

9. ZÁVĚREM

I.

Mám-li porovnat současnou právní úpravu správního soudnictví s jeho úpravou v OSŘ ve znění do 31. 12. 2003, můžu konstatovat, že přijetí SŘS přineslo významné pozitivní změny v pravomoci i organizaci správního soudnictví.

Došlo k rozšíření pravomoci správních soudů v oblasti ochrany veřejných subjektivních práv. Nyní se lze žalobou ve správním soudnictví bránit kromě nezákonného správního rozhodnutí též nezákonné nečinnosti správního orgánu při vydávání rozhodnutí nebo osvědčení a nezákonnému zásahu správního orgánu.

Úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zůstala v podstatě zachována, je však složitější a propracovanější. Oproti původní právní úpravě došlo k rozšíření okruhu osob oprávněných napadnout rozhodnutí správního orgánu z titulu porušení veřejných subjektivních práv. Nově byla zakotvena též žalobní legitimace stanovených subjektů z titulu ochrany veřejného zájmu. Řízení o této žalobě a též o žalobě proti nečinnosti správního orgánu se mohou účastnit a v rozsahu stanoveném zákonem chránit svá dotčená práva nově též tzv. osoby zúčastněné na řízení. Rozšířen byl též okruh důvodů, pro které lze rozhodnutí správního orgánu zrušit (a to i bez jednání), zejména o vady řízení před správním orgánem. Dále se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu lze nově domáhat kromě jeho zrušení též vyslovení jeho nicotnosti, resp. soudy mají povinnost ji vyslovit i bez návrhu. Dále nyní právní úprava výslovně umožňuje v řízení o této žalobě provádět dokazování (i když v omezeném rozsahu). Dokazování lze provádět v řízení i o dalších správních žalobách (zde neomezeně).

Další pozitivní změnou je zřízení Nejvyššího správního soudu, který nyní plní úlohu sjednotitele judikatury krajských soudů ve správních věcech (namísto Ústavního soudu za účinnosti původní právní úpravy), a to zejména rozhodováním o kasačních stížnostech – mimořádném opravném prostředku, kterým mohou účastníci řízení před krajským soudem

s vysvětlivkami a judikaturou. 2. aktualizované a přepracované vydání podle stavu k 1. 1. 2006, Praha: Linde, a.s., 2006, s. 188 an., Hrabák J., Nahodil, T. Nový správní řád a zákony související s odkazy a výkladovými poznámkami. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 278, Ondruš, R. Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde, a. s., 2005, s. 487, Mikule, V. Trampoty s opatřeními obecné povahy. Právní zpravodaj, 2007, č. 8, s. 1 a 3 an.

(tedy i žalovaný správní orgán) a osoby zúčastněné na řízení z velmi široce formulovaných důvodů napadnout a domáhat se zrušení v zásadě každého rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví.

II.

Na druhou stranu lze negativně hodnotit (a de lege ferenda by bylo vhodné to změnit), že v některých záležitostech snaha zákonodárce zvýšit účinnost soudní ochrany proti nezákonným zásahům veřejné správy zůstala v půli cesty. Jako příklad lze zejména uvést velmi přísně formulované a jen obtížně splnitelné podmínky přípustnosti žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu nebo skutečnost, že správní žalobou se nelze domáhat soudní ochrany proti jiným možným formám nečinnosti veřejné správy, než je nevydání rozhodnutí nebo osvědčení.

De lege ferenda je žádoucí rozšíření možností soudní ochrany veřejných subjektivních práv zakotvením dalších obecných druhů správních žalob, a to správní žaloby na plnění a správní žaloby určovací, neboť žaloby nyní upravené v SŘS jsou speciální, úzce použitelné pouze v konkrétních případech porušení veřejných subjektivních práv osob, tj. je-li někdo zkrácen v právech vydáním nezákonného správního rozhodnutí, nečinností správního orgánu při vydání rozhodnutí, resp. osvědčení nebo nezákonným zásahem správního orgánu správního orgánu specifikovaným úzce v § 82 SŘS.

Obecnou správní žalobou na plnění by bylo lze domoci se rozhodnutí soudu o tom, že správní orgán je povinen chovat se zákonem předepsaným způsobem. Oprávněn podat takovou žalobu by byl ten, který tvrdí, že do jeho práv bylo zasaženo tím, že správní orgán je nečinný, ačkoliv mu právní řád ukládá povinnost konat – facere (nejde-li o povinnost vydat rozhodnutí) nebo tím, že správní orgán je naopak činný - aktivně zasahuje do práv dotčené osoby, ale jedná způsobem, který je v rozporu se zákonem (nesplňuje-li takové jednání správního orgánu znaky nezákonného zásahu podle § 82 SŘS). Konkrétně by rozsudkem soudu bylo správnímu orgánu uloženo splnit povinnost uloženou mu zákonem nebo zdržet se jednání, které je v rozporu se zákonem.

Žaloba proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. SŘS a žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 a násl. SŘS byly by ve vztahu k obecné správní žalobě na plnění žalobami speciálními. Obecnou správní žalobu by tedy bylo lze použít pouze v případě, nebylo-li by možné bránit se nezákonné nečinnosti, resp. jinému nezákonnému zásahu správního orgánu žalobami podle § 79 SŘS a násl. nebo 82 SŘS a násl.

Obecnou správní žalobou určovací by bylo možné domoci se určení práva nebo právního vztahu či určité právní skutečnosti, o kterých existuje právní nejistota nebo spor a které vyplývají z poměrů práva veřejného – správní soudy jsou soudy veřejného práva. Konkrétně by bylo možné žalovat například na určení neplatnosti veřejnoprávní smlouvy nebo určení existence či neexistence práva či oprávnění vyplývajícího z určitého rozhodnutí správního orgánu veřejnoprávní povahy. Speciálními ve vztahu k této žalobě byly by žaloba na určení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. SŘS a žaloba kompetenční na určení orgánu příslušného vydat rozhodnutí podle § 97 a násl. SŘS. Tak jako tomu je u civilní určovací žaloby, bylo by vhodné i u obecné správní žaloby určovací zakotvit z důvodu zabránění zahlcení správních soudů jako podmínku její přípustnosti naléhavý právní zájem na jejím podání.

Oba shora uvedené navrhované druhy správních žalob jsou upraveny například v Německu. Jde o *allgemeine Leistungsklage* a *allgemeine Feststellungsklage*.

III.

Ač to Ústava ve svém článku 87 odst. 3 písm. a) umožňuje, nebylo SŘS na správní soudy přeneseno rozhodování o zrušení právních předpisů pro jejich rozpor se zákonem. Původní vládní návrh SŘS však tuto pravomoc správních soudů zakotvoval. Podle něj měl o zrušení podzákoného právního předpisu nebo jeho jednotlivého ustanovení pro rozpor se zákonem rozhodovat Nejvyšší správní soud. Aktivně legitimován k podání návrhu by byl senát soudu či samosoudce v souvislosti se svou rozhodovací činností, jde-li o právní předpis, jehož bylo ve věci užito, dále ten, který podal žalobu nebo jiný návrh ve správním soudnictví, tvrdí-li současně, že právní předpis, jehož bylo ve věci užito, je v rozporu se zákonem.

Důvodem pro vypuštění této části návrhu byly možné problémy, které by vznikly v souvislosti s rozdělením pravomoci v oblasti přezkumu podzákoných právních předpisů mezi Nejvyšší správní soud (u podzákoných právních předpisů nezákonných) a Ústavní soud (u podzákoných právních předpisů neústavních).³³⁵

O zrušení jiných právních předpisů tak nadále bude rozhodovat na návrh Ústavní soud.³³⁶ Podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu České republiky může takový návrh podat spolu s ústavní stížností též fyzická nebo právnická osoba (stěžovatel), jestliže jiný právní předpis, jehož uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, je

³³⁵ Srov. Mikule, V. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*, 2002, č.3, s. 85 – 90).

³³⁶ Srov. čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a § 64 až 71 zákona o Ústavním soudu.

podle jejich tvrzení v rozporu s ústavním zákonem, mezinárodní smlouvou dle článku 10 Ústavy, popřípadě se zákonem. Pokud Ústavní soud ústavní stížnost odmítne nebo zamítne, platí totéž i pro návrh na zrušení právního předpisu, podaný spolu s takovou ústavní stížností.

Dle mého názoru však je takový postup z hlediska efektivnosti soudní ochrany subjektivních a práva na přístup k soudu vůbec zcela nedostačující.

Lze to ilustrovat na příkladě, kdy soud zruší správní rozhodnutí, kterým byla porušena subjektivní veřejná práva proto, že bylo vydáno na základě nezákonného právního předpisu. Právním názorem správního soudu je v dalším řízení správní orgán rozhodující v dané konkrétní věci vázán (vázanost *inter partes*), nikoliv ale též ostatní orgány veřejné správy. Správní soudy (ani jiné soudy) zrušení nezákonného právního předpisu (tak jako u zákonů ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy) svým návrhem u Ústavního soudu vyvolat nemohou, mohou jen postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (tj. posoudit jeho soulad se zákonem a v případě nezákonnosti k němu v konkrétní věci nepřihlížet). A pokud správní rozhodnutí neporušuje kromě práv vyplývajících z obvyčejných zákonů též ústavně zaručená práva a svobody, nemůže se zrušení nezákonného právního předpisu, na jehož základě bylo rozhodnutí vydáno, domáhat spolu s ústavní stížností ani rozhodnutím v právech dotčená osoba.

De lege ferenda bylo by vhodné svěřit pravomoc přezkoumávat nezákonné právní předpisy správním soudům, resp. Nejvyššímu správnímu soudu, tak jak bylo původně zamýšleno, přičemž pokud by tento při předběžném posouzení došel k závěru o neústavnosti takového předpisu, byl by povinen postoupit věc Ústavnímu soudu. Další možností je správním soudům svěřit alespoň oprávnění podat návrh na zrušení nezákonného právního předpisu pro rozpor se zákonem Ústavnímu soudu. Po dobu řízení před Ústavním soudem, bylo by řízení o správní žalobě přerušeno.

IV.

Problémům právního dualismu v soudním „přezkumu“ správních rozhodnutí v praxi (zejména při posuzování právní povahy správních rozhodnutí za účelem určení soudu příslušného k jejich „přezkumu“) jsem se zevrubně věnovala již v předchozích částech této práce. Dovolím si ale k tomuto tématu připojit ještě několik poznámek.

Některá správní rozhodnutí obsahují více výroků veřejnoprávní i soukromoprávní povahy. Například rozhodnutí o přestupku je ve výroku o vině a trestu za přestupek veřejnoprávní povahy a tedy přezkoumatelné ve správním soudnictví, ve výroku o nároku na náhradu škody

způsobené správním deliktem soukromoprávní povahy a tedy svěřené k projednání a rozhodnutí civilnímu soudu.³³⁷ Nebo rozhodnutí správního orgánu ve vyvlastňovacím řízení, jehož výroky o omezení vlastnického práva ke stavbě nebo pozemku zřízením věcného břemene nebo o odnětí vlastnického práva k pozemku či stavbě jsou veřejnoprávní, zatímco výrok o určení výše náhrady pro vyvlastňovaného je soukromoprávní.³³⁸

Cítí-li se být adresát rozhodnutí či jiný účastník řízení, ze kterého rozhodnutí vzešlo, dotčen všemi výroky takového rozhodnutí, bude nucen, chce-li se domoci soudní ochrany, napadnout je dvěma samostatnými žalobami (co do výroku o vině a trestu za správní delikt, resp. výroku o odnětí či omezení vlastnického práva, žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, ve výroku o povinnosti k náhradě škody způsobené deliktem, resp. výroku o náhradě za vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva, žalobou podle části páté OSŘ). To je bezpochyby (myšlenkově i prakticky) složitý postup i pro právní odborníky, který navíc nevyhovuje požadavkům efektivní soudní ochrany práv a procesní ekonomie.³³⁹

De lege ferenda je možné uvažovat postup, při kterém by stačilo zahájení řízení žalobou u jednoho soudu (tedy civilního nebo správního, volbu bych ponechala na žalobci), který by věc vyřešil v rozsahu mu svěřené pravomoci (civilní soud projedná soukromoprávní nároky žalobce a správní soud přezkoumá výroky povahy veřejnoprávní), a zbývající část věci by postoupil k projednání a rozhodnutí příslušnému soudu. Přičemž v zájmu úspory na nákladech řízení (nejméně poplatku za řízení, který však pro žalobce může představovat významnou položku, ale třeba i některých nákladů dokazování aj. nákladů řízení) by řízení před soudem, kterému věc byla postoupena, bylo považováno za jakési pokračování řízení zahájeného na základě žaloby původní.

Další problematické situace při soudním přezkumu těchto více výrokových rozhodnutí mohou nastat z odchylného posouzení věci správním soudem na straně jedné a civilním soudem na straně druhé. Například zatímco správní soud jeden či více výroků takového rozhodnutí k žalobě zruší, jeho výroky soukromoprávní, k jejichž přezkumu není správní soud oprávněn, zůstanou v platnosti.

³³⁷ Srov. § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších zákonů.

³³⁸ Srov. § 24 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě – zákon o vyvlastnění a usnesení NSS č. 448/2004 Sb. NSS.

³³⁹ Za účelem „přezkumu“ jednoho a téhož správního rozhodnutí je třeba zahájit dvě samostatná soudní řízení, navíc u dvou různých soudů, resp. článků různých soudních soustav, občanské soudní řízení u okresního soudu, řízení ve správním soudnictví u krajského soudu, resp. jeho specializovaného senátu. Žalobce v takovém případě bude minimálně povinen zaplatit dvakrát poplatek za řízení: za žalobu podanou ve věci, o níž dříve rozhodl jiný orgán než soud, 1 000 Kč nebo 2 500 Kč, a za žalobu ve věcech správního soudnictví – proti rozhodnutí správního orgánu – 2 000 Kč (srov. položku 14a Sazebníku poplatků, který je přílohou zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) a i některé další náklady řízení, na jejichž náhradu nebude mít v případě neúspěchu ve věci nárok.

Jako příklad nám opět může posloužit již výše zmíněné rozhodnutí o přestupku, popř. jiném správním deliktu. Uvažujme případ, kdy jeho výroky o vině obviněného za přestupek a o druhu a výměře sankce za přestupek přezkoumává k žalobě (nejčastěji toho, který byl uznám vinným přestupkem) správní soud a v rámci dokazování, prováděného v rozsahu uvedeném v § 77 odst. 2 SŘS, zjistí rozsáhlé závady skutkového stavu zjištěného správním orgánem, které zakládají závažné pochybnosti o tom, zda obviněný skutečně spáchal přestupek, kterým byl uznám vinným, či zda se vůbec stal skutek, v němž je spatřován přestupek, a které by tedy odůvodňovaly i jiné právní posouzení věci. Výroky proto zruší pro nezákonnost zruší. V platnosti tak zůstane případný pravomocný výrok o nároku poškozeného na náhradu škody způsobené mu přestupkem (minimálně po dobu, než dojde k jeho zrušení některým z přípustných způsobů rušení pravomocných rozhodnutí ve správním řízení, popř. jeho změně na základě žaloby podle části páté OSŘ), který však bez výroků, které jsou jeho základem – výroků o tom, že byl spáchán přestupek a o tom, kdo jej spáchal, nemá oporu v zákoně.³⁴⁰

V.

Zákonodárce vymezil správní soudy jako soudy veřejného práva a civilní soudy jako soudy soukromého práva.³⁴¹ Z předchozího výkladu však vyplynulo, že takové dualistické rozdělení soudní pravomoci nelze v praxi v zájmu přístupu k soudní ochraně absolutizovat.

Tak žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an. je ve smyslu § 2 SŘS prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv. Neplatí to však bezvýjimečně. Jak jsem výše uvedla, ve správním soudnictví se přezkoumávají a pro nezákonnost ruší i správní rozhodnutí vydaná v oblasti veřejné správy, v jejichž důsledku bylo zasaženo do práv ryze soukromých (např. práva vlastnického). Jejich přezkumem a odstraněním v případě nezákonnosti správní soudy tedy poskytují i ochranu právům soukromým.

Též o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu je povolán rozhodnout správní soud bez ohledu na to, zda se jí žalobce domáhá na správním orgánu vydání rozhodnutí ve věci soukromého práva nebo veřejného práva. Stejně tak je povinen správní soud poskytnout k žalobě ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, bez ohledu na to, zda jím byl žalobce dotčen v právech veřejných nebo právech soukromých. Správní soud nemůže popřít svou zákonnou pravomoc rozhodovat v těchto věcech a odepřít tak žalobci právo na přístup

³⁴⁰ Srov. § 70 odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., podle kterého lze povinnost nahradit škodu způsobenou přestupkem uložit pachateli přestupku.

³⁴¹ Srov. § 7 OSŘ a § 4 SŘS

k soudu s odůvodněním, že, na rozdíl od civilních soudů, není povolán poskytovat ochranu právům soukromým.³⁴²

VI.

Poslední poznámka se věnuje otázkám týkajícím se řízení podle části páté OSŘ, které řeším ve své praxi notářské koncipientky u JUDr. Marie Tláškové, notářky v Praze, a to v souvislosti s činností notáře spočívající v přijetí peněz do notářské úschovy za účelem zajištění závazku kupujícího zaplatit kupní cenu za nemovitost, která je předmětem převodu. Úprava v části páté OSŘ v podstatě znemožňuje notáři splnit smysl notářské úschovy, tj. poskytnout kupujícímu záruku, že kupní cena bude prodávajícímu vyplacena teprve v okamžiku, kdy kupující bude nezpochybnitelným vlastníkem převáděné nemovitosti.

V protokolu o úschově, který je sjednáván mezi prodávajícím a zároveň příjemcem a kupujícím a zároveň složitelem jsou specifikovány podmínky, za kterých je notářka povinna vyplatit peníze složené do její úschovy, prodávajícímu. Nejčastěji je výplata peněz z úschovy vázána až na provedení zápisu vkladu vlastnického práva kupujícího do katastru nemovitostí, které se prokazuje kupní smlouvou týkající se předmětné nemovitosti s doložkou příslušného katastrálního úřadu o provedení vkladu vlastnického práva a výpisem z příslušného listu vlastnictví, na kterém je kupující zapsán jako vlastník.

Od přijetí úpravy v části páté OSŘ (tj. s účinností od 1. 1. 2003) jsou v protokolu o úschově jeho účastníci upozorněni výslovně na existenci ustanovení § 246 OSŘ an. Notář pak při osobním jednání účastníkům sdělí, že ačkoliv katastrální úřad rozhodnutím povolí vklad vlastnického práva kupujícího do katastru nemovitostí (s tím, že tak bude splněna podmínka pro vydání peněz z notářské úschovy prodávajícímu), jsou oprávněné osoby podat proti takovému rozhodnutí žalobu podle části páté OSŘ, na základě níž může soud původní rozhodnutí katastrálního úřadu změnit, resp. zamítnout původní návrh na vklad vlastnického práva. Kupující se tak může dostat do situace, kdy nebude ani vlastníkem nemovitosti a nebude mít ani kupní cenu, kterou notářka již (proti předložení kupní smlouvy s doložkou o provedení vkladu a listu vlastnictví) vyplatila prodávajícímu.

³⁴² Setkala jsem se s názorem, který tento stav – fakt, že zatímco projednání a rozhodnutí v soukromoprávní věci, o které dříve rozhodl správní orgán, se lze domáhat v civilním řízení prostřednictvím žaloby podle části páté OSŘ, ale ochranu proti nečinnosti správního orgánu při vydání rozhodnutí v soukromoprávní věci poskytuje naopak správní soud na základě žaloby proti nečinnosti – hodnotní spíše negativně. Není však lepší oprostít právní praxi od řešení dalších sporných případů právního dualismu (otázek, zda ochranu proti nečinnosti má poskytnout správní soud nebo civilní soud v závislosti na tom, jakého rozhodnutí – soukromoprávního nebo veřejnoprávního - se žalobce původně neúspěšně domáhal na správním orgánu) a žalobce váhání, na který že soud se to má obrátit, a zdoluhavého postupu pro případ, že učiní volbu nesprávně, tak jako je tomu při soudním přezkumu správních rozhodnutí?

V protokolu o úschově je předjímana možnost, že katastrální úřad návrh na vklad vlastnického práva kupujícího zamítne nebo že řízení před ním bude zastaveno, kdy v takovém případě je notářka povinna vyplatit peníze složené do úschovy zpět kupujícímu, poté co jí bude taková skutečnost prokázána. Jak ale ochránit investici kupujícího pro případ podání žaloby podle části páté OSŘ směřující do rozhodnutí o povolení vkladu jeho vlastnického práva, v případě, že tato bude mít úspěch? Napadá mě pouze možnost, že výplata bude kromě výše zmíněných listin vázána až na uplynutí lhůty dvou měsíců od doručení kupní smlouvy s doložkou katastrálního úřadu účastníkům. Na to však těžko přistoupí prodávající, který má právo na včasné zaplacení kupní ceny, zj. i o s ohledem na to, že v předmětném období bude již kupující pravděpodobně moci s převáděnou nemovitostí fakticky i právně disponovat.

Notářka, u které vykonávám praxi a Mgr.Šárka Tlášková, notářská kandidátka a trvalá zástupkyně notářky, při úvahách nad touto problematikou došly k závěru, že osobou oprávněnou ve smyslu § 246 OSŘ, která se cítí být dotčena rozhodnutím katastrálního úřadu o povolení vkladu práva vlastnického a která nebyla účastníkem řízení před ním, může být pouze osoba oprávněná z předkupního práva k nemovitosti, která byla předmětem převodu.