

## Zpráva z konference Olomoucké právnické dny 2013: Sekce civilněprocesní. Nad českou procesní úpravou soudního přezkumu činnosti orgánů veřejné správy a správním soudnictvím na Slovensku *de lege ferenda*

Ve dnech 9. a 10. května 2013 se na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci uskutečnil VII. ročník mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny.<sup>1</sup> Obecnou obsahovou náplní vědecké diskuse u příležitosti oslav 440. výročí založení olomoucké univerzity byly *Aktuální otázky českého práva* a tématicky se rokování účastníků rozpadalo do čtrnácti sekcí podle užšího oborového zaměření. Sekce civilního procesu se v letošním roce zaměřovala na *Současnou a případnou budoucí právní úpravu soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*.<sup>2</sup>

Volba zaměření sekce odpovídala aktuálnímu legislativnímu dění. Harmonizace procesního práva v souvislosti s očekávanou účinností občanského zákoníku<sup>3</sup> probíhá naplno, což lze pozorovat zejména v úsilí Ministerstva spravedlnosti České republiky novelizovat občanský soudní řád.<sup>4</sup> Nejvýznamnějším zásahem do stávající koncepce civilního procesu, pokud jde zejména o legislativní úpravu, je probíhající proces projednávání zákona o zvláštních řízeních soudních, který je v současné době ve druhém čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.<sup>5</sup> Účelem navrhovaného zákona je vyjmout z občanského soudního řádu všechna ta řízení, která jsou institucionálně odchylná od klasického sporného řízení, a soustředit je do samostatného právního předpisu. A to tak, abychom napříště již nenalezli v občanském soudním řádu výjimky z pravidelného postupu účastníků řízení a soudu založených na hmotněprávních specifikách odpovídajících zejména veřejnému zájmu, jako tomu bylo do současnosti v případech např. věcí rodinných a řízení klasicky řazených mezi řízení nesporná.<sup>6</sup> V tomto světle tedy vystává otázka, jaký legislativní osud čeká právní úpravu soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy, kterou zakotvuje občanský soudní řád ve své části páté. Takto si vymezili účastníci civilněprocesní sekce v úvodu náplň svého rokování.

### Soudní přezkum činnosti orgánů veřejné správy na Slovensku *de lege ferenda*

Za účelem přímé konfrontace stávající právní úpravy s možným řešením *de lege ferenda* zařadili organizátoři konference na samý úvod jednání příspěvky kolegů ze Slovenska. První se ujal slova doc. JUDr. Marek Števec, Ph.D.<sup>7</sup> Jakožto předseda komise pro rekodifikaci civilního práva procesního na Slovensku seznámil přítomné s dosavadním stavem příprav nového civilního procesu. Poté, co prošla koncepce nového civilního soudního řízení všemi fázemi

<sup>1</sup> Viz blíže oficiální internetové stránky konference [online]. Olomoucké právnické dny 2013. [cit. dne 10. 5. 2013]. Dostupné na <<http://www.opdny.upol.cz/>>.

<sup>2</sup> Seznam přednášejících v sekci a jejich příspěvků [online]. Časový harmonogram sekce civilní proces. [cit. dne 10. 5. 2013]. Dostupné na <[http://www.opdny.upol.cz/wp-content/uploads/2013/05/casovy\\_harmonogram\\_sekce\\_Civilni\\_proces.pdf](http://www.opdny.upol.cz/wp-content/uploads/2013/05/casovy_harmonogram_sekce_Civilni_proces.pdf)>.

<sup>3</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>4</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> Sněmovní tisk č. 931/0. [online]. VL.n.z. o zvláštních řízeních soudních – EU [cit. dne 3. 6. 2013]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=931&CT1=0>>.

<sup>6</sup> Srov. HARTMANN, Antonín. *Nesporné řízení*. 2. vydání. Praha: Nákladem „Československého kompasu“ tiskařské a vydavatelské akc. spol., 1931. 1535 s.

<sup>7</sup> Generální ředitel sekce civilního práva Ministerstva spravedlnosti Slovenské republiky a předseda rekodifikační komise pro nový „Občiansky súdny poriadok“. [online]. Profil. Fakulta práva Janka Jesenského. [cit. dne 3. 6. 2013]. Dostupné na: <<http://www.fpj.sk/marek-stevcek>>.

legislativního procesu, čeká na své schválení vládou Slovenské republiky. Rekodifikační komise se nakonec rozhodla vydat cestou tří samostatných kodexů, které nahradí dosavadní jediný zákon – *Občiansky súdny poriadok*.<sup>8</sup> Nástupcem pro právní úpravu sporných řízení by měl být „civilní sporný řád“, tedy zákoník komplexně upravující řízení ve věcech, kde mají účastníci klasicky kontradiktorní postavení a vůdčí je zásada projednací.<sup>9</sup> Druhým kodexem by měl být „mimosporový poriadok“ inspirovaný zejména německou a rakouskou úpravou řízení ve věcech nesporných. Zde je možné spatřit obdobný trend, jaký pojal i český zákonodárce s ohledem na výše zmíněný návrh zákona o zvláštních řízeních soudních. Do třetice se všichni aktéři slovenského legislativního procesu usnesli na vyjmutí současné části páté *Občianského súdneho poriadku – Správne súdnictvo* (§ 244–250z) do samostatného kodexu. Nově tedy počítá právní řád se vznikem obdoby českého soudního řádu správního,<sup>10</sup> a to tak, že bude zahrnovat jak úpravu soudnictví správního ve věcech veřejného práva, tak úpravu soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních vztahů. Z hlediska náplně sekce konference byla tato informace významným podnětem k další diskusi jednajících, neboť se slovenští kolegové hodlají vydat diametrálně od stávající právní úpravy českého občanského soudního řádu a soudního řádu správního. Zatímco v českém správním řádu je od 1. ledna 2003 zachováván procesní dualismus mezi přezkumem rozhodnutí orgánů veřejné správy ve věcech veřejnoprávních a věcech soukromoprávních, zdůraznili kolegové z rekodifikační komise, že pro slovenské právo se počítá se zachováním obou procesních oblastí pro správní soudnictví, nicméně nově v samostatném kodexu. Úvaha nad vyčleněním soudního přezkumu činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních do civilního kodexu v podobě české byla nakonec opuštěna, jak poznamenala JUDr. Jana Baricová,<sup>11</sup> s ohledem na zachování procesněprávní kontinuity. Oba citovaní členové rekodifikační komise pro nový *Občiansky súdny poriadok* upozornili, že v této trojkoncepci panuje v legislativních kruzích shoda, a to až na jedinou výjimku, kterou je stanovisko prokuratury Slovenské republiky, která nekompromisně hájí zachování mimořádného opravného prostředku podle ustanovení § 243e a následujících *Občianského súdneho poriadku (Mimoriadne dovolanie)*.<sup>12</sup> Zatímco docent Števec s důrazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku vyjádřil snahu po vypuštění tohoto mimořádného opravného prostředku z civilního procesu, konstatoval současně, že rozdílný názor bude muset nakonec rozhodnout vláda Slovenské republiky.

Dokončení reformy civilního a správního procesu je plánováno na začátek roku 2015.

Z hlediska tématu sekce seznámila doktorka Baricová s materiálními prameny nové koncepce správního soudnictví na Slovensku. Zdůraznila, že zatímco v České republice oslavilo

<sup>8</sup> Zákon č. 99/1963 Zb., *Občiansky súdny poriadok*, v znění neskorších predpisov.

<sup>9</sup> Srov. OTT, Emil. *Soustavný úvod ve studium nového řízení soudního*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 33 a násl.

<sup>10</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> Pedagožka a soudkyně Nejvyššího soudu Slovenskej republiky, členka rekodifikační komise pro nový *Občiansky súdny poriadok*.

<sup>12</sup> *Mimoriadne dovolanie* je mimořádným opravným prostředkem, který může proti pravomocnému rozhodnutí civilního soudu podat generální prokurátor Slovenské republiky. Účelem tohoto opravného prostředku je podle *Občianského súdneho poriadku* ochrana zájmu nad zachováním zákonnosti a chráněných zájmů fyzických, právnických osob nebo státu, pokud ochrany nelze dosáhnout jinými prostředky. Již v minulosti se problematikou zachování oprávnění prokuratury napadnout pravomocné civilní soudní rozhodnutí zabýval Ústavní soud Slovenské republiky a koncepci původního dovolání z roku 1995 zrušil. Současně vyslovil ústavní podmínky, při kterých může být mimořádné dovolání v civilním procesu zachováno. Srov. blíže ŠTEVČEK, Marek – FICOVÁ, Svetlana a kol. *Občiansky súdny poriadok*. I. díl. Komentár. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 922 a násl.

samostatné správní soudnictví a Nejvyšší správní soud desáté výročí „samostatnosti“, na Slovensku bylo správní soudnictví v minulých 20 letech *popelkou*. Po revoluci v roce 1989 bylo správní soudnictví upraveno ve stávající podobě v části páté *Občianskeho súdneho poriadku* a víceméně se dále nerozvíjelo. Zatímco Ústavní soud České republiky zrušil část pátou občanského soudního řádu ve znění do 31. ledna 2002 jako ústavně nekonformní,<sup>13</sup> byl na Slovensku udržován *status quo*. Až v roce 2004 byl usnesením vlády Slovenské republiky schválen záměr reformy správního soudnictví, byl vypracován věcný záměr, aby byl již v roce 2005 opět vládou zrušen. V současné době byl pak návrh obnoven – *vytažen ze šuplíku* – doplněn o judikaturu evropských soudů v Lucemburku a Štrasburku a hodlá se stát konečně samostatným kodexem po boku civilních – *sporového a mimosporového*. Tak jako chyběla v minulých dekádách samostatnost správního procesu v kodifikované podobě, neexistovalo ani institucionální vymezení správního soudnictví. Problémem rekonstrukce bylo najít shodu nad vytvořením *Nejvyššieho správního soudu Slovenskej republiky*.<sup>14</sup> Konečná koncepce pak počítá se zachováním správního soudnictví v rámci všeobecné soustavy soudů, tedy s poukazem na absenci vůle justice zabývat se čistě správní agendou s věcnou příslušností v prvním stupni u osmi slovenských krajských soudů. Pro ilustraci rétorii uvedli stav praxe správního soudnictví, kdy např. řízení v daňových věcech *de facto* atrahovalo kolegium *Najvyššieho súdu Slovenskej republiky*, který rozhodoval v jednom stupni v 3členném senátu. Teprve pozdější novelou byla zřízena opravná instance v těchto věcech, kterou byl 5členný senát stejného soudu. V současné době je na 16 zákonů, které v prvním stupni zakládají věcnou příslušnost *Najvyššieho súdu Slovenskej republiky*. Z tohoto stavu bylo *de lege ferenda* odvozeno, aby v prvním instanci byly obecně věcně příslušné krajské soudy s výjimkou velkých věcí volebních, prezidentských, žaloby generálního prokurátora na rozpuštění politické strany etc.<sup>15</sup> Na závěr svého příspěvku poukázala doktorka Baricová na problematiku soudního přezkumu činnosti orgánů veřejné správy a jak bylo výše uvedeno, vyloučila nastolení dvoukolejnosti mezi soudním přezkumem věcí soukromoprávních a veřejnoprávních, o nichž bylo rozhodnuto orgánem veřejné správy.

#### Úvaha nad klady a zápory dualismu soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů

Na problematiku dvojkoľejnosti navázal se svým příspěvkem *Klady a zápory dualismu soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů* JUDr. Petr Lavický, Ph.D.<sup>16</sup> První zástupce české právnícké obce uvedl, v čem spatřuje nejtěživější úskalí současného stavu procesní úpravy soudního přezkumu činnosti orgánů veřejné správy. Na příkladu praxe českých soudů ve věci ochranných známek počínající v 90. letech a pokračující až do roku 2004 ilustroval, kterak může rozdílný náhled na soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahu právního případu působit neúměrně dlouhý proces. Důsledkem dvojkoľejnosti pak obecně může dojít k nevyhnutelnému časovému rozestupu mezi zahájením řízení u civilního nebo správního soudu, cestou přes kompetenční spor mezi těmito soudy, které si postupně postupují věci navzájem, až spor vrcholí u zvláštního senátu řešícího kompetenční konflikty.<sup>17</sup> *De lege lata*

<sup>13</sup> Nález č. 276/2001 Sb. Ústavního soudu České republiky ze dne 27. června 2001.

<sup>14</sup> Jeden z návrhů zněl, aby byl tento vrcholný soudní orgán zřízen pod ministerstvem financí.

<sup>15</sup> Upozorněno bylo i na velký procesní problém správního soudnictví, kdy opravné řízení o nepravomocném rozhodnutí orgánu veřejné správy vydané v prvním stupni probíhalo rovnou u soudu na základě opravného prostředku nikoli žaloby!

<sup>16</sup> Odborný asistent na Katedře občanského práva Právnícké fakulty Masarykovy Univerzity v Brně.

<sup>17</sup> Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

bylo upozorněno v této souvislosti na nepřesně vymezenou věcnou příslušnost a pravomoc soudů civilních a správních v občanském soudním řádu.<sup>18</sup> Kromě nežádoucí doby řízení vznikají účastníkům další náklady řízení zvláště tam, kde jsou zastoupeni advokáty. Pokud je podána žaloba nesprávně v důsledku nejasnosti mezi pravomocí civilního a správního soudu podle části páté občanského soudního řádu a soudního řádu správního, pak vzhledem k jinému okruhu účastníků a jinému obsahu návrhu je žaloba podaná v totožné věci podle jedné pravomoci soudů nezpůsobilou k podání v jiné pravomoci. Možné důsledky pro délku řízení pak předkládá přednášející jako hlavní argument proti zachování stávající dvoj-kolejnosti. Do diskuse nabídl v této souvislosti názor směřující spíše opačným směrem JUDr. Klára Hamuláková, Ph.D.,<sup>19</sup> když poukázala na desetiletou činnost zvláštního senátu, kterou se již z hlediska kasuistiky největší problémy dualismu vytříbily. V tomto světle by pak uvažovala nad nekoncepčností zrušení dvoj-kolejnosti a do jisté míry již ustálené praxe soudů ve věcech kontroly činnosti orgánů veřejné správy v době, kdy se chystá právní řád na účinnost občanského zákoníku a přijetí zákona o zvláštních řízeních soudních (viz výše). Upozorněno bylo také na vlastní povahu soudní ochrany soukromých práv podle části páté, která je v konečném důsledku rychlejší, než by tomu bylo v řízení podle soudního řádu správního, kde dochází ke zrušení rozhodnutí a opakování celého řízení, zatímco civilní soud rozhodne v meritu věci přímo. Na to ovšem kontroval v diskusi doktor Lavický poznámkou, že má-li zákonodárce zájem na rychlosti rozhodnutí v těchto věcech, ať tedy nesvěřuje primární fázi rozhodování správnímu úřadu, ale trvá-li na rozhodnutí soudu v poslední instanci, ať primárně svěří rozhodování v meritu věci soudu, aniž by předcházelo řízení u správního orgánu.<sup>20</sup>

Závěrem svého výstupu doktor Lavický vyjádřil názor, aby byla celá část pátá občanského soudního řádu zrušena bez náhrady a soudní přezkoumání činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních podřízen správnímu soudnictví podle soudního řádu správního. Pro tento názor nabídl zejména tyto argumenty: správní soudy podle ustanovení § 65 soudního řádu správního projednávají, zda nebyla dotčena právní sféra účastníka řízení rozhodnutím správního orgánu, tedy nejen procesní stránku, ale i věcnou, čímž poukázal na nesouhlas s názorem zvláštního senátu, který ospravedlňoval dualismus soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy tak, že smyslem úpravy podle části páté občanského soudního řádu bylo poskytnout možnost soudům projednávat věci v meritu, zatímco smyslem správního soudnictví podle soudního řádu správního je přezkoumávat právní stránku věci; z hlediska obavy účastníků diskuse nad porušením desetileté vytříbené praxe soudů při aplikaci dualismu vyjádřil sám nejistotu ze situace po 1. lednu 2014, kdy s účinností nových institutů soukromého práva může začít celá problematika *prosívání* v dualismu nanovo; v samotném závěru zpochybnil argumenty ospravedlňující zachování části páté občanského soudního řádu *de lege lata* úvahou nad dopadem procedur končících u zvláštního senátu. Diskusi za příspěvkem zakončila poznámkou JUDr. Jana Křiváčková<sup>21</sup> s poukazem na obtížnosti dualismu zvláště v případech, kdy vzhledem k procesním vadám postupu správního orgánu je účastník nucen se obrátit na správní soudnictví a v případě nesouhlasu se skutkovými závěry tohoto orgánu je nucen obrátit se v soukromoprávních věcech na civilní soud podle části páté občanského soudního řádu.

<sup>18</sup> Srov. § 7 a § 104 a násl. občanského soudního řádu.

<sup>19</sup> Odborná asistentka na Katedře občanského a pracovního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci; garant civilněprocesní sekce konference.

<sup>20</sup> S odkazem na vyslovený názor doktora Lavického pak v řízení nesporném.

<sup>21</sup> Odborná asistentka na Katedře občanského a pracovního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

## Konkluze jednání sekce a analýza *de lege ferenda* českého civilního procesu

Subjektivně vyzněla diskuse po příspěvku o kladech a záporech dvojkolejnosti stávající právní úpravy dle mého názoru spíše v neprospěch zachování části páté občanského soudního řádu. Ztotožňuji se s názory Lavického a Křiváčkové, kdy vyvozují z hlediska práva na soudní ochranu zaručeného Listinou základních práva a svobod<sup>22</sup> neslučitelnost stávající procesní úpravy dvojkolejnosti, a to vzhledem k současné absenci advokátského procesu,<sup>23</sup> s lidskoprávními standardy obsaženými v konstantní judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a požadavky na poskytnutí soudní ochrany v přiměřené lhůtě v rámci práva na spravedlivý proces.<sup>24</sup> Příkláním se tak i k cestě, kterou se hodlá vydat slovenská rekodifikace procesního práva správného.

Avšak odlišný pohled českého legislativce nastínil ve svém příspěvku *Přezkum rozhodnutí vydaných správními orgány de lege ferenda* Mgr. Antonín Stanislav z Ministerstva spravedlnosti České republiky<sup>25</sup> tak, že zatímco se pracovní skupina pro civilní procesní právo scházela v letech 2004 až 2009 a od té doby již nevyvíjí činnost, v době jednání vyznívaly většinové názory pro zachování dualismu. V současné době pak ministerstvo spravedlnosti diskutuje stav *de lege lata* se zástupci české justice. Ovšem aktuálně jsou snahy po úpravě na „mrtvém bodě“ poté, co se Nejvyšší soud České republiky v tajném hlasování svých členů vyslovil pro zachování dualismu poměrem hlasů 31 z 38, kdy 3 se zdrželi hlasování. Nejvyšší správní soud České republiky doposud své stanovisko k problematice ministerstvu neposkytl. Nicméně, jak zdůraznil přednášející, názor ministerstva v současné době vyznívá spíše pro zrušení části páté občanského soudního řádu, což kvitují jako obrat po čtyřech letech správným směrem. Ve stejném názorovém duchu se vyjádřil i zástupce soudcovského stavu JUDr. Ludvík David, CSc., soudce Nejvyššího soudu České republiky, který na úvod svého příspěvku *K otázce hranic soudní pravomoci podle § 244 OSŘ v současné rozhodovací praxi a pohled de lege ferenda* vyjádřil podporu té části diskutujících, kteří se vyslovili pro zrušení dvojkolejnosti.

Závěrem poukazuji na svůj subjektivní vjem o převažujícím názoru fóra o nutnosti nastolení jednokolejnosti, a to s důrazem na přesvědčivou názorovou váhu účastníků konference, které jsem v této části citoval. S ohledem na referát kolegů ze Slovenska vyslovují politování nad tím, že český zákonodárce dosud nepřistoupil ke komplexní rekodifikaci civilního práva procesního, ale ponechal účinnost nového občanského zákoníku osamocenu s výjimkou zákona o zvláštních řízeních soudních.<sup>26</sup> Nutno ovšem uzavřít poznámkou, že nebyly v diskusi vynechány ani jisté klady části páté občanského soudního řádu (viz podněty doktorky Hamulákové z olomoucké právnické fakulty). Hranice pozitiv pak s jistou dávkou nadsázky

<sup>22</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

<sup>23</sup> Blíže srov. JURÁŠ, Marek. Advokátský proces na pozadí rekodifikací civilních kodexů. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 22, s. 789–795.

<sup>24</sup> Článek 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. Blíže srov. KMEC, Jiří – KOSAŘ, David a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s.

<sup>25</sup> Interní doktorand na Katedře občanského a pracovního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

<sup>26</sup> Teprve v dubnu 2013 se objevila tisková zpráva, že ministr spravedlnosti Blažek jmenoval předsedou komise pro rekodifikaci civilního procesu JUDr. Romana Fialu.

vymezil doktor Lavický epicky citací českého velikána Járy Cimrmana tak, že slepé uličky, tak jak ji spatřuje v části páté občanského soudního řádu, mají svůj význam v tom, že nám ukazují, kudy cesta nevede.

Mgr. Marek Juráš  
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci  
Advokátní kancelář, Prostějov