

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Petr Havlíček

**Řízení podle 5. části OSŘ a nástin budoucího
vývoje právní úpravy**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Ing. Radka Zahradníková LL.M.

Katedra občanského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 28. 6. 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 117 181 znaků včetně mezer.

Petr Havlíček

V Praze dne

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval paní doc. JUDr. Ing. Radce Zahradníkové LL.M. za vedení této práce a cenné rady při jejím vypracování. Zároveň bych chtěl poděkovat rodině za podporu při celém studiu.

Obsah

Úvod	1
1. Pravomoc civilního soudu přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů v kontextu historického vývoje právní úpravy	4
1.1. Vztah soukromého a správního práva	4
1.2. Dualistický model soudní kontroly veřejné správy	4
1.2.1. Správní soudnictví podle SRS	6
1.2.2. Obecná charakteristika řízení podle části páté OSŘ a základní odlišnosti oproti žalobě proti rozhodnutím správních orgánů	6
1.3. Kompetenční spor	7
1.4. Historický vývoj v české právní úpravě	9
1.4.1. Vývoj do roku 1989	9
1.4.1.1. Prosincová ústava	9
1.4.1.2. První republika	10
1.4.1.3. 1945 – 1989	11
1.4.2. Vývoj po roce 1989	12
1.4.2.1. Novela OSŘ č. 519/1991 Sb.	12
1.4.2.2. Zrušující náleží Ústavního soudu	12
1.4.2.3. Novela OSŘ č. 151/2002 Sb. a související zákony	13
1.5. Právní dualismus a rozhraničení mezi soukromým a veřejným právem	14
1.5.1. Teorie zájmová	14
1.5.2. Teorie mocenská (subordinační)	15
1.5.3. Teorie organická	15
1.5.4. Metoda právní regulace	15
1.6. Základní podmínky řízení	17
1.6.1. Právní moc rozhodnutí správního orgánu	17
1.6.2. Negativní vymezení pravomoci	18
2. Průběh řízení podle části páté OSŘ	19
2.1. Přiměřená aplikace norem OSŘ, které upravují nalézací řízení	19
2.2. Žaloba	20
2.2.1. Aktivní legitimace a účinky žaloby	20
2.2.2. Náležitosti žaloby	23
2.2.3. Lhůta pro podání žaloby	24
2.3. Věcná a místní příslušnost	26
2.3.1. Věcná příslušnost	26
2.3.2. Místní příslušnost	27
2.4. Účastníci řízení	28
2.4.1. Vymezení účastníků a procesní nástupnictví	28
2.4.2. Správní orgán není účastníkem řízení	30
2.5. Opomenutý účastník	31
2.6. Postup soudu při chybném podání žaloby u správního soudu a naopak	32
3. Projednání věci a rozhodnutí	35
3.1. Specifika páté části OSŘ při projednání věci	35
3.1.1. Společné řízení	35
3.1.2. Zákaz změny návrhu, o němž rozhodl správní orgán	35
3.1.3. Příprava jednání	36
3.2. Koncentrace řízení	36

3.3. Plná jurisdikce soudu	37
3.4. Rozhodnutí o žalobě	38
3.4.1. Odmítnutí žaloby	39
3.4.2. Zpětvzetí žaloby	39
3.4.3. Zamítnutí žaloby	40
3.4.4. Nové rozhodnutí	40
3.4.5. Nemeritorní skončení věci	40
3.4.6. Náklady řízení	40
3.5. Opravné prostředky	41
4. Možný vývoj právní úpravy	42
4.1. Občanský soudní řád	42
4.1.1. Občanský soudní řád jako celek	42
4.1.2. Kritika OSŘ a důvody pro rekodifikaci	42
4.2. Aktuální vývoj rekodifikace	43
4.2.1. Průběh příprav rekodifikace	43
4.2.2. Koncepce civilního řádu soudního	44
4.2.3. Vztah civilního řádu soudního a soudního řádu správního	46
4.3. Navrhované varianty právní úpravy podle věcného záměru	46
4.3.1. Odstranění dualismu	46
4.3.2. Jednoznačné vymezení pravomoci	47
4.3.3. Obecné vymezení sporů	48
Závěr.....	49
Seznam zkratk.....	50
Seznam použitých zdrojů.....	51
Název diplomové práce v českém jazyce, abstrakt v českém jazyce a 3 klíčová slova v českém jazyce.....	56
Název diplomové práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a 3 klíčová slova v anglickém jazyce	58

Úvod

Řízení podle části páté je specifickým typem civilního soudního řízení, který je upraven v občanském soudním řádu. Jak samotný název páté části, tedy „*řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem*“, napovídá, předmětem řízení jsou právní spory, které byly předtím projednány správním orgánem. Soudy podle této části přezkoumávají správní akty z hlediska jejich zákonnosti i z hlediska věcné správnosti.

Právní úprava je v současné podobě v OSŘ od roku 2003, kdy nahradila předchozí, Ústavním soudem zrušenou, kapitolu o správním soudnictví. Novelizací byl tehdy zaveden dualismus soudní kontroly správních rozhodnutí, takže proti některým pravomocným rozhodnutím správních orgánů je možné se bránit právě podle části páté OSŘ, jiná rozhodnutí zase přezkoumávají specializované správní senáty podle SŘS. Tato dvojkolejnost se už v české právní historii vyskytovala, a to v období první republiky. I proto je pro pochopení současné úpravy důležitý historický kontext.

Dualistická koncepce úpravy s sebou pochopitelně přináší své výhody a nevýhody. Výhodami může být jistá specializace obou větví, nevýhodou je u některých právních sporů nejasná hranice, na kterou část se má žalobce obrátit, protože to zákon nevymezuje taxativně. V průběhu času až judikatura vyjasnila, zdali se proti danému správnímu rozhodnutí bránit podle OSŘ, či SŘS, proto jsou rozhodnutí soudů významným pramenem této práce.

Cílem práce je popsat, z jakého důvodu a po jakém vývoji zákonodárce zvolil tento typ právní úpravy. Dále se práce snaží popsat konkrétní úpravu řízení podle části páté OSŘ, tedy jak postupuje soud i jednotliví účastníci řízení, a na jaké aplikační a interpretační problémy mohou všechny strany řízení narazit. Důležitou částí práce je nastínit, jak se může právní úprava vyvíjet v následujících letech.

První část je obecná a uvádí čtenáře do celé problematiky. Nejprve teoreticky vysvětluje rozdíly mezi soukromým a správním právem a uvádí, jaká rozhodnutí jsou předmětem soudní kontroly. Zároveň stručně popisuje průběh řízení podle SŘS a důležitou úpravu řešení kompetenčních sporů.

Čtvrtá kapitola první části je věnována historickému vývoji, počínaje vznikem správního soudnictví na našem území v době rakouské monarchie. Současná úprava má své kořeny právě zde a navazuje na prvorepublikové předpisy, proto jsou v této části konkrétně zmíněny i některé zákony a soudobé problémy v letech 1918 – 1938.

Milníkem ve vývoji českého právního řádu byl rok 1989. Od té doby byl OSŘ coby základní procesní kodex několikrát novelizován a jeho součástí byla část upravující správní soudnictví. Taková úprava ovšem byla častým terčem kritiky, jak Ústavního soudu, tak dalších odborníků pro rozpor s mezinárodní Úmluvou o ochraně lidských práv a svobod. Právě to bylo hlavním důvodem pro zavedení současné úpravy, tyto důvody jsou důkladně rozebrány a analyzovány v závěrečné části historického exkurzu.

Pokud se jakákoliv osoba obrací na soudy v obraně před správním rozhodnutím, nejdůležitější otázkou je, na jaký soud se obrátit. Rozhraničení mezi soukromým a veřejným právem je proto věnována další kapitola práce, s popisem základních variant, jak právní teorie mezi oběma druhy rozlišuje. V návaznosti na to už práce vysvětluje, v jakých případech soudy rozhodují podle části páté OSŘ, proto je závěr úvodní části věnován základním podmínkám řízení.

Druhá část práce je zaměřena na samotný průběh řízení. To se řídí jednak speciálními ustanoveními § 244 až § 250l OSŘ, zároveň se ale přiměřeně aplikují i ostatní ustanovení kodexu. Souvislosti, způsob aplikace a vztah mezi jednotlivými normami je předmětem rozboru. Dále je zde rozebrána žaloba, její náležitosti a také věcná a místní příslušnost k projednání žaloby podle části páté. V jednotlivých aspektech je nejprve nastíněná zákonná úprava a poté rozebrány případné problémy, které mohou nastat a byly řešeny či sjednoceny judikaturou.

Třetí část práce je stručnější, je zaměřena na samotné jednání před soudem a rozhodnutí o žalobě. Podrobně rozebírá, co znamená rozhodování soudu v tzv. plné jurisdikci. V závěru části je shrnutí, k jakým závěrům může soud po projednání věci dojít a jakou formou rozhoduje.

Již v názvu práce je uvedeno, že se bude zabývat i možným vývojem právní úpravy. Tomu se věnuje celá závěrečná část práce. Občanský soudní řád je předpisem z roku 1963, tedy z úplně jiné doby a uspořádání státu. Po sametové revoluci byl nesčetněkrát novelizován, kvůli čemuž není možné držet jednotnou linii a koncepci procesního kodexu. Již téměř 30 let se hovoří o nutnosti rekodifikace, zatím k ní ale stále nedošlo.

V současné době je připraven věcný záměr nového kodexu, který má být nazván civilní řád soudní. Z tohoto věcného záměru práce vychází, když nastiňuje základní tři varianty, jak může být v nové procesní úpravě provedena soudní kontrola rozhodnutí správních orgánů.

V závěru práce autor své poznatky shrne a kriticky zhodnotí dosavadní vývoj právní úpravy a představí vlastní názor, jak by měl zákonodárce postupovat dál.

1. Právní moc civilního soudu přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů v kontextu historického vývoje právní úpravy

1.1 Vztah soukromého a správního práva

§ 244 odst. 1 OSŘ: „Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen „správní orgán“) podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.“

Již z úvodního ustanovení páté části OSŘ vyplývá, že tato část kombinuje prvky soukromého a veřejného práva. Ve své zcela základní podstatě se soukromé právo vyznačuje používáním dispozitivních právních norem, smluvní autonomií právních subjektů a řešením sporů mezi těmito subjekty třetím, nezávislým subjektem, jímž jsou zpravidla orgány veřejné moci, tedy soudy. Naproti tomu pro veřejné právo je typické využití kogentních právních norem a nerovnost subjektů, kdy jeden z nich (orgán veřejné moci) rozhoduje o právech a povinnostech jiného subjektu (fyzické nebo právnické osoby).¹

Je zcela zřejmé, že toto dělení není dostačující a hranice je velmi tenká a nejednoznačná, a to nejen pro účely rozboru páté části OSŘ. Už v době zavedení této právní úpravy zmiňovali někteří autoři, že právě nepřesná a sporná hranice – tedy rozdělení práva na veřejné a soukromé – není pro rozčleněnou soudní kontrolu vhodná² a k jasnému vymezení pomohla postupem času až četná judikatura.

1.2 Dualistický model soudní kontroly veřejné správy

Pátá část OSŘ upravuje řízení, v nichž civilní soudy poskytují ochranu fyzickým či právnickým osobám proti rozhodnutím orgánů veřejné správy. Pokud se budeme držet výše zmíněné definice veřejného práva, taková rozhodnutí správních orgánů spadají vždy pod veřejné právo jako autoritativní rozhodnutí jednoho subjektu (orgán veřejné moci) nad druhým (fyzická či právnická osoba).

¹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk), s. 129-130. ISBN 9788073808389.

² SVOBODA, Petr. Článek 6 odst. 1 evropské Úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví. VOPÁLKA, Vladimír, ed. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI, 2003, s. 114. ISBN 80-86395-65-0.

Jde o správní akty, definované jako „jednostranný právní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob“³. Typické pro takový akt je, že příslušný vykonavatel veřejné správy jedná na základě zákona, rozhoduje autoritativně o právech nebo povinnostech nepodřízených subjektů, je bezprostředně závazný a míří ke konkrétní věci a konkrétním subjektům.⁴

Proti takovým rozhodnutím je pochopitelně v demokratickém právním státě zaručena ochrana. Prvním stupněm ochrany je možnost odvolání v daném správním řízení podle správního řádu⁵ či příslušných zvláštních zákonů. Nadto ale, při vyčerpání řádných opravných prostředků, mají dotčené osoby možnost bránit se před soudy, jak vyplývá z článku 36 odst. 2 Listiny.

Takovou obranu zajišťuje *správní soudnictví*. Literatura správního práva⁶ kromě soudní kontroly správy, kam řadíme i řízení podle páté části OSŘ, označuje jako druhou „větev“ správního soudnictví případy, které jsou materiálně předmětem veřejného práva a o nichž rozhodují soudy, například věci práva rodinného nebo rozpuštění politické strany. Tuto část správního soudnictví ovšem ponechme stranou.

Právní řád tak musí jednotlivcům poskytnout možnost, jak se proti rozhodnutím orgánů veřejné správy bránit. Historickému vývoji bude věnována podrobně následující část práce, nicméně jistou časovou osu pro vysvětlení podstaty soudních řízení podle páté části OSŘ nastiňme již nyní. V souvislosti s přijetím Listiny v roce 1991, kdy bylo třeba obnovit demokratické instituty v českém právním řádu, byla zavedena soudní ochrana před nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy tzv. generální klauzulí. Správní soudnictví podle tehdejšího znění OSŘ vykonávaly obecné soudy, a to v jednostupňovém řízení bez možnosti soudu přezkoumat skutkový stav. Soudy tak rozhodovaly jen o zákonnosti rozhodnutí a nemohly rozhodnout ve věci samé.⁷

³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 133. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁴ tamtéž

⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 367. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁷ ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. *Správní soudnictví a jeho dvě „větve“ aneb srovnání řízení podle části 5. občanského soudního řádu a řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle soudního řádu správního*. [cit. 2022-03-29]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/obcan/zahradnikova.pdf>.

Taková úprava byla terčem dlouhodobé kritiky Ústavního soudu i odborné literatury⁸ a především byla v rozporu s mezinárodním závazkem České republiky, konkrétně s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a jejím čl. 6 odst. 1⁹. Výsledkem toho byl náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001, který jednotné správní soudnictví zrušil, o čemž bude podrobně pojednávat další kapitola práce.

Řešením, které zákonodárci přijali, bylo „rozvětvení“ soudní ochrany proti rozhodnutím veřejné správy, kdy soudní kontrolu provádějí správní soudy¹⁰, prostřednictvím svých specializovaných senátů a soudců, podle SŘS a civilní soudy podle páté části OSŘ. Tento dualismus má své výhody, ale také řadu nedostatků, které budou v této práci rozebrány.

1. 2. 1 Správní soudnictví podle SŘS

Tuto větev správního soudnictví upravuje samostatný procesní předpis, kterým je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Kromě pravomoci a příslušnosti správních soudů a postupu soudu a účastníků řízení upravuje také některé otázky organizace soudů a postavení soudců (§ 1 SŘS), což jej odlišuje od jiných procesních předpisů. Soudy ve správním soudnictví podle SŘS poskytují ochranu *veřejným subjektivním právům* fyzických a právnických osob (§ 2 SŘS) jakožto „*soudy práva veřejného*“¹¹.

Správní soudy rozhodují podle § 4 SŘS o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu a o kompetenčních žalobách. Mimoto mají pravomoc rozhodovat o věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a hnutí a o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

1. 2. 2 Obecná charakteristika řízení podle části páté OSŘ a základní odlišnosti oproti žalobě proti rozhodnutím správních orgánů

Významnou podobnost s řízením podle části páté OSŘ má řízení správních soudů podle SŘS o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů. Zde mohou nastat aplikační a interpretační

⁸ Viz například MAZANEC, Michal. *K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2000, roč. 8, č. 2.

⁹ „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. (...)“.

¹⁰ Správní soud je nepřesně, zkráceně označen. Podle § 3 SŘS ve správním soudnictví jednají a rozhodují krajské soudy, potažmo Nejvyšší správní soud. U krajských soudů vykonávají správní soudnictví specializované senáty a samosoudci.

¹¹ Označení „soudy práva veřejného“ zavedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 6 As 29/2003-97 ze dne 30. 10. 2003. NSS judikoval, že příslušník Police ČR může proti propuštění ze služebního poměru brojit ve správním soudnictví podle SŘS, nikoliv podle OSŘ, protože služební poměr je konstantně posuzován jako poměr práva veřejného.

potíže, jaké řízení má ten, kdo byl zkrácen na svých právech, vyvolat, což je podstatou dualismu soudní kontroly rozhodnutí veřejné správy. Právě skutečnost, že byla fyzická či právnická osoba zkrácena správním aktem na svých právech, je aktivní legitimací k oběma žalobám (§ 65 odst. 1 SŘS a § 246 odst. 1 OSŘ).

Zásadní odlišností ale je, že správní soudy rozhodují pouze, pokud byla dotčena *veřejná subjektivní práva*, zatímco soudy v řízení podle páté části OSŘ poskytují ochranu *soukromým subjektivním právům*. Nejasnému rozhraní mezi oběma kategoriemi se bude podrobně věnovat další část práce. Předtím ale musíme zmínit základní procesní odlišnosti obou řízení. Účastníkem řízení o žalobě proti rozhodnutí správních orgánů podle SŘS jsou žalobce (ten, kdo byl zkrácen na svých právech) a žalovaný (správní orgán), zatímco v řízení podle OSŘ jsou jimi pouze žalobce a ti, kdo byli účastníci řízení před správním orgánem. Pokud správní soud dospěje k závěru, že je žaloba důvodná, zruší rozhodnutí správního orgánu a vrátí věc k dalšímu řízení. Uplatňuje se kasační princip, mimořádným opravným prostředkem je kasační stížnost k NSS (§ 102 SŘS).

1.3 Kompetenční spor

Abychom mohli opustit tematický překryv se správním soudnictvím podle SŘS, krátce popíšeme postup při řešení kompetenčních sporů. Jak bylo zmíněno, hranice mezi oběma druhy soudní ochrany je velmi tenká. Můžou tak nastat situace, kdy se v této otázce neshodnou ani samotné soudy. Takové spory jsou nazývány *kompetenčními spory*. Pro rozhodování kompetenčních sporů byl přijat zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Rozlišujeme dva druhy:

a) Pozitivní kompetenční spor. Jedna strana si nárokuje pravomoc v dané věci rozhodnout, přestože o věci již bylo rozhodnuto druhou stranou.

b) Negativní kompetenční spor. Obě strany popírají svoji pravomoc rozhodnout v dané věci.

V praxi půjde o situaci, kdy správní soud odkázal žalobce na občanské soudní řízení pravomocným odmítnutím, a civilní soud se domnívá, že spor má rozhodovat správní soud (§ 104c odst. 1 OSŘ), a zrcadlově zastavil-li soud občanské soudní řízení domnívaje, že o věci má rozhodnout správní soud podle SŘS, ale ten je opačného názoru (§ 46 odst. 3 SŘS). Stejný

postup nastává, i pokud se neshodne specializovaný správní senát a senát téhož krajského soudu (§ 104b odst. 3 OSŘ a § 46 odst. 4 SŘS).¹²

O takovém kompetenčním sporu rozhoduje zvláštní senát složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu¹³. Návrh mohou podat obě strany (soudy, potažmo senáty) nebo účastník řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou. Zákonná úprava i následná judikatura zvláštního senátu ovšem předpokládá, že řízení o (negativním) kompetenčním sporu bude iniciovat ta strana, která jako druhá v pořadí popře svoji pravomoc rozhodovat. Možnost účastníka řízení podat návrh vnímá jako „možnost poslední záchrany“¹⁴.

Zvláštní senát rozhodne usnesením, bez možnosti stran podat jakékoliv opravné prostředky. Rozhodnutí je závazné jak pro strany kompetenčního sporu, tak pro účastníky řízení, ale také pro veškeré další orgány veřejné správy a soudy. Současně zvláštní senát vysloví nicotnost rozhodnutí, které vydala strana kompetenčního sporu, která neměla pravomoc rozhodnout, případně zruší rozhodnutí strany o popření pravomoci, pokud je věc v jeho pravomoci (§ 5 odst. 2 a 3 zákona č. 131/2002 Sb.).

V zákonné úpravě ale existuje jazykový nesoulad v ustanoveních, která rozlišují pravomoc jednotlivých soudních soustav a týkají se případných kompetenčních sporů. § 7 OSŘ stanoví, že v občanském soudním řízení rozhodují soudy o právních věcech, které vyplývají z poměrů soukromého práva, zároveň odst. 4 konstatuje, že pravomoc soudů ve věcech správního soudnictví stanoví zvláštní zákon (SŘS). Hovoří se zde o „pravomoci“ a na § 7 odst. 1 OSŘ odkazuje i již zmíněný, pátou část „uvozující“, § 244 odst. 1 OSŘ. Stejně tak § 4 odst. 1 písm. a) SŘS vymezuje rozhodování správních soudů o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů (při dotčení veřejných subjektivních práv) jako „pravomoc“ těchto soudů. § 104c odst.

¹² Tato situace vyplývá z překryvu soustav civilního a správního soudnictví na jednotlivých krajských soudech. Dojde-li k situaci, kdy je v rámci jednoho krajského soudu žaloba přidělena senátu k řízení podle OSŘ (ať už chybou či složitou povahou případu), přitom má věc projednat specializovaný správní senát (a naopak), předají si senáty věc krátkou cestou – interním neformálním postupem, viz rozsudky NSS č.j. 3 As 4/2004-44 ze dne 22. 12. 2004 a č. j. 4 Ads 27/2011-24 ze dne 8. 6. 2011 nebo usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., Konf 34/2007-15 ze dne 21. 5. 2008. Neshodnou-li se senáty v rámci jednoho krajského soudu, věc předají zvláštnímu senátu k řízení podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů.

¹³ § 2 zákona č. 131/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Při počtu 6 členů senátu nejsou určena pravidla pro řešení případu rovnosti hlasů, aby zde nepřevážil názor jedné ze dvou větví správního soudnictví. Důvodová zpráva uvádí, že je nutné, aby zvláštní senát dospěl k většině, a jako příklad uvádí zkušenosti z první republiky, kdy při podobné úpravě kompetenčních konfliktů žádné problémy nevznikaly.

¹⁴ Viz rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., č.j. Konf 64/2005-33 ze dne 14. 8. 2006 nebo č.j. Konf 34/2006-22 ze dne 28. 5. 2007.

1 OSŘ upravující postup civilních soudů, pokud se domnívají, že věc má rozhodnout správní soud, však hovoří o „věcné příslušnosti“, nikoliv o pravomoci.

Pravomoc obecně je okruh záležitostí, které je daný orgán na základě zákona oprávněn a povinen projednávat a rozhodovat o nich. Příslušnost je určení, který konkrétní soud ze sestavy soudů bude danou záležitostí (z okruhu pravomocí vymezených záležitostí) projednávat a rozhodovat. Z mého pohledu je určení, zdali věc bude projednávat soud v občanskoprávním řízení podle páté části OSŘ nebo správní soud podle SŘS, určení pravomoci, nikoliv věcné příslušnosti, a toto označení by bylo přesnější. Tomu podle mě nasvědčuje i dikce § 7 OSŘ, respektive § 4 SŘS a použití odkazu na § 7 OSŘ v § 244 odst. 1 OSŘ. Stejný názor zastává ve svém článku i K. Bartoníčková¹⁵, oproti tomu A. Winterová popisuje rozdíl mezi pravomocí a věcnou příslušností takto: „...*příslušnost vymezuje působnost jednotlivých soudů v rámci soudní soustavy, kdežto pravomoc soudu ji vymezuje mimo rámec soudní soustavy vůči orgánům, které do ní nepatří (např. vůči orgánům správním).*“¹⁶

1. 4. Historický vývoj v české právní úpravě

Jak bylo nastíněno, současnou dualistickou právní úpravu používá český právní řád od roku 2003. Důvody pro její zavedení byly mnohé a pro lepší pochopení je třeba zkoumat historický kontext a postupné změny. Akcentován bude především vývoj po roce 1989, avšak původy současného systému můžeme hledat už v prvorepublikové úpravě.

1. 4. 1 Vývoj do roku 1989

1. 4. 1. 1 Prosincová ústava

Zásadním přelomem ve správním právu a základem správního soudnictví v českých zemích je Prosincová ústava z roku 1867. Článek 15 základního zákona státního č. 144/1967 ř. z. umožňoval občanům při zkrácení svých práv nařízením úřadu správního domáhat se práva před správním soudem ve veřejném a ústním řízení.

K provedení tohoto článku ale došlo až v roce 1875¹⁷, kdy byl zřízen Správní soudní dvůr (*Verwaltungsgerichtshof*). Řízení před ním bylo veřejné a ústní, soud aplikoval kasační princip. Alespoň částečně zmiřňoval a odstraňoval přehmaty správních orgánů, literatura ale

¹⁵ BARTONIČKOVÁ, Klára. *Právní úprava řešení kompetenčních sporů mezi soudy*. Právní fórum, 2009, č. 1.

¹⁶ WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní*. 8. vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 113. ISBN 978-80-7502-076-5.

¹⁷ Zákonem č. 36/1875 ř. z., první jednání Správního soudního dvora proběhlo v červenci 1876 – viz Historie Nejvyššího správního soudu. In NSSoud.cz [online]. [cit. 2022-03-29]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>.

zmiňuje, že většina nezákonných postupů rakouských správních orgánů se k soudu vůbec nedostala¹⁸.

Prosinčová ústava je hodnocena jako pokroková ústava, která přispěla k další demokratizaci státu a poskytovala základní občanské svobody. Na druhou stranu jsou jí vytýkány v oblasti správního práva příliš formalistické postupy¹⁹, což ovšem v některých aspektech lze říci i o současné právní úpravě. Ústava ovšem vydržela až do rozpadu monarchie v roce 1918 a zároveň byla v řadě institutů inspirací pro následnou československou úpravu, a to i v oblasti správního soudnictví.

1. 4. 1. 2 První republika

Československá republika totiž zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n. převzala předchozí právní úpravu. Byl zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze, jehož činnost navázala na rakouský správní soud. Další vývoj správního soudnictví určila Ústava z roku 1920²⁰, která spíše ustavujícími formulacemi zaručila ochranu práv občanů proti rozhodnutím správních úřadů²¹.

K provedení měl sloužit zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., který ovšem nikdy nenabyl účinnosti, přestože byl přijat současně s Ústavou z roku 1920. Inspirací byl severoněmecký (pruský) model. Správní soudnictví měly vykonávat *okresní senáty* a *župní senáty* zřízené v okresech a župách²², které měly být složeny z profesionálních úředníků a přísedících. Jelikož však toto uspořádání nikdy nefungovalo, napadaly veškeré případy k Nejvyššímu správnímu soudu, který byl neúměrně zatížen. Rychlost řízení nezměnila ani novela v roce 1937²³ ani navyšování počtu soudců.

Prvorepubliková Ústava z roku 1920 ovšem již obsahovala dvoukolejnou úpravu soudní kontroly správních rozhodnutí, a to konkrétně v § 105: „*Ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy*

¹⁸ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges), s. 260. ISBN 978-80-87212-39-4.

¹⁹ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges), s. 276. ISBN 978-80-87212-39-4.

²⁰ Zákon č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

²¹ § 86 Ústavy z roku 1920: „*V nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví).*“

²² K župnímu zřízení blíže např. MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges), s. 377-381. ISBN 978-80-87212-39-4.

²³ Zákon č. 164/1937 Sb., o nejvyšším správním soudě, ze dne 16. 6. 1937.

*pořadem práva*²⁴.“ Toto ustanovení bylo provedeno zákonem č. 217/1925 Sb. ze dne 15. října 1925. Podle něj šlo technicky buď o určovací žalobu zápornou (pokud správní úřad přiznal straně nárok a dotčená strana se chtěla domáhat rozhodnutí, že tento není po právu) nebo určovací žalobou či žalobou na plnění (pokud byl nárok správními úřady zamítnut zcela nebo zčásti)²⁵. Lhůta na podání žaloby činila 90 dnů.

Taková úprava pochopitelně mohla přinést kompetenční spory, jejichž řešení bylo upraveno rovněž výše zmíněným zákonem č. 3/1918 Sb.. Rozlišeny byly kompetenční spory kladné a záporné, k jejich řešení byl povolán zvláštní senát složený ze 3 členů Nejvyššího soudu a 3 členů Nejvyššího správního soudu. Účastníky řízení byly kromě „*soudů o příslušnost se prouci*“²⁶ také obě strany původního sporu.

Právní úprava tak byla velmi podobná, v podstatě shodná, s výše popsanou nynější úpravou řešení kompetenčních konfliktů. Není bez zajímavosti, že do nabytí aktuální úpravy se tyto konflikty rozhodovaly právě podle zákona z dob první republiky, což ho činilo až do roku 2003 nejstarším dosud platným a v praxi aplikovaným právním předpisem ČR²⁷. Byť se po obnovení správního soudnictví po roce 1989 mělo za to, že daný předpis byl zrušen²⁸, Vrchní soud v Praze dovedl, že úprava řešení kompetenčních konfliktů zrušena nebyla a že se použije právě předpis č. 3/1918 Sb.²⁹.

1. 4. 1. 3 1945 – 1989

Krátce po válce Nejvyšší správní soud ještě fungoval, nicméně po komunistickém převratu v únoru 1948 bylo jasné, že v novém režimu nemá soudní ochrana před nezákonnými rozhodnutími veřejné správy své místo. Sídlo soudu bylo v roce 1949 přesunuto do Bratislavy³⁰, zrušen byl až v roce 1952, kdy jeho činnost měla nahradit po sovětském vzoru zřízená prokuratura³¹. Za komunistického režimu nemělo správní soudnictví v právní úpravě

²⁴ „*Pořadem práva*“ jest myšleno rozhodování obecných soudů.

²⁵ § 1 zákona č. 217/1925 Sb. ze dne 15. 10. 1925.

²⁶ § 5 věta třetí zákona č. 3/1918 Sb. ze dne 2. 11. 1918.

²⁷ HANSEL, Martin. Zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, v posledním roce své existence. Právní rozhledy, 2002, č. 8.

²⁸ Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, ke dni 1. 1. 1953 rušil „*všechny předpisy o správním soudu*“ (§ 18 odst. 2).

²⁹ Viz rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 901/93 ze dne 25. 2. 1994, které bylo následně potvrzeno např. rozhodnutím VS v Praze č. j. 7 A 301/2001-5 ze dne 26. 10. 2001.

³⁰ Zákonem č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu, ze dne 11. 5. 1949.

³¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 372. ISBN 978-80-7400-624-1. Činnost bratislavského Nejvyššího správního soudu v letech 1949 – 1952 nelze z archivních materiálů bezpečně zjistit – Historie Nejvyššího správního soudu. In NSSoud.cz [online]. [cit. 2022-03-29]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>.

opodstatnění, přezkoumávána byla pouze některá rozhodnutí správních orgánů ve věcech sociálního zabezpečení.

1. 4. 2 Vývoj po roce 1989

1. 4. 2. 1 Novela OSŘ č. 519/1991 Sb.

Změna režimu přinesla nutnost obnovit funkční systém soudní kontroly rozhodnutí veřejné správy. Listina základních práv a svobod přijatá v roce 1991 zaručuje každému, kdo byl zkrácen na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy, možnost přezkumu zákonnosti takového rozhodnutí soudem. Zákon č. 519/1991 Sb. novelizoval OSŘ a doplnil ho o část nazvanou „*Správní soudnictví*“. V tomto režimu šlo o tzv. generální princip soudního přezkumu, rozhodovaly obecné soudy v jediném stupni bez možnosti odvolání³². Ústavou České republiky³³ byl dále zakotven Nejvyšší správní soud, který ovšem nebyl zřízen až do roku 2003. Tento koncept právní úpravy byl v době svého vzniku brán spíše jako dočasný³⁴.

1. 4. 2. 2 Zrušující nález Ústavního soudu

Výše popsaná právní úprava byla terčem dlouhodobé kritiky a po sérii ústavních stížností a návrhů na zrušení daných ustanovení Ústavní soud pátou část OSŘ kompletně zrušil nálezem Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001³⁵. Ústavní soud k tomuto rozhodnutí vedlo několik důvodů, z nichž lze vybrat pro účel této práce tři nejzásadnější:

a) Právní úprava neposkytovala soudní ochranu před zásahy veřejné správy, které nemají formu správního rozhodnutí, což v běžné praxi vedlo k „suplování“ Ústavním soudem.

b) Nesoulad právní úpravy s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod³⁶, konkrétně jejím článkem 6 odst. 1, který vyžadoval, aby soud při přezkumu rozhodnutí veřejné správy rozhodoval nikoliv jen o zákonnosti rozhodnutí, ale o věci samé, a to v plné jurisdikci. K tomu Ústavní soud uvedl: „*Z uvedeného rozboru současného stavu vyplývá, že lze přisvědčit těm navrhovatelům, kteří uvádějí, že o. s. ř. již tím, že ve své části páté upravující správní soudnictví se bez ohledu na konkrétní povahu věci spokojuje s pouhou kontrolou zákonnosti a ve svých ustanoveních blíže upravuje pouze tuto kontrolu, je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a obecně tedy i s ústavním pořádkem České republiky. Tento deficit nelze podle názoru Ústavního*

³² Jedinou možností obrany proti rozhodnutím soudů tak byla ústavní stížnost, což opakovaně ve svých nálezech kritizoval Ústavní soud, který podotýkal, že tento úkol, stejně jako sjednocování judikatury, má zastávat Ústavou předvídaný, avšak v té době nezřízený, Nejvyšší správní soud.

³³ Zákon č. 1/1993 Sb..

³⁴ Viz odůvodnění nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001.

³⁵ Publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 276/2001 Sb., ustanovení § 244 – 250s byla zrušena ke dni 31. 12. 2002.

³⁶ Úmluvou byla Česká republika vázána na základě zákona č. 209/1992 Sb..

soudu řešit jinak, nežli zásadní změnou koncepce správního soudnictví, přičemž bude věci zákonodárce, aby zejména s přihlédnutím k bohaté judikatuře ESLP zajistil plnou soudní kontrolu ve všech oblastech, které jsou touto judikaturou považovány ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy za "občanská práva či závazky", resp. jsou řazena pod pojem "jakékoli trestní obvinění".³⁷

c) Vícestupňové rozhodování sice není garantováno Ústavou ani Listinou, nicméně právní stát by sám na sebe měl klást nároky, aby byl vytvořený funkční mechanismus soudní kontroly, včetně sjednocujícího orgánu, kterým by měl být Nejvyšší správní soud.

Ústavní soud tak celou pátou část OSŘ zrušil, čímž dal základ pro reformovanou právní úpravu: „Ústavní soud uzavírá a shrnuje, že současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti.“³⁸³⁹

1. 4. 2. 3 Novela OSŘ č. 151/2002 Sb. a související zákony

Zrušující náleží ÚS vedl zákonodárce k nové, komplexní úpravě správního soudnictví. V jejím rámci došlo k zavedení dualistické úpravy. Zásadním pramenem je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákonem č. 151/2002 Sb. byl novelizován OSŘ, v němž místo „vypuštěných“ ustanovení o správním soudnictví zaujaly §§ 244 až 250n pod názvem „Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“. Součástí nové úpravy je i výše popsany zákon o rozhodování kompetenčních sporů. V této koncepci je zřejmá analogie

³⁷ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001.

³⁸ tamtéž

³⁹ Popsaný náleží ÚS byl ovšem podroben kritice, protože chyběl návrh na zrušení všech skutečně zrušených ustanovení. Byla zrušena ustanovení, která nejsou protiústavní nebo byla v dřívějších rozhodnutích ÚS prohlášena za ústavně konformní. K tomu srov. MIKULE, Vladimír. SLÁDEČEK, Vladimír. *Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví* a PENK, František. *Poznámka na okraj nálezů Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví (polemika)*. Bulletin advokacie, 2002, č. 10.

s prvorepublikovou úpravou, o čemž svědčí i historický exkurz v důvodové zprávě k novele OSŘ⁴⁰.

1.5 Právní dualismus a rozhraničení mezi soukromým a veřejným právem

Zásadním rozlišením mezi řízením podle části páté OSŘ a žalobou podle SŘS je, zdali se jedná o soukromoprávní či veřejnoprávní záležitost. Zákon až na výjimky nevymezuje konkrétně, kde tato hranice leží, a obecně je rozhraní mezi soukromým a veřejným právem otázkou, kterou si již položila celá řada právních teoretiků, výsledkem jejich po staletí trvajících bádání jsou tři základní teorie.

1.5.1 Teorie zájmová

Zájmová teorie je nejstarší z nich⁴¹ a její základní myšlenkou je, že co je ve veřejném zájmu nebo pro obecné blaho, řídí se právem veřejným; když jde o zájmy soukromé, uplatní se normy práva soukromého. Nelze však jednoznačně určit a konkretizovat pojmy jako veřejný zájem či obecné blaho pro každý jednotlivý případ. Český právní teoretik František Weyr dále konstatuje, že veškeré právo a jeho normy jsou stanoveny ve veřejném zájmu, a to i normy práva soukromého⁴². Tato teorie je sice nejjednodušší, ale zároveň nejméně spolehlivá a v současné právní vědě již překonaná.

1.5.2 Teorie mocenská (subordinační)

Mocenská teorie, též označovaná jako subordinační, teorie různé cennosti právních subjektů či teorie nadřízenosti a podřízenosti právních subjektů, používá jako hlavní kritérium vzájemné postavení subjektů právního vztahu. Pokud jsou subjekty vzájemně ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, jedná se o vztah práva veřejného; jsou-li vzájemně v rovnosti, jde o právo soukromé. Základem tedy je, že jeden ze subjektů vystupuje jako orgán veřejné moci, který uplatňuje vůči druhému subjektu svoji nadřazenost. Nedostatky této teorie odhalují například veřejnoprávní smlouvy, kdy mají oba subjekty rovné postavení, přesto se jedná o záležitost veřejného práva. Naopak u spotřebitelských smluv, přestože se jedná o jednoznačný soukromoprávní vztah, má jeden subjekt formálně nadřazené postavení nad druhým.

⁴⁰ Viz Sněmovní tisk 1081, volební období 1998 – 2002. In Psp.cz [online]. [cit. 2022-03-29]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=1081>.

⁴¹ Římský právník Ulpianus: „*Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat; privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet.*“

⁴² WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR), s. 180. ISBN 978-80-7552-000-5.

1. 5. 3 Teorie organická

Organická teorie rozlišuje, jestli může být účastníkem daného právního vztahu kterákoliv osoba, nebo zdali jeden ze subjektů právního vztahu je nositelem veřejné moci. Dřívější teorie ještě rozlišovala, zdali účast subjektu v tomto vztahu vyplývala z příslušnosti k nějaké veřejnoprávní korporaci⁴³. Tato teorie se dále rozlišuje na formální a materiální⁴⁴.

1. 5. 4 Metoda právní regulace

Ani jedna z výše zmíněných teorií ovšem nebyla zcela dostačující pro rozlišení nekonkrétně určené hranice, kdy mají rozhodovat správní soudy podle SŘS a kdy civilní podle OSŘ. Po rozdvojení správního soudnictví se tak judikatura přiklonila jako k nejpřesnější k metodě právní regulace. Základní popis této metody je „*způsob právního regulování vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu*“⁴⁵. Základním právním nástrojem (formou) soukromého práva je smlouva, metodou soukromého práva je rovnost subjektů. Na druhé straně metodou veřejného práva je nadřízenost a podřízenost mezi účastníky a právním nástrojem rozhodnutí orgánu veřejné moci. Z mého pohledu se tak tato metoda nejvíc blíží teorii mocenské.

K metodě právní regulace se přiklonil poprvé Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č.j. 4 As 47/2003-50 ze dne 12. 10. 2004. Žalobce se zde bránil proti rozhodnutí městského úřadu o vyvlastnění u správního senátu Krajského soudu v Brně, který jeho žalobu zamítl s vysvětlením, že jde o věc vyplývající z občanskoprávních vztahů, tedy řešenou podle OSŘ. NSS ovšem dovodil, že předmětem právního vztahu je na jedné straně stát reprezentovaný stavebním úřadem a na druhé straně vyvlastňovaný. V takovém právním vztahu nelze hovořit o rovnosti účastníků, tudíž se jedná o věc veřejného práva. Nadto NSS vymezil, že v případě sporu o náhradu za vyvlastnění již věc spadá do pravomoci civilního soudu podle OSŘ, protože expropriát a expropriant jsou v právním vztahu o náhradu v rovném postavení.

⁴³ ŠAFRÁNKOVÁ, Anna. *Vztah soukromého a veřejného práva: minulost a současnost* [online]. Praha, 2020, str. 148 [cit. 2022-03-29]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/122542/140082036.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

⁴⁴ Formální organická teorie vykládá veřejné právo jako soubor norem, kde jsou oprávněnými či povinnými subjekty pouze nositelé veřejné moci, zatímco materiální organická teorie zahrnuje pod veřejné právo normy, v nichž je alespoň jeden subjekt nositelem veřejné moci.

⁴⁵ HENDRYCH, Dušan. *Právnický slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

K metodě právní regulace se Nejvyšší správní soud vyjádřil takto: „*Nejspolehlivější je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právního regulování (srov. Macur, J.: Občanské právo procesní v systému práva. UJEP. Brno, 1975, s. 111 a násl.). Metodou právní úpravy se zde rozumí specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Tato teorie vychází z teze, že právní vztahy představují funkční vazby mezi různými objektivními zájmy existujícími ve struktuře zájmů. Právní vztahy tyto zájmy integrují a umožňují jejich interakci, přičemž dochází k interakci a integraci objektivních zájmů různého druhu a významu. Výrazem povahy těchto funkčních spojení v rámci vnitřní struktury právního vztahu je potom metoda právní regulace. Nelze jednoznačně říci, že by povaha účasti jednotlivých subjektů na vzniku a rozvíjení právního vztahu a formování jeho obsahu byla buď absolutně stejná, nebo maximálně rozdílná, k čemuž tenduje teorie mocenská. Totéž platí i o míře této účasti, tedy o míře autonomie vůle (dispoziční autonomie) účastníků právního vztahu. Základní dělení na vztahy rovnosti a vztahy subordinace je tedy zjednodušující a představuje pravidlo, z něhož nalezneme v moderním právu četné výjimky. Zpravidla tedy platí, že soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná, zatímco veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná. Existují však i výjimky, kdy postavení účastníků právního vztahu nelze vtěsnat do uvedeného binárního modelu. K těmto případům lze přiřadit v současné době především problematiku veřejnoprávních smluv či soukromoprávních smluv spotřebitelských. Pohlížíme-li však na tyto instituty pomocí kritéria metody právní regulace, lze konstatovat, že veřejnoprávní smlouvy mají skutečně veřejnoprávní povahu, neboť v rámci nich dochází k integraci významných objektivních zájmů, přičemž míra účasti subjektů, které takové smlouvy uzavírají - tedy míra jejich dispoziční autonomie - je značně omezena, neboť zde neplatí zásada, podle níž je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno, ale zásada právě opačná; v rámci spotřebitelských smluv je sice na jednu stranu patrné, že jejich účastníci nemají absolutně rovné postavení, neboť dodavatele tíží daleko více povinnostmi než spotřebitele, avšak děje se tak za*

účelem odstranění reálné ekonomické nerovnosti a dosažení alespoň přibližné smluvní spravedlnosti, přičemž i míra dispoziční autonomie obou stran je i přes jistá omezení značně rozsáhlá, neboť se zde uplatňuje zásada vše je dovoleno, co není zákonem zakázáno.“

1. 6 Základní podmínky řízení

1. 6. 1 Právní moc rozhodnutí správního orgánu

Aby mohly civilní soudy přezkoumat rozhodnutí správního orgánu podle páté části OSŘ, toto musí být v právní moci, jak je stanoveno již v „uvozujícím“ § 244 odst. 1 OSŘ. Rozhodnutí správního orgánu nabývá právní moci doručením písemného vyhotovení nebo ústním vyhlášením, pokud se účastník vzdá práva na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí⁴⁶. „Právní mocí“ rozhodnutí se rozumí relativní právní moc⁴⁷, tedy že se dané rozhodnutí stalo závazným a nezměnitelným pro toho, kdo podává žalobu. Další podmínkou je, že žalobce vyčerpal v řízení před správním orgánem všechny opravné prostředky⁴⁸.

Poněkud složitější je otázka, jestli může soud podle části páté OSŘ rozhodnout o žalobě vůči rozhodnutí správního orgánu procesního charakteru. Zvláštní senát⁴⁹ judikoval, že civilní soudy mohou rozhodovat pouze, pokud jsou dotčena soukromá práva meritorním rozhodnutím správního orgánu. Opačný postup by vedl k pravomoci civilního soudu rozhodovat, i například pokud řízení o věci samé neproběhlo⁵⁰. Proti procesním rozhodnutím správních orgánů je podle zvláštního senátu možná obrana před správními soudy.

Nejvyšší soud ale například v rozhodnutí sp. zn. 21 Cdo 1607/2013 dovedl, že pokud nějaké rozhodnutí má procesní charakter, ale je jím dané řízení pravomocně skončeno a postavení subjektů konečně určeno a byl-li nějaký účastník dotčen na svých soukromých právech, může se na civilní soudy obrátit. Takový závěr je podle komentářové literatury⁵¹ „v rozporu s jasnou dikcí zákona“. Ústavní soud konstatoval, že k tomu závěru nemá ústavněprávních výhrad⁵².

⁴⁶ § 72 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony, s. 1116-1121. ISBN 978-80-7400-828-3.

⁴⁸ K tomu viz rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1072/2013 ze dne 26. 2. 2014.

⁴⁹ Rozhodující podle zákona č. 131/2002 Sb.

⁵⁰ K tomu rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., č. j. Konf 22/2006-8 ze dne 20. 9. 2007.

⁵¹ SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony, s. 1116-1121. ISBN 978-80-7400-828-3.

⁵² Rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1893/18 ze dne 23. 3. 2021.

1. 6. 2 Negativní vymezení pravomoci

§ 244 odst. 2 vymezuje pravomoc soudů rozhodovat podle páté části OSŘ negativně. Nepřezkoumávají se tři typy rozhodnutí o soukromém právu:

a) Rozhodoval-li o sporu rozhodce, stálý rozhodčí soud nebo rozhodčí komise spolku;

Takový přezkum probíhá podle zvláštních ustanovení zákona o rozhodčím řízení⁵³.

b) Jestliže se rozhodnutí správního orgánu v důsledku námitek nebo jiného obdobného úkonu účastníka učiněného před správním orgánem podle zvláštního zákona zrušuje nebo pozbývá účinnosti;

Jde o situace, kdy je napadené rozhodnutí správním orgánem zrušeno námitkami či jiným způsobem, který nabízí správní řád či zvláštní zákony. V tom případě není co přezkoumat a nahradit.

c) Odkázal-li správní orgán účastníky podle zvláštního předpisu s jejich nároky na řízení před soudem.

Písm. c) postihuje situace, kdy předpis, podle kterého správní orgán rozhoduje, stanoví, že spor nemá řešit správní orgán, ale civilní soud. V takovém případě ale jde o „standardní“ žalobu, o níž soud rozhoduje podle části první až čtvrté OSŘ.

⁵³ §§ 31 až 35 zákona č. 216/1994 Sb, o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů.

2. Průběh řízení podle části páté OSŘ

Pokud je vyřešena základní otázka, zdali přezkum rozhodnutí správního orgánu spadá do pravomoci civilních soudů, postupuje se podle části páté OSŘ. Tato část se skládá ze čtyř hlav a obsahuje celkem devatenáct paragrafů. Hlava první upravuje výše popsanou pravomoc, hlava druhá se věnuje podání žaloby, hlava třetí samotnému řízení o žalobě a čtvrtá hlava náleží ustanovením o rozhodnutí o žalobě. V následující části práce bude postup soudu a účastníků řízení rozebrán podrobně.

2.1 Přiměřená aplikace norem OSŘ, které upravují nalézací řízení

Přestože je řízení podle části páté upraveno speciálně, § 245 OSŘ určuje, že není-li stanoveno jinak, subsidiárně se užití ustanovení OSŘ části první až čtvrté, tedy základní ustanovení a úprava řízení před soudem prvního stupně a odvolacího řízení. Soud musí při aplikaci těchto pravidel postupovat přiměřeně s přihlédnutím k jednotlivým specifikům typu řízení.

Projevem tohoto ustanovení je například uplatnění pravidel při podání žaloby, která má vady. V takovém případě se použije § 43 OSŘ a senát vyzve žalobce, aby podání opravil či doplnil, pokud neobsahuje stanovené záležitosti, a současně s tím mu stanoví lhůtu a poučí, jak je třeba žalobu opravit či doplnit. Teprve pokud není podání řádně opraveno nebo doplněno, soud žalobu odmítne. Stejně se postupuje v případě, že je vadami postiženo odvolání proti rozhodnutí v řízení podle části páté OSŘ, viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 493/18 ze dne 19. 6. 2018.

Podobně se uplatní § 154 odst. 1, podle něhož je pro rozsudek rozhodující stav v době jeho vyhlášení. Soud je tedy vázán předpisy, které jsou rozhodné v době, kdy rozhoduje o záležitosti posouzené správním orgánem, nikoliv normy, které platily v době rozhodování správního orgánu. To potvrdil i Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 1135/14 ze dne 30. 6. 2015: „*Pro případy, kdy část pátá neobsahuje právní úpravu určitého procesního postupu či institutu, stanoví ustanovení § 245 o. s. ř., že se užití přiměřeně ustanovení části první až čtvrté tohoto zákona, tedy i § 153 a 154 o. s. ř., podle kterých postupoval v posuzované věci soud prvního stupně.*“ Ústavní soud se v bodě 25 daného nálezu rovněž vypořádal s námitkou retroaktivity, a to tak, že je třeba vzít v potaz, že v řízení podle části páté OSŘ nejde o přezkum napadeného rozhodnutí, ale o nové meritorní posouzení věci.

Stejně tak bude soud v řízení podle části páté OSŘ aplikovat pravidla týkající se nákladů řízení. Postupuje se tak podle § 142 a následujících, v nichž je stanoveno základní pravidlo, že

účastníkovi řízení, který měl ve věci úspěch, přizná soud náhradu nákladů řízení, a dále různé výjimky a modifikace. V nálezu sp. zn. III. ÚS 3332/09 ze dne 25. 3. 2010 vyhověl Ústavní soud stěžovateli, které krajský soud upřel náhradu nákladů po úspěchu v řízení podle části páté OSŘ s tím, že účastníky takového řízení nejsou „žalovaný“ a „žalobce“. Tento svévolný výklad ale Ústavní soud odmítl, dovodil, že přestože řízení podle části páté OSŘ obsahuje jak prvky sporného, tak nesporného řízení, postupuje se v otázce náhrady nákladů podle obecných pravidel, bez ohledu na to, jak zákon účastníky takového sporu nazývá.

§ 245 OSŘ rovněž zakládá přiměřenou aplikaci ustanovení týkajících se odvolání, a to výslovně, když část čtvrtá OSŘ je věnována právě opravným prostředkům. Zahrnuty jsou tak kromě odvolání rovněž žaloba na obnovu, pro zmatečnost a dovolání. Všechny tyto řádné i mimořádné opravné prostředky tak je možno použít proti rozhodnutí vydanému při soudním přezkumu správních rozhodnutí.

V souvislosti s řízením se ovšem kromě některých ostatních ustanovení OSŘ mohou použít i další normy, které jsou navázány na jednotlivá ustanovení OSŘ. Příkladem může být zákon č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o soudních poplatcích, a to konkrétně § 1 zákona, který stanoví, za co jsou vybírány soudní poplatky. Konkrétní sazba poplatku pro řízení podle části páté OSŘ je určena v položce 18, bodu 1 sazebníku soudních poplatků.

Naopak užito nebude ustanovení části první až čtvrté OSŘ, jehož institut je v části páté upraven konkrétním způsobem jinak, jehož použití část pátá vylučuje nebo který odporuje smyslu a podstatě páté části. To jsou například (demonstrativní výčet) ustanovení §§ 9, 9a, 84 a 85 o věcné a místní příslušnosti, která je upravena v § 249 a § 250; § 67 až 69 upravující smírčí řízení (nepoužitelné pro účely řízení podle části páté), § 79 týkající se náležitostí žaloby, které jsou speciálně upraveny v § 246, nebo § 114b, jehož užití je přímo vyloučeno v § 250c odst. 3.

2. 2 Žaloba

2. 2. 1 Aktivní legitimace a účinky žaloby

§ 246 odst. 1 stanoví, že aktivně legitimován k návrhu je ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech rozhodnutím správního orgánu dotčen nebo mu byla rozhodnutím jeho práva či povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta. Není rozhodné, zdali byl účastníkem správního řízení, pokud byla splněna předchozí podmínka. Pokud újma na právech žalobce, který nebyl účastníkem správního řízení, nemůže být odstraněna projednáním před soudem, žaloba bude odmítnuta. Pokud až meritorní projednání ukáže, že žalobce nebyl na

svých právech správním rozhodnutím dotčen, soud žalobu zamítne. Žalobce, který nebyl účastníkem správního řízení, může být tzv. opomenutým účastníkem, o němž bude blíže pojednáno v kapitole 2. 5 této práce.

K povšimnutí zde je terminologie, kterou zákonodárce zvolil. Celá část pátá OSŘ hovoří o žalobě, první věta výše zmíněného ustanovení ale označuje aktivně legitimovanou osobu za oprávněnou podat „návrh“ a až závěrečná věta tohoto odstavce zní, že „tento návrh se nazývá žalobou.“ Od tohoto momentu již celá pátá část hovoří o žalobě. Zjevně je tím vyjádřen „mix“ sporného a nesporného řízení, jímž soudní přezkum správních rozhodnutí podle OSŘ je.

Pokud jde o účinky podané žaloby, podle § 248 odst. 1 nemá žaloba podle páté části OSŘ suspenzivní účinek, tedy její podání samo o sobě neodkládá právní moc ani vykonatelnost předchozího správního rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí. Právní moc znamená, že dané rozhodnutí je závazné a nezměnitelné (§ 159 a 159a ve spojení s § 245).⁵⁴ Vykonatelnost je vlastnost rozhodnutí, která spočívá v jeho vynutitelnosti, i proti vůli účastníka, pokud nebude splněno dobrovolně (§ 161 ve spojení s § 245)⁵⁵.

Zákon ovšem předpokládá, že soud může na žádost žalobce odložit:

a) *vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu až do právní moci rozhodnutí o žalobě, jestliže by neprodleným výkonem rozhodnutí správního orgánu hrozila žalobci závažná újma,* (§ 248 odst. 2 písm. a))

b) *právní moc rozhodnutí správního orgánu až do právní moci rozhodnutí o žalobě, jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a odklad se nedotkne nepřiměřeným způsobem práv nabytých třetími osobami.* (§ 248 odst. 2 písm. b)).

Při žádosti podle tohoto odstavce musí účastník vymezit, zdali navrhuje odklad vykonatelnosti, nebo právní moci, případně obojího. Pokud navrhne opačný institut, přestože má navrhnout ten druhý, soud je povinen návrh zamítnout⁵⁶. Soud rovněž nemůže odložit právní moc, pokud je ochrana práv zaručena již odkladem vykonatelnosti.

Dosud již bylo judikováno, že návrhu na odklad nelze vyhovět, pokud je samotná žaloba zjevně bezúspěšná⁵⁷. To může být dáno například podáním po lhůtě. Žalobce může návrh na

⁵⁴ WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní*. 8. vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 283. ISBN 978-80-7502-076-5.

⁵⁵ Tamtéž, str. 293.

⁵⁶ SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony, s. 1132. ISBN 978-80-7400-828-3.

⁵⁷ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 78/2016 ze dne 30. 8. 2017.

odklad podávat opakovaně, nicméně musí uvést, jaké okolnosti se v období mezi jednotlivými návrhy změnilo nebo jakým způsobem se zvětšilo nebezpečí jemu hrozící. Pokud tomu tak není, jde o překážku věci rozsouzené⁵⁸.

Vykonatelnost může soud odložit, pokud žalobci hrozí výkonem správního rozhodnutí vážná újma. Tou je taková újma, která může ohrozit nebo ztížit uspokojování základních potřeb, případně pokud bude mít zásadní dopad na dosavadní poměry žalobce nebo může být znehodnocena věc, o níž jde⁵⁹. Soud musí rovněž zvážit, do jaké míry odklad ovlivní účastníka, v jehož prospěch správní orgán rozhodl, zdali je možné po něm žádat, aby přiznané právo prozatím nebylo realizováno⁶⁰.

Právní moc rozhodnutí soud odloží, pokud je žalobce závažně ohrožen na svých právech. Takovou okolností může být například prodej nemovitosti, o níž ve správním řízení šlo. Dané ustanovení výslovně zmiňuje, aby odkladem právní moci nedošlo k nepřiměřené újmě třetích osob. Soud tedy musí zvážit, jak odklad právní moci zasáhne do práv osob, které jednaly v dobré víře a spoléhaly na právní moc rozhodnutí správního orgánu⁶¹.

Jakmile pominou důvody, pro něž byla vykonatelnost či právní moc rozhodnutí odložena, podle § 248 odst. 3 soud i z moci úřední odklad zruší. Činí tak usnesením, proti kterému je přípustné odvolání. Soud tedy sám zkoumá, zdali podmínky pro odklad trvají, případně rozhodne na základě návrhu kteréhokoliv z účastníků řízení.

Dalším předpokladem pro podání žaloby je využití řádných opravných prostředků ve správním řízení, jak stanoví § 247 odst. 2 OSŘ. Těmito opravnými prostředky jsou nejčastěji odvolání podle § 81 správního řádu nebo rozklad podle § 152 správního řádu. Pokud ve správním řízení neměl účastník možnost podat opravný prostředek, může rovnou žádat o soudní kontrolu podle páté části OSŘ. Pokud podmínka využití opravného prostředku nebyla splněna, žaloba je nepřipustná a soud ji odmítne (§ 250g odst. 1 písm. c)). K částečnému odmítnutí dojde, pokud žalobce využil řádné opravné prostředky jen v části správního rozhodnutí.

Nabízí se otázka, zdali je žaloba přípustná, pokud žalobce sice využil řádné opravné prostředky ve správním řízení, ale toto využití nebylo efektivní a některé námitky účastníka

⁵⁸ Usnesení Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 A 108/96 ze dne 10. 9. 1997.

⁵⁹ SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony, s. 1132-1133. ISBN 978-80-7400-828-3. Blíže rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 851/2017 ze dne 30. 1. 2019 a sp. zn. 30 Cdo 2960/2017 ze dne 17. 6. 2019.

⁶⁰ Viz poznámka pod čarou č. 56.

⁶¹ SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony, s. 1133. ISBN 978-80-7400-828-3.

v podaném správním odvolání nebyly správním orgánem projednány. Komentářová literatura se v této otázce přiklání k názoru, že projednání má i přesto proběhnout v plné jurisdikci na základě § 244 a 250d OSŘ⁶². Naopak pokud nebyly opravné prostředky projednány pro opožděnost, žaloba je vždy nepřípustná (§ 247 odst. 2).

Průlomem pravidla, že žalobce musí vyčerpat všechny opravné prostředky, je situace, kdy v prvním stupni správní orgán rozhodne ve prospěch žalobce a následně na základě odvolání jiného účastníka jiný správní orgán druhého stupně rozhodne v neprospěch žalobce. V takovém případě neměl žalobce možnost využít řádný opravný prostředek a jeho žaloba k civilnímu soudu je přípustná. Stejným případem je, pokud k rozhodnutí v neprospěch žalobce došlo mimořádným opravným prostředkem správního řízení.

2. 2. 2 Náležitosti žaloby

Náležitosti žaloby jsou upraveny v § 246 odst. 2 OSŘ. V úvodu se stanoví, že každá žaloba podle části páté musí obsahovat obecné náležitosti vymezené v § 42 odst. 4, tedy kterému soudu je podání určeno, kdo je činí, které věci se týká, podpis, datum a potřebný počet stejnopisů, pokud je podání v listinné podobě. Nedostatek těchto náležitostí se zhojí postupem podle § 43 OSŘ, tedy vyzváním účastníka soudem k opravě s náležitým poučením. Pokud nejsou vady napraveny, předseda senátu podání usnesením odmítne.

Další konkrétní náležitosti jsou:

a) *označení účastníků řízení*. Přestože je označení konkrétně zmíněnou náležitostí žaloby, okruh možných účastníků stanoví zákon v § 250a OSŘ (o účastnících bude pojednáno v další části práce). Lze tedy uzavřít, že pokud nejsou účastníci řádně označeni, nemůže soud žalobu odmítnout⁶³.

b) *označení sporu nebo jiné právní věci, o které správní orgán rozhodl*. Jednoznačně lze spor označit rozhodnutím správního orgánu, které je napadáno.

c) *rozhodnutí správního orgánu*. Rozhodnutí správního orgánu žalobce označí názvem správního orgánu, číslem jednacím a datem vydání daného rozhodnutí. Žalobce by měl dále jasně určit, jaké (případně zdali všechny) výroky rozhodnutí žádá přezkoumat.

d) *vyličení skutečností, které svědčí o tom, že žaloba je podána včas*. Toto ustanovení slouží především při uplatnění institutu opomenutého účastníka, o němž bude tato práce

⁶² Tamtéž str. 1130.

⁶³ Tamtéž str. 1124-1127.

pojednávat níže. V běžných případech je zjevné, k jakému datu byla žaloba podána. Splnění dvouměsíční lhůty lze snadno ověřit ze spisového materiálu správního orgánu, který obsahuje údaj o tom, kdy bylo žalobci rozhodnutí doručeno.

e) *údaje o tom, v čem žalobce spatřuje, že byl rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech.* Nevysvětlí-li, jakým způsobem byl žalobce dotčen, může soud žalobu odmítnout postupem podle § 43 OSŘ⁶⁴.

f) *označení důkazů, které by měly být v řízení před soudem provedeny.* Navrhování důkazů k prokázání svých tvrzení je jednou ze zásad civilního procesu⁶⁵, která je vyjádřena v § 120 odst. 1 OSŘ. Jejich neoznačení ovšem nepovede k odmítnutí žaloby, ale k neunesení důkazního břemene, tedy k zamítnutí žaloby dle § 250i⁶⁶.

g) *v jakém rozsahu má být spor nebo jiná právní věc soudem projednána a rozhodnuta.*

h) *jak má být spor nebo jiná právní věc soudem rozhodnuta.* Body g) a h) spolu úzce souvisejí. Žalobce sice musí uvést, z jakého důvodu požaduje změnu rozhodnutí správního orgánu, § 244 odst. 1 OSŘ ovšem stanoví, že soud projednává věc v plné jurisdikci. Žalobě tedy lze vyhovět i z jiných důvodů, než které vymezil žalobce. Soud je ovšem vázán petitem a nemůže přiznat více, než žalobce požadoval. Výjimkou z tohoto pravidla je § 250f⁶⁷.

Žalobce rovněž musí k podání připojit stejnopis rozhodnutí správního orgánu a listinné důkazy, které předkládá (§ 246 odst. 3 OSŘ). Tím by měl být naplněn princip hospodárnosti řízení, který vyjadřuje obecný požadavek civilního procesu, aby ochrana práv byla poskytnuta rychle, účinně a bez zbytečných nákladů⁶⁸. Soudu by měla usnadnit práci a zrychlit jeho postup ve vyřizování spisu. V případech, kdy žalobce z nějakého důvodu tuto povinnost nesplní či rozhodnutím nedisponuje, a ostatní náležitosti vymezené zákonem splní, nevede to k odmítnutí žaloby podle § 43 OSŘ⁶⁹.

2. 2. 3 Lhůta pro podání žaloby

§ 247 odst. 1 OSŘ: *„Žaloba musí být podána ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu. Zmeškání této lhůty nelze prominout.“* Zákonné ustanovení

⁶⁴ Tamtéž str. 1130-1132.

⁶⁵ WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní*. 8. vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 247-249. ISBN 978-80-7502-076-5.

⁶⁶ Viz poznámka pod čarou č. 63.

⁶⁷ Viz poznámka pod čarou č. 63.

⁶⁸ WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní*. 8. vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 73. ISBN 978-80-7502-076-5.

⁶⁹ Viz poznámka pod čarou č. 63.

stanoví lhůtu jednoznačně, ovšem v případě, že zvláštní právní předpis určí jinou lhůtu pro podání žaloby, uplatní se právě tato lhůta. Takovým případem je žaloba proti rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění podle § 28 odst. 2 vyvlastňovacího zákona⁷⁰ se stanovenou lhůtou 30 dnů od právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu.

Zmíněná lhůta počíná běžet od momentu doručení napadeného rozhodnutí žalobci. Správní řád umožňuje účastníkům řízení vzdát se doručení písemného vyhotovení rozhodnutí⁷¹, v takovém případě lhůta běží od doby vyhlášení, s níž správní řád spojuje účinky oznámení rozhodnutí.

Důležitou otázkou je, zdali je § 247 odst. 1 OSŘ lhůtou hmotněprávní (žaloba musí do konce lhůty dojít příslušnému soudu), či procesní (postačí odeslání žaloby do konce lhůty). Právní teorie se v tomto názoru rozchází⁷² (či rozcházela) a i judikatura v tomto směru prošla určitým vývojem. Například usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2908/2004 ze dne 26. 1. 2005 zastává názor, že jde o lhůtu pro uplatnění práva, o kterém bylo předtím rozhodnuto v předchozím, samostatném řízení před správním orgánem, proto se jedná o lhůtu hmotněprávní. Opačný názor zastal jiný senát Nejvyššího soudu v usnesení sp. zn. 28 Cdo 66/2008 ze dne 26. 2. 2008, který se opřel i o názor Ústavního soudu vyjádřený nálezem sp. zn. II. ÚS 300/06 ze dne 26. 6. 2006, podle něhož se jedná o lhůtu procesně právní. K definitivnímu sjednocení došlo až Stanoviskem občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2011 Cpjn 201/2011⁷³: *„Ve své podstatě žaloba představuje „žádost“ o to, aby věc, o níž bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem, byla znovu projednána soudem, s níž není spojeno uplatnění práva a která nemá (nestanoví-li zákon jinak) odkladný účinek na právní moci a ani vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu. (...) Přihlédne-li se k povaze (účelu) řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, a k účinkům žaloby, kterou se toto řízení zahajuje, jakož i k tomu, že zmeškání lhůty k žalobě nelze prominout (§ 247 odst. 1, věta druhá, o. s. ř.), odpovídá principu širší ochrany základních práv a legitimního očekávání o tom, že lhůty obsažené v procesním předpise mají být zásadně lhůtami procesněprávní povahy, závěr, že lhůta k podání žaloby ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, uvedená v ustanovení § 247 odst. 1, větě první o. s. ř., je lhůtou zákonnou procesněprávní.“*

⁷⁰ Zákon č. 184/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ § 72 odst. 1 správního řádu.

⁷² SVOBODA, Karel. K charakteru lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve věci soukromého práva (§ 247 o.s.ř.). Správní právo, 2011, č. 3.

⁷³ Publikováno ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek NS ČR pod č. 2/2012.

Dva různé výklady právní teorie lze najít i v otázce poučení o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Komentářová literatura k občanskému soudnímu řádu zastává názor, že správní orgán by měl o možnosti podat žalobu podle OSŘ účastníky poučit, protože se jedná o opravný prostředek⁷⁴. Oproti tomu teorie správního práva se přiklání k názoru, že z předpisů správního práva nevyplývá povinnost poučit neúspěšné účastníky o možnosti podat žalobu (ve správním soudnictví či podle páté části OSŘ)⁷⁵, což potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu⁷⁶. NSS ovšem potvrdil, že nad rámec své povinnosti soud takové poučení podat může, pokud tak neučiní, není to ale nedostatek daného rozhodnutí. V této otázce bych se *de lege ferenda* přiklíněl ke změně právní úpravy, aby i poučení o možnosti žaloby jak ve správním, tak v civilním soudnictví bylo povinností správních orgánů, protože poučovací povinnost soudů je jedním ze základních prvků soudnictví demokratického právního státu, která má sloužit ke snadnějšímu přístupu k ochraně práv občanů.

Zcela bez diskuse zůstává, že zmeškání lhůty je neprominutelné, jak stanoví věta druhá § 247 odst. 1 OSŘ.

2.3 Věcná a místní příslušnost

2.3.1 Věcná příslušnost

Věcná příslušnost obecně určuje, který z článků soudní soustavy projednává věc jako soud prvního stupně⁷⁷. V řízení podle části páté OSŘ ji určuje § 249, který je *lex specialis* k obecným pravidlům v § 9 OSŘ. Základní pravidlo zní, že „*není-li dále stanoveno jinak, jsou k řízení v prvním stupni příslušné okresní soudy*“. První výjimkou z tohoto pravidla je § 249 odst. 2 OSŘ, podle něhož rozhodují krajské soudy jako soudy prvního stupně případy ve věcech vkladu práva k nemovitým věcem, tedy dle § 18 katastrálního zákona⁷⁸ s odlišně stanovenou lhůtou pro podání žaloby. Dále může výjimku z obecného pravidla stanovit zvláštní zákon, což je případ § 28 odst. 1 vyvlastňovacího zákona⁷⁹, podle něhož rozhoduje v prvním stupni rovněž krajský soud.

⁷⁴ SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony, s. 1130. ISBN 978-80-7400-828-3.

⁷⁵ POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře, s. 388. ISBN 978-80-7400-804-7.

⁷⁶ Například rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 47/2007 ze dne 26. 6. 2008 nebo sp. zn. 1 As 235/2017 ze dne 27. 7. 2017.

⁷⁷ WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní*. 8. vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 114. ISBN 978-80-7502-076-5.

⁷⁸ Zákon č. 256/2013 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹ Zákon č. 184/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Ustanovením § 249 OSŘ ovšem nejsou dotčena některá obecná pravidla týkající se věcné příslušnosti, a to vzhledem ke znění § 245. Platí tak § 11 OSŘ, podle něhož jsou pro určení věcné příslušnosti rozhodné skutečnosti, které byly v době zahájení řízení. Rovněž se i v řízení podle části páté OSŘ užíje § 104a, podle něhož soud může zkoumat věcnou příslušnost kdykoliv během řízení a který určuje, že soud v případě, že se domnívá, že není věcně příslušný, předloží ji svému nadřízenému vrchnímu soudu k rozhodnutí, který soud je věcně příslušný. Nedostatek věcné příslušnosti může namítat i účastník řízení.

2. 3. 2 Místní příslušnost

Místní příslušnost v žalobách proti rozhodnutím správního orgánu určuje § 250 OSŘ následovně. Postupuje se sestupně, takže je-li dána příslušnost podle písmene a), nelze použít písmena následující:

a) *obecný soud účastníka, jemuž byla nebo podle návrhu podaného u správního orgánu měla být uložena povinnost k plnění,*

b) *obecný soud účastníka, na jehož návrh bylo řízení před správním orgánem zahájeno, není-li dána příslušnost podle písmena a),*

c) *soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který o sporu nebo o jiné právní věci rozhodl, není-li dána příslušnost podle písmena a) nebo b).*

§ 250 odst. 2 je *lex specialis* k výše uvedeným pravidlům: „*Týkalo-li se řízení před správním orgánem práva k nemovité věci, je k řízení místně příslušný vždy soud, v jehož obvodu je nemovitá věc*“.

Tato pravidla by se ovšem neobešla bez přiměřeného užití ostatních ustanovení OSŘ týkajících se místní příslušnosti. Ve spojení s § 245 OSŘ se tak užíje § 85, podle něhož se stanoví, jaký soud je obecným soudem účastníka. Platí tedy, že obecným soudem fyzické osoby je okresní soud, v jehož obvodu má bydliště, nemá-li bydliště, tak soud, v jehož obvodu se zdržuje, případně místo trvalého pobytu⁸⁰, u fyzické osoby, která je podnikatelem, u právnické osoby a u insolvenčního správce při výkonu funkce se shodně jedná o okresní soud, v jehož obvodu má daná osoba sídlo. Obecným soudem státu je okresní soud, kde má sídlo daná organizační složka, případně kde nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo, u obce a vyšších územně samosprávných celků se jedná o okresní soud, v jehož obvodu má své území,

⁸⁰ Trvalý pobyt ve smyslu evidovaný v informačním systému evidence obyvatel podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, ve znění pozdějších předpisů, případně evidované podle jiných právních předpisů.

respektive kde mají sídlo jeho orgány. V případě, že je soudem prvního stupně krajský soud, užije se § 85a OSŘ, tedy rozhoduje ten krajský soud, v jehož obvodu je obecný soud účastníka.

Zkoumání místní příslušnosti probíhá rovněž podle obecných pravidel (§ 105), je tedy možné jen do skončení přípravného jednání, a nebylo-li provedeno, tak do té doby, než začne jednat o věci samé. Později ji lze zkoumat jen k námitce účastníka, kterou uplatnil při svém prvním úkonu. Dojde-li soud k názoru, že není místně příslušný, postoupí věc soudu příslušnému. Jestliže s tím daný soud nesouhlasí, o příslušnosti rozhoduje nadřízený soud. Stejně jako u věcné příslušnosti, i pro místní příslušnost jsou rozhodné skutečnosti v době zahájení řízení. Vyloučena není v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ani delegace v souladu s § 12 OSŘ.

V případě určení místní příslušnosti dle § 250 odst. 1 písm. c), tedy dle sídla správního orgánu, který ve věci rozhodl, určuje se příslušnost podle sídla toho správního orgánu, který rozhodl ve věci samé v posledním stupni, a to vzhledem k tomu, že právě toto rozhodnutí (nikoliv prvostupňové) je žalobou napadáno.

Pokud dojde ke spojení řízení (§ 250b odst. 1 OSŘ), tedy v případech, kdy spojí probíhající řízení s dalším řízením, které se týká toho samého rozhodnutí správního orgánu, podřizuje se místní příslušnost dalších řízení tomu řízení, které bylo zahájeno jako první. To vyplývá z § 89 ve spojení s § 245 OSŘ.

2. 4 Účastníci řízení

2. 4. 1 Vymezení účastníků a procesní nástupnictví

Účastníci řízení jsou vymezeni v § 250a odst. 1 OSŘ, který je speciální k § 90, tak, že jsou jimi „žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem.“ Účastníky řízení před správním orgánem vymezuje správní řád v § 27 následovně:

a) Účastníkem řízení zahájeného na žádost jsou žadatel a dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu.

b) Účastníkem řízení zahájeného z moci úřední jsou dotčené osoby, kterým má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají nebo nemají.

Účastníky správního řízení jsou také další dotčené osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Další účastníky řízení může stanovit zvláštní zákon. Příkladem je § 9 odst. 8 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů

k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. Ve sporném řízení podle správního řádu jsou účastníky navrhovatel a odpůrce⁸¹.

Vyvstává otázka, jak soud posoudí případ, kdy žalobce vymezí účastníky jiným způsobem. Pokud nepřesné či nesprávné vymezení účastníků vzbudí pochybnost, že se jedná o žalobu podle části páté OSŘ, předseda senátu vyzve postupem podle § 43 k odstranění vad žaloby. Situací, kdy je zjevné, že se jedná o tuto žalobu, ovšem účastníci řízení jsou žalobcem vymezeni jinak, se zabýval Nejvyšší soud v rozhodnutí 21 Cdo 5046/2014 ze dne 25. 2. 2016. Zde krajský soud zamítl žalobu, která neobsahovala označení účastníků podle § 250a odst. 1 OSŘ, a rozhodnutí nezvrátil ani odvolací soud. Nejvyšší soud obě rozhodnutí zrušil a povahu označení účastníků řízení v žalobě popsal takto: *„Označení účastníků v žalobě nesměřuje k založení jejich účasti na řízení, ale především k podchycení osob, které byly účastníky řízení před správním orgánem a které se proto budou účastnit projednávání téže věci před soudem.“*

Vymezení účastníků v žalobě tedy má spíše „informativní“ důvody, usnadňuje práci soudu. Pokud žalobce neoznačí účastníka, který jím být má, soud neoznačeného účastníka přibere usnesením do řízení. Proti tomuto usnesení je přípustné odvolání. Naopak pokud žalobce označí jako účastníka řízení někoho, kdo nebyl účastníkem řízení před správním orgánem, soud s takovým přestane jako s účastníkem jednat. Stejně tak není významné, s kým správní orgán v řízení fakticky jednal jako s účastníkem. Pro posouzení účastnictví v následném soudním řízení je podstatné pouze to, kdo účastníkem měl být. Pokud se soud prvního stupně ve výše uvedených skutečnostech zmýlí a rozhodne v rozporu s výkladem potvrzeným Nejvyšším soudem, je to důvodem k podání odvolání proti rozhodnutí.

Okruh účastníků smí být v průběhu řízení změněn už pouze z důvodu procesního nástupnictví (§ 250b odst. 2 OSŘ). To je upraveno v § 107 a § 107a, které se i v řízení podle části páté použijí. Z přiměřeného užití těchto ustanovení vyplývá, že po ztrátě způsobilosti být účastníkem řízení soud zkoumá, jestli může řízení pokračovat. Pokud ne, dojde k přerušení řízení, v opačném případě se použijí § 107 odst. 2 až 4, tedy obecná pravidla pro nástupnictví u fyzických a právnických osob a zásada, že procesní nástupce musí přijmout takový stav řízení, jaký je v době jeho nástupu. O singulární sukcesi (§ 107a) rozhoduje soud pouze na návrh účastníka řízení.

Může také nastat situace, že k procesnímu nástupnictví dojde v době mezi vydáním správního rozhodnutí a podáním žaloby. V těchto případech nelze použít výše zmíněná

⁸¹ § 141 odst. 3 správního řádu.

ustanovení o nástupnictví, protože dosud žádné řízení neběželo. Pokud procesní nástupnictví vyplývá již ze žaloby, soud rovnou jedná s nástupcem. Pokud ovšem soud nesouhlasí s názorem, že došlo k procesnímu nástupnictví, jedná nadále s původním účastníkem. Jestliže soud sám zjistí okolnost, že došlo k procesnímu nástupnictví, přibere nového účastníka do řízení usnesením.

Pokud jde o další varianty změny okruhu účastníků, s ohledem na zmiňovaný § 250b odst. 2 zákon nepředpokládá, že by do řízení mohl vstoupit hlavní intervent, tedy osoba, která si podle § 91a OSŘ činí nárok zcela nebo částečně na věc nebo právo, o které probíhá řízení mezi jinými osobami. Rovněž přistoupení (§ 92 odst. 1) nebo záměna (§ 92 odst. 2) účastníka nejsou možné. Naopak vedlejší účastník do řízení podle části páté vstoupit může⁸².

2. 4. 2 Správní orgán není účastníkem řízení

Ze znění zákona jasně vyplývá, že správní orgán, který vydal napadené rozhodnutí, není účastníkem řízení podle části páté OSŘ. Tato úprava zřejmě logicky vyplývá z povahy řízení, kdy nejde o další přezkum rozhodnutí nebo klasické odvolací řízení, ale o opětovné projednání téže věci v jiném druhu řízení. § 250c odst. 2 OSŘ stanoví povinnost, aby stejnopis žaloby byl následně doručen správnímu orgánu, který o sporu rozhodoval, a dokonce mu dává možnost se vyjádřit, ovšem nikde v zákoně není dána povinnost správního orgánu zaujmout k žalobě jakékoliv stanovisko. Lze očekávat, že správní orgán se vyjádří nejčastěji s odkazem na odůvodnění příslušného rozhodnutí.

V této souvislosti poukážeme na zajímavý judikaturní vývoj v otázce mzdových nároků zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele⁸³. Dlouhou dobu soudy tuto otázku svěřovaly k rozhodování civilním soudům podle části páté⁸⁴. Nejvyšší soud ovšem roce 2012 v rozhodnutí sp. zn. 21 Cdo 1385/2011 ze dne 9. 8. 2012 řešil účastenství správního orgánu (v tomto případě Úřadu práce) v probíhající řízení podle OSŘ. Na jednu stranu správní orgán není účastníkem následného soudního řízení, naproti tomu se ovšem rozhoduje o jeho právech a povinnostech, konkrétně povinnosti vyplatit žalobci náhradu mzdy. Nejvyšší soud se tehdy přiklonil k názoru, že z předpisů hmotného práva vyplývá, že případné rozhodnutí soudů dopadá na materiální práva a povinnosti správního orgánu, tudíž Úřad práce je účastníkem

⁸² SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony, s. 1137. ISBN 978-80-7400-828-3.

⁸³ Nárok podle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁴ Což bylo aprobováno i Nejvyšším správním soudem, například rozhodnutím sp. zn. 6 A 97/2002 ze dne 1. 4. 2003 nebo sp. zn. 6 Ads 164/2012 ze dne 21. 2. 2013.

řízení před civilními soudy. Významná změna přišla až v roce 2017, kdy zvláštní senát zřízený podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů (viz kapitola 1. 3 této práce) v rozhodnutí č. j. Konf 44/2017-7 ze dne 14. 12. 2017 přenesl pravomoc rozhodovat o sporech o mzdových nárocích zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele na správní soudy. Zvláštní senát se k tomu přiklonil mimo jiné i proto, aby civilní soudy nemusely přiznávat postavení účastníka správním orgánům⁸⁵. Vývoj judikatury v této konkrétní otázce jen potvrzuje, jak je v současné úpravě složitě řešeno rozdělení soudní kontroly správních rozhodnutí mezi civilní a správní soudnictví, o němž pojednávala první část této práce.

2. 5 Opomenutý účastník

O institutu tzv. opomenutého účastníka pojednává § 250a odst. 2 OSŘ: „*Jakmile soud zjistí, že se řízení neúčastní někdo, kdo je podle odstavce 1 jeho účastníkem, přibere jej usnesením do řízení. Proti tomuto usnesení není odvolání přípustné.*“ Toto ustanovení tedy pomýšlí na situace, kdy je zahájeno řízení před soudem a existuje účastník, který měl být ze zákona již účastníkem řízení před správním orgánem, ovšem ten s ním nejednal.

Protože s opomenutým účastníkem nebylo jednáno ve správním řízení, a tedy není jisté, zda se o rozhodnutí dozvěděl v den jeho vydání (rozhodnutí mu nemohlo být doručeno), vyvstává otázka, v jaké lhůtě může podat žalobu. Konkrétně v zákoně tento případ řešen není, ale judikatura dovodila⁸⁶, že opomenutý účastník může žalobu podat nejpozději do 2 měsíců od okamžiku, kdy se dozvěděl o rozhodnutí správního orgánu. Pokud není důvod pochybovat, že se žalobce o rozhodnutí nedověděl dříve, není třeba toto tvrzení prokazovat⁸⁷. Pokud by tomu tak nebylo, šlo by zcela jistě z ústavně-právního pohledu o odepření spravedlnosti a práva na spravedlivý proces.

Jak bylo zmíněno v úvodním odstavci bodu 2. 2. 1, opomenutým účastníkem může být i ten, kdo podává žalobu podle páté části OSŘ. Jde o případ, kdy osoba tvrdí, že rozhodnutím správního orgánu v řízení, jehož nebyla účastníkem, bylo zasaženo do jejích práv. Pokud skutečnost tvrzená v žalobě vůbec nemůže vést k tomu, že žalobce měl být účastníkem

⁸⁵ Z rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., č.j. Konf 44/2017-7 ze dne 14. 12. 2017: „*Předně bude účastníkem soudního řízení ministerstvo v pozici žalovaného. Pociťovaný nedostatek účasti správního orgánu v soudním řízení se částečně snažily nahradit již civilní soudy přiznáním pozice účastníka Úřadu práce. (...) Nyní bude účastenství jasné a nebude třeba jej dovozovat z jiných skutečností než znění zákona.*

⁸⁶ Viz například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 25/2007 ze dne 17. 2. 2009 a rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3402/2012 ze dne 18. 12. 2012.

⁸⁷ SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony, s. 1130. ISBN 978-80-7400-828-3.

správního řízení, soud žalobu odmítne podle § 250g odst. 1 písm. b) pro neoprávněnost, pokud se až posléze neprokáže tvrzená skutečnost, dojde k zamítnutí žaloby podle § 250i. Ve zkratce jde tedy především o to, zdali žalobce coby opomenutý účastník skutečně měl být účastníkem správního řízení.

U opomenutého účastníka coby žalobce je třeba se ještě vypořádat s § 247 odst. 2, podle něhož je žaloba nepřijatelná, pokud žalobce nevyužil ve správním řízení řádné opravné prostředky. Tato skutečnost ale není důvodem pro odmítnutí žaloby, což je zřejmé logickým výkladem, kdy žalobce ani neměl možnost řádné opravné prostředky podat. Pokud se ale opomenutý účastník dozvěděl o rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni, než toto rozhodnutí nabylo právní moci, nemůže podat žalobu podle páté části OSŘ, protože se mohl bránit prostředky, které umožňuje správní řád⁸⁸.

2.6 Postup soudu při chybném podání žaloby u správního soudu a naopak

Vzhledem k popsané „dvojkolejnosti“ soudní kontroly správních rozhodnutí může dojít k situaci, kdy žalobce nejdříve podá žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle SŘS, přestože je daná věc v pravomoci civilních soudů. V takovém případě správní soud postupuje podle § 46 odst. 2 SŘS a návrh odmítne. Součástí takového odmítnutí musí být dle ustanovení SŘS rovněž poučení, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu ke konkrétně zmíněnému věcně příslušnému soudu. Tato lhůta je stejně jako lhůta v § 247 OSŘ procesněprávní⁸⁹. Pokud žalobce následně žalobu podá soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení, užije se § 82 odst. 3 OSŘ, podle něhož platí, že řízení bylo zahájeno v den, kdy správnímu soudu došel návrh na zahájení řízení. Toto ustanovení je logické, posiluje postavení žalobce, pokud se „splete“ ve složitější právní otázce, na kterou větev soudnictví se má obrátit, ovšem z hlediska řazení v zákoně by mohlo být přehlednější, pokud by bylo zařazeno přímo do části páté OSŘ.

Pokud správní soud opomene žalobce poučit o možnosti obrátit se na civilní soud, mělo by se v souladu s § 245 OSŘ postupovat přiměřeně podle § 204 odst. 2 OSŘ a žalobu lze podat do tří měsíců od odmítavého usnesení správního soudu. Naopak pokud je žaloba již ke

⁸⁸ Tamtéž str. 1140.

⁸⁹ Blíže část II. Stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2011 Cpjn 201/2011, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek NS ČR pod č. 2/2012.

správnímu soudu podána opožděně, nemusí soud poučovat o možnosti obrátit se na soud příslušný k řízení podle OSŘ, protože již první žaloba byla podána pozdě⁹⁰.

Analogicky může nastat případ, kdy civilnímu soudu dojde žaloba, jejíž řešení náleží správnímu soudnictví. Na takovou situaci pamatuje § 104b odst. 1 OSŘ. Zde je řazení mimo pátou část logické a správné, protože se nejedná o rozhodování o žalobě proti správnímu rozhodnutí. V takovém případě soud řízení zastaví a je povinen poučit navrhovatele o možnosti podat žalobu podle SŘS. § 72 odst. 3 SŘS pak stanoví stejné pravidlo jako v opačném případě, tedy měsíční lhůtu na podání žaloby od zastavení řízení dle OSŘ a fikci, že žaloba byla podána dnem dojití k civilnímu soudu.

Nad rámec práce lze uvést, že § 104b OSŘ obsahuje v odstavci 2 úpravu pro případ, kdy navrhovatel podá soudu podle OSŘ druh žaloby, který je jasně vymezen v SŘS, tedy domáhá-li se ochrany proti nečinnosti orgánu moci výkonné a dalších v oblasti veřejné správy, ochrany před nezákonným zásahem, rozhodnutí ve věcech politických stran a hnutí nebo rozhodnutí o kompetenční žalobě. V těchto jasně vymezených případech soud rovnou vysloví svoji nepřislušnost a postoupí věc příslušnému správnímu soudu.

Oba předpisy, občanský soudní řád i soudní řád správní, pochopitelně předvídají situaci, kdy soud, k němuž je podaná „druhá“ žaloba po výše zmíněném postupu, rovněž vysloví názor, že příslušná k řešení věci je ta druhá soudní soustava. Tyto případy se nazývají kompetenčními spory a jsou řešeny zvláštním senátem, blíže kapitola 1. 3 této práce.

Vzhledem k tomu, že hranice, u kterého soudu se domáhat ochrany proti správnímu rozhodnutí, může být v některých případech velice tenká, jak bylo nastíněno v úvodní části této práce, není výše popsáný postup pro občany komfortní a neusnadňuje právo na soudní ochranu. To kritizují i autoři věcného záměru nového kodexu civilního práva procesního, který bude podrobně rozebrán v závěrečné části práce, přesto již na tomto místě uvádíme jejich zhodnocení právní úpravy: *„Postup v případě, že je podána žaloba u soudu ve správním soudnictví, ačkoliv by měl rozhodnutí přezkoumávat civilní soud v řízení podle části páté, nebo naopak, je formalistický a vede ke značným průtahům v řízení, v průměru dosahujících téměř tři léta. To lze považovat za zcela zbytečné oddálení soudní ochrany, které je nežádoucí nejen pro účastníky řízení, ale také pro stát, jenž za takový nesprávný úřední postup případně ponese odpovědnost. Ke ztížení přístupu ke spravedlnosti však dojde nejen tam, kde mezi soudy v civilním a správním*

⁹⁰ SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony, s. 1129. ISBN 978-80-7400-828-3.

soudnictví vznikne spor o pravomoc, ale také v případě, že se žalobce mylí v tom, u kterého z nich má žalobu podat. K jeho právnímu omylu může dojít poměrně snadno, neboť řešení mnoha případů nelze ze zákona samého dovodit.“⁹¹

⁹¹ DOBROVOLNÁ, Eva et al. (2020). Věcný záměr civilního řádu soudního, finální znění 2. verze, str. 31 [online; cit. 2022-06-08]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/rekodifikace>.

3. Projednání věci a rozhodnutí

3.1 Specifika páté části OSŘ při projednávání věci

3.1.1 Společné řízení

O společném řízení pojednává § 250b odst. 1, podle něhož dojde ke společnému řízení u žalob, které byly podány ve věci, o které správní orgán rozhodl stejným rozhodnutím, a to do doby, než soud prvního stupně o žalobě rozhodl. V praxi tedy každá další žaloba, která se týká daného rozhodnutí, bude spojena do jednoho řízení s první žalobou. Cílem takové úpravy je, aby jediné rozhodnutí správního orgánu nebylo v několika řízeních u několika různých soudů nahrazeno vícero rozhodnutími, která budou vzájemně protichůdná.

Věcně a místně příslušný bude soud, který je příslušný k první žalobě, což se dovozuje přiměřeným užitím § 89. Jak potvrdil Nejvyšší soud v rozhodnutí sp. zn. 21 Cdo 4288/2015 ze dne 25. 2. 2016, podání další žaloby nevyvolává žádné účinky zahájení řízení, soud příslušná řízení spojuje ze zákona a nevydává o tom žádné rozhodnutí (nejde o případ podle § 112 odst. 1).

Pokud soud o více žalobách nejedná ve společném řízení a nahradí rozhodnutí správního orgánu, kterýkoliv z účastníků se může proti rozhodnutí odvolat⁹². Ovšem v případě, kdy nahrazující rozsudek soudu nabude právní moci, i ve vztahu k ostatním žalobám vytvoří překážku *rei iudicatae* (musí ale dojít k doručení rozsudku všem účastníkům). Nic ale nebrání další žalobě, pokud soud nezaregistruje spojení žalob a zamítne jen jednu konkrétní žalobu. Překážka věci rozsouzené se taktéž neuplatní, pokud žalobu podává opomenutý účastník, jemuž lhůta běží od doby, kdy se o rozhodnutí správního orgánu dozví, jak bylo uvedeno výše.

3.1.2 Zákaz změny návrhu, o němž rozhodl správní orgán

Podle § 250b odst. 3 nemůže být v průběhu soudního řízení změněn návrh, o kterém rozhodoval správní orgán. Ten, kdo podával návrh na zahájení správního řízení, tak nesmí před soudem požadovat více, něco jiného či uplatnit jiný důvod. Navrhovatelem v původním řízení nemusí být vždy ten, kdo podal žalobu. Toto ustanovení vychází ze znění § 244 odst. 1, podle něhož se před soudem v občanském soudním řízení rozhoduje o sporu nebo jiné právní věci, o níž rozhodoval správní orgán.

Pokud šlo před správním orgánem o řízení zahájené bez návrhu nebo rozhodující orgán nebyl návrhem vázán, § 250c odst. 3 se v občanském soudním řízení neuplatní. Smyslem

⁹² Odvolací důvod § 219a odst. 1) písm. a).

ustanovení totiž je zabránit svévolnému jednání původního navrhovatele, nikoliv omezit rozhodovací pravomoci soudu.⁹³ Zpětvzetí návrhu původním navrhovatelem ovšem omezeno není, jak bude rozebráno v bodu 3. 4. 1 této práce.

3. 1. 3 Příprava jednání

Činnosti soudu před nařízením jednání se věnuje § 250c. Stanoví, že si předseda senátu vyžádá spis od správního orgánu a umožní mu písemné vyjádření. Třetí odstavec vylučuje použití § 114b, tedy institut kvalifikované výzvy k vyjádření, na základě kterého je v nalézacím řízení možné vydat rozsudek pro uznání. Vyjma toho § 250c doplňuje ustanovení § 114 až § 114c a přiměřeně se užije i v řízení podle části páté.

Soud tedy po zahájení řízení zkoumá splnění podmínek řízení a odstranění případných vad v návrhu. Pokud nedojde k nápravě, je možné řízení zastavit nebo návrh odmítnout. Poté předseda senátu postupuje podle § 114a, tedy mimo jiné především vyzve účastníky k vyjádření a předložení důkazů. Není rovněž vyloučeno nařízení přípravného jednání podle § 114c, jehož ustanovení musí být použita přiměřeně k povaze řízení, především pak v otázce koncentrace řízení, o níž bude pojednáno v další části práce.

Cílem přípravného jednání je objasnit ve spolupráci s účastníky splnění podmínek řízení, pokus o smírné vyřešení věci a uložení dalších procesních povinností účastníkům (§ 114c odst. 3). Přípravné jednání může vést k vydání rozsudku pro uznání, pokud se žalovaný k jednání nedostaví (§ 114c odst. 6), nebo zastavení řízení, pokud se žalobce nebo jiný navrhovatel bez omluvy nedostaví (§ 114c odst. 7). Rovněž není v řízení podle části páté vyloučeno vydání rozsudku pro zmeškání (§ 153b), rozsudku bez jednání (§ 115a) nebo sjednání smíru (§ 99), ovšem nikoliv v případech, kdy nebyl správní orgán vázán návrhem na zahájení řízení.⁹⁴

3. 2 Koncentrace řízení

Zásada koncentrace řízení je jedním ze základních prvků civilního soudního řízení. Vyjadřuje zákonem daný „stop stav“, tedy určitou fází řízení, do které mohou účastníci uvádět skutečnosti a důkazy pro prokázání svých tvrzení. Platí, že až na specifické výjimky se

⁹³ SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony, s. 1144. ISBN 978-80-7400-828-3.

⁹⁴ Tamtéž str. 1146.

k později uvedeným skutečnostem a důkazům nepřihlíží. Tato koncentrace řízení je typická pro sporná řízení.⁹⁵

V § 250d je koncentrace v řízení podle části páté vymezena velmi podobně jako v obecných ustanoveních OSŘ. Účastníci mohou uvádět skutečnosti nejpozději do skončení přípravného jednání, případně do uplynutí lhůty, která jim k tomu byla poskytnuta. Nekonaloli se přípravné jednání, musí účastníci předložit svá tvrzení do skončení prvního jednání.

Koncentrace řízení je prolomena, pokud nejsou účastníci řádně poučeni, že k ní dochází. Dále platí, že „*skutkové novoty a důkazy*“ lze uplatnit, pokud nastaly po skončení prvního jednání. Je také možné uvést důkazy, které zpochybňují věrohodnost již provedených důkazů a které do té doby nemohl účastník bez své viny přednést.

Koncentraci řízení lze ještě vysvětlit v souvislosti s předcházejícím správním řízením. Vzhledem k dikci zákona platí, že žalobce i účastníci soudního řízení mají možnost až do nastolení „stop stavu“ uvádět skutečnosti a důkazy, které předtím neuvedli v průběhu správního řízení. Pokud tedy zanedbali svoji důkazní povinnost ve správním řízení, mohou to „napravit“ v rámci řízení před soudem. Stejně tak není rozhodné, o jaký typ řízení před správním orgánem šlo a jestli měl účastník povinnost rozhodné skutečnosti vyhledávat a prokazovat sám z moci úřední či nikoliv.⁹⁶

3.3 Plná jurisdikce soudu

Již několikrát v textu této práce byla zmíněna tzv. plná jurisdikce soudu v soudní kontrole rozhodnutí správních orgánů. Konec konců právě to bylo motivem k převratné změně právní úpravy a vzniku páté části OSŘ, aby byly naplněny mezinárodně-právní požadavky, vyplývající především z čl. 6 Úmluvy.

Plná jurisdikce pak vyplývá z § 250e odst. 1 OSŘ: „*Soud není vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem.*“ Soud v občanském soudním řízení není vázán zjištěními správního orgánu, jak v otázce skutkové, tak v právním posouzení. Soud samozřejmě zjištění správního orgánu převzít může, vždy záleží na jeho konkrétním posouzení. Ohledně některých zjištění může soud pochybovat o správnosti již ze spisu, další skutkové okolnosti byly

⁹⁵ WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní*. 8. vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 254. ISBN 978-80-7502-076-5.

⁹⁶ SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony, s. 1148. ISBN 978-80-7400-828-3.

předmětem sporu mezi účastníky buď ve správním řízení nebo tak vyplynulo z podání stran v řízení před soudem.

Předmětem soudního kontroly mohou být i procesní otázky. Pokud se správní orgán dopustil procesního pochybení, které může napravit zopakování důkazů, tyto důkazy budou v řízení před soudem zopakovány.⁹⁷

Při samotném dokazování se ve spojení s § 245 OSŘ užíje ustanovení OSŘ ohledně dokazování, tedy § 120 až § 136. Soud při rozhodování bere v potaz stav, který je v době rozhodnutí soudu, nikoliv v době rozhodnutí správního orgánu. To vyplývá z § 154 OSŘ a bylo potvrzeno například nálezem Ústavního soudu II. ÚS 1135/14 ze dne 30. 6. 2015.

§ 250f pak v rámci plné jurisdikce určuje, že soud může věc projednat pouze v mezích, v nichž se žalobce domáhal projednání sporu. Toto ustanovení navazuje na § 246, který vymezuje náležitosti žaloby, v níž je žalobce povinen uvést, čeho se domáhá a v jakém rozsahu má být spor nebo právní věc v řízení projednána. Soud nemůže v řízení podle části páté uložit něco jiného, než co návrhvatel chtěl ve správním řízení, nebo rozhodovat dokonce o jiném skutku. Jde o projev zásady dispoziční.

§ 250f ale zahrnuje tři výjimky, kdy soud není rozsahem návrhu žalobce vázán. První z nich se týká správních řízení, která byla zahájena z moci úřední (§ 46 správního řádu). Druhou výjimkou jsou případy tzv. nerozlučného procesního společenství. Jde o případy, kdy žalobu podal jen jeden účastník správního řízení, ovšem touto žalobou je dotčeno postavení i ostatních účastníků. Vůči vícero účastníkům nemůže být z důvodu jejich obdobného právního postavení rozhodnuto různým způsobem. Třetím případem, kdy soud není vázán rozsahem návrhu žalobce, je situace, kdy je způsob vypořádání určen právním předpisem. Tedy když hmotné právo předepisuje v určitých věcech konkrétní způsob vypořádání, ale žalobce navrhne způsob jiný, který může být pro něj výhodnější, než zákonem stanovený.

3. 4 Rozhodnutí o žalobě

V této části práce budou popsány způsoby, jakými může soud rozhodnout o žalobě. Některé možnosti již byly naznačeny v předešlých kapitolách, na následujících stránkách bude souhrnný popis všech způsobů podle zákonných ustanovení.

⁹⁷ Tamtéž str. 1153.

3. 4. 1 Odmítnutí žaloby

Důvody pro odmítnutí žaloby jsou stanoveny v § 250g. Odmítnutí žaloby znamená, že se jí soud věcně ani nezabýval. Rozhoduje se usnesením, proti němuž je možné se odvolat⁹⁸. Odmítnout žalobu je možné podle § 43 i při neodstranění vad žaloby, rovněž mohlo předtím dojít k zastavení řízení. Jak stanoví § 250g odst. 2, rozhodnutí o odmítnutí může soud učinit i bez jednání. Praktickým důsledkem odmítnutí žaloby je, že původní správní rozhodnutí zůstává v platnosti a beze změny.

Prvním důvodem pro odmítnutí žaloby je její opožděnost. Lhůta pro podání žaloby byla popsána v předchozí části práce. Složitější případy mohou nastat při podání žaloby ke správním soudu při příslušnosti civilních soudů a naopak, o čemž bylo rovněž pojednáno.

K odmítnutí žaloby dojde rovněž, pokud byla podána někým, kdo k žalobě není oprávněn. Oprávnění k žalobě má účastník řízení před správním orgánem nebo tzv. opomenutý účastník, který byl rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech. Soud tedy odmítne žalobu v případě, že je zjevné, že žalobce nebyl ani neměl být účastníkem správního řízení, nebo pokud je jasné, že rozhodnutím nemohla být způsobena žádná újma na jeho právech.

Soud taktéž odmítne žalobu, pokud je nepřijatelná. To nastává v případech podle § 244 odst. 2. Již popsaný § 247 odst. 2 pak určuje nepřijatelnost žaloby, pokud žalobce nevyčerpal ve správním řízení všechny dostupné opravné prostředky.

3. 4. 2 Zpětvzetí žaloby

Podle § 250h může účastník, na jehož návrh bylo zahájeno správní řízení, vzít v průběhu projednání před soudem návrh zpět. Tímto návrhovatelem nemusí být žalobce. Z jazykového výkladu ustanovení je patrné, že se týká pouze situací, kdy bylo správní řízení zahájeno na návrh, nikoliv z moci úřední.

Zpětvzetí ovšem automaticky nezakládá zastavení řízení. K tomu je nutný souhlas všech účastníků řízení dle § 250h odst. 2. Toto ustanovení pamatuje právě na situace, kdy byl návrhovatelem někdo jiný než žalobce, a zabraňuje tomu, aby jediný účastník řízení mohl disponovat s celým řízením. Pokud ovšem ostatní účastníci svůj souhlas vysloví, řízení je zastaveno zcela, či v rozsahu zpětvzetí.

⁹⁸ § 202 odst. 1 a contrario.

Pokud dojde ke zpětvzetí, soud podle § 250h odst. 3 rozhodne, že rozhodnutí správního orgánu pozbývá účinnosti. Takový výrok má účinky *ex tunc*.⁹⁹

3. 4. 3 Zamítnutí žaloby

§ 250i určuje jasné podmínky pro zamítnutí žaloby: „Soud žalobu zamítne, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci správně.“ Jedná se o rozhodnutí ve věci samé, k němuž soud dospěl na základě svých skutkových a právních zjištění. Výsledkem jeho zjištění bylo, že správní orgán rozhodl v dané věci správně. Takové rozhodnutí činí soud rozsudkem (§ 152 odst. 1). Jak bylo popsáno výše, rozhodnout lze i rozsudkem pro uznání nebo zmeškání.

3. 4. 4 Nové rozhodnutí

Meritorním rozhodnutím je závěr soudu, že o sporu mělo být rozhodnuto jinak, než určil správní orgán. V takovém případě rozhodne soud podle § 250j ve věci samé rozsudkem, který nahrazuje rozhodnutí správního orgánu v takovém rozsahu, v jakém je tímto rozsudkem dotčeno. Rozsudek je tedy projevem plné jurisdikce soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, když soud může o věci rozhodnout úplně jiným způsobem a jeho rozhodnutí je plně vykonatelné. Soud musí výslovně v rozsudku uvést, že jeho rozhodnutí nahrazuje rozhodnutí správního orgánu. Zároveň s tím by měl být rozsudek doručen správnímu orgánu.

3. 4. 5 Nemeritorní skončení věci

§ 250k pro úplnost stanoví, že rozhodnutí správního orgánu zůstává nedotčeno, je-li řízení zastaveno z jiných důvodů než uvedených v § 250h (zpětvzetí žaloby) nebo byla-li žaloba zamítnuta či odmítnuta. Tímto důvodem může být třeba nezaplacení soudního poplatku.

3. 4. 6 Náklady řízení

Při rozhodování o žalobě podle části páté soud rozhoduje o nákladech řízení v souladu se zásadami vyjádřenými v § 142 až § 150 OSŘ, tedy zásadně má právo na náhradu nákladů soudního řízení ten účastník, který měl ve věci plný úspěch. Pokud ale soud svým rozhodnutím nahradil rozhodnutí správního orgánu (§ 250j odst. 2) nebo aspoň zčásti vyslovil neúčinnost správního rozhodnutí (§ 250h odst. 3), musí soud znovu rozhodnout i o nákladech správního řízení. Při tom se řídí ustanoveními správního řádu, které se týkají náhrady nákladů řízení.

⁹⁹ SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony, s. 1161. ISBN 978-80-7400-828-3.

3.5 Opravné prostředky

Část pátá OSŘ neobsahuje žádná ustanovení, která by se týkala opravných prostředků. V souladu s § 245 se tak užije části čtvrté OSŘ a proti rozhodnutím soudů je možné podat odvolání, žalobu na obnovu řízení, žalobu pro zmatečnost i dovolání podle konkrétních důvodů u jednotlivých opravných prostředků.

4. Možný vývoj právní úpravy

4.1 Občanský soudní řád

4.1.1 Občanský soudní řád jako celek

Jak již číselné označení napovídá, občanský soudní řád je právním předpisem starším, konkrétně z roku 1963, kdy uspořádání státu bylo zcela odlišné a požadavky na civilní soudní proces¹⁰⁰ neodpovídaly těm dnešním. Po roce 1989 bylo nutné reagovat na společenské a právní změny, což zákonodárci zpočátku logicky činili novelizací platného OSŘ. Z této provizorní metody se následně stala metoda „obecná“, a tak je čteně novelizovaný OSŘ z roku 1963 platný a užívaný dodnes. Kromě toho byl modifikován i několika zrušujícími nálezy Ústavního soudu¹⁰¹.

Zprvu bylo hlavním cílem přiblížit základní předpis civilního práva procesního požadavkům demokratického právního státu, například zavedením rozsudku pro uznání, rozsudku pro zmeškání, zásady koncentrace řízení či žaloby pro zmatečnost. Významnými novelami byl například zákon č. 519/1991 Sb.¹⁰², zákon č. 30/2000 Sb., rovněž nazývaný „velkou novelou OSŘ“, která mimo jiné do praxe uvedla institut kvalifikované výzvy k vyjádření¹⁰³ či zákon č. 7/2009 Sb., nazývaný „souhrnná novela“. Souběžně s tím bylo průběžně upuštěno od socialistické koncepce jednotného pojetí civilního procesu speciálními zákony, které upravují insolvenční řízení¹⁰⁴, rozhodčí řízení¹⁰⁵ a exekuční řízení¹⁰⁶. Podstatnou změnou bylo definitivní vydělení nesporných řízení současně s přijetím nového občanského zákoníku v oblasti hmotného práva, a to zákonem č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. Občanský soudní řád je tak aktuálně předpisem pro řízení civilní sporná, ZŘS upravuje řízení nesporná.

4.1.2 Kritika OSŘ a důvody pro rekonstrukci

Civilní právo se tak stále řadí k odvětvím, která jsou v českém právním řádu kodifikována právním předpisem komplexní povahy, kterým současný OSŘ je. Délka platnosti

¹⁰⁰ Úsilím státu v období totality bylo zasahovat i do soukromoprávních vztahů. Prostřednictvím zásady materiální pravdy, která celým procesním právem prostupovala, bylo odůvodnit a zlegalizovat tyto zásahy. Z pravomoci soudů byly vyjmuty například hospodářské spory a pracovní spory projednával soud až po rozhodčím řízení. K tomu blíže WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní*. 8. vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 55. ISBN 978-80-7502-076-5.

¹⁰¹ Viz bod 1.4.3.2 této práce.

¹⁰² Viz bod 1.4.3.1 této práce. Kromě popsaných změn touto novelou přešlo rozhodování v obchodních věcech z arbitráže na obecné soudy integrované soudní soustavy, blíže Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb.

¹⁰³ JIRSA, Jaromír. Perspektivy českého civilního procesu. *Právní rozhledy*, 2008, č. 12.

¹⁰⁴ Zákon č. 182/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁵ Zákon č. 216/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁶ Zákon č. 120/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

předpisu a jeho četné novelizace však snad ani při nejlepší vůli normotvůrců a legislativců nemohou dostát požadavkům na komplexní, jednotný a vnitřně navazující moderní právní předpis. Text zákona je místy nepřehledný, řada paragrafů je vkládána následně, takže číslování může působit nepřehledně (došlo k nutnosti použít například označení § 320ab). Metodou neustálých novelizací lze obtížně dodržet a následovat jednotnou ideovou linii.

Tuto kritiku dlouhodobě zaujímá i odborná literatura a názory odborníků. „*Po roce 1989 se stala koncepční reforma civilního procesu nezbytnou. Zatím je uskutečňována prostřednictvím řady novel, které řeší problémy nejvíc aktuální a naléhavé. Protože se však týkají kodexu, který je svým celkovým pojetím i strukturou poplatný právu totalitního státu, jsou jejich možnosti omezeny. O to více to platí v době, kdy byl přijat nový občanský zákoník. Proto se v dnešních společenských podmínkách jeví nová kodifikace procesního práva naprosto nezbytnou.*“¹⁰⁷ Obdobně výstižně hodnotí aktuální stav autoři Věcného záměru civilního řádu soudního¹⁰⁸: „*Ukazuje se, že častými dílčími novelizacemi lze koncepci zákona – pokud ještě nějakou vůbec má – s úspěchem narušit, nikoliv ale vytvořit koncepci novou.*“

Na potřebě rekodifikace civilního práva procesního panuje všeobecná shoda. Je smutným faktem, že se o novém kodexu mluví již od pádu totalitního režimu v roce 1989, kdy bylo zřejmé, že předpis z 60. let nemůže dlouhodobě obstát. O nutnosti nového základního kodexu pojednávala už důvodová zpráva k novele OSŘ v roce 1991¹⁰⁹, důvodová zpráva „velké novely OSŘ“ v roce 2000 dokonce uvádí, že „*věcné a legislativní záměry rekodifikace (...) jsou konkrétní*“¹¹⁰ a odvolávala se na nutnost souladné rekodifikace hmotného práva, jež v dané době nebyly v dostatečném stádiu.

4. 2 Aktuální vývoj rekodifikace

4. 2. 1 Průběh příprav rekodifikace

Přes tato historická volání můžeme o konkrétních krocích směřujících k rekodifikaci mluvit až po přijetí občanského zákoníku v oblasti hmotného práva. Nejaktuálnějším dokumentem je Věcný záměr civilního řádu soudního, jehož druhá verze, již po připomínkách odborné veřejnosti, je dostupná na webovém portálu Ministerstva spravedlnosti¹¹¹.

¹⁰⁷ WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní*. 8. vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 55-56. ISBN 978-80-7502-076-5.

¹⁰⁸ DOBROVOLNÁ, Eva et al. (2020). Věcný záměr civilního řádu soudního, finální znění 2. verze, str. 17 [online; cit. 2022-06-08]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/rekodifikace>. (dále jen „Věcný záměr“)

¹⁰⁹ Obecná část důvodové zprávy k návrhu zákona č. 519/1991 Sb..

¹¹⁰ Obecná část důvodové zprávy k návrhu zákona č. 30/2000 Sb..

¹¹¹ <https://justice.cz/web/msp/rekodifikace>.

K tomuto věcnému záměru směřovaly kroky již od roku 2013, kdy vznikla Komise pro rekodifikaci OSŘ, v jejímž čele stanul tehdejší místopředseda Nejvyššího soudu Roman Fiala¹¹². Tehdejší snahy o přípravu kodexu tak, aby byl účinný po pěti letech, tedy v roce 2018¹¹³ ovšem vzaly za své, i z důvodů politických, kdy došlo ke změně obsazení a předsedy komise¹¹⁴. První konkrétní návrh představila pětičlenná pracovní skupina¹¹⁵ v roce 2017 a byla následně podrobena široké diskusi a připomínkám odborné či laické veřejnosti¹¹⁶.

Zatímco ojedinelý je názor, že oblast civilního práva procesního nepotřebuje rekodifikaci¹¹⁷, k navrhované koncepci a konkrétním problémům zazněla i ostrá kritika¹¹⁸. Výsledkem následných připomínek je aktuální druhá verze věcného záměru z prosince 2020¹¹⁹, z níž v této práci vycházíme při nástinu vývoje právní úpravy řízení podle současné části páte OSŘ. Této verzi se nyní věnuje nově složená pracovní skupina složená ze zástupců z justiční, advokátní i akademické branže¹²⁰. Jelikož normotvorba je ovlivněná aktuální politickou situací, vycházející z vůle lidu ve svobodných volbách, jak vyplývá z Ústavy, nutno rovněž podotknout, že současná vláda má ve svém programovém prohlášení konkrétní cíl dokončit návrh věcného záměru civilního řádu soudního¹²¹. Přijetí, či dokonce platnost a účinnost rekodifikovaného právního předpisu je tak stále v nedohlednu.

4. 2. 2 Koncepce civilního řádu soudního

Ještě než bude nastíněn konkrétní vývoj právní úpravy v oblasti, o níž pojednává tato práce, pro kontext je nutné se krátce zmínit o koncepci kodexu navržené ve věcném záměru.

¹¹² VÁLOVÁ, Irena (2014). Roman Fiala znovu v čele Komise pro rekodifikaci OSŘ. *Česká justice* [online]. 13. 3. 2014; [cit. 2022-06-08]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2014/03/roman-fiala-znovu-v-cele-komise-pro-rekodifikaci-osr/>.

¹¹³ JANUŠ, Jan. Nový občanský soudní řád bude účinný do pěti let. *Právní rádce*, 2013, č. 6.

¹¹⁴ ČTK (2016). Pelikán představil novou komisi pro přípravu občanského soudního řádu. *Česká justice* [online]. 29. 4. 2016; [cit. 2022-06-08]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2016/04/pelikan-predstavil-novou-komisi-pro-pripravu-obcanskeho-soudniho-radu/>.

¹¹⁵ Ustavená ministerstvem spravedlnosti pod vedením doc. JUDr. Petra Lavického, Ph.D.

¹¹⁶ Viz str. 58 Věcného záměru.

¹¹⁷ Což potvrzuje např. Alena Winterová. Blíže KEJHOVÁ, Hana (2019). Konference Budoucnost civilního procesu obohatila odbornou debatu. *Advokátní deník* [online]. 16. 10. 2019; [cit. 2022-06-08]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/10/16/konference-budoucnost-civilniho-procesu-prispela-vymenou-zkusenosti-do-odborne-debaty/>.

¹¹⁸ Například DIMUN, Petr (2018). Špičky justice podrobily záměr civilního řádu soudního drtivé kritice a odmítly ho jako Cimrmanovu pohádku. *Česká justice* [online]. 22. 11. 2018; [cit. 2022-06-08]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2018/11/spicky-justice-podrobily-zamer-civilniho-radu-soudniho-drtive-kritice-odmitli-jako-cimrmanovu-pohadku/>.

¹¹⁹ <https://justice.cz/web/msp/rekodifikace>.

¹²⁰ ŘEPKA, Vladimír (2021). Práce na novém civilním řádu soudním se posouvají do další fáze. *Ministerstvo spravedlnosti* [online]. 20. 7. 2021; [cit. 2022-06-08]. Dostupné z: <https://www.justice.cz/?clanek=prace-na-novem-civilnim-radu-soudnim-se-posouvaji-do-dalsi-fa-l>.

¹²¹ Vláda ČR (2022). *Programové prohlášení vlády* [online; cit 2022-06-08]. Dostupné na https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/#spravedlnost_a_pravo.

Ideovým východiskem má být rakouský civilní řád soudní, který v minulosti již na našem území platil a v Rakousku se užívá dodnes. Podle tvůrců věcného záměru tento předpis umožňuje kvalitu a rychlost civilního soudního procesu, současně s tím ale zdůrazňují, že nejde o žádnou kopii, ale inspiraci převzatou do současné moderní doby¹²². Z této inspirace vychází i navrhovaný název nového kodexu, který by měl znít „civilní řád soudní“¹²³ (dále jen „CŘS“).

Autoři věcného záměru dále poukazují na nezbytnost koncepčního přístupu při tvorbě CŘS, mimo jiné ve světle výše popsaných problémů současné právní úpravy. Přiklonili se k tzv. sociální koncepci civilního procesu, která kromě základního účelu procesu, tedy ochrany soukromých práv, a zásady dispoziční jako jedné z hlavních zásad, zdůrazňuje rovněž důležitost civilního procesu pro celou společnost.¹²⁴

Jednou z hlavních otázek při tvorbě CŘS je, do jaké míry má kodex upravovat jednotlivé druhy tak širokého odvětví, kterým je civilní právo procesní. Soukromoprávních záležitostí, o nichž soud rozhoduje, je značné množství, jedná se o různorodé právní problémy, kde jsou obě strany ve sporu. Stejně tak sem ale právní nauka řadí věci, v nichž nejsou strany v postavení odpůrců, kdy soud upravuje poměry těchto stran. Proto se civilní řízení dělí na řízení sporná a nesporná, řízení exekuční a insolvenční. Toto dělení je naukou uznáváno dlouhodobě¹²⁵.

Věcný záměr se přiklonil k variantě udržet nesporná řízení mimo CŘS a nechat v platnosti současný ZŘS. Odděleně jsou oba typy řízení upraveny třeba v Rakousku, Lichtenštejnsku či Slovensku. Společná úprava se naopak vyskytuje ve Švýcarsku, Francii či Belgii. Vzhledem k rozdílům ve způsobu zahajování řízení, okruhu účastníků či rozdílně upravené dispozici řízení se tvůrci věcného záměru rozhodli pro oddělenou úpravu.¹²⁶

Obdobně bude mimo CŘS upraveno exekuční řízení, v němž také platí celá řada samostatných principů, a zároveň by mělo zůstat na rozhodnutí oprávněného, jestli chce exekuční řízení zahájit. Pro oddělenou koncepci hovoří rovněž skutečnost, že v České republice funguje systém soukromých soudních exekutorů. Z podobných důvodů bude samostatně upraveno i insolvenční řízení. Jistou novinkou v českém právním řádu by byla navrhovaná

¹²² Str. 75 Věcného záměru.

¹²³ K tomu blíže kapitola 2.2 Věcného záměru.

¹²⁴ Oproti tomu tzv. liberální koncepcce zastává názor, že civilní řízení je soukromou záležitostí stran, slouží k prosazování jejich individuálních zájmů, a soudce je vázán pouze návrhy a důkazy stran bez možnosti aktivně zasahovat do průběhu objasňování skutkového stavu.

¹²⁵ Například ZOULÍK, František. *Řízení sporné a nesporné jako druhy civilního procesu*. Praha: Academia, 1969. Studie ČSAV.

¹²⁶ Viz str. 24 Věcného záměru.

samostatná úprava doručování. Předpis by byl společný pro všechny druhy řízení, ať už se jedná o civilní či trestní řízení nebo o doručování ve správním řízení.

Některé názory odborníků prosazují spíše jednotnou úpravu a právě tuto diferenciaci popisují jako „*nemodernost*“ právní úpravy¹²⁷. Těmto výtkám se autoři podrobně věnují například v článku „*Obrana návrhu věcného záměru civilního řádu soudního*“¹²⁸.

4. 2. 3 Vztah civilního řádu soudního a soudního řádu správního

Před konkrétním řešením otázky soudního přezkumu správních rozhodnutí v civilním řízení nejprve nastíníme obecná východiska vztahu ČŘS se SŘS nastíněném ve věcném záměru. Tyto dva zákony jsou propojeny § 64 SŘS, který zakládá podpůrné využití OSŘ ve správním soudnictví. Toto ustanovení by podle návrhu mělo zůstat i po rekodifikaci, věcný záměr počítá pouze s přejmenováním názvu zákona a úpravou dle rozdílné systematiky nově přijatého ČŘS.

Nejdůležitější je ovšem přístup k současné dualistické úpravě soudního přezkumu. Autoři věcného záměru jmenují shora popsané dva problémy aktuální právní úpravy:

a) Nejednoznačné vymezení, které spory řeší správní soudnictví a které civilní soudy, a z toho plynoucí právní nejistota. Rozlišení by mělo být zřejmé a jednoznačné, nikoliv dotvářeno judikaturou.

b) Značné průtahy v řízení a právní formalismus v případech, kdy žalobce podá žalobu do nesprávné „větve“. V takovém případě dosahuje průměrná délka řízení téměř tří let¹²⁹, což odporuje požadavku na soudní ochranu vycházející z Listiny.

4. 3 Navrhované varianty právní úpravy podle věcného záměru

4. 3. 1 Odstranění dualismu

Variantou preferovanou ve věcném záměru ČŘS je vypuštění dualismu soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů. Veškerá rozhodnutí správních orgánů by přezkoumávaly pouze soudy ve správním soudnictví. Díky tomu bude přezkum předvídatelný, odpadnou kompetenční spory a mělo by dojít ke zrychlení řízení za předpokladu, že nedojde k přetížení správních senátů.

Tato varianta nejvíce naplňuje princip právní jistoty. Bylo by jednoznačné, k jakému soudu podat návrh na zrušení rozhodnutí, správní senáty by se mohly specializovat na konkrétní

¹²⁷ Blíže poznámka pod čarou č. 71.

¹²⁸ LAVICKÝ, Petr et al. Obrana návrhu věcného záměru civilního řádu soudního. Právní rozhledy, 2019, č. 5.

¹²⁹ Str. 31 Věcného záměru.

typy sporů. Právo je soubor norem chování, které mají být pro běžného jedince co nejvíce srozumitelné. Dualismus přezkumu byl řadou odborníků kritizován již od počátku¹³⁰, nejednoznačné vymezení muselo být postupem času vyjasněno až judikaturou, což není žádoucí stav.

4.3.2 Jednoznačné vymezení pravomoci

Druhá varianta počítá se zachováním možnosti projednat soukromoprávní věci rozhodnuté správním orgánem v civilním řízení. Návrh počítá s taxativním výčtem sporů, o nichž je možné rozhodovat, o ostatním by rozhodovaly soudy ve správním soudnictví. Tato varianta je výsledkem odborných diskusí při přípravě věcného záměru. Od této varianty si tvůrci slibují urychlení sporů. Další možností je tuto variantu zapracovat nikoliv do ČŘS, ale do speciálních právních předpisů, které upravují pravomoc správních orgánů o projednání daných sporů.

Ve věcném záměru je rovněž uveden výčet sporů, které by byly ponechány v pravomoci civilních soudů, s upozorněním, že jde o pracovní verzi, která bude podrobena další diskusi¹³¹. Pod písmenem *e*) je v návrhu paragrafového znění uvedena další kategorie sporů, a to „*spor o náhradu škody, o němž na základě své zákonné pravomoci rozhodl správní orgán*“. Spory o náhradu škody jsou dosud ve správním právu ve speciálních zákonech řešeny třemi způsoby:

- a) nároky se uplatňují přímo u civilních soudů
- b) nároky se uplatňují u správních orgánů a teprve v případě neuspokojení je třeba se je domáhat žalobou na plnění
- c) o nároku rozhodují výlučně správní orgány.

V posledním případě je třeba v případě negativního rozhodnutí naplnit čl. 36 odst. 2 Listiny a musí být zajištěn soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu. V takovém případě vyvstává otázka, zda se takový přezkum povede podle části páté OSŘ, nebo podle SŘS. Jde o nárok na náhradu škody, tedy záležitost soukromoprávní. Soudní praxe ovšem dospěla k závěru, že v těchto případech spory podléhají přezkumu správních soudů.

¹³⁰ Například MIKEŠ, Jiří, WINTEROVÁ, Alena, ZOULÍK, František. Problémy nové části páté o.s.ř. VOPÁLKA, Vladimír, ed. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI, 2003, s. 199-218. ISBN 80-86395-65-0.

¹³¹ Jedná se o spory rozhodnuté finančním arbitrem na základě § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., Českým telekomunikačním úřadem na základě § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., Energetickým regulačním úřadem na základě § 17 odst. 7 zákona č. 258/200 Sb., a Českou obchodní inspekci či jiným subjektem pověřeným Ministerstvem průmyslu a obchodu na základě § 20e písm. d) zákona č. 634/1992 Sb.

V rozhodnutí sp. zn. 2 As 46/2006 ze dne 31. 10. 2007 Nejvyšší správní soud dovodil, že přestože má nárok poškozeného na náhradu škody povahu soukromoprávní, nelze dopustit „štěpení“ přezkumu primární otázky a adhezního řízení. Pro Nejvyšší správní soud je takové dělení komplikující systém ochrany subjektivních práv.

Naproti tomu autoři věcného záměru podotýkají, že poškozenému je v zásadě jedno, jestli bylo jednání škůdce posouzeno jako přestupek. Jde mu pouze o náhradu majetkové škody, a pokud by jej neuplatnil nebo by poškozeného správní orgán odkázal na občanskoprávní řízení, rozhodovaly by o nároku civilní soudy podle OSŘ. Proto by rozhodování o stejném nároku v případě, že o něm správní orgán rozhodne, mělo podléhat rovněž pravomoci civilních soudů, čímž by byla dána právní jistota a jednotu judikatury.

4. 3. 3 Obecné vymezení sporů

Třetí navrhovaná varianta stanoví, že lze opětovně projednat spory z oblasti soukromého práva, o kterých bylo rozhodnuto správním orgánem za podmínek stanovených zákonem. Na rozdíl od varianty číslo 2 neobsahuje taxativní výčet sporů, což povede stejně jako v současné úpravě ke vzniku kompetenčních sporů a nejasnému vymezení.

Za předpokladu, že by v novém kodexu zůstalo projednávání věcí, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem, tedy navrhované varianty 2 a 3, v části 5 nazvané Zvláštní způsoby řízení bude zařazen Díl 3, kde by byl upraven tento typ řízení. Autoři ovšem primárně navrhuji dualismus vypustit, a proto zatím není procesní úprava podrobně rozpracována.

Závěr

Úvodní část práce popisovala, proč je zaveden dualismus soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů a jakým způsobem se určuje, ke kterému typu se má žalobce obrátit. Jde o složitou problematiku, už dobové příspěvky odborníků předpokládaly, že nejasné vymezení může činit v budoucnu potíže, což se také stalo.

Pátá část OSŘ navenek působí laicky řečeno jako „přídavek“, jako něco, co je v zákoně zařazeno spíše mimochodem. Pokud ale vše uvedeme do historického kontextu, zejména s významným nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 a nutnosti dostát závazkům vyplývajícím z Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod, jsou důvody tohoto uspořádání o něco jasnější, což se snažila práce ve své úvodní části popsat. Je rovněž zajímavé, že se tento koncept právní úpravy inspiroval prvorepublikovými zákony.

V další části práce byla rozebrána jednotlivá ustanovení páté části. Popsané problémy a situace, které mohou soudy a účastníci řízení řešit, nejsou nikterak zvlášť komplikované. Největší potíže může činit postup, pokud je žaloba podána k nesprávnému soudu. Postup je velmi formalistický, protahuje řízení a komplikuje ochranu práv jednotlivců.

Závěrečná část práce se věnovala tomu, jaký vývoj bude právní úprava mít ve světle chystané rekonstrukce procesního práva. Popsány byly tři základní varianty vývoje. Z pohledu autora by byla nejvhodnější úprava nejjednodušší, kdy by všechna rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaly soudy ve správním soudnictví. Mohlo by to vést k menší specializaci, kdy by správní senáty musely řešit spory a aplikovat předpisy, s nimiž tolik nepřijdou do kontaktu nebo jsou pro ně nové, nicméně i v rámci správních oddělení krajských soudů by mohlo dojít k rozdělení agendy dle typu sporů.

Seznam použitých zkratek

OSŘ	občanský soudní řád
SŘS	soudní řád správní
Ústava	Ústava ČR
Listina	Listina základních práv a svobod
ÚS	Ústavní soud
NSS	Nejvyšší správní soud
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ZŘS	zákon o zvláštních řízeních soudních
Věcný záměr	Věcný záměr rekodifikace civilního práva procesního
CŘS	civilní řád soudní (představený návrh ve věcném záměru)

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

BARTONÍČKOVÁ, Klára. *Právní úprava řešení kompetenčních sporů mezi soudy*. Právní fórum, 2009, č. 1.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 9788073808389.

HANSEL, Martin. Zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, v posledním roce své existence. *Právní rozhledy*, 2002, č. 8.

HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

JIRSA, Jaromír. Perspektivy českého civilního procesu. *Právní rozhledy*, 2008, č. 12.

LAVICKÝ, Petr et al. Obrana návrhu věcného záměru civilního řádu soudního. *Právní rozhledy*, 2019, č. 5.

MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4.

MAZANEC, Michal. *K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2000, roč. 8, č. 2.

MIKEŠ, Jiří, WINTEROVÁ, Alena, ZOULÍK, František. Problémy nové části páté o.s.ř. VOPÁLKA, Vladimír, ed. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-65-0.

MIKULE, Vladimír. SLÁDEČEK, Vladimír. *Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví* a PENK, František. *Poznámka na okraj nálezu Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví (polemika)*. Bulletin advokacie, 2002, č. 10.

POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7.

SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-828-3.

SVOBODA, Petr. Článek 6 odst. 1 evropské Úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví. VOPÁLKA, Vladimír, ed. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-65-0.

WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-000-5.

WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní*. 8. vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-076-5.

ZOULÍK, František. *Řízení sporné a nesporné jako druhy civilního procesu*. Praha: Academia, 1969. Studie ČSAV.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

DIMUN, Petr (2018). Špičky justice podrobily záměr civilního řádu soudního drtivé kritice a odmítly ho jako Cimrmanovu pohádku. *Česká justice* [online]. 22. 11. 2018; [cit. 2022-06-08]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2018/11/spicky-justice-podrobily-zamer-civilniho-radu-soudniho-drtive-kritice-odmitli-jako-cimrmanovu-pohadku/>.

DOBROVOLNÁ, Eva et al. (2020). Věcný záměr civilního řádu soudního, finální znění 2. verze, str. 31 [online; cit. 2022-06-08]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/rekodifikace>.

JANUŠ, Jan. Nový občanský soudní řád bude účinný do pěti let. *Právní rádce*, 2013, č. 6.

KEJHOVÁ, Hana (2019). Konference Budoucnost civilního procesu obohatila odbornou debatu. *Advokátní deník* [online]. 16. 10. 2019; [cit. 2022-06-08]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/10/16/konference-budoucnost-civilniho-procesu-prispela-vymenou-zkusenosti-do-odborne-debaty/>.

ŘEPKA, Vladimír (2021). Práce na novém civilním řádu soudním se posouvají do další fáze. *Ministerstvo spravedlnosti* [online]. 20. 7. 2021; [cit. 2022-06-08]. Dostupné z: <https://www.justice.cz/?clanek=prace-na-novem-civilnim-radu-soudnim-se-posouvaji-do-dalsi-fa-1>.

SVOBODA, Karel. K charakteru lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve věci soukromého práva (§ 247 o.s.ř.). *Správní právo*, 2011, č. 3.

ŠAFRÁNKOVÁ, Anna. *Vztah soukromého a veřejného práva: minulost a současnost* [online]. Praha, 2020, str. 148 [cit. 2022-03-29]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/122542/140082036.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

VÁLOVÁ, Irena (2014). Roman Fiala znovu v čele Komise pro rekodifikaci OSŘ. *Česká justice* [online]. 13. 3. 2014; [cit. 2022-06-08]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2014/03/roman-fiala-znovu-v-cele-komise-pro-rekodifikaci-osr/>.

ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. *Správní soudnictví a jeho dvě „větve“ aneb srovnání řízení podle části 5. občanského soudního řádu a řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle soudního řádu správního*. [cit. 2022-03-29]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/obcan/zahradnikova.pdf>.

ČTK (2016). Pelikán představil novou komisi pro přípravu občanského soudního řádu. *Česká justice* [online]. 29. 4. 2016; [cit. 2022-06-08]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2016/04/pelikan-predstavil-novou-komisi-pro-pripravu-obcanskeho-soudniho-radu/>.

Historie Nejvyššího správního soudu. In *NSSoud.cz* [online]. [cit. 2022-03-29]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>.

Sněmovní tisk 257, volební období 1998 – 2002. In Psp.cz [online]. [cit. 2022-06-22]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=257>.

Sněmovní tisk 1081, volební období 1998 – 2002. In Psp.cz [online]. [cit. 2022-03-29]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=1081>.

Vláda ČR (2022). *Programové prohlášení vlády* [online; cit 2022-06-08]. Dostupné na https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/#spravedlnost_a_pravo.

3. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů

Sdělení č. 209/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných čísel, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, ve znění pozdějších předpisů

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2021, sp. zn. I. ÚS 1893/18

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3332/09

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14

Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2018, sp. zn. I. ÚS 493/18

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 34/2007-15

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 14. 8. 2006, č. j. Konf 64/2005-33

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 28. 5. 2007, č. j. Konf 34/2006-22

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 14. 12. 2017, č. j. Konf 44/2017-7

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 20. 9. 2007, č. j. Konf 22/2006-8

Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2011, sp. zn. Cpjn 201/2011

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2019, sp. zn. 22 Cdo 851/2017

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2019, sp. zn. 30 Cdo 2960/2017

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. 21 Cdo 5046/2014

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 21 Cdo 1072/2013

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 21 Cdo 1607/2013

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 8. 2017, sp. zn. 29 Cdo 78/2016

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. 30 Cdo 2908/2004

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2008, sp. zn. 28 Cdo 66/2008

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 21 Cdo 1385/2011

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3402/2012

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. 21 Cdo 4288/2015

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003-97

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, č. j. 3 As 4/2004-44

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2011, č. j. 4 Ads 27/2011-24

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, sp. zn. 8 Afs 47/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, sp. zn. 1 As 235/2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2013, sp. zn. 6 Ads 164/2012

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, sp. zn. 2 As 25/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 2 As 46/2006

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-50

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. 6 A 97/2002

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1994, sp. zn. 6 A 901/93

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 10. 2001, č. j. 7 A 301/2001-5

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 9. 1997, sp. zn. 5 A 108/96

5. Seznam ostatních zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb.

Řízení podle 5. části OSŘ a nástin budoucího vývoje právní úpravy

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá řízením podle části páté občanského soudního řádu ze třech základních úhlů pohledu. Prvním jsou okolnosti vzniku dualistické úpravy soudní kontroly správních rozhodnutí v historickém kontextu, druhým je samotná úprava v občanském soudním řádu s důrazem na aplikační problémy jednotlivých ustanovení vysvětlené za pomoci judikatury Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, třetím je možný vývoj právní úpravy a varianty, které nastínili autoři nejaktuálnějšího návrhu kodifikace procesního řádu.

V současné právní úpravě jsou možné dva způsoby soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů, a to podle občanského soudního řádu či podle správního řádu soudního. Rozhraním mezi oběma variantami je, zdali byla rozhodnutím dotčena veřejná či soukromá subjektivní práva. Kořeny tohoto dualismu sahají v českém právním řádu až do první republiky. Správní soudnictví bylo na českém území zavedeno za rakouské monarchie, čemuž se práce rovněž věnuje. Nejdetailněji je rozebrán vývoj po roce 1989, kdy nebyl občanský soudní řád jednotně kodifikován, přestože po tom odborné hlasy volají. Zprvu zavedený jednotný model správního soudnictví byl v rozporu s mezinárodní Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a po četné kritice Ústavního soudu byl jeho nálezem zrušen. Proto zákonodárci zvolili současnou dualistickou úpravu.

Prostřední část práce rozebírá jednotlivá ustanovení páté části občanského soudního řádu, dává je do kontextu se zbytkem zákona a popisuje problémy, které mohou vzniknout při řízení. Rozebrány jsou náležitosti žaloby, účastníci řízení, problematika tzv. opomenutého účastníka, koncentrace řízení a způsoby, jakými může soud rozhodnout. Kritice je podroben postup soudů v případě, kdy žalobce podá návrh chybně do druhé „větve“ soudnictví, tedy správnímu soudu, když má žalovat podle občanského soudního řádu, a naopak. Tento postup je velmi formalistický a vede k četným průtahům v řízení.

Poslední část práce se věnuje možnému vývoji právní úpravy. Občanský soudní řád jako základní procesní kodex je téměř 60 let starý a kvůli četné novelizaci se nedaří držet jednotnou koncepci zákona, což způsobuje řadu komplikací v postupu soudů i účastníků řízení. Již od 90. let se diskutuje o nutnosti rekodifikace, nicméně konkrétní kroky trvají velmi dlouho. V současné době je připraven věcný záměr nového kodexu, z něhož práce vychází a nastiňuje

3 základní varianty, jak může rekodifikace změnit současný model soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů.

Klíčová slova: řízení podle části páté OSŘ, právní dualismus, rekodifikace občanského procesního práva

Part V of the Civil Procedure Code and possible changes in the legislation

Abstract

The master's thesis is dealing with proceedings acted upon Part V of the Civil Procedure Code in 3 major points of perspective. Firstly, the circumstances that led to formation of dualistic conception in judicial review of administrative decisions in historical context, second perspective is the own legal procedure with emphasis on application problems in concrete rules explained with help of judicature of Constitutional Court, Supreme Court and Supreme Administrative Court. The third point of perspective is possible changes in the legislation and possibilities which were introduced in the most recent proposal of new procedure code.

In current legislation, there are two options of judicial review of administrative decisions, one by the Civil Procedure Code, second by the Code of Administrative Court Procedure. The dividing line between those is if subjective rights affected by the decision were private or public. This dualism worked in the Czech legal system already in the period of First Czechoslovak Republic. Administrative justice was first implemented during the Austrian Monarchy which is also reviewed in the thesis. The period after 1989 is analysed very deeply because the Civil Procedure Code has not been recodified, although experts have suggested that. Firstly, administrative decisions were reviewed in an undifferentiated procedure. However, that was in conflict with the European Convention on Human Rights and the Constitutional Court revoked the procedure after numerous criticism. This is the reason why legislator has chosen the dualistic concept.

The middle part of the thesis analyses the Part V of Civil Procedure Code itself and describes possible problems that can occur during the proceeding. Elements of the claim, parties to the proceedings, the so called omitted parties, the concentration of the proceedings and possible decisions made by court are analysed. Procedure of court when the claim is filed to the wrong court are critically reviewed because this formal process leads to long delay in the proceeding.

The last part of the thesis deals with possible evolution of the legal system. The Civil Procedure Code is almost 60 years old and due to frequent amendments, the conception and philosophy of the act is lost, which complicates application to the court and parties. Since 1990s, discussions about recodification have been held but there is no significant advancement. Most

recently, a draft bill has been prepared with 3 possible options how the judicial review of administrative decisions can be legally regulated.

Key words: Part V of the Civil Procedure Code, legal dualism, recodification of civil procedural law