

Řízení podle části páté OSŘ

Petr Lavický

Přednáška dne 11. 11. 2008

Rozlišení pravomoci civilních a správních soudů

Praktický význam

- správní orgány mohou rozhodovat
 - o veřejných subjektivních právech
 - o subjektivních soukromých právech (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**
 - *(„...může ten, kdož by tímto rozhodnutím ve svých právech soukromých vzal škodu, proti straně druhé řádným pořadem práva pomoci hledati“)*
- Rozhodnutí správního orgánu ve veřejnoprávní věci → **správní soudnictví**
 - *(„...domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního.“)*

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 opuštění uvedeného principu 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
 - správní soudy přezkoumávaly rozhodnutí správních orgánů bez ohledu na to, zda správní orgány rozhodovaly o veřejnoprávních či soukromoprávních věcech
 - kritérium bylo jednoduché a srozumitelné: **bylo-li tu rozhodnutí správního orgánu, potom se přezkoumávalo vždy pouze ve správním soudnictví, a nikoliv v civilním řízení soudním**

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

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**, věc znovu projedná na návrh obecný soud v **civilním řízení soudním** (§ 7 odst. 2, § 244 a násl. OSŘ) → řízení podle části páté OSŘ
 - 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)
 - ostatní katastrální věci považuje judikatura za veřejnoprávní
- rozhodnutí o vyvlastnění
- některá rozhodnutí podle zákona č. 229/1991 Sb. (zákon o půdě): § 9 odst. 2, § 9 odst. 4, § 9 odst. 7 a § 6 odst. 3

Věci projednávané v režimu části V. (II.)

- rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ve věci vyúčtování ceny za služby elektronických komunikací
- 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
- rozhodnutí o vyloučení člena spolku (§ 15 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb.)

Postup civilního soudu podle § 104b, § 104c

- je-li k civilnímu soudu podána žaloba ve veřejnoprávní věci → **zastavení řízení** a poučení o možnosti podat proti rozhodnutí správního orgánu správní žalobu
- podá-li žalobce podá správní žalobu **do jednoho měsíce** od pravomocného zastavení řízení → správní žaloba byla podána dnem, kdy civilní žaloba došla civilnímu soudu
- pokud již správní soud předtím žalobu odmítl → civilní soud 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

- je-li ke správnímu soudu podána žaloba v soukromoprávní věci → **odmítnutí žaloby** a poučení o možnosti podání civilní žaloby ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí
- dojde-li civilnímu soudu žaloba ve lhůtě 1 měsíce od právní moci usnesení o odmítnutí → řízení u civilního soudu je zahájeno dnem, kdy správnímu soudu došla odmítnutá žaloba
- pokud civilní soud již předtím řízení zastavil pro jeho veřejnoprávní povahu → správní soud předloží **konfliktnímu senátu** návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu

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 tedy nese žalobce**

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 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 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 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 (**systemová závada**)
- ztížení přístupu k soudu
- prodloužení a prodražení řízení
- snížení účinnosti poskytované ochrany

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 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)
- 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 mohou mít pouze postavení osob zúčastněných na řízení
 - 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**; 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
- **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)

Povaha řízení II.

- 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 (§ 250d odst. 1)

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 (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**
- 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 (§ 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); 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)