

K charakteru lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve věci soukromého práva (§ 247 o. s. ř.)

Jestliže se účastník domáhá soudního přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy, jímž bylo rozhodnuto o jeho soukromém právu, má tak učinit žalobou, kterou musí podat do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu.¹⁾ Otázkou je, zda postačí, pokud žalobu v této lhůtě odevzdá orgánu, který má povinnost ji doručit soudu, nebo zda je třeba, aby žaloba v poslední den této lhůty soudu skutečně došla. Nejvyšší soud v dřívější judikatuře pokládal lhůtu k podání žaloby za lhůtu hmotněprávní, a proto uzavřel, že žaloba musí v poslední den lhůty soudu dojít.²⁾ Naproti tomu v pozdějším verdiktu tentýž soud vyjádřil přesvědčení, že lhůta k podání žaloby je v daném případě lhůtou procesní, takže stačí, když žaloba bude nejpozději v poslední den lhůty podána na poštu a adresována věcně příslušnému soudu.³⁾ Nejvyšší soud nyní shromažďuje argumenty ve prospěch některého z výše uvedených náhledů. Pokusme se odhadnout, jaké definitivní stanovisko Nejvyšší soud v této záležitosti zaujme.

V usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2908/2004, se dočteme, že „podle § 82 odst. 1 o. s. ř. řízení je zahájeno dnem, kdy došel soudu návrh na jeho zahájení... Podle odstavce 3 tohoto ustanovení odmítl-li žalobu (návrh na zahájení řízení) soud, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví, protože šlo o věc, kterou soudy projednávají a rozhodují v občanském soudním řízení, a došla-li soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení do jednoho měsíce od právní moci usnesení žaloba (návrh na zahájení řízení) v této věci, platí, že řízení o ní je u soudu zahájeno dnem, kdy soudu došla odmítnutá žaloba (návrh na zahájení řízení)... Z § 82 odst. 3 o. s. ř. vyplývá, že procesní a hmotněprávní účinky zahájení řízení v tomto případě nastávají ke dni, kdy došla soudu žaloba pravomocně odmítnutá soudem, který rozhoduje věci správního soudnictví, ale jen tehdy, podal-li žalobce (navrhovatel) žalobu (návrh na zahájení řízení) podle občanského soudního řádu v téže věci do 1 měsíce od právní moci usnesení... Lhůta k podání žaloby určená v § 247 o. s. ř. je lhůtou stanovenou pro uplatnění práva, o němž bylo dříve rozhod-

¹⁾ Viz § 247 odst. 1 o. s. ř.

²⁾ Viz usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26.1. 2005, sp. zn. 30 Cdo 2908/2004.

³⁾ Viz usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26.2. 2008, sp. zn. 28 Cdo 66/2008.

nuto v řízení před správním orgánem, u soudu. Jde o lhůtu hmotněprávní, k jejímuž zachování je nezbytné, aby žaloba nejpozději posledního dne lhůty došla soudu. Rovněž jednoměsíční lhůta určená v ust. § 46 odst. 2 věta druhá s. ř. s. je lhůtou hmotněprávní, tedy lhůtou pro uplatnění práva u soudu.“

Oponentské usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 66/2008 s odkazem na judikaturu Ústavního soudu (viz níže) sděluje, že „lhůta pro podání žaloby...je lhůtou procesní, při níž stačilo nejpozději posledního dne lhůty podání odevzdat orgánu, který má povinnost je doručit.“⁴⁾ – K obdobnému závěru dospěl i Ústavní soud, nikoli však gramatickým nebo systematickým výkladem § 247 odst. 1 o. s. ř., ale proto, že v pochybnostech o povaze lhůty stanovené zákonem má soud zvolit takovou interpretaci, která práva účastníka rozšiřuje a nikoliv zužuje: „Chtěl-li by zákonodárce v procesním předpisu stanovit hmotněprávní lhůtu, musel by tento svůj úmysl vyjádřit výslovně. Cestou doktrinální interpretace právní normy nelze zmenšit rozsah ochrany základního práva, v daném případě práva na spravedlivý proces. Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Ústavní nepřipustnost odmítnutí spravedlnosti přikazuje obecným soudům posoudit lhůtu stanovenou § 247 odst. 1 o. s. ř. jako lhůtu procesněprávní.“

Je pravdou, že hmotné právo s uskutečněním určitých procesních úkonů během civilního řízení spojuje hmotněprávní účinky. Například v souvislosti se zahájením soudního sporu, k němuž dochází podáním žaloby (§ 82 odst. 1 o. s. ř.), dochází ke stavení běhu promlčecí doby.⁵⁾ Žaloba může mít hmotněprávní dopad i tehdy, když žalobce v jejím rámci vůči žalovanému učiní úkon, jemuž hmotné právo přiznává konkrétní význam. Kupříkladu za situace, kdy žalobce do žaloby začlení výpověď z nájmu bytu určenou žalovanému. To však ještě neznamená, že akt podání žaloby budeme prvotně pokládat za hmotněprávní úkon. Nejen procesní, ale i hmotněprávní dopad může mít žaloba pouze proto, že procesní předpisy tuto možnost výslovně připouštějí.⁶⁾ Hmotněprávní relevance žaloby je však druhotná, žaloba tím rozhodně neztrácí svoji prvotní, procesní funkci. Lhůtu k jejímu podání tedy jen stěží můžeme pokládat za lhůtu hmotněprávní.

Tak je tomu i v případě podání žaloby ve lhůtě stanovené § 247 odst. 1 o. s. ř., již se žalobce domáhá změny verdiktu správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o jeho hmotném právu. Žalobce samotným podáním této žaloby nenabývá žádné individuální hmotné právo. Nezískává žádné vlastnické, detenční, osobnostní nebo jiné subjektivní oprávnění. Podáním žaloby se nestaví ani běh promlčecí doby k uplatnění hmotného práva žalobce. S podáním žaloby vzniknou žalobci pouze

⁴⁾ Obdobně viz usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 8. 2006., sp. zn. 28 Cdo 2098/2006.

⁵⁾ Viz § 112 o. z.

⁶⁾ Viz § 41 odst. 3 o. s. ř.: „Hmotněprávní úkon účastníka učiněný vůči soudu je účinný také vůči ostatním účastníkům, avšak teprve od okamžiku, kdy se o něm v řízení dozvěděli; to platí i tehdy, je-li pro platnost hmotněprávního úkonu předepsána písemná forma...“

práva procesní – stává se účastníkem soudního řízení, jehož výsledkem může, ale nemusí, být změna rozhodnutí, které mu ukládá konkrétní hmotněprávní povinnost. Správní rozhodnutí, jehož revize se domáhá a jímž mu byla uložena nějaká individuální (hmotněprávní) povinnost, nezaniká. Podání žaloby dokonce ani nemá odkladný účinek na právní moc a vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu.⁷⁾ Nelze přehlížet ani fakt, že občanský soudní řád sám definuje následek nedodržení lhůty k podání této žaloby – platná právní úprava soudu ukládá opožděnou žalobu odmítnout bez projednání (§ 250g odst. 1 písm. a) o. s. ř.). Tento následek je přitom ryze procesní povahy.⁸⁾ – Povaha lhůty jako hmotněprávní či procesní odvisí od povahy právního úkonu, k jehož učinění je lhůta stanovena.⁹⁾ V případě, že úkon ze své povahy způsobuje prvotně procesní následky (např. zahájení soudního řízení), nelze dovozovat, že by lhůta pro jeho uskutečnění byla lhůtou hmotněprávní.

Proto pokládám závěr Ústavního soudu o procesněprávní povaze lhůty pro podání žaloby za správný, ovšem z jiných (a ve dvou předchozích odstavcích popsaných) důvodů. Náhled Ústavního soudu o tom, že v pochybnostech je třeba sporné ustanovení zákona vykládat ve prospěch účastníka, lze použít pouze při interpretaci norem veřejného práva (například norem práva procesního), které ustavují vztah mezi orgánem veřejné moci a osobou soukromého práva. Při výkladu norem soukromého práva hmotného však takový postup nelze použít, protože by nebylo jisté, ve prospěch kterého z vícero účastníků je namíště normu vykládat.

Ze závěru o procesněprávním charakteru lhůty dle § 247 o. s. ř. ještě nelze dovodit, že by měla být zachována pouhým podáním žaloby na poště. – Žádný procesní princip ani logický důvod totiž zákonodárci nebrání, aby konec procesní lhůty navázal na dodání žaloby k soudu a nikoli na její odeslání věcně příslušnému soudu. Ustanovení § 247 odst. 1 o. s. ř. sděluje, že „žaloba musí být podána ve lhůtě do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu“. Synonymem slova „podání“ je termín „předložení“.¹⁰⁾ „Předložit“ přitom znamená dodat do dispozice orgánu, který je povolán ve věci rozhodnout. Gramatický výklad ustanovení § 247 odst. 1 o. s. ř. tedy vede k závěru, že soud musí mít žalobu na konci lhůty již ve své reálné dispozici.

Avšak ustanovení § 247 odst. 1 o. s. ř. neexistuje samo o sobě a je třeba je vykládat systematicky. Nelze proto přehlédnout související ustanovení § 57 odst. 3 o. s. ř., které, byť jaks mimochodem, poskytuje vlastní definici pojmu „podání“, pro účely procesního práva. Tato norma sděluje, že lhůta pro uskutečnění procesního úkonu je zachována, je-li posledního dne lhůty podání, o které se jedná, odevzdáno orgánu,

⁷⁾ Viz § 248 odst. 1 o. s. ř. O odkladu vykonatelnosti může soud rozhodnout pouze na návrh žalobce ze zákonem vyjmenovaných důvodů (§ 248 odst. 2 o. s. ř.).

⁸⁾ Viz PULKRÁBEK, Z. K povaze lhůty podle § 247 odst. 1 o. s. ř. – hmotněprávní či procesní? *Právní rozhledy* č. 13/2004.

⁹⁾ Viz WINTEROVÁ, A. a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. Praha: Linde, 2003, str. 597.

¹⁰⁾ Viz ABZ Slovník českých synonym.

který má povinnost je doručit. Proces podání žaloby je tedy zahájen již v okamžiku, kdy je žaloba předána poště a adresována příslušnému soudu.

Vlastní pojmosloví, jež si vytvořil občanský soudní řád, je třeba respektovat. A to i za situace, kdy je v rozporu s gramatickým významem použitého termínu v obecné češtině. Proto se domnívám, že pro naplnění lhůty stanovené v § 247 odst. 1 o. s. ř. stačí, je-li žaloba v poslední den této lhůty podána k poštovní přepravě. Není tedy na místě respektovat dosavadní komentářové závěry;¹¹⁾ je třeba se naopak přiklonit k aktuálnějšímu náhledu Nejvyššího soudu, který prezentoval v usnesení sp. zn. 28 Cdo 66/2008. Lhůta pro podání žaloby dle § 247 odst. 1 o. s. ř. je lhůtou procesní. Žaloba je podána včas, jestliže je v poslední den dvouměsíční lhůty stanovené v § 247 odst. 1 o. s. ř. podána na poště nebo odeslána z datové schránky žalobce.¹²⁾

Shrnutí:

Autor článku se zabývá tím, do kdy lze podat žalobu brojící proti rozhodnutí správního orgánu ve věci soukromého práva. Domnívá se, že dvouměsíční lhůta pro její podání je zachována i tehdy, když žalobce v poslední den této lhůty podá žalobu na poště. V takovém případě nevádí, když návrh dojde soudu až po lhůtě. Zda se k tomuto stanovisku připojí i Nejvyšší soud, ukáže čas. Jeho judikatura je prozatím v tomto směru neujednocená. Naproti tomu Ústavní soud pokládá lhůtu k podání žaloby za lhůtu procesní, a proto uzavírá, že stačí, je-li návrh podán v této lhůtě na poště.

On the time limit to file a complaint against the decision of administrative authority in a private law matter

Summary:

The Author of the article deals with a question, till when it is possible to file a complaint against the decision of administrative authority in a private law matter. The Author considers that the two-month time limit for filing the complaint is met even if the complainant sends the complaint by the post-office on the last day. In such a case it does not mind if the complaint reaches the court after the time limit. We will see in the future if the Supreme Court will share this opinion. Its judicature is not consistent for the time being. On the contrary, the Constitutional Court considers the time limit for filing the complaint procedural time limit, in its opinion, it is sufficient to send the complaint by the post-office within this time limit.

¹¹⁾ Viz DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád II. § 201 až 376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 2008.

¹²⁾ Systém datových schránek totiž rovněž provozuje Česká pošta, která má povinnost datovou zprávu (žalobu) dodat soudu. Viz zákon č. 300/2008 Sb., o o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.