

Řízení podle části páté OSŘ

Petr Lavický

Přednáška dne 2. 10. 2007

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

Současný právní stav

- rozlišení soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahy věci opětovně zásadní význam především pro režim přezkumu rozhodnutí správních orgánů, resp. pro určení civilní soudní pravomoci nebo pravomoci správních soudů:
 - jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, věc znovu projedná na návrh obecný soud v civilním řízení soudním (§ 7 odst. 2, § 244 a násl. OSŘ); to platí i v případě, že správní orgán rozhodoval jenom o určité procesní otázce (např. zamítnutí nepřipustného nebo opožděného odvolání)
 - jde-li o rozhodnutí správního orgánu ve veřejnoprávní věci, rozhodnutí přezkoumá správní soud [§ 7 odst. 4 OSŘ, § 2, § 4 odst. 1 písm. a), § 65 a násl. SŘS]

Kritéria rozlišení soukromého a veřejného práva

- Zájmová teorie
- Mocenská teorie
- Organická teorie
- Metoda právního regulování

Věci projednávané v režimu části V.

(I.)

- rozhodnutí ve věcech vkladu práva k nemovitostem (§ 249 odst. 2); zjevně nesprávné (jde o veřejnoprávní věc). Ostatní katastrální věci považuje judikatura za veřejnoprávní (srov. č. 403/2004 Sb. NSS, č. 695/2005 Sb. NSS, č. 720/2005 Sb. NSS, č. 986/2006 Sb. NSS). Tím dochází k rozštěpení agendy katastru nemovitostí mezi dvě větve soudnictví, v důsledku čehož chybí jediný vrcholný soudní orgán, který by mohl sjednocovat katastrální judikaturu; jde o další z negativních důsledků nepovedené koncepce vztahu civilního a správního soudnictví, která vylpynula se uplatňuje od 1. 1. 2003;
- rozhodnutí o způsobu a výši náhrady za vyvlastnění, nikoliv však samotné rozhodování o vyvlastnění nebo zřízení věcného břemene (č. 448/2004 Sb. NSS, č. 676/2005 Sb. NSS);

Věci projednávané v režimu části V.

(II.)

- rozhodnutí o schválení dohody podle § 9 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (č. 208/2004 Sb. NSS);
- rozhodování o vlastnickém právu podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (č. 372/2004 Sb. NSS);
- rozhodování o vlastnickém právu a povinnostech souvisejících s vydáním nemovitosti podle § 9 odst. 7 a § 6 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (č. 4/2003 Sb. NSS);
- rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, jímž se ukládá povinnost uzavřít smlouvu o podílu odběratele na úhradě účelně vynaložených nákladů dodavatele spojených s připojením odběrného zařízení a se zajištěním požadovaného příkonu ve stanoveném znění podle § 17 odst. 8 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona (č. 466/2005 Sb. NSS);

Věci projednávané v režimu části V. (III.)

- rozhodnutí o povinnosti uživatele platit za poskytnuté telefonní služby úhradu vydané na základě § 8 odst. 1 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích (č. 118/2004 Sb. NSS); nyní má soukromoprávní povahu rozhodování Českého telekomunikačního úřadu o návrhu na zahájení řízení o námitce proti vyřízení reklamace na vyúčtování ceny nebo na poskytovanou veřejně dostupnou službu elektronických komunikací podle § 129 odst. 2 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích;
- rozhodnutí úřadu práce o mzdových nárocích žalobce podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů (č. 17/2003 Sb. NSS).

Postup civilního soudu podle § 104b, § 104c

- Podá-li žalobce k civilnímu soudu žalobu proti rozhodnutí ve veřejnoprávní věci, civilní soud řízení zastaví a v usnesení žalobce poučí o možnosti podat proti rozhodnutí správního orgánu správní žalobu (§ 104b)
- Pokud žalobce podá správní žalobu do jednoho měsíce od právní moci usnesení o zastavení řízení, platí, že správní žaloba byla podána dnem, kdy civilní žaloba došla soudu rozhodujícímu v civilním řízení soudním (§ 72 odst. 3 SŘS)
- Zvláštní postup podle § 104b odst. 2 a 3
- Pokud již správní soud předtím žalobu odmítl, civilní soud řízení nezastaví, ale předloží konfliktnímu senátu návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu (z. č. 131/2002 Sb.)

Postup správního soudu podle § 46 odst. 2-4 [§ 68 písm. b)] 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)
- Dojde-li civilnímu soudu žaloba ve lhůtě 1 měsíce od právní moci usnesení o odmítnutí, platí, že řízení u civilního soudu je zahájeno dnem, kdy správnímu soudu došla odmítnutá žaloba
- 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““

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)
 - *„Podle článku 6 odst. 1 Úmluvy postačí, jestliže rozhodnutí správního orgánu, které samo o sobě neodpovídá požadavkům tohoto ustanovení, podléhá následné kontrole soudního orgánu s plnou jurisdikcí.“* (Rozsudek ESLP ve věci Le Compte z roku 1983, A-58)

Čl. 6 odst. 1 Úmluvy III.

- kasační způsob rozhodování není v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy (srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Kingsley v. Spojené Království ze dne 28. 5. 2002, odst. 32)
- 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 sepis 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)

Průběh řízení podle části V.

Přípustnost žaloby podle části V.

- Pozitivní předpoklady
 - Rozhodnutí správního orgánu
 - Pojem správního orgánu není vymezen totožně s § 4 odst. 1 písm. a) SŘS
 - Pojem rozhodnutí vyplývá z § 246 odst. 1: úkon zakládající, měnící, určující nebo zamítající práva a povinnosti
 - Nabytí právní moci tohoto rozhodnutí
 - Vyčerpání řádných opravných prostředků
- Výluky uvádí § 244 odst. 2

Žaloba

- Řízení se zahajuje žalobou, v níž žalobce mj. uvede:
 - Rozsah, v němž má být věc znovu projednána a rozhodnuta
 - Žalobní petit
- Lhůta: 2 měsíce od doručení rozhodnutí správního orgánu (§ 247 odst. 1)
 - Ústavní soud považuje tuto lhůtu za procesní, nikoliv hmotněprávní (II. ÚS 300/06)
 - Správně jde o lhůtu hmotněprávní, neboť:
 - řízení podle části páté je řízením novým, a nikoliv opravným řízením ve vztahu ke správnímu řízení, tj. jde o primární poskytování ochrany porušeného nebo ohroženého subjektivního práva orgánem moci soudní
 - tato lhůta je lhůtou k uplatnění práva

Příslušnost

■ Věcná

- Zásadně jsou příslušné **okresní soudy**
- **Krajské soudy** rozhodují ve věcech vkladu práva k nemovitostem do katastru nemovitostí (§ 249)
- [Samosoudcovské obsazení]

■ Místní - § 250

■ Funkční

- § 10, § 10a ve spojení s § 245

Účastníci řízení I.

- Třetí definice účastníků (§ 94 odst. 3): účastníky řízení jsou návrhvatel a ti, které zákon za účastníky označuje
- § 250a – účastníky řízení jsou
 - Žalobce (ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutí správního orgánu; účastenství v řízení není podmínkou)
 - Ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem
- Odlišné vymezení oproti § 33 odst. 1 a § 69 SŘS:
 - Ve správním soudnictví jsou účastníky žalobce a správní orgán, který rozhodl v posledním stupni; ti, kteří byli účastníky řízení, nejsou účastníky, ale mohou mít postavení osob zúčastněných na řízení (§ 34 SŘS)
 - Správní orgán je vždy účastníkem X v řízení podle části páté účastníkem nikdy není (přesto se může k žalobě podle § 250c odst. 2 vyjádřit)

Účastníci řízení II.

- Okruh účastníků, jaký tu byl v době rozhodnutí spr. orgánu, nesmí být v řízení před soudem měněn (vyjma postupu podle § 107 a § 107a)
- Neoznačí-li žalobce jako účastníka někoho, kdo jím má být, nevede to k zamítnutí žaloby, ale soud sám přibere takovou osobu do řízení (§ 250a odst. 2)
- → jde o řízení **nesporné**, nikoliv sporné; ke sporu totiž patří
 - 2 procesní strany v kontradiktorním postavení;
 - okruh účastníků určuje svým dispozičním úkonem žalobce, a nikoliv soud

Povaha řízení I.

- řízení má hybridní povahu: mísí se v něm prvky řízení přezkumného a řízení nalézacího
 - Soud věc znovu celou projedná; není přitom vázán skutkovými zjištěními správního orgánu (byť je oprávněn vzít jeho skutková zjištění za svá), může opakovat důkazy provedené správním orgánem nebo dokazování provést znovu; rozhoduje-li jinak, jeho rozhodnutí nahrazuje rozhodnutí správního orgánu – **prvky nalézacího řízení**
 - Žaloba směřuje vždy proti rozhodnutí; předmět řízení před soudem nemůže být širší, než předmět řízení před správním orgánem; soud zkoumá, zda ve věci má rozhodnout jinak, než jak rozhodl správní orgán – **prvky přezkumného řízení**

Povaha řízení II.

- Přestože jde o řízení nesporné, OSŘ
 - Používá nesprávnou terminologii (žalobce, žaloba)
 - Váže rozsah projednání věci na žalobní návrh. To je typické pro sporné, nikoliv pro nesporné řízení
 - Využívá instituty charakteristické pro spor (procesní nástupnictví při singulární sukcesi podle § 107a)
 - Účastníci mají povinnost tvrzení a důkazní povinnost (§ 250d odst. 1)

Postup při projednávání žaloby I.

- V rámci přípravy jednání nad rámec běžného postupu (zkoumání procesních podmínek, odstraňování vad podání, zkoumání, zda byla splněna poplatková povinnost atd.) si soud vyžádá správní spisy od správního orgánu
- Soud správnímu orgánu doručí žalobu a umožní mu, aby se k ní vyjádřil (třebaže nejde o účastníka)

Postup při projednávání žaloby II.

- Soud nařídí jednání a předvolá k němu účastníky; v předvolání k 1. jednání je poučí o koncentraci řízení (§ 250d odst. 2)
- Projednání věci bez jednání je možné jenom za podmínek § 115a
- Soud věc projednává jenom v mezích, které mu vymezil žalobce v žalobě; rozsahem není vázán
 - Zahájil-li správní orgán řízení bez návrhu
 - Jde-li o nerozlučné společenství (§ 250f); vzhledem k nesporné povaze tohoto řízení jde o nesmyslné ustanovení, neboť procesní společenství se vyskytuje jenom ve sporech
 - Vyplývá-li z právního předpisu určitý způsob vypořádání vztahu mezi účastníky

Postup při projednávání žaloby III.

- Při jednání soud provádí dokazování
 - Z § 250d odst. 1 vyplývá, že předmětem dokazování mohou být pouze skutečnosti, které účastníci tvrdí (typický projev projednací zásady, vlastní pro spor, a nikoliv pro nespór)
 - Princip koncentrace: skutková tvrzení a důkazní prostředky je pod sankcí prekluze nutno uvést do konce prvního jednání
 - Soud není vázán skutkovým stavem, jak jej zjistil správní orgán (může však vzít za svá jeho skutková zjištění)
 - Soud může zopakovat důkazy, které provedl správní orgán, a může též doplnit dokazování; v žádném případě ale nemůže pouze přehodnotit důkaz provedený správním orgánem, aniž tento důkaz sám provedl

Procesní rozhodnutí o žalobě

- Odmítnutí žaloby
 - Opožděné
 - Podané někým, kdo k ní není oprávněn
 - Nepřípustné
 - Pro neodstranění vad, pro něž nelze pokračovat v řízení (§ 43 odst. 2)
- Zastavení řízení
 - Neodstranitelný nedostatek podmínek řízení (viz též § 104b odst. 1) nebo odstranitelný nedostatek, který nebyl odstraněn (§ 104 odst. 2)
 - Zpětzetí žaloby (§ 96)
 - Zpětvzetí návrhu na zahájení řízení před správním orgánem (§ 250h)

Meritorní rozhodnutí o žalobě

- Zamítnutí žaloby
 - Dospěje-li soud k závěru, že správní orgán rozhodl ve věci správně
- Rozsudek „ve věci samé“
 - Dospěje-li soud k závěru, že o věci má být rozhodnuto jinak, než jak rozhodl správní orgán
 - Soud rozhodne ve výroku věcně (např. že schvaluje žalobu podle § 9 odst. 2 zák. o půdě, nebo že zaměstnavatel je povinen měsíčně zaplatit zaměstnavateli určitou částku ve smyslu § 9 odst. 4 zák. č. 118/2000 Sb. apod.)
 - Má-li tedy v řízení podle části páté žalobce úspěch ve věci, soud rozhodne namísto správního orgánu; naproti tomu ve správním soudnictví soud může pouze napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení

Účinky rozhodnutí o žalobě

- Rozhodnutí správního orgánu zůstává nedotčeno
 - Odmítnutí žaloby
 - Zastavení řízení (vyjma § 250h)
 - Zamítnutí žaloby
- Rozhodnutí správního orgánu pozbývá účinky (zcela nebo zčásti)
 - Zpětvzetí návrhu na zahájení správního řízení (§ 250h)
- Rozhodnutí správního orgánu je nahrazeno rozhodnutím soudu (zcela nebo zčásti)
 - Vyhoví-li soud žalobě a rozhodne-li věcně namísto správního orgánu (§ 250j)