

K postavení finančního arbitra jako správního orgánu

Systém orgánů veřejné správy v ČR zahrnuje jak orgány, které by se daly označit za správní orgány standardního typu, jakými jsou zejména ministerstva a další správní úřady nebo orgány územních samosprávných celků, tak také orgány, které může být celkem obtížné zařadit do některé z obvyklých kategorií správních orgánů, se kterými počítají zejm. § 1 odst. 1 správního řádu a § 4 odst. 1 soudního řádu správního¹⁾. Jedním z takových atypických orgánů je i finanční arbitr zřízený zákonem č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi²⁾.

Cílem tohoto příspěvku je pokusit se zařadit finančního arbitra do „správné“ kategorie správních orgánů, které vyplývají z právních předpisů, které jsou pro činnost správních orgánů, kontrolu výsledků této činnosti a případnou odpovědnost za důsledky této činnosti rozhodující, tzn. zejm. správního řádu, soudního řádu správního a páté části občanského soudního řádu, zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů a zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Finanční arbitr je podle § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb. příslušný k rozhodování sporů taxativně vypočtených v tomto ustanovení, které spadají jinak do pravomoci českých soudů, a to vedle těchto soudů jako jejich fakultativní alternativa. Svým charakterem jde o spory vyplývající ze soukromoprávních vztahů a zákon o finančním arbitrovi tím navazuje na § 7 odst. 1 občanského soudního řádu. V něm je stanoveno, že spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány³⁾. Tyto spory a jiné právní věci, o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány než soudy, projednávají a rozhodují podle § 7 odst. 2 občanského soudního řádu

¹⁾ Správními orgány jsou podle obou těchto ustanovení orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiné orgány a právnické a fyzické osoby, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, resp. kterým bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

²⁾ K postavení finančního arbitra srov. např. LIŠKA P.: Postavení finančního arbitra v rámci systému státních orgánů České republiky, *Právní rozhledy* č. 1/2006, s. 351 nebo KADEČKA S., VLASÁK M.: Řízení před finančním arbitrem, *Právní fórum* č. 5/2006, s. 161.

³⁾ Těmito jinými orgány jsou zejm. orgány správní, jako např. Český telekomunikační úřad v případě tzv. účastnických sporů podle § 129 zákona o elektronických komunikacích nebo Energetický regulační úřad v případě některých sporů v oblasti energetiky podle § 17 odst. 7 písm. a) až e) energetického zákona.

soudy v občanském soudním řízení za podmínek uvedených v části páté občanského soudního řádu.

Finančnímu arbitrovi je dále v § 17a zákona č. 229/2002 Sb. svěřena pravomoc uložit žalované straně pokutu v závislosti na výsledku řízení o sporu ze soukromoprávního vztahu a v § 23 tohoto zákona je mu svěřena pravomoc ukládat „institucím“ (kdo se rozumí „institucí“, stanoví § 3 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb.) pokuty za nesplnění některých (veřejnoprávních) povinností podle tohoto zákona.

Povahou rozhodnutí finančního arbitra a z toho plynoucího způsobu jejich soudního přezkumu se musel zabývat Nejvyšší správní soud, který v rozhodnutí č. 1258/2007 Sb. NSS dospěl k závěru, že soudní kontrola rozhodovací činnosti finančního arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené v § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, spadá do režimu části páté občanského soudního řádu, a rovněž rozhodnutí o sankci podle § 17a zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění zákona č. 57/2006 Sb., je podrobena soudní kontrole v režimu části páté občanského soudního řádu, a to v rámci soudní kontroly rozhodovací činnosti finančního arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené § 1 odst. 1 uvedeného zákona. Naopak rozhodnutí o pokutě podle § 23 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi (jakož i rozhodnutí o pokutě podle § 23 odst. 2 téhož zákona, ve znění účinném do 31. 3. 2006), lze podle Nejvyššího správního soudu napadnout žalobou podle § 65 a násl. soudního řádu správního.

V § 7 odst. 2 občanského soudního řádu je uvedeno, že spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány než soudy, projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení za podmínek uvedených v části páté tohoto zákona. Tyto „jiné orgány“ jsou vypočteny v § 244 odst. 1 občanského soudního řádu, kde je uvedeno, že rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (s odkazem na § 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí tohoto orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení. Podle tohoto ustanovení může být finanční arbitr buď orgánem moci výkonné, nebo smírčím orgánem podle zvláštního zákona, jiná možnost nepřipadá v úvahu, nemůže jít ani o orgán územního samosprávného celku ani o orgán zájmové nebo profesní samosprávy.

Podle § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního rozhodují soudy ve správním soudnictví o žalobách proti rozhodnutím (podle § 65 odst. 1 tohoto zákona je rozhodnutí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují něčí práva nebo povinnosti) vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Podle § 2 soudního řádu správního soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických

osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. V případě § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního jde o žaloby proti rozhodnutím správních orgánů, kterými se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti osob, zatímco v případě § 244 občanského soudního řádu jde o rozhodnutí týkající se soukromých subjektivních práv osob.

Výčet orgánů v § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního a § 244 odst. 1 občanského soudního řádu není zcela shodný. V obou ustanoveních jsou uvedeny orgány moci výkonné a orgány územních samosprávních celků, dál už se výčet liší – v § 244 odst. 1 občanského soudního řádu jsou uvedeny orgány zájmové nebo profesní samosprávy a smírčí orgány zřízené podle zvláštního právního předpisu, zatímco v § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního jsou uvedeny fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (jde o obdobný výčet správních orgánů jako v § 1 odst. 1 správního řádu).

Možná jde jen o terminologickou odlišnost, která neznamena žádný skutečný rozdíl – orgány zájmové nebo profesní samosprávy a smírčí orgány zřízené podle zvláštního právního předpisu, které jsou uvedeny v § 244 odst. 1 občanského soudního řádu, lze v § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního „nalézt“ buď všechny společně ve zbytkové kategorii „jiné orgány“, nebo v případě orgánů zájmové nebo profesní samosprávy pod právnickými osobami⁴⁾ a v případě smírčích orgánů zřízených podle zvláštního právního předpisu ve zbytkové kategorii „jiné orgány“.

Pokud Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí finančního arbitra jsou podle jejich obsahu, tzn. podle toho, zda se týkají soukromých nebo veřejných subjektivních práv, přezkoumatelná buď podle páté části občanského soudního řádu nebo podle soudního řádu správního, musí finanční arbitr spadat do výčtu orgánů veřejné moci v obou těchto zákonech, tzn. jak v § 244 odst. 1 občanského soudního řádu, tak v § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.

Finančního arbitra a jeho zástupce jmenuje vláda na návrh ministra financí (§ 4 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb.). Vládě také finanční arbitr za výkon své funkce odpovídá (§ 5 odst. 2 tohoto zákona) a vláda má pravomoc finančního arbitra z funkce odvolat (§ 7 tohoto zákona). Z toho by vyplývalo, že finanční

⁴⁾ Orgány zájmové a profesní samosprávy jsou orgány veřejnoprávních korporací typu vysokých škol a profesních komor, za které ve správním řízení rozhodují v rámci tzv. funkční příslušnosti jejich orgány na základě obecné úpravy v § 130 odst. 2 správního řádu, pokud funkční příslušnost konkrétního orgánu veřejnoprávní korporace nestanoví zvláštní zákon. V § 130 odst. 2 správního řádu je uvedeno, že stanoví-li zákon, že řízení provádí jiná veřejnoprávní korporace, tzn. ve vztahu k odst. 1 jiná veřejnoprávní korporace než územní samosprávný celek, aniž by takový zákon určoval, který orgán veřejnoprávní korporace je k úkonům ve správním řízení příslušný, provádí řízení její výkonný orgán s všeobecnou působností. To v kontextu s § 1 odst. 2 správního řádu platí jen tehdy, pokud příslušnost konkrétního orgánu veřejnoprávní korporace nestanoví jiný zákon, zpravidla ten, kterým je ona korporace zřízena a stanovena její působnost v oblasti veřejné správy.

arbitr je orgánem moci výkonné, již je podle čl. 67 odst. 1 Ústavy vláda vrcholným orgánem (nemůže jít o orgán soudního typu, což vylučuje mimo jiné jeho odpovědnost vládě a i sám § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., který staví finančního arbitra jako alternativu k soudům).

Až do 30. 6. 2011 volila a odvolávala finančního arbitra Poslanecká sněmovna, které byl také finanční arbitr za výkon své funkce odpovědný. Do tohoto okamžiku bylo přinejmenším sporné, zda šlo finančního arbitra pokládat za orgán moci výkonné. Od novely zákona č. 229/2002 Sb., provedené s účinností ke zmíněnému datu zákonem č. 180/2011 Sb., kterou došlo k přenosu pravomoci jmenovat a odvolávat finančního arbitra z Poslanecké sněmovny na vládu, lze však finančního arbitra pokládat za orgán moci výkonné, přinejmenším v materiálním slova smyslu.

Podle § 244 odst. 1 občanského soudního řádu by bylo možné finančního arbitra pokládat za „smírčí orgán podle zvláštního zákona“, což by mohlo vyplývat z § 1 odst. 3 zákona č. 229/2002 Sb., podle kterého finanční arbitr usiluje zejména o smírné vyřešení sporu, tzn. sporu vyplývajícího z právního vztahu, k jehož rozhodování je finanční arbitr věcně příslušný. Tomuto závěru, tedy že jde o smírčí orgán podle zvláštního zákona, by odpovídalo i to, že obě úpravy, tzn. jak nové znění části páté občanského soudního řádu uvedené do současné podoby zákonem č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, tak zákon č. 229/2002 Sb., vznikaly současně.

Pokud by nebyl finanční arbitr pokládán za orgán moci výkonné, což je kategorie orgánů veřejné moci společná § 244 odst. 1 občanského soudního řádu i § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, ale podle § 244 odst. 1 občanského soudního řádu by se pokládal za smírčí orgán podle zvláštního zákona, musel by se podle § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, který tuto kategorii orgánů veřejné moci nezná, pokládat za tzv. jiný orgán, tzn. jiný orgán veřejné moci než orgán moci výkonné nebo orgán územního samosprávného celku, kterému bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

Postavení finančního arbitra jako orgánu veřejné moci se přitom dotýkají ještě další dva zákony, které se na působnost, resp. důsledky výkonu působnosti finančního arbitra vztahují, a sice správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) a zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Správní řád se na výkon působnosti finančního arbitra vztahuje na základě svého § 1 odst. 1 a 2 ve spojení s § 180 odst. 1 (a s § 141). Výčet orgánů a osob v § 1 odst. 1 správního řádu je stejný jako výčet v § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, což je opět dáno tím, že oba zákony byly připravovány souběžně, byť správní řád byl nakonec přijat až o dva roky později než soudní řád správní (poprvé však byly návrhy obou zákonů předloženy Poslanecké sněmovně společně na konci roku 2001). Pokud by nebyl finanční arbitr pokládán za orgán moci výkonné, pokládal by se i podle správního řádu za tzv. jiný orgán, tzn. jiný orgán než orgán moci výkonné nebo orgán územního samosprávného celku [takovým „jiným“ orgánem je např. Nejvyšší kontrolní úřad, u něhož je

taková klasifikace jednodušší, neboť ho sama Ústava staví mimo výkonnou moc⁵⁾].

V § 24 zákona č. 229/2002 Sb. je stanoveno, že v řízení podle tohoto zákona se postupuje přiměřeně podle správního řádu, nestanoví-li tento zákon jinak. Výslovný odkaz na subsidiární použití správního řádu pro řízení vedené finančním arbitrem ve věcech svěřených do jeho působnosti byl v době, kdy byl zákon č. 229/2002 Sb. přijat a nabyl účinnosti, na místě, neboť z hlediska § 1 odst. 1 tehdy platného a účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení by bylo velmi sporné, zda by se tento zákon sám od sebe na výkon působnosti finančního arbitra vztahoval.

Finančního arbitra by z hlediska § 1 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., snad bylo možné pokládat za jiný orgán státní správy, tedy jiný orgán než národní výbory, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy a orgány Slovenské národní rady, které byly v úvodním ustanovení tehdejšího správního řádu uvedeny. Nicméně § 1 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. se po celou dobu platnosti tohoto správního řádu nezměnil a v r. 1967 zákonodárce sotva mohl počítat s institucí finančního arbitra v té podobě, v jaké byl tento orgán zřízen v r. 2002.

Ustanovení vymezující institucionální působnost správního řádu z r. 1967 přestávalo po r. 1990 postupně odpovídat nově se vyvíjejícímu systému veřejné správy. Na to se reagovalo nepřímými novelizacemi tohoto ustanovení rozšiřujícími působnost správního řádu i na další instituce v jeho § 1 neuvedené, ať již šlo o § 64 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, později § 147 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, které rozšiřovaly působnost tehdejšího správního řádu na rozhodování orgánů obcí, nebo dnes již zrušený § 13a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), který rozšiřoval působnost tohoto správního řádu na rozhodování Státního zemědělského a intervenčního fondu či § 46 odst. 5 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, který až do 31. 3. 2006 stanovil, že se správní řád použije na ukládání pokut Českou národní bankou.

Finančního arbitra až do 30. 6. 2011 jmenovala a odvolávala Poslanecká sněmovna, což jeho zařazení do kategorie jiných orgánů státní správy z hlediska § 1 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. problematizovalo. Výslovný odkaz na použití správního řádu na řízení vedená finančním arbitrem, ať již šlo o rozhodování sporů nebo ukládání pokut za delikty, tedy byl ve své době přinejmenším vhodný.

Situace se změnila nabytím účinnosti správního řádu z r. 2004, který má ve srovnání se správním řádem z r. 1967 mnohem širší institucionální i věcnou působnost, když se vztahuje na mnohem širší okruh správních orgánů než předchozí správní řád (§ 1 odst. 1 správního řádu z r. 2004) a také na další formy správní činnosti orgánů veřejné správy, nejen na správní řízení (části druhá

⁵⁾ V rozhodnutí Sb. NSS č. 1382/2007 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že Nejvyšší kontrolní úřad vykonává veřejnou správu v materiálním smyslu, ačkoliv formálně není správním úřadem.

a třetí) ale i na tzv. jiné úkony správních orgánů, veřejnoprávní smlouvy a opatření obecné povahy (části čtvrtá až šestá správního řádu).

Stávající správní řád se vztahuje na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy a tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup (§ 1 odst. 1 a 2 správního řádu). Rozhodující pro použití správního řádu je, aby zákon svěřil orgánu nebo osobě uvedené v § 1 odst. 1 správního řádu výkon „působnosti v oblasti veřejné správy“, nikoliv povaha orgánu, kterému je taková působnost svěřena. Správní řád se vztahuje nejen na „klasické“ správní orgány, kterými jsou orgány moci výkonné a orgány územních samosprávních celků, ale i na tzv. jiné orgány, tedy jiné orgány než orgány moci výkonné nebo orgány územních samosprávních celků, mezi které spadá např. Nejvyšší kontrolní úřad při výkonu své „kontrolní“ působnosti, soudy (např. při rozhodování o jmenování znalců podle zákona o znalcích a tlumočnících nebo při rozhodování o žádostech o informace podle zákona č. 106/1999 Sb.) nebo mandátové a imunitní výbory Poslanecké sněmovny a Senátu, pokud rozhodují v disciplinárním řízení o přestupku poslance nebo senátora, který požádal orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním řízení⁶⁾.

Veřejnou správou se v nejobecnějším smyslu rozumí činnost, která podle svého obsahu není ani zákonodárstvím ani soudnictvím, působností pak výkon veřejné moci, tedy ta činnost, která musí být podle Ústavy upravena pouze zákonem (obecně čl. 2 odst. 3 Ústavy). Výkonem působnosti v oblasti veřejné správy v § 1 odst. 1 správního řádu se rozumí tzv. vrchnostenská veřejná správa, tedy taková oblast veřejné správy, při které ten, kdo jí vykonává, vystupuje v nadřazeném postavení vůči adresátům této činnosti.

Stávající správní řád počítá i s případy obecně předpokládanými v § 7 odst. 1 a 2 občanského soudního řádu, tedy s případy, kdy zákon svěří jiným orgánům (veřejné moci) než soudům rozhodování sporů vyplývajících ze soukromoprávních vztahů, a to v § 141, který upravuje zvláštnosti tzv. sporného řízení správního, tedy takového řízení, kde proti sobě vystupují dvě strany, navrhovatel a odpůrce, a správní orgán je povolán k tomu, aby (namísto soudu) rozhodl jejich spor jako nezávislá a nestranná instituce. Druhem takového sporného řízení je (vedle např. sporného řízení, ke kterému je příslušný Český telekomu-

⁶⁾ Opačného názoru je zřejmě Ústavní soud, který v rozhodnutí Pl. ÚS 17/14 z 13. 1. 2015 uvedl, že rozhodnutí, jimiž parlamentní orgány rozhodují v disciplinárním řízení o přestupcích poslanců a senátorů, patří mezi rozhodnutí, která jsou výrazem autonomie Parlamentu jako zákonodárského sboru a jež nepodléhají kontrole Ústavního soudu, a to s přihlédnutím k principu dělby moci a z něj vyplývajícimu principu autonomie zákonodárné moci, a k principu zdrženlivosti (sebeomezení) soudní moci a že disciplinární pravomoc parlamentní komory vůči svým členům je výrazem autonomie působnosti orgánů Parlamentu, tato působnost je garantována nejen podústavními, nýbrž i ústavními předpisy a Ústavnímu soudu nepřísluší do této autonomní sféry parlamentní kompetence vstupovat, takže Ústavní soud není příslušný k projednání ústavní stížnosti, namířené proti rozhodnutím parlamentních orgánů vydaným při výkonu jejich disciplinární pravomoci, protože by kontrolou takových rozhodnutí porušil autonomní působnost parlamentních orgánů.

nikační úřad na základě § 127 odst. 1 a § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích nebo Energetický regulační úřad na základě § 17 odst. 7 písm. a) až e) energetického zákona) rovněž sporné řízení, ke kterému je na základě § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb. příslušný finanční arbitr.

Finančnímu arbitrovi se v § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb. svěřuje působnost spočívající v rozhodování taxativně stanoveného okruhu sporů vyplývajících ze soukromoprávních vztahů, tedy autoritativní rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, tedy působnost (veřejná moc). Výkon této působnosti (veřejné moci) je výkonem veřejné správy, neboť nejde o výkon soudnictví (finanční arbitr není orgán soudního typu, byť rozhoduje o věcech, ke kterým jsou jinak příslušné soudy), tím méně o výkon moci zákonodárné (stejně jako je výkonem působnosti v oblasti veřejné správy rozhodování sporů vyplývajících ze soukromoprávních vztahů svěřených Českému telekomunikačnímu úřadu a Energetickému regulačnímu úřadu). Výkonem působnosti (veřejné moci) je rovněž rozhodování o ukládání pokut podle § 23 zákona č. 229/2002 Sb., tedy pokut za veřejnoprávní delikty, což je na rozdíl od rozhodování sporů ze soukromoprávních vztahů naopak typická působnost orgánů veřejné správy.

Od 1. 1. 2006 se na řízení vedená finančním arbitrem, který je správním orgánem, jemůž je svěřena působnost v oblasti veřejné správy, tzn. jak na řízení o sporech podle § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., tak na řízení o pokutách podle § 23 tohoto zákona, použije subsidiárně správní řád z r. 2004, a to na základě svého § 1 odst. 1 a 2 (a také § 141) ve spojení s § 180 odst. 1 (podle tohoto ustanovení platí, že tam, kde se podle dosavadních právních předpisů, tzn. právních předpisů účinných k 1. 1. 2006, postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé).

Ustanovení § 24 zákona č. 229/2002 Sb. se nabytím účinnosti správního řádu z r. 2004 stalo (stejně jako řada obdobných ustanovení v jiných zákonech odkazujících na subsidiární použití správního řádu v případech, kdy se správní řád použije sám od sebe) obsoletní (některá taková ustanovení byla obsoletní již před 1. 1. 2006, ne však zřejmě § 24 zákona č. 229/2002 Sb., jak bylo uvedeno výše), neboť stávající správní řád se na výkon působnosti finančního arbitra vyplývajících z § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb. vztahuje sám od sebe (na základě svého § 1 odst. 1 a 2, § 141 a § 180 odst. 1), aniž by bylo třeba odkazu ve zvláštním zákoně.

V tomto kontextu byla proto irelevantní i novela § 24 zákona č. 229/2002 Sb. provedená zákonem č. 57/2006 Sb., která do § 24 vložila slovo „přiměřeně“, neboť jestliže se správní řád použije na výkon působnosti finančního arbitra subsidiárně sám od sebe v plném rozsahu, pokud zákon č. 229/2002 Sb. nestanoví jiný procesní postup (§ 1 odst. 2 správního řádu), nemůže současně platit, že se správní řád použije pouze „přiměřeně“ (některá zvláštní pravidla řízení před finančním arbitrem jsou stanovena v § 8 až 18, § 21 a § 23 zákona č. 229/2002 Sb.).

Pokud jde o zákon č. 82/1998 Sb. a jeho použití na činnost finančního arbitra,

Nejvyšší soud dospěl v rozhodnutí č.j. 25 Cdo 4744/2010 k závěru, že za škodu způsobenou při výkonu funkce finančního arbitra odpovídá stát, a to právě na základě zákona č. 82/1998 Sb., neboť „*finanční arbitr je orgánem veřejné moci s pravomocí správního orgánu rozhodovat v individuálních případech o subjektivních soukromých právech účastníků řízení před ním (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, sp. zn. 2 Afs 176/2006, uveřejněný pod č. 1258/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu)*. Jelikož zákon č. 229/2002 Sb. neobsahuje zvláštní úpravu odpovědnosti finančního arbitra za škodu a občanský zákoník lze na vztahy vzniklé na základě škody způsobené výkonem veřejné moci užít jen subsidiárně, tedy pouze pokud zvláštní zákon č. 82/1998 Sb. nestanoví něco jiného, je nutno nárok na náhradu škody způsobené výkonem činnosti finančního arbitra posoudit dle zákona č. 82/1998 Sb.“.

Nejvyšší soud se v tomto rozhodnutí jednoznačně nevyjádřil k povaze finančního arbitra z hlediska výčtu orgánů a osob, u kterých stát odpovídá za škodu jimi způsobenou. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. stát odpovídá za škodu, kterou způsobily státní orgány, právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, a orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona. Podle tohoto výčtu by byl finanční arbitr buď státním orgánem, nebo fyzickou osobou, které byl (zákonem nebo na základě zákona) svěřen výkon státní správy.

I když činnost finančního arbitra zřejmě ničím jiným než státní správou být nemůže⁷⁾, nejde o fyzickou osobu pověřenou výkonem státní správy. Zákon zřizuje finančního arbitra jako instituci (orgán), které zákon svěřuje určitou působnost, nejde o případ, kdy by určitým autorizačním aktem byl přenášén výkon státní správy na fyzickou osobu, která by i při výkonu takto svěřené státní správy zůstávala fyzickou osobou a nestávala se státním orgánem [jak je tomu např. u tzv. veřejných strážů⁸⁾].

Z hlediska zákona č. 82/1998 Sb. je finanční arbitr státním orgánem. Tento zákon tuto kategorii orgánů veřejné moci dále nediferencuje, byť z dalších ustanovení tohoto zákona, zejm. § 5 a 6, lze určitou kategorizaci vyčíst. Není úplně jednoznačné, který státní orgán podle § 6 tohoto zákona by za stát jednal ve věcech náhrady případné škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem finančního arbitra (v kontextu s § 6 odst. 3 tohoto zákona a s § 1a odst. 1 i.f. zákona č. 229/2002 Sb. by to zřejmě bylo Ministerstvo financí).

Z hlediska páté části občanského soudního řádu, soudního řádu správního

⁷⁾ Jeho činnost je výkonem veřejné moci a nejde přitom ani o výkon moci zákonodárné ani o výkon moci soudní – zákonodárná moc podle Ústavy náleží Parlamentu a soudní moc nezávislým soudům, viz čl. 15 odst. 1 a čl. 81 Ústavy, tedy musí jít o moc výkonnou, tedy státní správu, neboť finanční arbitr není orgánem samosprávy.

⁸⁾ Např. v § 81 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny je uvedeno, že krajské úřady, Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky a správy národních parků ustanovují stráž přírody z řad zaměstnanců orgánů ochrany přírody nebo dobrovolných spolupracovníků, přičemž posláním stráže přírody je kontrola dodržování předpisů o ochraně přírody a krajiny. V § 38 odst. 1 lesního zákona je uvedeno, že lesní stráž je fyzická osoba zajišťující ochrannou službu v lesích při obecném užívání lesů občany.

i správního řádu není zřejmě rozhodující, zda je finanční arbitr podle všech těchto tří zákonů orgánem moci výkonné, což je kategorie všem třem zákonům společná, nebo zda je podle páté části občanského soudního řádu tzv. smírčím orgánem podle zvláštního zákona a podle soudního řádu správního a správního řádu tzv. jiným orgánem, neboť v jednom i ve druhém případě se všechny tři zákony na činnost finančního arbitra použijí ve stejném rozsahu.

Zařazení finančního arbitra do určité kategorie orgánů veřejné moci obsažené v těchto třech zákonech je však důležité z pohledu zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Podle tohoto zákona se postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou na straně jedné soudy a na straně druhé orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy nebo na straně jedné soudy v občanském soudním řízení a na straně druhé soudy ve správním soudnictví.

Kompetenčním sporem podle § 1 odst. 2 tohoto zákona je spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí a také spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků.

Kompetenční spory rozhoduje podle § 2 odst. 1 tohoto zákona zvláštní senát složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu, přičemž jeho členy a stejný počet jejich náhradníků jmenují s jejich souhlasem předseda Nejvyššího soudu a předseda Nejvyššího správního soudu na dobu tří let. Návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu je oprávněna podat některá ze stran takového sporu, tzn. orgán veřejné moci, o jehož příslušnost jde, nebo účastník řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou (§ 3 odst. 2 tohoto zákona).

V § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., jsou jako možné strany kompetenčního sporu, na jehož jedné straně může stát soud a na druhé straně správní orgán, tedy kompetenčního sporu, který může nastat v případech, kdy ve smyslu § 7 odst. 1 občanského soudního řádu projednávají a rozhodují jiné orgány (než soudy) spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, uvedeny pouze orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nikoliv smírčí orgány podle zvláštního zákona, které jsou uvedeny pouze v § 244 odst. 1 občanského soudního řádu, ani tzv. jiné orgány obecně uvedené v § 1 odst. 1 správního řádu (a v § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního).

Pokud by měl zvláštní senát rozhodovat podle zákona č. 131/2002 Sb., kompetenční spor mezi soudem a finančním arbitrem o rozsah působnosti finančního arbitra podle § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb.,⁹⁾ musel by být finanční

⁹⁾ K takovému sporu by mohlo dojít v případě, pokud by byly pochybnosti o tom, zda finanční arbitr nerozhoduje (na úkor působnosti soudů v občanském soudním řízení) spory nad rámec působnosti vymezené mu v § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb. Působnost finančního arbitra je ve vztahu k působnosti soudů v občanském soudním řízení vymezena jinak než v případě Českého telekomunikačního úřadu nebo Energetického regulačního úřadu,

arbitr v tomto sporu pokládán za orgán moci výkonné, jinak by se na něj působnost zvláštního senátu nevztahovala. Pak by se ale měl zřejmě pokládat za orgán moci výkonné i z hlediska § 244 odst. 1 občanského soudního řádu, § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního a § 1 odst. 1 správního řádu, neboť by asi nedávalo smysl, aby byl pokaždé řazen do jiné kategorie správních orgánů.

Pokud by byl finanční arbitr pokládán z hlediska § 244 odst. 1 občanského soudního řádu za smírčí orgán a z hlediska § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního a § 1 odst. 1 správního řádu za tzv. jiný orgán a nebylo by možné pokládat ho z hlediska § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., za orgán moci výkonné, byl by k rozhodování kompetenčních sporů mezi finančním arbitrem a soudy příslušný Ústavní soud na základě čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, podle kterého Ústavní soud rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů (tím finanční arbitr je) a orgánů územní samosprávy, nepřisluší-li podle zákona jinému orgánu (blíže viz § 120 a další zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, přičemž z § 120 odst. 2 vyplývá, že jde jak o kompetenční spory mezi státem a územním samosprávným celkem, tak o kompetenční spory mezi státními orgány navzájem).

Finanční arbitr je, jak plyne z výše uvedených zákonných úprav, značně specifickou institucí, kterou je obtížné jednoznačně zařadit do určité kategorie orgánů veřejné moci. Není patrně sporu o to, že je státním orgánem a není asi sporu ani o to, že je mu svěřeno rozhodování sporů z určitých druhů soukromoprávních vztahů, k nimž jsou jinak příslušné soudy (§ 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb.), jde tedy o jiný státní orgán než soud (§ 7 odst. 1 a 2 občanského soudního řádu).

V rámci této kategorie orgánů veřejné moci může být pokládán jak za orgán moci výkonné (§ 244 odst. 1 občanského soudního řádu, § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, § 1 odst. 1 správního řádu a § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb.), tak za smírčí orgán (§ 244 odst. 1 občanského soudního řádu), a v tom případě pak za tzv. jiný orgán, tzn. jiný orgán veřejné moci než orgán moci výkonné nebo orgán územní samosprávy (§ 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, § 1 odst. 1 správního řádu).

Z hlediska použití občanského soudního řádu, soudního řádu správního, správního řádu a zákona č. 82/1998 Sb. na činnost finančního arbitra nehraje zřejmě až tak zásadní roli, za jakou kategorii správního orgánu bude pokládán (o tom, že jde o správní orgán vykonávající působnost v oblasti veřejné správy snad není sporu), to znamená, zda za orgán moci výkonné nebo za tzv. jiný (v daném případě státní) orgán (v případě páté části občanského soudního řádu za tzv. smírčí orgán). Odpověď na tuto otázku je nicméně zásadní z hlediska rozhodování případného kompetenčního sporu mezi finančním arbitrem a soudem, neboť pokud by finanční arbitr nebyl pokládán za orgán moci výkonné,

kdy ve věcech, které jsou těmto orgánům ve smyslu § 7 odst. 1 občanského soudního řádu svěřeny, mohou soudy v občanském soudním řízení rozhodovat jen v řízení podle části páté občanského soudního řádu, nikoliv však v řízení podle části třetí tohoto zákona, naproti tomu působnost finančního arbitra není na rozdíl od těchto orgánů výlučná, ale je finančnímu arbitrovi svěřena souběžně s působností soudů.

zákon č. 131/2002 Sb., by se na něj nevztahoval a kompetenční spor by musel rozhodovat na základě své „zbytkové“ působnosti Ústavní soud, byť si lze představit i takovou interpretační variantu, kdy by byl finanční arbitř pokládán za orgán moci výkonné jen „pro účely“ zákona č. 131/2002 Sb., který s kategorií smířčích orgánů ani jiných orgánů nepočítá, zatímco z hlediska ostatních výše uvedených zákonů by do ní nepatřil.

Postavení finančního arbitra by však mělo být chápáno pokud možno jednotně ve všech zmíněných zákonech a z tohoto hlediska, jakož i z hlediska změny postavení finančního arbitra ve vztahu k vládě po novele zákona č. 229/2002 Sb., provedené zákonem č. 180/2011 Sb., se jako zřejmě nepřiléhavější jeví pokládat finančního arbitra ve všech uvedených zákonech za orgán moci výkonné.

Shrnutí:

Článek se zabývá postavením finančního arbitra jako orgánu veřejné moci, kterému je svěřeno rozhodovat některé spory vyplývající ze soukromoprávních vztahů. Postavení finančního arbitra je zkoumáno z hlediska zákona o finančním arbitrovi a dále z hlediska správního řádu, soudního řádu správního, občanského soudního řádu, zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a zákona o řešení některých kompetenčních konfliktů. Dochází se k závěru, že finanční arbitř by měl být pokládán za orgán moci výkonné.

The position of the Financial Arbiter as a public authority – summary:

The article deals with the position of the Financial Arbiter as a public authority, which is entrusted to adjudicate certain disputes arising from civil relationships. The position of the Financial Arbiter is examined from the point of view in terms of the Financial Arbiter Act and also in terms of the Administrative Procedure Code, the Administrative Procedure Court Code, the Civil Procedure Code, the law on liability for damage caused in the exercise of public authority by a decision or incorrect official procedure and the law on solving some conflicts of jurisdiction. It is concluded that the financial arbiter should be considered as an executive body.