

Řízení podle části páté OSŘ

Petr Lavický

Přednáška dne 10. 11. 2009

Rozlišení pravomoci civilních a správních soudů

Praktický význam

- Správní orgány mohou rozhodovat
 - o veřejných subjektivních právech
 - o subjektivních právech soukromých (výjimečně)
- V obou případech musí být zajištěna možnost dovolat se soudní ochrany
- Který soud ochranu poskytne: civilní anebo správní?

Čl. 15 Prosincové ústavy (č. 144/1867 ř. z.)

- Rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávním sporu → **civilní řízení**
- Rozhodnutí správního orgánu ve veřejnoprávní věci → **správní soudnictví**

Československá úprava

- Princip se uplatnil i po vzniku Československa
 - § 105 Ústavní listiny (č. 121/1920 Sb.)
 - zákon č. 217/1925 Sb., jímž se provádí § 105 Ústavní listiny
- K jeho opuštění došlo v roce 1952 v souvislosti se zánikem správního soudnictví

Stav od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002

- Kritérium soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahy věci nebylo využito
- Jednoduché a srozumitelné kritérium:
rozhodnutí správního orgánu (jakékoliv) →
vždy správní soudnictví

Snahy o změnu

- 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 o ochraně lidských práv a základních svobod

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 je opětovně kritériem pro určení civilní soudní pravomoci nebo pravomoci správních soudů:
 - jde-li o rozhodnutí správního orgánu v **soukromoprávní věci** → **civilní řízení soudní** (§ 7 odst. 2, § 244 a násl. OSŘ)
- řízení podle části páté OSŘ
 - jde-li o rozhodnutí správního orgánu ve **veřejnoprávní věci** → **správní soudnictví** [§ 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 OSŘ)
 - ostatní katastrální věci považuje judikatura za veřejnoprávní
- Rozhodnutí o **vyvlastnění** (§ 28 z. č. 184/2006 Sb.)
- Některá rozhodnutí podle z. č. **229/1991 Sb.:** § 9 odst. 2, § 9 odst. 4, § 9 odst. 7 a § 6 odst. 3

Věci projednávané v režimu části V. (II.)

- Rozhodnutí ČTÚ ve věci **vyúčtování ceny za služby elektronických komunikací**
- Rozhodnutí ÚP o **mzdových nárocích zaměstnance** při platební neschopnosti zaměstnavatele podle § 9 odst. 4 z. č. 118/2000 Sb.
- Rozhodnutí o **vyloučení člena spolku** (§ 15 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb.)

Postup civilního soudu podle § 104b, § 104c

- Žaloba ve veřejnoprávní věci u civilního soudu
→ **zastavení řízení** a poučení o možnosti podat žalobu ve správním soudnictví
- Podá-li žalobce podá „správní“ žalobu **do jednoho měsíce** → „správní“ žaloba byla podána dnem, kdy civilní žaloba došla civilnímu soudu
- Pokud již správní soud předtím žalobu odmítl
→ **konfliktní senát** (z. č. 131/2002 Sb.)

Postup správního soudu podle § 46 odst. 2-4 [§ 68 písm. b)] SŘS

- Obdobný jako postup soudu civilního; místo zastavení řízení se však žaloba **odmítá**

Problémy současné úpravy

Základní nedostatky

- **Nejednoznačnost rozlišování** soukromého a veřejného práva
- **Ztížení přístupu k soudu**
- Prodloužení **délky** soudního řízení
- Negativní dopad na **náklady řízení**
- Negativní důsledky **nejednoznačné a nepředvídatelné úpravy nese žalobce**

Ústavněprávní aspekty

- Samotné stanovení hranic soukromého a veřejného práva postrádá ústavní rozměr (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 moc a věcná příslušnost má být stanovena
 - jednoznačně
 - srozumitelně
 - přehledně
- Nedostatky nelze dohánět ani judikaturou; jednoznačná, přehledná a srozumitelná by měla být již právní úprava sama
- Předvídatelnost

Čl. 6 odst. 1 Úmluvy jako příčina rozdělení soudního přezkumu? (I.)

- Argumentace dovolávající se tohoto článku v důvodové zprávě je **ryze 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 jako příčina rozdělení soudního přezkumu? (II.)

- **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

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:
 - 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 klesá i 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 (**systemová závada**)
- **Ztížení přístupu k soudu**
- **Prodloužení a prodražení řízení**
- **Snížení účinnosti poskytované ochrany**

Průběh řízení podle části V. OSŘ

Přípustnost žaloby podle části V.

- Pozitivní předpoklady
 - rozhodnutí správního orgánu v soukr. věci
 - 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 viz § 244 odst. 2 OSŘ

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:
 - řízení podle části páté je řízením novým, a nikoliv opravným řízením ve vztahu ke správnímu řízení
 - 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)
 - vyvlastnění (§ 28 odst. 1 z. č. 184/2006 Sb.)
- **Místní** - § 250 OSŘ
- **Funkční**
 - § 10, § 10a ve spojení s § 245

Účastníci řízení I.

- Třetí definice účastníků (§ 94 odst. 3): účastníky řízení jsou **navrhovatel a ti, které zákon za účastníky označuje**
- § 250a – účastníky řízení jsou
 - žalobce
 - ostatní účastníci řízení před správním orgánem
- Odlišné vymezení oproti § 33 odst. 1 a § 69 SŘS:
 - správní soudnictví: žalobce a správní orgán; ostatní účastníci správního řízení - osoby zúčastněné na řízení (§ 34 SŘS)
 - správní orgán je vždy účastníkem X v řízení podle části V. účastníkem nikdy není (přesto se může k žalobě vyjádřit)

Účastníci řízení II.

- Okruh účastníků, jaký tu byl v době rozhodnutí spr. orgánu, nesmí být v řízení před soudem změněn (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**; ke sporu totiž patří
 - 2 procesní strany v kontradiktorním postavení
 - okruh účastníků určuje svým dispozičním úkonem žalobce, a nikoliv soud

Paradoxní důsledky

- Přestože jde o řízení nesporné, OSŘ
 - používá terminologii sporného řízení (žalobce, žaloba)
 - váže rozsah projednání věci na „žalobní“ návrh
 - využívá instituty charakteristické pro spor
 - procesní nástupnictví při singulární sukcesi podle § 107a
 - účastníci mají povinnost tvrzení a důkazní povinnost

Nalézací či přezkumné řízení?

- Řízení má **hybridní** povahu: mísí se v něm prvky řízení přezkumného a řízení nalézacího
- **Prvky nalézacího řízení**
 - soud věc znovu celou projedná
 - soud může sám zjišťovat skutkový stav
 - rozhoduje-li soud jinak, jeho rozhodnutí nahrazuje rozhodnutí správního orgánu
- **Prvky přezkumného řízení**
 - 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 (zda správní orgán rozhodl správně)

Postup při projednávání žaloby I.

■ Příprava jednání

- běžné úkony (zkoumání procesních podmínek, odstraňování vad podání, zkoumání, zda byla splněna poplatková povinnost atd.)
- vyžádání si spisů od správního orgánu
- soud správnímu orgánu doručí žalobu a umožní mu, aby se k ní vyjádřil (přestože nejde o účastníka)
- přípravné jednání podle § 114c

Postup při projednávání žaloby II.

- Soud **nařídí jednání** a **předvolá** k němu účastníky; v předvolání k 1. jednání je **poučí o koncentraci řízení**
- Soud věc projednává jenom **v rozsahu, které mu vymezil žalobce v žalobě**; rozsahem není vázán:
 - zahájil-li správní orgán řízení bez návrhu
 - jde-li o nerozlučné společenství; u nesporného řízení jde o nesmyslné ustanovení - 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**
 - předmětem dokazování mohou být pouze **skutečnosti, které účastníci tvrdí** (typický projev projednací zásady, vlastní pro spor, a nikoliv pro nespór)
 - princip **koncentrace** (§ 250d)
 - 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

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); soudní řízení přitom není pokračováním řízení správního (!)

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.)

Účinky rozhodnutí o žalobě

- Rozhodnutí správního orgánu zůstává nedotčeno při
 - odmítnutí žaloby
 - zastavení řízení (vyjma § 250h)
 - zamítnutí žaloby
- Rozhodnutí správního orgánu pozbývá účinky (zcela nebo zčásti) při
 - 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)