

## **SODNÍ KONTROLA ČINNOSTI ORGÁNŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY VE VĚCECH SOUKROMOPRÁVNÍCH**

*PETR PODRAZIL*

Právnická fakulta Univerzita Palackého v Olomouci, Czech Republic

### **Abstract in original language**

Příspěvek je věnován soudní kontrole činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních. Základem soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy je článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Současná právní úprava je rovněž v souladu s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Účelem existence právní úpravy je ochrana jednotlivce před nezákonným jednáním veřejné správy. Cílem příspěvku je (mimo jiné) popsat problematické právní aspekty předmětné právní úpravy.

### **Key words in original language**

dualismus práva, právo soukromé, právo veřejné, správní orgán, rozhodnutí správního orgánu, pátá část občanského soudního řádu, civilní soud, správní soud, správní soudnictví, pravomoc, účastník, soudní kontrola, meritorní rozhodnutí, procesní rozhodnutí, právo na spravedlivý proces

### **Abstract**

The article concerns judicial review of administrative authority actions in private cases. The article 36 subsection 2 of Charter of Fundamental Rights and Freedoms presents the fundament of judicial review of administrative authority actions. Current legislation complies also with article 6 of Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The purpose of this legislation is the protection of individual against unlawful decision of administrative body. The aim of this article is (among other things) to describe problematic legal aspects of the legislation in question.

### **Key words**

dualism of law, private law, public law, administrative authority, administrative decision, part V of the Civil Procedure Code, civil court, administrative court, administrative justice, competence, party to an action, judicial review, decision on the merits, procedural decision, right to a fair trial

## 1. ÚVOD

Ochrana jednotlivce před jednáním (či nečinností) veřejné správy má v českých zemích bohatou tradici. V období totality však došlo k přerušení právní kontinuity. Po roce 1989 vyvstala potřeba znovu zavést dříve platné instituty a dále je modifikovat a rozvinout. Renesance správního soudnictví s sebou přinesla nutnost opětovného rozlišování mezi právem soukromým a veřejným, neboť soudní kontrola rozhodnutí orgánů veřejné správy je vystavěna na principu dvojkoľejnosti. V současné době jsou z přezkumu rozhodnutí správních orgánů správními soudy vyčleněna rozhodnutí správních orgánů o soukromoprávních otázkách. Soudní kontrola činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních přísluší civilním soudům.

Význam dané problematiky je nepochybný, neboť kontrola rozhodnutí správních orgánů je jedním z elementárních požadavků právního státu. V moderním demokratickém právním státě, který je založen na účtě k právům a svobodám člověk a občana, musí být každému jedinci zaručena možnost domoci se ochrany před libovůlí orgánů veřejné správy u nezávislého a nestranného soudu.

Správní orgány vrchnostensky a autoritativně rozhodují o právech a povinnostech osob. V rámci svého působení uplatňují veřejnou moc, která se vyznačuje tím, že adresát správněprávního působení se nenachází v rovnoprávním postavení s tímto orgánem. Evoluce soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních je spjata se správním soudnictvím, souvisí s upevňováním postavení jednotlivce ve státě a zaručováním práva na soudní ochranu před zásahy správních orgánů do subjektivních práv.

Správní řízení odehrávající se před správním orgánem probíhá podle odlišných pravidel a principů než občanské řízení soudní. Správní řízení nereflakuje všechny atributy **práva na spravedlivý proces**, tak jak je stanoví Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.), Listina základních lidských práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky) a jednotlivá ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (všechny ve znění pozdějších předpisů). Správní řízení se ve většině případů odehrává v písemné formě a je neveřejné. Zatímco soudce je při svém rozhodování vázán pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu,<sup>1</sup> úředník správního orgánu je vázán i předpisy nižší právní síly. Soud postupuje v průběhu řízení nezávisle, nestranně a nezaujatě. Správní orgán nevystupuje v postavení nezaujatého třetího, ale hájí veřejný zájem.<sup>2</sup> Je tedy patrné, že správní řízení

---

<sup>1</sup> Čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky.

<sup>2</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI–Wolters Kluwer, 2009, s. 135–137.

nemůže zajistit jeho účastníkům takovou ochranu práv jako řízení před soudem.

Požadavek, aby rozhodnutí orgánů veřejné správy byla přezkoumatelná soudy, pramení z **čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod**. Tento článek stanoví: *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.* Současná právní úprava je rovněž v souladu s **čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod**. Tento článek zakotvuje právo na spravedlivý proces a konstatuje: *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.* Nezbytné je zmínit rovněž **čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod** zaručující každému právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů, v jeho přítomnosti s možností vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Pouze v případech stanovených zákonem může být vyloučena veřejnost.

S otázkou práva na spravedlivý proces, resp. právem na přístup k soudu úzce souvisí právní úprava účastenství, tak jak je zachycena v páté části o.s.ř. Cílem příspěvku je podat komplexní pohled na problematiku tohoto právního institutu v řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Neomezují se na pouhý popis stávajícího stavu právní úpravy páté části občanského soudního řádu de lege lata, ale usilují o kvalitativně vyšší úroveň náhledu, spočívající v tom, že se zaměřují na problematické aspekty se snahou zaujmout kvalifikované stanovisko k názorům na jejich řešení de lege ferenda. Právní úprava řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, vykazuje řadu deficitů, v jejichž důsledku mnohdy dochází k porušení práva na spravedlivý proces.

Neujasněná povaha řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, způsobuje značné aplikační potíže. V určitých případech tak není patrné, kterých institutů z předešlých částí občanského soudního řádu má být v rámci řízení dle páté části občanského soudního řádu užito. Zákon nestanoví dostatečným způsobem vzájemnou spolupráci mezi civilním soudem a správním orgánem. Z uvedeného důvodu se jedinci obtížněji domáhají svých práv. Velmi problematickou se jeví rovněž otázka, zda civilní soud může rozhodovat v případech, že správní orgán vydal rozhodnutí procesní povahy. Zákon na tuto otázku nestanoví odpověď. Stejně tomu je i v případě, kdy účastník řízení podá žalobu pouze proti výroku správního orgánu o nákladech řízení. Je proto nezbytné zaměřit se na judikaturu civilních a správních soudů. Podle mého názoru právní úprava neřeší rovněž dostatečným způsobem problematiku tzv. opomenutého účastníka, a proto se tomuto tématu dále podrobněji věnuji.

## 2. ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ

Řízení před soudem se musí odehrávat se stejnými účastníky, kteří vystupovali před správním orgánem, a musí se týkat téhož návrhu, o kterém správní orgán rozhodl (§ 250b). Tento návrh nemůže být (až na výjimky stanovené v § 250h odst. 1) v řízení před soudem měněn (to se ovšem netýká

možnosti změny žaloby, která obecně přípustná je). Pojetí účastníků řízení, tak jak je upraveno v páté části občanského soudního řádu, odpovídá třetí definici účastníků zakotvené v § 94 odst. 2 o.s.ř. Účastníky tak jsou navrhovatel a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem (§ 250a). Právní úprava je založena na tzv. **materiálním** (tj. skutečném) **hledisku**. Pro stanovení, zda je někdo nositelem práv a povinností, která náležejí účastníkovi, není určující to, zda správní orgán s danou osobou jako s účastníkem jednal. *Významné je jen to, kdo se stal v souladu se zákonem účastníkem řízení před správním orgánem, tedy s kým mělo být v řízení před správním orgánem opravdu jednáno jako s účastníkem řízení. Není přitom významné, zda je (myšleno účastníky správního řízení) žalobce v žalobě označí za účastníky řízení.*<sup>3</sup>

Jestliže se řízení neúčastní osoba, která je podle zákona účastníkem, ale žalobce ji zapomněl v žalobě označit, či s ní správní orgán jako s účastníkem vůbec nejednal, přibere jej soud usnesením do řízení (§ 250a odst. 2). Žalobce však mohl pochybit i v tom smyslu, že označil v žalobě za účastníka osobu, která účastníkem vůbec nebyla (resp. neměla být). Od okamžiku tohoto zjištění s ní soud přestane jednat. Nevydává žádné rozhodnutí a ostatní účastníky o tom vhodným způsobem vyrozumí.<sup>4</sup> Přibrání opomenutého účastníka je třeba odlišovat od přistoupení nebo záměny (§ 92), která v řízení dle části páté přípustná není (§ 250b odst. 2). Naopak singulární nebo univerzální sukcesí (§ 107 a § 107a) zákon výslovně připouští.

Správní orgán v řízení před soudem nevystupuje v pozici účastníka řízení. Nemá práva a povinnosti procesní strany, a tudíž není nadbytečné ustanovení § 250c. Soud musí správnímu orgánu doručit stejnopis žaloby a umožnit mu, aby se k ní písemně vyjádřil. Forma, jakou tak soud činí, není v zákoně stanovena. Tímto vyjádřením není soud vázán. Správní orgán má především za úkol objasnit podstatu věci, proto si od něj předseda senátu vyžádá v rámci přípravy jednání potřebné spisy. Pokud je správní orgán nečinný a spisové materiály soudu na vyzvání neposkytne, bude možno aplikovat ustanovení § 53 a uložit správnímu orgánu pořádkovou pokutu. V tom případě nelze aplikovat § 250e odst. 2 a soud nebude moci vyjít z důkazů zjištěných správním orgánem.<sup>5</sup> Povinnost správního orgánu sdělit soudu skutečnosti, které mají význam pro řízení a rozhodnutí, vyplývá rovněž z § 128.

---

<sup>3</sup> DRÁPAL, Ljubomír. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2024. Účastníci správního řízení jsou vymezeni v § 27, § 28 a § 141 odst. 3 (řízení sporné) správního řádu a dále ve zvláštních zákonech. Tamtéž, s. 2024. Účastníci správního řízení jsou vymezeni v § 27, § 28 a § 141 odst. 3 (řízení sporné) správního řádu a dále ve zvláštních zákonech.

<sup>4</sup> Tamtéž, s. 2025.

<sup>5</sup> BROTHÁNKOVÁ, Jana. In ŠKÁROVÁ, Marta a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 4. aktualizované vydání podle stavu k 1. 9. 2009. Praha: Linde, 2009, s. 894.

Proti rozhodnutí správního orgánu může podat žalobu každý účastník, který splňuje podmínky aktivní legitimace. Na soud tak může napadnout více žalob od více žalobců. Na tento případ pamatuje § 250b odst. 1 (ustanovení o společném řízení). Každý z žalobců se domáhá jiného nároku nebo zproštění od jiné právní povinnosti, a proto nelze říci, že by první žaloba, o které začne soud jednat, zakládala překážku litispendence. Každému účastníkovi běží lhůta k podání žaloby odlišně, neboť je závislá na okamžiku doručení. Jestliže na soud napadne více žalob, které směřují proti témuž rozhodnutí správního orgánu (týkají se téhož předmětu), a jsou-li přípustné, spojí je soud do společného řízení. Soud o spojení rozhodovat nemusí, ke spojení dochází automaticky (ex lege) okamžikem, kdy soudu došla další žaloba vztahující se k témuž předmětu.<sup>6</sup> Žaloby lze spojit až do doby, než soud vydá pravomocné rozhodnutí o žalobě, která na soud napadla jako první. O následně došlých žalobách povede soud nové řízení. Požadavek spojení žalob ke společnému řízení je celkem logický. Tímto postupem je tak vyloučeno riziko možnosti rozdílného rozhodování v téže věci, o které již správní orgán dříve rozhodl.

Řízení před soudem se mohou účastnit pouze osoby uvedené v ustanovení § 250a. Jelikož je právní úprava účastníků založena na materiálním hledisku, přibere soud usnesením do řízení tzv. **opomenutého účastníka**, jakmile se o něm dozví. (§ 250a odst. 2). Bez povšimnutí však nelze nechat situaci, kdy opomenutý účastník bude chtít podat žalobu podle páté části o.s.ř. Tato osoba se neúčastnila správního řízení, neboť ji správní orgán za účastníka nepovažoval. Z toho důvodu jí nebylo rozhodnutí správního orgánu doručeno. Lhůta k podání žaloby tudíž nezačne běžet. Soud může jednat pouze tehdy, pokud rozhodnutí nabylo právní moci. Rozhodnutí však právní moci nenabude dříve, než bylo oznámeno (doručeno). Jedná se tedy o „začarovaný kruh“, jehož řešení není v zákoně nikde stanoveno. Současná právní úprava páté části o.s.ř. na takový případ vůbec nepamatuje a ponechává tuto problematiku otevřenou.

Nejprve je třeba se zabývat tím, zda opomenutý účastník může podat žalobu, pokud tvrdí, že je dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založeny, změněny, zrušeny, určeny nebo zamítnuty. Pokud bychom se striktně drželi litery zákona, nemůže tato osoba nikdy splnit podmínky pro podání žaloby. Na základě čl. 36 odst. 2 Listiny však občan musí mít zajištěn přístup k soudu, pokud tvrdí, že byl rozhodnutím orgánu veřejné správy zkrácen na svých právech. Občanovi musí být poskytnuta ochrana před nezákonnými a svévolnými postupy veřejné správy. Jestliže bychom neumožnili přístup k soudu jedincům, kteří tvrdí, že rozhodnutí správního orgánu poškodilo jejich subjektivní práva, resp. stanovilo, změnilo, zrušilo či určilo jejich práva a povinnosti v rozporu s právními předpisy, potírali bychom tak smysl existence stávající právní úpravy. Občanský soudní řád se ve své části páté sice v § 250a odst. 2 problematikou opomenutého účastníka zabývá, nicméně tento odstavec zakotvuje přibrání opomenutého účastníka do již rozběhlého soudního řízení a nestanoví, jak má soud postupovat v případě, že účastník, s nímž správní

---

<sup>6</sup> VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1348.

orgán jako s účastníkem nejednal, chce podat žalobu k civilnímu soudu. Opomenutý účastník tak získá práva a povinnosti procesní strany až v okamžiku, kdy jej soud usnesením do řízení přibere. Jak má ale opomenutý účastník postupovat, pokud chce sám podat žalobu?

Otázkou je, zda by bylo možné vyřešit mezeru v zákoně pomocí analogie. Řízení podle páté části o.s.ř. je řízením soukromoprávním, jehož cílem je nové projednání věci, o které dříve rozhodl správní orgán. Některé znaky má však společné s kasatorním řízením upraveným v soudním řádu správním (§ 65 s.ř.s.). Jedním z klíčů k řešení nastíněné situace by tak mohla být judikatura Nejvyššího správního soudu, jenž se problematikou opomenutého účastníka, zabýval. *Skutečnost zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal. Podle tohoto odstavce (§ 65 odst. 2 s.ř.s.) je tedy oprávněn podat žalobu i ten, s kým správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Z uvedeného je zřejmé, že žalobní legitimace žalobce může vyplývat z § 65 odst. 2 s.ř.s., pokud skutečně měl postavení účastníka řízení před správním orgánem.*<sup>7</sup>

Podle mého názoru však takto nastíněné řešení nenaplnuje veškeré předpoklady pro průběh řízení dle páté části o.s.ř. Občanský soudní řád i soudní řád správní stanoví jako podmínku přípustnosti žaloby vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem.<sup>8</sup> Pokud nedojde k jejich vyčerpání, civilní soud žalobu pro nepřípustnost odmítne [§ 250g odst. 1 písm. c), § 247 odst. 2 o.s.ř.]. Ustanovení § 65 odst. 2 s.ř.s. se však otázkou vyčerpání řádných opravných prostředků opomenutým účastníkem nezabývá.<sup>9</sup> Je nutné se zamyslet nad tím, jak tuto podmínku může splnit opomenutý účastník.

---

<sup>7</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2003, sp. zn. 7 A 56/2002–54.

<sup>8</sup> I v komentovaném znění čl. 36 Listiny je jasně uvedeno: *Z toho vyplývá, že právo žádat o soudní přezkoumání správního rozhodnutí nevzniká ani tehdy, nabylo-li dotyčné rozhodnutí právní moci proto, že oprávněná strana nepoužila oprávněného prostředku, který měla podle zákona k dispozici, tj. nevyčerpala-li řádné opravné prostředky, které ji zákon dává. Tu se uplatňuje zásada vigilantibus iura, tzn., že každý má pečovat o svá práva a nemůže napravit mimořádnou cestou to, co sám zanedbal na řádné cestě.* PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání.* Praha: Linde, 1999, s. 290. Jak má ale jedinec náležitě dbát o svá práva, když právní předpis nestanoví postup, jak tak má činit?

<sup>9</sup> Viz komentář k § 65 odst. 2 s.ř.s.: *Oproti dřívější úpravě není legitimován k žalobě tzv. opomenutý účastník, pakliže nevyčerpal řádný opravný prostředek, připouští-li jej právní úprava v daném konkrétním řízení.* Žalobce podle § 65 odst. 2 s.ř.s. lze označit jako „zájemníka“, jenž byl dotčen na svých právech nepřímo. BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVSKÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami.* 1. vydání. Praha: Linde, 2003, s. 119. *Žalobu podle odst. 2 (myšleno § 65 odst. 2 s.ř.s.) může podat*

Pokud neexistuje řešení uvedené situace ani v občanském soudním řádu, ani v soudním řádu správním, je nutné zaobírat se tím, jak problematiku řešila předchozí právní úprava. Původní část pátá o.s.ř.<sup>10</sup> v § 250b odst. 2 stanovila: *Jestliže je podána žaloba někým, kdo tvrdí, že mu rozhodnutí správního orgánu nebylo doručeno, ač s ním jako s účastníkem řízení mělo být jednáno, soud ověří správnost tohoto tvrzení a uloží správnímu orgánu doručit tomuto účastníku správní rozhodnutí a podle okolností odloží jeho vykonatelnost. Tímto stanoviskem soudu je správní orgán vázán. Po uskutečněním doručení předloží správní orgán spisy soudu k rozhodnutí o žalobě.* Předchozí právní úprava tak byla v tomto ohledu dokonalejší. Stanovila jasný způsob postupu a poskytovala řešení, jak má soud jednat v případě, že na soud napadla žaloba opomenutého účastníka. Avšak ani dříve platné ustanovení neřešilo dostatečným způsobem otázku vyčerpání řádných opravných prostředků při podání žaloby opomenutým účastníkem. Z povinnosti správního orgánu předložit (po uskutečněním doručení rozhodnutí opomenutému účastníkovi) spisy soudu k rozhodnutí o žalobě, lze usoudit, že tak správní orgán měl učinit ihned, aniž by vyčkal, až uplyne lhůta pro podání opravného prostředku. Podle mého názoru by opomenutý účastník měl mít zachovánu možnost podat proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek. Je přeci nemyslitelné, aby opomenutý účastník nemohl využít opravného prostředku z důvodu pochybení správního orgánu.

Postup, který stanovilo dříve platné ustanovení § 250b odst. 2 o.s.ř., se zdá být právně nejčistší cestou, jak zaručit všem osobám rovnocenný přístup k soudní ochraně (za předpokladu, že opomenutý účastník má možnost využít řádných opravných prostředků dle správního řádu). Jednoznačně se přikláním k závěru, že i opomenutý účastník musí mít zajištěn přístup k soudu. Pokud by mu byl tento přístup odepřen, znamenalo by to vážné porušení jeho práv. Opomenutý účastník musí mít rovná práva jako ostatní účastníci řízení.

Z žaloby podané opomenutým účastníkem by však mělo vyplývat, že s ním správní orgán vůbec nejednal, a tudíž mu rozhodnutí ani nedoručil. Z toho

---

*také ten, kdo žalobní legitimaci podle odst. 1 nemá (nemohl být rozhodnutím na svých právech zkrácen), tvrdí však, že byl účastníkem řízení, z něhož jím napadené rozhodnutí vzešlo, a že postupem správního orgánu v tomto řízení byl zkrácen „na právech, která mu přísluší“, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.* VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 151–152.

<sup>10</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění zákona č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.

důvodu nemůže nabýt rozhodnutí právní moci a žalobci (opomenutému účastníkovi) nezačala běžet lhůta dle § 247 odst. 1. Domnívám se, že již tímto zdůvodněním je opomenutý účastník značně znevýhodněn, neboť na podání žaloby jsou kladeny vyšší nároky, které vyžadují důkladnější znalost problematické právní úpravy. Stále nevyřešena však zůstává délka a počátek lhůty k podání žaloby opomenutým účastníkem. Z hlediska ochrany právní jistoty ostatních osob musí být i opomenutý účastník ve svém žalobním právu časově limitován.

Jelikož právní úprava páté části občanského soudního řádu neřeší otázku doručení rozhodnutí správního orgánu opomenutému účastníkovi, je nutné určit okamžik, od kterého začne plynout lhůta dvou měsíců zakotvená v § 247 odst. 1 o.s.ř. Přikláním se k názoru, podle kterého může opomenutý účastník podat žalobu ve lhůtě dvou měsíců, *jejíž běh bude počítán nikoliv od doručení rozhodnutí (neboť k němu nedošlo), ale od okamžiku, s nímž v tomto případě zákon spojuje zánik práva podat odvolání*<sup>11</sup> dle správního řádu. Ustanovení § 84 správního řádu řeší délku odvolací lhůty v případech, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo řádně oznámeno. Tato lhůta činí 30 dní ode dne, kdy se účastník o vydání rozhodnutí a řešení otázky dozvěděl. Prokázat splnění obou subjektivních podmínek je podle mého názoru značně obtížné, proto se spíše uplatní objektivní lhůta jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků. V tomto případě se tedy nejedná o analogickou aplikaci správního řádu. Tato analogie dle mého mínění není ani možná, neboť nemůžeme na postup nezávislých a nestranných soudců, kteří jsou při svém rozhodování vázáni pouze zákony a vyhlášenými mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy), aplikovat právní předpis upravující postup „závislých“ správních orgánů vázaných při svém rozhodování rovněž podzákonnými a interními právními předpisy. Z ustanovení § 84 správního řádu je nutné pouze stanovit počátek běhu lhůty pro podání žaloby.<sup>12</sup>

Přistoupíme-li na názor, že i opomenutý účastník (nebo účastník, jemuž nebylo rozhodnutí správního orgánu doručeno) může podat žalobu dle páté části o.s.ř., je nutné zaměřit se na to, jak bude soud v případě, že mu došla žaloba opomenutého účastníka, postupovat. Podle některých akademických názorů<sup>13</sup>, pokud soud zjistí, že žaloba byla podána oprávněnou osobou a je přípustná, vyzve správní orgán, aby doručil tomuto účastníkovi své rozhodnutí. Jestliže tak neučiní, provede doručení soud sám.

---

<sup>11</sup> VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1368.

<sup>12</sup> Uvedené řešení však neplatí pro účastníky správního řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu (tzv. hlavní účastníky). Pro tyto účastníky by platila lhůta dle § 83 odst. 2, tj. lhůta v případě nesprávného poučení. Viz VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1368.

<sup>13</sup> DRÁPAL, Ljubomír. In DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. § 201–376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2009.



Podle jiného akademického názoru<sup>14</sup> však sám soud nemůže napravit tento základní procesní nedostatek, neboť nedisponuje žádnými donucovacími prostředky, kterými by přiměl správní orgán k činnosti. Jedinou formou spolupráce, ke které je správní orgán povinen, je předložení spisů, jež si od něj soud na základě ustanovení § 250c vyžádá. Civilní soud nemůže ve věci jednat, protože rozhodnutí nenabylo právní moci, a tudíž není splněna jedna ze základních procesních podmínek stanovených pro pátou část o.s.ř. (soudu schází pravomoc).<sup>15</sup> Základním problémem tedy je, že správní orgán nejedná, ač by jednat měl (je nečinný). Jediněc se může nejprve bránit pomocí prostředků stanovených ve správním řádu (§ 80, podávat stížnosti dle § 175 správního řádu), teprve poté přichází v úvahu žaloba proti nečinnosti orgánu ke správnímu soudu [pravomoc správního soudu vyplývá z ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) a § 79 s.ř.s.]. Na základě ustanovení § 79 s.ř.s. se však účastník může domáhat pouze toho, aby správní soud správnímu orgánu uložil povinnost vydat meritorní rozhodnutí nebo osvědčení. Soud tedy nemůže uložit správnímu orgánu povinnost vydat usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu, a tudíž ani tento procesní institut se nejeví pro opomenutého účastníka jako dostačující.<sup>16</sup> Civilní soud rovněž nemůže věc postoupit zpět správnímu orgánu, neboť zákon tuto možnost nepřipouští.

Při hlubším studiu problematiky právní úpravy páté části o.s.ř. vyplouvají na povrch závažné nedostatky. Občanský soudní řád ve svých ustanoveních nerozpracovává podrobněji vztahy vzájemné interakce mezi civilními soudy a správními orgány (až na ustanovení § 250c), což vede k tomu, že jedinec se obtížněji domáhá ochrany svých práv. Přikláním se k právnímu řešení, které poskytovalo původní ustanovení § 250b o.s.ř. (tj. aby soud uložil správnímu orgánu povinnost doručení rozhodnutí opomenutému účastníkovi). Rovněž tak se domnívám, že i opomenutý účastník by měl mít zachovánu možnost podat opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu.

Součástí práva na spravedlivý proces je (mimo jiné) požadavek, aby jedinec měl možnost obrátit se na soud, pokud tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech. Domnívám se, že si mi podařilo najít problematické aspekty současné právní úpravy a demonstrovat na nich, že

---

<sup>14</sup> VONDRUŠKA, František, ZÁRUBA, Jan. In DAVID, Ludvík a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1281–1284.

<sup>15</sup> Civilní soud by tak měl řízení zastavit a žalobce odkázat na správní orgán.

<sup>16</sup> Ochrana před nečinností správních orgánů poskytují pouze správní soudy. Vyskytly se ovšem případy, kdy se správní soudy odmítly zabývat žalobou proti nečinnosti správního orgánu, který rozhodl v soukromoprávní věci. Uvedenou situaci musel řešit až Nejvyšší správní soud a ve svém rozhodnutí konstatoval: *Ochrana proti nečinnosti nelze odeprít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní. Bude na soudu I. stupně, aby v dalším řízení posoudil oprávněnost stěžovatelova požadavku podle zásad uvedených v ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2004, sp. zn. 5 As 31/2003–49.*

jedinec nemá vždy zaručenou možnost, jak se účinně a efektivně bránit proti správnímu rozhodnutí.

## **Literatura**

- Komentovaná znění zákonů:
- BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVSKÁ, Marie. Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami. 1. vydání. Praha: Linde, 2003. 405 s.
- BUREŠ, Jaroslav a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. § 201–376. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2003. 1745 s.
- DAVID, Ludvík a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, 1986 s.
- DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. Občanský soudní řád II. Komentář. § 201–376. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 3343 s.
- ELIÁŠ, Karel a kol. Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 1. svazek. § 1–487. 1. vydání. Praha: Linde, 2008, 1391 s.
- HLAVSA, Petr. Občanský soudní řád. Soudní řád správní. 5. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 10. 2008. Praha: Linde, 2008. 647 s.
- 
- PAVLÍČEK, Václav a kol. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha: Linde, 1999. 975 s.
- ŠKÁROVÁ, Marta a kol. Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou. 4. aktualizované vydání podle stavu k 1. 9. 2009. Praha: Linde, 2009. 1263 s.
- VOPÁLKA, Vladimír a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. 327 s.
- WINTEROVÁ, Alena a kol. Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2007. 1087 s.
- **Monografie:**
- HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 260 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha: ASPI–Wolters Kluwer, 2009, 464 s.
- WINTEROVÁ, Alena. Civilní právo procesní. 4. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2006, 729 s.

## **Judikatura Nejvyššího správního soudu:**

- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2003, sp. zn. 7 A 56/2002–54
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2004, sp. zn. 5 As 31/2003–49

**Contact-email**

*petr.podrazil@upol.cz*