

Problémy platné právní
úpravy rozlišení
pravomoci civilních a
správních soudů

Praktický význam

- správní orgány mohou rozhodovat
 - o veřejných subjektivních právech
 - ve výjimečných případech též o subjektivních právech a povinnostech soukromoprávního charakteru
- v obou případech musí být zajištěna možnost dovolat se soudní ochrany
- otázka, který soud ochranu poskytne: civilní anebo správní?

Historický exkurs I.

- čl. 15 Prosincové ústavy (č. 144/1867 ř. z.)
 - tam, kde podle zákona správní orgán rozhodl v soukromoprávní věci, lze proti jeho rozhodnutí brojit žalobou u civilního soudu (tzv. řádným pořadem práva)
 - tam, kde správní orgán rozhodl ve veřejnoprávní věci, bylo možno jeho rozhodnutí napadnout žalobou u správního soudu

Historický exkurs II.

- princip se uplatnil i po vzniku Československa
 - § 105 Ústavní listiny
 - zákon č. 217/1925 Sb., jímž se provádí § 105 Ústavní listiny
- k opuštění uvedeného principu došlo v roce 1952 v souvislosti se zánikem správního soudnictví

Historický exkurs III.

- při znovuoobnovení správního soudnictví v roce 1991 velkou novelou OSŘ se zákonodárce k soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaze věci, jakožto ke kritériu, podle něhož by se rozlišovala pravomoc civilních a správních soudů, již nevrátil
 - podle úpravy správního soudnictví účinné až do 31. 12. 2002 tak správní soudy přezkoumávaly rozhodnutí správních orgánů bez ohledu na to, zda správní orgány rozhodovaly o veřejnoprávních či soukromoprávních věcech
 - kritérium bylo jednoduché a srozumitelné: je-li tu rozhodnutí správního orgánu, potom jej k žalobě může přezkoumat vždy pouze soud správní a nikoliv soud civilní

Historický exkurs IV.

- postupně sílila snaha o svěření soukromoprávních věcí civilním soudům
- motivy:
 - historické (SJS č. 698/2000: „*stále životaschopný a evropským požadavkům vyhovující princip, vracející se k zásadám prosincové ústavy z r. 1867*“)
 - čl. 6 odst. 1 Úmluvy

Postupná přeměna koncepce

- § 102 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích
- § 97 energetického zákona č. 458/2000 Sb.
- SŘS: návrat k prosincové ústavě

Postup podle § 46 odst. 2-4 SŘS

- podá-li žalobce žalobu ke správnímu soudu v soukromoprávní věci:
 - krajský soud rozhodující ve správním soudnictví takovou žalobu odmítne a žalobce poučí o tom, že do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí může podat žalobu a ke kterému soudu (srov. I. ÚS 117/05)
 - pokud civilní soud již předtím řízení zastavil z toho důvodu, že o věci má pro její veřejnoprávní povahu rozhodnout správní soud, správní soud žalobu neodmítne, ale věc předloží konfliktnímu senátu k rozhodnutí kompetenčního sporu

Některé problémy současné koncepce I.

- nejednoznačnost rozlišování soukromého a veřejného práva (absence spolehlivého kritéria; prolínání soukromého a veřejného práva atd.)
 - důsledkem je, že nelze jednoznačně určit správní nebo civilní pravomoc soudní (porušení právní jistoty)
 - pojmově v sobě obsahuje riziko vzniku zbytečných kompetenčních sporů, které by při jiné koncepci vznikat nemusely
 - srov. např. vývoj judikatury ohledně ochranných známek; dále: jak posoudit situaci, kdy správní orgán v soukromoprávní věci nerozhodoval meritorně, ale procesně

Některé problémy současné koncepce II.

- ztížení přístupu k soudu
 - odmítnutí žaloby, zastavení řízení
 - žalobce musí učinit další procesní úkony, aby se soud jeho žalobou meritorně zabýval
- prodloužení délky soudního řízení
 - trvá řadu měsíců, než soudy popřou svou pravomoc a než konfliktní senát jejich kompetenční spor rozhodne

Některé problémy současné koncepce III.

- negativní dopad na náklady řízení
 - některé senáty nevrací soudní poplatek
 - žalobci nikdo neuhradí náklady zastoupení u soudu, který řízení zastavil nebo žalobu odmítl, byť by poté měl úspěch ve věci v plném rozsahu
 - bude nutno vynaložit další náklady např. na sepis nové žaloby apod.

Některé problémy současné koncepce IV.

- negativní důsledky nejednoznačné a nepředvídatelné úpravy tedy nese žalobce (pro nějž je – s ohledem na neostré hranice soukromého a veřejného práva – velmi obtížné určit pravomoc)

Ústavněprávní aspekty

- samotné stanovení hranic soukromého a veřejného práva postrádá ústavní rozměr (srov. usnesení ÚS ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. IV. ÚS 349/03)
- ústavní souvislosti
 - právní jistota
 - čl. 6 odst. 1 Úmluvy
 - čl. 11 Listiny, čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě

Požadavky vyplývající z principu právní jistoty

- právní úprava pravomoci (a věcné příslušnosti) musí být natolik **jednoznačná, srozumitelná a přehledná**, aby každý hned a bez dlouhého a složitého přemýšlení věděl, na který soud se má s žádostí o poskytnutí soudní ochrany obrátit
- nedostatky nelze dohánět ani judikaturou; jednoznačná, přehledná a srozumitelná by měla být již právní úprava sama

Čl. 6 odst. 1 Úmluvy

- důvodová zpráva k zákonu č. 131/2002 Sb.: *„Konečně pak v reformě správního soudnictví vyšla najevo i nutnost vyčlenit ze správního soudnictví přezkoumání rozhodnutí, jímž kompetentní správní úřad (mající pravomoc podle zákona) rozhodl o věci svou povahou soukromoprávní, jejíž řešení má náležet na pořad práva (řízení ve věcech občanskoprávních) a svěřit rozhodování o takových žalobách soudům v plné jurisdikci a instančním postupem. Touto nutností (vyvěrající zejména z požadavků Úmluvy, i z dosavadní rozhodovací činnosti Evropského Soudu pro lidská práva) se otevřela možnost dalších, a zcela zásadních konfliktů věcné příslušnosti mezi soudy správními a soudy „civilními“^x“*

Čl. 6 odst. 1 Úmluvy II.

- argumentace je účelová
 - „občanská práva a závazky“ a „trestní obvinění“ vykládá ESLP autonomně; s rozlišováním soukromého a veřejného práva nemá toto ustanovení souvislost (pod pojem „občanská práva a závazky“ spadají jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní záležitosti)
 - správní soudy v současnosti požadavkům vyplývajícím z čl. 6 odst. 1 Úmluvy vyhovují ve stejné míře jako soudy civilní

Právo na přístup k soudu I.

- právo na přístup k soudu není absolutně neomezené; omezení však musí obstát v testu proporcionality
- zkoumá se především, zda
 - omezením není dotčena samotná podstata práva
 - omezení sleduje legitimní cíl
 - k dosažení legitimního cíle nejsou použity nevhodné prostředky
 - je respektován princip minimalizace zásahů

Právo na přístup k soudu II.

- podstata práva na přístup k soudu není dotčena
- legitimní cíl chybí
 - argumentace čl. 6 odst. 1 neobstojí
 - návrat ke starým pořádkům by byl legitimní pouze tehdy, pokud by byl podložen věcnými důvody
 - žádné jiné – skutečné – důvody nejsou; neplynou ani např. z požadavku, aby na sebe soudnictví neatrahovalo vrchnostenské pravomoci veřejné správy (tam, kde by správní soudy přezkoumávaly správní akty, v nichž rozhodl správní orgán v soukromoprávní věci, o žádné nepřípustné zasahování nejde)

Právo na přístup k soudu III.

- chybí též přiměřenost prostředků
 - odmítání žalob, zastavování řízení a poučování o možnosti podat žalobu u druhé větve soudnictví není přiměřené, už jenom proto, že
 - nelze jednoznačně stanovit pravomoc
 - vznikají kompetenční konflikty, které by za jiné úpravy nevznikaly
 - řízení před soudy se zbytečně prodlužuje a prodražuje
 - ochrana ohrožených práv se v důsledku toho oddaluje a tím i klesá její význam

Právo pokojně užívat majetek

- žalobci vznikají další náklady, které by mu nevznikaly, nebýt současné koncepce (soudní poplatek, náklady zastoupení, náklady na sepsání nové žaloby atd.)

Shrnutí

- pro absenci spolehlivě fungujícího dělicího kritéria nelze vždy zcela jednoznačně určit soukromoprávní či veřejnoprávní povahu věci, a tedy jednoznačně stanovit soudní pravomoc (rozpor s principem právní jistoty)
- vznik zbytečných kompetenčních konfliktů (systémová závada)
- ztížení přístupu k soudu
- prodloužení a prodražení řízení
- snížení účinnosti poskytované ochrany

Návrh *de lege ferenda*

- jediným spolehlivým kritériem pro rozlišení pravomoci civilních a správních soudů je existence správního aktu: tam, kde je správní akt, je dána pravomoc správních soudů
- problémy vyplývající ze současné úpravy jsou příliš vysokou cenou za snahu o návrat k tradici (která zdaleka není tak životaschopná, jak se o ní občas tvrdí)