

**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Právnická fakulta**

**Problematické aspekty právní úpravy soudní kontroly  
činnosti orgánů veřejné správy**

**Diplomová práce**

**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Právnická fakulta**

**Hana Dvořáková**

**Problematické aspekty právní úpravy soudní kontroly  
činnosti orgánů veřejné správy**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2009**

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Problematické aspekty právní úpravy soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy* vypracovala sama a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Červené Vodě .....

.....

Mé srdečné poděkování náleží paní Mgr. Kláře Hamuřákové, která mi ochotně poskytovala potřebné rady týkající se předmětu této diplomové práce a svým vstřícným přístupem mi byla vždy velkou oporou.

# OBSAH

ÚVOD .....	7
KAPITOLA 1. KONTROLA ČINNOSTI ORGÁNŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY - ZÁKLADNÍ POJMY .....	9
1. 1 Veřejná správa a orgán veřejné správy .....	9
1. 2 Činnost orgánů veřejné správy .....	10
1. 2. 1 Správní rozhodnutí .....	10
1. 3 Kontrola činnosti (správních rozhodnutí) orgánů veřejné správy .....	10
KAPITOLA 2. HISTORICKÝ VÝVOJ SOUDNÍ KONTROLY ČINNOSTI ORGÁNŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY NA NAŠEM ÚZEMÍ .....	12
2. 1 Počátky správního soudnictví na našem území .....	12
2. 2 Správní soudnictví za první republiky .....	12
2. 3 Úpadek správního soudnictví na našem území .....	13
2. 4 Správní soudnictví v letech 1953 – 1989 .....	14
2. 5 Obnova správního soudnictví po roce 1989 .....	14
2. 6 Právní úprava správního soudnictví v letech 1992 - 2002 .....	15
2. 7 Pátá část o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002 versus Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod .....	16
2. 8 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99, kterým se ruší pátá část o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002 .....	17
KAPITOLA 3. NOVÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA SOUDNÍ KONTROLY ROZHODNUTÍ ORGÁNU VEŘEJNÉ SPRÁVY A DUALISMUS PRÁVA .....	19
3. 1 Dualismus práva .....	19
3. 1. 1 <i>Veřejnoprávní nebo soukromoprávní aneb hlavní nevýhoda dualismu práva v současné právní úpravě</i> .....	19
3. 1. 2 <i>Přínos dualismu práva současné právní úpravě</i> .....	21
3. 2 Úvodní přehled kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy soudy .....	22
KAPITOLA 4. URČENÍ PRAVOMOCI CIVILNÍCH A SPRÁVNÍCH SOUDŮ A PROBLEMATICKÉ ASPEKTY S URČENÍM PRAVOMOCI SOUVISEJÍCÍ .....	24
4. 1 Pravomoc civilních a správních soudů kontrolovat rozhodnutí orgánů veřejné správy .....	24
4. 2 Řešení situací, kdy byl návrh na zahájení řízení podán k nepříslušnému soudu .....	25
4. 2. 1 <i>Právní úprava situace, kdy podá účastník nesprávně žalobu ke správnímu soudu</i> .....	25
4. 2. 2 <i>Právní úprava situace, kdy účastník nesprávně podá žalobu proti rozhodnutí správního orgánu civilnímu soudu</i> .....	32
4. 3 Kompetenční spory a jejich řešení .....	34
4. 3. 1 <i>Kompetenční spory mezi civilními a správními soudy jako spory o pravomoc nebo věcnou příslušnost?</i> .....	35
4. 3. 2 <i>Pojem kompetenční spor podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů</i> .....	37
4. 3. 3 <i>Zvláštní senát vytvořený podle zákona o řešení některých kompetenčních sporů</i> .....	40
4. 3. 4 <i>Řešení kompetenčních sporů podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů</i> .....	42
KAPITOLA 5. AKTUÁLNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA KONTROLY SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ SOUDY V OBČANSKÉM SOUDNÍM ŘÍZENÍ .....	46

5. 1 Podmínky projednání věci civilními soudy .....	46
5. 2 Podání žaloby .....	47
5. 3 Řízení o žalobě .....	48
5. 4 Rozhodnutí o žalobě .....	50
5. 5 Náklady řízení.....	50
<b>KAPITOLA 6. PROBLEMATICKÉ ASPEKTY PÁTÉ ČÁSTI OBČANSKÉHO</b>	
<b>SOUDNÍHO ŘÁDU .....</b>	<b>51</b>
6. 1 Povaha soudního řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem .....	51
6. 2 Řízení sporné nebo nesporné? .....	53
6. 3 Pojem správní orgán .....	57
6. 4 Účastníci řízení .....	59
6. 5 Problematické aspekty § 244 odst. 1 o. s. ř. ....	61
6. 6 Problematické aspekty § 247 odst. 1 o. s. ř. ....	65
6. 7 Problematické aspekty § 247 odst. 2 o. s. ř. ....	69
6. 8 Problematické aspekty § 249 o. s. ř. ....	71
6. 9 Účast správního orgánu .....	73
6. 10 Celkový pohled aktuální právní úpravu páté části o. s. ř.....	73
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>74</b>
<b>LITERATURA A PRAMENY .....</b>	<b>77</b>
1. Literatura .....	77
A. <i>Monografie</i> .....	77
B. <i>Články v časopisech</i> .....	77
C. <i>Sborníky</i> .....	78
D. <i>Komentáře</i> .....	78
E. <i>Internetové zdroje</i> .....	78
F. <i>Důvodové zprávy</i> .....	78
2. Prameny .....	79
A. <i>Právní předpisy</i> .....	79
B. <i>Judikatura</i> .....	80

## ÚVOD

Jako téma diplomové práce jsem si zvolila *Problematické aspekty soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. Právní úprava této problematiky mě velice zaujala především tím, že ačkoliv je podle ní postupováno již od 1. ledna 2003, vyvolává tato jak u laiků, tak u odborné veřejnosti celou řadu pochybností, jak jednotlivá ustanovení vyložit a jak tedy v té které věci procesně postupovat. Toto téma jsem vnímala rovněž jako příležitost mnohému se naučit, zejména vyhledávat v textu zákona nesrovnalosti a nedostatky a zkusit si na základě vlastní argumentace navrhnout vhodnější řešení.

Vzhledem k rozsáhlosti a obecnosti tématu i s ohledem na zadání diplomové práce a skutečnost, že je tato práce zpracovávána pod katedrou Občanského a pracovního práva, jsem se z jeho rámce zaměřila na *problematické aspekty aktuální právní úpravy kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy (jako jedné z forem činnosti veřejné správy) civilními soudy*.

Tato oblast se zdá v mnoha ohledech nejproblematictější, neboť obsahuje celou řadu sporných ustanovení, místy je nedomyšlená, jazykové znění některých ustanovení neodpovídá tomu, jak jsou právní praxí vykládána a aplikována. Hypotéza mé práce je proto následující: „Aktuální právní úprava kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy civilními soudy není vyhovující pro potřeby praxe.“ Cílem mé práce je pak tuto hypotézu potvrdit nebo vyvrátit. Snažím se tedy v práci v podstatě nalézt odpověď na otázku: „Je aktuální právní úprava kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy civilními soudy vyhovující pro potřeby praxe?“ Kromě dosažení hlavního cíle práce jsem se rovněž snažila o ucelený pohled na tuto právní úpravu.

Snaha o zodpovězení této otázky mě vedla nejdříve k vyhledávání literatury. Bohužel jsem se potýkala s jejím nedostatkem. Právní úprava, která je předmětem mé práce, byla kriticky hodnocena odbornou veřejností zejména v letech 2002 - 2004, poté se již touto tematikou autoři zabývali nárazově a poměrně málo. Přesto se mi zejména články v časopisech z těchto let velice osvědčily, neboť mnohé otázky, které v nich byly položeny, nejsou uspokojivě zodpovězeny dodnes.

Poté již následovala samotná vědecká činnost opřena o vyhledanou literaturu a prameny. Při tvorbě práce jsem využila hned několika metod vědeckého výzkumu. První z nich je metoda abstrakce, kdy jsem se snažila (i vzhledem k rozsahu práce) vybrat, z mého pohledu, ty nejpodstatnější *problematické aspekty kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy civilními soudy*. Dále jsem používala metodu dedukce, na jejímž základě jsem z obecné úpravy občanského soudního řízení vyvozovala závěry pro řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, a dále metodu indukce, kdy jsem naopak úpravu páté část o. s. ř. podrobovala kritice z hlediska

toho, jak naplňuje obecně platná pravidla, do nichž by měla pátá část zapadat. Velice mi pomohla rovněž analýza. Rozkládáním ustanovení na menší dílky jsem vyhledávala jejich nedostatky. Při navrhování znění některých ustanovení jsem pak využila metodu syntézy, kdy jsem v navrhovaném znění ponechala, co se osvědčilo, a slabá místa nahradila spojeními, která jsem považovala za vhodnější. Pomocí srovnávací metody jsem odhalovala celou řadu nedostatků ustanovení navazujících na pátou část o. s. ř.

Pokud jde o strukturu práce, člením ji do šesti kapitol. Základem je první kapitola, v níž uvádím definice klíčových pojmů a zároveň upřesňuji, jaké problematice se budu v rámci tématu věnovat.

Ve druhé kapitole ve stručnosti rozebírám historicko-právní souvislosti, které jsou, podle mého názoru, nezbytné pro pochopení významu a smyslu aktuální právní úpravy *de lege lata*, ale i pro úvahy a argumentaci *de lege ferenda*. Tato kapitola je nezbytná nejen k získání uceleného pohledu na problematiku, která je předmětem mé práce, ale zároveň k formování názoru, co je možné v aktuální právní úpravě pokládat za dobré a co nikoliv.

Ve třetí kapitole se zaměřuji na otázku dualismu práva ve vazbě na aktuální právní úpravu. Tato kapitola tak vlastně reprezentuje obecný pohled na koncepci aktuální právní úpravy. Cílem kapitoly je seznámení s touto koncepcí a uvést její hlavní výhodu a nevýhodu.

Od tohoto obecného seznámení pak přecházím ve čtvrté kapitole k problematickým aspektům ustanovení, která uvádějí tuto koncepci v život. Tyto dvě kapitoly tak nabízejí dvojitý pohled na kontrolu rozhodnutí orgánů veřejné správy civilními soudy. Prvním pohledem je nám umožněno kritické zhodnocení koncepce jako takové. Druhým pohledem se díváme na to, jestli vlastní právní úprava této koncepce znamená přínos, nebo spíše naopak. Tyto kapitoly tedy umožňují hodnotit tuto úpravu ze širšího pohledu.

Pátá kapitola shrnuje pátou část o. s. ř. *de lege lata*. V poslední šesté kapitole vyhledávám jednotlivé problematické aspekty páté části o. s. ř. a navrhuji možné změny. Spojením páté a šesté kapitoly tak přináším třetí pohled, který je nejužší zaměřen na samotnou procesní úpravu kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy civilními soudy a její kritické hodnocení.

Jedině souhrnným zhodnocením těchto tří pohledů lze, podle mého názoru, naplnit cíl této práce, kterým je zodpovězení otázky: „Je aktuální právní úprava kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy vyhovující pro potřeby praxe?“ Pojdme se nyní vydat cestou jednotlivých kapitol a hledat na tuto otázku odpověď.



# KAPITOLA 1.

## KONTROLA ČINNOSTI ORGÁNŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY - ZÁKLADNÍ POJMY

Než se budu věnovat samotnému tématu diplomové práce, upřesňuji vybrané pojmy, které toto téma blíže vymezují, neboť by bylo příliš obsírné a jen stěží zpracovatelné v rozsahu diplomové práce, a dále pojmy nezbytné pro porozumění a lepší orientaci v následujícím textu.

### 1. 1 Veřejná správa a orgán veřejné správy

Prvním pojmem, který je třeba vymezit, je veřejná správa. Tu lze definovat více způsoby. Tato práce vychází z hlediska materiálního ve spojení s metodou abstrakce, tj. negativního ohraničení, neboť je toto pojetí v souladu s § 1 odst. 1 s. ř. a § 4 s. ř. s. upřednostňováno soudní praxí.<sup>1</sup>

*„Materiálně se veřejná správa vymezuje jako soubor státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou.“<sup>2</sup>* Určujícím tedy není orgán, který určitou činnost vykonává, ale druh činnosti.

Veřejnou správu je podle povahy nositele veřejné moci možno dále členit na státní správu<sup>3</sup>, samosprávu<sup>4</sup> a ostatní<sup>5</sup> veřejnou správu.

*„Orgánem veřejné správy je jak státní orgán vykonávající přímou státní správu, tak jiný, zpravidla nestátní subjekt nadaný samosprávou či pověřený výkonem státní správy. Tj. především územní veřejnoprávní korporace vykonávající v přenesené působnosti státní správu i vlastní samosprávnou kompetenci či soukromá fyzická nebo právnická osoba, které byl na základě zákona propůjčen výkon státní správy.“<sup>6</sup>*

<sup>1</sup> Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 21-22.

<sup>2</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 22.

<sup>3</sup> Státní správu dále rozlišujeme na státní správu přímou a nepřímou. Přímá státní správa je vykonávána přímo orgány státu (např. vláda, ministerstva a jiné ústřední správní úřady, regionální správní úřady, veřejné bezpečnostní sbory). Nepřímá státní správa je vykonávána veřejnoprávními korporacemi v přenesené působnosti, nebo soukromými fyzickými či právnickými osobami, jimž byl její výkon zákonem propůjčen (např. lesní stráž, orgány obcí a krajů). Uplatňují se vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 19, s. 235 - 236.

<sup>4</sup> Samospráva je vykonávána subjekty odlišnými od státu, subjekt ji vykonává samostatně, mimo vztahy nadřízenosti a podřízenosti (například orgány krajů a obcí jako vykonavatelé územní samosprávy, orgány profesních komor jako vykonavatelé profesní samosprávy). Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 19.

<sup>5</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 22. „Ostatní veřejná správa se považuje za zbytkovou oblast veřejné správy, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce, když plní veřejné úkoly.“ Patří sem například Veřejná zdravotní pojišťovna. Srov. Tamtéž. s. 236.

<sup>6</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 25.

## 1. 2 Činnost orgánů veřejné správy

Činnost orgánů veřejné správy je rozmanitá a vystupuje v mnoha formách. Nejobecněji lze rozlišovat formy činnosti povahy konkrétní (individuální správní akty a individuální služební pokyny), abstraktní (právní nařízení, statutární předpisy, interní normativní instrukce) a dále ostatní činnost (faktické pokyny, bezprostřední zásahy atd.).<sup>7</sup>

*„Při širším, detailnějším pojmání aktivit veřejné správy lze uvažovat o normotvorné, rozhodovací, dozorové, zásahové, nvrchnostenské a ostatní činnosti, o uzavírání veřejnoprávních smluv a vydávání opatření obecné povahy.“<sup>8</sup>*

### 1. 2. 1 Správní rozhodnutí

Pro obsah této práce bude nejdůležitější správní rozhodnutí, jinak též individuální správní akt, neboť právě na kontrolu této formy činnosti veřejné správy se v ní zaměřuji.

*Správní rozhodnutí „se většinou vymezuje jako jednostranný správní úkon (rozhodnutí), ve kterém orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů. Jde o fyzické a právnické osoby, které se nacházejí mimo organizační strukturu veřejné správy. S ohledem na právní důsledky správního aktu se někdy také hovoří o mocenských či vrchnostenských aktech.“<sup>9</sup>*

Jeho pojmové znaky jsou podle V. Sládečka následující: Jde o jednostranný správní úkon, ve kterém je autoritativně rozhodováno o právech a povinnostech konkrétních adresátů v konkrétní věci. Rozhoduje správní úřad nebo jiný subjekt, a to na základě zákona. Adresáti rozhodnutí nejsou rozhodujícím orgánem podřízeni a nenacházejí se s ním v rovném postavení. Správní akt je právně závazný a vynutitelný.<sup>10</sup>

## 1. 3 Kontrola činnosti (správních rozhodnutí) orgánů veřejné správy

Abyste veřejná správa fungovala tak, jak bylo právními normami určeno, nestačí pravidla chování pouze stanovit, ale rovněž jejich dodržování kontrolovat.

Kontrola činnosti veřejné správy, „resp. přesněji řečeno kontrolní činnosti spojené s veřejnou správou (neboť může být jak subjektem, tak objektem kontroly),“<sup>11</sup> může být dvojího charakteru. Lze rozlišovat kontrolu prováděnou samotnou veřejnou správou a kontrolu prováděnou subjekty stojícími mimo veřejnou správu, která vůči veřejné správě směřuje. Tu na druhém místě jmenovanou

<sup>7</sup> Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 107.

<sup>8</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 107.

<sup>9</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 107-108.

<sup>10</sup> Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 108.

<sup>11</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 214.

vykonávají například soudy (Ústavní soud, správní soudy, civilní soudy), Parlament, veřejný ochránce práv, státní zastupitelství, atd.<sup>12</sup> V této práci se věnuji právě kontrole vykonávané soudy. Vzhledem k rozsáhlosti tématu a v souladu se zadáním diplomové práce se pak zaměřuji na kontrolu vykonávanou soudy civilními.

Na základě výše vymezených pojmů je možno shrnout, že v této práci pojednávám o problematických aspektech právní úpravy kontroly činnosti, přesněji jedné z forem činnosti - rozhodnutí, orgánů veřejné správy soudy, a to soudy civilními.

Soustředím se zejména na pátou část o. s. ř. (Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem) a na ni navazující ustanovení občanského soudního řádu (§ 7, § 82 odst. 3, § 104b, § 104c) i soudního řádu správního (§ 4, § 46, § 72 odst. 3), a dále na zákon č. 131/ 2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních konfliktů.

---

<sup>12</sup> Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 214.

## KAPITOLA 2.

# HISTORICKÝ VÝVOJ SOUDNÍ KONTROLY ČINNOSTI ORGÁNŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY NA NAŠEM ÚZEMÍ

Správní soudnictví prošlo od svého zrodu do dnešních dnů rozmanitým vývojem. Uvádím jeho stručné shrnutí, neboť historicko-právní souvislosti považuji za klíčové nejen pro porozumění právní úpravě části páté o. s. ř. de lege lata, ale i pro argumentaci a veškeré úvahy de lege ferenda.

### 2. 1 Počátky správního soudnictví na našem území

Kořeny dnešní úpravy správního soudnictví sahají až do období rakousko-uherské monarchie, konkrétně k tzv. prosincové ústavě. Právě v jejím základním zákoně státním č. 144/1867 ř. z. byl v článku 15 položen původní ústavní základ správního soudnictví na našem území.<sup>13</sup>

Tento článek byl klíčovým nejen pro zrod, ale i pro konstrukci tehdejší právní úpravy, neboť vyslovil požadavek odlišné kontroly ve věcech soukromoprávních a veřejnoprávních. Zatímco ve věcech soukromoprávních byly článkem 15 k přezkumu povolány řádné soudy, ve věcech veřejnoprávních se měl rozhodování ujmout jediný správní soud.

Ten byl aktivován zákonem číslo 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu. Nazýval se Správní soudní dvůr, jeho sídlo bylo ve Vídni. Účinností tohoto zákona tak došlo fakticky i právně k nastolení dvojkolejnosti přezkumu správních rozhodnutí.<sup>14</sup>

### 2. 2 Správní soudnictví za první republiky

Po vzniku první Československé republiky se stal výše uvedený rakouský model správního soudnictví inspirací pro koncepci nově vznikajícího zákona č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, kterým byl pro celý československý stát zřízen jediný Nejvyšší správní soud.

Jednalo se v podstatě o recepci rakouské právní úpravy, neboť zákon č. 3/1918 Sb. ve svém obsahu z většiny pouze odkazuje na zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu a

---

<sup>13</sup> Srov. KAMLACH, M. Nové správní soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2003, č. 1, str. 9.

<sup>14</sup> Srov. zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, § 2, § 3 písmeno a).

jeho novely. Oproti předloze rakouské sice došlo k určitým změnám, ty však nebyly zásadního charakteru.

Co však bylo pro tehdejší i později účinnou právní úpravu důležité, na základě tohoto zákona zůstávala zachována dvojkolejnost správního soudnictví,<sup>15</sup> neboť zákonodárce z rozhodování Nejvyššího správního soudu po vzoru rakouském i nadále vyjmul kontrolu ve věcech soukromoprávních<sup>16</sup> a ponechal ji řádným soudům (§ 2 z. č. 3/1918 Sb., o zřízení správního soudu).

Pro kontrolu vykonávanou řádnými soudy pak platilo, že tyto soudy rozhodovaly o věci znovu od začátku, jako by se jednalo o řízení v I. stoli. V rámci svého postupu pak přezkoumávaly rozhodnutí správního orgánu jak z formální, tak ze skutkové stránky.

## 2. 3 Úpadek správního soudnictví na našem území

Nově zformované správní soudnictví nemělo ve své prvorepublikové podobě příliš dlouhého trvání, neboť následující události jeho existenci nepřály. Období protektorátu Nejvyšší správní soud (od roku 1948 Správní soud)<sup>17</sup> ještě překonal, osudovým se mu stal únorový převrat v roce 1948, neboť pro komunistický režim bylo nemyslitelné, aby jednotlivci náležela ochrana před zásahy státní moci poskytovaná nezávislým soudem.

Správní soud komunistické moci vzdoroval,<sup>18</sup> svému zániku však zabránit nemohl. Nejdříve bylo jeho sídlo přesunuto z Prahy do Bratislavy. Následovalo přijetí ústavního zákona č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, v němž nebyl Správní soud (ani správní soudnictví v jiné formě) vůbec zmiňován. Tím byl vlastně mlčky zrušen. Likvidace Správního soudu pak byla dokonána čl. 18 odst. 2 zákona číslo 65/1952 o prokuratuře,<sup>19</sup> a to s účinností k 1. 1. 1953.<sup>20,21</sup>

---

<sup>15</sup> Tato dvojkolejnost se odráží i v Ústavě z roku 1920, tj. zákoně č. 121/1920 Sb., a to v čl. 88 o Nejvyšším správním soudu a v čl. 105, který na ústavní úrovni zakotvuje kontrolu správních rozhodnutí ve věcech soukromoprávních pořadem práva.

<sup>16</sup> RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 189. „Případ vyluky (z rozhodování Nejvyššího správního soudu) shledán ve sporech o náhradu škody, ve sporech ze soukromopráv. poměru služebního, ve sporech vzniklých při pozemkové reformě, ve sporech trafikanta s tabákovou režíí, jiných sporech se státem, v jiných sporech.“

<sup>17</sup> Srov. zákon číslo 150/1948 Sb., Ústava 9. května, § 137.

<sup>18</sup> Zamítl pro nezákonnost rozhodnutí o znárodnění čokoládovny „Orion“ v Modřanech a dále rozhodnutí o rozpuštění selské jízdy v Nechanicích. Srov. ONDRUŠ, R. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1948 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde Praha a. s., 2001, s. 14.

<sup>19</sup> Zákon číslo 65/1952 o prokuratuře, § 18 odst. 2 „Zrušeny jsou všechny předpisy o správním soudu.“

<sup>20</sup> BARTONÍČKOVÁ, K. Právní úprava řešení kompetenčních sporů mezi soudy. *Právní fórum*, 2009, číslo 1, str. 18 – 27. „Zákon č. 3/1918 Sb. byl sice formálně zrušen zákonem č. 65/1952 Sb. o prokuratuře, kdy § 18 odst. 2 stanovil zrušení všech předpisů o správním soudu, nutné je však podotknout, že řešení kompetenčních sporů nemělo se správním soudem nic společného, ustanovení o řešení sporů o pravomoc tak mohla zůstat i nadále v platnosti a vrchním soudům nic nebránilo tento předpis (§ 4, 5, 6) na procesní postup řešení kompetenčních sporů použít.“ K zrušení této úpravy došlo až k 1. 1. 2003 zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních konfliktů.

## 2. 4 Správní soudnictví v letech 1953 – 1989

Po roce 1952 se dostalo správní soudnictví do hlubokého úpadku. Nezbylo z něj prakticky nic. Jedinou možností kontroly správních rozhodnutí soudy upravovaly předpisy o sociálním a nemocenském pojištění.<sup>22</sup> Podle nich soudy rozhodovaly například o opravných prostředcích proti výměrům pojišťovny. Ačkoliv mělo toto pojišťovací soudnictví veřejnoprávní povahu, rozhodovací pravomoc náležela řádným soudům. Tak se stalo, že začala být tato úprava obecně i právně považována za „*odřídou soudnictví ve věcech civilních.*“<sup>23</sup>

Na uvedené pojišťovací soudnictví záhy navázal občanský soudní řád z roku 1963, do něhož byla tato úprava v rozšířené podobě zařazena do čtvrté hlavy čtvrté části nazvané „Opravné prostředky.“<sup>24</sup> Toto legislativní řešení však nemělo většího významu. Vycházelo totiž z principu pozitivní enumerace případů, kdy je soud k přezkumu oprávněn, přičemž počet těchto případů byl do roku 1989 značně omezen. Tento stav přetrvával až do roku 1991.

Vedle této právní úpravy je třeba zmínit tzv. všeobecný dozor prokuratury,<sup>25</sup> který měl nahradit zrušené správní soudnictví. Jednalo se o náhražku zcela nedostatečnou. Spíše než k ochraně práv směřovala jeho orientace k ochraně „*socialistické zákonnosti*“. To se projevovalo např. na přelomu padesátých a šedesátých let dvacátého století, kdy došlo k výrazné deformaci její činnosti a k jejímu podílení na represii vůči vybraným skupinám obyvatelstva.<sup>26</sup>

S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že na našem území v tomto období (1953 - 1989) správní soudnictví v podstatě neexistovalo.

## 2. 5 Obnova správního soudnictví po roce 1989

Po listopadu 1989 směřovala činnost zákonodárců k vytvoření legislativy, která by umožňovala rozvoj našeho státu do podoby státu právního. V rámci toho přistoupil zákonodárce i k obnovení správního soudnictví na našem území. K této obnově došlo čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ten stanovil: „*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*

<sup>22</sup> Srov. MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 35.

<sup>23</sup> Srov. MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 34 - 35.

<sup>24</sup> Srov. MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 35.

<sup>25</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 36. „*Zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře bylo uloženo generálnímu prokurátorovi a jeho orgánům (což byli všichni ostatní prokurátoři) upozorňovat úřady, národní výbory, orgány a instituce na zjištěné závady a dávat podnět k přezkoumání rozhodnutí a opatření, která odporují právnímu řádu, a měl právo proti nim podat protest. Neryhověl-li protestu orgán, u něhož byl podán, rozhodl o něm jeho nadřízený; proti rozhodnutí, jimž nebylo protestu vyhověno, mohl být podán protest nový. S konečnou platností o protestu rozhodovala vláda. Zákonem č. 65/1956 Sb., o prokuratuře bylo toto odvětví činnosti prokuratury pojmenováno všeobecným dozorem, oprávnění prokurátora bylo rozšířeno i o právo provádět prověrky dodržování zákonů.*“

<sup>26</sup> Srov. MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996, s. 36.

*jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny."*

K jeho provedení bylo nutné vypracovat co nejdříve nezbytnou zákonnou úpravu. Zákodárce proto využil existence pojišťovacího soudnictví, které bylo upraveno před rokem 1989 v čtvrté hlavě čtvrté části o. s. ř. a doplnil jej o některé instituty rakouské úpravy z roku 1876. Výsledné legislativní dílo pak vložil do občanského soudního řádu (novelou provedenou zákonem číslo 519/1991 Sb., s účinností k 1. 1. 1992) jako část pátou nazvanou Správní soudnictví.<sup>27</sup> Blíže o ní pojednávám v následující podkapitole.

## 2. 6 Právní úprava správního soudnictví v letech 1992 - 2002

Nová část pátá občanského soudního řádu nazvaná Správní soudnictví znamenala renesanci správního soudnictví, stanovila mu však novou podobu. Jednak upustila od rozlišování věcí veřejnoprávních a soukromoprávních a veškeré rozhodování svěřila obecným soudům, a jednak umožnila kontrolovat pouze zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy.<sup>28</sup>

K tomu nabízela dva instituty - žalobu a opravný prostředek. Jednalo se o instituty zcela odlišné. Správním soudnictvím ve vlastním slova smyslu bylo pouze soudní řízení o žalobě, v němž soud přezkoumával zákonem stanovená pravomocná rozhodnutí správního orgánu (proti nimž byly ve správním řízení vyčerpány řádné opravné prostředky), a to na žádost fyzické nebo právnické osoby, která tvrdila, že byla na svých právech tímto rozhodnutím zkrácena (srov. § 247 o. s. ř.).<sup>29</sup>

Úprava opravného prostředku regulovala naopak "opravné řízení", v němž se účastník domáhal nápravy nepravomocného rozhodnutí správního orgánu vydaného v prvním stupni. Zatímco v prvním stupni tedy rozhodoval správní orgán, rozhodování o opravném prostředku již příslušelo soudu podle občanského soudního řádu.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Srov. MAZANEC, M. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. 7. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2006, s. 1301.

<sup>28</sup> MAZANEC, M. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 1996, s. 659. „Soud by mohl zjišťovat, zda rozhodnutí je věcně správné, účelné nebo ekonomicky odůvodněné jen tam, kde by taková hlediska byla současně kritérii zákonnými.“

<sup>29</sup> MACUR, J. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době.* Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992, s. 136. „Porušenému nebo obroženému subjektivnímu veřejnému právu je zde poskytována soudní ochrana zrušením nezákonného správního rozhodnutí. Právní úprava tohoto přezkumného řízení plně odpovídá základní diferenciaci justice a správy, moci soudní a moci výkonné. Je v souladu s pojetím nezávislého soudnictví jako účinného mechanismu zabraňujícího zneužití moci orgány státní správy, která však v žádném směru nezasahuje do procesu tvorby správního rozhodnutí. Samostatnost činnosti administrativních orgánů je respektována v celém průběhu správního řízení až po právní moc administrativního rozhodnutí.“

<sup>30</sup> MACUR, J. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době.* Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992, s. 137. „V průběhu řízení až do jeho ukončení právní mocí vydaného rozhodnutí dochází ke směřování činnosti orgánů správy a justice, činnosti výkonné a činnosti soudní.“

Vzhledem k omezenému prostoru tuto právní úpravu blíže nerozebírám. Pro obsah této práce je podstatné pouze uvést, že vykazovala celou řadu nedostatků, k jejichž nápravě zákonodárce po celou dobu její platnosti a účinnosti nepřistoupil. Jedním z největších byl její rozpor s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Úmluva). Na otázku v čem uvedený rozpor spočíval, odpovídá následující text.

## **2. 7 Pátá část o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002 versus Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod**

Jak jsem naznačila výše, dostala se pátá část o. s. ř. brzy po nabytí její účinnosti do rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Ta vstoupila v bývalé Československé federativní republice v platnost o necelé tři měsíce později, a to k 18. 3. 1992. Základní podstatou tohoto rozporu byla skutečnost, že Úmluva stanovila požadavek širší ochrany práv účastníků řízení, než tehdejší pátá část o. s. ř. umožňovala. Byl vysloven jednak čl. 6 odst. 1 Úmluvy a jednak navazující judikaturou, která obsah tohoto článku blíže vyložila.

Čl. 6 odst. 1 Úmluvy stanoví: *„Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným orgánem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“*

Ponechávám stranou v článku zmíněné trestní obvinění a věnuji se pro tuto práci klíčovému požadavku, aby o občanských právech a závazcích rozhodl nezávislý a nestranný soud. Tento je třeba blíže vyložit.

Pojem „občanská práva a závazky“ osvětluje judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Vzhledem k omezenému prostoru nerozebírám jednotlivá rozhodnutí, pouze pro shrnutí uvádím následující citaci: *„Pojem „občanského práva a závazku“ zahrnuje – jak je zřejmé z judikatury Soudu nejen věci u nás tradičně chápáné jako „soukromoprávní“, kryjící se prakticky s ustanovením § 7 odst. 1 o. s. ř. (o nichž rozhodují soudy, nestanoví-li zákon jinak), ale také mnohé věci nahlížené jako věci práva veřejného (srov. „jiné věci“ v § 7 odst. 3, o nichž rozhodují jiné orgány, nestanoví-li zákon, že o nich rozhodují soudy).“<sup>61</sup> Jako příklad lze uvést „*vyvlastnění, poškození hlukem nebo znečištěním, náhradu škody v souvislosti s výkonem veřejné správy, některá opatření stavebního práva, výkon tzv. svobodných povolání apod.*“<sup>62</sup>*

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva rovněž stanoví, že pod pojem „rozhodne“ o občanských právech a závazcích, má být rozuměn proces, v jehož rámci rozhoduje orgán v plné

---

<sup>61</sup> MAZANEC, M. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. díl. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 1306.

<sup>62</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 416.



jurisdikci,<sup>33</sup> kdy komplexně posuzuje stav skutkový i právní. Je mu přitom umožněno provádět dokazování, kterým si může upřesnit skutkový stav zjištěný správním orgánem nebo zjistit skutkový stav jiný. Soud nesmí být omezen co do rozsahu ani obsahu provedených důkazů.<sup>34</sup> To vše samozřejmě při dodržení dalších požadavků zmíněného článku, tj. spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě.

Posledním podstatným pojmem je pojem "nezávislý a nestranný orgán, zřízený zákonem". Je zde tedy vysloven požadavek, jaký orgán má ve věci rozhodovat. V českém překladu na tomto místě bývá často dosazován pojem soud, nutno však zdůraznit, že ač tomuto požadavku vyhovují zejména soudy, „Úmluva nebrání vytváření i dalších orgánů, které by byly příslušné namísto hierarchicky podřízených správních orgánů, umožňuje dokonce více způsobů řešení. Protože není požadavek na více instancí, je možné úpravu provést tak, že již orgán (a proces) v prvním stupni bude splňovat citovaný článek nebo i tak, že rozhodnutí budou vždy podléhat přezkoumání orgánem, jenž je splňuje. Příslušné orgány je nutno zřízovat přímo zákonem, podmínkou je jejich nezávislé postavení jak ve vztahu k moci výkonné, tak ve vztahu k parlamentu, ve vztazích k stranám sporu, ale i vůči faktické moci skupin politického, hospodářského nebo sociálně založeného nátlaku.“<sup>65</sup>

„Z toho, co bylo právě vyloženo, lze shrnout, že Úmluva dělí právní věci na věci občanských práv a závazků (a na věci trestních obvinění), kde zajišťuje určité minimální garance a na věci ostatní, kde tyto garance nepožaduje.“<sup>66</sup>

Právě ve věcech občanských práv a závazků nedokázala právní úprava do roku 2002 požadavek Úmluvy na rozhodování v plné jurisdikci naplnit, neboť pátá část o. s. ř. počítala pouze s přezkumem zákonnosti napadených rozhodnutí, a to nikoliv v plné jurisdikci. Protože zákonodárce na tento deficit (ale i jiné vytykané nedostatky) svými kroky dostatečně neodpověděl, zareagoval ve věci o to důrazněji Ústavní soud.

## **2. 8 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99, kterým se ruší pátá část o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002**

V průběhu let 1999 - 2001 bylo plénu Ústavního soudu předloženo několik návrhů na vyslovení neústavnosti konkrétních ustanovení páté části o. s. ř. Ty byly na základě rozhodnutí pléna spojeny pod sp. zn. Pl. ÚS 16/99 Sb. Nález, kterým bylo v této věci rozhodnuto, ve stručnosti zmiňují, neboť byl nejen klíčovým impulsem pro přijetí nové právní úpravy, ale rovněž

<sup>33</sup> MAZANEC, M. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. díl. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 1307.

<sup>34</sup> Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 395-396.

<sup>35</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 433-434.

<sup>36</sup> MAZANEC, M. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. díl. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 1307.

podkladem, který nadiktoval zákonodárci, jaké základní požadavky má nová právní úprava do budoucna naplňovat.<sup>37</sup>

Ústavní soud v nálezu shledal zejména následující nedostatky páté části o. s. ř.:

1. Právní úprava neodpovídá ve věcech „občanských práv a závazků“ požadavkům čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
2. Ústava do soustavy soudů začlenila Nejvyšší správní soud jako vrchol soustavy správních soudů. Ten nebyl doposud aktivován.
3. Jednoinstančnost (až na zákonem stanovené výjimky). Chybí tak mechanismus, kterým by bylo možno napravit zřejmá pochybení správních soudů a dále sjednocovat jejich judikaturu. Roli odvolacího a sjednocujícího orgánu tak supluje Ústavní soud, neboť rozhodnutí je s výjimkou ústavní stížnosti konečné.
4. „Právní úprava neposkytuje ochranu před nezákonnými postupy či zásahy veřejné správy, které nemají charakter a formu správního rozhodnutí (zejména bezprostřední zásahy či zákroky, vydávání osvědčení s mnohdy významnými právními důsledky apod.).“<sup>38</sup>
5. Chybí prostředek soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu.
6. Dále bylo poukazováno „na ne zcela vhodnou (dostačující) a úplnou úpravu průběhu řízení.“<sup>39</sup>

Kromě výše uvedeného Ústavní soud konstatoval, že byla tato právní úprava již v době svého vzniku chápána jako dočasné řešení, s vědomím nezbytnosti přijetí celkové rekonstrukce.

S ohledem na výše uvedené rozhodlo plénum Ústavního soudu o zrušení celé části páté o. s. ř., přičemž vykonatelnost rozhodnutí odložilo k 31. 12. 2002.

---

<sup>37</sup> Není bez zajímavosti zmínit, že byl tento nálezh výjimečný ještě v jiném ohledu. Ústavní soud jím „široce rozevřel brány své pravomoci“, když rozhodl o zrušení celé části páté, ač to žádný z návrhů v petitu nepožadoval (s výjimkou jednoho, který byl Ústavním soudem odmítnut). Přitom zrušil jak ustanovení ústavně konformní, tak ustanovení, jejichž zrušení již dříve zamítl. Srov. MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2002, č. 10, str. 59-66.

<sup>38</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (získáno dne 15. května 2009 z databáze NALUS).

<sup>39</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 394.

# KAPITOLA 3.

## NOVÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA SOUDNÍ KONTROLY ROZHODNUTÍ ORGÁNU VEŘEJNÉ SPRÁVY A DUALISMUS PRÁVA

Při přípravě nové právní úpravy kontroly činnosti orgánů veřejné správy soudy bylo třeba nalézt řešení, které by odpovídalo nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 Sb., znění Úmluvy a zároveň přineslo vysokou úroveň ochrany práv účastníků řízení. V této kapitole rozebírám model, který byl zákonodárcem zvolen.

### 3. 1 Dualismus práva

Po roce 1989 se teorie práva vrátila k poznatku, uznanému již římským právem, který však v letech 1948 - 1989 nebyl z ideologických důvodů totalitním československým státem akceptován, a to k základnímu „*členění oborů práva na právo soukromé (obory soukromoprávní) a právo veřejné (obory veřejnoprávní)*“, <sup>40</sup> tedy k dualismu práva.

Na teorii navázal záhy i zákonodárc, který tento poznatek prakticky aplikoval v rámci soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy. Veřejnoprávní nebo soukromoprávní charakter právních věcí, o nichž rozhodl správní orgán, se totiž stal určujícím pro to, zda bude ke kontrole povolán soud civilní nebo správní a podle kterého soudního řádu se tedy bude procesně postupovat. Než se budu věnovat praktické podobě tohoto modelu, zmiňuji v nejobecnější rovině jeho základní nevýhodu a výhodu.

#### 3. 1. 1 Veřejnoprávní nebo soukromoprávní aneb hlavní nevýhoda dualismu práva v současné právní úpravě

Základním problémem, který je spojen s dualismem práva, je obtížné umístění některých právních věcí mezi věci veřejnoprávní nebo soukromoprávní. V průběhu let se proto objevila celá řada teorií, které se snažily najít hledisko, podle něhož by šlo právní vztahy do jedné nebo druhé kategorie spolehlivě zařadit. Protože má toto zařazení pro současnou právní úpravu kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy zásadní význam, uvádím nejvýznamnější z těchto teorií.

Za nejstarší je považována teorie zájmová, o které se hovoří v souvislosti s římským právníkem Ulpianem. „*Pro zájmovou teorii byl určujícím hlediskem (soukromý nebo veřejný) zájem, který je*

---

<sup>40</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 30.

právem sledován: podle zájmu, kterého se týkají, se přiřazují právní normy nebo právní vztahy buď k právu soukromému, nebo veřejnému."<sup>41</sup> Jak však poukazuje V. Sládeček: „Zásadní nedostatek pro širší akceptaci teorie je spatřován v tom, že závažným problémem je samo posouzení, co je tím či oním zájmem."<sup>42</sup>

Další z teorií, kterou je nutno zmínit, je teorie mocenská (subordinační). Ta „rozlišuje veřejné právo a soukromé právo podle toho, zda účastníci právního poměru jsou k sobě navzájem ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti (subordinace) anebo rovnosti. V prvním případě jde o právo veřejné, ve druhém o právo soukromé. Proti této koncepci rozlišení se namítá, že neodpovídá představě o moderní veřejné správě v právním státě, ale že spíše svědčí starší představě o policejním státě a postavení správy v něm."<sup>43</sup> Dalším nedostatkem je, že neplatí vždy. Například „v případě veřejnoprávních smluv jako institutu práva veřejného je postavení stran rovnoprávné."<sup>44</sup>

Jiný pohled přináší teorie organická (subjektů). „Podle Hoetzela klade tato teorie důraz na to, zda právní subjekt se ocitá v určitém právním poměru z důvodů svého členství (rozuměj i státní občanství, trvalé bydliště v obci apod.) v některé veřejné korporaci, nebo nikoliv. V prvním případě jde o poměr práva veřejného, ve druhém o poměr práva soukromého."<sup>45</sup>

Existují však i jiné teorie. Není proto bez zajímavosti podívat se, k jaké teorii se přiklání Ústavní soud, zvláštění senát zřízený zákonem číslo 131/2002 Sb. a dále Nejvyšší správní soud.

Ústavní soud je, jak vyplývá z jeho nálezů, zastáncem teorie mocenské,<sup>46</sup> zvláštění senát při svém rozhodování využívá více teorií.<sup>47</sup> Nejvyššímu správnímu soudu je pak blízká teorie zvláštěního práva.

Tu blíže vyložil ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2006 sp. zn. 2 As 50/2005. Tato teorie vychází z toho, že vztah soukromého a veřejného práva je jako vztah práva obecného k právu zvláštěnímu. Soukromé právo, jako právo obecné, upravuje postavení subjektů bez ohledu na jejich roli při výkonu veřejné moci, naopak právo veřejné, jakožto právo zvláštění, odlišuje od soukromého práva to, že alespoň jeden subjekt právního vztahu vykonavatelem veřejné moci je. Nejvyšší správní soud pak zdůrazňuje její výhody, to jest, že dokáže normy veřejného a soukromého práva od sebe jednoznačně odlišit a dále, že umožňuje subsidiární použití norem soukromého práva v právu veřejném tam, kde je veřejnoprávní úprava postrádána.<sup>48</sup>

<sup>41</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 32.

<sup>42</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 32.

<sup>43</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 23.

<sup>44</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 32.

<sup>45</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 24.

<sup>46</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1995, sp. zn. II. ÚS 86/95 (získáno dne 11. prosince 2009 z databáze NALUS): „Za právo veřejné považuje Ústavní soud tu oblast práva, v níž jsou vztahy založené na nerovnosti zúčastněných subjektů, k soukromému právu patří vztahy založené na rovnosti.“

<sup>47</sup> Srov. Usnesení zvláštěního senátu ze dne 14. 9. 2005, sp. zn. 66/2005 (získáno dne 29. října 2009 z www.nssoud.cz).

<sup>48</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. 2 As 50/2005 (získáno dne 11. prosince 2009 z www.nssoud.cz).

Je však nutno zmínit, že „*již klasiky správního práva bylo konstatováno, že hranice mezi oběma základními oblastmi práva se všelijak posunují a stávají se více propustnými, nečádkou dochází ke stírání těchto hranic, mezi právem soukromým a veřejným existuje pásmo sporné povahy právní, „pásmo hybridní“ (J. Hoetzel).<sup>49</sup> Na uvedené upozorňuje v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/08 ze dne 7. 4. 2009 i Ústavní soud, když uvádí: „Podle názoru Ústavního soudu v současné době není soukromé a veřejné právo odděleno „čínskou zdí“. Právní řád České republiky je sice založen na dualismu veřejného a soukromého práva. Toto rozlišování na dvě velké oblasti práva vycházející z klasického římského práva nelze však pojímat dogmaticky. Náhled na znaky charakteristické pro tu kterou oblast se mohou měnit a mění, což ostatně dokládá i výše nastíněný vývoj hodnocení povahy rozhodnutí o vyvlastnění či nuceném omezení vlastnického práva.“<sup>50</sup> V jiném nálezu Ústavní soud poukazuje na skutečnost, že určitá instituce může podle povahy konkrétní činnosti v některých vztazích vystupovat jako veřejnoprávní a v některých jako soukromoprávní subjekt (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98).*

Podle M. Mazance je proto nezbytné posuzovat „*kvalitu veřejnoprávnosti nebo soukromoprávnosti*“ vždy ve vztahu k právní otázce, která je řešena. Je-li pak daný právní vztah utvářen z více prvků, bude vždy třeba posoudit, jaké prvky, tj. zda veřejnoprávní nebo soukromoprávní budou převažovat.<sup>51</sup>

### **3. 1. 2 Přínos dualismu práva současné právní úpravě**

Návrat k dualismu práva přináší do současné právní úpravy celou řadu problematických aspektů (zejména obtíže při rozlišení věcí veřejnoprávních a soukromoprávních, ale i jiné - o nichž hovořím v následující kapitole). Nesmím tak opominout ani jeho přínos pozitivní. V čem jej lze spatřovat?

Je si třeba uvědomit, že svěřením pravomoci orgánům veřejné správy rozhodovat v soukromoprávních věcech není jev nežádoucí, naopak může znamenat značný přínos. M. Mazanec například hovoří o tom, že výše uvedené „*lze vítat tam, kde jde o materií odborně náročnou s převažující potřebou speciálních (např. technických) zjištění, anebo věci četné počtem a přitom typově právně a skutkově nesložitě nebo aspoň homogenní. Založení pravomoci správního úřadu k jejich rozhodování představuje šanci na rychlé a zpravidla správné vyřešení věci (proces je jednodušší, méně formální, méně zatěžující účastníky, systematizace a opatření potřebného počtu specializovaných úředníků je pružnější než u soudů) a ve svých důsledcích přináší i snížení zatížení soudů.*“<sup>52</sup>

<sup>49</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 34 - 35.

<sup>50</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08 (získáno dne 17. ledna 2010 z databáze NALUS).

<sup>51</sup> Srov. MAZANEC, M. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. díl. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 1309- 1310.

<sup>52</sup> MAZANEC, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*, 2003, č. 2, s. 56.

S ohledem na článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod však tato rozhodnutí musí podléhat soudní kontrole. V souladu s Úmluvou a judikaturou na ni navazující je třeba dále uvažovat, že tato soudní kontrola musí být prováděna nezávislým a nestranným soudem v procesu, který má naplňovat požadavek plné jurisdikce, tj. slovy M. Mazance „určitého minima garancí spravedlnosti plynoucí z mezinárodněprávních závazků státu, ale už nikoli plnohodnotného a propracovaného „klasického“ civilně soudního procesu.“<sup>53</sup>

Hlavní důvod pro zavedení dualismu práva, tedy s ohledem na výše uvedené, vystihuje M. Mazanec následovně: „Platí-li téměř pro všechny soukromoprávní spory (a jiné věci) určité zásady civilního soudního procesu (řízení před nezávislým soudem zpravidla ve dvou instancích s možností mimořádné instance třetí, kontradiktorní řízení, projednací zásada atd.), pak je zřejmé, že pouhé dodržení požadavku plné jurisdikce pro projednání takové věci před správním soudem by ve skutečnosti bylo krokem zpět v tom smyslu, že by účastník měl „smůlu“, že právě jeho soukromoprávní spor byl zákonem svěřen k rozhodování ke správnímu úřadu. Byl by pozbaven výhod pořadu práva před civilním soudem a dostalo by se mu „jen“ plné jurisdikce před správním soudem.“<sup>54</sup>

Podle mého názoru, je možné konstatovat, že faktické zavedení dualismu práva, a tedy svěření kontroly rozhodnutí ve věcech soukromoprávních civilním soudům, přináší velmi vysokou úroveň ochrany soukromoprávních subjektivních práv účastníků řízení, a to dokonce vyšší, než požaduje Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. To považuji za velmi přínosné. Je však třeba zohlednit i případná negativa.

Při hodnocení současné koncepce, popřípadě polemice o jiném řešení, je třeba pamatovat, že v tomto případě, je vždy „něco za něco“. Pokud by právní úprava nebyla založena na dualismu práva, byla by jistě jednodušší, limitem ochrany by však byla i ve věcech soukromoprávních "jen" plná jurisdikce. Zavedení dualismu práva naopak přináší jisté problémy a těžkosti, protiváhou k nim je ale ochrana soukromých subjektivních práv v řádném civilním procesu.

Domnívám se, že lze tuto koncepci obecně považovat z hlediska výhod za dobrou. Až na jejím praktickém provedení však záleží, zda zákonodárcem stanovené právní normy nepotlačí její výhody, a naopak ještě neprohloubí nedostatky.<sup>55</sup>

### 3. 2 Úvodní přehled kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy soudy

Vědome si výše uvedeného, provádím první seznámení s aktuální právní úpravou účinnou k 1. 1. 2003. K tomuto datu nabyt účinnosti zákon číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon

<sup>53</sup> MAZANEC, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*, 2003, č. 2, s. 57.

<sup>54</sup> MAZANEC, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*, 2003, č. 2, s. 56.

<sup>55</sup> Praktickému provedení obecné koncepce aktuální právní úpravy se věnuji v kapitole čtvrté nazvané Určení pravomoci civilních a správních soudů a problematické aspekty s určením pravomoci související.

číslo 151/2002 Sb., tj. novela občanského soudního řádu, kterou byla do něj vložena nová část pátá nazvaná Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, a dále zákon číslo 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Jak tedy vypadá zjednodušeně model zakotvený těmito zákony? Jeho základem je právní dualismus, tj. rozlišování práva, oborů, právních věcí na veřejnoprávní a soukromoprávní. Půjde-li o kontrolu rozhodnutí orgánu veřejné správy<sup>56</sup> ve věcech veřejnoprávních, jsou ke kontrole povolány soudy správní<sup>57</sup> (podle soudního řádu správního - § 2 a § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.),<sup>58</sup> ve věcech soukromoprávních pak přísluší rozhodovat soudům civilním (srov. § 7 odst. 2 o. s. ř., část pátá o. s. ř.). Správní soudy rozhodují v plné jurisdikci, před soudy civilními pak účastník řízení požívá výhod pořadu práva.

Pro případ, že se stane sporným, zda se jedná o věc veřejnoprávní nebo soukromoprávní, je zřízen zákonem o rozhodování některých kompetenčních sporů č. 131/2002 Sb., zvláštní senát složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu, který má situaci vyřešit určením, kam sporná problematika spadá. Přitom mu pomocníkem mohou být některé z výše uvedených teorií. Od tohoto obecného seznámení se nyní přesunuji k vlastnímu obsahu úpravy a jejím problematickým aspektům.

---

<sup>56</sup> Přesněji správního orgánu, protože s tímto pojmem pracují oba dále zmiňované procesní řády.

<sup>57</sup> Do jejich pravomoci dále spadá podle § 4 s. ř. s. například řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu či rozhodování zákonem stanovených kompetenčních sporů, rozhodování ve věcech volebních a místního referenda. Jedná se tedy pouze o věci veřejnoprávní.

<sup>58</sup> Přezkum prováděný správními soudy bude v tomto případě vyvolán na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Ta slouží k ochraně subjektivních práv veřejnoprávní povahy (srov. § 2 s. ř. s.). Ve zkratce lze říci, že pokud je k žalobě legitimovaný účastník nespokojen s rozhodnutím správního orgánu, může se za zákonem stanovených podmínek (§ 65 a následující s. ř. s.) obrátit na správní soud, aby jej přezkoumal. V meritu věci správní soud rozhodne tak, že buď žalobu zamítne, není-li důvodná, anebo rozhodnutí správního orgánu pro zákonem stanovené důvody zruší a vrátí jej správnímu orgánu doplněné o jeho právní názor. Tím je pak tento správní orgán při svém dalším rozhodování vázán (srov. § 78 s. ř. s.). Přezkum je tedy založen na kasačním opravném systému. Výjimkou je rozhodování o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, kdy může soud za zákonem stanovených podmínek od trestu upustit nebo jej snížit (§78 odst. 2 s. ř. s.).

## **KAPITOLA 4.**

# **URČENÍ PRAVOMOCI CIVILNÍCH A SPRÁVNÍCH SOUDŮ A PROBLEMATICKÉ ASPEKTY S URČENÍM PRAVOMOCI SOUVISEJÍCÍ**

Jak již bylo naznačeno v předchozí kapitole, inspiruje se aktuální právní úprava v úpravě prvorepublikové a navrácí se k právnímu dualismu, tedy rozlišování mezi věcmi veřejnoprávními a soukromoprávními v návaznosti na určení pravomoci soudů.

Rozlišování těchto věcí však nemusí být v některých případech právě jednoduchou záležitostí. V této kapitole zjišťuji, jak se s možnými obtížemi vyrovnává aktuální právní úprava kontroly správních rozhodnutí soudy.

### **4.1 Pravomoc civilních a správních soudů kontrolovat rozhodnutí orgánů veřejné správy**

Nejdříve se podívám, na základě jakých ustanovení je dána pravomoc soudů civilních a správních kontrolovat rozhodnutí orgánů veřejné správy.

Civilní soudy mají pravomoc projednávat a rozhodovat v občanském soudním řízení spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). Pokud o těchto sporech a jiných právních věcech rozhodly jiné orgány než civilní soudy, tyto soudy je projednávají a rozhodují o nich za podmínek uvedených v části páté o. s. ř. (§ 7 odst. 2 o. s. ř.).

Těmto podmínkám se blíže věnuji v kapitole páté. Pro nás je v tuto chvíli rozhodující zejména základní podmínka uvedená v § 244 o. s. ř., podle něhož, rozhodl-li správní orgán<sup>59</sup> podle zvláštního zákona o sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů a nabylo-li rozhodnutí právní moci, může být tatáž věc projednána soudem v občanském soudním řízení (§ 244 odst. 1 o. s. ř.), není-li jeho rozhodování zákonem vyloučeno (§ 244 odst. 2 o. s. ř.).

---

<sup>59</sup> Tedy orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (§ 244 odst. 1 o. s. ř.).



Pravomoc správních soudů obecně je určena v § 4 s. ř. s. Z mého pohledu je nejdůležitější § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.,<sup>60</sup> podle něhož soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním orgánem.<sup>61</sup> Tato žaloba je pak v návaznosti na o. s. ř. nepřipustná, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci vydané v zákonné pravomoci správního orgánu [§ 68 písm. b) s. ř. s.]. Soukromoprávními věcmi má zde zákonodárce zřejmě na mysli právní věci ve smyslu § 244 odst. 1 o. s. ř. Jedině tak bude totiž možno spolehlivě určit zákonnou hranici mezi pravomocí civilních a správních soudů v případě kontroly rozhodnutí správního orgánu.

## 4. 2 Řešení situací, kdy byl návrh na zahájení řízení podán k nepřislušnému soudu

Činí-li určení charakteru právního vztahu v některých případech potíže odborné veřejnosti i právní teorii, je zcela jisté, že se s tímto problémem bude potýkat i praxe, a to jednak účastníci řízení před správním orgánem, a jednak soudy samotné při nastalých kompetenčních sporech.

### 4. 2. 1 Právní úprava situace, kdy podá účastník nesprávně žalobu ke správnímu soudu

Nejdříve se podívám, jak je aktuální právní úpravou řešena situace, kdy účastník řízení před správním orgánem nesprávně posoudí charakter právního vztahu a žalobu podá ke správnímu soudu.

Správní soud věc nemůže projednat a rozhodnout, neboť § 68 písmeno b) s. ř. s. uvádí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví je nepřipustná, „jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu“.

Návod, jak má dále postupovat, mu poskytne § 46 odst. 2 s. ř. s., podle něhož správní soud návrh odmítne, „domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci.“<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Při určování pravomoci správního soudu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je však vždy nutno pohlídat, zda nebude rozhodnutí správního orgánu správním soudem přezkoumáváno na základě jiného ustanovení. Tak tomu bude například v případě rozhodnutí správního orgánu o vyškrtnutí kandidáta z kandidátní listiny podle § 89 odst. 3 s. ř. s., ke kterému je soud pravomocný podle § 4 odst. 2 písm. a) s. ř. s.

<sup>61</sup> Správní orgán vymezuje toto ustanovení jako orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobu nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy.

<sup>62</sup> BARTONIČKOVÁ, K. Právní úprava řešení kompetenčních sporů mezi soudy. Právní fórum, 2009, číslo 1, str. 18 - 27. „Na odmítnutí takového návrhu správním soudem by se však dalo použít i ustanovení o odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které uvádí, že soud odmítne návrh, který je dle soudního řádu správního nepřipustný. Za nepřipustnou je totiž dle § 68 písm. b) s. ř. s. považována také žaloba, podaná proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci. Právní úprava odmítnutí takového návrhu je tedy nadbytečně zdvojená, jejím důvodem je pravděpodobně větší přehlednost, kdy do znění § 46 odst. 2 s. ř. s. byly

Spojení „domáhá-li se návrhovátelem rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout civilní soud v občanském soudním řízení“ míří na případy, kdy má soud rozhodovat podle části třetí o. s. ř. Spojení „domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci“ pak zahrnuje případy spadající pod část pátou o. s. ř. Na druhém místě vyložené spojení je beze sporu podmnožinou spojení prvního. Projevuje se zde nejspíš snaha zákonodárce o větší přehlednost ustanovení, které je tímto textem ve spojení s poznámkou pod čarou odkazující v prvním případě na část třetí a v druhém případě na část pátou o. s. ř. dosaženo.

Jako nedostatek výše zmiňovaných ustanovení (platí to však i pro tuto úpravu jako celek) vnímám, že § 46 odst. 2 s. ř. s. stejně jako § 68 písm. b) s. ř. s. používá jinou terminologii než o. s. ř.

Zatímco s. ř. s. hovoří o „sukromoprávní věci“ (přičemž v poznámce pod čarou je u obou ustanovení odkazováno na pátou část o. s. ř.), o. s. ř. pracuje v § 244 odst. 1 se spojením „spor nebo jiná právní věc, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů“.<sup>63</sup>

Dalším pojmem, který je oběma zákony vnímán odlišně, je pojem správní orgán. V režimu o. s. ř. je jím rozuměn „orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové a profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu.“ (§ 244 odst. 1 o. s. ř.). V rámci soudního řádu správního se jím rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písmeno a) s. ř. s.].<sup>64</sup> Správní orgán v § 46 odst. 2 s. ř. s. je s ohledem na § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. vymezen způsobem jmenovaným na druhém místě.

Sečteno a podtrženo, dva klíčové pojmy použité v § 46 odst. 2 s. ř. s. a § 68 písm. b) s. ř. s., nejsou totožné s pojmy, s nimiž pracuje o. s. ř. Podle mého názoru je tak úprava zbytečně „zamlžená“ a považovala bych za vhodné používané termíny sjednotit. Otázkou je, zda se přidržel terminologie podle o. s. ř. nebo s. ř. s.

Nejdříve se věnuji prvně jmenovanému případu. Spojení soukromoprávní věc výrazněji odráží otázku dualismu práva, znění § 244 odst. 1 o. s. ř. je zase nejspíš snahou zákonodárce navázat na § 7 o. s. ř. J. Bárta pokládá použití termínu „sukromoprávní“ v soudním řádu správním za nevhodné, a to především s ohledem na problematický výklad ustanovení. „Právní

---

zařazeny veškeré věci spadající do pravomoci soudů rozhodujících v občanském soudním řízení [§ 46 odst. 2 s. ř. s. tak působí jako lex specialis vůči § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]“

<sup>63</sup> Srov. KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté o. s. ř.) In VOPÁLKA, V. (ed). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 225.

<sup>64</sup> Srov. KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté o. s. ř.) In VOPÁLKA, V. (ed). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 225.

*předpis má znít tak, aby byl pro účely aplikace co nejschůdnější a teorii budiž ponecháno filosofovat o tom, nakolik v tom daném případě soud posuzuje materii charakteru spíše soukromoprávního nebo spíše veřejnoprávního.*"<sup>65</sup> Aby tohoto bylo dosaženo a oba procesní předpisy byly navzájem v souladu, navrhuje nezavádět v soudním řádu správním nové pojmy. S ohledem na to by tak § 68 písm. b) s. ř. s. mohl podle něj znít: „Žaloba je nepřijatelná také tehdy, jde-li o rozhodnutí správního orgánu o právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1 o. s. ř.)“<sup>66</sup>

Argumentuje i s ohledem na praktickou stránku věci: „Budou-li správní soudy vykládat soukromoprávnost (ten pěkný novotvar jistě rychle zdomácní!) extenzivně, pak to znamená, že se budou zabývat případy ve snaze rozšířit pravomoc obecných soudů oproti dosavadnímu a v občanském soudním řádu normovanému stavu, a je zde negativní kompetenční konflikt. Přikročí-li naopak někde k restriktivnímu výkladu, pak snad některý pracovní nebo obchodněprávní případ uznají za veřejnoprávní, bude-li u nich zažalován, a nastane potenciální pozitivní kompetenční konflikt.“<sup>67</sup>

K tomu je nutné uvést, co vlastně soudní řád správní rozumí spojením soukromoprávní věc. „Tím je míněna některá z věcí, jež jsou vyjmenovány v § 244 odst. 1 o. s. ř., tj. opět věci vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1 o. s. ř.), jestliže o takovéto věci rozhodl správní orgán.“<sup>68</sup>

S ohledem na přehlednost, snazší výklad, ucelenost i na fakt, že sama právní úprava stejně pojmem soukromoprávní věci rozumí věci podle § 244 odst. 1 o. s. ř., se přikláním k tomu, aby bylo znění s. ř. s. v tomto případě přizpůsobeno terminologii podle o. s. ř.

Paragraf 68 písm. b) s. ř. s. by tak mohl znít například takto: „Žaloba je nepřijatelná také tehdy, jde-li o rozhodnutí správního orgánu o sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).“

Naopak v případě legislativní zkratky správní orgán bych i pro občanský soudní řád použila definici podle soudního řádu správního (k tomu srov. podkapitulu 6. 3 Pojem správní orgán). Domnívám se, že sjednocením těchto pojmů by byla úprava o něco přehlednější a praktičtější.

Nyní již opustím problematiku odlišné terminologie v obou rádech a věnuji se dalším problematickým aspektům této právní úpravy. Ty hledám v souvislosti s § 82 odst. 3 o. s. ř., který navazuje na § 46 odst. 2 s. ř. s.

Toto ustanovení zní následovně: „Odmítl-li žalobu (návrh na zahájení řízení) soud, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví, protože šlo o věc, kterou soudy projednávají a rozhodují v

---

<sup>65</sup> Srov. BÁRTA, J. Problém věcné příslušnosti mezi správními soudy a obecnými soudy. *Správní právo*, 2003, č. 4, s. 177.

<sup>66</sup> BÁRTA, J. Problém věcné příslušnosti mezi správními soudy a obecnými soudy. *Správní právo*, 2003, č. 4, s. 180.

<sup>67</sup> BÁRTA, J. Problém věcné příslušnosti mezi správními soudy a obecnými soudy. *Správní právo*, 2003, č. 4, s. 180.

<sup>68</sup> VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 99.

občanském soudním řízení, a došla-li soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení v této věci, platí, že řízení o ní je zahájeno dnem, kdy soudu došla odmítnutá žaloba (návrh na zahájení řízení)." Záměrně toto ustanovení cituji doslovně, neboť v něm narážím hned na dva problémy.

Prvním je, jak porozumět spojení „kdy soudu došla odmítnutá žaloba". Z jazykového hlediska mohla odmítnutá žaloba dojít jen civilnímu soudu a řízení by tak mělo být zahájeno dnem, kdy tomuto soudu došla. Nad tím však lze vyslovit pochybnosti.

K. Bartoníčková k tomu uvádí: „Ustanovení § 82 odst. 3 o. s. ř. o zahájení řízení je nutné vykládat tak, že řízení u soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení je za splnění daných podmínek zahájeno dnem, kdy byla podána původní (tedy odmítnutá) žaloba. Přestože je znění tohoto paragrafu v tomto ohledu dost nejasné, uvedený výklad jasně vyplývá ze zařazení odstavce 3 pod § 82 o. s. ř., upravující zahájení řízení (v případě, že by totiž řízení bylo zahájeno až dnem, kdy odmítnutá žaloba došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení, uvedené ustanovení by bylo nadbytečné a na daný případ by se vztahoval § 82 odst. 1 o. s. ř.)."<sup>69</sup> Dále k tomu uvádí, že důvodem tohoto ustanovení je ochrana návrhovatele před negativními dopady, které by s sebou mohlo přinést nesprávné určení, zda jde o rozhodnutí správního orgánu ve věci veřejnoprávní nebo soukromoprávní.

S touto argumentací se plně ztotožňuji, neboť řídit se jazykovým výkladem by znamenalo jednak nadbytečnost tohoto ustanovení, jednak by nezachování účinků zahájení řízení na základě nesprávně podané žaloby znamenalo pro účastníka možnou újmu, které se právě tato úprava snaží předejít.

K tomu je však ještě třeba zdůraznit, že aby došlo k zachování účinků zahájení řízení již ke dni podání žaloby ke správnímu soudu, musí být splněna podmínka, že žaloba podle občanského soudního řádu v téže věci dojde soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení do jednoho měsíce od právní moci usnesení správního soudu o odmítnutí původní žaloby. „V případě, že žaloba byla podána až po uplynutí jednoměsíční lhůty uvedené v § 82 odst. 3, řídí se určení dne § 82 odst. 1 o. s. ř."<sup>70</sup> Dojití žaloby po uplynutí uvedené lhůty tedy není a priori důvodem odmítnutí žaloby pro opožděnost. K odmítnutí žaloby však pravděpodobně přesto dojde, neboť bude-li zahájeno podle § 82 odst. 1 o. s. ř., účastníci nejspíše zmeškají zákonem stanovenou dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby.

V návaznosti na to, je, podle mého názoru, na místě ještě jedna úvaha. Nejdříve shrnu, co bylo uvedeno výše. Dojde-li žaloba ve věci soukromoprávní správnímu soudu, je nepřípustná. Správní soud ji z důvodu nepřípustnosti odmítne a v usnesení o odmítnutí poučí účastníka o možnosti podat návrh ve lhůtě jednoho měsíce k civilnímu soudu. Účastník se bude poučením

<sup>69</sup> BARTONIČKOVÁ, K. Právní úprava řešení kompetenčních sporů mezi soudy. *Právní fórum*, 2009, číslo 1, str. 18 - 27.

<sup>70</sup> DRÁPAL, L. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. díl. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 370.

řídít a žalobu podá. Řízení pak bude zahájeno dnem, kdy správnímu soudu došla původní žaloba, kterou správní soud odmítl. Co když ale účastník podá žalobu ke správnímu soudu a přitom nedodrží zákonem stanovenou dvouměsíční lhůtu? Mohl by ji úmyslným nesprávným podáním ke správnímu soudu obejít?

Domnívám se, že nikoliv. Dané ustanovení totiž hovoří pouze o zahájení řízení. Podá-li tedy účastník řízení žalobu ke správnímu soudu po uplynutí dvouměsíční lhůty, správní soud ji odmítne<sup>71</sup> a účastník se v souladu s poučením do jednoho měsíce obrátí na civilní soud, dosáhne pouze toho, že řízení bude zahájeno již k datu, kdy podal žalobu nesprávně správnímu soudu.

Civilní soud pak začne s přípravou jednání a zkoumáním podmínek řízení a zjistí, že už v době, kdy byla žaloba podána správnímu soudu, tedy i řízení před civilním soudem zahájeno (§ 82 odst. 3 o. s. ř.), nebyla dodržena lhůta pro podání žaloby. S ohledem na to žalobu podle § 250g odst. 1 písm. a) o. s. ř. odmítne pro opožděnost.

Výše jsem hovořila o dvou problémech spojených s tímto ustanovením. Svou pozornost nyní obracím k tomu druhému. Tím je povaha jednoměsíční lhůty podle § 82 odst. 3 o. s. ř., a tedy i podle § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť se jedná o identickou lhůtu. Znění § 46 odst. 2 s. ř. s. nasvědčuje tomu, že se jedná o lhůtu procesní, na kterou se vztahuje § 40 s. ř. s. upravující procesní lhůty v řízení před správním soudem,<sup>72</sup> neboť nestanoví jinak. Znění § 82 odst. 3 o. s. ř. vede k opačnému závěru, tedy že se jedná o lhůtu hmotněprávní.<sup>73</sup>

Tímto problémem se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 117/2005. Na základě poučení správního soudu podle § 46 odst. 2 s. ř. s., které uvádělo pouze možnost podat žalobu do jednoho měsíce k civilnímu soudu, aniž by zahrnuło informaci, že k zachování lhůty je nutné, aby žaloba v této lhůtě civilnímu soudu došla, se účastníci domnívali, že se jedná o lhůtu procesní, a podali posledního dne lhůty žalobu k odeslání držiteli poštovní licence. Žaloba tak ve lhůtě nedošla civilnímu soudu, jak to požaduje § 82 odst. 3 o. s. ř., pro což ji okresní soud usnesením pro opožděnost odmítl. Téhož názoru byl v rozhodnutí o odvolání krajský soud, který rozhodnutí okresního soudu potvrdil.<sup>74</sup> Daný závěr podpořil i Nejvyšší soud,<sup>75</sup> který nepřijal

---

<sup>71</sup> I kdyby si byl správní soud vědom, že nebyla dodržena lhůta podle § 247 o. s. ř., přidrží se, podle mého názoru, postupu podle § 46 odst. 2 s. ř. s., jednak proto, že ten mu jasně ukládá, jak se v takové situaci zachovat, jednak proto, že dospěje-li k názoru, že je k projednání a rozhodnutí dané věci příslušný civilní soud, pak je jen a pouze v jeho pravomoci (civilního soudu) zkoumat, zda byla dodržena lhůta pro podání žaloby, nikoliv tedy v pravomoci správního soudu.

<sup>72</sup> V tom případě by byla lhůta zachována, pokud by žalobce žalobu předal poslední den lhůty soudu nebo držiteli poštovní licence nebo k soudu doručujícímu orgánu (§ 40 odst. 4 s. ř. s.).

<sup>73</sup> Lhůta je zachována dnem, kdy žaloba dojde soudu.

<sup>74</sup> Svě rozhodnutí odůvodňoval krajský soud tak, že se jedná o lhůtu zákonnou a nikoliv procesní, což je naprosto nesprávná argumentace. Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2005, sp. zn. 117/2005 (získáno dne 4. prosince z databáze NALUS).

<sup>75</sup> Podle Nejvyššího soudu je tato lhůta obdobně jako lhůta určená v § 247 o. s. ř. lhůtou stanovenou pro uplatnění práva, o němž bylo dříve rozhodnuto v řízení před správním orgánem, u soudu. Podle jeho názoru proto nejde o lhůtu procesní, pro jejíž zachování by postačoval postup podle § 57 odst. 3 o. s. ř., nýbrž o lhůtu hmotněprávní, k

argumentaci dovolatele, že se jedná o lhůtu stanovenou procesními předpisy a že tedy jde o lhůtu zákonnou procesní.

Ústavní soud dospěl k závěru, že se jedná o lhůtu hmotněprávní. To odpovídá i jím dříve vyslovenému názoru, že lhůta stanovená procesním předpisem je lhůtou procesní, není-li stanoveno jinak.<sup>76</sup> V tomto ohledu znění § 46 odst. 2 s. ř. s. (zrcadlově též § 104b odst. 1 o. s. ř.) příliš nápomocné není. Toto ustanovení má však úzkou vazbu na § 82 odst. 3 o. s. ř. a v něm již jinak stanoveno je (viz požadavek, aby žaloba ve stanovené lhůtě soudu došla).<sup>77</sup>

Názor Ústavního soudu je za dané situace logický. Pokud však zauvažuji do budoucna, věřím, že by tato jednoměsíční lhůta měla být pojata jako lhůta procesní. Vedou mě k tomu následující důvody: Lhůta je stanovena procesním předpisem, její zmeškání působí následky primárně v oblasti práva procesního (jiný den zahájení řízení). Pro procesní lhůtu hovoří i logika věci. Účelem lhůty je účastníka ochránit, neměla by mu tedy být zkracována o dobu, kdy podání putuje k soudu (což může hrát významnou roli zejména při doručování z ciziny). S ohledem na výše uvedené se domnívám, že by daná úprava zasluhovala zpřesnění.

Obě ustanovení, tj. § 46 odst. 2 s. ř. s. i § 82 odst. 3 o. s. ř. na sebe navazují a sledují jediný záměr, poskytnout účastníkovi řízení ochranu před negativními následky nerozpoznání charakteru právního vztahu. Přitom § 82 odst. 3 o. s. ř. obsahuje (nevhodně stanovené) podmínky ochrany,<sup>78</sup> zatímco § 46 odst. 2 s. ř. s. ukládá soudům povinnost poučit účastníka řízení tak, aby podmínky ochrany naplnil a neutrpěl na svých právech újmu. Přesněji by měl ukládat soudům poučit účastníka řízení tak, aby podmínky ochrany naplnil, což však zatím, podle mého názoru, v žádném případě nečiní.

Začnu-li § 82 odst. 3 o. s. ř., navrhovala bych jej změnit tak, aby zřetelně vyjadřoval záměr zákonodárce zachovat účinky zahájení řízení již ke dni podání původní žaloby ke správnímu soudu, a aby jím stanovená lhůta byla lhůtou procesní. Na druhém místě jmenovaného bych

---

jejímuž zachování je nezbytné, aby žaloba nejpozději posledního dne lhůty došla soudu. Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2005, sp. zn. 117/2005 (získáno dne 4. prosince z databáze NALUS).

<sup>76</sup> Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2006, sp. zn. II. ÚS 300/06 (získáno dne 1. prosince 2009 z databáze NALUS).

<sup>77</sup> Zajímavé je, že § 72 odst. 3 s. ř. s. (který je zrcadlovou úpravou k § 82 odst. 3 o. s. ř.) nepožaduje, aby žaloba ve lhůtě soudu došla, ale aby byla podána. Protože se však jedná o identickou lhůtu, bude pro její charakter určující § 82 odst. 3 o. s. ř., který dojití žaloby k soudu ve lhůtě požaduje. I když tedy v tomto případě zákon požaduje pouhé podání žaloby, k zachování požadovaných právních účinků musí žaloba správnímu soudu v jednoměsíční lhůtě rovněž dojit.

<sup>78</sup> Dojde-li ve lhůtě žaloba civilnímu soudu, bude účastník ochráněn před negativními následky nerozpoznání charakteru právního vztahu tak, že se řízení před civilním soudem bude považovat za zahájené již ke dni, kdy původní žaloba došla správnímu soudu (§ 82 odst. 3 o. s. ř.). Naopak skutečnost, že žaloba nedojde v této lhůtě civilnímu soudu znamená pro účastníka řízení to, že následky pocítí typicky tak, že civilní soud při zkoumání zda byla zachována dvouměsíční lhůta pro podání žaloby podle § 247 odst. 1 o. s. ř. bude lhůtu zkoumat ve vztahu ke dni, kdy jemu, civilnímu soudu, došla žaloba podle páté části o. s. ř. a nikoliv již ke dni, kdy došla správnímu soudu (jak by tomu bylo, v opačném případě). To pak nejspíš povede k zmeškání lhůty podle § 247 odst. 1 o. s. ř., a proto odmítnutí žaloby pro opožděnost.

dosáhla tak, že bych za den rozhodný pro zachování lhůty stanovila den, kdy byla žaloba podána u věcně a místně příslušného civilního soudu nebo odevzdána orgánu, který ji má povinnost doručit věcně a místně příslušnému civilnímu soudu.<sup>79</sup>

Paragraf 46 odst. 2 s. ř. s. by měl mnohem přesněji specifikovat obsah poučení poskytovaného správním soudem. Tomu se věnuji v následující kapitole.

Přesnější znění však zatím nemáme. Není tedy bez zajímavosti zamyslet se nad postupem soudu v případech, kdy žaloba civilnímu soudu v jednoměsíční lhůtě nedojde. Ústavní soud judikoval následující: „*Jak již bylo výše uvedeno, ze znění § 46 odst. 2 s. ř. s. není zřejmé, jak na zde uvedenou lhůtu jednoho měsíce ke podání žaloby poblížet, respektive jaký je charakter této lhůty a jaké má účinky. Jakkoli se nabízí závěr, že se jedná s ohledem na znění § 40 odst. 4 s. ř. s. o lhůtu procesní, která je zachována, je-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, je třeba mít na zřeteli, že se v § 46 odst. 2 jedná o ustanovení, které spíše než povinnost či oprávnění žalobci ukládá povinnost soudu poučit žalobce o tom, že může do jednoho měsíce od právní moci usnesení podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu. Tato skutečnost vyplývá ze znění ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s., podle něhož "v usnesení o odmítnutí návrhu musí být navrhovatel poučen o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu", nikoli že žalobce do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu. Je přitom nepochybné, že náležitosti, včasnost a účinky žaloby budou posuzovány soudem rozhodujícím v občanském soudním řízení podle občanského soudního řádu, a tedy i podle § 82 odst. 3 o. s. ř. Tato skutečnost by však měla být žalobci z poučení správního soudu zřejmá. V opačném případě, pokud je žalobci pouze sděleno, že "je ze strany žalobce nezbytné, pokud chce pokračovat v řízení, podat v dané věci žalobu podle § 246 o. s. ř. k místně příslušnému okresnímu soudu (§ 249, § 250 o. s. ř.), a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení ...", je takové poučení matoucí, neboť ze shora uvedených důvodů připouští i takový výklad, že je lhůta jednoho měsíce procesní lhůtou ve smyslu § 40 odst. 4 s. ř. s.*

Ústavní soud je přesvědčen, že v dané věci by striktní trvání na požadavku, aby žaloba stěžovatelů došla soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení ve lhůtě jednoho měsíce, znamenalo poškození práv stěžovatelů, kteří v souladu s poučením správního soudu podali žalobu ve lhůtě jednoho měsíce ve smyslu § 40 odst. 4 s. ř. s ke poštovní přepravě, aniž by byli soudem poučeni o tom, že takto podaná žaloba, která došla soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení po uplynutí lhůty jednoho měsíce od právní moci usnesení, nenastoluje stěžovatelům zamýšlené a předpokládané účinky, tedy to, aby řízení o jejich žalobě bylo zahájeno dnem, kdy správnímu soudu došel odmítnutý opravný prostředek. Z uvedených důvodů proto Ústavní soud shledal, že došlo k porušení práva stěžovatelů na spravedlivý proces, když jejich podání učiněné v souladu s nepřesným poučením správního soudu bylo obecnými soudy odmítnuto jako podání učiněné po lhůtě, čímž jim byl znemožněn přístup k soudu.<sup>180</sup>

<sup>79</sup> Požadavek doručení soudu věcně a místně příslušnému rozebírám v následující kapitole.

<sup>80</sup> Nález Ústavní soudu ze dne 05. 10. 2005, sp. zn. I ÚS 177/05 (získáno dne 4. prosince z databáze NALUS).

S názorem Ústavního soudu se ztotožňuji. Jak ale vlastně procesně postupovat? Podle mého názoru je možný dvojitý procesní postup. Vycházím z výše uvedené teze vyslovené Ústavním soudem. Paragraf § 46 odst. 2 s. ř. s. ukládá povinnost poučit, přičemž smyslem a účelem tohoto poučení je ochrana účastníka řízení před následky nerozpoznání charakteru právního vztahu. Pokud soud tomu odpovídající poučení neposkytne a účastníka neupozorní, že žaloba musí ve stanovené lhůtě dojít civilnímu soudu, pak se podle Ústavního soudu jedná o poučení matoucí. V tomto směru bych šla ještě dál a s ohledem na to, že se poučení zcela míjí se svým účelem i účinkem, bych jej označila přímo za nesprávné, přičemž nelze, podle mého názoru, účastníka postihovat za to, že se tímto nesprávným poučením řídil.

Procesně lze danou situaci řešit buď výkladem,<sup>81</sup> tj. civilní soud bude sám od sebe postupovat podle § 82 odst. 3 o. s. ř. i v případě, že mu žaloba ve lhůtě nedojde, ale bude pouze odevzdána doručujícímu orgánu (tak tomu ale bude pouze v případě, že v poučení správní soud neupozornil účastníka řízení, že žaloba musí ve lhůtě civilnímu soudu dojít) a nebo prominutím zmeškání lhůty na žádost účastníka řízení, přičemž omluvitelným důvodem by bylo fakticky nesprávné poučení soudu (srov. § 58 odst. 1 o. s. ř.). Vzhledem k existující judikatuře Ústavního soudu se domnívám, že budou soudy nejspíše postupovat podle prvně uvedené možnosti. Pokud tak neučiní, nic nebrání tomu, aby účastník řízení požádal civilní soud o prominutí zmeškání lhůty k podání žaloby.

#### **4. 2. 2 Právní úprava situace, kdy účastník nesprávně podá žalobu proti rozhodnutí správního orgánu civilnímu soudu**

Situaci, kdy podá účastník řízení nesprávně žalobu proti rozhodnutí správního orgánu civilnímu soudu, upravuje §104b odst. 1 a § 104b odst. 3 o. s. ř.

Začnu prvním odstavcem, podle kterého civilní soud řízení zastaví, „*náleží-li věc do věcné příslušnosti soudu, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví.*“ *V usnesení o zastavení řízení musí být navrhovatel rovněž poučen o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví*“ (§ 104b odst. 1 o. s. ř.).

Nabízí se otázka, co má být obsahem tohoto poučení, neboť § 104b odst. 1 o. s. ř. věta druhá o tom nehovoří. Nezbyvá, než obsah poučení dovodit. R. Fiala k tomu uvádí: „*Podle § 104b odst. 1 věty druhé a § 72 odst. 3 s. ř. s. je nezbytné, aby v poučení bylo uvedeno v jaké lhůtě má být žaloba podána (do jednoho měsíce od právní moci usnesení o zastavení řízení), u kterého věcně příslušného soudu*

---

<sup>81</sup> V nálezu Ústavního soudu ze dne 05. 10. 2005, sp. zn. I ÚS 177/05 (získáno dne 4. prosince z databáze NALUS). Ústavní soud rovněž vyslovil návod, jak vykládat sporná ustanovení "jednoduchého práva": „*Základní práva a svobody v oblasti jednoduchého práva působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy), anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním nesouladu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě.*“



správního soudnictví lze žalobu podat, že žaloba musí být podána u soudu místně příslušného, že za den podání nové žaloby bude pokládán den, kdy soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení došla původní žaloba, bude-li nová žaloba podána v označené lhůtě ke věcně a místně příslušnému soudu správního soudnictví.<sup>82</sup> Podle mého názoru je skutečnost, že toto ustanovení neuvádí, o čem má soud účastníka poučit, nepřijemným nedostatkem.

Na §104b odst. 1 dále navazuje § 72 odst. 3 s. ř. s.: „*Jestliže soud rozhodující v občanském soudním řízení zastavil řízení proto, že šlo o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, může ten, kdo takovou žalobu v občanském soudním řízení podal, podat u věcně a místně příslušného soudu žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. V takovém případě platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení.*“

Věta druhá tohoto ustanovení je obdobou poslední části věty uvedené v § 82 odst. 3 o. s. ř., její výklad však v tomto případě nečiní obtíže. Zrcadlově k o. s. ř. § 72 odst. 3 s. ř. s. chrání žalobce tím, že účinky zahájení řízení budou zachovány již ke dni nesprávného podání žaloby k civilnímu soudu. Přesto je tu ale jedna nesrovnalost.

Pro zachování právních účinků je v obou případech třeba, aby v jednoměsíční lhůtě od právní moci usnesení o zastavení řízení (v případě nesprávného podání k civilnímu soudu) nebo odmítnutí návrhu (v případě nesprávného podání ke správnímu soudu) žaloba došla k soudu.<sup>83</sup>

V prvním případě má jít o věcně a místě příslušný správní soud, neboť § 72 odst. 3 s. ř. s. tento požadavek výslovně uplatňuje.

Ve druhém případě však postačí podat (doručit) žalobu k jakémukoliv civilnímu soudu a účinky řízení budou zachovány, i když nepůjde o soud věcně a místně příslušný. Podmínka věcné a místní příslušnosti totiž § 82 odst. 3 o. s. ř. vyslovena není, neboť toto ustanovení používá spojení „*došla-li soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení do jednoho měsíce...*“, a nikoliv například k příslušnému soudu ve věcech občanského soudního řízení. Opět tu vznikají zbytečné potíže.

Pokud totiž bude, v souladu s poučením podle § 104b odst. 1 o. s. ř., žaloba podána do jednoho měsíce, nikoliv však tak, aby v této lhůtě došla věcně a místně příslušnému soudu, pak nebude, podle mého názoru, naplněn jeden z požadavků nutných pro zachování účinků zahájení řízení již ke dni podání žaloby k civilnímu soudu, neboť § 72 odst. 3 s. ř. s. podání (s ohledem na povahu lhůty v podstatě doručení) věcně a místně příslušnému správnímu soudu výslovně požaduje.<sup>84</sup> Řízení tak bude v souladu s § 32 zahájeno dnem, kdy žaloba došla správnímu soudu.

<sup>82</sup> FIALA, R. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. díl. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 465.

<sup>83</sup> Neboť se jedná o lhůtu hmotněprávní (viz podkapitola 4. 2. 1 Právní úprava situace, kdy podá účastník nesprávně žalobu ke správnímu soudu).

<sup>84</sup> V této souvislosti by neměl být opominut § 7 odst. 5 a 6 s. ř. s., který ukládá soudu, kterému byl návrh podán, aby jej postoupil věcně/místně příslušnému soudu, pokud se domnívá, že není věcně/místně příslušný. Toto ustanovení lze, podle mého názoru, použít i na mnou řešenou situaci. Obrátí-li se tedy účastník řízení v jednoměsíční lhůtě na

Zrcadlově to ale, jak již bylo výše uvedeno, neplatí, neboť podle § 82 odst. 3 o. s. ř. stačí žalobu podat v jednoměsíční lhůtě k „soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení“, tedy jakémukoliv civilnímu soudu.

Dále bych chtěla uvést, že stejně jako v předcházející kapitole bych za klíčový okamžik pro zachování lhůty nepovažovala dojití žaloby správnímu soudu, ale den, kdy byla lhůta předána věcně a místně příslušnému správnímu soudu nebo předána orgánu, který ji má věcně a místně příslušnému správnímu soudu doručit.

Mám-li uzavřít výše uvedené úvahy, domnívám se, že právní úpravu je nutné upřesnit. Paragraf 104b odst. 1 o. s. ř. by měl kromě poučovací povinnosti uvést i obsah poučení. Přitom by však mělo být pamatováno na soulad obsahu poučení s § 46 odst. 2 o. s. ř., přičemž bych do obou ustanovení navrhovala uložit soudům, aby účastníka poučily o tom, že může do jednoho měsíce od právní moci usnesení o zastavení řízení/ o odmítnutí návrhu podat žalobu k věcně a místně příslušnému správnímu/ civilnímu soudu, a to tak, že musí být v této lhůtě předána buď tomuto soudu anebo orgánu, který ji má povinnost doručit tomuto soudu. Dále by mělo poučení uvádět, který soud je věcně a místně příslušný, a hlavně, že pokud tak učiní, bude za den podání nové žaloby pokládán den, kdy byla podána původní žaloba k civilnímu/ správnímu soudu.

Ustanovení § 72 odst. 3 s. ř. s., stejně jako ustanovení § 82 odst. 3 o. s. ř., by pak mělo být změněno tak, aby jednak stanovilo možnost účastníků obrátit se v jednoměsíční lhůtě na civilní/ správní soud, a jednak určilo, že jednoměsíční lhůta bude zachována, pokud byla žaloba do jednoho měsíce od právní moci usnesení o zastavení řízení/ odmítnutí návrhu předána věcně a místně příslušnému správnímu/ civilnímu soudu nebo doručujícímu orgánu, který ji má povinnost doručit tomuto soudu.

Toto upřesnění by vedlo k urychlení, ulehčilo by účastníkům řízení a zároveň by tak bylo nejlépe dosaženo záměru ochránit účastníka před újmou způsobenou nerozpoznáním, zda jde o věc veřejnoprávní nebo soukromoprávní.

### **4. 3 Kompetenční spory a jejich řešení**

V podkapitole 4. 2 jsme se zabývala případy, kdy obecně vzato (nikoliv z pohledu účastníka, ale pohledu soudů) nebylo pochyb o tom, zda má ve věci rozhodovat soud civilní nebo naopak správní. Co když ale začnou pochybovat samotné soudy?

---

věcně/místně nepřislušný soud, postoupí tento žalobu soudu věcně a místně příslušnému. Protože však § 7 s. ř. s. ani jiné ustanovení neuvádí, že budou procesní účinky spojené s podáním návrhu zachovány již ke dni, kdy byl návrh doručen věcně/místně nepřislušnému soudu, domnívám se, že k zachování účinků nedojde. Pokud tedy soud, který není věcně/místně příslušný stihne postoupit žalobu věcně a místně příslušnému soudu v jednoměsíční lhůtě, nic nebrání tomu, aby bylo řízení zahájeno již ke dni, kdy návrh civilnímu soudu došel, pokud však v této lhůtě postoupit nestihne, bude řízení zahájeno podle § 32 s. ř. s. To považuji za další nedostatek této právní úpravy.

### 4. 3. 1 Kompetenční spory mezi civilními a správními soudy jako spory o pravomoc nebo věcnou příslušnost?

Než se začnu věnovat samotné právní úpravě, bude vhodné upřesnit pojem kompetenční spory. Protože se jedná o pojem mnohoznačný (v právní mluvě hovoříme o kompetenčních sporech v případě sporů o pravomoc, věcnou příslušnost či příslušnost místní), bude vhodné, vymezím-li tento pojem nejdříve obecně a zjednodušeně. Pojmem kompetenční spory lze rozumět „*jakékoli konflikty a kolize státních orgánů při rozhodování v individuálně určené věci, tedy spory o to, který orgán má v určitém jedinečném případě vydat rozhodnutí.*“<sup>85</sup>

Při tomto konfliktu pak může nastat dvojí situace: „*bud' si rozhodnutí nárokují dva nebo více orgánů (pozitivní kompetenční konflikt) nebo každý z „oslovených“ orgánů odmítá rozhodnout (negativní kompetenční konflikt). Zvláště nebezpečným se zdá záporný kompetenční spor, neboť vzniká ústavně nepřijatelný stav tzv. denegatio iustitiae (odmítání spravedlnosti), proto je třeba v právním (ústavním) státě s takovou situací počítat a právně ji bojít.*“<sup>86</sup>

Od tohoto obecného vymezení se dále přesunu k otázce, o jaký kompetenční spor se jedná v případě sporu, zda má rozhodovat soud civilní nebo správní. Zákon hovoří o sporu o věcnou příslušnost.<sup>87</sup> Je tomu ale skutečně tak?

„*Pravomocí rozumíme soubrn oprávnění určitého státního orgánu jednat a rozhodovat v určitých zákonem stanovených záležitostech. Jinými slovy pravomocí soudů rozumíme vymezení okruhu věcí (rozsah záležitostí), které soudy projednávají a rozhodují. Teprve v rámci pravomoci rozlišujeme mezi příslušností jednotlivých soudů.*“<sup>88</sup>

„*Příslušnost soudů (civilních) znamená určení (vymezení) toho článku ze soudní soustavy soudů, který má danou věc (v civilněprávní pravomoci) projednat a rozhodnout (jde o vymezení rozsahu působnosti mezi soudy navzájem).*“<sup>89</sup> Tedy, není-li ve věci dána pravomoc, není možné hovořit ani o příslušnosti.

„*V České republice rozlišujeme čtyři druhy soudnictví, a to soudnictví civilní, soudnictví správní, soudnictví trestní a soudnictví ústavní. V rámci každého z těchto druhů soudnictví je také samostatně vymezena pravomoc soudů vykonávajících tento druh soudnictví.*“<sup>90</sup> Pro nás tak bude zajímavý zejména § 7 o. s. ř. určující pravomoc pro civilní soudnictví, tedy civilních soudů a § 4 s. ř. s. zakotvující pravomoc pro správní soudnictví neboli správní soudy.

<sup>85</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 330.

<sup>86</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 331.

<sup>87</sup> Srov. §1 odst. 1 písm. b) z. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, § 46 odst. 3 s. ř. s., § 104b odst. 3 o. s. ř., 104c o. s. ř.

<sup>88</sup> STAVINOHOVÁ, J. HLAVSA, P. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno: Masarykova univerzita Brno a nakladatelství Doplněk, 2003, s. 189.

<sup>89</sup> STAVINOHOVÁ, J. HLAVSA, P. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno: Masarykova univerzita Brno a nakladatelství Doplněk, 2003, s. 193.

<sup>90</sup> BARTONÍČKOVÁ, K. Právní úprava řešení kompetenčních sporů mezi soudy. *Právní fórum*, 2009, číslo 1, str. 18 - 27.

Rozborem těchto ustanovení docházím k tomu, že v případě kontroly rozhodnutí správního orgánu soudy je hranicí, oddělující pravomoc soudu civilního a správního, právě rozlišení, zda se jedná o rozhodnutí správního orgánu ve věcech veřejnoprávních nebo soukromoprávních ve smyslu § 7 odst. 1, 2 o. s. ř.

Stane-li se tedy kvalita veřejnoprávnosti nebo soukromoprávnosti spornou v případě pozitivního nebo negativního kompetenčního konfliktu mezi těmito soudy, pak na řešení této otázky závisí sama pravomoc civilního nebo správního soudu. Proto se domnívám, že jde v tomto případě o spor o pravomoc a nikoliv o věcnou příslušnost, jak uvádí zákon.

V návaznosti na to, se nabízí ještě jedna úvaha. K. Bartoníčková uvádí: „*Spory o věcnou příslušnost mohou vzniknout mezi jednotlivými články soustavy soudů. Soudy, které vykonávají správní soudnictví v České republice, jsou pouze zvláštní senáty krajských soudů, zřízené soudním řádem správním, a Nejvyšší správní soud. Ke kompetenčnímu konfliktu tedy může dojít i mezi specializovaným senátem krajského soudu a senátem krajského soudu rozhodujícím v občanském soudním řízení. Je však možné, aby spor o věcnou příslušnost, tak jak ho označuje zákon č. 131/2002 Sb., vznikl mezi stejnými články soudů, v podstatě v rámci jednoho soudu? Domnívám se, že nikoliv. I sám občanský soudní řád v § 7 odst. 4 hovoří o pravomoci soudů ve správním soudnictví. Nabrázení zákonodárcem nevhodně zvoleného pojmu spor o věcnou příslušnost pojmem spor o pravomoc by tak dle mého názoru tuto situaci vystihovalo mnohem přesněji.*“<sup>91</sup>

S tímto názorem se plně ztotožňuji. Spor o věcnou příslušnost mezi specializovaným senátem rozhodujícím v soudním řízení správním a senátem krajského soudu rozhodujícím v občanském soudním řízení je, podle mého názoru, pojmově vyloučen, neboť oba senáty spadají do jiného druhu soudnictví, tj. správního a civilního, a mají tedy odlišně svěřenou pravomoc věc projednat a rozhodnout. O sporu o věcnou příslušnost však možno hovořit buď pouze v rámci pravomoci civilních soudů (mezi okresními, krajskými a Nejvyšším soudem), anebo v rámci pravomoci správních soudů (mezi specializovanými senáty krajských soudů a Nejvyšším správním soudem). Nikoliv už mezi oběma výše zmiňovanými senáty krajského soudu. Spor o pravomoc však, jak vyplývá ze shora uvedeného, možný je.

S ohledem na výše uvedené zdůvodnění tedy používám v následujícím textu pro označení sporu mezi soudy civilními a správními o to, kterému z nich je svěřena kontrola rozhodnutí správního orgánu, termínu „spor o pravomoc“.

Nyní ale již obrátím pozornost k samotné právní úpravě řešení kompetenčních sporů. Právní úprava této problematiky je zakotvena v zákoně číslo 131/2002 Sb., o rozhodování

---

<sup>91</sup> BARTONIČKOVÁ, K. Právní úprava řešení kompetenčních sporů mezi soudy. *Právní fórum*, 2009, číslo 1, str. 18 – 27.

některých kompetenčních sporů,<sup>92</sup> na který je odkazováno jak občanským soudním řádem, tak soudním řádem správním.

V následujícím textu bych se ráda věnovala nejdříve vymezení kompetenčních sporů podle zákona o řešení některých kompetenčních sporů, rozboru ustanovení odkazujících na zákon o řešení některých kompetenčních sporů a následně samotnému řešení kompetenčních sporů podle tohoto zákona.

#### **4. 3. 2 Pojem kompetenční spor podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů**

Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů osvětluje jak obsah pojmu kompetenční spor pozitivní, tak pojem kompetenční spor negativní.

§ 1 odst. 2 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů uvádí: „*Kompetenčním sporem je spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí.*“ Zákon o něm tak explicitně nehovoří, z textu zákona však jasně vyplývá, že jde v tomto případě o vymezení pozitivního kompetenčního sporu. Ustanovení dále pokračuje: „*Kompetenčním sporem je též spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků.*“ Zde je tedy definován kompetenční spor negativní.

Lze vytknout výše uvedenému vymezení nějaké nedostatky? Podle mého názoru ano, a to v případě vymezení pozitivního kompetenčního konfliktu. O kompetenčním sporu je totiž podle něj možné hovořit až v případě, kdy v době, kdy už je jedním správním orgánem ve věci vydáno pravomocné rozhodnutí, bude jiný orgán tvrdit, že má pravomoc rozhodovat v totožné věci.

K tomu ale K. Bartoníčková trefně uvádí: „*Nejednalo by se však o kompetenční konflikt i v případě, že by u druhé strany sporu řízení teprve probíhalo? K odpovědi na tuto otázku můžeme vycházet i ze znění § 4 zákona č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů. Ten kladný kompetenční spor definuje jako spor vznikající v případě, kdy k téže záležitosti dva různé správní úřady nebo řádný soud na straně jedné a správní úřad či nejvyšší správní soud na straně druhé příslušnost si osobují. O nutnosti splnění podmínky právní moci rozhodnutí obdobně mlčí i soudní řád správní či zákon o Ústavním soudě.*“<sup>93</sup> Na základě toho shrnuje: „*Domnívám se, že ke vzniku kladného kompetenčního konfliktu není nutné, aby již jedna ze stran sporu vydala pravomocné rozhodnutí, kladný kompetenční spor jistě vzniká i v*

<sup>92</sup> Zákon číslo 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů, § 1 odst. 1. „*Podle tohoto zákona se postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost (dále jen "pravomoc") vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou*

*a) soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy,*

*b) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví.*“

<sup>93</sup> BARTONIČKOVÁ, K. Právní úprava řešení kompetenčních sporů mezi soudy. *Právní fórum*, 2009, číslo 1, str. 18 – 27.

*případě, že u obou stran probíhají v téže věci, týčž účastníků paralelně dvě řízení, tedy obě strany si osobují pravomoc v dané věci rozhodnout.*<sup>94</sup>

Nelze než souhlasit. Pokud řízení probíhá jak před civilním, tak správním soudem, přičemž pravomoc může mít pouze jeden z nich, pak tu bezesporu pozitivní spor o pravomoc již je, neboť pravomoc je nezbytná k tomu, aby mohl ten který soud ve věci konat veškeré procesní úkony.

Otázkou je, zda lze nedostatek této definice nějakým způsobem zhojit. Občanský soudní řád ani soudní řád správní o vzniku pozitivního konfliktu nehovoří, naopak vymezení kompetenčního konfliktu v zákoně o řešení některých kompetenčních sporů hovoří jasně. Teoreticky zřejmě není pochyb, že kompetenční spor vzniká i bez pravomocného rozhodnutí jednoho ze senátů, zákon s ním ale počítá. Čistě jazykově se podle zákona o kompetenčních sporech postupuje v situaci A (kladný kompetenční spor ve smyslu tohoto zákona) anebo v situaci B (záporný kompetenční spor), na což je dále navazováno. Co když ale nemáme ani situaci A, ani situaci B? Je v tom případě zvláštní senát oprávněn rozhodovat?

Podle mého názoru nikoliv. K rozhodování jej jednak zmocňuje zákon v určitých případech, mezi něž tento nepatří, nespadá tedy do samotného rámce zákona. A dále zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů v § 2 odst. 1 hovoří o tom, že: „*Kompetenční spor projedná a rozhodne o něm zvláštní senát složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu.*“ Kompetenčním sporem je zde myšlen právě zákonem definovaný kompetenční spor pozitivní, popřípadě negativní. Bez pravomocného rozhodnutí se o pozitivní kompetenční spor nejedná a není tedy, co by zvláštní senát rozhodoval.

Právní úprava tak nastoluje poněkud nešťastnou situaci. Dva soudy, které se domnívají, že mají pravomoc věc projednat a rozhodnout, musí vést řízení, vědomi si toho, že ten druhý rovněž tvrdí, že je jeho pravomoc dána; tedy že fakticky mezi nimi existuje pozitivní spor o pravomoc. V dané situaci jim však nezbyde nic jiného, než činit nezbytné procesní úkony dokud jeden z nich nevynese rozhodnutí, díky kterému bude existence pozitivního sporu o pravomoc, slovy zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů „pozitivního kompetenčního sporu,“ posvěcena i právně.

Jeden ze soudů tak bude zbytečně plýtvat časem (svým i účastníků řízení) i finančními prostředky, aby se záhy buď dozvěděl, že rozhodnutí, které ve věci vydal, je pro nedostatek pravomoci nicotné, anebo rozhodl-li dříve druhý soud, jehož pravomoc byla zvláštním senátem potvrzena, že veškeré procesní úkony, které do právního vzniku pozitivního kompetenčního sporu učinil, přijdou na zmar.

---

<sup>94</sup> BARTONÍČKOVÁ, K. Právní úprava řešení kompetenčních sporů mezi soudy. *Právní fórum*, 2009, číslo 1, str. 18 – 27.

Z výše uvedeného se však nabízí jedna výjimka, tedy možnost jak zákonnou definici pozitivního kompetenčního sporu obejít, a to pomocí zvláštního ustanovení.

Mohly by těmito zvláštními ustanoveními být § 46 odst. 4 s. ř. s.<sup>95</sup> a § 104b odst. 3 o. s. ř.<sup>96</sup>

Tato ustanovení v kontextu zákona dopadají spíš na negativní kompetenční spor.<sup>97</sup> Z jazykového hlediska je však jejich použití možné i na kompetenční konflikt pozitivní. Pokud toho využiji, získám tak následující procesní situaci. Zvláštní senát krajského soudu a jiný senát téhož soudu nemají jasno, *"zda jde o věc, kterou má soud projednat a rozhodnout o ní podle občanského soudního řádu/zda jde o věc správního soudnictví."* Zákon jim pro tento případ ukládá postupovat podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů (aniž je požadována existence pravomocného rozhodnutí). Tato věc tak spadá do rámce tohoto zákona.<sup>98</sup>

Uvedeným však dosáhnou pouze toho, že můžu podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů postupovat. Právě tady narážím na překážku. Tou je § 2 odst. 1 tohoto zákona. Podle něj: *„Kompetenční spor projedná a rozhodne o něm senát složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu.“* Protože zákon přímo pojem kompetenční spor definuje, aniž by připouštěl možnost odchýlení, domnívám se, že aby mohl zvláštní senát o věci meritorně rozhodnout, bude opět nezbytné, aby procesní situace mezi oběma senáty odpovídala definici pozitivního kompetenčního sporu, tedy aby se opět vyčkalo, než jeden ze senátů vydá ve věci pravomocné rozhodnutí. V opačném případě by se nejednalo o způsobilý předmět řízení před zvláštním senátem.

Ustanovení § 46 odst. 4 s. ř. s. a § 104 b odst. 3 o. s. ř. tedy, podle mého názoru, nemohou zhojit nedostatky zákonné definice kompetenčního sporu.

Nezbývá mi než konstatovat, že z praktického hlediska vnímám vymezení pozitivního kompetenčního sporu v zákoně o řešení některých kompetenčních sporů jako problematické.

---

<sup>95</sup> Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v. z. p. p., § 46 odst. 4. *„Je-li mezi specializovaným senátem krajského soudu pro věci správního soudnictví a jiným senátem téhož krajského soudu sporné, zda jde o věc, kterou má soud projednat a rozhodnout o ní podle občanského soudního řádu, postupuje se podle zvláštního zákona (zákon o řešení některých kompetenčních sporů), ustanovení odstavce dvě se nepoužije.“*

<sup>96</sup> Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v. z. p. p., § 104b odst. 3. *„Je-li mezi specializovaným senátem krajského soudu zřízeným podle zvláštního zákona k projednání a rozhodnutí věci správního soudnictví a jiným senátem téhož krajského soudu sporné, zda jde o věc správního soudnictví, postupuje se podle zvláštního zákona, ustanovení odstavců 1 a 2 se nepoužije.“*

<sup>97</sup> Jejich účelem je usnadnit procesní situaci v případě negativního kompetenčního konfliktu tím, že umožňují oběma senátům krajského soudu, aby se obrátily přímo na zvláštní senát, aniž by bylo nutno zastavovat řízení/odmítat návrh a poučovat účastníka o možnosti podat návrh v jednoměsíční lhůtě u příslušného soudu. (srov. § 46 odst. 2 s. ř. s., § 104b odst. 1 a 2 o. s. ř.).

<sup>98</sup> Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů bude tedy v tomto případě použit nikoliv na základě § 1 odst. 1 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů, ale na základě § 46 odst. 4 s. ř. s., popřípadě 104b odst. 3 o. s. ř., neboť představují k tomuto ustanovení lex specialis. Podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů se tedy postupuje, stanoví-li to tento zákon v § 1 odst. 1 nebo stanoví-li tak zvláštní zákon, tj. v tomto případě o. s. ř. nebo s. ř. s.

Myslím si, že by mělo být změněno tak, aby byl za pozitivní kompetenční spor považován i případ, kdy jak civilní, tak správní soud tvrdí, že je dána jejich pravomoc věc projednat a rozhodnout.

V případě negativního vymezení kompetenčního sporu se naopak definice zdá být v pořádku: „*Kompetenčním sporem je též spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků.*“ (§ 1 odst. 1 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů).

Tomu odpovídá jak znění s. ř. s., tak o. s. ř. Podle § 46 odst. 3 s. ř. s. je odkazováno na zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů v případě, kdy se správní soud domnívá, že nemá pravomoc rozhodovat ve věci, ve které již dříve civilní soud zastavil řízení proto, že jde o věc, která má být vyřízena ve správním soudnictví; obdobně § 104c o. s. ř. odkazuje na zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů, pokud civilní soud neuzná svou pravomoc rozhodovat ve věci, kterou správní soud již dříve odmítl s tím, že má být vyřízena v občanském soudním řízení.

Výjimku z tohoto postupu představují § 104b odst. 3 o. s. ř. a § 46 odst. 4 s. ř. s., v nichž oba procesní řády zakotvují situaci, kdy vznikne spor o pravomoc mezi specializovaným senátem krajského soudu rozhodujícím věci správního soudnictví a senátem téhož krajského soudu rozhodujícím v občanském soudním řízení. Nastane-li, má být hned postupováno podle kompetenčního zákona (srov. § 104b odst. 3 o. s. ř., § 46 odst. 4 s. ř. s.).<sup>99</sup> Výše uvedený postup je, podle mého názoru, ekonomický a vhodný, a tato ustanovení tak považuji za přínos této právní úpravě.

#### **4. 3. 3 Zvláštní senát vytvořený podle zákona o řešení některých kompetenčních sporů**

K řešení kompetenčních sporů uvedených v § 1 odst. 1 z. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů byl tímto zákonem zřízen tzv. zvláštní senát. V následující podkapitole se na něj blíže zaměřím.

Jedná se o senát složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu (§ 2 odst. 1 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů). Jako místo jednání a rozhodování je tímto zákonem určeno sídlo Nejvyššího správního soudu.

---

<sup>99</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, sp. zn. 3 As 4/04 (získáno dne 18. ledna 2010 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). „*Je-li z návrhu žalobců nepochybné, že věc nespadá k projednání a rozhodnutí specializovanému senátu soudu pro věci správního soudnictví, ale má o ní rozhodovat jiný senát téhož soudu podle občanského soudního řádu, věc musí být krátkou cestou, interním neformálním postupem předána příslušnému soudnímu oddělení k projednání a rozhodnutí.*“



*„Zvláštní senát přitom není součástí ani jednoho z těchto soudů. Naopak může rozhodnutí obou nejvyšších soudů, jsou-li stranami projednávaného kompetenčního sporu, i rušit.“<sup>100</sup>*

Na první pohled by se mohlo zdát zvláštní, že je senát obsazen sudým počtem soudců, to ale jen do té doby, než si uvědomíme praktický význam tohoto počtu. Zákon totiž stanoví, že senát, rozhoduje většinou všech hlasů (§ 2 odst. 3 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů). *„Zmiňovaný sudý počet soudců je pak zárukou toho, aby se soudci pocházející z civilního soudnictví (soudci Nejvyššího soudu) ani soudci správního soudnictví (soudci Nejvyššího správního soudu) nemohli ohledně rozhraničení pravomoci mezi těmito dvěma větvemi soudnictví vzájemně přehlasovat.“<sup>101</sup>* K tomu K. Bartoníčková uvádí: *„V případě, že je ale počet členů senátu sudý a hlas předsedy senátu má stejnou váhu jako hlasy ostatních členů, bude nutné, aby mezi všemi soudci došlo k jasné dohodě, a nedošlo tak k situaci denegatio iustitiae.“<sup>102</sup>* Bezsporu je tak jistým negativem, že denegatio iustitiae potenciálně skutečně hrozí a bude na zodpovědnosti rozhodujících soudců, aby tento stav nepřipustili.

Ohledně vzniku funkce členů zvláštního senátu platí, že soudci a stejný počet jejich náhradníků<sup>103</sup> jsou jmenováni s jejich souhlasem buď předsedou Nejvyššího soudu, nebo předsedou Nejvyššího správního soudu, podle toho, v rámci kterého soudu působí. Funkční období je tříleté (§ 2 odst. 1 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů).

Členové senátu si pak volí svého předsedu, přičemž platí, že na první polovinu funkčního období, tj. 1,5 roku, je předsedou soudce zvolený z řad soudců Nejvyššího správního soudu a na druhou soudce zvolený z řad soudců Nejvyššího soudu (§ 2 odst. 2 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů).

*„Působení ve zvláštním senátu a jeho činnost je výkonem soudnictví.“* (§ 2 odst. 5 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů) K tomu V. Sládeček: *„S ohledem na složení a s přihlédnutím k tomu, že působení ve zvláštním senátu a jeho činnost je zákonem charakterizována jako výkon soudnictví, by se mohlo mít za to, že jde o speciální orgán moci soudní (nikoliv permanentní). Takový závěr by však byl v rozporu s čl. 81 Ústavy, neboť soudnictví v České republice vykonávají (pouze) nezávislé soudy. Snad lze uvažovat o tom, že „výkonem soudnictví“ je účast nebo („členství“) soudců ve zvláštním senátu, samotná jeho rozhodovací činnost však výkonem soudnictví není, zvláštní senát nemůže být považován za soud.“<sup>104</sup>*

<sup>100</sup> MAZANEC, M. *Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 132/2002 Sb.* [online] Nejvyšší správní soud, [cit. 09. 12. 2009]. <Dostupné na [http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art\\_id=52](http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=52)>.

<sup>101</sup> MAZANEC, M. *Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 132/2002 Sb.* [online] Nejvyšší správní soud, [cit. 09. 12. 2009]. <Dostupné na [http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art\\_id=52](http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=52)>.

<sup>102</sup> BARTONIČKOVÁ, K. Právní úprava řešení kompetenčních sporů mezi soudy. *Právní fórum*, 2009, číslo 1, str. 18 – 27.

<sup>103</sup> Náhradník nastupuje na uvolněné místo, bude-li některý z členů senátu z projednávané věci vyloučen (§ 2 odst. 3 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů).

<sup>104</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 337.

#### 4.3.4 Řešení kompetenčních sporů podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Nyní se již dostávám k samotnému řízení před zvláštním senátem. Je třeba zdůraznit, že na toto řízení se přiměřeně užijí ustanovení části třetí (Řízení ve správním soudnictví) hlavy první (Obecná ustanovení o řízení) soudního řádu správního (srov. § 4 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů).

Řízení se zahajuje na návrh, k jehož podání jsou oprávněny jak strany kompetenčního sporu, tak účastníci řízení, v němž se otázka pravomoci stala spornou (§ 3 odst. 2 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů),<sup>105</sup> přičemž řízení je zahájeno dnem, kdy zvláštnímu senátu návrh na zahájení řízení došel (§ 3 odst. 1 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů).

Nyní se zamyslím nad tím, kdo je účastníkem řízení před zvláštním senátem. Z logiky věci to budou v první řadě strany kompetenčního sporu a vedle nich dále i účastníci řízení, v němž spor vznikl (§ 3 odst. 3 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů). Co když nastane situace, kdy prvostupňový orgán popře svou pravomoc a následně dojde ke stejnému závěru i orgán vyššího stupně? Projeví se tato skutečnost nějak na účastenství?

Hledání odpovědi je na místě, neboť § 37 odst. 3 s. ř. s. vyslovuje požadavek, aby z každého návrhu bylo zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje a musí být podepsán a datován. Nebude-li návrh tyto náležitosti obsahovat, vyzve předseda zvláštního senátu navrhovatele k opravě nebo odstranění vad návrhu a stanoví k tomu lhůtu. Nevyhovění této výzvě má pak za následek odmítnutí návrhu zvláštním senátem (§ 37 odst. 5 s. ř. s.).

Řešení této otázky přináší zvláštní senát ve svých rozhodnutích. Přitom je zajímavé připomenout vývojovou změnu, kterou jeho názor prošel. První rozhodnutí, které je zde vhodné zmínit je rozhodnutí ze dne 31. 05. 2004 sp. zn. Konf 17/2004: „*V projednávané věci však proti rozhodnutí, kterým obvodní soud popřel svou pravomoc, bylo podáno odvolání, o kterém Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl tak, že napadené rozhodnutí potvrdil. Městský soud v Praze přitom není stranou*

---

<sup>105</sup> V tomto ohledu je vhodné zmínit usnesení zvláštního senátu zřízeného podle z. č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 28. 5. 2007, sp. zn. Konf 34/2006 (získáno dne 13. prosince 2009 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)): „*Zvláštní senát ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že předloží-li účastníci řízení svůj spor vůbec poprvé orgánu veřejné moci, a ten usoudí, že k rozhodování o věci není příslušný, je jeho povinností rozhodnout podle pravidel předepsaných příslušnými procesními řády (o zastavení řízení, odložení věci či odmítnutí podání), a zároveň vyslovit, kterému orgánu se věc postupuje, případně poučit účastníka o tom, u kterého orgánu má svůj nárok uplatnit. Pokud posléze i orgán, k němuž se věc dostala jako ke druhému v řadě, odmítá ve věci rozhodnout, musí věc jako kompetenční spor předložit zvláštnímu senátu. Nemůže totiž s návrhem naložit stejně jako orgán první a odmítnout vydat jakékoli věcné rozhodnutí nebo vydat jen odmítavé procesní rozhodnutí (denegatio iustitiae ve smyslu soudní nebo správní): v takovém případě totiž nezbyvá účastníkovi, aby se domohl řešení své věci, podat návrh zvláštnímu senátu sám. Takový postup je sice právně možný (viz § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.), ale měl by sloužit jen in extremis, například tehdy, pokud by druhý orgán v řadě vůbec neměl povědomí o vzniklé kompetenční nejasnosti (k tomu srov. usnesení zvláštního senátu publikované pod č. 967/2006 Sb. NSS).*

*kompetenčního sporu, neboť mu nepřísluší rozhodovat v prvním stupni o nároku žalobce vůči žalované a nebyl tedy tím soudem, který popřel svou pravomoc ve věci rozhodovat, ale „jen“ soudem, který k podanému opravnému prostředku stvrdil správnost rozhodnutí soudu prvního stupně odmítající jeho pravomoc. Jelikož Městský soud v Praze není v této věci stranou kompetenčního sporu, ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. na jeho rozhodnutí přímo nedopadá. Obvodní soud pro Prahu 8 je však rozhodnutím Městského soudu v Praze vázán a další existence tohoto rozhodnutí by mu tak bránila se věci zabývat i přes rozhodnutí zvláštního senátu, jímž byla vyslovena jeho pravomoc a jímž bylo zrušeno jeho vlastní rozhodnutí. Proto zvláštní senát současně s rozhodnutím obvodního soudu zrušil i rozhodnutí Městského soudu v Praze, jímž bylo rozhodnutí soudu I. stupně potvrzeno (§ 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. per analogiam).“<sup>106</sup> Podle této argumentace tedy platilo, že: „Na každé straně kompetenčního sporu mohl stát jen jeden orgán; rozhodnutí orgánů vyššího stupně, které byly téhož právního názoru s orgánem nesprávně popírajícím svou pravomoc, pak byla rušena, aniž byly tyto orgány vyššího stupně považovány za strany kompetenčního sporu.“<sup>107</sup> A to podle § 5 odst. 3 <sup>108</sup>zákona č. 131/2002 Sb. per analogiam.*

Od výše uvedeného závěru se však zvláštní senát záhy odklonil při rozhodování negativního kompetenčního sporu sp. zn. Konf 66/2005. Za strany sporu byly v tomto případě považovány Krajský soud v Ostravě a Nejvyšší správní soud na straně jedné<sup>109</sup> a Okresní soud v Přerově na straně druhé.

*„V této věci se zvláštní senát při vymezení stran kompetenčního sporu přiklonil právě k poslednímu uvedenému řešení a usoudil, že na jedné straně kompetenčního sporu – stejně jako na straně procesního vztahu obecně – může stát více subjektů, které sdílejí tentýž právní názor. (Rozumí se přitom, že takovými subjekty mohou být jen takové orgány, které ve věci rozhodovaly, a jsou s ní tedy skutečně procesně spjaty.) Tak tomu bude právě v případě, kdy soudy vyšší instance potvrdí nesprávný názor soudu I. stupně obledně jeho vlastní pravomocí. Názor, podle něž může být stranou kompetenčního sporu pojmově jen soud I. stupně, neobstojí, což je zřetelně zvláště v negativních kompetenčních sporech: vždyť i soudy vyšší instance se v řízení o opravném prostředku vyjadřují k téže otázce pravomoci, k níž se formou zastavení řízení či odmítnutí žaloby vyslovil již soud I. stupně. Není tedy důvodu pro to, aby i ony nebyly považovány za strany kompetenčního sporu (samozřejmě jen tehdy, pokud k otázce pravomoci zastávají stejný názor, a pokud tedy rozhodnutí soudu nižšího stupně potvrdily). Takovému výkladu nebrání ani textace zákona č. 131/2002 Sb. [§ 1 odst. 1 písm. a) a b): soudy a orgány v*

<sup>106</sup> Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle z. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 31. 5. 2004, sp. zn. Konf 17/2004 (získáno dne 29. října 2009 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

<sup>107</sup> Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle z. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 30. 6. 2006, sp. zn. Konf 132/2005 (získáno dne 13. prosince 2009 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

<sup>108</sup> Zákon číslo 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, § 5 odst. 3. „Jestliže ten, kdo je stranou v kompetenčním sporu, vydal rozhodnutí, kterým svou pravomoc o věci rozhodovat popřel, a podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zabavení řízení v jeho pravomoci, zvláštní senát takové rozhodnutí současně zruší.“

<sup>109</sup> Krajský soud v Ostravě usnesením odmítl rozhodovat ve věci, neboť se domníval, že je pravomocný civilní soud. Proti tomuto usnesení byla podána kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl, protože se s názorem krajského soudu ztotožnil (srov. Usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 9. 2005, sp. zn. 66/2005 (získáno dne 29. října 2009 na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))).

množném čísle], a ostatně ani praxe zvláštního senátu, který ve svých výrocích určuje pravomoc nikoli konkrétního soudu povolaneho k rozhodnutí o věci v I. stupni, nýbrž pravomoc určitého typu orgánu – soudu v občanském soudním řízení, soudu ve správním soudnictví – aniž se zabývá otázkou, který soud v hierarchii civilních či správních soudů by měl věc rozhodnout: to určují příslušné procesní řády."<sup>110</sup> S ohledem na to nebude, podle jeho názoru, ustanovení § 5 odst. 3 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů užíváno per analogiam, ale použije se přímo.

Jakési shrnutí této problematiky podává zvláštní senát v usnesení ze dne 30. 6. 2006, sp. zn. Konf 132/2005 s právní větou: „Stranou negativního kompetenčního sporu podle § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, není jen soud I. stupně, který popřel svou pravomoc rozhodovat o věci jemu předložené, nýbrž též soudy vyšších instancí, které k oprávněnému prostředku potvrdily závěr soudu I. stupně o nedostatku pravomoci.“<sup>111</sup>

Pro doplnění dodávám, že jejich rozhodnutí pak bude zvláštním senátem zrušeno přímo podle § 5 odst. 3 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Z výše uvedeného vyplývá, že ze začátku ani zvláštní senát neměl v otázce účastenství jasno. Tuto otázku nakonec, podle mého názoru, vhodně vyřešila praxe. Považovala bych proto nyní za správné upravit § 3 odst. 3 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů tak, aby už dané ustanovení nečinilo pochybnosti těm, kdo budou s právní úpravou pracovat.<sup>112</sup>

Nyní věnuji pozornost formě rozhodnutí zvláštního senátu. Zvláštní senát rozhoduje vždy, tedy jak procesně, tak ve věci samé, usnesením. V meritorním rozhodnutí (usnesení) určí, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení. Vedle toho přistupuje další výrok podle toho, zda se jedná o pozitivní nebo negativní kompetenční konflikt.

V případě pozitivního kompetenčního konfliktu vysloví zvláštní senát nicotnost rozhodnutí strany sporu, která tvrdila svou pravomoc a rozhodla o věci samé, přičemž její existenci zvláštní senát následně ve svém rozhodnutí popřel (§ 5 odst. 2 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů).

V případě negativního kompetenčního konfliktu pak zvláštní senát zruší rozhodnutí strany sporu, kterým tato popírá svou pravomoc ve věci, dojde-li k názoru, že je její pravomoc dána (§ 5

---

<sup>110</sup> Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle z. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 30. 06. 2006, sp. zn. Konf 132/2005 (získáno dne 13. prosince 2009 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

<sup>111</sup> MAZANEC, M. *Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 132/2002 Sb.* [online] Nejvyšší správní soud, [cit. 09. 12. 2009]. <Dostupné na [http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art\\_id=52](http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=52)>.

<sup>112</sup> To je více než žádoucí, pokud si uvědomíme nápad věcí zvláštnímu senátu. „Celkově zvláštnímu senátu v letech 2003 až 2007 bylo předloženo 461 sporů, z toho 125 sporů v roce 2003, 111 sporů v roce 2004, 137 sporů v roce 2005, 41 sporů v roce 2006 a 47 sporů v roce 2007. Spory mezi civilními a správními soudy pak tvoří 59 % celkového nápadu. Typicky vznikají spory při rozhodování ve věcech ochranných známek, patentů, pozemkových úprav, vyvlastnění a vkladu práva do katastru nemovitostí.“ MAZANEC, M. *Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 132/2002 Sb.* [online] Nejvyšší správní soud, [cit. 09. 12. 2009]. <Dostupné na [http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art\\_id=52](http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=52)>.

odst. 3 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů). Totéž učiní i s rozhodnutím o odvolání popřípadě dovolání, v nichž bude rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrzeno.

Ohledně opravných prostředků je nutno uvést, že nejsou přípustné (§ 5 odst. 4 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů), a to ani proti usnesení ve věci samé, ani proti usnesení o zastavení řízení nebo odmítnutí návrhu.

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, správní orgány [ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s] a soudy.

## KAPITOLA 5.

# AKTUÁLNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA KONTROLY SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ SOUDY V OBČANSKÉM SOUDNÍM ŘÍZENÍ

Tématem této práce jsou problematické aspekty právní úpravy kontroly správních rozhodnutí soudy v občanském soudním řízení, tj. páté části o. s. ř., na ni navazujících ustanovení v o. s. ř. a s. ř. s. a dále zákon 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. O problematických aspektech "navazujících ustanovení" a zákoně o rozhodování některých kompetenčních sporů bylo pojednáno v čtvrté a páté kapitole, na řadu se tedy dostává samotná pátá část o. s. ř. Na ni se podrobně zaměřím v následující kapitole.

Hned na úvod je třeba zdůraznit, že nestanoví-li pátá část o. s. ř. jinak, bude na úpravu řízení subsidiárně použita také část první až čtvrtá občanského soudního řádu.

### 5. 1 Podmínky projednání věci civilními soudy

Předmětem řízení je kontrola rozhodnutí správního orgánu (§244 odst. 1 o. s. ř.). „Rozhodnutím je zde míněn toliko akt vydaný správním orgánem v rámci pravomoci mu založené zvláštním zákonem rozhodnout o soukromoprávním sporu nebo jiné právní věci ve správním řízení,“<sup>113</sup> přičemž jím jsou práva nebo povinnosti určitého subjektu založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta (§244 odst. 1 o. s. ř., § 246 o. s. ř.).

Aby se kontrolou mohly civilní soudy zabývat, klade zákon několik požadavků:

1. existence rozhodnutí o sporu nebo jiné právní věci vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů,<sup>114</sup>
2. rozhodnutí bylo vydáno správním orgánem, který zákon definuje jako orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírcí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu,
3. jde o rozhodnutí pravomocné,
4. byl podán návrh na zahájení řízení (§ 244 odst. 1 o. s. ř.),

<sup>113</sup> WINTEROVÁ, A. a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s, 2005, str. 707.

<sup>114</sup> Jako příklad rozhodnutí, proti kterým se lze domáhat ochrany, je možno uvést rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva do katastru nemovitostí (podle § 5 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem), rozhodnutí o povinnosti účastníka k finančnímu plnění vyplývající ze smlouvy mezi provozovatelem veřejné telekomunikační sítě a účastníkem o poskytování telekomunikačních služeb (podle § 95 odst. 8 písm. d) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích), rozhodnutí v pozemkových restitucích (podle § 9 odst. 3, 4 a § 11 odst. 7 zákona č. 229/1991 Sb., zákona o půdě) a další. Srov. BROTHÁNKOVÁ, J. In: WINTEROVÁ, A. a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s, 2005, str. 705-706.

5. v zákonem stanovené lhůtě,
6. žalobce vyčerpal v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky,<sup>115</sup>
7. možnost kontroly není zákonem vyloučena.

Případy, v nichž je kontrola vyloučena, jsou taxativně uvedeny v § 244 odst. 2 o. s. ř.:

1. rozhodl-li o sporu nebo jiné právní věci rozhodce nebo stálý rozhodčí soud,<sup>116</sup>
2. jestliže se rozhodnutí správního orgánu v důsledku námitek nebo jiného obdobného úkonu účastníka právního vztahu učiněného před správním orgánem podle zvláštního zákona zrušuje nebo pozbývá účinnosti (není tedy co přezkoumávat),
3. odkázal-li podle zvláštního právního předpisu správní orgán účastníky právního vztahu s jejich nároky na řízení před soudem.<sup>117</sup>

## 5. 2 Podání žaloby

Řízení se zahajuje na návrh, který je občanským soudním řádem nazýván žalobou. Nejedná se však o klasickou žalobu podle § 80, kterou se uplatňuje hmotněprávní nárok. Jejím účelem je vyvolat kontrolu správního rozhodnutí civilními soudy v rozsahu, v jakém je žalobou napadeno.<sup>118</sup>

K jejímu podání je oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta (§ 246 o. s. ř.).<sup>119</sup>

Návrh, o němž rozhodl správní orgán, nesmí být v průběhu řízení před soudem změněn (§250b odst. 3 o. s. ř.).

Žaloba musí být podána ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu. Zmeškání nelze prominout (§ 247 o. s. ř.). Zákon vypočítává, jaké má obsahovat náležitosti.<sup>120</sup>

Podání žaloby nemá odkladný účinek na právní moc ani vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu (§ 248 odst. 1 o. s. ř.). Na žádost žalobce soud odloží právní moc (žalobce je

---

<sup>115</sup> Pokud by tak žalobce neučinil, popřípadě by řádné opravné prostředky podal opožděně tak, že by z toho důvody již nemohly být správním orgánem projednány, žaloba by byla nepřijatelná (§ 247 odst. 2 o. s. ř.).

<sup>116</sup> V tomto případě je účastníkovi poskytována ochrana v řízení nalézacím podle části první až třetí o. s. ř. (viz. §41 a následující zákona 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů).

<sup>117</sup> Tak tomu je například v případě, kdy nejsou splněny podmínky pro to, aby v rámci řízení o přestupku bylo rozhodnuto o náhradě škody poškozeného, odkáže jej správní orgán na řízení před civilním soudem (§ 70 odst. 2 přestupkového zákona).

<sup>118</sup> Srov. WINTEROVÁ, A. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde Praha a. s., 2008, s. 450.

<sup>119</sup> Nelze se tedy dovolávat dotčení cizích práv. Aktivně legitimován nebude ani subjekt, který byl dotčen pouze na svých zájmech, bude však účastníkem řízení (srov. § 14 odst. 1 s. ř., § 250a odst. 1 o. s. ř.). Srov. BROTHÁNKOVÁ, J. In: WINTEROVÁ, A. a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s, 2005, s. 705-706.

<sup>120</sup> Z nich je třeba upozornit zejména na povinnost uvést, jak má být věc soudem rozhodnuta. Neuplatňuje se zde totiž kasační princip, soud rozhodnutí neruší, ale nahrazuje svým rozhodnutím.

závažně ohrožen ve svých právech a odklad se nedotkne nepřiměřeným způsobem práv nabytých třetími osobami), popřípadě vykonatelnost rozhodnutí (neprodleným výkonem by hrozila žalobci závažná újma), a to až do právní moci rozhodnutí o žalobě (§ 248 odst. 2 o. s. ř.).

Přitom platí, že požadovaným způsobem odkladu, není soud vázán, tj. tam, kde byl žádán odklad právní moci, může povolit odklad vykonatelnosti a naopak tam, kde byl žádán odklad právní moci, může povolit odklad vykonatelnosti, pokud není odklad právní moci možný. Rozhodne podle toho, jakým způsobem odkladu bude dosaženo požadovaného záměru.<sup>121</sup>

Aby mohl být odklad povolen, musí být pro to splněny zákonné předpoklady:

- a) žaloba má veškeré náležitosti,
- b) byla podána v zákonem stanovené lhůtě,
- c) k tomu legitimovaným subjektem,
- d) tvrzená újma má být způsobena právě rozhodnutím, o jehož kontrolu jde.<sup>122</sup>

Pominou-li důvody, pro které byl odklad právní moci nebo vykonatelnosti povolen, soud odklad i bez návrhu zruší (§ 248 odst. 3 o. s. ř.).

### 5. 3 Řízení o žalobě

K řízení jsou věcně příslušné okresní soudy, není - li dále v o. s. ř. stanoveno jinak. Ve věcech vkladu práva k nemovitostem, jsou příslušné krajské soudy (§ 249 odst. 1, 2 o. s. ř.).

Místně příslušný je, není-li stanoveno jinak:

- a) obecný soud účastníka, jemuž byla nebo podle návrhu měla být uložena povinnost k plnění,
- b) není-li dána příslušnost podle bodu a), obecný soud účastníka, na jehož návrh bylo řízení před správním orgánem zahájeno,
- c) soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který o sporu nebo jiné právní věci rozhodl, není-li dána příslušnost podle písmena a) ani b) – viz § 250 odst. 1 o. s. ř.

Jinak zákon stanoví v případě, že se řízení před správním orgánem týkalo nemovitosti. V tom případě je příslušný vždy soud, v jehož obvodu je nemovitost (§ 250 o. s. ř.).

Účastníky řízení jsou žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. Na rozdíl od soudního řádu správního<sup>123</sup> jím tedy není správní orgán. Pokud soud zjistí, že se řízení

---

<sup>121</sup> Srov. FIALA, R. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. díl. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 1328.

<sup>122</sup> Srov. FIALA, R. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. díl. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 1328.

<sup>123</sup> Podle § 69 s. ř. s. je žalovaným správním orgán, který rozhodl v posledním stupni nebo, na který tato působnost přešla.



neúčastní někdo, kdo je podle výše uvedeného účastníkem, přibere jej usnesením do řízení. Proti tomuto usnesení není odvolání přípustné (§ 250a o. s. ř.).

Okruh účastníků, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, nesmí být v průběhu řízení před soudem měněn, s výjimkou procesního nástupnictví podle §107 a 107a o. s. ř. (§250b odst. 2 o. s. ř.)

Pokud správní orgán rozhodl stejným rozhodnutím také v jiných případech, ve kterých byly podány další žaloby, a soud prvního stupně o nich ještě nerozhodl, spojí soud tyto další žaloby ke společnému řízení s projednávanou žalobou (§ 250b).

V rámci přípravy jednání předseda senátu doručí správnímu orgánu, který ve věci rozhodoval, stejnopis žaloby, umožní mu, aby se k žalobě písemně vyjádřil, a vyžádá si od něj potřebné spisy (§ 250c o. s. ř.).

Soud projednává věc v rozsahu, v jakém se projednání domáhal žalobce. Tímto rozsahem není vázán, bylo-li řízení správním orgánem zahájeno bez návrhu, jde-li o společná oprávnění nebo povinnosti, u kterých se rozhodnutí musí vztahovat na všechny účastníky, kteří jsou jejich nositeli, a dále pokud z právního předpisu vyplývá určitý způsob vypořádání právního vztahu mezi účastníky (§ 250f o. s. ř.).

V rámci důkazního řízení se uplatňuje koncentrace řízení, účastníci mohou uvést rozhodné skutečnosti a označit důkazy k jejich projednání nejpozději do skončení přípravného jednání, popřípadě uplynutí lhůty, která jim byla poskytnuta k doplnění tvrzení o skutečnostech významných pro věc, k podání návrhů na provedení důkazů nebo ke splnění jiných procesních povinností, nebo nebyla-li nařízena a provedena příprava jednání do skončení prvního jednání, které se před soudem konalo (§250d odst. 1 o. s. ř.). K později uvedeným skutečnostem a důkazům soud již nepřihlíží.

Výjimkou jsou důkazy, jimiž má být zpochybněna věrohodnost provedených důkazních prostředků, které nastaly po prvním jednání nebo které účastník nemohl bez své viny včas uvést, jakož i skutečnosti a důkazy, které účastníci uvedli poté, co byl některý z nich vyzván k doplnění rozhodujících skutečností podle 118a odst. 2 o. s. ř. (§ 250d odst. 1 o. s. ř.). Omezení rovněž neplatí, pokud účastníci nebyli řádně poučeni podle § 114c odst. 5 nebo nebyla-li nařízena a provedena příprava jednání, soud jim neposkytl poučení o tom, kdy mají uvést rozhodné skutečnosti a důkazy a o následcích nesplnění této povinnosti nejpozději v předvolání k prvnímu jednání ve věci (§ 250d odst. 2 o. s. ř.).

Je si třeba uvědomit, že „*projednání žaloby soudem je pojato tak, že celé řízení vlastně probíhá znovu*“<sup>124</sup> jakoby bez vztahu k řízení před správním orgánem. Soud není vázán skutkovým stavem

---

<sup>124</sup> Srov. WINTEROVÁ, A. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde Praha a. s., 2008, 450

zjištěným správním orgánem. Může však vzít za svá skutková zjištění správního orgánu nebo naopak zopakovat důkazy provedené správním orgánem (§ 250e o. s. ř.).

#### **5. 4 Rozhodnutí o žalobě**

Soud žalobu bez nařízení jednání odmítne, byla-li podána opožděně, neoprávněnou osobou nebo je-li nepřípustná (§250g o. s. ř.).

Soud bez nařízení jednání řízení zastaví, byl-li účastníkem, se souhlasem ostatních účastníků řízení, vzat zpět návrh, kterým bylo zahájeno řízení před správním orgánem (§ 250h o. s. ř.). V případě zpětvzetí části návrhu zastaví řízení pouze co do této části. V tom případě pozbývá rozhodnutí správního orgánu účinnosti v rozsahu, v jakém bylo usnesením soudu o zastavení řízení dotčeno. Zastaví-li soud řízení z jiného než výše uvedeného důvodu, nebo žalobu odmítne či zamítne, zůstává rozhodnutí správního orgánu nedotčeno (§ 250k o. s. ř.).

V meritu věci soud žalobu zamítne, má-li za to, že správní orgán rozhodl o žalobě správně (§ 250i o. s. ř.). Dospěje-li naopak k závěru, že o sporu nebo jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, rozhodne ve věci samé rozsudkem, který nahradí rozhodnutí správního orgánu v tom rozsahu, v jakém je rozsudkem dotčeno (§ 250j o. s. ř.).

#### **5. 5 Náklady řízení**

V případě, že rozsudek soudu nahrazuje alespoň zčásti rozhodnutí správního orgánu nebo pozbylo-li rozhodnutí správního orgánu účinnosti alespoň zčásti, je soud povinen znovu rozhodnout o náhradě nákladů řízení před správním orgánem, pokud v něm bylo o náhradě rozhodnuto (§ 250l o. s. ř.).

## KAPITOLA 6.

# PROBLEMATICKÉ ASPEKTY PÁTÉ ČÁSTI OBČANSKÉHO SOUDNÍHO ŘÁDU

Přes historický vývoj, otázku dualismu práva a z něj vyplývající problematické aspekty a popis současné právní úpravy se dostávám k další klíčové části této práce, a to k problematickým aspektům právní úpravy vlastní páté části o. s. ř. nazvané Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem.

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

Prvním problematickým aspektem, na který v souvislosti s aktuální právní úpravou kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy narážím, je nejasný charakter řízení podle páté části o. s. ř. Z textu zákona jen stěží vyvozují, zda jde o řízení meritorní či přezkumné.<sup>125</sup>

Touto otázkou se již od nabytí účinnosti právní úpravy zabývala i odborná veřejnost. V roce 2003 vyslovili J. Mikeš, A. Winterová a F. Zoulík názor, že „jde o „zvláštní“ řízení, které nelze považovat ani za přezkumné řízení (jakým je řízení podle s. ř. s.) ani za řízení, kterým se meritorně rozhoduje o určitém nároku (jakým je sporné řízení podle o. s. ř.). Dá se říci, že převládají prvky řízení přezkumného, stačí poukázat na to, že správní akt po dobu řízení (často i po něm) zůstává v platnosti, že návrh podaný neoprávněnou osobou se odmítá, ačkoliv jde o nedostatek aktivní legitimace, že jako meritorní rozhodnutí je upraveno jen nabrazení správního aktu atd. Je proto možné konstatovat, že uvedené řízení je sotva možné považovat za pořad práva civilního.“<sup>126</sup>

Téhož roku uvádí M. Kopecký: „Žalobou podanou podle nové části páté o. s. ř. se žalobce domáhá, aby soud nově projednal a rozhodl věc, která byla pravomocně rozhodnuta předtím jiným orgánem než soudem. Základním účelem tohoto řízení je tedy nové posouzení věci, která byla předtím předmětem řízení před jiným orgánem. Důsledkem, nikoliv prioritním účelem tohoto soudního řízení je též přezkum rozhodnutí jiného orgánu, zejména když soud může vzít za svá též skutková zjištění jiného orgánu. Přezkumný důsledek se projevuje též v

---

<sup>125</sup> V případě právní úpravy z dob první republiky nebylo o povaze řízení pochyb. Čl. 105 Ústavy otevíral v případě soukromoprávních věcí cestu k pořadu práva, tedy klasickému civilnímu řízení.

<sup>126</sup> MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. Problémy nové části páté o. s. ř. In VOPÁLKA, V. (ed). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 202 - 203.

*tom, že soud žalobu zamítne, dospěje-li k závěru, že jiný orgán rozhodl o sporu nebo jiné právní věci správně srov. § 250i o. s. ř.).<sup>127</sup>*

A. Winterová se v současné době přiklání k názoru,<sup>128</sup> že se jedná o řízení povahy hybridní, neboť lze v právní úpravě nalézt znaky obou typů řízení. Pro civilní proces, podle ní hovoří zejména skutečnost, že správní orgán není účastníkem řízení a dále možnost soudu nahradit rozhodnutí správního orgánu (§ 250j o. s. ř.). S řízením přezkumným jej naopak spojuje možnost napadnout správní rozhodnutí v omezeném rozsahu, přezkoumání věci pouze v mezích žaloby, fakt, že žaloba sama o sobě neodkládá právní moc a vykonatelnost rozhodnutí, či že účastníky nejsou žalobce a žalovaný. „*Jde tedy o jakési "zvláštní" řízení, jehož povaha je nejasná,*“<sup>129</sup> uvádí.

Chci-li se povahy řízení dobrat, musím v rámci argumentace zohlednit dvě věci - účel řízení a dále zastoupení prvků jednoho nebo druhého typu řízení.

Účelem řízení podle části páté o. s. ř. není přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu, ale nalézat právo a poskytovat tak ochranu subjektivním právům, byť v situaci, kdy dříve v totožné věci rozhodl správní orgán. Dochází tu tedy k novému projednání a rozhodnutí v meritu věci (i když právně bude v případě správnosti rozhodnutí správního orgánu žaloba zamítnuta). A ačkoliv soud fakticky přezkumnou činnost koná (podmínkou řízení je existence rozhodnutí správního orgánu podle § 244 odst. 1 o. s. ř.), má tato pouze sekundární význam, který je navíc potlačen tím, že soud své rozhodnutí správnímu orgánu následně ani nedoručuje.<sup>130</sup> Účel řízení by tedy hovořil spíš pro řízení meritorní.

Pokud jde o prvky řízení, nezbyvá než shledat, že jsou v právní úpravě zastoupeny prvky obou typů řízení. Převažují sice prvky řízení přezkumného, pouhá převaha však k zařazení do této kategorie nestačí. Domnívám se, že nelze jinak než se přiklonit k názoru, že se skutečně jedná o řízení povahy hybridní.

Toto řešení pak, ač se vymyká dosavadní koncepci, přináší podle mého názoru, i některá pozitiva. Pokud by byla zvolena cesta řízení přezkumného, nebylo by již dostáno cíli poskytnout účastníkovi řízení ochranu řádného civilního procesu, pokud by byl naopak upřednostněn pořad práva, rozhodování správního orgánu v soukromoprávních věcech by úplně ztrácelo smysl, neboť by v řízení před soudem chyběly vazby na řízení před správním orgánem.

Přitom je odraz tohoto řízení v následném řízení před soudem v mnoha ohledech nutný a logický (soud návrh zamítne, považuje-li rozhodnutí správního orgánu za správné, neboť jinak by

<sup>127</sup> KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté o. s. ř.) In VOPÁLKA, V. (ed). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 223.

<sup>128</sup> Srov. WINTEROVÁ, A. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde Praha a. s., 2008, s. 452.

<sup>129</sup> WINTEROVÁ, A. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde Praha a. s., 2008, s. 453.

<sup>130</sup> Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a následující s. ř. s. je řízením přezkumným; správní orgán má postavení žalovaného (srov. § 69 s. ř. s.), soud v meritu věci rozhodnutí správního orgánu zruší a vrátí jej žalovanému správnímu orgánu s právním názorem, který je pro správní orgán závazný (srov. § 78 odst. 3 - 5 s. ř. s.).

byl význam řízení před správním orgánem zcela popřen) nebo jen vhodný (možnost soudu vzít za svá skutková zjištění správních orgánů, čímž má být věc urychlena).

Má-li být tedy účastníkovi řízení poskytnuta ochrana civilního procesu a zároveň zachována vazba na řízení před správním orgánem, jeví se z mého pohledu hybridní řízení jako jediná možnost.

## 6. 2 Řízení sporné nebo nesporné?

V současné době je rozlišováno pět základních druhů civilního procesu. Řízení nalézací, vykonávací, smírčí a zajišťovací, insolvenční, a rozhodčí. Pokud mám řízení podle části páté o. s. ř. někam zařadit, bude to možné pouze pod řízení nalézací. Nalézací řízení je pak diferencováno na řízení sporné a nesporné. Další otázka, kterou ve mě aktuální právní úprava vyvolává, je, do které z těchto dvou kategorií řízení podle části páté o. s. ř. vlastně spadá.

Nejde však pouze o teoretické uvažování, ale o naprosto zásadní úvahu, s níž je spojeno subsidiární použití jednotlivých ustanovení části první až čtvrté o. s. ř., tj. Obecná ustanovení, Činnost soudu před zahájením řízení, Řízení v prvním stupni a Opravné prostředky, nestanoví-li pátá část jinak. Mnohá ustanovení mohou být totiž použita pouze v řízení sporném nebo naopak nesporném.

Nahlédnu-li do páté části, jako jisté vodítko by zdánlivě mohl sloužit § 246 o. s. ř., který návrh na zahájení řízení označuje jako žalobu, a dále § 250a odst. 1 o. s. ř., který hovoří o žalobci. Záhy ale znejistím, definice účastníků řízení totiž odpovídá řízení nespornému, a chybí zde tedy žalovaný, jako základní podmínka řízení sporného. Nebo nechybí?

Než se k této otázce vrátím, zmíním, jak se na tuto problematiku dívala v době přijetí úpravy odborná veřejnost.

Ve Sborníku z roku 2003 J. Mikeš, A. Winterová a F. Zoulík uvádějí: „Nelze-li určitě řízení podřadit pod řízení sporné, se všemi jeho určujícími znaky, pak jde o řízení nesporné (nikoliv sporné) a z toho je potřeba vyvodit procesní závěry.“<sup>131</sup> Řízení je tedy podle jejich názoru nesporné.

V. Trajer se přiklání o rok později k opačnému názoru. V rámci argumentace odkazuje na teorii, podle níž „sporné řízení má reparační funkci (napravit porušení práva), kdežto nesporné řízení má funkci preventivní (předejít možným sporům tím, že se právní vztahy postaví na pevný základ).“<sup>132</sup> S ohledem na to se domnívá, že „úprava obsažená v části páté obč. soudního řádu plní jednoznačně funkci reparační -

<sup>131</sup> MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. Problémy nové části páté o. s. ř. In Vladimír Vopálka (ed). In *Nová úprava správních soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 210.

<sup>132</sup> TRAJER, V. Rozhodování soudů ve věcech vkladu práva do katastru nemovitostí, *Právní rádce*, 2004, č. 3, s. 20.

*má dojít k napravení porušení práva, k němuž došlo v řízení před správním orgánem.*"<sup>133</sup> Podle něj jde tedy o řízení sporné.

K jinému závěru dospívá M. Kopecký: „*I s ohledem na vymezení předmětu tohoto řízení (spor nebo jiná věc vyplývající ze soukromého práva, o které rozhodoval správní orgán - srov. § 244 odst. 1. o. s. ř.) se kloním k názoru, že toto řízení bude mít charakter řízení nesporného, předcházelo-li mu řízení nesporné před správním orgánem, jinak půjde o řízení sporné.*“<sup>134</sup>

Stejného názoru je i J. Staša: „*Řízení podle části páté o. s. ř. však nelze označit ani za sporné ani za nesporné. Platí zde jakási elasticita. Soudní řízení musí mít stejný charakter jako správní řízení, které soudnímu řízení předcházelo.*“<sup>135</sup>

Není bez zajímavosti, že důvodová zpráva označila toto řízení za řízení sporné.<sup>136</sup>

S touto otázkou si nevěděla z počátku rady zřejmě ani aplikační praxe. V. Trajer zmínil ve svém článku z roku 2004 dvě rozhodnutí téhož krajského soudu, jimiž bylo rozhodnuto v jednom případě o povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí, ve druhém byla žaloba zamítnuta. V obou případech byla žaloba nesprávně podána proti katastrálnímu úřadu. Tento nedostatek však soudy řešily v obou případech zcela odlišně.

*„V případě, kdy rozhodl, že vklad vlastnického práva se povoluje, byla žaloba podle § 96 odst. 1 obč. soudního řádu ve spojení s § 245 obč. soudního řádu, který umožňuje přiměřené použití části první až čtvrté tohoto zákona, v části týkající se katastrálního úřadu vzata zpět. Vzhledem ke skutečnosti, že žalovaný neměl námitky proti zpětvzetí žaloby, soud řízení podle § 96 odst. 2 ve spojení s § 245 obč. soudního řádu řízení v části týkající katastrálního úřadu zastavil. Tím se dostala soudní pře do situace, že v dané věci nebyl žádný subjekt označený jako žalovaný. To však zřejmě podle názoru soudu nebylo překážkou ve vynesení rozsudku ve věci samé. V případě druhém je podle názoru soudu obsaženého v odůvodnění rozsudku, kterým byla žaloba zamítnuta, nedostatek pasivní legitimace žalovaného jedním z důvodů zamítnutí žaloby.“*<sup>137</sup>

A. Winterová se ve své učebnici z roku 2008 přiklání k názoru, že se jedná o řízení povahy nesporné,<sup>138</sup> neboť chybí základní prvek sporu - žalovaný, o sporné řízení tedy jít nemůže. Dále hovoří o tom, že zákon nevychází z dvoustrannosti, ale plurality účastníků (§ 250a o. s. ř.), která je podle ní zdůrazněna možností soudu přibrat jako účastníka řízení toho, kdo jím podle zákona

<sup>133</sup> TRAJER, V. Rozhodování soudů ve věcech vkladu práva do katastru nemovitostí, *Právní rádce*, 2004, č. 3, s. 20.

<sup>134</sup> KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části o. s. ř.) In Vladimír Vopálka (ed). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 228.

<sup>135</sup> STAŠA, J. K problematice účastenství ve správním soudnictví a v řízení podle části páté občanského soudního řádu. In Vladimír Vopálka (ed). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 261.

<sup>136</sup> Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, sněmovní tisk 1081/0, VI. z., kterým se mění zákony v souvislosti se soudním řádem správním. „*Z možných řešení (např. obdoba zákona č. 217/1925 Sb. z. a n., zvláštní forma nesporného řízení ap.) bylo jako nejbodnější vybráno to, podle něhož bude soud o nároku rozhodovat ve sporném řízení, upraveném zvláštními ustanoveními občanského soudního řádu, která řeší především to, že tu nelze pominout předchozí rozhodování správního orgánu, jehož pravomoc k tomu je řádně založena zákonem.*“

<sup>137</sup> TRAJER, V. Rozhodování soudů ve věcech vkladu práva do katastru nemovitostí, *Právní rádce*, 2004, č. 3, s. 20.

<sup>138</sup> WINTEROVÁ, A. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde Praha a. s., 2008, s. 453.

je, ale dosud se řízení neúčastnil. I to zpochybňuje, že by se jednalo o řízení sporné. „*O povaze řízení panuje proto nejistota.*“<sup>139</sup>

Ani v roce 2009 není právní teorie o mnoho moudřejší: „*Na základní otázku, zda kvalifikovat tento proces podle poslední uvedené klasického dělení jako řízení sporné či nesporné, lze odpovědět podle našeho názoru jediné tak, že i v tomto ohledu jde o řízení specifické, které se spíše blíží řízení nespornému, než řízení spornému, snad s nutnou výhradou tam, kde již správní orgán rozhodoval v téže soukromoprávní věci ve sporném řízení podle § 141 správního řádu.*“<sup>140</sup>

Mám-li se povahy řízení dobrat, musím začít hezky od začátku jednak s ohledem na teorii civilního procesu, která vymezila některé znaky typické pro řízení sporné a nesporné (zejména funkce řízení, okruh účastníků řízení, či účinky rozhodnutí),<sup>141</sup> jednak s ohledem na povahu řízení před správním orgánem, jehož rozhodnutí má být civilním soudem přezkoumáno.

Toto správní řízení tedy může být jak nesporné, tak sporné. Začnu řízením nesporným. V něm jsou obecně subjekty řízení pouze orgán veřejné správy a účastník řízení, přičemž úkolem správního orgánu je rozhodnout o subjektivním právu nebo povinnosti tohoto účastníka řízení ve vztahu k veřejné moci. Jako příklad lze uvést řízení o povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí.

Obecně jsou ve správním řízení rozlišováni účastníci hlavní podle 27 odst. 1 s. ř.<sup>142</sup> a ostatní podle § 27 odst. 2 s. ř.,<sup>143</sup> popřípadě jsou účastníky osoby, o nichž to stanoví zvláštní zákon podle § 27 odst. 3 s. ř.<sup>144</sup> (v postavení účastníků hlavních nebo ostatních). V uvedeném případě jsou účastníky řízení před katastrálním úřadem všichni účastníci toho právního úkonu, na jehož podkladě má být do katastru vlastnické právo zapsáno (§ 4 odst. 1 z. č. 265/1992 Sb.), a je přitom nerozhodné, zda podal návrh na zahájení řízení jen některý z nich nebo všichni (§ 4 odst. 2 z. č. 265/1992 Sb.).

---

<sup>139</sup> WINTEROVÁ, A. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde Praha a. s., 2008, s. 453.

<sup>140</sup> VONDRUŠKA, F. In: DAVID, L., IŠTVÁNEK, F., JAVŮRKOVÁ, N. KASÍKOVÁ, M. LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. 2. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. S. 1277.

<sup>141</sup> Srov. STAVINHOVÁ, J. HLAVSA, P. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno: Masarykova univerzita Brno a nakladatelství Doplněk, 2003, s. 328- 332.

<sup>142</sup> Zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád, v. z. p. p., § 27 odst. 1. „*Účastníky řízení (dále jen "účastník") jsou a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.*“

<sup>143</sup> Zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád, v. z. p. p., § 27 odst. 2. „*Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.*“

<sup>144</sup> Zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád, v. z. p. p., § 27 odst. 3. „*Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.*“

Jaká bude ale povaha řízení před soudem v případě, kdy katastrální úřad návrh na vklad zamítne?<sup>145</sup> Podle § 250a o. s. ř. jsou účastníky řízení podle části páté o. s. ř. žalobce a ti, kdo byli účastníky řízení před správním orgánem. "Žalobcem" bude strana smlouvy. Je však vhodnější hovořit spíš o navrhovateli, neboť nemá, koho by žaloval. Vzhledem k tomu, že správní orgán není účastníkem řízení, chybí tu žalovaný, žalovat jednu ze stran smlouvy by totiž postrádalo smysl. Určení účastníků tedy odpovídá řízení nespornému, navíc v řízení půjde o úpravu poměrů účastníku do budoucna (funkce preventivní) a rozhodnutí bude konstitutivní. Jen stěží by takové řízení mohlo být považováno za sporné. Soud pak buď zamítne žalobu, pokud se s rozhodnutím správního orgánu ztotožní, v opačném případě povolí vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí.

Správní řád dále počítá s řízením sporným. Podle § 141 s. ř. řeší správní orgán ve sporném řízení spory z veřejnoprávních smluv a dále spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů v případech stanovených zvláštními zákony. Toto řízení se zahajuje na návrh a účastníky jsou navrhovatel a odpůrce. Ti pak mají postavení hlavních účastníků podle § 27 odst. 1 s. ř. Jako účastníci řízení se mohou přihlásit osoby, které mají zájem na výsledku řízení. Ti mají pak postavení účastníků ostatních podle § 27 odst. 2.

Příkladem takového sporného řízení před správním orgánem je řízení podle § 127 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, kdy předseda Rady Úřadu (tj. Českého telekomunikačního úřadu) rozhoduje spory mezi osobami vykonávajícími komunikační činnosti (§ 7 zákona o elektronických komunikacích), které se týkají povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě, a to na návrh kterékoliv ze stran sporu. Ve věci samé je pak sporná věc mezi navrhovatelem a odpůrcem vyřešena tak, že správní orgán návrhu vyhoví, zamítne jej, zčásti jej zamítne a zčásti vyhoví, popřípadě schválí dohodu odpůrce a navrhovatele o uzavření smíru za zákonem stanovených podmínek.

Pokud se jeden z účastníků bude po vyčerpání řádných opravných prostředků domáhat ochrany před civilním soudem, bude platit § 250a, podle něhož účastníky řízení soudem jsou žalobce<sup>146</sup> a ti, kdo byli účastníky řízení před správním orgánem. Tedy v tomto případě při zjednodušení osoba, která byla navrhovatelem a dále osoba, která byla odpůrcem ve správním řízení, ať už v pozici žalobce nebo žalovaného (podle toho, kdo se bude cítit rozhodnutím správního orgánu dotčen).

---

<sup>145</sup> Záměrně se tážu pouze na zamítnutí, neboť civilními soudy může být přezkoumáno pouze toto rozhodnutí katastrálního úřadu, a nikoliv již rozhodnutí, jímž katastrální úřad vklad vlastnického práva povolil. K tomu srov. podkapitulu 6. 8 Problematické aspekty § 249 o. s. ř.

<sup>146</sup> Tedy ten kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva založena změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta (§ 246 odst. 1 o. s. ř.), tj. hlavní účastník v řízení před správním orgánem (viz podkapitola 6. 4 Účastníci řízení).



Pokud pak civilní soud bude o věci znovu "od začátku" rozhodovat bez vztahu k předchozímu správnímu řízení, bude vlastně de facto rozhodovat spornou věc mezi žalobcem (tj. tím, kdo podá návrh na zahájení řízení před soudem - srov. § 246 a § 250a o. s. ř.) a tím, kdo byl druhou stranou sporu před správním orgánem, tj. žalovaným, byť ho v tomto případě tak zákon výslovně neoznačuje.

V tomto případě tedy bude zachován základní prvek sporu - žalobce a žalovaný a jejich spor, který soud nově nezávisle a nestranně projedná a rozhodne "bez vztahu" k předcházejícímu správnímu řízení. Domnívám se tedy, že v tomto případě se bude jednat o řízení sporné.

To podporuje i teorie civilního procesu, v souladu s níž v tomto řízení stojí proti sobě fakticky dvě strany, mezi nimiž probíhá spor, ač je zákon jako žalobce a žalovaného výslovně neoznačuje, který bude soudem nezávisle a nestranně projednán a rozhodnut, řízení se zahajuje na návrh, plní reparační funkci (napravuje porušení práva), ve věci je vydáno deklaratorní rozhodnutí.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že řízení podle části páté o. s. ř. je svou povahou řízením sporným, popřípadě nesporným podle toho, jaká byla povaha řízení před správním orgánem. To považuji za věcně i logicky správné. Podle mého názoru by nebylo vhodné, aby v situaci, kdy má soud znovu od začátku věc projednat a rozhodnout, se před soudem z řízení sporného stalo najednou řízení nesporné.

V daném ohledu bych tedy, při zachování této úpravy, považovala za vhodné vnést tuto dvojí možnost povahy řízení do textu zákona, čímž by se podařilo odstranit některé aplikační problémy, zejména s ohledem na subsidiární použití části první až čtvrté o. s. ř.

V souvislosti s tím bych dále zohlednila v případě sporného řízení rozdílné postavení účastníků hlavních a ostatních v řízení před soudem. Právní úprava je nerozlišuje. Podle mého názoru by však mělo být jejich postavení odlišeno, a to tak, že by ostatní účastníci řízení před správním orgánem měli v řízení před soudem postavení vedlejších účastníků.

### 6. 3 Pojem správní orgán

Dalším problematickým aspektem, který na aktuální právní úpravě spatřuji, je pojem správní orgán, neboť tato legislativní zkratka představuje hned několikero definic.

První z nich je definice podle správního řádu, který „*upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné právy.*“<sup>147</sup> Jedním z těchto postupů (činností) je pak i úprava správního

---

<sup>147</sup> Zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád, v. z. p. p., § 1.

řízení ve smyslu § 9 s. ř. s, z něhož vzešlé správní rozhodnutí podléhá kontrole civilního nebo správního soudu.

Soudní řád správní nabízí užší vymezení, a to v souvislosti s rozhodováním o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu. Už nejde obecně o orgán, který vykonává působnost v oblasti veřejné správy, ale o orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobu nebo jiný orgán, „pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy“ [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

A do třetice občanský soudní řád přichází s další definicí, a to značně odlišnou od obou, neboť pod tímto pojmem rozumí „orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu.“ (§ 244 odst. 1 o. s. ř.)

Podle mého názoru nebyla definice v o. s. ř. vymezena právě šťastně, a to hned z několika důvodů. Pokud začnu tím základním, není mi docela jasné, proč zákonodárce přišel s třetí definicí. Vzhledem k tomu, že jde o kontrolu správních rozhodnutí, postačila by definice podle s. ř. s.

Její použití je zarážející zejména v situacích, kdy je podána žaloba nesprávně k civilnímu nebo naopak správnímu soudu. V těchto případech na sebe o. s. ř. i s. ř. s. odkazují a zbytečně se pracuje s dvěma definicemi, při jejichž použití mohou vzniknout obtíže.

Navíc u definice podle o. s. ř. postrádám spojení " a jiné orgány", které dává prostor pro zařazení správních orgánů tam, kde je jejich zařazení pochybné. Čistě z praktického hlediska by byla tato pojistka více než vhodná.

To je patrné například v případě finančního arbitra. Ten rozhoduje zákonem stanovené spory mezi osobami, které provádějí převody peněžních prostředků a jejich klienty [§ 1 odst. 1 písmeno a) a b) zákona číslo 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi]. S výjimkou pokut se jedná o věci soukromoprávní, k jejichž přezkumu jsou povolány civilní soudy. Pod kterou kategorií v rámci definice správního orgánu (podle § 244 odst. 1 o. s. ř.) ale spadá?

V. Sládeček s odkazem na P. Lišku hovoří o tom, že „po provedených novelách je vesměs považován (teorií i judikaturou) za správní úřad (*sui generis*) respektive za „orgán veřejné moci výkonné. A to navzdory tomu, že rozhoduje věci soukromoprávní (a zákonem je označen za „smírčí orgán“), neboť přitom (přiměřeně) aplikuje správní řád a dále též vykonává i veřejnoprávní pravomoc (ukládání pořádkových pokut).“<sup>148</sup>

Na označení zákonem se nakonec nebylo možno spolehnout a bylo úkolem teorie i judikatury finančního arbitra správně zařadit. Kdyby v definici bylo ono spojení "a jiný orgán",

---

<sup>148</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi a.s., 2009, s. 286.

nečinilo by zařazení nejmenší potíže a jak laikům, tak odborné veřejnosti by se do jisté míry ulevilo.

Shrnu-li výše uvedené, domnívám se, že třetí definice je nadbytečná, přičemž může při aplikaci působit potíže. Proto se přikláním k tomu, aby byla definice správního orgánu v § 244 odst. 1 o. s. ř. nahrazena definicí správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

## 6. 4 Účastníci řízení

Jedním z problematických aspektů je rovněž vymezení účastníků řízení. Těmi jsou podle zákona žalobce, a ti, kdo byli účastníky řízení před správním orgánem (§ 250a odst. 1 o. s. ř.). Pokud soud zjistí, že se řízení neúčastní někdo, kdo je podle výše uvedeného účastníkem, přibere jej usnesením do řízení. Proti tomuto usnesení není odvolání přípustné (§ 250a odst. 2 o. s. ř.). Co je na uvedených ustanoveních problematické?

Začnu nejdříve s vymezením žalobce, což se nezdá být docela jasné. O tom, že může žalobu podat hlavní účastník řízení před správním orgánem, není pochyb. Jak je tomu ale v případě opominutého účastníka v řízení před správním orgánem a v případě tzv. ostatních účastníků?

Zaměřím se nejdříve na prvně uvedený problematický aspekt. Může být žalobcem účastník ve správním řízení opominutý? Dlouhou dobu se objevovaly jisté pochybnosti.<sup>149</sup> Pokusím se je nyní rozptýlit.

Základní informací, kterou potřebuji znát, je, koho zákon považuje za oprávněného k podání žaloby. Je jím ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta (§ 246 odst. 1 o. s. ř.). Jinými slovy ten, jehož práv a povinností se přímo týkal výrok rozhodnutí, přičemž pro něj tento výrok znamená újmu na jeho právech.

Je tedy zřejmé, že žalobu nemůže podat opominutý účastník, neboť nespĺňuje podmínky § 246 odst. 1 (byl-li opominut, pak mu rozhodnutí nemohlo založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost). Tomu odpovídá i znění § 247, které požaduje podání žaloby do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu a dále vyčerpání řádných opravných prostředků. Obojí je u opominutého účastníka jen stěží splnitelné.

Nyní se věnuji druhému problému, zda může žalobu podat ten, kdo má před správním orgánem postavení tzv. ostatních účastníků podle § 27 odst. 2 popř. § 27 odst. 3 s. ř. Formulace §

---

<sup>149</sup> WINTEROVÁ, A. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde Praha a. s., 2008, s. 451. „Účastníky jsou žalobce a ti, kdo jimi byli v řízení před správním orgánem. Tato definice, obsahující výslovné uvedení žalobce, zřejmě předpokládá, že žalobce nemusel být účastníkem správního řízení (pokud splňuje požadavky uvedené v § 246 odst. 1); proti tomu však mluví ustanovení o tom, že musel čerpat řádné opravné prostředky, jakož i počátek lhůty k žalobě vázaný na to, že mu bylo doručeno rozhodnutí správního orgánu.“

27 odst. 2 s. ř. by mohla být poněkud matoucí: „Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech.“ Dospět k závěru je možno s pomocí § 27 odst. 3 s. ř.: „Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.“

Na základě jazykového a logického výkladu se domnívám, že tedy vedlejší účastník bude rozhodnutím přímo dotčen na svých právech nebo povinnostech, ale nebudou mu jeho práva a povinnosti přímo založena, změněna, zrušena nebo určena.

Žalobu podle páté části o. s. ř. tak může podle mého názoru podat pouze hlavní účastník řízení před správním orgánem (podle § 27 odst. 1 a § 27 odst. 3 s. ř.), který nebyl správním orgánem v řízení opominut, neboť ten jediný je k podání žaloby oprávněn ve smyslu § 246 odst. 1 o. s. ř.

Znění § 250a odst. 1 o. s. ř. představuje další problém, který spočívá v tom, že jazykový výklad neodpovídá tomu, co je jím skutečně zamýšleno. Účastníky totiž ve skutečnosti nejsou ti, se kterými správní orgán jednal, ale ti, s nimiž před správním orgánem jednáno být mělo,<sup>150</sup> což je zásadní rozdíl.

Tedy v podstatě, bez ohledu na to, s kým jednal správní orgán, soud posoudí znovu, kdo měl být účastníkem řízení před správním orgánem a s tím mu zákon ukládá nadále jednat.

Pokud zjistí, že se neúčastní někdo, kdo se účastnit měl, přibere jej usnesením do řízení. Pokud zjistí, že určitá osoba účastníkem být nemá, přestane s ní jako s účastníkem jednat.

Dalším problémem je, že pokud může být řízení podle páté části o. s. ř. jak sporné, tak nesporné, pak tato definice nevyhovuje, neboť odpovídá řízení nespornému. Podle mého názoru by bylo vhodné, aby právní úprava obsahovala jak definici účastníků pro řízení sporné, tak pro nesporné, přičemž i nesporné řízení by se zahajovalo na návrh.

Shrnu-li tedy výše uvedené, ustanovení upravující účastenství v řízení podle páté části o. s. ř. (tj. § 246 odst. 1, § 250a) by měla být změněna tak, aby právní úprava obsahovala jak definici pro řízení sporné, tak pro řízení nesporné, dále aby z ustanovení vyplývalo, že účastníky řízení jsou ti, kdo byli účastníky řízení před správním orgánem podle předpisů upravujících správní řízení a konečně § 246 odst. 1 by měl být napsán výstižněji.

Ač se mi jeho znění zdá obecně vzato v pořádku, bylo doposud chápáno víceznačně, čemuž je vhodné do budoucna předcházet. Možné by bylo například následující znění: „K žalobě

---

<sup>150</sup> Srov. FIALA, R. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. díl. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 1333.

*(návrhu) je oprávněn ten, jehož práva nebo povinnosti byla rozhodnutím správního orgánu (§ 244 odst. 1) založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta, pokud tvrdí, že tím byl zkrácen na svých právech."*

## **6. 5 Problematické aspekty § 244 odst. 1 o. s. ř.**

Další ustanovení, kterému se budu z hlediska aplikačních problémů věnovat pozornost, je § 244 odst. 1 o. s. ř. Problematický aspekt, který je s tímto ustanovením spojen, spočívá v nejasnosti, jaké rozhodnutí je přezkoumatelné v řízení podle páté části o. s. ř. V případě meritorního rozhodnutí nebude o přezkoumatelnosti zřejmě pochyb, jak je to ale s rozhodnutím procesním?

S touto otázkou se již potýkala i judikatura. Velice zajímavé je z mého pohledu zejména usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 4. 2005 sp. zn. 30 Cdo 481/2005. Tímto rozhodnutím Nejvyšší soud zrušil rozhodnutí krajského soudu, podle kterého nelze přezkoumávat v řízení podle páté části o. s. ř. rozhodnutí procesní povahy a vrátil mu věc k dalšímu řízení spolu se svým závazným právním názorem, podle něhož uvedené naopak lze.

Závěr krajského soudu se opírá o následující teze: *„Vycházeje z ust. § 244 odst. 1 o. s. ř. dovedl, že pravomoc obecného soudu projednat znovu věc, o níž rozhodl správní orgán podle zvláštního zákona o sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, je dána jen tehdy, bylo-li správním orgánem rozhodnuto o právech a povinnostech (oprávněních) hmotněprávního charakteru, tedy o takových právech a povinnostech, jež svůj základ mají v normách hmotného práva soukromoprávní povahy, přičemž tato práva či povinnosti musí být dotčena některým ze způsobů uvedených v ust. § 246 odst. 1 o. s. ř. A contrario tedy musí platit, že podle části páté o. s. ř. obecnému soudu nepřísluší rozhodovat tehdy, pokud správním rozhodnutím bylo rozhodováno „toliko o procesních otázkách, tedy byla-li rozhodnutím dotčena toliko procesní práva účastníka.“ Procesním rozhodnutím v tomto smyslu je každé takové rozhodnutí, jímž nedojde ke založení, změně, zrušení, určení nebo zamítnutí práv či povinností účastníka, jež by vyplývaly z právních norem občanského, pracovního, rodinného či obchodního práva, tedy jde o rozhodnutí, jímž je rozhodováno sice autoritativně, ale toliko o právech a povinnostech upravených procesním předpisem. Vzhledem k tomu, že v daném případě žalobkyně napadla dvoustupňové rozhodnutí správního orgánu, jímž nebyla povolena obnova správního řízení, jde o rozhodnutí procesní povahy a je zcela lhostejno, zda v původním správním řízení šlo o nárok soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahy. Samotné rozhodnutí o povolení obnovy správního řízení se totiž přímo nedotýká práv a povinností (oprávněních) upravených v původním meritorním rozhodnutí. Teprve nové rozhodnutí ve věci samé ruší původní rozhodnutí a může se dotknout práv či povinností účastníka vyplývajících z občanskoprávních, rodinných, pracovních nebo obchodních vztahů. Opačný výklad by znamenal možnost obecného soudu zasahovat do rozhodovacího procesu správního orgánu před vydáním správního rozhodnutí ve věci samé, tedy „kontrolu správnosti jeho procesního postupu“. De facto by tak soud mohl vrátit správnímu orgánu věc*

ke dalšímu řízení a „fakticky by zavazoval správní orgán právním názorem v procesních otázkách, o nichž by rozhodoval rozsudkem, což by bylo v rozporu s ust. § 250b a 250j o. s. ř. Odvolací soud proto dospěl k závěru, že není v pravomoci obecného soudu o této věci rozhodnout (§ 7 odst. 2 o. s. ř.) a že zde není ani žádný jiný orgán, jemuž by bylo možno věc postoupit, neboť věc nenáleží (vzhledem ke svému soukromoprávnímu charakteru) ani do věcné příslušnosti správního soudnictví.“<sup>151</sup>

Nejvyšší soud nabízí jiný pohled: „Na rozdíl od předchozí právní úpravy uvedené v ust. § 244 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002 (které stanovilo v odst. 3 vyluku spočívající v tom, že rozhodnutími správních orgánů se rozuměla rozhodnutí vydaná jimi ve správním řízení, jakož i další rozhodnutí, která zakládají, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti fyzických nebo právnických osob) nerozlišuje ust. § 244 o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 2003 mezi procesními rozhodnutími správního orgánu a rozhodnutími hmotněprávního charakteru, tj. takovými, jimiž se zakládají, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti účastníka správního řízení, a z řízení podle části páté o. s. ř. vylučuje pouze rozhodnutí uvedená v odstavci 2 písm. a) až c) tohoto ustanovení. Pravomoc obecných soudů k řízení podle páté části o. s. ř. je tudíž dána i v případě, že správním orgánem bylo vydáno pravomocné rozhodnutí podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, jímž byla řešena procesní otázka, a tedy i návrh na obnovu správního řízení. Jestliže v daném případě byl rozhodnutím správního orgánu zamítnut návrh žalobkyně na obnovu správního řízení (§ 62 a násl. zák. č. 71/1967 Sb.) o vydání nemovitosti podle zák. č. 229/1991 Sb. a tvrdí-li žalobkyně, že tímto rozhodnutím byla dotčena na svých právech (§ 246 odst. 1 o. s. ř.), jde o věc podřaditelnou pod ust. § 7 odst. 1 o. s. ř. a ust. § 244 odst. 1 o. s. ř. Není tudíž správný závěr odvolacího soudu, že věc nepatří do pravomoci soudů a řízení je třeba podle § 104 odst. 1 o. s. ř. zastavit.“<sup>152</sup>

Mám před sebou dvě protichůdná rozhodnutí. Jakou cestou se ale v tomto případě vydat? První věcí, kterou je třeba při hledání odpovědi zohlednit, je povaha rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení ve věci soukromoprávní. Podle mého názoru se jedná o rozhodnutí procesní. Je však třeba zdůraznit, že se nejedná o rozhodnutí zcela běžné.

Soud při rozhodování, zda obnovu povolí či nikoliv zkoumá, zda jsou naplněny procesní podmínky stanovené správním řádem, aby mohla být obnova řízení povolena (srov. § 100 s. ř.). V rámci toho zjišťuje zejména; zda byl podán návrh ve lhůtě, zda ten, kdo se obnovy domáhá, nemohl důvod obnovy uplatnit již v odvolacím řízení a konečně, zda vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti a důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, popřípadě bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí

<sup>151</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 4. 2005 sp. zn. 30 Cdo 481/2005 (získáno dne 1. prosince 2009 z [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)).

<sup>152</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 4. 2005 sp. zn. 30 Cdo 481/2005 (získáno dne 1. prosince 2009 z [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)).

vydaného v řízení, které má být obnoveno, jestliže tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

Právě posledně jmenovaná podmínka je, z mého pohledu, natolik důležitá, že staví toto procesní rozhodnutí do jiného světla. Požaduje existenci zákonem stanovených skutečností, důkazů nebo rozhodnutí, přičemž ty mohou být důvodem obnovy, pouze pokud mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Jinými slovy takových, které mohou přivodit změnu meritorního rozhodnutí vydaného správním orgánem.

Správní orgán tak sice řeší, zda jsou splněny procesní podmínky pro obnovení řízení a následného vydání meritorního rozhodnutí, ale zároveň v podstatě hodnotí důkazy, na jejichž základě může být vydáno nové rozhodnutí v soukromoprávní věci. Rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení je tedy úzce navázáno i na hmotněprávní stránku věci a má vliv na její meritum. Jedná se proto o významné rozhodnutí, které by nemělo být ze soudní ochrany vyloučeno.

Pak si ale musím položit otázku, zda toto rozhodnutí přezkoumávat ve správním soudnictví nebo v občanském soudním řízení.

Pro pravomoc správních soudů by hovořila skutečnost, že správní orgán rozhoduje o tom, zda jsou splněny procesní podmínky vyplývající ze správního řádu tak, aby mohlo být řízení obnoveno a vydáno meritorní rozhodnutí (povolí obnovu) nebo nikoliv (návrh na povolení obnovy zamítne). Obecně jde o rozhodování o procesní otázce vyplývající ze správního práva procesního a tedy o otázku veřejnoprávní. Při tomto závěru však není zohledněn vliv a vazba tohoto rozhodnutí na hmotněprávní vztahy.

Ty jsou naopak důvodem, proč svěřit rozhodování civilním soudům. Pro civilní soudy hovoří i logika věci. V řízení o povolení obnovy se rozhoduje, zda např. nový důkaz, který se ve věci objevil, může přivodit změnu meritorního rozhodnutí v soukromoprávní věci. Současná právní úprava byla složitě konstruována tak, aby poskytla v případě kontroly rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávních věcech vysokou úroveň ochrany. Byla by tak škoda zvýšenou ochranu účastníkovi neposkytnout právě v případě, kdy je jí obzvláště třeba. Proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení lze totiž brojit pouze odvoláním. Pokud bude návrh na odvolání zamítnut v situaci, kdy by nová skutečnost objektivně vedla k vydání nového rozhodnutí ve věci, pak by účastník řízení utrpěl značnou újmu na svých subjektivních právech soukromoprávní povahy.

Podle mého názoru, je tedy nezbytné kontrolu rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení soudy umožnit. Ve věcech soukromoprávních by pak měla být tato kontrola svěřena civilním soudům.

Tomu by měla být přizpůsobena aktuální právní úprava páté části o. s. ř. Je však možné tuto úpravu použít i tak, jak je?

Nejvyšší soud poukazuje na to, že aktuální právní úprava procesní rozhodnutí z přezkumu v § 244 odst. 2 nevyloučila. S ohledem na to má být podle něj přezkoumatelné i rozhodnutí o sporu nebo jiné právní věci, které vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, jímž byla řešena procesní otázka, v tomto případě návrh na obnovu správního řízení.

Je tomu skutečně tak? Zopakují, jaké požadavky musí naplnit rozhodnutí, aby bylo přezkoumatelné podle páté části o. s. ř. Musí jít o rozhodnutí správního orgánu, kterým je rozhodnuto o sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, obchodních, rodinných a pracovních vztahů, toto rozhodnutí musí založit, změnit, zrušit, určit nebo zamítnout práva nebo povinnosti konkrétního subjektu v konkrétní věci, musí jít o rozhodnutí pravomocné, civilní soud musí rozhodovat tutéž věc jako správní orgán.

Rozhodnutí o obnově řízení je podřaditelné pod rozhodnutí o jiné právní věci. Spojení “vyplývá z občanskoprávních, obchodněprávních, rodinných a pracovních vztahů“ lze vykládat i tak, že postačí, má-li rozhodnutí významný vliv na tyto vztahy. Rozhodnutím je zamítnuto právo účastníka řízení před správním orgánem. Před správním orgánem i soudem se jedná v podstatě o tutéž věc, tj. zda na základě nově najevo vyšlých okolností vydat nové rozhodnutí ve věci nebo návrh na obnovu zamítnout. Toto rozhodnutí může rovněž splnit podmínku, že proti rozhodnutí musí být vyčerpány řádné opravné prostředky, pokud se bude účastník proti rozhodnutí o nepovolení obnovy bránit odvoláním (§ 247 odst. 1 o. s. ř.). Lhůta k podání žaloby může být rovněž zachována, budeme-li lhůtu počítat od doručení rozhodnutí o odvolání (§247 odst. 1 o. s. ř.).<sup>153</sup>

V komentáři k o. s. ř. z roku 2009 je v návaznosti na výše uvedený judikát Nejvyššího soudu vysloven názor, že zamítnutí návrhu na obnovu řízení může být v řízení podle páté části o. s. ř. přezkoumáno. „*Měli bychom ovšem za sporné, vzhledem k povaze věci, pokud by soud v takovém případě vydal rozhodnutí, jímž by namísto správního orgánu obnovu řízení povolil a vrátil by tak věc k novému projednání a rozhodnutí do linie orgánů veřejné správy, neboť zrušení takového rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu k novému řízení a rozhodnutí by ve výsledku znamenalo, že by se civilní soud stavěl do pozice soudu správního. Podle našeho názoru musí být podání žaloby proti procesnímu rozhodnutí, vydaném v podobě negativního rozhodnutí o (ne)povolení obnovy řízení spojeno s požadavkem na projednání věci v jejím meritu. Na přípustnosti takové žaloby podle našeho názoru nemění nic to, že vlastní pravomocné rozhodnutí správního orgánu ve věci samé nebylo napadeno žalobou podle § 244 v původní zákonné lhůtě (která je neprominutelná; předchozí podání žaloby*

---

<sup>153</sup> K tomu srov. podkapitolu 6. 6 Problematické aspekty § 247 odst. 1 o. s. ř.



*vylučujeme z logického důvodu, neboť kdyby tomu tak bylo, ve věci by správní orgán ani již o návrhu na povolení obnovy řízení rozhodovat nemohl); jeho přezkoumání je možné právě proto, že zamítavé rozhodnutí o (ne)povolení obnovy řízení, napadené žalobou podle § 244, otevřelo prostor pro tento meritorní přezkum ve věci samé.<sup>154</sup>*

Je pravdou, že uvedený výklad rozšiřuje působnost právní úpravy nad zákonem stanovený rámec, přesto se domnívám, že je možný. Jeho extenzivnost bych chtěla obhájit hlavně tím, že takto vykládaná úprava umožní ochranu subjektivních práv soukromoprávní povahy tam, kde je kvůli mezeře v zákoně jejich ochrana zcela nedostatečná.

Domnívám se tedy, že rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení by jako rozhodnutí s velmi výrazným dopadem na hmotněprávní stránku věci mělo být přezkoumatelné civilními soudy. Protože by doslovný výklad v tomto případě znamenal potenciální újmu na subjektivních právech soukromoprávní povahy, vykládala bych aktuální právní úpravu extenzivně a umožnila tak kontrolu rozhodnutí o nepovolení obnovy řízení civilním soudům již podle aktuálního znění páte části o. s. ř. V případě, že bude soudem obnova povolena bych pak umožnila soudům vydat v této věci nové meritorní rozhodnutí, neboť i před správním orgánem se účastník řízení návrhem domáhá vydání nového rozhodnutí ve věci a nikoliv pouze rozhodnutí o povolení obnovy řízení.

Do budoucna by pak bylo vhodné, aby úprava počítala s kontrolou procesních rozhodnutí v případě, že má toto procesní rozhodnutí významný vliv na hmotněprávní stránku věci. Velmi by pomohla už jen změna § 244 odst. 1 o. s. ř. Ten by mohl znít například takto: „Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“)<sup>155</sup> podle zvláštního zákona o sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů nebo o procesní otázce, která významně ovlivňuje občanskoprávní, pracovní, rodinné a obchodní vztahy a nabylo-li toto rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.“

## **6. 6 Problematické aspekty § 247 odst. 1 o. s. ř.**

Paragraf 247 odst. 1 o. s. ř. stanoví povinnost podat žalobu do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu, zmeškání této lhůty nelze prominout. V souvislosti s tímto ustanovením jsou spojeny dva problematické aspekty. Sporná povaha této dvouměsíční lhůty a dále nejasnost, od kterého dne má být lhůta počítána.

<sup>154</sup> VONDRUŠKA, F. In: DAVID, L., IŠTVÁNEK, F., JAVŮRKOVÁ, N. KASÍKOVÁ, M. LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. 2. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. s 1285- 1286.

<sup>155</sup> K tomu srov. podkapitolu 6. 3 Pojem správní orgán.

Zamyslím se nejdříve nad povahou lhůty. Z právní úpravy nebylo doposud zcela jasné, zda se jedná o lhůtu hmotněprávní nebo procesní, což má bezesporu veliký význam. V souvislosti s touto problematikou se vyskytly různé pohledy, a ačkoliv na otázku nedávno odpověděl Ústavní soud, není jistě bez zajímavosti některé z nich uvést a posoudit vyslovenou argumentaci.

Ve Sborníku z roku 2003 označují J. Mikeš, A. Winterová a F. Zoulík tuto lhůtu za lhůtu procesní, která je tedy zachována, je-li poslední den lhůty žaloba odevzdána doručujícímu orgánu.<sup>156</sup>

Stejného názoru je i Z. Pulkrábek, když uvádí: „*Jestliže podle úpravy páte části o. s. ř. nemá včasné nebo opožděné podání žaloby dopad na hmotněprávní stav, pak žaloba není touto úpravou nabližena jako skutečnost hmotného práva. Lhůta stanovená ke jejímu podání proto nemůže být hmotněprávní. Takže i když např. správní orgán zamítl návrh na přiznání existující pohledávky a žaloba ke soudu byla podána opožděně, trvá pohledávka dále.*“<sup>157</sup>

V komentáři k o. s. ř. z roku 2005 je naopak uvedeno: „*Lhůta se počítá v běžných měsících a není lhůtou procesní; žaloba musí být v této lhůtě doručena soudu.*“<sup>158</sup>

V komentáři z roku 2006 shodně R. Fiala: „*Lhůta ke 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, ke jejímuž zachování je nezbytné, aby žaloba nejpozději posledního dne lhůty došla soudu. Zákon rovněž výslovně uvádí, že zmeškání této lhůty nelze prominout; to by však platilo i bez výslovné opory v zákoně neboť podle ustanovení § 58 nelze prominout zmeškání jiné lhůty než procesní.*“<sup>159</sup>

Stejný názor jako oba komentáře vyslovil v rozhodnutí 30 Cdo 1383/2005 rovněž Nejvyšší soud: „*Lhůta ke podání žaloby určená v ust. § 247 o. s. ř. je lhůtou stanovenou ke uplatnění práva, o němž bylo dříve rozhodnuto před správním orgánem, u soudu. Nejde tedy o lhůtu procesní, pro jejíž zachování by postačoval postup podle § 57 odst. 3 o. s. ř., jak se mylně domnívá dovolatel, nýbrž o lhůtu hmotněprávní, ke jejímuž zachování je nezbytné, aby žaloba nejpozději posledního dne lhůty došla soudu.*“<sup>160</sup>

Než obrátím pozornost k závěru, ke kterému dospěl Ústavní soud, vyslovím nejdříve vlastní názor. Domnívám, že se jedná o lhůtu procesní. K tomuto závěru mě vede hned několik argumentů. Je si třeba uvědomit, že hmotněprávní lhůty působí následky v oblasti občanského

<sup>156</sup> MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. Problémy nové části páte o. s. ř. In Vladimír Vopálka (ed). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 206.

<sup>157</sup> PULKRÁBEK, Z. K povaze lhůty podle § 247 odst. 1 o. s. ř. - hmotněprávní či procesní?. *Právní rozhledy*, 2004, č. 13, s. 503.

<sup>158</sup> BROTHÁNKOVÁ, J. In: WINTEROVÁ, A. a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s, 2005, s. 714.

<sup>159</sup> FIALA, R. In: BUREŠ, J. DRÁPAL, L. KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. díl. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 1325.

<sup>160</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. 30 Cdo 1383/2005 (získáno 1. prosince 2009 z [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)).

práva hmotného, zatímco procesní lhůty mají naopak toliko význam procesní. Podání žaloby ve lhůtě je jednou z nezbytných podmínek k tomu, aby vznikl procesní vztah mezi žalobcem a soudem v takové kvalitě, že bude moci soud rozhodovat ve věci samé. Tedy v podstatě jednou z podmínek řízení. Nebude-li žaloba podána včas, bude to mít za následek její odmítnutí [§ 250g odst. 1 písm. a) o. s. ř.],<sup>161</sup> což je následek procesní. O hmotněprávní lhůtu proto jít nemůže. Navíc opožděné podání žaloby nepůsobí následky v oblasti práva hmotného, což dokládá i výše uvedený příklad s pohledávkou. Její nežalovatelnost před soudem v řízení podle páté části nemá na její existenci vliv, a zaplatí-li dlužník dlužnou částku, nepůjde o bezdůvodné obohacení.

Pro procesní lhůtu hovoří i druhá věta daného ustanovení, která vylučuje prominutí zmeškání lhůty. Právní úprava procesních lhůt se nachází v § 55 - 58 o. s. ř. Zajímavý je v této souvislosti zejména § 58, který zakotvuje prominutí zmeškání lhůty. Toto je možné jen u lhůt procesních, neboť obdobnou úpravu u lhůt hmotněprávních nemáme. Na základě subsidiárního použití části první až čtvrté by bez uvedené věty zmeškání lhůty podle § 247 odst. 1 o. s. ř. na základě § 58 o. s. ř. prominutelné bylo. Je zřejmé, že i zákonodárce pokládal tuto lhůtu za lhůtu procesní, na níž se vztahují § 55 - 58 o. s. ř.

Nyní se ale již zaměřím na závěr Ústavního soudu, vyslovený v nálezu ze dne 27. 6. 2006, sp. zn. II. ÚS 300/06. Ten rozhodoval o ústavní stížnosti fyzické osoby, která se domáhala zrušení rozhodnutí okresního a krajského soudu, kterými byla pro opožděnost odmítnuta žaloba podle páté části o. s. ř. Posouzením lhůty uvedené v § 247 odst. 1 o. s. ř. jako lhůty hmotněprávní bylo stěžovateli podle jeho názoru odepřeno právo na soudní ochranu garantované čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Okresní i krajský soud zdůvodňovaly své rozhodnutí právě odkazem na oba výše uvedené komentáře<sup>162</sup> a rozhodnutí Nejvyššího soudu.<sup>163</sup> Ústavní soud se však s těmito závěry neztotožnil, dokonce je podrobil poměrně ostré kritice, kdy zejména zdůraznil, že závěry obou komentářů nejsou použitelné, neboť jsou jimi narušeny ústavní limity pro interpretaci daného ustanovení, které vedou ve svém důsledku až k odepření spravedlnosti. Uvádím výsek z argumentace Ústavního soudu: „*A koneckonců i usnesení ze dne 5. 12. 1996 sp. zn. II. ÚS 8/96 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 6, usn. č. 34, str. 611) výslovně vychází z nálezu ze dne 22. 3. 1994 sp. zn.*

---

<sup>161</sup> Pokud by se jednalo o hmotněprávní lhůtu, mělo by její uplynutí za následek zánik hmotněprávního vztahu, což by vedlo k zamítnutí žaloby pro nedostatek aktivní věcné legitimity. V našem případě však žalobce aktivně věcně legitimován je, pro opožděné podání žaloby však již nemůže vzniknout požadovaný procesní vztah.

<sup>162</sup> Tj. BROTHÁNKOVÁ, J. In: WINTEROVÁ, A. a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 714., FIALA, R. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z., a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. díl. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 1325.

<sup>163</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. 30 Cdo 1383/2005 (získáno 1. prosince 2009 z [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)).

Pl. ÚS 37/93, v němž většina pléna Ústavního soudu vycházela z principu, že lhůty stanovené procesním předpisem je nutno považovat za lhůty procesní ("lhůtu považuje Ústavní soud za lhůtu procesní, neboť zákon - jenž ji upravuje - je procesním předpisem" (srov. Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 1, náleží č. 9, str. 61 a 63, vyhlášen pod č. 86/1994 Sb.). Chtěl-li by zákonodárce v procesním předpisu stanovit hmotněprávní lhůtu, musel by tento svůj úmysl vyjádřit výslovně.

Ústavní nepřipustnost odmítnutí spravedlnosti přikazovala obecným soudům posoudit lhůtu stanovenou § 247 odst. 1 o. s. ř. jako lhůtu procesněprávní. Posouzení lhůty stanovené § 247 odst. 1 o. s. ř. jako lhůty hmotněprávní je pro adresáty této normy nečekané, ať už je tato právní norma interpretována jazykovým či systematickým výkladem (viz výše). Rovněž teleologický výklad zohledňující účel procesního institutu svědčí z důvodů uvedených svrchu (z hlediska zákazu denegationis iustitiae) pro přitakání procesněprávnímu charakteru této lhůty. Na těchto závěrech nic nemění ani délka lhůty, na níž poukázal krajský soud."<sup>164</sup>

Lze tedy shrnout, že lhůta podle § 247 odst. 1 o. s. ř. je lhůtou procesní, na níž se na základě § 245 vztahují § 55 - 57 o. s. ř. Podle § 57 odst. 3 tedy platí, že je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty učiněn úkon u soudu nebo podání odevzdáno orgánu, který ho má povinnost doručit.

Na § 247 odst. 1 o. s. ř. však spatřuji ještě další nedostatek, totiž nejasnost, od kterého dne stanovená dvouměsíční lhůta běží. V zákoně stojí, že žaloba musí být podána do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu (z logiky věci je zřejmé, že žalobci). Musím se ptát: „Je správním orgánem myšlen správní orgán prvního nebo druhého stupně? A jak je to v případě, kdy se rozhodnutí nedoručuje?“

Věnuji se nejdříve první otázce. Jazykový výklad by nejspíše hovořil pro orgán prvního stupně, logický naopak pro orgán odvolací. V odborné literatuře se objevují různé názory.

J. Mikeš, A. Winterová a F. Zoulík uvádějí: „Žalobu lze podat teprve po využití řádných opravných prostředků (odvolání, rozkladu), a proto bude třeba § 247 odst. 1 vyložit tak, že dvouměsíční lhůta k podání žaloby běží od doručení rozhodnutí správního orgánu o řádném opravném prostředku (nikoliv od doručení rozhodnutí orgánu prvního stupně).“<sup>165</sup>

Stejného názoru jsou i autoři komentovaného znění občanského soudního řádu z roku 2009: „Vzhledem k nepřipustnosti žaloby v případě nevyužití řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem bude zřejmě pravidelnou skutečností určující počátek lhůty doručení stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí odvolacího orgánu.“<sup>166</sup>

<sup>164</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2006, sp. zn. II. ÚS 300/06 (získáno dne 1. prosince 2009 z databáze NALUS).

<sup>165</sup> MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. Problémy nové části páte o. s. ř. In Vladimír Vopálka (ed). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 206.

<sup>166</sup> DAVID, L. IŠTVÁNEK, F. JAVŮRKOVÁ, N. KASÍKOVÁ, M. LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 2. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. s 1278.

Naopak ve dvou občanských soudních řádech s komentářem je lhůta počítána od rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.<sup>167</sup>

Podle mého názoru by byla vhodnější prvně uvedená varianta. Jednak jsou procesní vztahy jednodušší a přehlednější,<sup>168</sup> jednak ještě v době doručení rozhodnutí orgánu prvního stupně účastník neví, jestli bude podání žaloby vůbec potřebovat, tedy zda se nedočká nápravy již před odvolacím orgánem. Proto bych navrhovala změnu tohoto ustanovení tak, aby bylo zřejmé, že se jedná o rozhodnutí správního orgánu druhého stupně.

Nyní obrátím pozornost k druhé otázce. Paragraf 247 odst. 1 o. s. ř. počítá s tím, že účastníkovi řízení bude doručeno rozhodnutí správního orgánu. To však neodpovídá vazbě na správní řád, neboť pro ten není klíčové doručení rozhodnutí správního orgánu, ale jeho oznámení, přičemž doručení do vlastních rukou je jedním z možných způsobů oznámení rozhodnutí (dále lze oznámit například vyhlášením či vyvěšením na úřední desce). I to by podle mého názoru mělo dané ustanovení zohledňovat.

Přiklání bych se tedy k tomu, aby byl, s ohledem na výše uvedené, § 247 odst. 1 o. s. ř., zpřesněn. Navrhují následující znění: „Žaloba musí být podána do dvou měsíců od oznámení rozhodnutí správního orgánu, který rozhodoval o řádném opravném prostředku. Zmeškání této lhůty nelze prominout.“

## 6. 7 Problematické aspekty § 247 odst. 2 o. s. ř.

Další ustanovení, v němž lze narazit na určité problémy, je § 247 odst. 2 o. s. ř., podle něhož je žaloba nepřipustná, nevyužil-li žalobce v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky, nebo jestliže jím uplatněné řádné opravné prostředky nebyly správním orgánem pro opožděnost projednány.

Prvním je, že nikoliv proti všem rozhodnutím správního orgánu v prvním stupni je přípustný řádný opravný prostředek.<sup>169</sup> Jako příklad lze uvést rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> Jsou jimi tyto dva komentáře: Srov. BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. díl. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 1325., WINTEROVÁ, A. a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s, 2005. s. 714.

<sup>168</sup> V opačném případě by totiž docházelo k situaci, kdy účastníkovi řízení před správním orgánem přijde rozhodnutí, proti němu se odvolá, zároveň podá žalobu na soud. Soud pak musí vyčkat právní moci rozhodnutí správního orgánu druhého stupně. Pokud správní orgán druhého stupně tomuto účastníkovi vyhoví, musí vzít účastník žalobu zpět. Když bude v důsledku odvolání změněno rozhodnutí správního orgánu v neprospěch účastníka, který odvolání nepodal, ten bude mít problémy dvoutměsíční lhůtu stihnout.

<sup>169</sup> V případě odvolání platí § 81 odst. 1 s. ř., podle něhož účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Možnost podání odvolání tedy může vyloučit zákon.

<sup>170</sup> K tomu srov. podkapitolu 6. 8 Problematické aspekty § 249 o. s. ř.

Text zákona tuto možnost nezakotvuje. Zvláštní senát však v rozhodnutí č. j. Konf 17/2006 - 16 ze dne 8. ledna 2007 upozorňuje, že není možné použít pouze jazykový výklad. „*Je tedy zapotřebí podmínku přípustnosti žaloby stanovenou § 247 odst. 2 o. s. ř. interpretovat tak, že žaloba je nepřijatelná v případě, kdy žalobce nevyužil v řízení před správním soudem přípustné řádné opravné prostředky, neboť takový přístup odpovídá jak výkladu logickému, tak teleologickému.*“<sup>171</sup>

S názorem zvláštního senátu se ztotožňuji, neboť z logiky věci, jen stěžít může žalobce využít řádného prostředku tam, kde je jeho použití vyloučeno. Přiklonit se k jazykovému výkladu by opět znamenalo denegatio iustitiae a porušilo by ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny i článek 6 odst. 1 Úmluvy. Než navážu další úvahou, zmíním nejdříve druhý problém, na který v § 247 odst. 2 o. s. ř. narážím.

Dané ustanovení nepočítá se situací, kdy bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně změněno k újmě účastníka správního řízení (budoucího žalobce) až na základě řádného opravného prostředku podaného jiným účastníkem řízení. Podle s. ř. sice nemůže odvolací orgán změnit rozhodnutí orgánu prvního stupně, pokud by tomu, komu má být uložena povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se,<sup>172</sup> v ostatních případech je však změna rozhodnutí možná. A právě tehdy se nedostatek právní úpravy projeví, neboť žalobce nemůže dostat požadavku zákona, aby využil v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky.<sup>173</sup> Například: Správní orgán v prvním stupni rozhodne, že navrhovateli náleží určité právo. Protistrana se odvolá a odvolací orgán změní rozhodnutí orgánu prvního stupně tak, že vysloví, že navrhovatel dané právo ve skutečnosti nemá. Proti tomuto rozhodnutí již není odvolání přípustné. Obrátí-li se tento navrhovatel na soud, nebude splňovat podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků.

Pro srovnání je vhodné uvést, že § 68 písm. a) s. ř. s. obě výše uvedené situace reflektuje, neboť podle něj je žaloba nepřijatelná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Podle mého názoru by měla být obdobná formulace zahrnuta i do § 247 odst. 2 o. s. ř. Dané ustanovení by pak mohlo znít takto: „*Žaloba je nepřijatelná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku*

<sup>171</sup> Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 8. ledna 2007, sp. zn. Konf 17/2006 (získáno dne 16. listopadu 2009 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

<sup>172</sup> V tomto případě musí odvolací orgán napadené rozhodnutí vrátit orgánu prvního stupně spolu se svým právním názorem, kterým je orgán prvního stupně vázán. Na základě toho vydá správní orgán prvního stupně nové rozhodnutí, proti kterému lze podat odvolání (§ 90 s. ř.).

<sup>173</sup> Pokud odvolací orgán změní rozhodnutí orgánu prvního stupně, proti tomuto druhostupňovému rozhodnutí již není odvolání přípustné (§ 91 odst. 1 s. ř.).

*jinébo."* Druhou část souvětí „*nebo jestliže jím uplatněné řádné opravné prostředky nebyly správním orgánem pro opožděnost projednány*", považuji za nadbytečnou.

## **6. 8 Problematické aspekty § 249 o. s. ř.**

Toto ustanovení upravuje věcnou příslušnost civilních soudů ve věcech kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy. Podle něj, není-li dále (tj. v o. s. ř.) stanoveno jinak, jsou v prvním stupni příslušné okresní soudy (§ 249 odst. 1 o. s. ř.). Krajské soudy rozhodují jako soudy prvního stupně ve věcech vkladu práva k nemovitostem (§ 249 odst. 2 o. s. ř.).

První odstavce považuji za zavádějící, neboť podle něj jsou příslušné okresní soudy, není-li dále v o. s. ř. stanoveno jinak. Neodráží tedy skutečnost, že jinak může být stanoveno i zvláštními zákony. Tak tomu je například v případě § 28 odst. 1 zákona číslo 184/2006 o vyvlastnění, podle něhož je k řízení ve věci vyvlastnění, která má být projednána v občanském soudním řízení, v prvním stupni příslušný krajský soud. Toto ustanovení bude mít jako *lex specialis* samozřejmě přednost. Přesto by bylo vhodné, kdyby bylo znění § 249 odst. 1 přesněji: „*Není-li stanoveno jinak, jsou v prvním stupni příslušné okresní soudy.*”

Nad druhým odstavcem se pozastavím v souvislosti s jeho výkladem. Neboť by opět toto ustanovení mohlo být napsáno přesněji a ulehčit tak účastníkům řízení jeho aplikaci. V tomto případě je věcmi vkladu práva k nemovitosti třeba rozumět povolení vkladu, výmaz vkladu a zamítnutí návrhu na povolení vkladu vlastnických a jiným práv do katastru nemovitostí. Jak v případě zamítnutí návrhu na vklad, tak v případě povolení vkladu do katastru nemovitostí se vyskytují interpretační a aplikační problémy.

V případě zamítnutí návrhu na vklad do katastru nemovitostí působí problém § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., který je na § 249 odst. 2 o. s. ř., úzce navázán. Podle něj: „*Rozhodnutí o zamítnutí vkladu se doručuje všem účastníkům řízení. Proti tomuto rozhodnutí je přípustný opravný prostředek. Pokud podanému opravnému prostředku příslušný orgán republiky nevyhoví v plném rozsahu, rozhoduje o podaném opravném prostředku soud.*” Pokud na tomto místě naváží § 249 odst. 2 o. s. ř., doplním předchozí větu o informaci, že se bude jednat o soud krajský. Na místě však bude následující upřesnění.

Opravným prostředkem má totiž právní úprava na mysli opravný prostředek podle hlavy třetí páté části o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002. Tento opravný prostředek však vzhledem k neexistenci zákonného podkladu již použít nelze.<sup>174</sup> Nabízela by se tedy otázka, zda je proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva přípustné nejprve odvolání podle správního

---

<sup>174</sup> Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 8. ledna 2007, sp. zn. Konf 17/2006 (získáno dne 16. listopadu 2009 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

řádu, které by tedy muselo být vyčerpáno, aby mohla být žaloba podána k soudu nebo zda lze žalobu k soudu podat rovnou, neboť žádný řádný opravný prostředek není proti tomuto rozhodnutí přípustný.

V rozhodnutí Konf 17/2006 - 16 ze dne 8. ledna 2007 dospěl zvláštní senát k názoru, že ačkoliv § 5 odst. 4 zůstal součástí právního řádu v nezměněné podobě, nejde o ustanovení obsoletní, nýbrž o ustanovení novelizované čl. XXV bod 1 zákona č. 151/2002 Sb., podle kterého ve věcech uvedených v § 244, v nichž zvláštní právní předpis svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu ve znění účinném k 31. prosinci 2002, lze ode dne účinnosti tohoto zákona podat žalobu podle části páté tohoto zákona za podmínek jím stanovených. Podle něj: *„Na ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. je tedy třeba nyní pohlížet tak, že se nepodává opravný prostředek k soudu, ale žaloba podle nové páté části o. s. ř. Takto pojímaná právní úprava přitom vylučuje odvolací řízení před správním orgánem.*<sup>175</sup>

S ohledem na výše uvedené bych se tedy přikláněla k tomu, aby bylo znění § 5 odst. 4 z. č. 265/1992 Sb., například následující: *„Rozhodnutí o zamítnutí vkladu se doručuje všem účastníkům řízení. Proti tomuto rozhodnutí není odvolání přípustné. Rozhodnutí katastrálního úřadu prvního stupně je přezkoumatelné soudem v občanském soudním řízení za podmínek páté části občanského soudního řádu.“* Další úvahou navazují po následujícím odstavci.

Problém nastává rovněž v případě rozhodnutí, kterým se vklad povoluje, neboť v tomto případě není podle zákona přípustný žádný opravný prostředek, ani žaloba ve správním soudnictví (srov. § 5 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb.). A ačkoliv by se z jazykového výkladu mohlo zdát, že žaloba podle páté části o. s. ř. přípustná je, v judikatuře převažující názor hovoří o opaku.<sup>176</sup>

S ohledem na oba zmíněné problematické aspekty bych nyní považovala za vhodné, aby zákonodárce § 249 odst. 2 o. s. ř. upřesnil: *„Krajské soudy rozhodují jako soudy prvního stupně ve věci zamítnutí vkladu práva do katastru nemovitostí.“* V návaznosti na to by bylo dále vhodné novelizovat § 5 odst. 3 z. č. 265/1992 Sb.: *„Proti rozhodnutí, kterým se vklad povoluje, není přípustný žádný opravný prostředek.“* Toto znění totiž nevyvolává dojem, že "žaloba" podle páté části o. s. ř. přípustná je.

---

<sup>175</sup> Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 8. ledna 2007, sp. zn. Konf 17/2006 (získáno dne 16. listopadu 2009 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

<sup>176</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. února 2005 sp. zn. 30 Cdo 85/2005 (získáno dne 24. listopadu 2009 z [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)).



## 6. 9 Účast správního orgánu

Ohledně postavení správního orgánu považuji za vhodné, že správní orgán není účastníkem řízení a věc je znovu od začátku projednána a rozhodnuta soudem, přičemž soud obdrží od správního orgánu spisy a správní orgán zase stejnopis žaloby, přičemž je mu dána možnost se k ní písemně vyjádřit (§ 250c o. s. ř.).

Za veliký nedostatek však pokládám skutečnost, že se správnímu orgánu nedoručuje rozhodnutí soudu. To kritizovali již v době nabytí účinnosti právní úpravy J. Mikeš, A. Winterová a F. Zoulík: „*Není však dost dobře možné, aby se správnímu orgánu nedostalo informace o tom, jak bylo dále s jeho rozhodnutím soudem naloženo, zejména když pro něho z toho plynou další povinnosti. Jistěže zmíněný nedostatek lze překlenou tím, že soud sám své rozhodnutí správnímu orgánu doručí, popř. s vyžádanými spisy, bude-li to třeba. Nelze se však ubránit pocitu nedomyšlenosti takové právní úpravy.*“<sup>177</sup>

Považovala bych za přínosné, kdyby měl soud (prvního a druhého stupně a dále i soud dovolací) povinnost doručit rozhodnutí ve věci též správnímu orgánu, neboť by se tak dalo nejen předcházet nedostatkům v rozhodování správních orgánů, ale také by se jejich rozhodování mohlo dostat na vyšší úroveň, neboť by jim při řešení mnohých problémů mohla vypomoci argumentace soudů.

## 6. 10 Celkový pohled aktuální právní úpravu páté části o. s. ř.

Shrnu-li svůj pohled na pátou část občanského soudního řádu s ohledem na výše uvedené problematické aspekty, nezbyvá mi než říct, že je těchto nedostatků už příliš na to, aby se podle této právní úpravy postupovalo, aniž by byly provedeny mnohé změny. Možné to sice je, praxe si s tím jistě poradí, zákonodárce jí však zbytečně klade do cesty překážky a přiděluje jí práci.

Pátá část o. s. ř. je, podle mého názoru, nejen na mnoha místech nedomyšlená, ale dokonce vykazuje hned několik hrubých nedostatků (nevyjasněná povaha řízení, nejasnost, zda jde přezkoumávat i procesní rozhodnutí, sporný okamžik, od kterého běží lhůta pro podání žaloby, skutečnost, že jazykový výklad některých ustanovení neodpovídá tomu, jak jsou praxí využívána). Úkolem zákonodárce je, aby připravil právní úpravu, která bude srozumitelná, snadno interpretovatelná a aplikovatelná. Takovou, která povede k efektivní ochraně subjektivních práv účastníků řízení. Jsem přesvědčena, že v tomto případě zákonodárce úkol nesplnil, a tak by neměl s vyřešením větších i menších nedostatků této právní úpravy otálet.

---

<sup>177</sup> Srov. MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. KOPECKÝ, M. Problémy nové části páté o. s. ř. In VOPÁLKA, V. (ed). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 208- 209.

## ZÁVĚR

Již v době, kdy jsem si vybírala téma své diplomové práce, jsem si byla vědoma obecného pohledu na aktuální právní úpravu kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy civilními soudy (zúžení tématu práce na tuto oblast zdůvodňuji v první kapitole), podle něhož měla úprava vykazovat celou řadu nedostatků. Proto jsem si jako hypotézu stanovila tvrzení: „Aktuální právní úprava kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy civilními soudy není vyhovující pro potřeby praxe.“ Cílem mé práce bylo tuto hypotézu potvrdit nebo vyvrátit, tedy v podstatě zodpovědět otázku: „Je aktuální právní úprava kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy civilními soudy vyhovující pro potřeby praxe?“

Abych mohla tuto otázku co nejlépe zodpovědět, snažila jsem se o komplexní zpracování tématu. V první kapitole jsem vymezila základní pojmy. S jejich pomocí upřesňuji oblast, kterou chci ve své práci prozkoumat. Tou je právní úprava kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy civilními soudy se zaměřením na její problematické aspekty.

Podrobit aktuální právní úpravu jakémukoliv zhodnocení však není možné bez znalosti historicko-právních souvislostí. Proto jsem druhou kapitolu věnovala historickému vývoji této problematiky. Přínosem kapitoly byl zejména poznatek, jaká právní úprava se v minulosti osvědčila, jaká nikoliv a jaké požadavky jsou na právní úpravu kladeny do budoucna, a tedy nemohou být při úvahách *de lege ferenda* opomíjeny.

Ve třetí kapitole přináším seznámení s obecným pojetím aktuální právní úpravy. Uvádí, že právní úprava kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy je založena na dualismu práva, který se projevuje tak, že je kontrola ve věcech soukromoprávních vykonávána civilními soudy a ve věcech veřejnoprávních soudy správními. Kapitola upozorňuje jak na základní nevýhodu tohoto modelu (zejména obtíže při určování, zda jde o věc veřejnoprávní či soukromoprávní), tak jeho výhodu (ochrana v řádném civilního procesu místo plné jurisdikce). V závěru kapitoly je s vazbou na tento model provedeno první seznámení s aktuální právní úpravou. Došla jsem k závěru, že rozhodování vybraných soukromoprávních věcí správními orgány je žádoucí. V případě těchto rozhodnutí by však účastníkovi řízení neměla být odepřena ochrana civilního procesu, byť je tato draze zaplácena možnými obtížemi vyplývajícími z dualismu práva. Domnívám se tedy, že koncepce, na níž je aktuální právní úprava založena, je v daném případě nejlepším možným řešením.

Následuje čtvrtá kapitola, ve které se zabývám praktickým řešením problémů vyplývajících z právního dualismu. Věnuji se v ní jak úpravě situací, kdy nemají v povaze právního vztahu jasno účastníci řízení, tak úpravě situací, kdy je povaha právního vztahu sporná pro samotné soudy, a

tak dochází mezi nimi ke kompetenčním sporům. V textu upozorňuji na celou řadu problematických aspektů a navrhuji jejich řešení. Mnohá ustanovení by podle mého názoru vyžadovala novelizaci, neboť rozhodně nejsou pilíři, o něž by se právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1, 2 Listiny mohlo pevně opírat.

V další kapitole jsem se zaměřila na pátou část občanského soudního řádu, a to v co nejužší návaznosti na znění zákona. Účelem této kapitoly bylo vyložit, co je v zákoně napsáno, aby na uvedené mohla navázat další kapitola zaměřená na problematické aspekty páté části o. s. ř.

Ty jsem uvedla, spolu s návrhem možných řešení, v šesté kapitole. V páté části o. s. ř. jsou nedostatky nejvýraznější (nevyjasněná povaha řízení, nejasnost, zda je možno přezkoumávat i procesní rozhodnutí, sporný okamžik, od kterého běží lhůta pro podání žaloby, skutečnost, že jazykový výklad některých ustanovení neodpovídá tomu, jak jsou praxí aplikována) a nelze, než jako závěr této kapitoly uzavřít s tím, že je na místě celá řada změn.

Shrnu-li výše uvedené, na aktuální právní úpravě musím hodnotit její koncepci, jak je tato koncepce včetně jejích nedostatků regulována a dále jak je upraven vlastní procesní postup kontroly soukromoprávních věcí civilními soudy.

Koncepci právní úpravy považuji za vhodně zvolenou. Její praktické provedení však vnímám spíše jako průměrné. Samotná koncepce je totiž poměrně složitá, a proto by jednotlivá ustanovení měla být co nejpromyšlenější a nejpraktičtější, aby se zabránilo co největšímu množství aplikačních problémů. To, podle mého názoru, zdaleka naplněno není. Pátá část o. s. ř., co se mnou zmiňovaných problematických aspektů týká, mi připadá “šitá horkou jehlou“ a přimlouvala bych se co nejdříve za mnohé změny.

Zhodnotím-li tedy výše uvedené jako celek, právní úprava je na mnoha místech nedomyšlená, text řady ustanovení je nepřesný (bez zásahu judikatury by mohl znamenat i odeprání práva na soudní ochranu), některá ustanovení připouští různý výklad, popřípadě se jejich jazykový výklad míjí s tím, jak jsou praxí používána. To se pak odráží v rozmanitosti názorů odborné veřejnosti, v protichůdnosti některých rozhodnutí i skutečnosti, že se v některých případech nelze spolehnout ani na znění komentovaného znění o. s. ř. Dokonce jsem přesvědčena o tom, že bude-li s touto právní úpravou pracovat někdo poprvé a nevezme si k ní komentář a judikaturu, má mnohem větší pravděpodobnost, že při sepisování podání i následném soudním řízení udělá chybu, než že ji neudělá.

Proto se domnívám, že právní úprava není vyhovující pro potřeby praxe. Neboť procesní úprava má být co nejpřesnější a nejsnazší, aby co nejlépe dostála svému účelu poskytnout ochranu hmotněprávním vztahům.

Pokud se tedy vrátím k hypotéze této práce, která zní: „Aktuální právní úprava kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy není vyhovující pro potřeby praxe.“, věřím, že je výše uvedeným potvrzena, čímž byl rovněž naplněn cíl mé práce zodpovědět otázku: „Je aktuální právní úprava kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy vyhovující pro potřeby praxe?“

Do budoucna bych považovala za vhodné zachovat koncepci právní úpravy, neboť dvojkolejnost kontroly rozhodnutí správního orgánu znamená dosažení maximální možné ochrany účastníka řízení při zachování rozhodování správního orgánu v soukromoprávních věcech. Navíc se za dobu účinnosti právní úpravy na ní založené podařilo rozřešit celou řadu sporných případů, a je tedy do budoucna jasno, kam jednotlivé právní vztahy spadají. Ustanovení, která tuto koncepci prakticky provádějí, by však měla být novelizována s cílem jejich zpřesnění a zvýšení jejich praktičnosti.

Pokud se pak dostanu k samotné páté části o. s. ř., i tam vidím potřebu celé řady změn. Je hrubým nedostatkem, že dodnes není jasná povaha řízení, nevíme, zda lze přezkoumat i procesní rozhodnutí, a jazykový výklad se u celé řady ustanovení míjí s jejich praktickým použitím. Pátou část o. s. ř. je proto, podle mého názoru, nutné více propracovat.

Nezbývá, než vyjádřit přání, aby se právní úprava kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy civilními soudy brzy dočkala pozornosti našich zákonodárců.

# LITERATURA A PRAMENY

## 1. Literatura

### A. Monografie

1. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 875 s. ISBN 979-80-7400-049-2.
2. MACUR, J. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992. 157 s. ISBN 80-210.0484-3.
3. MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996. 450 s. ISBN 80-7201-021-2.
4. ODRUŠ, Radek. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918 - 1948*. Praha: Linde Praha, a. s., 2001. 416 s. ISBN 80-7201-293-2.
5. RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933. 504 s.
6. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi - Wolters Kluwer, 2009. 464 s. ISBN 987-80 -7357-382-9.
7. STAVINHOVÁ, J. HLAVSA, P. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno: Masarykova univerzita Brno a nakladatelství Doplněk, 2003. 660 s. ISBN 80-210-3271-5, 80-7239-155-0.
8. WINTEROVÁ, A. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde Praha a. s., 2008. 751 s. ISBN 978-80-7201-726-3.

### B. Články v časopisech

1. BÁRTA, J. Problém věcné příslušnosti mezi správními soudy a obecnými soudy. *Správní právo*, 2003, č. 4, s. 177-181.
2. BARTONÍČKOVÁ, K. Právní úprava řešení kompetenčních sporů mezi soudy. *Právní fórum*, 2009, číslo 1, str. 18 - 27.
3. KAMLACH, M. Nové správní soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2003, č. 1, str. 9 - 17.
4. MAZANEC, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*, 2003, č. 2, s. 55-60.
5. MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2002, č. 10, str. 59-66.
6. PULKRÁBEK, Z. K povaze lhůty podle § 247 odst. 1 o. s. ř. - hmotněprávní či procesní?. *Právní rozhledy*, 2004, č. 13, s. 502 - 504.
7. TRAJER, V. Rozhodování soudů ve věcech vkladu práva do katastru nemovitostí, *Právní rádce*, 2004, č. 3, s. 20.

### C. Sborníky

1. KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté o. s. ř.) In VOPÁLKA, V. (ed). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003. s. 219 - 239. ISBN 80-86395-65-0.
2. MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. KOPECKÝ, M. Problémy nové části páté o. s. ř. In VOPÁLKA, V. (ed). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 199 - 218. ISBN 80-86395-65-0.
3. STAŠA, J. K problematice účastenství ve správním soudnictví a v řízení podle části páté občanského soudního řádu In VOPÁLKA, V. (ed). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 241 - 264. ISBN 80-86395-65-0.

### D. Komentáře

1. BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. díl. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 2088 s. ISBN 80-7179-378-7.
2. BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 1996. 1170 s. ISBN 80-7179-3040-0.
3. DAVID, L., IŠTVÁNEK, F., JAVŮRKOVÁ, N. KASÍKOVÁ, M. LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. 2. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. 1986 s. ISBN 978-80-7357-460-4.
4. VOPÁLKA, V. MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. 327 s. ISBN 80 7179-864 - 9.
5. WINTEROVÁ, A. a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. 1023 s., ISBN 80-7201-551-6.

### E. Internetové zdroje

1. MAZANEC, M. *Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 132/2002 Sb.* [online] Nejvyšší správní soud, [cit. 09. 12. 2009]. <Dostupné na [http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art\\_id=52](http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=52)>.

### F. Důvodové zprávy

1. PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY, POSLANECKÁ SNĚMOVNA. Sněmovní tisk 1081/0, VI. z., kterým se mění zákony v souvislosti se soudním řádem správním.

## 2. Prameny

### A. Právní předpisy

1. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.
2. Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky.
3. Ústavní zákon č. 150/ 1948, Ústava Československé republiky.
4. Ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře.
5. Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod.
6. Zákon č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské.
7. Zákon č. 36/ 1876 ř. z., o zřízení správního soudu.
8. Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.
9. Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.
10. Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.
11. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb. účinném od 1. 1. 1992.
12. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.
14. Zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů.
15. Zákon číslo 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního.
16. Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů.
17. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
18. Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
20. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
21. Zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů.

## B. *Judikatura*

### Ústavní soud

1. Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1995, sp. zn. II. ÚS 86/95 (získáno dne 11. prosince 2009 z databáze NALUS).
2. Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98 (získáno dne 11. prosince 2009 z databáze NALUS)
3. Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (získáno dne 15. května 2009 z databáze NALUS).
4. Nález Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2005, sp. zn. 117/05 (získáno dne 4. prosince 2009 z databáze NALUS).
5. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2006, sp. zn. II. ÚS 300/06 (získáno dne 1. prosince 2009 z databáze NALUS).
6. Nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08 (získáno dne 17. ledna 2010 z databáze NALUS).

### Nejvyšší správní soud

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. 2 As 50/05 (získáno dne 11. prosince 2009 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, sp. zn. 3 As 4/04 (získáno dne 18. ledna 2010 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

### Nejvyšší soud

1. Usnesení Nejvyšší soudu ze dne 22. února 2005 sp. zn. 30 Cdo 85/2005 (získáno dne 24. listopadu 2009 z [www.nsouid.cz](http://www.nsouid.cz)).
2. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 4. 2005, sp. zn. 30 Cdo 481/2005 (získáno dne 1. prosince 2009 z [www.nsouid.cz](http://www.nsouid.cz)).
3. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. 30 Cdo 1383/2005 (získáno dne 1. prosince 2009 z [www.nsouid.cz](http://www.nsouid.cz)).

Zvláštní senát zřízený podle z. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních konfliktů



1. Usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 05. 2004, sp. zn. Konf 17/2004 (získáno dne 29. října 2009 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).
2. Usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 9. 2005, sp. zn. 66/2005 (získáno dne 29. října 2009 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).
3. Usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 6. 2006, sp. zn. Konf 132/2005 (získáno dne 13. prosince 2009 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).
4. Usnesení zvláštního senátu ze dne 8. ledna 2007, sp. zn. Konf 17/2006 (získáno dne 16. listopadu 2009 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).
5. Usnesení zvláštního senátu ze dne 28. 5. 2007, sp. zn. Konf 34/2006 (získáno dne 13. prosince 2009 z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).