

DISKUSE

Karel Svoboda

Dvojí koncentrace při soudním přezkumu správního rozhodnutí o soukromém právu

Přezkoumává-li soud rozhodnutí správního orgánu ve věci soukromého práva,¹⁾ mohou účastníci uvádět rozhodné skutečnosti a důkazy nejpozději do skončení prvního nebo přípravného jednání, popřípadě do uplynutí lhůty, která jim k tomu byla soudem poskytnuta. Výjimkou jsou skutečnosti a důkazy, kterými má být zpochybněna věrohodnost provedených důkazních prostředků, jde-li o skutečnosti, které nastaly po skončení prvního jednání, a o skutečnosti a důkazy, které účastníci nemohli bez své viny navrhnout do uplynutí koncentrační lhůty (§ 250d o. s. ř.).

V rámci následujícího článku se zamyslím nad tím, zda koncentrační režim podle § 250d o. s. ř. je zcela novou koncentrací, nebo zda je prohloubením již existujícího skutkového a důkazního „stopstavu“, který nastal už během prvotního řízení před správním orgánem dle § 82 odst. 4 správního řádu.²⁾

Zdánlivá neprovázanost mezi správním a soudním rozhodnutím

Ustanovení § 250d odst. 1 o. s. ř. sděluje, že k navození koncentrace během soudního přezkumu správního rozhodnutí dochází v souvislosti s prvním proběhlým rokováním. Z tohoto faktu by bylo možné dovodit, že předchozí koncentrace, která byla nastolena již během správního řízení o tomtéž, je podáním žaloby podle páté části občanského soudního řádu prolomena. Ke stejnému závěru vede i díkce § 244 odst. 1 o. s. ř. Podle tohoto ustanovení věc, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů a o níž rozhodl orgán moci výkonné, může být na návrh dotčené osoby projednána v občanském soudním

¹⁾ Jedná se o řízení upravené v páté části zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.

²⁾ Podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním. Svěbytný režim koncentrace správního řízení lze nalézt i ve speciálních procesních předpisech, jako například v § 89, § 95 odst. 4, § 112, § 114 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního řádu, v § 11 odst. 1 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, v § 115 odst. 8 vodního zákona.

řízení. Zákon přitom nové projednání věci v intencích zmíněného ustanovení nijak neomezuje.³⁾

Text ustanovení § 250d odst. 1 a § 244 odst. 1 o. s. ř. tedy nasvědčuje tomu, že projednání těžce soukromoprávní záležitosti před soudem má být úplné a bez omezení, v režimu tzv. plné jurisdikce. Což ve svém důsledku znamená, že soud nesmí zohlednit, že žalobce byl v původním správním řízení neúspěšný, protože zaviněně nedostál svému břemeni tvrdit a prokazovat.

Na druhé straně lze argumentovat tím, že pátá část občanského soudního řádu upravuje jen výsek z procesu, který vede k vynesení nezvratného verdiktu ve věci soukromého práva, o němž má dle zákona prvotní pravomoc rozhodovat správní orgán a nikoliv soud. Tento proces je z logiky věci nedílný. Proto jeho část, jež je ukotvena v občanském soudním řádu, musí navazovat na předchozí procesní postup správního orgánu a tím i respektovat míru naplňování procesních práv a povinností, která již byla v souladu se správním řádem (nebo s jiným procesním předpisem) nastolena. Proto nelze připustit, aby soudní řízení probíhající podle páté části občanského soudního řádu mohlo vést k rozhodnutí ve prospěch účastníka, který v původním řízení nebyl dbalý svých procesních práv a neuváděl včas pro rozhodnutí podstatné skutečnosti a důkazy, ačkoliv tak měl a mohl učinit.

Právě popsaná argumentace však může uspět jen tehdy, nalezneme-li v aktuálních procesních předpisech konkrétní normy, z nichž vyplývá úzká provázanost mezi původním správním řízením a soudním řízením, které se k návrhu účastníka zabývá posouzením těžce soukromoprávní otázky. Pouze na základě zákonem jednoznačně deklarované souvztažnosti obou řízení totiž můžeme dospět k závěru, že procesní práva a povinnosti navozená již ve správním řízení nejsou následným zahájením soudního jednání „pro totéž“ suspendována.

Projevy souvztažnosti mezi správním a soudním řízením

Podle § 250i o. s. ř. soud žalobu zamítne, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci týkající se soukromého práva správně. Z této dikce lze dovodit, že mezi předcházejícím správním řízením a následujícím soudním řízením o tomtéž existuje nepochybný procesní vztah, jinak by nebylo možné, aby soud žalobu zamítal namísto toho, aby ve věci samé znovu rozhodl tak, že do rozsudku převezme korektní verdikt správního orgánu. Lze tedy zastávat stanovisko, že řízení podle páté části občanského soudního řádu je ve své podstatě soudním přezkumem rozhodovací činnosti správního orgánu a nikoli řízením, které je z procesního hlediska naprosto nezávislé na předcházejícím správním řízení.

³⁾ Podle § 244 odst. 1 o. s. ř., 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 z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.

Fakt, že původní správní řízení a následující soudní řízení tvoří z procesního hlediska jediný funkční celek, je zřejmý i z § 248 o. s. ř., podle něhož podání žaloby dle části páté o. s. ř. automaticky nemá odkladný účinek na právní moc ani vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu. Soud jej může přiznat až na základě žádosti žalobce. Procesní propojenost obou řízení je zřejmá i z § 250a a § 250b o. s. ř., z nichž je patrné, že soud věc projedná ve vztahu k těm zainteresovaným, kteří byli účastníky původního správního řízení. Skutečnost, že původní správní řízení vytváří závazný procesní rámec, který je jako celek třeba respektovat, vyplývá i z § 250f o. s. ř., podle něhož soud věc projedná v mezích, ve kterých se žalobce domáhal projednání sporu nebo jiné právní věci před soudem.

Fakt, že soudní řízení podle páté části občanského soudního řádu nemá sloužit k nápravě procesní nedbalosti účastníka, který v původním správním řízení neuspěl, vyplývá z § 247 odst. 2 o. s. ř. (Žaloba dle části páté o. s. ř. není přípustná, jestliže žalobce nevyužil v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky nebo jestliže jím uplatněné řádné opravné prostředky nebyly správním orgánem pro opožděnost projednány.). Jestliže zákon praví, že účastník musí řádně využít svého práva podat opravný prostředek, jinak přijde o své právo podat žalobu dle § 246 a násl. o. s. ř., lze při využití argumentu od většího k menšímu dovodit, že musí naplnit i svá další procesní práva a povinnosti, o které své odvolání opírá. Proto nemůže s odvoláním uspět, pokud ve správním řízení zaviněně neunesl své břemeno tvrdit a prokazovat.

V této souvislosti pokládám za vhodné upozornit na § 250e o. s. ř., podle něhož soud není vázán skutkovým stavem, který zjistil správní orgán, avšak jeho skutková zjištění může vzít za svá, aniž by je sám prokazoval. Z ustanovení § 250e o. s. ř. lze usoudit, že je věcí „volné“ úvahy soudu, zda předmětem svého poznávání učiní i nově označené skutečnosti a důkazy, které účastníci původního správního řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu měli a mohli uplatnit již během řízení před správním orgánem prvého stupně. Soud by svoji úvahu v tomto směru mohl zaštitit právě argumentem, že žaloba podle páté části občanského soudního řádu neslouží jako prostředek k odstranění procesní nedbalosti účastníka v původním správním řízení.

Náhled, že právo účastníka obrátit se na soud s návrhem na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu ve věci jeho soukromého práva neslouží k nápravě jeho procesních opomenutí, vyzdvihuje i část procesní teorie. M. Mazanec naznačuje, že rozhodování záležitostí soukromého práva je jako celek kontradiktorním procesem, v němž právo svědčí bdělým, a to i po zavedení nového systému přezkumu správních rozhodnutí o soukromém právu, k němuž došlo novelou o. s. ř. č. 151/2002 Sb.⁴⁾ Také judikatura se přiklání k závěru, že účastník správního řízení týkajícího se jeho soukromého práva či povinnosti musí nést odpovědnost za následek neunesení svých procesních povinností, včetně

⁴⁾ Viz MAZANEC, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy* č. 3/2003.

následku nenaplnění břemene tvrdit a prokazovat.⁵⁾ Tuto odpovědnost je třeba prosazovat nejen uvnitř samotného správního řízení, nýbrž i v na něj navazujícím soudním řízení. Jinak se stane „kvaziodpovědností“, které se nedbalý účastník může snadno zbavit podáním přezkumné žaloby k soudu.

Většina českých autorů se přiklání k názoru, že soudní přezkum správního rozhodnutí o soukromém právu nebo povinnosti může mít povahu jak sporného, tak nesporného procesu.⁶⁾ Jeho charakter se odvíjí od povahy původního řízení před správním orgánem.⁷⁾ I tento teoretický náhled nasvědčuje závěru, že správní a na ně navazující soudní řízení podle části páté o. s. ř. tvoří jednotný funkční celek, který není možné rozčlenit do dvou neprostupných částí, a to ani co se týče naplňování břemene tvrdit a prokazovat a následků nenaplnění těchto břemen. Proto se domnívám, že § 250d odst. 1 o. s. ř. je „pouhým“ prohloubením již existující koncentrace, tedy jakousi koncentrací na druhou. V této souvislosti je třeba dodat, že koncentrační pravidlo ustavené v § 250d odst. 1 o. s. ř. je koncipováno jako bezvýjimečná norma, která dopadá na všechny typy soudního řízení podle páté části o. s. ř. Dovodíme-li však, že řízení před správním orgánem a následující soudní řízení „pro totéž“ tvoří nedílný funkční celek, musíme uzavřít, že se toto koncentrační ustanovení neuplatní tam, kde původní správní řízení nemělo charakter sporu o právo.⁸⁾

Závěry

Soudní přezkum rozhodování správního orgánu o soukromém právu je postupem, v němž soud prověřuje korektnost dvojího typu skutečností, které vyšly najevo během řízení před správním orgánem – jednak jde o posouzení korektnosti procesního postupu správního orgánu (procesních skutečností), jednak se jedná o zjišťování skutečností, které jsou z pohledu hmotného práva důležité pro rozhodnutí ve věci samé. Jakýkoliv přezkum již uskutečněného rozhodovacího procesu je z logiky věci založen na tom, že se prvotně prověřuje korektnost

⁵⁾ Srovnej s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, sp. zn. 2 As 56/2007. Je skutečností, že zmíněné rozhodnutí bylo vydáno ve věci kasační stížnosti, tedy v režimu zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Logika jeho argumentace je však podle mého názoru využitelná i pro případ rozhodování podle páté části občanského soudního řádu.

⁶⁾ Záměrem tohoto článku není pojednávat o zásadních rozdílech mezi sporným a nesporným řízením. Proto snad postačí sdělit, že jedním ze zásadních rozdílů mezi sporem a „nesporem“ je skutečnost, že v nesporném řízení orgán státní moci zjišťuje pro rozhodnutí podstatná fakta z úřední povinnosti, ve sporném řízení je iniciativa v tomto směru zcela na účastnících. Bliže k charakteru tzv. nesporných řízení viz ZOULÍK, F. *Řízení sporné a nesporné jako druhy civilního procesu*. Praha: Academia, 1969, nebo ŠTAJGR, F. *Některé teoretické otázky civilního práva procesního*. Praha: AUC Iuridica X, 1969, případně STEINER, V. *Občanské právo procesní v teorii a praxi*. Praha: Orbis, 1975.

⁷⁾ K problematice rozlišování sporného a nesporného rozhodování o soukromém právu a o jeho vztahu ke správnímu soudnictví srovnej například s PAZDERKA, S. *Rozhodování správních orgánů o soukromých právech a jejich soudní ochrana. Právní rozhledy č. 8/2003*.

⁸⁾ Obdobně viz KOPECKÝ, M. *Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. Právní rozhledy č. 13/2007*.

(spravedlnost a přiměřenost) procedury. Teprve tehdy, když přezkumný orgán (v našem případě soud) shledá procesní postup v původním řízení nekorektním, získává oprávnění činit vlastní skutková zjištění. Nejinak je tomu i v řízení podle páté části občanského soudního řádu.⁹⁾

Na základě zcela zřejmých projevů souvztažnosti mezi původním správním řízením a následným řízením soudním jsem přesvědčen,¹⁰⁾ že soud není oprávněn přezkoumávat skutkové závěry správního orgánu, jestliže k nim správní orgán dospěl procesně korektním způsobem a jestliže údajně nesprávná nebo neúplná skutková zjištění správního orgánu je třeba přičíst k tíži (k procesnímu zavinění) účastníka, který podal žalobu ve smyslu § 244 a násl. o. s. ř. Správní řízení a případně následující soudní řízení o tomtéž soukromoprávním nároku totiž tvoří jediný funkční celek.

Proto se neztotožňuji s náhledem V. Pejška, který z izolovaného znění § 250e odst. 1 o. s. ř. dovozuje, že důkazní řízení před soudem, který přezkoumává verdikt správního orgánu o soukromém právu, začíná od znovu a bez závislosti na původním výsledku dokazování a naplňování důkazních břemen.¹¹⁾ Ustanovení § 250e odst. 1 o. s. ř. je obdobou § 213 odst. 1 o. s. ř., podle něhož ani odvolací soud v běžném civilním sporu není vázán skutkovými zjištěními uskutečněnými soudem prvního stupně. Tento fakt ovšem neznamená, že odvolací soud není vázán koncentrací, pokud k ní došlo procesně korektním způsobem. Daleko spíše je vyjádřením myšlenky, že odvolací soud může dokazování doplnit a posléze skutkovou situaci vyhodnotit jinak, než prvostupňový soud. Pro takový postup však musí mít racionální důvod.

Evropský soud pro lidská práva zdůrazňuje, že tam, kde správní orgány, které nesplňují parametry nestrannosti a nezávislosti, rozhodují o právech a povinnostech v oblasti soukromého práva, musí být výsledek řízení přezkoumán soudním orgánem s „plnou jurisdikcí“. Plnou jurisdikcí se rozumí právo soudu přezkoumat napadené rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, nejen po stránce právní, ale i po stránce skutkové.¹²⁾ Evropský soud však neopomíná zdůraznit, že přezkumná činnost nezávislého soudu neprobíhá „na zelené louce“, ale navazuje na již skončené správní řízení. Soud je proto oprávněn navázat na poznatky a procesní postupy učiněné v původním správním řízení, jestliže správní orgán respektoval procesní standardy a práva, která by účastníkům zabezpečil obecný soud, jestliže

⁹⁾ Toto ve své podstatě formální (procesní) pojmání spravedlnosti v rámci soudního řízení je charakteristické i pro judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. – Evropský soud již celkem do detailů rozpracoval celou řadu procesních práv účastníka, která musí orgán rozhodující o individuálním právu a povinnosti dodržet. Jde-li však o požadavky na kvalitu a obsah hmotného práva a o jeho aplikaci na zjištěnou skutkovou situaci, je judikatura tohoto soudu daleko skromnější a kontroverznější. Srovnej například s HUBÁLKOVÁ, E. *Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva*. Praha: ASPI a. s., 1996.

¹⁰⁾ Viz výše probíraná ustanovení § § 247 odst. 2, § 250a, § 250b, § 250e, § 250f a § 250i o. s. ř.

¹¹⁾ Viz PEJŠEK, V. Soudní řízení ve věcech rozhodných jiným orgánem. *Právní rádce č. 8/2006*.

¹²⁾ Viz například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Albert a Le Compte v. Belgie*, ze dne 10. 2. 1983, nebo rozsudek téhož soudu ve věci *Ortenberg v. Rakousko* ze dne 25. 11. 1994.

by o jejich právech a povinnostech rozhodoval od samého počátku.¹³⁾ Požadavek na plný jurisdikční přezkum správního rozhodování v oblasti soukromého práva tedy ani podle judikatury Evropského soudu automaticky neznamená, že by koncentrace, která ustavená během správního řízení byla automaticky prolomena, pokud některý z účastníků napadne správní rozhodnutí žalobou, v níž se domáhá soudního přezkumu napadeného správního rozhodnutí. Proto se domnívám, že předchozí koncentrace sporu před správním orgánem je i pro soud závazná, pokud neúspěšný účastník byl o riziku neúspěchu ve sporu a o důvodech, pro které může být neúspěšný, poučen, a tohoto poučení zaviněně nevyužil.¹⁴⁾

Shrnutí:

Přezkoumává-li soud rozhodnutí správního orgánu o soukromém právu, navazuje na skutkové poznatky, které tento správní orgán učinil. Je tomu tak proto, že prvotní řízení před správním orgánem a pozdější soudní přezkum napadeného správního rozhodnutí na sebe právně i logicky navazují. Teprve tehdy, když soudce zjistí, že správní orgán postupoval procesně nekorektním způsobem, popřípadě nesprávně hodnotil důkazy, jež byly ve správním řízení provedeny, získává oprávnění vlastním rozhodnutím korigovat verdikt správního orgánu. Soudní přezkum správního rozhodnutí rozhodně neslouží k tomu, aby účastník, který ve správním řízení neuspěl, dostal novou příležitost k naplnění svého břemene tvrdit a prokazovat, přestože tyto své povinnosti ve správním řízení zaviněně nenaplnil.

Double concentration in judicial review of an administrative decision on a right of the Private Law field – summary:

A court follows fact-finding of an administrative authority when reviewing a decision of an administrative authority about private law. It is because primary proceedings before the administrative authority and the following judicial review of the contested administrative decision are legally as well as logically connected. Only if a judge finds out that the administrative authority proceeded defectively, or wrongly weighed evidence produced in the course of administrative proceedings, s/he is entitled to remedy the decision of the administrative authority. Judicial review of the administrative decision does not constitute a legal tool for the party who failed in the administrative proceedings to gain another opportunity to be successful in carrying of burden of proving and allegation despite the fact that the party was at fault for not meeting these duties in the administrative proceedings.

¹³⁾ Srovnej například s rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bryan v. Spojené Království ze dne 22. 11. 1995.

¹⁴⁾ Potřebu předvídatelnosti rozhodování a procesního postupu, jímž orgány jakékoliv státní moci zasahují do individuálních práv a povinností, zdůraznil Ústavní soud například v nálezu sp. zn. II. ÚS 329/2004 ze dne 3. 3. 2005.