl pro nepřipustnost. Zároveň je ale nezbytné, aby v rozhodnutí o odmítnutí řádně zdůvodnil důvody nepřipustnosti.

### 3.3.1 Lhůta k podání žaloby

Lhůta k podání žaloby je zakotvena v ustanovení § 247 odst. 1 o.s.ř. a činí dva měsíce<sup>88</sup> od doručení rozhodnutí správního orgánu, resp. dva měsíce ode dne, kdy bylo

---

<sup>86</sup> Pokud žalobce v žalobě nevymezí specifické náležitosti, které jsou požadovány právní úpravou páté části o.s.ř., plynou z toho následující konsekvence. Soudu nemusí být jasné, na základě kterého procesního ustanovení občanského soudního řádu je žaloba v konkrétním případě podávána. V úvahu tak může přicházet např. žaloba v režimu ustanovení § 79 o.s.ř., ale i žaloba dle páté části občanského soudního řádu. Soudu nezbyvá jiný postup než takto nepřesně specifikovanou žalobu odmítnout na základě § 43 odst. 2 o.s.ř. Viz Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. května 2005, sp. zn. 30 Cdo 588/2004.

<sup>87</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. července 2006, sp. zn. 47 C 5/2005; Viz též VRCHA, Pavel, BOŘEK, Milan. K odmítnutí žaloby ve věci vkladu práva k nemovitosti. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 10, s. 383–384; VRCHA, Pavel. Ještě k usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem o odmítnutí žaloby o zrušení rozhodnutí katastrálního úřadu. *Soudní rozhledy*, 2007, roč. 13, č. 4, s. 125–127.

<sup>88</sup> I když to zákon výslovně neuvádí, začíná běžet dvouměsíční lhůta až od oznámení (doručení) rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Pokud by lhůta začínala běžet již rozhodnutím správního orgánu v prvním stupni,

rozhodnutí vyhlášeno, pokud se žalobce práva na doručení vzdal (§ 72 správního řádu).<sup>89</sup> *Okolnost, kdy rozhodnutí správního orgánu nabylo právní moci, je v tomto případě pro lhůtu k podání žaloby nepodstatná. Lhůta začne běžet, i když rozhodnutí nenabylo právní moci.*<sup>90</sup> Pro počátek běhu lhůty je tedy stěžejní okamžik doručení, nikoliv okamžik nabytí právní moci. Dvoutměsíční lhůta je zákonná procesní lhůta a zákon výslovně stanoví, že její zmeškání nelze prominout (§ 247 odst. 1 o.s.ř.).

Pátá část neobsahuje žádná pravidla pro počítání lhůt. Je tudíž nezbytné aplikovat § 245 o.s.ř. a použít ustanovení části první až čtvrté občanského soudního řádu. Charakterem lhůty (tj. zda jde o lhůtu procesní či hmotněprávní) se zabýval rovněž Ústavní soud, neboť v důsledku vadného posouzení lhůty dle § 247 odst. 1 o.s.ř. může dojít k odepření přístupu k soudům.

Dle ustanovení § 57 o.s.ř. je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty učiněn úkon u soudu nebo podání odevzdáno orgánu, který má povinnost je doručit. Obecné soudy posuzovaly uvedenou lhůtu jako lhůtu hmotněprávní. Ústavní soud zohlednil ve svém nálezu hledisko právní jistoty účastníků, neboť dle jeho názoru není zřejmé na základě jakých skutečností, by měli účastníci usuzovat, že lhůta stanovená procesním předpisem je lhůtou hmotněprávní. V případě, že dochází prekluzí práva k zániku práv a oprávnění, je nezbytné, aby tento následek byl v právním předpise výslovně vyjádřen.<sup>91</sup>

Podle mého názoru je zřejmé, že jedinec bude považovat lhůtu upravenou procesním předpisem za lhůtu procesněprávní. Pokud by zákonodárce zamýšlel propůjčit této lhůtě vlastnosti lhůty hmotněprávní, měl by to v ustanovení § 247 odst. 1 o.s.ř. jasně vyjádřit. Posuzování celé situace bylo ztíženo ještě tím, že zmeškání lhůty v § 247 odst. 1 o.s.ř. nelze prominout, což je charakteristické pro lhůty hmotněprávní. Ústavní soud jasně rozhodl ve prospěch právní jistoty občanů.<sup>92</sup>

---

žalobce by tak s obtížemi splňoval podmínku podání řádného opravného prostředku a podmínku dvoutměsíční lhůty. Viz BROTHÁNKOVÁ, Jana. In ŠKÁROVÁ, Marta a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 4. aktualizované vydání podle stavu k 1. 9. 2009. Praha: Linde, 2009, s. 881.

<sup>89</sup> Délka lhůty je stanovena odlišně např. ve věcech vyvlastnění (§ 28 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů).

<sup>90</sup> DRÁPAL, Ljubomír. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2009.

<sup>91</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. července 2006, sp. zn. II. ÚS 300/06.

<sup>92</sup> Názory na povahu lhůty zakotvené v ustanovení § 247 odst. se postupem času měnily. Ještě v komentáři z roku 2003 byla povaha lhůty nazírána následovně: *Lhůta k podání žaloby určená v § 247 je lhůtou stanovenou pro uplatnění práva, o němž bylo dříve rozhodnuto v řízení před správním orgánem, u soudu. Nejde tedy o lhůtu procesní, pro jejíž zachování by postačoval postup dle § 57 odst. 3, nýbrž o lhůtu hmotněprávní, k jejímuž zachování je nezbytné, aby žaloba nejpozději posledního dne lhůty došla soudu.* DRÁPAL, Ljubomír. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. § 201 – 376*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 1143.

I na základě jazykového výkladu lze dospět ke stanovisku, že lhůta je svou povahou procesní. Svědčí o tom výslovné vyjádření o nemožnosti jejího prominutí. Hmotněprávní lhůty prominout nelze. Bylo by tudíž nadbytečné a nesmyslné poukazovat na tento obecně známý právní fakt výslovně v právním předpisu.<sup>93</sup>

### 3.4 Průběh řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem

Žalobou podanou podle páté části občanského soudního řádu se celá věc přenáší na soud. Správní orgán ztrácí pravomoc se věcí dále zabývat.<sup>94</sup> Z ustanovení § 244 o.s.ř. vyplývá, že pravomocné rozhodnutí správního orgánu je *conditio sine qua non* pro započetí jednání ve věci samé. Předseda senátu připraví jednání tak, aby bylo možné rozhodnout zpravidla při jediném jednání (§ 114a o.s.ř.).

#### 3.4.1 Odklad právní moci a vykonatelnosti

Žaloba podaná podle páté části o.s.ř. (stejně tak i žaloba podaná na základě § 73 s.ř.s.) nemá **odkladný účinek** na právní moc a vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu. Správní orgán (popř. jiný orgán) tak může postupovat nezávisle na probíhajícím občanskoprávním řízení a vynucovat plnění, které ve svém rozhodnutí uložil. Fakt, že žaloba nemá odkladný účinek, je projevem specifické povahy řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, neboť soud jedná a rozhoduje autonomně bez větší návaznosti k předešlému správnímu řízení.<sup>95</sup> U správního rozhodnutí se uplatňuje presumpce správnosti do doby, než bude nahrazeno rozhodnutím soudu. Z hlediska dělby moci mezi mocí výkonnou a soudní je institut odkladu právní moci (resp. vykonatelnosti) správního rozhodnutí velmi razantním prostředkem, který nabourává právní účinky individuálního správního aktu.<sup>96</sup>

Zákon ovšem připouští, aby v určitých případech byla na žádost právní moc nebo vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu odložena.<sup>97</sup> Soud na žádost žalobce odloží vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu až do právní moci rozhodnutí o žalobě, pokud by

<sup>93</sup> VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1328.

<sup>94</sup> S výjimkou rozhodování o mimořádných opravných prostředcích.

<sup>95</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 2. vydání. Praha: ASPI–Wolters Kluwer, 2009, s. 402.

<sup>96</sup> BROTHÁNKOVÁ, Jana. In ŠKÁROVÁ, Marta a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou.* 4. aktualizované vydání podle stavu k 1. 9. 2009. Praha: Linde, 2009, s. 885.

<sup>97</sup> Odkladný účinek lze logicky přiznat pouze v těch případech, pokud zvláštní zákon automaticky s podáním žaloby nespojuje suspenzivní účinky (např. § 28 odst. 3 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů).

neprodleným výkonem rozhodnutí správního orgánu hrozila žalobci závažná újma. Právní moc rozhodnutí správního orgánu soud odloží tehdy, je-li žalobce vážně ohrožen ve svých právech a odklad se nedotkne nepřiměřeným způsobem práv nabytých třetími osobami (§ 248 o.s.ř.).<sup>98</sup> Odkladný účinek lze přiznat rozhodnutím, kterými se ukládá povinnost k plnění [§ 248 odst. 2 písm. a) o.s.ř. – v tomto případě půjde o odklad vykonatelnosti], tak rozhodnutím, u kterých výkon povinnosti není předpokládán [tzv. výroky určovací, či statusové – § 248 odst. 2 písm. b) o.s.ř. – v tomto případě se jedná o odklad právní moci].

Jestliže by zákon možnost odkladu právní moci a vykonatelnosti nepřipouštěl, nedalo by se předcházet těžko odčinitelným a mnohdy i ireverzibilním následkům výkonu rozhodnutí. Odkladný účinek soud žalobě přizná pouze na návrh žalobce (nemůže tak učinit bez návrhu z moci úřední). Žádost o odkladný účinek se předkládá soudu společně s žalobou. Hrozící újmy a bezprostřední ohrožení práv musí návrhvatel vylíčit s poukazem na konkrétní skutkové okolnosti.<sup>99</sup> Soud bude muset zvážit, jaká je pravděpodobnost vzniku tvrzené újmy a hledisko její závažnosti.

Suspenzivní účinek nemůže být nikdy efektivní, pokud nebude zajištěna spolupráce soudu se správním orgánem. Soud tedy oznámí správnímu orgánu, aby posečkal s výkonem rozhodnutí, neboť jeho vykonatelnost, resp. právní moc byla odložena. Soud musí v průběhu řízení sledovat (z úřední povinnosti), zda trvají důvody pro odkladný účinek. Otázkou ovšem zůstává, zda lze proti rozhodnutí soudu o odkladném účinku rozhodnutí správního orgánu podat opravný prostředek.<sup>100</sup> Občanský soudní řád tuto možnost nikde nevylučuje, a proto je podle mého názoru proti usnesení o suspenzivním účinku odvolání možné, ledaže bychom jej považovali za usnesení, kterým se upravuje vedení řízení [§ 202 odst. 1 písm. a) o.s.ř.].

---

<sup>98</sup> Ustanovení § 248 o.s.ř. tedy rozlišuje mezi možností odkladu právní moci nebo vykonatelnosti. Tím se současná právní úprava liší od dříve platné úpravy, na základě které mohl předseda senátu usnesením na žádost účastníka řízení vykonatelnost (tedy nikoliv právní moc) odložit, pokud neprodleným výkonem napadeného rozhodnutí hrozila vážná újma. Srov. ustanovení § 250c zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.

<sup>99</sup> *Není nutno prokazovat, že k tvrzené újmě skutečně dojde, postačí, že vznik takové újmy bezprostředně hrozí a že by mohlo jít o vážnou újmu. Návrh na odložení výkonu* (autoři pravděpodobně mají na mysli vykonatelnost) *rozhodnutí nepřichází v úvahu tam, kde rozhodnutí správního orgánu neukládá povinnosti ani nepřiznává konkrétní práva, ale kde má jen povahu schvalovacího aktu.* VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1332.

<sup>100</sup> Někteří autoři se dále zamýšlí např. nad tím, zda je možné odložit právní moc rozhodnutí, neboť podmínka právní moci je předpokladem pro projednání žaloby soudem. Viz HLAVSA, Petr. *Občanský soudní řád. Soudní řád správní.* 5. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 10. 2008. Praha: Linde, 2008, s. 294. Stejně tak MIKEŠ, Jiří, WINTEROVÁ, Alena, ZOULÍK, František. *Nová úprava správního soudnictví. Problémy nové páté části O.S.Ř.* In VOPÁLKA (ed.), Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní.* Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 211.

### 3.4.2 Věcná a místní příslušnost

Právní úprava páté části vychází při určování věcné a místní příslušnosti (§ 249, § 250 o.s.ř.) ze specifických kritérií. Stanovení věcné příslušnosti se neodvíjí podle toho, jaký správní orgán (zda ústřední, odvolací nebo správní orgán prvního stupně) rozhodnutí vydal. **Věcná příslušnost** se odvíjí od charakteru soukromoprávní věci, která má být před soudem projednána.<sup>101</sup> Podle § 249 odst. 1 o.s.ř. jsou zásadně věcně příslušné okresní soudy, pokud není stanoveno jinak. Krajské soudy rozhodují jako soudy prvního stupně ve věcech vkladu práva k nemovitostem (§ 249 odst. 2 o.s.ř.). Krajské soudy jsou dále věcně příslušné, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis (např. zákon o vyvlastnění).<sup>102</sup>

Kritéria, na základě kterých je určována **místní příslušnost**, jsou zakotvena v ustanovení § 250a o.s.ř. Pro správné stanovení místně příslušného soudu je nutné postupovat sestupně podle jednotlivých hledisek, která jsou řazena podle své výlučnosti. Určování místní příslušnosti na základě obecné úpravy obsažené v § 84 a násl. o.s.ř. se nepoužije s výjimkou ustanovení § 85 a § 85a o.s.ř., která zakotvují obecný soud účastníka. Prvním kritériem je obecný soud účastníka, jemuž byla nebo podle návrhu měla být uložena povinnost k plnění [§ 250 odst. 1 písm. a) o.s.ř.]. Zde je třeba si uvědomit, že zákon nezmiňuje obecný soud žalobce (navrhovatele). Z logiky věci vyplývá, že toto hledisko může být užito pouze u těch rozhodnutí, u kterých je ukládána povinnost k plnění. Nelze-li takto určit místně příslušný soud (např. proto, rozhodnutí neukládá povinnost k plnění, nebo proto, že účastník, kterému byla uložena povinnost k plnění, nemá obecný soud, nebo jej nelze zjistit), přichází v úvahu aplikace písm. b), které stanoví jako místně příslušný soud obecný soud účastníka, na jehož návrh bylo řízení před správním orgánem zahájeno. Soudu může dojít i více žalob, které směřují proti témuž rozhodnutí správního orgánu (§ 250b o.s.ř.). Místní příslušnost k řízení o žalobách, které byly spojeny do společného řízení, je determinována na základě žaloby, která soudu došla jako první v pořadí (za aplikace § 89 o.s.ř.).

Pokud nelze určit místní příslušnost na základě výše uvedených hledisek, bude se aplikovat § 250 odst. 1 písm. c). Místně příslušným soudem tak bude soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který o sporu nebo o jiné právní věci rozhodl. Takto se postupuje např. tehdy, pokud správní orgán zahájil řízení bez návrhu. Ustanovení § 250 však nepočítá

---

<sup>101</sup> VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1338.

<sup>102</sup> Ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů).

s možností, že působnost správního orgánu může v důsledku změny organizačních vztahů mezi jednotlivými orgány veřejné správy přejít i na jiný orgán. Soudní řád správní na tuto možnost výslovně pamatuje v § 69 s.ř.s.

Právní úprava, na jejímž základě dochází postupně k určování místní příslušnosti, je založená především na zásadě, aby soud byl co nejbližší účastníkovi, který podává žalobu k soudu. *Případy, kdy se spory určitého druhu soustředí u jednoho obvodního soudu v Praze (např. podle sídla Českého telekomunikačního úřadu), jsou touto úpravou minimalizovány vzhledem k přednostní příslušnosti ad. písm. a), b), i k okruhu věcí, o jaké půjde.*<sup>103</sup>

Speciální místní příslušnost podle §250 odst. 2 je dána tehdy, pokud se řízení před správním orgánem týkalo práva k nemovitosti. Řízení se pak koná u toho soudu, v jehož obvodu se nemovitost nachází.<sup>104</sup>

### 3.4.3 Účastníci řízení

Řízení před soudem se musí odehrávat se stejnými účastníky, kteří vystupovali před správním orgánem, a musí se týkat téhož návrhu, o kterém správní orgán rozhodl (§ 250b). Tento návrh nemůže být (až na výjimky stanovené v § 250h odst. 1) v řízení před soudem měněn (to se ovšem netýká možnosti změny žaloby, která obecně přípustná je). Pojetí účastníků řízení, tak jak je upraveno v páté části občanského soudního řádu, odpovídá třetí definici účastníků zakotvené v § 94 odst. 2 o.s.ř. Účastníky tak jsou navrhovatel a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem (§ 250a). Právní úprava je založena na tzv. **materiálním** (tj. skutečném) **hledisku**. Pro stanovení, zda je někdo nositelem práv a povinností, která náležejí účastníkovi, není určující to, zda správní orgán s danou osobou jako s účastníkem jednal. *Významné je jen to, kdo se stal v souladu se zákonem účastníkem řízení před správním orgánem, tedy s kým mělo být v řízení před správním orgánem opravdu jednáno jako s účastníkem řízení. Není přitom významné, zda je (myšleno účastníky správního řízení) žalobce v žalobě označí za účastníky řízení.*<sup>105</sup>

Jestliže se řízení neúčastní osoba, která je podle zákona účastníkem, ale žalobce ji zapomněl v žalobě označit, či s ní správní orgán jako s účastníkem vůbec nejednal, přibere jej

<sup>103</sup> BROTHÁNKOVÁ, Jana. In ŠKÁROVÁ, Marta a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 4. aktualizované vydání podle stavu k 1. 9. 2009. Praha: Linde, 2009, s. 890.

<sup>104</sup> *Práve k nemovitosti je vlastnické právo, právo držby, zástavní právo, právo odpovídající věcnému břemenu, předkupní právo s účinky věcného práva, nájem bytu a další.* DRÁPAL, Ljubomír. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2020.

<sup>105</sup> Tamtéž, s. 2024. Účastníci správního řízení jsou vymezeni v § 27, § 28 a § 141 odst. 3 (řízení sporné) správního řádu a dále ve zvláštních zákonech.



soud usnesením do řízení (§ 250a odst. 2). Žalobce však mohl pochybit i v tom smyslu, že označil v žalobě za účastníka osobu, která účastníkem vůbec nebyla (resp. neměla být). Od okamžiku tohoto zjištění s ní soud přestane jednat. Nevydává žádné rozhodnutí a ostatní účastníky o tom vhodným způsobem vyrozumí.<sup>106</sup> Přibrání opomenutého účastníka je třeba odlišovat od přistoupení nebo záměny (§ 92), která v řízení dle části páté přípustná není (§ 250b odst. 2). Naopak singulární nebo univerzální sukcesi (§ 107 a § 107a) zákon výslovně připouští.

Správní orgán v řízení před soudem nevystupuje v pozici účastníka řízení. Nemá práva a povinnosti procesní strany, a tudíž není nadbytečné ustanovení § 250c. Soud musí správnímu orgánu doručit stejnopis žaloby a umožnit mu, aby se k ní písemně vyjádřil. Forma, jakou tak soud činí, není v zákoně stanovena. Tímto vyjádřením není soud vázán. Správní orgán má především za úkol objasnit podstatu věci, proto si od něj předseda senátu vyžádá v rámci přípravy jednání potřebné spisy. Pokud je správní orgán nečinný a spisové materiály soudu na vyzvání neposkytne, bude možno aplikovat ustanovení § 53 a uložit soudu pořádkovou pokutu. V tom případě nelze aplikovat § 250e odst. 2 a soud nebude moci vyjít z důkazů zjištěných správním orgánem.<sup>107</sup> Povinnost správního orgánu sdělit soudu skutečnosti, které mají význam pro řízení a rozhodnutí, vyplývá rovněž z § 128.

Proti rozhodnutí správního orgánu může podat žalobu každý účastník, který splňuje podmínky aktivní legitimace. Na soud tak může napadnout více žalob od více žalobců. Na tento případ pamatuje § 250b odst. 1 (ustanovení o společném řízení). Každý z žalobců se domáhá jiného nároku nebo zproštění od jiné právní povinnosti, a proto nelze říci, že by první žaloba, o které začne soud jednat, zakládala překážku litispendence. Každému účastníkovi běží lhůta k podání žaloby odlišně, neboť je závislá na okamžiku doručení. Jestliže na soud napadne více žalob, které směřují proti témuž rozhodnutí správního orgánu (týkají se téhož předmětu), a jsou-li přípustné, spojí je soud do společného řízení. Soud o spojení rozhodovat nemusí, ke spojení dochází automaticky (ex lege) okamžikem, kdy soudu došla další žaloba vztahující se k témuž předmětu.<sup>108</sup> Žaloby lze spojit až do doby, než soud vydá pravomocné rozhodnutí o žalobě, která na soud napadla jako první. O následně došlých žalobách povede soud nové řízení. Požadavek spojení žalob ke společnému řízení je celkem logický. Tímto

---

<sup>106</sup> Tamtéž, s. 2025.

<sup>107</sup> BROTHÁNKOVÁ, Jana. In ŠKÁROVÁ, Marta a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 4. aktualizované vydání podle stavu k 1. 9. 2009. Praha: Linde, 2009, s. 894.

<sup>108</sup> VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1348.

postupem je tak vyloučeno riziko možnosti rozdílného rozhodování v téže věci, o které již správní orgán dříve rozhodl.

Řízení před soudem se mohou účastnit pouze osoby uvedené v ustanovení § 250a. Jelikož je právní úprava účastníků založena na materiálním hledisku, přibere soud usnesením do řízení tzv. **opomenutého účastníka**, jakmile se o něm dozví. (§ 250a odst. 2). Bez povšimnutí však nelze nechat situaci, kdy opomenutý účastník bude chtít podat žalobu podle páté části o.s.ř. Tato osoba se neúčastnila správního řízení, neboť ji správní orgán za účastníka nepovažoval. Z toho důvodu jí nebylo rozhodnutí správního orgánu doručeno. Lhůta k podání žaloby tudíž nezačne běžet. Soud může jednat pouze tehdy, pokud rozhodnutí nabylo právní moci. Rozhodnutí však právní moci nenabude dříve, než bylo oznámeno (doručeno). Jedná se tedy o „začarovaný kruh“, jehož řešení není v zákoně nikde stanoveno. Současná právní úprava páté části o.s.ř. na takový případ vůbec nepamatuje a ponechává tuto problematiku otevřenou.

Nejprve je třeba se zabývat tím, zda opomenutý účastník může podat žalobu, pokud tvrdí, že je dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta. Pokud bychom se striktně drželi litery zákona, nemůže tato osoba nikdy splnit podmínky pro podání žaloby. Na základě čl. 36 odst. 2 Listiny však občan musí mít zajištěn přístup k soudu, pokud tvrdí, že byl rozhodnutím orgánu veřejné správy zkrácen na svých právech. Občanovi musí být poskytnuta ochrana před nezákonnými a svévolnými postupy veřejné správy. Jestliže bychom neumožnili přístup k soudu jedincům, kteří tvrdí, že rozhodnutí správního orgánu poškodilo jejich subjektivní práva, resp. stanovilo, změnilo, zrušilo či určilo jejich práva a povinnosti v rozporu s právními předpisy, potírali bychom tak smysl existence stávající právní úpravy. Občanský soudní řád se ve své části páté sice v § 250a odst. 2 problematikou opomenutého účastníka zabývá, nicméně tento odstavec zakotvuje přibrání opomenutého účastníka do již rozběhlého soudního řízení a nestanoví, jak má soud postupovat v případě, že účastník, s nímž správní orgán jako s účastníkem nejednal, chce podat žalobu k civilnímu soudu. Opomenutý účastník tak získá práva a povinnosti procesní strany až v okamžiku, kdy jej soud usnesením do řízení přibere. Jak má ale opomenutý účastník postupovat, pokud chce sám podat žalobu?

Otázkou je, zda by bylo možné vyřešit mezeru v zákoně pomocí analogie. Řízení podle páté části o.s.ř. je řízením soukromoprávním, jehož cílem je nové projednání věci, o které dříve rozhodl správní orgán. Některé znaky má však společné s kasatorním řízením upraveným v soudním řádu správním (§ 65 s.ř.s.). Jedním z klíčů k řešení nastíněné situace by tak mohla být judikatura Nejvyššího správního soudu, jenž se problematikou opomenutého

účastníka, zabýval. *Skutečnost zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal. Podle tohoto odstavce (§ 65 odst. 2 s.ř.s.) je tedy oprávněn podat žalobu i ten, s kým správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Z uvedeného je zřejmé, že žalobní legitimace žalobce může vyplývat z § 65 odst. 2 s.ř.s., pokud skutečně měl postavení účastníka řízení před správním orgánem.*<sup>109</sup>

Podle mého názoru však takto nastíněné řešení nenaplnuje veškeré předpoklady pro průběh řízení dle páté části o.s.ř. Občanský soudní řád i soudní řád správní stanoví jako podmínku přípustnosti žaloby vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem.<sup>110</sup> Pokud nedojde k jejich vyčerpání, civilní soud žalobu pro nepřípustnost odmítne [§ 250g odst. 1 písm. c), § 247 odst. 2 o.s.ř.]. Ustanovení § 65 odst. 2 s.ř.s. se však otázkou vyčerpání řádných opravných prostředků opomenutým účastníkem nezabývá.<sup>111</sup> Je nutné se zamyslet nad tím, jak tuto podmínku může splnit opomenutý účastník.

Pokud neexistuje řešení uvedené situace ani v občanském soudním řádu, ani v soudním řádu správním, je nutné zaobírat se tím, jak problematiku řešila předchozí právní úprava. Původní část pátá o.s.ř.<sup>112</sup> v § 250b odst. 2 stanovila: *Jestliže je podána žaloba někým, kdo tvrdí, že mu rozhodnutí správního orgánu nebylo doručeno, ač s ním jako s účastníkem řízení mělo být jednáno, soud ověří správnost tohoto tvrzení a uloží správnímu orgánu doručit*

---

<sup>109</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2003, sp. zn. 7 A 56/2002–54.

<sup>110</sup> I v komentovaném znění čl. 36 Listiny je jasně uvedeno: *Z toho vyplývá, že právo žádat o soudní přezkoumání správního rozhodnutí nevzniká ani tehdy, nabylo-li dotyčné rozhodnutí právní moci proto, že oprávněná strana nepoužila opravného prostředku, který měla podle zákona k dispozici, tj. nevyčerpala-li řádné opravné prostředky, které ji zákon dává. Tu se uplatňuje zásada vigilanti iura, tzn., že každý má pečovat o svá práva a nemůže napravit mimořádnou cestou to, co sám zanedbal na řádné cestě.* PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání.* Praha: Linde, 1999, s. 290. Jak má ale jedinec náležitě dbát o svá práva, když právní předpis nestanoví postup, jak tak má činit?

<sup>111</sup> Viz komentář k § 65 odst. 2 s.ř.s.: *Oproti dřívější úpravě není legitimován k žalobě tzv. opomenutý účastník, pakliže nevyčerpal řádný opravný prostředek, připouští-li jej právní úprava v daném konkrétním řízení.* Žalobce podle § 65 odst. 2 s.ř.s. lze označit jako „zájemníka“, jenž byl dotčen na svých právech nepřímo. BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVSKÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami.* 1. vydání. Praha: Linde, 2003, s. 119. *Žalobu podle odst. 2 (myšleno § 65 odst. 2 s.ř.s.) může podat také ten, kdo žalobní legitimaci podle odst. 1 nemá (nemohl být rozhodnutím na svých právech zkrácen), tvrdí však, že byl účastníkem řízení, z něhož jím napadené rozhodnutí vzešlo, a že postupem správního orgánu v tomto řízení byl zkrácen „na právech, která mu přísluší“, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.* VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 151–152.

<sup>112</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění zákona č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.

*tomuto účastníku správní rozhodnutí a podle okolností odloží jeho vykonatelnost. Tímto stanoviskem soudu je správní orgán vázán. Po uskutečněném doručení předloží správní orgán spisy soudu k rozhodnutí o žalobě.* Předchozí právní úprava tak byla v tomto ohledu dokonalejší. Stanovila jasný způsob postupu a poskytovala řešení, jak má soud jednat v případě, že na soud napadla žaloba opomenutého účastníka. Avšak ani dříve platné ustanovení neřešilo dostatečným způsobem otázku vyčerpání řádných opravných prostředků při podání žaloby opomenutým účastníkem. Z povinnosti správního orgánu předložit (po uskutečněném doručení rozhodnutí opomenutému účastníkovi) spisy soudu k rozhodnutí o žalobě, lze usoudit, že tak správní orgán měl učinit ihned, aniž by vyčkal, až uplyne lhůta pro podání opravného prostředku. Podle mého názoru by opomenutý účastník měl mít zachovánu možnost podat proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek. Je přeci nemyslitelné, aby opomenutý účastník nemohl využít opravného prostředku z důvodu pochybení správního orgánu.

Postup, který stanovilo dříve platné ustanovení § 250b odst. 2 o.s.ř., se zdá být právně nejčistší cestou, jak zaručit všem osobám rovnocenný přístup k soudní ochraně (za předpokladu, že opomenutý účastník má možnost využít řádných opravných prostředků dle správního řádu). Jednoznačně se přikláním k závěru, že i opomenutý účastník musí mít zajištěn přístup k soudu. Pokud by mu byl tento přístup odepřen, znamenalo by to vážné porušení jeho práv. Opomenutý účastník musí mít rovná práva jako ostatní účastníci řízení.

Z žaloby podané opomenutým účastníkem by však mělo vyplývat, že s ním správní orgán vůbec nejednal, a tudíž mu rozhodnutí ani nedoručil. Z toho důvodu nemůže nabýt rozhodnutí právní moci a žalobci (opomenutému účastníkovi) nezačala běžet lhůta dle § 247 odst. 1. Domnívám se, že již tímto zdůvodněním je opomenutý účastník značně znevýhodněn, neboť na podání žaloby jsou kladeny vyšší nároky, které vyžadují důkladnější znalost problematické právní úpravy. Stále nevyřešena však zůstává délka a počátek lhůty k podání žaloby opomenutým účastníkem. Z hlediska ochrany právní jistoty ostatních osob musí být i opomenutý účastník ve svém žalobním právu časově limitován.

Jelikož právní úprava páté části občanského soudního řádu neřeší otázku doručení rozhodnutí správního orgánu opomenutému účastníkovi, je nutné určit okamžik, od kterého začne plynout lhůta dvou měsíců zakotvená v § 247 odst. 1 o.s.ř. Přikláním se k názoru, podle kterého může opomenutý účastník podat žalobu ve lhůtě dvou měsíců, *jejíž běh bude počítán nikoliv od doručení rozhodnutí (neboť k němu nedošlo), ale od okamžiku, s nímž v tomto*

*případě zákon spojuje zánik práva podat odvolání*<sup>113</sup> dle správního řádu. Ustanovení § 84 správního řádu řeší délku odvolací lhůty v případech, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo řádně oznámeno. Tato lhůta činí 30 dní ode dne, kdy se účastník o vydání rozhodnutí a řešení otázky dozvěděl. Prokázat splnění obou subjektivních podmínek je podle mého názoru značně obtížné, proto se spíše uplatní objektivní lhůta jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledního z účastníků. V tomto případě se tedy nejedná o analogickou aplikaci správního řádu. Tato analogie dle mého mínění není ani možná, neboť nemůžeme na postup nezávislých a nestranných soudců, kteří jsou při svém rozhodování vázání pouze zákony a vyhlášenými mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy), aplikovat právní předpis upravující postup „závislých“ správních orgánů vázaných při svém rozhodování rovněž podzákonnými a interními právními předpisy. Z ustanovení § 84 správního řádu je nutné pouze stanovit počátek běhu lhůty pro podání žaloby.<sup>114</sup>

Přistoupíme-li na názor, že i opomenutý účastník (nebo účastník, jemuž nebylo rozhodnutí správního orgánu doručeno) může podat žalobu dle páté části o.s.ř., je nutné zaměřit se na to, jak bude soud v případě, že mu došla žaloba opomenutého účastníka, postupovat. Podle některých akademických názorů<sup>115</sup>, pokud soud zjistí, že žaloba byla podána oprávněnou osobou a je přípustná, vyzve správní orgán, aby doručil tomuto účastníkovi své rozhodnutí. Jestliže tak neučiní, provede doručení soud sám.

Podle jiného akademického názoru<sup>116</sup> však sám soud nemůže napravit tento základní procesní nedostatek, neboť nedisponuje žádnými donucovacími prostředky, kterými by přiměl správní orgán k činnosti. Jedinou formou spolupráce, ke které je správní orgán povinen, je předložení spisů, jež si od něj soud na základě ustanovení § 250c vyžádá. Civilní soud nemůže ve věci jednat, protože rozhodnutí nenabylo právní moci, a tudíž není splněna jedna ze základních procesních podmínek stanovených pro pátou část o.s.ř. (soudu schází pravomoc).<sup>117</sup> Základním problémem tedy je, že správní orgán nejedná, ač by jednat měl (je nečinný). Jedině se může nejprve bránit pomocí prostředků stanovených ve správním řádu (§

---

<sup>113</sup> VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1368.

<sup>114</sup> Uvedené řešení však neplatí pro účastníky správního řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu (tzv. hlavní účastníky). Pro tyto účastníky by platila lhůta dle § 83 odst. 2, tj. lhůta v případě nesprávného poučení. Viz VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1368.

<sup>115</sup> DRÁPAL, Ljubomír. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2009.

<sup>116</sup> VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1281–1284.

<sup>117</sup> Civilní soud by tak měl řízení zastavit a žalobce odkázat na správní orgán.

80, podávat stížnosti dle § 175 správního řádu), teprve poté přichází v úvahu žaloba proti nečinnosti orgánu ke správnímu soudu [pravomoc správního soudu vyplývá z ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) a § 79 s.ř.s.]. Na základě ustanovení § 79 s.ř.s. se však účastník může domáhat pouze toho, aby správní soud správnímu orgánu uložil povinnost vydat meritorní rozhodnutí nebo osvědčení. Soud tedy nemůže uložit správnímu orgánu povinnost vydat usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu, a tudíž ani tento procesní institut se nejeví pro opomenutého účastníka jako dostačující.<sup>118</sup> Civilní soud rovněž nemůže věc postoupit zpět správnímu orgánu, neboť zákon tuto možnost nepřipouští.

Při hlubším studiu problematiky právní úpravy páté části o.s.ř. vyplouvají na povrch závažné nedostatky. Občanský soudní řád ve svých ustanoveních nerozpracovává podrobněji vztahy vzájemné interakce mezi civilními soudy a správními orgány (až na ustanovení § 250c), což vede k tomu, že jedinec se obtížněji domáhá ochrany svých práv. Přikláním se k právnímu řešení, které poskytovalo původní ustanovení § 250b o.s.ř. (tj. aby soud uložil správnímu orgánu povinnost doručení rozhodnutí opomenutému účastníkovi). Rovněž tak se domnívám, že i opomenutý účastník by měl mít zachovánu možnost podat opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu.

### 3.4.4 Průběh řízení

Řízení je **zahájeno dnem**, kdy došel soudu návrh na jeho zahájení (§ 82 odst. 1 o.s.ř.). Jestliže žalobce podal žalobu nejprve ke správnímu soudu, nicméně ten ji na základě § 46 odst. 2 s.ř.s. odmítl, neboť o sporu nebo jiné právní věci má rozhodnout soud v občanskoprávním řízení, je řízení zahájeno dnem, kdy soudu došla odmítnutá žaloba (§ 82 odst. 3 o.s.ř.).

Novela občanského soudního řádu provedená zákonem č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, která vstoupila v účinnost 1. července 2009, se dotkla i právní úpravy páté části o.s.ř. Ustanovení § 250d, jež upravuje dokazování v rámci řízení dle páté části o.s.ř., bylo novelizováno a reflektuje tak požadavek na rychlý a racionální průběh jednání před soudem. Civilní soud rozhoduje o věci, o které již dříve rozhodoval správní orgán. Je tudíž zapotřebí, aby byl co nejdříve nastolen

---

<sup>118</sup> Ochrana před nečinností správních orgánů poskytují pouze správní soudy. Vyskytly se ovšem případy, kdy se správní soudy odmítly zabývat žalobou proti nečinnosti správního orgánu, který rozhodl v soukromoprávní věci. Uvedenou situaci musel řešit až Nejvyšší správní soud a ve svém rozhodnutí konstatoval: *Ochrana proti nečinnosti nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní. Bude na soudu I. stupně, aby v dalším řízení posoudil oprávněnost stěžovatelova požadavku podle zásad uvedených v ustanovení § 79 a násl. s. ř. s.* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2004, sp. zn. 5 As 31/2003–49.

stav právní jistoty a řízení proběhlo co nejrychleji. K naplnění těchto požadavků stanoví zákon institut koncentrace řízení (§ 250d). Účastníci řízení mají možnost uvádět rozhodné skutečnosti o věci samé a označit důkazy k jejich prokázání nejpozději do skončení přípravného jednání, popřípadě do uplynutí lhůty (§ 114 odst. 4), která jim byla poskytnuta k doplnění tvrzení, k podání návrhů na provedení důkazů nebo ke splnění dalších procesních povinností. Pokud nebylo nařízeno přípravné jednání, je řízení koncentrováno od okamžiku skončení prvního jednání ve věci.<sup>119</sup> Uvedené ustanovení je založeno na zásadě, že každý má náležitě dbát o svá práva (*vigilantibus iura*).<sup>120</sup>

Civilní soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Při rozhodování sporu nebo jiné právní věci postupuje nezávisle na výsledcích správního orgánu a zváží, zda provede důkazy nové, nebo převezme za svá skutková zjištění správního orgánu. Pokud to považuje za účelné, může rovněž zopakovat důkazy, které provedl správní orgán (§250e).

Řízení dle páté části o.s.ř. je založeno na dispoziční zásadě. Soud sice není vázán právním a skutkovým stavem objasněným správním orgánem, rozsah projednávané věci pro soud však závazný je (§ 250f). Primárně je předmět řízení před civilním soudem vymezen rozhodnutím správního orgánu. Soud nesmí z vlastní iniciativy měnit rozsah projednávané věci. Meze, ve kterých má dojít k projednání věci před soudem, vymezuje ve svém návrhu žalobce.<sup>121</sup> Ten může požadovat projednání věci buď v totožném nebo užším (v žádném případě širším) rozsahu než o sporu nebo jiné právní věci rozhodl správní orgán.<sup>122</sup>

Žalobou je možno disponovat. Nikoliv však návrhem, kterým bylo zahájeno řízení před správním orgánem. Tento návrh nesmí být v průběhu řízení před soudem věcně měněn (§ 250b odst. 3).<sup>123</sup> Lze jej vzít zpět za předpokladu splnění podmínek stanovených v § 250h. Návrh týkající se rozsahu projednání věci v soudním řízení lze měnit nejpozději do uplynutí

---

<sup>119</sup> Z koncentrace řízení upravené v § 250d mlčky vyplývá i systém odvolacího řízení na základě neúplné apelace (§ 205a). HLAUSA, Petr. *Občanský soudní řád. Soudní řád správní*. 5. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 10. 2008. Praha: Linde, 2008, s. 298.

<sup>120</sup> Účinky koncentrace se neuplatní a k později navrhaným důkazům a tvrzením účastníků soud může přihlížet, pokud nastane některá ze skutečností uvedených v § 250d odst. 1 věta druhá a odst. 2.o.s.ř.

<sup>121</sup> Lze se setkat s názory, že u dělitelných plnění dochází tímto dispozičním oprávněním žalobce k rozštěpení práva, neboť nárok, který byl původně jednotný a o kterém správní orgán rozhodl jedním rozhodnutím, se štěpí na dvě práva se samostatným skutkovým základem. Viz DRÁPAL, Ljubomír. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2045.

<sup>122</sup> Viz Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. května 2005, sp. zn. 30 Cdo 588/2004.

<sup>123</sup> *Ustanovení § 250b odst. 3 se jeví jako nesmyslné, protože soud jedná o žalobě, která mu byla podána, nikoliv o návrhu, o němž rozhodl správní orgán.* MIKEŠ, Jiří, WINTEROVÁ, Alena, ZOULÍK, František. *Nová úprava správního soudnictví. Problémy nové páté části O.S.Ř.* In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 207.

lhůty stanovené v § 247 odst. 1 (k později uplatněným návrhům soud nepřihlíží – § 41a odst. 3).

Soud není vázán rozsahem, v jakém má být věc projednána, pokud bylo řízení před správním orgánem zahájeno z moci úřední (§ 46 a § 141 odst. 2 správního řádu), v případě nerozlučných společníků, kdy se rozhodnutí o právech a povinnostech vztahuje na všechny účastníky, kteří jsou jejich nositeli, nebo pokud z právního předpisu vyplývá určitý způsob vypořádání právního vztahu mezi účastníky [§ 250f písm. a) až c)]. Nerozlučné společenství účastníků řízení se bude nejčastěji vyskytovat ve věcech vyvlastnění nebo katastrálním řízení. Určitý způsob vypořádání stanoví právní předpisy rovněž např. v rámci vyvlastňovacího nebo restitučního řízení (způsob uspokojení restitučního nároku).<sup>124</sup>

Z hlediska průběhu řízení dle páté části o.s.ř. si pozornost zaslouží také situace, kdy žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu, které je **nicotné**.<sup>125</sup> Nicotné rozhodnutí nevyvolává žádné právní účinky. O nicotnosti rozhodnutí se dá hovořit například tehdy, pokud správní orgán neměl pravomoc rozhodnutí vydat. Není tak splněn jeden z fundamentálních předpokladů pro projednání věci civilním soudem.

Trpí-li rozhodnutí správního orgánu takovými vadami, které způsobují jeho nicotnost, je nutné postupovat dle § 77 správního řádu. Toto ustanovení rozlišuje dva důvody nicotnosti. Pokud k vydání rozhodnutí správní orgán nebyl věcně příslušný, prohlásí nicotnost správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal (to neplatí, pokud jej vydal orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu – § 77 odst. 1 správního řádu). V ostatních případech vysloví nicotnost soud ve správním soudnictví (§ 77 odst. 2 s.ř.s).<sup>126</sup> Správní řád nerozlišuje, jaké povahy napadené rozhodnutí je. Vyslovení nicotnosti rozhodnutí je chápáno jako specifický dozorčí prostředek, na nějž účastníci správního řízení nemají *ex lege* právní nárok. Správní řád však poskytuje možnost podat kdykoliv podnět k prohlášení

---

<sup>124</sup> Jedná se o § 24 písm. c) ve spojení s §10 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů a § 47 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>125</sup> *Nicotnost nastává v důsledku některých vad, které způsobují, že již vůbec nelze o aktu hovořit, jde o paakt. Paakt nikoho nezavazuje a nikdo není povinen jej respektovat.* Takovými vadami jsou například absolutní omyl v osobě účastníka, nemožnost plnění, atd. Viz STAŠA, Josef. In HĚNDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 226–228.

<sup>126</sup> Je důležité si uvědomit, že prohlášení nicotnosti dle § 77 odst. 2 správního řádu přísluší pouze správním (nikoliv tedy civilním) soudům. Upozorní-li správní soud správní orgán na to, že jeho rozhodnutí je nicotné podle § 77 odst. 1 správního řádu, nicméně správní orgán s tímto tvrzením nesouhlasí, vzniká mezi správním orgánem a správním soudem pozitivní kompetenční konflikt, jehož řešení spočívá v předložení věci zvláštnímu senátu [§ 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů]. Zvláštní senát může zároveň vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu (§ 5 odst. 2 cit. zákona). Je nutné se rovněž zamyslet nad tím, bude-li v průběhu řízení dle páté části o.s.ř. zrušeno nicotné rozhodnutí postupem dle § 77 odst. 1 správního řádu. V tomto případě by civilní soud měl řízení zastavit (§ 104 o.s.ř.).



nicotnosti buď samotnými účastníky, nebo osobami uvedenými v § 78 odst. 1 správního řádu.<sup>127</sup>

Dispoziční zásada, která prostupuje řízením ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, se projevuje rovněž v ustanovení § 250h. Účastník, na jehož návrh bylo zahájeno řízení před správním orgánem, může vzít tento návrh zcela nebo zčásti během řízení před soudem zpět. Časové období, kdy tak může učinit je vymezeno podáním žaloby do nabytí právní moci soudního rozhodnutí (popř. pokud bylo podáno odvolání až do nabytí právní moci rozhodnutí odvolacího soudu). Tento návrh, kterým dochází k zúžení předmětu je nutno odlišovat od zpětvzetí žaloby. Pokud žalobce vezme v určité části žalobu zpět, omezuje tím pouze rozsah projednávané věci oproti rozsahu, o kterém rozhodoval správní orgán.<sup>128</sup>

Zpětvzetí návrhu, kterým bylo zahájeno řízení před správním orgánem, je možné za dvou podmínek. Návrh může podat pouze osoba, na jejíž žádost bylo řízení před správním orgánem zahájeno (tedy i osoba od žalobce odlišná). Nelze tak učinit, jestliže řízení bylo zahájeno *ex officio*. K částečnému zpětvzetí může dojít pouze tehdy, jsou-li obsahem rozhodnutí správního orgánu výroky, které na sobě nejsou závislé a které jsou i po částečném zpětvzetí návrhu schopné samostatné existence (tzv. oddělitelné výroky).

Zpětvzetím návrhu pozbývá rozhodnutí správního orgánu účinnosti v tom rozsahu, v jakém byl návrh vzat zpět (za předpokladu souhlasu ostatních účastníků). O tom vydá soud usnesení. Pokud je vzat zpět celý návrh, dojde k zastavení řízení, což musí být ve výroku usnesení výslovně uvedeno. Usnesení soudu nezakládá překážku věci rozhodnuté. V případě, že se zpětvzetím nesouhlasí všichni účastníci, vysloví soud usnesením, že zpětvzetí není účinné. Proti tomuto usnesení je odvolání přípustné.<sup>129</sup>

Podle mého názoru jde o velmi silný projev dispoziční zásady. Pokud soud nerozhodl o odkladném účinku žaloby, je rozhodnutí správního orgánu v době zpětvzetí návrhu již pravomocné. Jako pojistka, aby nedošlo k neodůvodněnému zásahu do práv a povinností ostatních osob, musí s tímto zpětvzetím souhlasit všichni ostatní účastníci (pokud nesouhlasí, není nutné, aby uvedli důvody). Tento souhlas by měl dát také opomenutý účastník, jehož

---

<sup>127</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI–Wolters Kluwer, 2009, s. 138–139.

<sup>128</sup> Podmínky zpětvzetí návrhu dle § 250h a zpětvzetí žaloby dle § 96 o.s.ř. (popř. zpětvzetí návrhu na zahájení řízení za odvolacího řízení – § 222a o.s.ř.) jsou velmi podobné – v obou případech je zohledňován názor ostatních účastníků. Nicméně pokud při zpětvzetí návrhu dle ustanovení § 250h o.s.ř. některý z účastníků se zpětvzetím nesouhlasí, soud dál nezkontroluje důvody nesouhlasu a řízení zastaví. Při zpětvzetí žaloby dle § 96 o.s.ř. je na úvaze soudu, aby posoudil, zda jsou dány vážné důvody, na základě kterých ostatní účastníci se zpětvzetím nesouhlasí (tzn. samotný nesouhlas účastníka ještě neznamená automaticky zastavení řízení). Jiná situace nastane v případě zpětvzetí odvolání na základě § 207 odst. 2 o.s.ř. V tomto případě soud nezkontroluje souhlas ostatních účastníků a zastaví řízení, pokud odvolání bylo vzato zpět, než bylo o odvolání rozhodnuto.

<sup>129</sup> VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1378.

soud přibral do řízení na základě § 250a odst. 2. Opomenutý účastník naopak z logiky věci nemůže učinit zpětvzetí návrhu, neboť na jeho návrh nemohlo být řízení před správním orgánem zahájeno.

Zpětvzetí návrhu se činí u soudu, který je příslušný spor nebo jinou právní věc, o které rozhodl správní orgán, projednat a rozhodnout. Pokud by návrh účastník podal ke správnímu orgánu, měl by správní orgán učiněný návrh zaslat soudu. Tuto povinnost však zákon nikde nestanoví a záleží tak pouze na tom, nakolik se správní orgán cítí být vázán zásadou veřejné správy jako služby občanům (§ 4 odst. 1 správního řádu).

V případě částečného zpětvzetí, se soud musí ve svých rozhodnutích (tj. v rámci usnesení o zastavení řízení a meritorního rozhodnutí ve věci samé) věcně vypořádat s celým předmětem, jenž je vymezen v návrhu žaloby. *Žádná jeho část nesmí zůstat nepokryta. Jinak řečeno, obsah (rozsah) vydaných rozhodnutí soudu v těchto případech, v nichž se kumuluje rozhodnutí soudu ve věci spolu se zastavením řízení z důvodu částečného zpětvzetí návrhu účastníkem správního řízení, musí zásadně vyčerpat celý předmět řízení vymezený žalobou podle části páté.*<sup>130</sup>

Osoba, která žádá zpětvzetí návrhu, jímž bylo zahájeno řízení před správním orgánem, nemusí být totožná s osobou žalobce. Jejich projevy vůle zpravidla nebudou shodné. Dostávají se tak do střetu dvě dispoziční oprávnění. Silnější oprávnění náleží osobě, na jejíž žádost bylo správní řízení zahájeno. Pokud se tato osoba rozhodne vzít svůj návrh částečně zpět, omezuje tím zároveň i žalobce, neboť tak může dojít k zúžení předmětu, který je vymezen v žalobě. Na základě ustanovení § 250h odst. 3 však se zpětvzetím návrhu musí souhlasit všichni účastníci, tedy i žalobce, jenž tak má právo uvedené účinky zvrátit.

Na závěr této podkapitoly je žádoucí vymezit, které instituty z předešlých částí občanského soudního řádu lze použít při průběhu řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, a vymezit tak rozsah aplikace ustanovení § 245 o.s.ř. Pokud bychom měli dát do korelace jednotlivá ustanovení lze uvést následující. Co se týče pravomoci soudů je nutné § 244 o.s.ř. vykládat s ohledem na § 7 o.s.ř. Speciálně je řešena v páté části úprava věcné a místní příslušnosti v § 249 a § 250 o.s.ř. [určení místní příslušnosti na základě polohy nemovitosti v § 250 odst. 2 je však totožné s § 88 písm. i) o.s.ř.]. Spory o věcnou i místní příslušnost a způsoby jejich řešení jsou zakotveny v části třetí o.s.ř. Předmět řízení, tak jak jej žalobce vyjádřil ve svém žalobním návrhu, je zakotven v § 250f o.s.ř. Tímto návrhem je soud

---

<sup>130</sup> Tamtéž.

vázán až na výjimky uvedené v písm. a) až c) (obecné ustanovení 153 odst. 2 o.s.ř. se tedy nebude aplikovat).

Definice účastníků řízení je rovněž specificky upravena s ohledem na fakt, že soudní řízení navazuje na řízení správní a je nutné vzít v úvahu osoby, které se řízení účastnily před správním orgánem (§ 250a o.s.ř.). Výslovným poukazem na ustanovení § 107 a 107a o.s.ř. je přípustné procesní nástupnictví. Vzhledem k tomu, že správní orgán není účastníkem v řízení před soudem, nemohou mu být ukládány povinnosti dle § 101, 144a odst. 2 písm. a), 118 odst. 1 o.s.ř. Jediná součinnost, ke které je správní orgán povinen, je zakotvena v § 250c o.s.ř. (předkládání spisů). Tento paragraf výslovně zakotvuje, že užití § 114b o.s.ř. v rámci páté části není možné.

Pro proces dokazování jsou aplikovatelná ustanovení o dokazování zakotvená v části třetí o.s.ř. Speciálně je v § 250e odst. 2 stanoveno, že soud může vzít za svá též skutková zjištění správního orgánu.

Žaloba musí obsahovat jak náležitosti speciální, tak obecné (§ 42 odst. 4 a § 246 odst. 2 o.s.ř.). Ustanovení § 246 odst. 3 navíc stanoví povinnost žalobce připojit k návrhu (žalobě) stejnopis rozhodnutí správního orgánu a listinné důkazy, kterých se dovolává. Zpětvzetí žaloby v rámci řízení dle části páté o.s.ř. možné je (v tomto případě se bude postupovat na základě ustanovení § 96 o.s.ř.). V otázce změny žaloby se však akademické názory různí. Vzájemná žaloba je z logiky povahy věci vyloučena.

Paragraf 250h o.s.ř. se zabývá otázkou zpětvzetí návrhu, na základě kterého bylo zahájeno řízení před správním orgánem. Toto zpětvzetí je však nutné odlišovat od zpětvzetí žaloby (§ 96 o.s.ř.) a nelze oba dispoziční úkony zaměňovat.

Úprava řádných i mimořádných opravných prostředků je pro pátou část o.s.ř. aplikovatelná. Speciálně je řešena v páté části otázka odkladu vykonatelnosti a právní moci rozhodnutí správního orgánu (§ 248 odst. 2).

Pro úplnost je nutné rovněž zmínit možnost **uzavření smíru** v průběhu řízení dle páté části občanského soudního řádu. Tato otázka byla výslovně řešena Nejvyšším soudem, který konstatoval, že uzavření smíru není přípustné ve věcech, o nichž nerozhodují jen soudy, ale i jiné orgány. Zajímavý je rovněž názor soudu prvního stupně. Podle jeho argumentace není možné v rámci páté části občanského soudního řádu použít § 99 o.s.ř. s ohledem na § 250j o.s.ř. Na základě ustanovení § 250j o.s.ř. rozhodne soud rozsudkem, dospěje-li k závěru, že o

sporu nebo jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán. Forma rozhodnutí, kterou zákon stanoví pro schválení smíru dle § 99, je však usnesení.<sup>131</sup>

Uvedený závěr se zdá být příliš formalistický. Správní řád navíc zakotvuje možnost, aby účastníci v rámci sporného řízení uzavřeli smír, který musí být správním orgánem schválen (§ 141 správního řádu). Sporné řízení dle správního řádu se zahajuje na návrh a jsou v něm (mimo jiné) řešeny spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů, stanoví-li tak zvláštní zákon. Pokud se tedy před civilním soudem bude konat sporné řízení (zahájené na návrh některého z účastníků), nemělo by být bráněno tomu, aby se soud pokusil o smírné vyřešení věci [§ 114c odst. 3 písm. c)] a při naplnění zákonem stanovených předpokladů (§ 99 o.s.ř.) smír mezi účastníky schválil. Na základě aplikace ustanovení § 245 o.s.ř. by rozhodl formou usnesení.

### 3.5 Rozhodnutí

Z hlediska přehlednosti je vhodné na úvod shrnout možné formy rozhodnutí soudu postupujícího podle právní úpravy páté části občanského soudního řádu. Procesně formou usnesení rozhodne soud o odmítnutí žaloby a zastavení řízení. Meritorně formou rozsudku rozhodne soud při zamítnutí žaloby a při rozhodnutí ve věci samé.

Soud **žalobu odmítne**, pokud byla podána opožděně (nebyla dodržena lhůta v § 247 odst. 1), neoprávněnou osobou, nebo není přípustná (§ 250g o.s.ř.). Na základě aplikace § 245 o.s.ř. soud odmítne žalobu i z důvodů obecně platných (vymezených v § 43 odst. 2 o.s.ř.). Usnesení o odmítnutí nemusí obsahovat odůvodnění (§ 169 odst. 2 o.s.ř.). Důvody odmítnutí žaloby vymezené v soudním řádu správním se zcela neshodují s úpravou v páté části o.s.ř. (§ 46 s.ř.s.).

Žalobu odmítne soud jako nepřipustnou [§ 250g odst. 1 písm. c) o.s.ř.],<sup>132</sup> pokud není splněn některý z předpokladů stanovených v § 247 odst. 2 o.s.ř. Jako nepřipustné budou rovněž odmítnuty věci spadající pod ustanovení § 244 odst. 2 o.s.ř. Odlišit případy, kdy soud řízení zastaví nebo žalobu odmítne, může být někdy problematické. Institut zastavení využije především tehdy, pokud nebudou naplněny základní procesní podmínky. Naproti tomu k odmítnutí žaloby postupem dle § 43 o.s.ř. jako nepřipustné dojde v případě, že žalobce

---

<sup>131</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. 28 Cdo 301/2005.

<sup>132</sup> Důležité je poukázat na vazbu mezi občanským soudním řádem a soudním řádem správním. Dle ustanovení § 68 písm. b) s.ř.s. je žaloba, která napadla na správní soud, nepřipustná i tehdy, pokud jde o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu.

v žalobě sice navrhuje nové projednání věci civilním soudem, ale v petitu nevynechá, jak má být věc rozhodnuta.<sup>133</sup>

Při rozhodování o odmítnutí žaloby nemusí soud nařizovat jednání (§ 250g odst. 2 o.s.ř.). Pokud však není zcela zřejmé, zda jsou dány důvody pro odmítnutí, soud jednání nařídí. V usnesení o odmítnutí se musí soud rovněž vypořádat s otázkou nákladů řízení. Nerozhoduje však o nákladech, které vznikly před správním orgánem, neboť se věci meritorně nezabývá.

Jelikož správné posouzení, zda věc, o které rozhodl správní orgán, je svou povahou soukromoprávní nebo veřejnoprávní, je v některých případech obtížné, může se stát, že žalobce podá žalobu k nepřislušnému soudu. Pokud civilní soud zjistí, že není příslušný věc projednat, postupuje dle § 104b odst. 1 a **řízení zastaví**. V usnesení o zastavení řízení poučí soud navrhovatele o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví (navazující ustanovení v soudním řádu správním je § 72 odst. 3). Správní soud naopak žalobu odmítne, pokud se navrhovatel domáhá rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, a v usnesení o odmítnutí návrhu žalobce poučí o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu (§ 46 odst. 2 s.ř.s. ve spojení s § 68 písm. b) s.ř.s.). Na toto ustanovení soudního řádu správního navazuje § 82 odst. 3 o.s.ř., který zakotvuje, že řízení je rovněž zahájeno dnem, kdy soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení do jednoho měsíce od právní moci usnesení, jímž správní soud odmítl žalobu, došel návrh na zahájení řízení. Zároveň platí, že řízení je zahájeno dnem, kdy soudu došla odmítnutá žaloba.

Nelze nechat bez povšimnutí povahu této jednoměsíční lhůty. Z ustanovení § 46 odst. 2 s.ř.s. není patrné, zda se jedná o lhůtu procesněprávní či hmotněprávní. Pokud bychom vycházeli z ustanovení § 40 odst. 4 s.ř.s. došli bychom k závěru, že se jedná o lhůtu procesní, neboť lhůta je zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence. Na druhou stranu ustanovení § 82 odst. 3 o.s.ř. stanoví, že řízení u občanskoprávního soudu je zahájeno, došla-li soudu žaloba, kterou odmítl správní soud, do jednoho měsíce od právní moci usnesení o odmítnutí. Podle uvedeného ustanovení je tedy nutné, aby takto odmítnutá žaloba došla (byla doručena) poslední den lhůty civilnímu soudu. Nepostačí, pokud je v poslední den lhůty odevzdána orgánu, který má povinnost ji doručit. Jelikož o tom, zda je žaloba podána včas, bude

---

<sup>133</sup> Viz VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1367.

rozhodovat civilní soud, je nezbytné jednoměsíční lhůtu považovat za hmotněprávní na základě § 82 odst. 3 o.s.ř. O této skutečnosti však musí správní soud žalobce řádně poučit (§ 46 odst. 2). Nestačí pouhé konstatování možnosti obrátit se ve lhůtě jednoho měsíce na civilní soud. Právní úprava v této oblasti je natolik složitá a specifická, že žalobci nemůže být na újmu, pokud by lhůtu považoval za procesní, neboť jej o tom správní soud řádně nepoučil.

Pokud správní soud nepoučí žalobce o tom, že uvedená lhůta je svou povahou hmotněprávní, nemůže být žalobci upřeno právo obrátit se na soud z důvodu přepjatého formalismu a lhůta jednoho měsíce bude zachována i v případě, že v poslední den lhůty žalobce předal návrh na zahájení řízení orgánu, který je povinen jej doručit.<sup>134</sup>

Poněkud odlišná situace nastává v případě, kdy je žaloba podána k příslušnému soudu, nicméně specializovaný senát krajského soudu (rozhodující ve věcech správního soudnictví) se domnívá, že věc má být projednána jiným senátem tohoto soudu (neboť se jedná o věc, o níž má rozhodnout civilní soud na základě páté části o.s.ř.). V tomto případě se nebude postupovat způsobem zakotveným v § 46 odst. 2 s.ř.s., ani dle § 104b odst. 1 o.s.ř. K tomu uvádí Nejvyšší správní soud, že *věc musí být krátkou cestou, interním neformálním postupem předána příslušnému soudnímu oddělení k projednání a rozhodnutí.*<sup>135</sup>

Vzájemné interakce vztahů mezi civilními a správními soudy jsou často nedostatečně právně upraveny, o čemž svědčí i následující případ. V jednom z rozhodnutí řešených Nejvyšším správním soudem žalobce podal žalobu ke správnímu soudu. Ten ji však odmítl a poučil jej, že se může ve lhůtě jednoho měsíce obrátit na civilní soud. Nicméně během této doby došlo ke změně právního názoru na posuzovanou věc a zvláštní senát rozhodl, že řízení o ochranných známkách patří do přezkumné činnosti správních soudů. Žalobce z toho důvodu podal znovu žalobu ke správnímu soudu. Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však nerespektováním poučení správního soudu došlo k přerušení postupu stanoveného zákonem. Na uvedený případ se tedy již nevztahovala ustanovení § 46 odst. 2 s.ř.s., § 82 o.s.ř. a takto opětovně podanou žalobu bylo nutno posuzovat jako žalobu samostatně podanou, pro jejíž podání běží nová lhůta od doručení správního rozhodnutí.<sup>136</sup>

Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud by žalobce postupoval podle poučení obsaženého v usnesení o odmítnutí žaloby, nebylo by zkráceno jeho právo na přístup k soudu. Jestliže by civilní soud došel k názoru, že věc je svou povahou veřejnoprávní, obrátil by se na zvláštní senát na základě § 104c.

<sup>134</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 05. října 2005, sp. zn. I. ÚS 117/05.

<sup>135</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2004, sp. zn. 3 As 4/2004 – 44.

<sup>136</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2005, sp. zn. 4 As 48/2003 – 59.

Nastíněný způsob postupu se může zdát jako značně nelogický a pro účastníka řízení komplikovaný. Jestliže však již uplynula lhůta dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu a účastníkovi byla poskytnuta lhůta jednoměsíční k tomu, aby podal žalobu k civilnímu soudu, nevidím žádný důvod, proč by tak žalobce neměl postupovat. Kompetenční senát v tomto případě mohl sloužit jako pojistka pro zajištění přístupu k soudu. Stěží si lze představit žalobce (laika bez právního zastoupení), který bude sledovat a vyhodnocovat právní vývoj judikatury. Rozhodnutí Nejvyššího soudu hodnotím jako procesně správné. Samozřejmě je nutno zamyslet se nad tím, nakolik změna právního názoru a nekonzistentnost judikatury správních a civilních soudů narušuje zásadu rychlosti (tak jak ji stanoví čl. 6 Úmluvy, čl. 38 odst. 2 Listiny, § 6 a § 10 o.s.ř.).

Dalším specifickým důvodem pro zastavení řízení je zpětvzetí návrhu, jímž bylo zahájeno řízení před správním orgánem (§ 250h o.s.ř.). K zastavení řízení (na základě aplikace § 250k o.s.ř.) doje rovněž v případě zpětvzetí žaloby dle § 96 o.s.ř., vzdáním se nebo zpětvzetím odvolání (§ 207 o.s.ř.), pro nedostatek podmínek řízení, jež nelze odstranit (§ 104 odst. 1 o.s.ř.), a při nezaplacení soudního poplatku (§ 137 o.s.ř.).

V případě, že soud shledá rozhodnutí správního orgánu jako věcně správné, žalobu **zamítne** (§ 250i). K tomuto závěru může soud dojít i jiným postupem (např. za použití jiných důkazů) než správní orgán. Rozhodující je ale totožnost výroků (a to v meritu věci, nikoliv tedy např. v otázce nákladů řízení).<sup>137</sup> Jedná se o rozhodnutí ve věci samé a vzhledem k tomu, že občanský soudní řád nikde ve svých ustanoveních nestanoví, že by soud měl rozhodnout usnesením, rozhoduje rozsudkem (§ 152).

Pokud soud dospěje k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, rozhodne ve věci samé rozsudkem (§ 250j o.s.ř.).<sup>138</sup> Rozsudek oznámí správnímu orgánu neformální cestou. Soud zároveň rozhodne o nákladech řízení, které vznikly v řízení před správním orgánem. Na rozdíl od správního soudnictví, civilní soud neruší rozhodnutí správního orgánu a nevrací mu věc k dalšímu pojednání, ale

---

<sup>137</sup> DRÁPAL, Ljubomír. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2053.

<sup>138</sup> Pokud je rozhodnutí správního orgánu formálně vadné, neznamená to nutně, že soud musí vydat rozhodnutí odlišné od správního orgánu. *Účelem tohoto řízení není napravovat jakoukoliv vadu v postupech a při rozhodování správních orgánů, ale řešit meritorně právní vztahy v soukromoprávní sféře v případech, kdy správní orgán rozhodl o těchto vztazích v konkrétním případě věcně nesprávně anebo způsobem, který nemůže vést ke splnění účelu, který rozhodnutí sledovalo.* VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1383.

nahrazuje jej v rozsahu, v jakém rozhodl jinak než správní orgán.<sup>139</sup> V rozsudku musí soud přesně vymežit, ve kterých částech se odklání od rozhodnutí správního orgánu (§ 250j).

I v případě, že je dle názoru soudu rozhodnutí správního orgánu částečně správné a jednotlivé výroky od sebe oddělitelné, není možné žalobu zčásti zamítnout. Pokud soud posoudí věc jinak než správní orgán, musí vydat rozhodnutí o celé věci, tedy i o těch výrocích, ve kterých se shoduje se správním orgánem.<sup>140</sup> Je tomu tak proto, že soud koná ve věci nové řízení a postupuje autonomně bez většího vztahu k předešlému správnímu řízení. Nesrozumitelnost nebo neurčitost správního rozhodnutí neznamená, že soud o věci nemůže rozhodnout, neboť je nadán pravomocí věc znovu meritorně projednat a rozhodnout.

Rozhodnutí správního orgánu zůstává naopak nedotčeno, pokud soud odmítne, zamítne žalobu, nebo zastaví řízení z jiných důvodů než pro ty, které jsou uvedeny § 250h (tzn. účinné zpětvzetí návrhu, jímž bylo zahájeno řízení před správním orgánem). Pokud svým rozhodnutím nahrazuje soud alespoň zčásti rozhodnutí správního orgánu, anebo rozhodnutí správního orgánu pozbylo alespoň zčásti svou účinnost, soud rozhodne znovu o nákladech řízení, které vznikly před správním orgánem (za podmínky, že správní orgán o nákladech řízení rozhodl – § 250l). Při rozhodování o nákladech řízení vzniklých v řízení před správním orgánem je nutné vycházet z právní úpravy obsažené v § 79, resp. § 141 odst. 11 správního řádu. Náklady vzniklé v řízení před civilním soudem se vypořádají podle zásad obsažených v § 142 o.s.ř. a násl.

---

<sup>139</sup> Rovněž viz usnesení zvláštního senátu: *Jestliže soud v řízení podle § 244 a násl. o.s.ř. dojde k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, rozhodne rozsudkem, který nahrazuje správní rozhodnutí v rozsahu rozsudkem dotčeném. Neexistují zde tedy dvě rozporná rozhodnutí – jedno soudní a druhé správní, která by byla výrazem pozitivního kompetenčního sporu. Nemůže navíc ani nastat situace, kdy by existovala dvě rozhodnutí se stejným závěrem. Soud totiž – dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl správně – žalobu toliko zamítá, aniž by deklaroval totéž, co již vyslovil správní orgán. Ve stejné časové rovině by tedy mohlo kolidovat jedině rozhodování soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení a soudu rozhodujícího ve správním soudnictví.* Usnesení zvláštního senátu ze dne 6. února 2004, čj. Konf 118/2003–5.

<sup>140</sup> DRÁPAL, Ljubomír. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2058.



## 4. Závěr

V diplomové práci jsem se zabýval rozborem problematiky soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních. Nejprve bylo nutné podat historický exkurs se zaměřením na nejdůležitější etapy vývoje. Počátky právní úpravy soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy lze nalézt již v Rakousku-Uhersku. Rakouská legislativa se zabývala dělením práva na právo veřejné a právo soukromé. Zákonem č. 36/1876 ř.z., o správním soudním dvoru, došlo k vytvoření Správního soudního dvora ve Vídni. Právní úprava rozlišovala dvě situace. Pokud rozhodl správní orgán ve věcech soukromoprávních, mohl se jedinec, který se cítil být rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech, obrátit na civilní soud, před kterým se konal pořad práva. Týkalo-li se rozhodnutí správního orgánu veřejnoprávní věci, mohl následovat soudní přezkum u Správního soudního dvora ve Vídni.

Po vzniku Československé republiky v roce 1918 byla dosavadní rakouská legislativa recipována. Zákonem č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, byl zřízen nejvyšší správní soud v Praze, který navázal na činnost Správního soudního dvora ve Vídni. V období protektorátu neexistovaly výrazné snahy o to, aby veřejná správa byla účinně kontrolována. Po ukončení druhé světové války došlo v roce 1952 k zániku správního soudnictví, které bylo nahrazeno všeobecným dozorem prokuratury.

V kapitole týkající se historicko-právních souvislostí bylo třeba věnovat nejvyšší pozornost období po roce 1989. Znovu vyvstala nutnost aktivovat činnost správních soudů a zaručit tak jedincům ochranu před jednáním orgánů veřejné správy. Stěžejními kroky, které vedly k renesanci správního soudnictví, bylo zakotvení článku 91 v Ústavě a čl. 36 odst. 2 v Listině základních práv a svobod. Rychlost legislativních prací však byla na úkor kvality. Právní úprava správního soudnictví, jež pramení z práva veřejného, byla zpočátku zakotvena v soukromoprávním kodexu (tj. v původní páté části občanského soudního řádu). Tato právní úprava však vykazovala řadu deficitů.

Přezkum rozhodnutí správních orgánů se mohl odehrávat pouze po strážce zákonnosti. Řízení před správními soudy bylo jednoinstanční, aktivní legitimace k podání správní žaloby byla podmíněna předchozím účastenstvím ve správním řízení. Správní soudy neposkytovaly ochranu před nečinností, popřípadě nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením. Nedostatky právní úpravy byly natolik markantní, že bylo třeba přistoupit k radikální změně. Podrobněji jsem se věnoval zásadnímu nálezu Ústavního soudu, kterým došlo ke zrušení celé

původní páté části občanského soudního řádu. Uvedené rozhodnutí může být sledováno v některých směrech jako diskutabilní. Ústavní soud se totiž nejprve vydal cestou dílčích derogací jednotlivých ustanovení původní páté části občanského soudního řádu. Svým nálezem zrušil rovněž ta ustanovení, která protiústavní nebyla.

V souvislosti s obnovou správního soudnictví došlo opět k potřebě rozlišovat právo na právo soukromé a veřejné. Správné určení, zda správní orgán rozhodoval o soukromoprávní či veřejnoprávní věci je nezbytnou podmínkou pro určení pravomoci soudu. Dvojkolejnost soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy je vystavěna na dualismu práva. Bylo tudíž nezbytné poukázat na tuto problematiku a rozebrat jednotlivé aspekty, které jsou určujícími hledisky pro posouzení toho, zda se jedná o právo soukromé nebo veřejné.

V diplomové práci jsem dosáhl cílů vytyčených v úvodu. Poměrně podrobně jsem rozebral problematiku páté části občanského soudního řádu. Domnívám se, že si mi podařilo najít problematické aspekty současné právní úpravy a navrhnout jejich řešení. Mou snahou bylo, aby se nejednalo o pouhý popis stávající právní úpravy. Detailně jsem se zabýval povahou řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, neboť závěr o povaze řízení je důležitý z hlediska možnosti aplikace ostatních ustanovení občanského soudního řádu. Při zevrubném studiu řízení podle páté části o.s.ř., jsem narazil na řadu diskutabilních otázek, jejichž řešení není vždy zcela jednoznačné. Tak je tomu například v případě tzv. opomenutého účastníka. Podle mého názoru i opomenutý účastník musí mít zaručenu možnost podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Zákon však ve svých ustanoveních nikde jednoznačně neřeší otázku doručení rozhodnutí správního orgánu opomenutému účastníkovi. Stejně tak zákon nestanoví, od které doby začne plynout lhůta k podání žaloby dle § 247 odst. o.s.ř. Dále je třeba zamyslet se nad tím, jak opomenutý účastník splní jednu ze speciálních podmínek řízení dle páté části občanského soudního řádu (tj. vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem).

Mezi další problematické okruhy, kterým jsem se v diplomové práci dále věnoval, patří např. povaha lhůty k podání žaloby dle páté části občanského soudního řádu, možnost uzavření smíru v rámci řízení, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, možnost „přezkoumání“ procesního rozhodnutí či výroku o nákladech řízení správního orgánu civilním soudem a mnoho dalších. V případech, kdy existovaly rozdílné právní názory na řešení určité situace, usiloval jsem o zaujetí kvalifikovaného stanoviska s řádným zdůvodněním přiklonění se k jednomu či druhému řešení, popř. nastíněním vlastního způsobu řešení.

V úvodu diplomové práce jsem si stanovil hypotézu, zda dvojkolejnost soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy má racionální opodstatnění. Po detailním rozboru

problematiky je nezbytné zamyslet se nad tím, jaký důvod vedl zákonodárce k zakotvení dvojkolejnosti (tzv. dichotomie) soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy. Při studiu literatury nenajdeme na tuto otázku jednoznačnou odpověď. Obecně lze říci, že řízení před civilním soudem dle páté části občanského soudního řádu poskytuje jeho účastníkům vyšší stupeň ochrany práv.<sup>141</sup> V čem lze ale spatřovat onen vyšší stupeň ochrany? Je tato dvojkolejnost žádoucí?

Správní soudnictví doznalo oproti předchozí právní úpravě v původní páté části občanského soudního řádu plno radikálních změn. Procesní postup správních soudů je detailněji upraven v rámci soudního řádu správního. Došlo ke zřízení Nejvyššího správního soudu, sjednotitele judikatury správních soudů, který rozhoduje v případech stanovených zákonem o mimořádném opravném prostředku proti pravomocnému rozhodnutí krajských soudů (tj. o kasačních stížnostech – § 102 s.ř.s.). Účastník tak má možnost (na rozdíl od dřívější jednoinstanční soustavy) brojit proti prvoinstančnímu rozhodnutí.<sup>142</sup> Mimořádný opravný prostředek však představuje závažný zásah do právní jistoty, která již byla v důsledku pravomocného rozhodnutí nastolena. Soudní řád správní nezná institut řádného opravného prostředku, tj. odvolání. Kasační stížnost nemá (oproti odvolání) automaticky *ex lege* suspenzivní účinek a závisí na úvaze soudu, zda jej na návrh stěžovatele stížnosti přizná (§ 107 s.ř.s.).

Ustanovení § 77 odst. 2 s.ř.s. je projevem plné jurisdikce správních soudů. Správní soudy tak mohou doplnit skutkový stav o nové důkazy oproti skutkovým zjištěním správních orgánů. Správní soudy rozhodují kasačně<sup>143</sup> a v případě, že dojdou k závěru, že žaloba je důvodná, zruší napadené rozhodnutí a celou věc vrátí správnímu orgánu, který na rozdíl od řízení dle páté části občanského soudního řádu, vystupuje v řízení před správním soudem v pozici žalovaného. Správní orgán je právním názorem správního soudu vázán.

Řízení dle páté části občanského soudního řádu nemá za cíl přezkoumat rozhodnutí správního orgánu. Jeho hlavním účelem je umožnit účastníkovi nové projednání věci, o které dříve rozhodl správní orgán. Rozhodnutí civilního soudu nemůže být pro správní orgán právně závazné, neboť by tím došlo k ústavně nedovolenému zásahu civilních soudů do moci výkonné. Zákon nestanoví bližší určení spolupráce mezi civilními soudy a správními orgány (výjimkou je § 250c o.s.ř.). Právě v nedostatečně zákonem vymezené interakci správních orgánů a civilních soudů lze spatřovat jeden z největších nedostatků současné právní úpravy.

---

<sup>141</sup> Srov. MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*, 2003, roč. 11, č. 2, s. 56–57.

<sup>142</sup> Tuto možnost však ztrácí, pokud Nejvyšší správní soud rozhodoval jako soud první instance.

<sup>143</sup> Vyjma případů rozhodování o trestu za správní delikt (§ 78 s.ř.s.).

Z toho například pramení výše zmiňovaná problematika opomenutého účastníka a jeho (ne)možnosti podat žalobu v případě, že mu rozhodnutí správního orgánu nebylo řádně doručeno. Občanský soudní řád se rovněž nezabývá institutem obdobným zásadnímu usnesení, jehož cílem je dosažení zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů (§ 12 s.ř.s.).

Ustanovení občanského soudního řádu a soudního řádu správního se do velké míry prolínají. Dokladem toho je § 64 s.ř.s., jenž zakotvuje subsidiární použití části první až třetí občanského soudního řádu v případech, kdy zákon nestanoví jinak. Oba právní předpisy reflektují dostatečným způsobem problémy vyplývající z dualismu práva a obsahují účinné mechanismy, které mají zajistit, aby jedinec měl ve všech případech, kdy správní orgán rozhodl o jeho právech, možnost obrátit se na soud. Za tímto účelem byl dokonce zřízen zvláštní senát, který má řešit kompetenční spory nejen mezi soudy a správními orgány, ale i mezi soudy civilními a správními navzájem.

Dvojkolejnost právní úpravy s sebou zajisté nese početná negativa. V první řadě je potřeba vyřešit otázku, zda civilní soudy mohou jednat v případě, že správní orgán vydal procesní rozhodnutí v soukromoprávní věci. Rovněž užití některých institutů z části první až čtvrté se vzhledem k nejasné povaze řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, jeví jako problematické. Pro jedince, který se chce domoci svých práv, představuje stávající právní úprava složitý a těžko pochopitelný systém.

Hypotéza o nutnosti dvojkolejnosti soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy vytyčená v úvodu k diplomové práci se jeví jako správná. Dualita soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů soudy civilními a správními je žádoucí a racionální. Dospěl jsem k závěru, že i přes všechny výše zmíněné nedostatky a problematické aspekty poskytuje řízení před civilním soudem účastníkům stále větší ochranu práv (především s ohledem na existenci řádného opravného prostředku). I zde lze však nalézt situace, kdy tomu tak není. Příkladem je ochrana před nečinností, kterou účastníkům poskytují pouze správní soudy (§ 79 s.ř.s.). Pro zachování stávající právní úpravy svědčí dále fakt, že by měla být udržena konzistentnost rozhodování soukromoprávních otázek civilními soudy. Nemělo by dojít k situaci, že by se rozhodování o soukromoprávních sporech rozštěpilo mezi civilní a správní soudy.

Na samotný závěr je třeba zmínit již jednou citované usnesení zvláštního senátu, který se důvody dvojkolejnosti právní úpravy zevrubně zaobíral. Mimo jiné se v něm uvádí, že smyslem existence v současné době platné a účinné právní úpravy páté části občanského soudního řádu je požadavek, aby účastník, jenž se cítí být dotčen rozhodnutím správního orgánu, který rozhodl v soukromoprávní věci, měl možnost obrátit se na nezávislý soud.

Tímto soudem je soud civilní. Ten celou věc projedná znovu a meritorně rozhodne. Správní soudnictví sice vychází z premisy plné jurisdikce, nicméně správní soudy o předložené věci mohou rozhodnout (až na již zmiňovanou výjimku rozhodnutí o trestu za správní delikt) pouze tak, že rozhodnutí správního orgánu zruší a věc opět vrátí správnímu orgánu. Řízení se tak znovu dostává před správní orgán. Tím ztrácí účastník možnost, aby o jeho právu meritorně rozhodl nezávislý soud.<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. září 2007, sp. zn. Konf 22/2006.

## Seznam použité literatury

### Komentovaná znění zákonů:

BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVSKÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami*. 1. vydání. Praha: Linde, 2003. 405 s.

BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. § 201–376*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2003. 1745 s.

DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, 1986 s.

DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. Komentář. § 201–376*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 3343. s.

ELIÁŠ, Karel a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 1. svazek. § 1–487*. 1. vydání. Praha: Linde, 2008, 1391 s.

HLAVSA, Petr. *Občanský soudní řád. Soudní řád správní*. 5. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 10. 2008. Praha: Linde, 2008. 647 s.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha: Linde, 1999. 975 s.

ŠKÁROVÁ, Marta a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 4. aktualizované vydání podle stavu k 1. 9. 2009. Praha: Linde, 2009. 1263 s.

VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. 327 s.

WINTEROVÁ, Alena a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2007. 1087 s.

### Monografie:

HÁCHA, Emil (přůvodní slovo), RÁDL, Zdeněk (ed). *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího právního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Československý kompas, 1933. 504 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s.

HORA, Václav. In HÁCHA, Emil a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Reprint původního vydání*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, 1202 s.

MADAR, Zdeněk a kol. *Slovník českého práva. 2. díl. P–Z*. 2. rozšířené a podstatně přepracované vydání. Praha: Linde, 1999. s. 924–1781.

SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 260 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI–Wolters Kluwer, 2009, 464 s.

WINTEROVÁ, Alena. *Civilní právo procesní*. 4. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2006, 729 s.

### Články:

MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*, 2003, roč. 11, č. 2, s. 55–60.

MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2002, roč. 2002, č. 10, s. 59–66.

PENK, František. Poznámka na okraj nálezu Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2002, roč. 2002, č. 10, s. 67–68.

VRCHA, Pavel, BOŘEK, Milan. K odmítnutí žaloby ve věci vkladu práva k nemovitosti. *Soudní rozhledy*, 2006, roč. 12, č. 10, s. 383–384.

VRCHA, Pavel. Ještě k usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem o odmítnutí žaloby o zrušení rozhodnutí katastrálního úřadu. *Soudní rozhledy*, 2007, roč. 13, č. 4, s. 125–127.

#### Příspěvky ve sbornících:

KOPECKÝ, Martin. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 219–239.

MIKEŠ, Jiří, WINTEROVÁ, Alena, ZOULÍK, František. Nová úprava správního soudnictví. Problémy nové páté části O.S.Ř. In VOPÁLKA, Vladimír (ed.) *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 199–218.

#### Internetové zdroje:

MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. Nejvyšší správní soud, 24. ledna 2011 [cit. 23. března 2011]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

#### Judikatura Ústavního soudu:

Nález Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. června 1995, sp. zn. II. ÚS 86/95  
Nález Ústavního soudu ze dne 24. září 1996, sp. zn. Pl. ÚS 18/96  
Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2000, sp. zn. IV. ÚS 406/99  
Nález Ústavního soudu ze dne 31. října 2000, sp. zn. II. ÚS 189/2000  
Nález Ústavního soudu ze dne 10. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000  
Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99  
Nález Ústavního soudu ze dne 05. října 2005, sp. zn. I. ÚS 117/05



Nález Ústavního soudu ze dne 26. července 2006, sp. zn. II. ÚS 300/06

Judikatura Nejvyššího správního soudu:

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2003, sp. zn. 7 A 56/2002–54

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2004, sp. zn. 5 As 31/2003–49

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2004, sp. zn. 4 As 47/2003–136

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2004, sp. zn. 3 As 4/2004–44

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2005, sp. zn. 4 As 48/2003–59

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2005, sp. zn. 2 As 36/2005–80

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2007, sp. zn. 1 As 53/2006–61

Judikatura Nejvyššího soudu:

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. dubna 2005, sp. zn. 30 Cdo 481/2005

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. května 2005, sp. zn. 30 Cdo 588/2004

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. července 2006, sp. zn. 30 Cdo 1720/2005

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. 28 Cdo 301/2005

Judikatura zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů:

Usnesení zvláštního senátu ze dne 6. února 2004, sp.zn. Konf 118/2003–5

Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. září 2007, sp. zn. Konf 22/2006

Judikatura krajských soudů:

Usnesení Krajského osudu v Ústí nad Labem ze dne 17. července 2006, sp. zn. 47 C 5/2005

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva:

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Albert et Le Compte v. Belgium ze dne 10. února 1983. Stížnost č. 7299/75.

## Shrnutí

Diplomová práce je věnována soudní kontrole činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních. Základem soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy je článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Na základě tohoto článku se může každý, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím orgánu veřejné správy zkrácen na svých právech, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí. Současná právní úprava je rovněž v souladu s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Účelem existence právní úpravy je ochrana jednotlivce před nezákonným jednáním veřejné správy.

Tato problematika prodělala složitý historický vývoj. Po roce 1989 došlo k znovuoobnovení správního soudnictví. Opět vyvstala potřeba zabývat se dělením práva na právo soukromé a veřejné, neboť právní úprava soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy je vystavena na principu dvojkolejnosti. Rozhodl-li správní orgán v soukromoprávní věci, může se žalobce obrátit na civilní soud. Pokud je rozhodnutí správního orgánu svou povahou veřejnoprávní, přísluší přezkum rozhodnutí správním soudům.

Civilní soudy postupují podle páté části občanského soudního řádu. Postup správních soudů je zakotven v soudním řádu správním. Neujasněná povaha řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, způsobuje značné aplikační potíže. Účelem řízení dle páté části občanského soudního řádu je nové projednání věci nezávislým a nestranným soudem. Civilní soud nemůže rozhodnutí správního orgánu zrušit a vrátit mu jej k novému projednání. Rozhodnutí civilního soudu není pro správní orgán závazné. V řízení před civilním soudem nevystupuje správní orgán v pozici účastníka řízení.

Řízení dle páté části občanského soudního řádu může být zahájeno pouze na návrh, který se nazývá žaloba. Speciálními podmínkami řízení je existence pravomocného rozhodnutí správního orgánu a vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení. Dojde-li soud k závěru, že rozhodnutí správního orgánu je vadné, vydá ve věci nové rozhodnutí. Správní soudy naopak vadné rozhodnutí správních orgánů zruší a věc vrátí správnímu orgánu.

Právní úprava páté části občanského soudního řádu vykazuje řadu problematických aspektů. Jsou jimi např. povaha lhůty k podání žaloby, problematika tzv. opomenutého účastníka, možnost uzavření smíru v rámci řízení, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, možnost „přezkoumání“ procesního rozhodnutí či výroku o nákladech řízení správního orgánu civilním soudem a mnoho dalších.

## Summary

The diploma thesis concerns judicial review of administrative authority actions in private cases. The article 36 subsection 2 of Charter of Fundamental Rights and Freedoms presents the fundament of judicial review of administrative authority actions. According to this article anybody who claims that his or her rights have been violated by a decision of a public administration organ may turn to a court for a review of the legality of such decision, unless the law provides differently. Current legislation complies also with article 6 of Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The purpose of this legislation is the protection of individual against unlawful decision of administrative body.

This issue underwent complicated historical development. After 1989 administrative justice was recreated. The judicial review is based on dichotomy. There was need to divide law into two parts – private law and public law. Whether a decision of administrative body was concerning private right is plaintiff entitled to seek judicial protection under the part V of the Civil Procedure Code. On the other hand if a ruling issued by administrative body is dealing with public rights the judicial review pertains to administrative courts.

Civil courts act under part V of the Civil Procedure Code. Practice of the administrative courts is based on Administrative Procedure Act. Vague nature of court proceedings in cases decided by another authority produces considerable application problems. The purpose of the proceedings under new part V of the Civil Procedure Code is new consideration by independent and impartial court. Civil court can not cancel decision of administrative body and return it for new proceedings. Administrative body is not obliged to respect judicial decision of civil court. Administrative body is not participant in court proceedings in cases decided by another authority.

Proceedings under part V of the Civil Procedure Code can be initiated only by the action. Final decision of administrative body and exhaustion of remedial measures are special conditions for proceedings. If the decision of the administrative body is defective court will give another judgment. On the contrary administrative court will cancel and return case to administrative body.

Legislation of part V of the Civil Procedure Code is in some points of view troublesome. For example character of term for filing the action, issues of the omitted party,

possibility to conclude a settlement or review of procedural decision or statement of costs of administrative body.

## Seznam klíčových slov / Key words

dualismus práva / dualism of law

právo soukromé / private law

právo veřejné / public law

správní orgán / administrative authority

rozhodnutí správního orgánu / administrative decision

pátá část občanského soudního řádu / part V of the Civil Procedure Code

civilní soud / civil court

správní soud / administrative court

správní soudnictví / administrative justice

pravomoc / competence

příslušnost / jurisdiction

účastník řízení / party to an action

žaloba / action

soudní kontrola / judicial review

meritorní rozhodnutí / decision on the merits

procesní rozhodnutí / procedural decision

podmínky řízení / terms of proceedings