

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Linda Holubová**

**Rozhodování správních orgánů ve věcech  
soukromého práva**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce: 18. 2. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 171326 znaků včetně mezer.

Linda Holubová

V Praze dne 18. 2. 2024

## **Poděkování**

Ráda bych poděkovala JUDr. Josefu Vedralovi, Ph.D. za jeho vstřícný přístup a odborné vedení této diplomové práce.

Poděkování patří i mé rodině, která mi byla po celou dobu studia velkou oporou.

## Obsah

Úvod.....	7
1. Obecně k rozhodování správních orgánů v soukromoprávních věcech.....	9
2. Historický vývoj právní úpravy dualistického soudního přezkumu správních aktů.....	11
2.1. Právní úprava z období Rakouska-Uherska .....	11
2.2. Prvorepubliková právní úprava .....	12
2.3. Právní úprava v letech 1992-2002.....	13
2.4. Právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech .....	14
2.4.1. Projednání věci v tzv. plné jurisdikci .....	14
2.4.2. Pojem „občanská práva a závazky“ dle článku 6 odst. 1 Úmluvy .....	15
2.5. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 .....	16
2.6. Reforma soudní kontroly činnosti veřejné správy.....	17
3. Členění právních věcí na věci veřejnoprávní a soukromoprávní.....	20
3.1. K rozlišování soukromého a veřejného práva obecně.....	20
3.2. Jednotlivé teorie právního dualismu .....	20
4. Spory a jiné právní věci ve smyslu § 7 odst. 1 a 2 a § 244 odst. 1 OSŘ.....	24
4.1. Terminologie .....	24
4.2. Sporné a nesporné správní řízení.....	25
5. Soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech .....	27
5.1. Přezkum rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech obecně .....	27
5.2. Porovnání řízení dle části páté OSŘ s řízením o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 SŘS.....	28
5.3. Řízení podle části páté OSŘ.....	31
5.3.1. Právní úprava.....	31
5.3.2. Povaha řízení .....	31
5.3.3. Základní předpoklady projednání věci .....	33
5.3.4. Věci vyloučené z přezkumu .....	34
5.3.5. Zahájení řízení.....	35
5.3.6. Náležitosti žaloby .....	36
5.3.7. Odkladný účinek žaloby .....	36
5.3.8. Věcná a místní příslušnost soudu .....	37

5.3.9.	Účastníci řízení.....	38
5.3.10.	Předmět řízení, spojení žalob ke společnému řízení .....	39
5.3.11.	Průběh řízení – příprava jednání, koncentrace řízení, vázanost soudu skutkovým stavem zjištěným správním orgánem, rozsah projednání věci.....	40
5.3.12.	Rozhodnutí, náhrada nákladů řízení.....	41
6.	Kompetenční spory řešené zvláštním senátem zřízeným dle zákona č. 131/2002 Sb. ....	43
6.1.	Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále také jen jako „zvláštní senát“).....	44
6.2.	Procesní postup dle OSŘ a SŘS v případě nesprávného určení věcné příslušnosti soudu .....	45
7.	Vybraný okruh soukromoprávních věcí svěřených k rozhodování správním orgánům ...	48
7.1.	Vkladové řízení podle zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí .....	49
7.1.1.	Výluky z ustanovení § 249 odst. 2 OSŘ .....	50
7.1.2.	Okruh účastníků a rozsah projednání věci v řízení před soudem.....	51
7.1.3.	Právní povaha vkladu práv do katastru nemovitostí .....	53
7.2.	Vyvlastňovací řízení dle zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění (dále jen „zákon o vyvlastnění“) .....	54
7.2.1.	Právní úprava vyvlastnění v letech 2003 - 2006 .....	54
7.2.2.	Právní úprava vyvlastnění od 1. 1. 2007 .....	56
7.3.	Řízení před finančním arbitrem podle zákona č. 229/2002 Sb. ....	57
7.3.1.	Řízení před finančním arbitrem a jeho specifika .....	58
7.3.2.	Charakter sporů řešených v řízení před finančním arbitrem .....	60
8.	Budoucnost části páté OSŘ.....	61
8.1.	Kritika dualistického modelu přezkumu správních rozhodnutí .....	61
8.1.1.	Nutnost zavedení dualismu přezkumu správních rozhodnutí s odkazem na čl. 6 EÚLP .....	61
8.1.2.	Ztížení přístupu k soudu; průtahy v řízení .....	62
8.2.	Návrh věcného záměru civilního řádu soudního.....	64
8.2.1.	Zrušení části páté bez náhrady .....	65
8.2.2.	Zachování dosavadní právní úpravy .....	68
8.3.	Zhodnocení dosavadní právní úpravy dualismu soudního přezkumu správních rozhodnutí.....	70
	Závěr.....	73

Seznam zkratk .....	77
Seznam literatury.....	78
Abstrakt .....	85
Abstract .....	86

## Úvod

V právním řádu České republiky existuje určitý okruh soukromoprávních věcí, o nichž dle zákona mají pravomoc rozhodovat namísto soudů správní orgány (§ 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). Na rozdíl od jiných rozhodnutí správních orgánů, jež jsou přezkoumatelné soudy rozhodujícími věci správního soudnictví, se u rozhodnutí v soukromoprávních věcech uplatní zvláštní režim přezkumu. Tato rozhodnutí náleží v souladu s ustanoveními § 7 odst. 2 a § 244 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „OSŘ“ nebo „občanský soudní řád“) k projednání soudu v občanském soudním řízení za podmínek stanovených v části páté OSŘ. V návaznosti na to, v jaké věci správní orgán rozhodoval, tak rozlišujeme dvojí soudní přezkum těchto rozhodnutí. Právní nauka zde hovoří o tzv. dualismu soudního přezkumu správních aktů.

Účel a smysl právní úpravy výše uvedených institutů je tématem pro tuto diplomovou práci. Autorka si klade za cíl podrobit tuto právní úpravu zevrubné analýze a vést čtenáře k zamyšlení se nad důvody její existence.

Za tímto účelem bude celá problematika nejprve obecně představena, následovat bude rozbor základních právních termínů souvisejících s tématem práce. Kromě pojmů „soukromoprávní“ a „veřejnoprávní“ bude pozornost věnována také „sporům“ a „jiným právním věcem“ ve smyslu § 7 a § 244 OSŘ a na to navazující oblasti sporného a nesporného správního řízení.

Zařazena bude rovněž kapitola pojednávající o historickém vývoji správního soudnictví na našem území. Autorka se v této části práce zaměří zejména na reformu správního soudnictví z roku 2003 vzhledem k tomu, že tehdy byl dualistický model soudního přezkumu správních rozhodnutí (znovu)zaveden do českého právního řádu. Zvláštní pozornost je rovněž věnována kontextu mezinárodnímu, konkrétně bude rozebrán článek 6 Evropské úmluvy o lidských právech a jeho vztah k věcem projednávaným správními orgány.

V rámci práce bude dále detailně pojednáno o procesní úpravě řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, tj. řízení podle části páté OSŘ, a to včetně komparace této právní úpravy s právní úpravou řízení o žalobě proti rozhodnutí podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“ nebo „soudní řád správní“). V souvislosti s přezkumem správních rozhodnutí se autorka zabývá také problematikou kompetenčních sporů řešených zvláštním senátem zřízeným dle zákona č. 131/2002 Sb.

Mezi odbornou veřejností nepanuje shoda na tom, zda je řízení dle části páté OSŘ řízením sporným či nesporným. Problémy dále činí i určení, zda má řízení podle § 244 a násl. OSŘ povahu řízení meritorního či přezkumného. Autorka se tak rovněž zamýšlí nad zvláštní povahou tohoto řízení.

Nadto práce podrobněji rozebere tři vybrané oblasti, v nichž správním orgánům přísluší rozhodovat věci soukromého práva, a to vkladové řízení podle zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, vyvlastňovací řízení dle zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění a řízení před finančním arbitrem dle zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi.

V posledních letech se v souvislosti s přípravou nového civilního řádu soudního uvažuje o revizi současného modelu přezkumu soukromoprávních rozhodnutí správních orgánů – v úvahu připadá i varianta úplného vypuštění části páté OSŘ s tím, že by napříště všechna správní rozhodnutí podléhala přezkumu v řízení před soudy rozhodujícími věci správního soudnictví. Podle předkladatelů věcného záměru civilního řádu soudního dualistický model přezkumu správních rozhodnutí přináší řadu obtíží. Hlavní problém vidí především v absenci jasného kritéria, na jehož základě by bylo možné stanovit, u jakého soudu se lze domáhat ochrany proti správním rozhodnutím. Nejednoznačné vymezení věcné příslušnosti soudů nejenže způsobuje značné průtahy v řízení (zvláštnímu senátu jsou předkládány v podstatě zbytečné spory o příslušnost mezi soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví), ale rovněž ztěžuje účastníkům správního řízení přístup k soudu a ohrožuje jejich právní jistotu.

Mimo výše uvedené se tak předkládaná práce pokusí zhodnotit funkčnost duálního modelu přezkumu správních rozhodnutí a odpovědět na otázku, zda je tato právní úprava za současného právního stavu nezbytná.



# 1. Obecně k rozhodování správních orgánů v soukromoprávních věcech

Správní orgány<sup>1</sup> zpravidla rozhodují v rámci vztahů veřejného práva. Tyto právní vztahy se vyznačují tím, že vznikají mezi subjekty, které se nacházejí ve vzájemně nerovnoprávním postavení. Zatímco na straně jedné zde vystupuje orgán moci veřejné, který autoritativně rozhoduje o veřejných subjektivních právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob, na straně druhé stojí osoba, o jejíchž právech či povinnostech je rozhodováno, a která svou vůlí nemůže obsah tohoto rozhodnutí přímo ovlivnit.<sup>2</sup>

Rozhodování o subjektivních právech a povinnostech soukromoprávního charakteru naopak přísluší nezávislým soudům.<sup>3</sup> Pravomoc soudů projednávat a rozhodovat v občanském soudním řízení spory a jiné právní věci vyplývající ze vztahů soukromého práva, tedy vztahů, pro něž je charakteristická rovnost stran a autonomie vůle (§ 1 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník),<sup>4</sup> vyplývá z ustanovení § 7 odst. 1 OSŘ.<sup>5</sup> Toto ustanovení však zároveň stanovuje výjimku z tohoto pravidla, neboť umožňuje, aby v případech stanovených zákonem rozhodovaly ve věcech soukromoprávních namísto soudů i jiné orgány.<sup>6</sup> Zvláštní zákon tak může podle § 7 OSŘ v některých soukromoprávních věcech svěřit rozhodovací pravomoc správním orgánům.<sup>7</sup>

Důvodů pro takovéto přenesení pravomocí je několik. Podle Mazance<sup>8</sup> je toto řešení vhodné zejména tehdy, má-li být rozhodováno ve věcech, k jejichž posouzení je třeba odborných znalostí úzce specializovaných orgánů (např. v případě rozhodování sporů v oblasti energetiky či telekomunikací), anebo ve věcech četných počtem a zároveň typově právně a skutkově nenáročných, jež by pro soudy, které by se jimi jinak měly zabývat,

---

<sup>1</sup> Pojem správní orgán je tzv. legislativní zkratkou, jež má ovšem v různých právních předpisech odlišný význam. K tomu srov. § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, § 4 odst. 1 písm. a) SŘS, a § 244 odst. 1 OSŘ. Viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 31-32.

<sup>2</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

<sup>3</sup> *Důvodová zpráva k zákonu č. 105/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád: sněmovní tisk 48/0* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2021 [cit. 9. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=48&CT1=0>

<sup>4</sup> BUREŠ, Jaroslav, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Občanský soudní řád I., II. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 23.

<sup>5</sup> „V občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.“

<sup>6</sup> K pojmu „jiný orgán“ podle § 7 odst. 1 OSŘ srov. VEDRAL, Josef. Je řízení podle § 5 ObčZ sporným řízením podle § 141 SŘ? *Právní rozhledy*. 2007, roč. 15, č. 21, s. 786.

<sup>7</sup> Hovoříme pak o tzv. zúžené pravomoci soudů. Srov. HAMULÁKOVÁ, Klára, PETROV KŘIVÁČKOVÁ, Jana, ŠÍNOVÁ, Renáta a kol. *Civilní proces. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 466.

<sup>8</sup> MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, roč. 11, č. 2, s. 56.

představovaly nepřiměřenou zátěž (např. rozhodování o návrhu na vklad práva do katastru nemovitostí).

Správním orgánům je tak svěřena pravomoc rozhodovat nikoli pouze ve věcech veřejnoprávních, ale v určitých případech i ve věcech soukromoprávních.<sup>9</sup> V návaznosti na to, v jaké věci správní orgán rozhodoval, pak rozlišujeme dvojí soudní přezkum těchto rozhodnutí (jedná se o tzv. dualistickou koncepci přezkumu správních aktů).<sup>10</sup> Pokud správní orgán rozhodoval o veřejném subjektivním právu, je tatáž věc přezkoumatelná ve správním soudnictví na základě čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve spojení s § 2 SŘS. Rozhodoval-li správní orgán o sporu nebo jiné právní věci vyplývající z práva soukromého, přezkum tohoto rozhodnutí náleží podle § 7 odst. 2 OSŘ soudu, který rozhoduje v občanském soudním řízení za podmínek stanovených v části páté OSŘ (ustanovení § 244 – § 250l).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250l): Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 1028.

<sup>10</sup> WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací*. 9. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2018, s. 505.

<sup>11</sup> ZAHRADNÍKOVÁ, Radka a kol. *Civilní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 367, či VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 1083.

## 2. Historický vývoj právní úpravy dualistického soudního přezkumu správních aktů

### 2.1. Právní úprava z období Rakouska-Uherska

Historické kořeny současného modelu dualistického soudního přezkumu, uplatňovaného v České republice od roku 2003, sahají až do období Rakousko-uherské monarchie.

Dělení právních věcí na věci veřejnoprávní a soukromoprávní a s tím související určení, který soud je oprávněn v dané věci rozhodovat, poprvé zakotvil základní státní zákon o moci soudcovské č. 144/1867 Ř. z.<sup>12</sup>

Tento zákon byl součástí tzv. prosincové ústavy z roku 1867<sup>13</sup> a položil historický základ právní úpravy správního soudnictví, když ve svém článku 15 odst. 2 stanovil: „*když ... někdo tvrdí, že je ve svých právech poškozen rozhodnutím nebo nařízením správního úřadu, pak je oprávněn uplatňovat své nároky proti zástupci správního úřadu před správním soudním dvorem ve veřejném ústním jednání.*“<sup>14</sup> Zákon č. 144/1867 Ř. z. tak vytvořil nezbytné předpoklady pro vznik prvního správního soudu na našem území. Ten byl zřízen o několik let později na základě tzv. říjnového zákona č. 36/1876 Ř. z. Jeho sídlem se stala Vídeň.<sup>15</sup>

Z takto vymezeného soudního přezkumu správních aktů veřejné správy byly zároveň na základě článku 15 odst. 1 základního státního zákona o moci soudcovské vyloučeny věci svojí povahou soukromoprávní, tedy: „*kde rozhoduje správní úřad podle stávajících zákonů nebo podle zákonů, jež budou v budoucnosti vydány, o vzájemně protichůdných nárocích soukromých osob, má osoba ve svých soukromých právech poškozená tímto rozhodnutím, právo hledat nápravu vůči druhé straně řádnou právní cestou.*“<sup>16</sup>

Význam právní úpravy z období Rakouska-Uherska tak spočíval zejména v tom, že zavazoval soudy k tomu, aby napříště rozlišovaly mezi věcmi soukromoprávními a věcmi

---

<sup>12</sup> LAVICKÝ, Petr. *Správní soudnictví (poznámky k soudnímu řádu správnímu)* [online]. Brno: Informační systém Masarykovy univerzity, 2006, s. 16 [cit. 9. 3. 2022]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/el/1422/podzim2006/MV915K/um/Spravni\\_soudnictvi.pdf](https://is.muni.cz/el/1422/podzim2006/MV915K/um/Spravni_soudnictvi.pdf)

<sup>13</sup> Tzv. prosincová ústava ze dne 21. prosince 1867 se skládala z celkem sedmi základních státních zákonů. Srov. PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*. 2018, roč. 51, č. 1-2, s. 56-71.

<sup>14</sup> MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 27, či KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 428-429.

<sup>15</sup> Srov. KOPECKÝ, op. cit., s. 471, MAZANEC, 1996, op. cit., s. 28.

<sup>16</sup> MAZANEC, 1996, op. cit., s. 28-29.

veřejnoprávními. Věci soukromoprávní rozhodovaly soudy v občanském soudním řízení, ať už o nich předtím rozhodoval správní orgán či nikoli. Věci veřejnoprávní byly podrobeny přezkumu ve správním soudnictví.<sup>17</sup>

## 2.2. Prvorepubliková právní úprava

Princip dualismu soudní kontroly veřejné správy z rakouské právní úpravy zcela převzala i Československá republika po svém vzniku v roce 1918. Ustanovení § 105 nově přijaté Ústavy z roku 1920 (zákon č. 121/1920 Sb.) shodně s článkem 15 státního zákona o moci soudcovské z roku 1867 vylučovalo z pravomoci soudů činných ve správním soudnictví přezkum rozhodnutí správních úřadů v soukromoprávních věcech: „*Ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva*<sup>18</sup>. Podrobnosti upravuje zákon.“ Procesní úpravu pak obsahoval prováděcí zákon k § 105 Ústavy (zákon č. 217/1925 Sb.).<sup>19</sup>

V roce 1918 došlo současně i k recepci tzv. říjnového zákona, a to zákonem č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů. Jednak byl tímto zákonem zřízen prvorepublikový Nejvyšší správní soud v Praze, zároveň došlo i k ustanovení zvláštního senátu oprávněného řešit kompetenční konflikty mezi Nejvyšším správním soudem a soudy obecnými. Na ústavní úrovni bylo správní soudnictví zakotveno v § 88 odst. 1 Ústavy 1920.<sup>20</sup>

Je tedy nutné poznamenat, že od samostatného vzniku správního soudnictví v roce 1867 přezkum rozhodnutí správních orgánů ve věcech práva soukromého vždy vykonávaly pouze soudy v občanském soudním řízení.

Tento princip zůstal zachován až do počátku 50. let, kdy v souvislosti s nástupem komunismu správní soudnictví v podstatě přestalo existovat<sup>21</sup> - tehdejší režim neměl zájem na

---

<sup>17</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 1. 2004, č.j. Konf 93/2003-5.

<sup>18</sup> Starší termín „pořad práva“ označuje záležitost žalovatelnou v civilním procesu podle obecných ustanovení o tomto řízení. Viz MIKEŠ, Jiří, WINTEROVÁ, Alena, ZOULÍK, František. Problémy nové části páté o.s.ř. In: VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 202.

<sup>19</sup> Srov. KOPECKÝ, op. cit., s. 429, Usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 1. 2004, č.j. Konf 93/2003-5, MAZANEC, 1996, op. cit., s. 63.

<sup>20</sup> PRŮCHA, op. cit., s. 58.

<sup>21</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 1. 2004, č.j. Konf 93/2003-5; ZAVŘELOVÁ, Jitka. Dualismus práva v rozhodování zvláštního senátu. *Správní právo*. 2011, roč. 44, č. 1-2, s. 12.

zachování nezávislé soudní kontroly veřejné správy ani na poskytování ochrany veřejným subjektivním právům.<sup>22</sup> Činnost Nejvyššího správního soudu tak byla ukončena a nahrazena všeobecným dozorem prokuratury zřízeným podle sovětského vzoru.<sup>23</sup>

### 2.3. Právní úprava v letech 1992-2002

K opětovnému zavedení správního soudnictví došlo až po politických změnách v roce 1989.<sup>24</sup>

Soudní kontrola veřejné správy byla na ústavní úrovni zakotvena v čl. 36 odst. 2 Listiny, jenž stanoví, že každý „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.“<sup>25</sup> V návaznosti na toto ustanovení byla do OSŘ zákonem č. 519/1991 Sb. vložena nová část pátá, jež upravovala procesní stránku správního soudnictví.<sup>26</sup>

Tato úprava se do značné míry inspirovala předchozí úpravou rakouskou.<sup>27</sup> Obecný princip přezkumu rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech soudy v občanském soudním řízení nicméně zachován nebyl. Veškerá rozhodnutí veřejné správy (tedy i ta, jež se týkala soukromoprávních poměrů), tak nově přezkoumávaly soudy ve správním soudnictví.<sup>28</sup>

Takovéto rozšíření pravomoci soudů činných ve správním soudnictví bylo ovšem dosti problematické. Správní soudnictví totiž podle tehdy platné právní úpravy fungovalo na striktně kasačním principu.<sup>29</sup> Soud mohl rozhodnutí správního orgánu pouze zrušit a věc mu vrátit k novému projednání. Správní orgán byl přitom vázán názorem soudu jen co se týče

---

<sup>22</sup> MAZANEC, Michal. *Historie a budova soudu* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud [cit. 25. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>

<sup>23</sup> BUREŠ, Jaroslav, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Občanský soudní řád I., II. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1971.

<sup>24</sup> MAZANEC, Michal. *Historie a budova soudu* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud [cit. 25. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>

<sup>25</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 425.

<sup>26</sup> SLÁDEČEK, op. cit., s. 425.

<sup>27</sup> MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, roč. 11, č. 2, s. 55.

<sup>28</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 1. 2004, č.j. Konf 93/2003-5.

<sup>29</sup> MAZANEC, 2003, op. cit., s. 57.

otázek právních.<sup>30</sup> Věcem soukromoprávním, o nichž předtím rozhodoval správní orgán, tak byla poskytována výrazně nižší ochrana v porovnání s úpravou prvorepublikovou, neboť následný soudní přezkum nedovoloval zabývat se skutkovou stránkou věci.<sup>31</sup> Soudy ve správním soudnictví byly vázány skutkovými zjištěními správních orgánů a neprováděly dokazování.<sup>32</sup>

## **2.4. Právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech**

Potřeba vyčlenit přezkum rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech z pravomoci soudů ve správním soudnictví navíc ještě vzrostla poté, co v Československu vstoupila v platnost Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb. (dále také jen jako „Úmluva“).<sup>33</sup>

Z článku 6 odst. 1 Úmluvy<sup>34</sup> ve spojení s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „Evropský soud“ nebo „ESLP“) vyplývá požadavek, aby ve věcech občanských práv a závazků a o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění rozhodoval soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán v tzv. plné jurisdikci.<sup>35</sup>

### **2.4.1. Projednání věci v tzv. plné jurisdikci**

Pojem „plná jurisdikce“ v samotném textu Úmluvy nenajdeme, jeho výkladem se nicméně hojně zabývá judikatura Evropského soudu.<sup>36</sup> Mezi konkrétní požadavky na proces rozhodování v tzv. plné jurisdikci pak Evropský soud řadí zejména tyto: soud, popř. jiný orgán, má pravomoc provádět dokazování a hodnotit skutkový stav nezávisle na správním orgánu; soud je dále oprávněn vázat správní orgán nejen názorem na otázky právní, ale také

---

<sup>30</sup> HAMULÁKOVÁ, Klára. Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. *Správní právo*. 2012, roč. 45, č. 8, s. 475-476.

<sup>31</sup> MAZANEC, 1996, op. cit., s. 64.

<sup>32</sup> ZAHRADNÍKOVÁ, Radka a kol. *Civilní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 369.

<sup>33</sup> BUREŠ, DRÁPAL, op. cit., s. 1976.

<sup>34</sup> „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.“

<sup>35</sup> HAMULÁKOVÁ, op. cit., s. 473.

<sup>36</sup> Srov. např. rozsudek ESLP ve věci Obermeier proti Rakousku ze dne 28. června 1990. Stížnost 11761/85; rozsudek ESLP ve věci Terra Woningen B. V. proti Nizozemsku ze dne 17. prosince 1996. Stížnost 20641/92; rozsudek ESLP ve věci Kingsley proti Spojenému království ze dne 28. květen 2002. Stížnost 35605/97; rozsudek ESLP ve věci Sigma Radio Television Ltd. proti Kypru ze dne 21. července 2011. Stížnosti 32181/04 a 35122/05.

na otázky skutkové, v případě, že ruší rozhodnutí správního orgánu a vrací mu věc zpět k novému projednání; konečně je soud, rozhoduje-li ve věci trestního obvinění, oprávněn rozhodnutí správního orgánu nejen zrušit, ale i změnit (revizní pravomoc).<sup>37</sup> Ve věcech občanských práv a závazků pak je, za předpokladu, že správní orgán je vázán rozhodnutím soudu, dostačující kasační princip.<sup>38</sup>

Přitom, jak dále plyne z judikatury Evropského soudu, není třeba, aby orgánem rozhodujícím ve věcech občanských práv a závazků a o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění byl právě soud. Rozhodování může být svěřeno jiným orgánům. V takových případech je však nutné, aby tyto orgány buď samy poskytovaly záruky stanovené v článku 6 odst. 1 Úmluvy, anebo, pokud záruky tohoto ustanovení neposkytují, aby jejich rozhodnutí následně přezkoumal nezávislý orgán s „plnou jurisdikcí“, tedy takový, který již požadavky článku 6 Úmluvy splňovat bude. Skutečnost, že v dané věci rozhoduje správní orgán, který požadavky článku 6 Úmluvy nesplňuje, tedy sama o sobě v rozporu s Úmluvou není.<sup>39</sup>

#### **2.4.2. Pojem „občanská práva a závazky“ dle článku 6 odst. 1 Úmluvy**

Rozhodování v tzv. plné jurisdikci je jednou ze záruk práva na spravedlivý proces.<sup>40</sup> Dle Úmluvy se nicméně tento postup uplatní jen tehdy, rozhoduje-li soud (nebo jiný orgán) ve věcech občanských práv a závazků (nebo ve věcech trestního obvinění). V ostatních věcech Úmluva záruky plné jurisdikce nevyžaduje.<sup>41</sup> Na tomto místě je ovšem nutné připomenout, že pojem „občanská práva a závazky“ uvedený v článku 6 Úmluvy musí být vykládán autonomně v souladu s judikaturou Evropského soudu.<sup>42</sup> Není tedy možné tento pojem zaměňovat s „věcmi soukromého práva“ vymezenými v § 7 odst. 1 a 2 OSŘ, neboť pojem „občanská práva a závazky“ zahrnuje širší okruh věcí, a to i takových, jež podle české právní úpravy spadají do oblasti veřejnoprávní. K takovým věcem, které by podle českého vnitrostátního práva nesporně náležely do oblasti veřejnoprávní, ale dle názoru Evropského

---

<sup>37</sup> BUREŠ, DRÁPAL, op. cit., s. 1977, či ZAHRADNÍKOVÁ, op. cit., s. 369.

<sup>38</sup> K tomu např. rozsudek ESLP ve věci Zumtobel proti Rakousku ze dne 21. září 1993. Stížnost 12235/86; HAMULÁKOVÁ, op. cit., s. 474.

<sup>39</sup> Rozsudek ESLP ve věci Albert a Le Compte proti Belgii ze dne 10. října 1983. Stížnosti 7299/75 a 7496/76; MAZANEC, 2003, op. cit., s. 57; *PŘÍRUČKA K ČLÁNKU 6 ÚMLUVY - PRÁVO NA SPRAVEDLIVÉ ŘÍZENÍ (OBČANSKÁ ČÁST)* [online]. Rada Evropy, Evropský soud pro lidská práva, 2013, s. 20 [cit. 25. 1. 2023]. Dostupné z: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_CES.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_CES.pdf)

<sup>40</sup> HAMULÁKOVÁ, op. cit., s. 473.

<sup>41</sup> BUREŠ, DRÁPAL, op. cit., s. 1977.

<sup>42</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 64.

soudu stále spadají pod pojem „občanská práva a závazky“ dle Úmluvy a je tedy nutné trvat na tom, aby tyto věci mohly být projednány před orgánem vybaveným tzv. plnou jurisdikcí, patří například rozhodnutí ve věcech stavebního povolení, licence na podávání alkoholických nápojů, řízení o dávkách sociálního zabezpečení, řízení o zákazu rybolovu nebo právo na státní zakázku, která nebyla svěřena z důvodu bezpečnosti státu a veřejného pořádku.<sup>43</sup>

Pojem „občanská práva a závazky“ dle Úmluvy je tedy širší a nelze jej zaměňovat s pojmem „věci soukromého práva“, se kterým pracuje OSŘ. Oproti tomu je věcem soukromého práva ve smyslu OSŘ poskytována vyšší ochrana než jakou garantuje Úmluva věcem „občanských práv a závazků“ prostřednictvím zásad tzv. plné jurisdikce.<sup>44</sup>

## 2.5. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99

Tehdejší úprava části páté OSŘ ve věcech „občanských práv a závazků“ základní principy plné jurisdikce nezajišťovala. Neodpovídala tak požadavkům článku 6 Úmluvy.

Rozpor s mezinárodními závazky přitom nebyl jediným nedostatkem tehdejší právní úpravy správního soudnictví. Právní úprava části páté OSŘ například neposkytovala dostatečnou soudní ochranu před případnou nečinností správních úřadů, jakož i před některými dalšími postupy veřejné správy (bezprostřední zásahy, vydání osvědčení apod.).<sup>45</sup>

Mezi další deficity právní úpravy správního soudnictví patřila také nejednotná rozhodovací praxe soudů. Ta pramenila z toho, že po dlouhou dobu nedošlo ke zřízení Nejvyššího správního soudu, a to i přes jeho výslovné zakotvení v čl. 91 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“).<sup>46</sup>

Podle tehdejší právní úpravy náležela pravomoc rozhodovat v oblasti správního soudnictví soudům v obecné soudní soustavě, a to zásadně soudům krajským, v některých

---

<sup>43</sup> PŘÍRUČKA K ČLÁNKU 6 ÚMLUVY - PRÁVO NA SPRÁVEDLIVÉ ŘÍZENÍ (OBČANSKÁ ČÁST) [online]. Rada Evropy, Evropský soud pro lidská práva, 2013, s. 8-9 [cit. 25. 1. 2023]. Dostupné z: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_CES.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_CES.pdf); *Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury: sněmovní tisk 669/0* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2000, s. 4 [cit. 25. 1. 2023]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=29816>

<sup>44</sup> BUREŠ, DRÁPAL, op. cit., s. 1977.

<sup>45</sup> KOPECKÝ, op. cit., s. 475.

<sup>46</sup> SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*. 2002, roč. 13, č. 10, s. 59-66.



případech potom soudům vrchním či okresním.<sup>47</sup> Ty rozhodovaly v jediném stupni bez jakékoli instanční provázanosti.<sup>48</sup>

V důsledku neexistence Nejvyššího správního soudu tak nebylo, až na některé výjimky,<sup>49</sup> možné bránit se proti rozhodnutím soudů ve správním soudnictví opravnými prostředky, což zcela vylučovalo jakoukoli možnost sjednocovat jejich rozhodovací činnost.<sup>50</sup>

Většina věcí rozhodovaných ve správním soudnictví tak končila před Ústavním soudem, jenž v podstatě suploval roli Nejvyššího správního soudu.<sup>51</sup> Ten také v průběhu let právní úpravu části páté OSŘ pro její neústavnost často kritizoval a dílčími nálezy zasahoval do jejich četných ustanovení, až nakonec svým nálezem ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (publikovaným pod č. 276/2001 Sb.) celou část pátou OSŘ s účinností ke dni 31. 12. 2002 zrušil.<sup>52</sup>

## 2.6. Reforma soudní kontroly činnosti veřejné správy

Zrušením celé části páté OSŘ Ústavní soud nepřímo donutil zákonodárce k urychlenému přijetí nové ucelené úpravy správního soudnictví, jež by výše popsané nedostatky napravila.<sup>53</sup>

Zákonodárce zareagoval přijetím tří nových právních předpisů účinných od 1. 1. 2003. Jednalo se o zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 151/2002 Sb., jímž byla nahrazena Ústavním soudem zrušená část pátá OSŘ, a zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.<sup>54</sup>

Soudním řádem správním bylo komplexně upraveno řízení před soudy jednajícími ve správním soudnictví.<sup>55</sup> Tento zákon zajistil pro všechny věci přezkoumávané ve správním soudnictví splnění požadavku tzv. plné jurisdikce (srov. § 77 odst. 2 a § 78 SŘS).<sup>56</sup> Přijetím

---

<sup>47</sup> Podrobněji viz KOPECKÝ, op. cit., s. 475.

<sup>48</sup> Srov. MAZANEC, 1996, op. cit., s. 48.

<sup>49</sup> Opravný prostředek byl podle tehdejší právní úpravy přípustný ve věcech důchodového zabezpečení a důchodového pojištění. Srov. KOPECKÝ, op. cit., s. 475.

<sup>50</sup> Srov. MAZANEC, 1996, op. cit., s. 48.

<sup>51</sup> SLÁDEČEK, MIKULE, op. cit., s. 59-66, či Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04.

<sup>52</sup> Srov. SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 21.

<sup>53</sup> PRŮCHA, op. cit., s. 56-71.

<sup>54</sup> ZAHRADNÍKOVÁ, op. cit., s. 369.

<sup>55</sup> MIKEŠ, WINTEROVÁ, ZOULÍK, op. cit., s. 199.

<sup>56</sup> MAZANEC, 2003, op. cit., s. 57, HAMULÁKOVÁ, op. cit., s. 475-476.

SŘS také konečně došlo ke zřízení Nejvyššího správního soudu.<sup>57</sup> Správní soudnictví tak od roku 2003 vykonávají specializované senáty krajských soudů působící v rámci obecné soudní soustavy a Nejvyšší správní soud, jenž tvoří vrchol této soudní soustavy.<sup>58</sup> Stejně tak byla nově soudům ve správním soudnictví svěřena pravomoc rozhodovat o nečinnosti a jiných zásazích veřejné správy.<sup>59</sup>

Nová právní úprava zároveň po vzoru prvorepublikové úpravy<sup>60</sup> vyloučila z působnosti soudů ve správním soudnictví projednávání soukromoprávních věcí, o nichž dříve rozhodoval správní orgán. Namísto nich zákon svěřil přezkum těchto rozhodnutí soudům, které rozhodují v občanském soudním řízení podle nové právní úpravy části páté OSŘ.<sup>61</sup>

Hlavním důvodem pro vyčlenění soukromoprávních věcí z působnosti soudů ve správním soudnictví bylo zajištění náležité ochrany práv těch účastníků, jejichž soukromoprávní věc byla zákonem svěřena k rozhodnutí správnímu orgánu. V případě, že by soukromoprávní věci rozhodované správními orgány nadále náležely do působnosti soudů rozhodujících ve správním soudnictví, bylo by tím účastníkovi řízení odepřeno právo na to, aby jeho soukromoprávní věc projednal a rozhodl soud dle zásad civilního procesu (podle těchto zásad soud rozhoduje ve věci samé, účastník řízení má možnost bránit se proti rozhodnutí řádným opravným prostředkem, atd.).<sup>62</sup> Projednání dle zásad tzv. plné jurisdikce poskytuje ochranu nižší, v soukromoprávních věcech tak není tento systém dostačující.

Reforma z roku 2003 tak nejenže uvedla právní úpravu soudní kontroly veřejné správy do souladu s mezinárodními závazky plynoucími z čl. 6 Úmluvy. Mimoto ale také došlo k obnovení tzv. dualistické koncepce přezkumu správních aktů, tedy k opětovnému rozlišování právních věcí na věci veřejnoprávní a soukromoprávní.<sup>63</sup>

S opětovným zavedením dualistického modelu soudního přezkumu nicméně vyvstala otázka, jakým způsobem určit, která z rozhodnutí správních orgánů spadají do oblasti soukromoprávní, a která do oblasti veřejnoprávní. V rámci reformy správního soudnictví bylo proto zapotřebí ustanovit orgán, jenž by řešil spory o to, v jakém typu soudního řízení se bude

---

<sup>57</sup> FRUMAROVÁ, GRYGAR, op. cit., s. 59.

<sup>58</sup> PRŮCHA, op. cit., s. 64, SCHELLEOVÁ, op. cit., s. 27.

<sup>59</sup> SLÁDEČEK, op. cit., s. 427.

<sup>60</sup> PRŮCHA, op. cit., s. 65.

<sup>61</sup> BUREŠ, DRÁPAL, op. cit., s. 1978.

<sup>62</sup> Viz MAZANEC, 2003, op. cit., s. 57, Usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 1. 2004, č.j. Konf 93/2003-5.

<sup>63</sup> SLÁDEČEK, op. cit., s. 433.

o věci rozhodovat (zda půjde o občanské soudní řízení nebo o soudní řízení správní). Zákonem č. 131/2002 Sb. proto došlo ke zřízení zvláštního senátu pro řešení kompetenčních sporů.<sup>64</sup> Obdobný zvláštní senát ostatně figuroval již v právní úpravě prvorepublikové.

---

<sup>64</sup> HAMULÁKOVÁ, op. cit., s. 476-477.

### 3. Členění právních věcí na věci veřejnoprávní a soukromoprávní

#### 3.1. K rozlišování soukromého a veřejného práva obecně

Jak již bylo výše naznačeno, význam dělení právních věcí na věci soukromoprávní a veřejnoprávní spočívá v určení procesního postupu, který se v dané věci uplatní, tedy zda se řízení před soudem bude řídit postupem podle SŘS nebo podle části páté OSŘ. Posouzení charakteru právního vztahu je však důležité i pro samotné rozhodnutí soudu o věci samé.<sup>65</sup>

Zařazení právních věcí do té či oné oblasti však v praxi činí značné obtíže.<sup>66</sup> Je tomu tak proto, že hranice mezi oběma odvětvími není jednoznačně vymezena.<sup>67</sup> V rámci určitého právního vztahu naopak velmi často dochází k tomu, že se jednotlivé prvky veřejného a soukromého práva navzájem prolínají.<sup>68</sup> Tyto nejasnosti tak vedly ke vzniku množství teorií pokoušejících se o jasné odlišení vztahů práva veřejného od vztahů práva soukromého.<sup>69</sup>

#### 3.2. Jednotlivé teorie právního dualismu

Mezi základní teorie právního dualismu řadíme zejména teorii zájmovou, teorii mocenskou, teorii organickou a teorii metody právní regulace.

Za nejstarší teorii je považována teorie zájmová, jež bývá spojována s římským právníkem Ulpianem.<sup>70</sup> Tato teorie stanovuje jako určující kritérium povahu zájmu, který je právem sledován.<sup>71</sup> Zatímco veřejné právo chrání zájmy veřejné (zájmy státu), právo soukromé poskytuje ochranu zájmům soukromým (zájmům jednotlivce). Veřejným zájmům je přitom připisován vyšší význam než zájmům soukromým.<sup>72</sup> Určení, zda se v daném případě jedná o soukromý nebo veřejný zájem, je nicméně vzhledem k neurčitosti těchto pojmů často problematické.<sup>73</sup> Zájmová teorie se tak používá spíše podpůrně.<sup>74</sup>

---

<sup>65</sup> Jak k tomu uvádí komentář k OSŘ, v oblasti veřejného práva může orgán moci veřejné uplatnit své vrchnostenské postavení jen v případech, kdy je k tomu zákonem výslovně oprávněn; jednání ve sféře soukromého práva je naopak svobodné - své uplatnění zde totiž nachází zásada, podle níž je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno. BUREŠ, Jaroslav, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Občanský soudní řád I., II. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1981.

<sup>66</sup> MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, roč. 11, č. 2, s. 58.

<sup>67</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 41.

<sup>68</sup> Viz Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000.

<sup>69</sup> SLÁDEČEK, op. cit., s. 37.

<sup>70</sup> BUREŠ, DRÁPAL, op. cit., s. 1979.

<sup>71</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 10.

<sup>72</sup> MIKULE, Vladimír. Důvody a význam rozlišování mezi právem veřejným a právem soukromým. *Správní právo*. 2011, roč. 44, č. 1-2, s. 5.

<sup>73</sup> K tomu viz Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125.

Další v pořadí je teorie mocenská (neboli subordinační). Podle této teorie půjde o vztah veřejného práva tehdy, nacházejí-li se účastníci právního poměru ve vzájemném vztahu nadřízenosti a podřízenosti (tj. subordinace). Ve veřejnoprávním vztahu je tedy jedné ze stran svěřena pravomoc autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech strany druhé. Mají-li naopak účastníci právního vztahu rovné postavení, bude se jednat o vztah práva soukromého.<sup>75</sup> Tato teorie ale nemůže být aplikovaná bezvýhradně, neboť i ve veřejném právu existují vztahy založené na rovnosti subjektů (jako příklad bývá často uváděn institut veřejnoprávních smluv) a naopak, ve vztazích soukromého práva nemusí mít všichni účastníci rovné postavení (např. institut spotřebitelské smlouvy).<sup>76</sup>

Teorie organická (teorie subjektů)<sup>77</sup> rozlišuje právo veřejné a právo soukromé z hlediska toho, zda se právní subjekt ocitá v určitém právním poměru na základě svého členství v některé veřejnoprávní korporaci či nikoli.<sup>78</sup> V případě, že právní vztah vznikl nezávisle na příslušnosti k veřejnoprávní korporaci, hovoříme o vztahu soukromoprávním.<sup>79</sup>

Syntézu poznatků teorií předchozích pak představuje teorie metody právní regulace.<sup>80</sup> Tato teorie vychází z povahy a míry účasti jednotlivých subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu.<sup>81</sup> Tedy až z toho, jakým způsobem právní vztah vznikl a jakým způsobem se formoval jeho obsah, můžeme usuzovat na jeho soukromoprávní či veřejnoprávní povahu.<sup>82</sup> Jak k tomu uvedl Nejvyšší správní soud: „*Metodou právní úpravy se zde rozumí specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. (...) Nelze jednoznačně říci, že by povaha účasti jednotlivých subjektů na vzniku a rozvíjení právního vztahu a formování jeho obsahu byla buď absolutně stejná, nebo maximálně rozdílná, k čemuž*

---

<sup>74</sup> KOPECKÝ, op. cit., s. 10.

<sup>75</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 14, SLÁDEČEK, op. cit., s. 37-38.

<sup>76</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125.

<sup>77</sup> Organická teorie byla vzhledem ke své obecnosti postupem času často modifikována. K novějším variantám organické teorie, jakou je např. teorie zvláštního práva srov. HENDRYCH, op. cit., s. 15.

<sup>78</sup> KOPECKÝ, op. cit., s. 11., HENDRYCH, op. cit., s. 14.

<sup>79</sup> LAVICKÝ, Petr. *Správní soudnictví (poznámky k soudnímu řádu správnímu)* [online]. Brno: Informační systém Masarykovy univerzity, 2006, s. 15 [cit. 9. 3. 2022]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/el/1422/podzim2006/MV915K/um/Spravni\\_soudnictvi.pdf](https://is.muni.cz/el/1422/podzim2006/MV915K/um/Spravni_soudnictvi.pdf)

<sup>80</sup> BUREŠ, DRÁPAL, op. cit., s. 1980.

<sup>81</sup> LAVICKÝ, op. cit., s. 15.

<sup>82</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1076.

tenduje teorie mocenská. Totéž platí i o míře této účasti, tedy o míře autonomie vůle (dispoziční autonomie) účastníků právního vztahu. Základní dělení na vztahy rovnosti a vztahy subordinace je tedy zjednodušující a představuje pravidlo, z něhož nalezneme v moderním právu četné výjimky. Zpravidla tedy platí, že soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná, zatímco veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná.<sup>83</sup>

Přestože Nejvyšší správní soud nejčastěji inklinuje k poslední zmíněné teorii<sup>84</sup>, spolehlivé kritérium pro zařazení věci do soukromoprávní či veřejnoprávní oblasti prozatím chybí.<sup>85</sup>

Jak se k aplikaci jednotlivých teorií výstižně vyjádřil zvláštní senát (zřízený zákonem č. 131/2002 Sb.) v jednom ze svých rozhodnutí: „K posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru dotyčného správního rozhodnutí (...) se nabízejí různé cesty. Především použití teorie zájmové, teorie mocenské, teorie organické či metody právního regulování. Žádná z nich však není natolik spolehlivá, aby dokázala poskytnout odpověď na položenou otázku v každém konkrétním případě a většinou přichází v úvahu použití jen některé z nich, vždy se zřetelem na konkrétní okolnosti dotyčného právního vztahu.“<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 4 As 47/2003-125.

<sup>84</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 1080.

<sup>85</sup> Z tohoto důvodu je také dualistická koncepce přezkumu správních aktů často kritizována. Podle kritiků je totiž takováto právní úprava v rozporu s principem právní jistoty. ZAVŘELOVÁ, Jitka. Dualismus práva v rozhodování zvláštního senátu. *Správní právo*. 2011, roč. 44, č. 1-2, s. 16.

<sup>86</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 2. 2005, č.j. Konf 108/2004-21, podrobněji viz ZAVŘELOVÁ, op. cit., s. 17.

Charakter posuzovaného právního vztahu tedy není schopna zcela přesně určit žádná z výše uvedených teorií. V každé jednotlivé věci je proto nutné zvažovat konkrétní okolnosti případu.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> ZAVŘELOVÁ, op. cit., s. 16.

## 4. Spory a jiné právní věci ve smyslu § 7 odst. 1 a 2 a § 244 odst. 1 OSŘ

### 4.1. Terminologie

Podle § 7 odst. 1 OSŘ může zvláštní zákon svěřit rozhodování sporů a jiných právních věcí, vyplývajících ze soukromoprávních vztahů, správním orgánům. Soukromoprávní spory a jiné právní věci, o nichž podle zákona rozhodl správní orgán, jsou pak v souladu s ustanoveními § 7 odst. 2 a § 244 odst. 1 OSŘ přezkoumatelné v občanském soudním řízení dle části páté OSŘ.

Z výše uvedeného vyplývá, že právní úprava rozlišuje mezi sporem, tedy sporem o právo mezi žalobcem a žalovaným, a jinou právní věcí. O jiné právní věci nežli o sporu rozhoduje správní orgán tehdy, týká-li se správní řízení pouze jediného účastníka řízení, popřípadě tehdy, když mezi účastníky správního řízení není veden spor o právo.<sup>88</sup>

Postup správních orgánů při rozhodování soukromoprávních sporů je upraven zvláštním ustanovením v části třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“ nebo „správní řád“). Jedná se o ust. § 141, které upravuje tzv. sporné řízení správní.

Podle § 141 odst. 1 SŘ ve sporném řízení řeší správní orgán spory z veřejnoprávních smluv (podle části páté SŘ) v případech stanovených zvláštními zákony také spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.<sup>89</sup> Příkladem sporů vyplývajících z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů, jež jsou rozhodovány správním orgánem v řízení dle § 141 SŘ je spor rozhodovaný finančním arbitrem dle § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi.<sup>90</sup>

V rámci vztahů soukromého práva nicméně mohou správní orgány kromě sporu rozhodovat i jiné právní věci, tak jak se o tom zmiňuje ust. § 7 a § 244 OSŘ (jde např. o vkladové řízení podle zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí). V takovém případě se ale správní orgán neřídí zvláštní úpravou sporného řízení obsaženou v § 141 SŘ. Namísto toho postupuje podle obecné úpravy správního řízení v části druhé SŘ.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> PAZDERKA, Stanislav. Rozhodování správních orgánů o soukromých právech a jejich soudní ochrana. *Právní rozhledy*. 2003, č. 8, s. 417-422.

<sup>89</sup> HANDRLICA, Jakub. Sporné řízení podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a rozhodovací činnost regulačních orgánů v oblasti energetiky a telekomunikací. In: VOPÁLKA, Vladimír. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., Code Of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, 2005, s. 265.

<sup>90</sup> ŠÍNOVÁ, Renáta, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, Ingrid a kol. *Civilní proces. Řízení exekuční, insolvenční a podle části páté OSŘ*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 304.

<sup>91</sup> VEDRAL, Josef. Je řízení podle § 5 ObčZ sporným řízením podle § 141 SŘ? *Právní rozhledy*. 2007, č. 21, s. 785-789.



Spory a jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních poměrů svěřené zákonem k projednání správním orgánům tak mohou být řešeny jak ve sporném tak nesporném řízení.<sup>92</sup>

#### 4.2. Sporné a nesporné správní řízení

Právě uvedená správní řízení se přitom od sebe navzájem do značné míry odlišují.<sup>93</sup>

Podstatný rozdíl spočívá zejména v rozsahu, v jakém správní orgán zjišťuje podklady pro své rozhodnutí.<sup>94</sup> Zásada materiální pravdy (§ 3 a § 50 SŘ), jež se obecně uplatňuje v klasickém správním řízení a jež ukládá správnímu orgánu povinnost zjistit skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, má ve sporném řízení správním jen omezené využití.<sup>95</sup> Ve sporném řízení má totiž správní orgán předně vycházet z důkazů, které navrhli sami účastníci řízení. Teprve pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné (§ 141 odst. 4 SŘ). V případě, že účastníci řízení neoznačí důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vyjde správní orgán jen z těch důkazů, jež byly během řízení provedeny.<sup>96</sup> Podobně jako v civilním procesu tak leží ve sporném správním řízení důkazní břemeno na straně účastníků řízení.<sup>97</sup> Jak vyplývá z rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, „*ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu oslabuje ve vztahu ke správnímu orgánu zásadu vyšetřovací a zvyšuje odpovědnost účastníků řízení za výsledek sporu akcentováním zásady projednací, tedy oproti klasickému správnímu řízení, kde břemeno důkazní spočívá především na správním orgánu, se důkazní břemeno ve sporném řízení dělí mezi účastníky řízení podobně jako v civilním soudním řízení sporném.*“<sup>98</sup>

Další významnou odchylkou sporného správního řízení oproti řízení dle části druhé SŘ je rozsah přezkumu v případě, kdy je proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení podáno odvolání. Na klasické správní řízení se aplikuje § 89 odst. 2 ve spojení s § 82 odst. 3 SŘ, podle kterého platí, že soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy odvolací

---

<sup>92</sup> SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. Občanský soudní řád. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1122.

<sup>93</sup> Podrobněji srov. PRŮCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 405.

<sup>94</sup> VEDRAL, op. cit., s. 785-789.

<sup>95</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 1086.

<sup>96</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 750–751.

<sup>97</sup> VEDRAL, op. cit., s. 785-789.

<sup>98</sup> Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č.j. 5 A 142/2013-68.

správní orgán přezkoumává v rozsahu, v jakém je rozhodnutí napadeno. Naproti tomu správnost napadeného rozhodnutí bude předmětem přezkumu jen v rozsahu námitek uplatněných v odvolání, popřípadě tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Jinak je tomu ve sporném řízení správním, kde v souladu s § 141 odst. 9 odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Správností rozhodnutí se tak odvolací správní orgán bude zabývat pouze k námitce odvolatele bez ohledu na veřejný zájem.<sup>99</sup>

Mimo výše uvedené se správní řízení sporné ve srovnání s řízením nesporným vyznačuje i dalšími specifiky. Tak např. sporné řízení správní může být zahájeno jedině na návrh, nikoli ex officio z rozhodnutí správního orgánu. Zásada dispoziční vyplývá z § 141 odst. 2 SŘ. Ustanovení § 141 odst. 3 SŘ dále obsahuje zvláštní úpravu okruhu účastníků řízení, jimiž jsou navrhovatel a odpůrce. Další odchylkou od obecných ustanovení o správním řízení je skutečnost, že ve sporném řízení mohou účastníci mezi sebou uzavřít smír, který podléhá schválení správního orgánu (§ 141 odst. 8). Zvláštní úprava se dotýká i ustanovení o náhradě nákladů řízení, kdy podle § 141 odst. 11 platí, že ve sporném řízení přiznává správní orgán náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva tomu z účastníků, který měl ve věci plný úspěch, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nad rámec ustanovení § 141 lze dále doplnit, že ve sporném správním řízení je správnímu orgánu umožněnou rozhodnout ve věci i formou písemného příkazu v souladu s § 150 SŘ.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, op. cit., s. 752–753.

<sup>100</sup> K tomu srov. např. HANDRLICA, op. cit., s. 272 a násl.

## 5. Soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech

### 5.1. Přezkum rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech obecně

Právní řád České republiky v současné době rozlišuje dvojí soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů. Jedná se o přezkum dle části páté OSŘ a přezkum dle soudního řádu správního. To, v jakém řízení bude daná věc projednána, záleží přitom na tom, zda se rozhodnutí správního orgánu týkalo soukromých či veřejných subjektivních práv.<sup>101</sup>

V případě, že správní orgán rozhodoval ve věci vyplývající z práva soukromého, je dle § 7 odst. 2 OSŘ takovéto rozhodnutí přezkoumatelné soudem ve zvláštním řízení, a to v občanském soudním řízení za podmínek stanovených v části páté OSŘ (ustanovení § 244 a násl.). Podle § 244 odst. 1 OSŘ platí, že v případě, že správní orgán rozhodl podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva, a nabylo-li takovéto rozhodnutí právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.<sup>102</sup>

Rozhodoval-li naopak správní orgán věc veřejnoprávní, lze se proti takovémuto rozhodnutí bránit u soudu rozhodujícím ve správním soudnictví. Podle § 2 SŘS 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. Co se týče konkrétního způsobu ochrany dle soudního řádu správního, lze se proti rozhodnutí správního orgánu<sup>103</sup> bránit žalobou na základě § 65 odst. 1 SŘS.<sup>104</sup> Podle tohoto ustanovení se každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li zákon jinak.

---

<sup>101</sup> VEDRAL, Josef. K možnému souběhu přezkumného řízení podle správního řádu a občanského soudního řízení podle části páté OSŘ. *Právní rozhledy*. 2016, roč. 44, č. 18, s. 621-625.

<sup>102</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 1083.

<sup>103</sup> K pojmu „rozhodnutí správního orgánu“ dle SŘS viz např. FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 342 a násl.

<sup>104</sup> LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250l): Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 1028.

Za pozornost přitom stojí, že vymezení správního orgánu v soudním řádu správním a občanském soudním řádu není úplně stejné. Zatímco § 244 odst. 1 OSŘ definuje správní orgán jako orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírcí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu, ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) SŘS rozumí správním orgánem orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobu nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (obdobný výčet uvádí i správní řád ve svém § 1 odst. 1).<sup>105</sup>

## **5.2. Porovnání řízení dle části páté OSŘ s řízením o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 SŘS**

Podstata obou řízení se do značné míry odlišuje.

Jak vyplývá z výše uvedeného, smyslem řízení podle části páté OSŘ je možnost opětovně projednat věc, která již jednou byla pravomocně rozhodnuta správním orgánem, v řízení před soudem.<sup>106</sup> Důležité je tedy to, že soud v řízení podle části páté OSŘ nově posuzuje totožnou věc již jednou projednanou ve správním řízení. Nejedná se tedy o přezkum správního rozhodnutí z hlediska zákonnosti, který je jinak typický pro řízení před soudem správním.<sup>107</sup>

V soudním řízení správním jde naopak zejména o to zjistit, zda přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu a případně i řízení, které takovému rozhodnutí předcházelo, je v souladu se zákonem. Na rozdíl od žaloby podané dle části páté OSŘ se zde žalobce, v zájmu ochrany svého veřejného subjektivního práva, domáhá zrušení správního rozhodnutí pro nezákonnost, popřípadě i vyslovení jeho nicotnosti.<sup>108</sup>

Podstatný je i způsob, jakým může soud v každém z jednotlivých řízení rozhodnout. Rozhoduje-li soud v řízení podle části páté, je oprávněn rozhodnutí správního orgánu zcela

---

<sup>105</sup> K tomu srov. VEDRAL, Josef. K postavení finančního arbitra jako správního orgánu. *Správní právo*, 2016, roč. 49, č. 5, s. 265-275.

<sup>106</sup> LAVICKÝ, 2016, op. cit., s. 1028.

<sup>107</sup> FRUMAROVÁ, GRYGAR, op. cit, s. 303. I tak ale soud v řízení dle části páté OSŘ musí rozhodnutí správního orgánu určité formě přezkumu podrobit, má-li ve smyslu § 250j odst. 1 dojít k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán a vypořádat se s rozhodnutím správního orgánu v odůvodnění rozsudku.

<sup>108</sup> ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. Správní soudnictví a jeho dvě "větve" aneb srovnání řízení podle části 5. občanského soudního řádu a řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle soudního řádu správního. *Soudce*. 2009, roč. 11, č. 1, s. 21-32.

nebo zčásti nahradit svým vlastním rozhodnutím v případě, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak (§ 250j OSŘ).

Ve správním soudnictví se naopak uplatňuje kasační princip.<sup>109</sup> Dle § 65 odst. 1 SŘS se lze žalobou domáhat zrušení rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. Jak dále stanoví § 78 odst. 1 SŘS, je-li žaloba důvodná, soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení zruší.<sup>110</sup> V řízení podle soudního řádu správního tedy soud nemůže rozhodnout namísto správního orgánu tak, jak to podle § 250j OSŘ může učinit soud v řízení dle části páté.<sup>111</sup> Výjimku z kasačního principu ve správním soudnictví představuje ust. § 65 odst. 3 ve spojení s § 78 odst. 2 SŘS, jež správnímu soudu svěřují moderační oprávnění ve věcech správního trestání, nebo ust. § 309 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, podle něhož má soud za určitých podmínek možnost změnit napadené rozhodnutí stavebního úřadu.<sup>112</sup> Podle právě uvedených ustanovení platí, že v případě, kdy správní orgán uložil účastníkovi řízení trest za správní delikt, může soud od tohoto trestu zcela upustit nebo jej v zákonem stanovených mezích snížit.<sup>113</sup>

Obě shora vymezená řízení se nicméně navzájem odlišují i v dalších aspektech. Příkladem může být určení věcné příslušnosti soudu. Zatímco v řízení dle § 244 a násl. OSŘ v prvním stupni zásadně rozhodují soudy okresní (§ 249 odst. 1 OSŘ)<sup>114</sup>, k projednání žaloby proti rozhodnutí dle § 65 a násl. SŘS jsou v prvním stupni věcně příslušné specializované senáty nebo samosoudci krajských soudů v souladu s § 3 odst. 1 SŘS.<sup>115</sup>

Odlišnosti nalezneme i v úpravě okruhu účastníků řízení. V řízení o žalobě dle části páté jsou účastníky řízení podle § 250a odst. 1 OSŘ žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. Účastníkem řízení tak není sám správní orgán, který v dané věci rozhodoval.<sup>116</sup> Jinak je tomu v řízení před soudem rozhodujícím ve správním soudnictví. Účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí podle SŘS jsou žalobce a žalovaný správní orgán

---

<sup>109</sup> FRUMAROVÁ, GRYGAR, op. cit., s. 303.

<sup>110</sup> VEDRAL, 2016, op. cit., s. 621-625.

<sup>111</sup> LAVICKÝ, Petr. *Správní soudnictví (poznámky k soudnímu řádu správnímu)* [online]. Brno: Informační systém Masarykovy univerzity, 2006, s. 34 [cit. 2. 7. 2023]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/el/1422/podzim2006/MV915K/um/Spravni\\_soudnictvi.pdf](https://is.muni.cz/el/1422/podzim2006/MV915K/um/Spravni_soudnictvi.pdf)

<sup>112</sup> K tomu srov. čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

<sup>113</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 509.

<sup>114</sup> Soudy krajské rozhodují jako soudy prvního stupně pouze ve věcech vkladu práva k nemovitým věcem (§ 249 odst. 2 OSŘ).

<sup>115</sup> LAVICKÝ, 2016, op. cit., s. 1028.

<sup>116</sup> ZAHRADNÍKOVÁ, op. cit., s. 21-32.

(§ 65 a § 69).<sup>117</sup> Ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem, účastníky řízení nejsou, mohou ovšem za splnění určitých podmínek vystupovat jako osoby na řízení zúčastněné dle § 34 SŘS.<sup>118</sup> To, že v řízení podle části páté nemá na rozdíl od správního soudnictví správní orgán postavení účastníka řízení, je jen logické. Role správního orgánu v předcházejícím správním řízení je totiž rozdílná. Rozhoduje-li orgán o soukromých právech, vystupuje podobně jako soud v pozici nezávislého třetího, jenž rozhoduje spor o právo. Ve správním řízení v oblasti veřejného práva je naopak úkolem správního orgánu hájení veřejného zájmu.<sup>119</sup>

Podstatný rozdíl je i v tom, jakými opravnými prostředky se lze proti rozhodnutím vydaným v řízení dle části páté OSŘ a v řízení dle SŘS bránit. Podle § 245 OSŘ se na řízení dle části páté přiměřeně použije část čtvrtá OSŘ.<sup>120</sup> Proti vydanému rozhodnutí se tak účastníci řízení mohou bránit odvoláním (§ 201), dovoláním (§ 236), žalobou pro zmatečnost nebo žalobou na obnovu řízení (§ 228 OSŘ). Naproti tomu soudy ve správním soudnictví rozhodují v jediném stupni, proti jejich rozhodnutí tak není odvolání ani žádný jiný řádný opravný prostředek přípustný. Proti pravomocným rozhodnutím soudů ve správním soudnictví, včetně rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tak lze podat pouze mimořádný opravný prostředek, kterým je kasační stížnost, k Nejvyššímu správnímu soudu (§ 102 SŘS).<sup>121</sup>

Judikatura Nejvyššího soudu pak k povaze řízení dle § 244 a násl. OSŘ uvádí následující: *„podstata projednání a rozhodnutí stejné věci v občanském soudním řízení spočívá v tom, že se ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech nebo povinnostech rozhodnutím správního orgánu (jeho práva nebo povinnosti byla takovým rozhodnutím založena, změněna, určena nebo zamítnuta), požaduje nové projednání sporu nebo jiné právní věci u soudu a nové rozhodnutí ve věci, dospěje-li soud k jiným závěrům než správní orgán. Nové projednání věci soudem tak navazuje na řízení před správním orgánem, aniž by bylo jeho výsledky vázáno, a zaručuje, že spor nebo jiná právní věc budou – v takovém rozsahu,*

---

<sup>117</sup> FRUMAROVÁ, GRYGAR, op. cit., s. 365.

<sup>118</sup> LAVICKÝ, 2006, op. cit., s. 34.

<sup>119</sup> JANOUŠKOVÁ, Anežka. Stručné zamýšlení nad budoucností části páté občanského soudního řádu. *Soukromé právo*, 2022, č. 7-8, s. 8-14.

<sup>120</sup> ŠÍNOVÁ, Renáta, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, Ingrid a kol. *Civilní proces. Řízení exekuční, insolvenční a podle části páté OSŘ*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 314.

<sup>121</sup> ZAHRADNÍKOVÁ, op. cit., s. 21-32.

v jakém o nich bylo před správním orgánem skončeno řízení – soudem definitivně uzavřeny a že nemohou být vráceny správnímu orgánu k dalšímu projednání a rozhodnutí.“<sup>122</sup>

### 5.3. Řízení podle části páté OSŘ

#### 5.3.1. Právní úprava

Soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů týkajících se soukromoprávních věcí je upraven částí pátou OSŘ (ustanovení § 244 – § 250l), jež nese název Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Tato část se skládá ze čtyř hlav, přičemž hlava první upravuje obecná ustanovení, hlava druhá obsahuje ustanovení týkající se podání žaloby, hlava třetí ustanovení o řízení o žalobě a konečně hlava čtvrtá ustanovení vztahující se k rozhodnutí o žalobě.<sup>123</sup>

Jak nám ovšem napovídá hned jedno z obecných ustanovení části páté, právní úprava zde obsažená není úpravou komplexní. Podle § 245 totiž v případě, že v této části není stanoveno něco jiného, užití se ustanovení části první až čtvrté OSŘ. Ustanovení předchozích částí zákona se přitom použijí pouze přiměřeně, tedy jen tehdy, je-li to vhodné s ohledem na povahu projednávané věci.<sup>124</sup> Podle tohoto ustanovení se tak v řízení dle části páté přiměřeně použijí např. ustanovení týkající se úkonů účastníků (§§ 41 – 44), počítání lhůt (§§ 55 - 58), dokazování (§§ 120 – 136) nebo nákladů řízení (§§ 137 – 151).<sup>125</sup>

#### 5.3.2. Povaha řízení

Řízení o žalobě dle § 244 a násl. OSŘ má hybridní povahu.<sup>126</sup>

Zvláštní povaha řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, se projevuje předně tím, že toto řízení vykazuje prvky jak řízení přezkumného, tak řízení meritorního.<sup>127</sup>

Ve prospěch řízení meritorního (prvostupňového)<sup>128</sup> svědčí zejména to, že žalobce se žalobou dle části páté domáhá nového projednání a rozhodnutí věci již pravomocně

---

<sup>122</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2010, č.j. 33 Cdo 415/2008.

<sup>123</sup> ŠÍNOVÁ, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, op. cit., s. 303.

<sup>124</sup> LAVICKÝ, op. cit., 2016, s. 1031.

<sup>125</sup> JIRSA, Jaromír a kol. *Občanské soudní řízení: Soudcovský komentář. Kniha IV. § 201 – 250l občanského soudního řádu*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 234.

<sup>126</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 4 As 47/2003-125.

<sup>127</sup> MIKEŠ, Jiří, WINTEROVÁ, Alena, ZOULÍK, František. *Problémy nové části páté o.s.ř.* In: VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 203.

rozhodnuté v řízení před správním orgánem, přičemž řízení před soudem má samostatnou povahu a na řízení před správním orgánem nijak nenavazuje. Dospěje-li soud poté v rámci řízení dle části páté k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, rozhodne ve věci samé rozsudkem, který nahradí rozhodnutí správního orgánu v takovém rozsahu, v jakém je rozsudkem soudu dotčeno (§ 250j OSŘ). Řízení dle části páté je tak vedeno primárně za účelem nového posouzení věci.<sup>129</sup> Žalobce se zde nedomáhá zrušení rozhodnutí správního orgánu.<sup>130</sup>

Dalším z projevů povahy řízení dle části páté jako řízení meritorního je skutečnost, že účastníkem řízení není správní orgán, který vydal předmětné správní rozhodnutí.<sup>131</sup>

Přezkumná povaha řízení se naopak projevuje tím, že soud je oprávněn vzít za svá skutková zjištění správního orgánu, ze kterých následně při svém rozhodnutí vychází.<sup>132</sup>

Navíc, přezkumný prvek řízení dle části páté obsahuje i § 250i, podle něhož platí, že dospěje-li soud k závěru, že správní orgán rozhodl o sporu nebo jiné právní věci správně, žalobu zamítne. K tomu, aby vůbec mohlo dojít k zamítnutí žaloby, je nevyhnutelně potřeba, aby soud předmětné rozhodnutí správního orgánu nejprve přezkoumal.<sup>133</sup>

Problémy dále činí i určení, zda má řízení podle § 244 a násl. OSŘ povahu řízení sporného či nesporného. Zařazení řízení do jedné z právě uvedených kategorií má přitom význam zejména pro stanovení toho, do jaké míry bude možné aplikovat ust. § 245 OSŘ, tedy zda lze na věci v části páté výslovně neupravené přiměřeně použít ustanovení části první až čtvrté OSŘ.<sup>134</sup>

---

<sup>128</sup> PODRAZIL, Petr. Povaha řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. *Právní fórum*. 2012, roč. 9, č. 9, s. 389-392.

<sup>129</sup> SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, ŠÍNOVÁ, Renáta a kol. *Občanský soudní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 954.

<sup>130</sup> VEDRAL, op. cit., 2016, s. 621-625.

<sup>131</sup> SVOBODA, SMOLÍK, LEVÝ, ŠÍNOVÁ, op. cit., s. 954.

<sup>132</sup> KOPECKÝ, Martin. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. In: VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 223.

<sup>133</sup> ŠÍNOVÁ, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, op. cit., s. 304.

<sup>134</sup> SVOBODA, SMOLÍK, LEVÝ, ŠÍNOVÁ, op. cit., s. 954. K tomu dále srovnej náleží Ústavního soudu z 25. 3. 2010: „Řízení vedené dle části páté občanského soudního řádu není řízením sporným ani nesporným. Jedná se o řízení smíšené, ve kterém se prolínají prvky obou typů řízení, a s ohledem na to je nutno také přistupovat k přiměřenému užití ustanovení části první až čtvrté občanského soudního řádu.“ (Nález Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3332/09.)



Jako řízení sporné označuje řízení dle části páté OSŘ důvodová zpráva k zákonu č. 151/2002 Sb. Tomu odpovídá i použitá terminologie, kdy část pátá užívá pojmy jako „žaloba“ a „žalobce“.<sup>135</sup>

Řízení dle části páté může být zahájeno jen k návrhu žalobce. Za zjištění skutkového stavu nesou plnou procesní odpovědnost účastníci řízení. V řízení se tak uplatňuje zásada projednací spolu se zásadou dispoziční, tedy zásady charakterizující řízení sporné.<sup>136</sup> Řízení je navíc ovládáno zásadou koncentrace (§ 250d), která je rovněž pro řízení sporné typická.<sup>137</sup>

Na druhou stranu § 250a odst. 1 stanoví, že účastníky řízení jsou žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. Účastníkem řízení dle části páté OSŘ může být i jen jediná osoba, byla-li jen tato osoba účastníkem předcházejícího řízení před správním orgánem. Sporné řízení přitom může existovat jen tam, kde existuje spor mezi dvěma stranami, a to mezi žalobcem a žalovaným.<sup>138</sup> Podstatným prvkem řízení sporného je tedy přítomnost žalovaného. Žalovaný ovšem v zákonem uvedeném výčtu účastníků řízení dle části páté chybí.<sup>139</sup>

Sporné řízení je dále charakteristické tím, že určení konkrétních účastníků řízení je přenecháno žalobci. Dle § 250a odst. 2 ovšem platí, že soud sám ex officio přibere do řízení toho, kdo má být jeho účastníkem.<sup>140</sup>

Zvolená forma účastenství tak spíše nasvědčuje tomu, že řízení dle části páté je řízením povahy nesporné.<sup>141</sup>

Vzhledem k tomu, že řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, není možné zcela jednoznačně klasifikovat, považuje řada autorů za vhodné posuzovat danou věc s přihlédnutím k předchozímu správnímu řízení. Řízení před soudem tak bude řízením sporným v případě, kdy jako sporné bylo vedeno i předchozí řízení před správním orgánem a naopak.<sup>142</sup>

### 5.3.3. Základní předpoklady projednání věci

---

<sup>135</sup> MIKEŠ, WINTEROVÁ, ZOULÍK, op. cit., s. 205.

<sup>136</sup> PODRAZIL, op. cit., s. 389-392.

<sup>137</sup> SVOBODA, SMOLÍK, LEVÝ, ŠÍNOVÁ, op. cit., s. 953.

<sup>138</sup> MIKEŠ, WINTEROVÁ, ZOULÍK, op. cit., s. 204-205.

<sup>139</sup> PODRAZIL, op. cit., s. 389-392.

<sup>140</sup> MIKEŠ, WINTEROVÁ, ZOULÍK, op. cit., s. 205.

<sup>141</sup> SVOBODA, SMOLÍK, LEVÝ, ŠÍNOVÁ, op. cit., s. 953.

<sup>142</sup> ZAHRADNÍKOVÁ, op. cit., s. 21-32.

Jak vyplývá z již citovaného § 244 odst. 1 OSŘ, podmínkou projednání věci před soudem v řízení dle části páté je existence rozhodnutí správního orgánu týkající se soukromoprávní věci. Dále je třeba, aby takovéto rozhodnutí bylo v právní moci.<sup>143</sup> Podle správního řádu je rozhodnutí správního orgánu v právní moci tehdy, nelze-li se proti němu odvolat a bylo-li účastníkům řízení oznámeno doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením v případě, že se účastník řízení nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí vzdal (ustanovení § 73 odst. 1 a § 72 odst. 1 SŘ).

Dalším předpokladem projednání věci postupem dle části páté OSŘ je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem. Jak stanoví § 247 odst. 2 OSŘ, žaloba dle části páté je nepřipustná, jestliže žalobce nevyužil v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky nebo jestliže jím uplatněné řádné opravné prostředky nebyly správním orgánem pro opožděnost projednány.

#### **5.3.4. Věci vyloučené z přezkumu**

Ne každé rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci je ovšem přezkoumatelné postupem dle § 244 odst. 1 OSŘ. Taxativní výčet rozhodnutí, u nichž je přezkum dle části páté OSŘ vyloučen, je obsažen v odstavci druhém ustanovení § 244. Tato rozhodnutí jsou potom, namísto v řízení dle části páté, projednávána ve standardním řízení dle části třetí OSŘ.

Předně, ustanovení § 244 odst. 1 OSŘ neplatí v případě, že o sporu nebo o jiné právní věci bylo rozhodnuto rozhodcem nebo stálým rozhodčím soudem v souladu se zákonem č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, popřípadě rozhodčí komisí spolku.<sup>144</sup> Toto ustanovení je ovšem zcela nadbytečné - rozhodčí soud ani rozhodčí komise spolku nejsou správními orgány, jejich rozhodnutí by tak nemohla být projednávána v řízení dle části páté OSŘ ani v případě, kdyby nebyla vypočtena v § 244 odst. 2.

Dále jsou z přezkumu podle části páté vyloučeny případy, kdy se v důsledku námitek nebo jiného obdobného úkonu účastníka učiněného v řízení před správním orgánem rozhodnutí správního orgánu zrušuje nebo pozbývá účinnosti. Poslední výjimkou z § 244 odst. 1 OSŘ je případ, kdy správní orgán odkáže dle zvláštního právního předpisu účastníky

---

<sup>143</sup> LAVICKÝ, 2016, op. cit., s. 1029.

<sup>144</sup> WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací*. 9. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2018, s. 506.

řízení s jejich nárokem na řízení před soudem místo toho, aby v projednávané věci sám rozhodl. Jedná se například o situaci upravenou ust. § 89 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, kdy správní orgán odkáže poškozeného s nárokem na náhradu škody způsobené mu spácháním přestupku na soud nebo jiný orgán veřejné moci.<sup>145</sup>

Mimo výše uvedené může právní úpravu vylučující přezkum rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci obsahovat i zvláštní zákon. Příkladem je ust. § 18 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, které stanoví, že žaloba podle ustanovení občanského soudního řádu o řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, není přípustná v případě rozhodnutí, kterým se povoluje vklad práva do katastru nemovitostí.<sup>146</sup>

V právě uvedených případech tedy není možné domáhat se ochrany žalobou dle části páté OSŘ. Takovou žalobu by soud pro její nepřípustnost v souladu s § 250g odst. 1 písm. c) odmítl.<sup>147</sup>

### 5.3.5. Zahájení řízení

Řízení podle části páté lze zahájit pouze na návrh, a to bez ohledu na to, zda bylo předcházející řízení před správním orgánem zahájeno k žádosti účastníka nebo z moci úřední (§ 44 a násl. SŘ).<sup>148</sup>

V souladu s § 246 odst. 1 OSŘ je k návrhu na zahájení řízení dle části páté OSŘ oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta. Tento návrh se nazývá žalobou.

K podání žaloby podle části páté zákon stanoví lhůtu dvou měsíců. Tato lhůta počíná běžet dnem, kdy bylo rozhodnutí správního orgánu doručeno účastníkovi správního řízení. Zmeškání této lhůty přitom nelze prominout (§ 247 odst. 1 OSŘ). Opožděně podanou žalobu soud v souladu s § 250g odst. 1 písm. a) odmítne. Zvláštní zákon nicméně může stanovit

---

<sup>145</sup> JIRSA, op. cit., s. 233.

<sup>146</sup> ŠÍNOVÁ, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, op. cit., s. 304.

<sup>147</sup> LAVICKÝ, 2016, op. cit., s. 1030.

<sup>148</sup> BUREŠ, Jaroslav, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Občanský soudní řád I, II. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1998.

lhůtu jinou. To činí např. § 28 odst. 2 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, podle něhož musí být žaloba podána ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu.<sup>149</sup>

### 5.3.6. Náležitosti žaloby

Výčet povinných náležitostí žaloby podle části páté je dán § 246 odst. 2 OSŘ. V souladu s tímto ustanovením musí žalobce v žalobě vedle obecných náležitostí podání stanovených v § 42 odst. 4 OSŘ přesně vymežit okruh účastníků řízení a spor nebo jinou právní věc, které se žaloba týká. Dále je zapotřebí označit rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo v dané věci rozhodnuto.<sup>150</sup> Kromě toho musí být v žalobě uvedeno také to, v čem žalobce spatřuje, že byl rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech, jaké důkazy žalobce navrhuje v řízení před soudem provést, a dále to, v jakém rozsahu má být spor nebo jiná právní věc soudem projednána a rozhodnuta. Rozsahem, v jakém žalobce požaduje projednání a rozhodnutí věci, je přitom soud vázán. To neplatí jen v případech uvedených v § 250f OSŘ.<sup>151</sup> Konečně musí žalobce v žalobě uvést, jak má být spor nebo jiná právní věc soudem rozhodnuta (žalobní návrh).

Mimo výše uvedené je nezbytnou náležitostí žaloby také vylíčení skutečností, které svědčí o tom, že žaloba byla podána včas, tedy ve lhůtě stanovené § 247 odst. 1 OSŘ, popř. zvláštním zákonem.

Podle § 246 odst. 3 je potom žalobce povinen připojit k žalobě stejnopis rozhodnutí správního orgánu a listinné důkazy, jichž se dovolává.

### 5.3.7. Odkladný účinek žaloby

Podání žaloby nemá odkladný účinek na právní moc ani na vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu, soud je nicméně oprávněn za určitých předpokladů tento odklad na žádost žalobce povolit (§ 248 odst. 1 a odst. 2 OSŘ). Hlavním cílem této právní úpravy je přitom ochrana žalobce před nepříznivými následky správního rozhodnutí.<sup>152</sup>

Zákon rozlišuje odklad vykonatelnosti a odklad právní moci rozhodnutí správního orgánu. Odklad vykonatelnosti je možný v případě, jestliže by neprodleným výkonem rozhodnutí hrozila žalobci závažná újma. Odklad právní moci rozhodnutí správního orgánu

<sup>149</sup> ŠÍNOVÁ, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, op. cit., s. 306.

<sup>150</sup> LAVICKÝ, 2016, op. cit., s. 1033.

<sup>151</sup> BUREŠ, DRÁPAL, op. cit., s. 2003.

<sup>152</sup> ŠÍNOVÁ, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, op. cit., s. 308.

potom může soud povolit tehdy, je-li žalobce závažně ohrožen na svých právech a nebudou-li tímto odkladem nepřiměřeně dotčena práva nabytá třetími osobami.

To, zda bude v konkrétním případě povolen odklad vykonatelnosti nebo právní moci, závisí na charakteru rozhodnutí správního orgánu. Ukládá-li rozhodnutí účastníkovi řízení povinnost k plnění, jejíž splnění může být vynuceno v řízení o výkonu rozhodnutí, je na místě odklad vykonatelnosti. V opačném případě k ochraně žalobce postačí, je-li odložena právní moc rozhodnutí.<sup>153</sup>

Odklad právní moci nebo vykonatelnosti správního rozhodnutí trvá až do okamžiku, kdy rozhodnutí o žalobě podle části páté nabyde právní moci. V případě, že důvody, pro které byl odklad povolen, pominou, soud v souladu s § 248 odst. 3 OSŘ tento odklad i bez návrhu zruší.

Co se týče odkladu právní moci správního rozhodnutí, je třeba upozornit na nepřesnou terminologii, jež zákon (a to nejen občanský soudní řád) používá. Odklad je možný jen v případě, kdy předmětná skutečnost ještě nastala. V okamžiku, kdy žalobce žádá o odklad právní moci žalovaného rozhodnutí správního orgánu, však již toto rozhodnutí v právní moci nezbytně být musí, neboť je to jedna z podmínek obsažená v § 244 odst. 1 OSŘ. Správně by se tedy mělo hovořit o pozastavení vykonatelnosti žalovaného rozhodnutí. Nicméně je třeba dodat, že v praxi tyto nepřesnosti problémy nepřinášejí.

### **5.3.8. Věcná a místní příslušnost soudu**

Část pátá obsahuje speciální úpravu věcné a místní příslušnosti soudů.

Co se týče věcné příslušnosti, podle § 249 odst. 1 OSŘ platí, že k projednání žalob dle části páté v prvním stupni jsou zásadně příslušné soudy okresní, nestanoví-li zákon jinak.<sup>154</sup> Výjimku z tohoto pravidla představuje odstavec druhý § 249, podle kterého žaloby ve věcech vkladu práva k nemovitým věcem projednávají jako soudy prvního stupně vždy soudy krajské.<sup>155</sup>

To, jaký ze soudů bude místně příslušným k projednání věci, určuje ustanovení § 250 OSŘ. V první řadě je k řízení místně příslušný obecný soud účastníka (srov. § 85 OSŘ),

---

<sup>153</sup> BUREŠ, DRÁPAL, op. cit., s. 2012-2013.

<sup>154</sup> SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1136.

<sup>155</sup> JIRSA, op. cit., s. 247.

jemuž byla nebo podle návrhu podaného u správního orgánu měla být uložena povinnost k plnění. Není-li možné určit místní příslušnost podle tohoto pravidla, platí, že místně příslušným je obecný soud účastníka, na jehož návrh bylo řízení před správním orgánem zahájeno. V případě, že místní příslušnost soudu není určena ani podle druhého pravidla, řízení povede ten soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který o sporu nebo o jiné právní věci rozhodoval.<sup>156</sup>

Výše uvedené se ovšem nepoužije tehdy, týkalo-li se řízení před správním orgánem práva k nemovité věci. Pro takové případy se uplatní výlučná místní příslušnost soudu stanovená v § 250 odst. 2 a k řízení bude místně příslušný ten soud, v jehož obvodu se nemovitá věc nachází.

### **5.3.9. Účastníci řízení**

Okruh účastníků řízení podle § 244 a násl. OSŘ je vymezen ustanovením § 250a OSŘ. Podle tohoto ustanovení jsou účastníky řízení žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem.

Jak již bylo uvedeno výše, řízení podle části páté může být zahájeno jen na návrh. Žalobce tak bude účastníkem řízení ve všech případech.<sup>157</sup>

Účastníky řízení podle části páté dále budou ti, kteří byli v dané věci účastníky správního řízení a kteří nepodali žalobu. Definici účastníků správního řízení najdeme v § 27 SŘ. Bylo-li správní řízení zahájeno na návrh (žádost), jsou účastníky řízení před správním orgánem žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V případě, že řízení zahájil správní orgán z moci úřední, budou za účastníky řízení považováni dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Mimo to jsou účastníky také další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. V pochybnostech se za účastníka řízení bude považovat i ten, kdo tvrdí, že je podle § 27 SŘ či speciální úpravy účastníkem, dokud se

---

<sup>156</sup> ŠÍNOVÁ, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, op. cit., s. 306.

<sup>157</sup> DRÁPAL, BUREŠ, op. cit., s. 2024.

neprokáže opak (§ 28 SŘ).<sup>158</sup> V tzv. sporném řízení správním jsou pak podle § 141 odst. 2 SŘ účastníky řízení navrhovatel a odpůrce.<sup>159</sup>

Účastníkem řízení dle části páté tak není správní orgán, který o sporu nebo o jiné právní věci rozhodoval. I přesto však správní orgán určitou roli v řízení zastává. Zákon mu jednak ukládá povinnost předložit k žádosti soudu potřebné spisy týkající se projednávaného případu a dále mu poskytuje určitá oprávnění, jež v řízení před soudem může uplatnit. Jedná se o: právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměn o nařízeném jednání a žádat, aby mu bylo při jednání uděleno slovo. Správnímu orgánu je také třeba vždy doručit rozhodnutí soudu ve věci samé nebo jiné rozhodnutí, kterým se řízení před soudem končí (§ 250c odst. 1 a 2 OSŘ).<sup>160</sup>

Podle § 250a odst. 2 dále platí, že jakmile soud zjistí, že účastníkem řízení před správním orgánem byla osoba, která se dosud neúčastní řízení před soudem, přibere ji usnesením do řízení.<sup>161</sup> Jako dalšího účastníka přibere soud do řízení i takovou osobu, se kterou správní orgán nejednal, ačkoliv s ní podle zákona jednat měl.<sup>162</sup>

### **5.3.10. Předmět řízení, spojení žalob ke společnému řízení**

Jak již bylo uvedeno výše, podstatou řízení podle § 244 a násl. OSŘ je opětovné projednání sporu nebo jiné právní věci již jednou řešené ve správním řízení.<sup>163</sup> Soud tak nemůže projednávat jinou věc než tu, kterou se zabýval správní orgán.<sup>164</sup> Předmět řízení podle části páté OSŘ je tedy vymezen předmětem řízení před správním orgánem<sup>165</sup> a nemůže být měněn, neboť by se již nejednalo o opětovné projednání téže věci. To vyplývá z úpravy obsažené v § 250b odst. 3 OSŘ, podle které není možné návrh, o němž rozhodl správní orgán, v průběhu řízení před soudem měnit. Zpětvzetí návrhu, kterým bylo řízení před správním orgánem zahájeno, nicméně v souladu s ustanovením § 250h možné je.<sup>166</sup>

---

<sup>158</sup> DRÁPAL, BUREŠ, op. cit., s. 2023.

<sup>159</sup> SVOBODA, SMOLÍK, LEVÝ, DOLEŽÍLEK, op. cit., s. 1138.

<sup>160</sup> K tomu srovnej novelu OSŘ účinnou od 1. 7. 2023 (zákon č. 105/2023 Sb.), jež výrazně posílila procesní postavení správních orgánů v řízení dle části páté OSŘ.

<sup>161</sup> DRÁPAL, BUREŠ, op. cit., s. 2025.

<sup>162</sup> SVOBODA, SMOLÍK, LEVÝ, DOLEŽÍLEK, op. cit., s. 1139.

<sup>163</sup> JIRSA, op. cit., s. 254.

<sup>164</sup> SVOBODA, SMOLÍK, LEVÝ, DOLEŽÍLEK, op. cit., s. 1141.

<sup>165</sup> VEDRAL, 2016, op. cit., s. 621-625.

<sup>166</sup> JIRSA, op. cit., s. 254-255.

Stejně tak nesmí být podle § 250b odst. 2 měněn ani okruh účastníků, jaký tu byl v době rozhodnutí správního orgánu. To neplatí, došlo-li za řízení před soudem k procesnímu nástupnictví dle § 107 a 107a.<sup>167</sup>

Je-li proti témuž rozhodnutí správního orgánu podáno více žalob dle části páté (např. v situaci, kdy není s rozhodnutím správního orgánu spokojeno více účastníků řízení), je soud ze zákona povinen projednat všechny takto podané žaloby ve společném řízení (§ 250b odst. 1). Uvedené platí pouze za předpokladu, že žaloby byly podány dříve, než soud o některé z nich rozhodl.<sup>168</sup>

Důvodem spojení všech žalob podaných proti témuž správnímu rozhodnutí ke společnému projednání je snaha předejít tomu, aby v téže věci soud vydal více navzájem si odporujících rozhodnutí.<sup>169</sup>

### **5.3.11. Průběh řízení – příprava jednání, koncentrace řízení, vázanost soudu skutkovým stavem zjištěným správním orgánem, rozsah projednání věci**

Již citované ustanovení § 250c OSŘ upravuje postup soudu při přípravě jednání. Úprava není komplexní, přiměřeně se tak v souladu s § 245 použijí obecná ustanovení části první až třetí OSŘ. Po zahájení řízení tedy soud zkoumá, zda podaná žaloba splňuje všechny zákonem předepsané náležitosti, a dále to, zda jsou splněny podmínky řízení.<sup>170</sup>

Jak stanoví § 250c odst. 3, je v rámci přípravy jednání v řízení dle části páté zcela vyloučeno využití tzv. kvalifikované výzvy dle § 114b OSŘ. Naopak se ale podle § 250d výslovně počítá s konáním přípravného jednání ve smyslu § 114c.<sup>171</sup>

Řízení dle části páté je ze zákona koncentrováno (§ 250d). Konal-li soud ve věci přípravné jednání, mohou účastníci řízení uvádět rozhodné skutečnosti a označovat důkazy k jejich prokázání nejpozději do jeho skončení, popřípadě do uplynutí dodatečné lhůty, která jim byla poskytnuta k doplnění tvrzení či k podání návrhů na provedení důkazů. Pokud příprava jednání provedena nebyla, nastává koncentrace okamžikem skončení prvního jednání před soudem. Ke skutečnostem a důkazům uvedeným později soud nepřihlédne.<sup>172</sup> Uvedené

---

<sup>167</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 481.

<sup>168</sup> JIRSA, op. cit., s. 254.

<sup>169</sup> LAVICKÝ, 2016, op. cit., s. 1045.

<sup>170</sup> ŠÍNOVÁ, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, op. cit., s. 310.

<sup>171</sup> LAVICKÝ, 2016, op. cit., s. 1047.

<sup>172</sup> DRÁPAL, BUREŠ, op. cit., s. 2037.



ovšem platí pouze v případě, že účastníci řízení byli o koncentraci řízení soudem řádně poučeni.<sup>173</sup>

Na podkladě žaloby dle § 244 a násl. OSŘ soud znovu projedná tutéž věc, již jednou řešenou ve správním řízení, v plné jurisdikci. To znamená, že soud není vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn v řízení před správním orgánem a může si tak o dané věci učinit vlastní skutkové závěry (§ 250e). V rámci opětovně prováděného dokazování může soud důkazy, ze kterých vycházel správní orgán, zopakovat, popřípadě je oprávněn provést i důkazy nové.<sup>174</sup> Nebude-li mít soud k provedení dokazování výhrady, může vzít za svá též skutková zjištění správního orgánu.

Soud v řízení dle části páté projedná věc pouze v tom rozsahu, v jakém se žalobce projednání sporu nebo jiné právní věci v řízení před soudem domáhá.<sup>175</sup> Tímto rozsahem není vázán, jestliže správní orgán řízení zahájil bez návrhu, jde-li o taková společná oprávnění nebo povinnosti, že se rozhodnutí musí vztahovat na všechny účastníky, kteří jsou jejich nositeli (tzv. nerozlučné společenství účastníků dle § 91 odst. 2 OSŘ), vyplývá-li z právního předpisu určitý způsob vypořádání právního poměru mezi účastníky (např. při stanovení výše náhrady za vyvlastnění dle zákona č. 184/2006 Sb.).<sup>176</sup>

### **5.3.12. Rozhodnutí, náhrada nákladů řízení**

O žalobě podané dle § 244 a násl. OSŘ může soud rozhodnout několika způsoby.

Na základě § 250g odst. 1 může soud žalobu odmítnout, byla-li podána opožděně nebo někým, kdo k žalobě není oprávněn, nebo je-li nepřípustná (žaloba je nepřípustná např. tehdy, rozhodl-li o věci rozhodce nebo stálý rozhodčí soud dle § 244 odst. 2 nebo v případě, kdy v řízení před správním orgánem žalobce nevyužil řádné opravné prostředky ve smyslu § 247 odst. 2).<sup>177</sup>

Dospěje-li soud k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, rozhodne podle § 250j ve věci samé rozsudkem. Takový rozsudek rozhodnutí správního orgánu neruší, ale nahrazuje jej v tom rozsahu, v jakém je rozhodnutí správního orgánu rozsudkem soudu dotčeno. Ve výroku rozsudku musí být rozsah tohoto

---

<sup>173</sup> ŠÍNOVÁ, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, op. cit., s. 312.

<sup>174</sup> JIRSA, op. cit., s. 260.

<sup>175</sup> LAVICKÝ, 2016, op. cit., s. 1051.

<sup>176</sup> ŠÍNOVÁ, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, op. cit., s. 311.

<sup>177</sup> DRÁPAL, BUREŠ, op. cit., s. 2049.

nahrazení přesně stanoven, rozhodnutí správního orgánu totiž v tomto rozsahu pozbývá účinnosti.<sup>178</sup> Zákon dále stanoví, že rozhodl-li soud podle § 250j, musí se zároveň s nahrazovaným rozhodnutím správního orgánu v odůvodnění rozsudku vypořádat.<sup>179</sup>

Má-li naopak soud za to, že správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci správně, žalobu rozsudkem zamítne v souladu s § 250i. Rozhodnutí správního orgánu tak zůstane nedotčeno (§ 250k).

Soud řízení dle části páté usnesením zastaví v případě, že nedošlo k zaplacení soudního poplatku nebo že v řízení není možné pokračovat pro nedostatek podmínek řízení.<sup>180</sup> Řízení bude zastaveno také tehdy, vezme-li účastník v průběhu řízení podanou žalobu zcela či zčásti zpět (§ 96 OSŘ), popřípadě vezme-li zpět samotný návrh, jímž bylo zahájeno předcházející řízení před správním orgánem (§ 250h). Je-li poté v důsledku zpětvzetí návrhu na zahájení řízení před správním orgánem řízení před soudem zastaveno, pozbývá rozhodnutí správního orgánu v rozsahu, v němž je rozhodnutím soudu dotčeno, na účinnosti.<sup>181</sup>

Co se týče náhrady nákladů v řízení o žalobě podle § 244 a násl., obsahuje část pátá zvláštní ustanovení, které se ovšem vztahuje výhradně na náklady vzniklé v řízení před správním orgánem. Ustanovení § 250l stanoví, že nahrazuje-li rozsudek soudu alespoň zčásti rozhodnutí správního orgánu (tedy v případě, že soud žalobě vyhoví a rozsudkem rozhodne ve věci samé dle § 250j) nebo pozbylo-li rozhodnutí správního orgánu alespoň zčásti svou účinnost (tj. zastavení řízení z důvodu zpětvzetí návrhu, jímž bylo zahájeno správní řízení dle § 250h), rozhodne soud znovu o náhradě nákladů řízení, které vznikly v řízení před správním orgánem, bylo-li v tomto řízení o náhradě nákladů rozhodnuto. Pro řízení před soudem se tak ve věci náhrady nákladů řízení uplatní obecná ustanovení OSŘ (§ 137 a násl.).<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> HENDRYCH, op. cit., s. 482.

<sup>179</sup> Podle novely OSŘ účinné od 1. 7. 2023 (zákon č. 105/2023 Sb.).

<sup>180</sup> DRÁPAL, BUREŠ, op. cit., s. 2058.

<sup>181</sup> LAVICKÝ, 2016, op. cit., s. 1055.

<sup>182</sup> JIRSA, op. cit., s. 273.

## 6. Kompetenční spory řešené zvláštním senátem zřízeným dle zákona č. 131/2002 Sb.

Reformou správního soudnictví z roku 2003 došlo k obnovení dualistického modelu soudního přezkumu správních aktů.<sup>183</sup> Z působnosti soudů rozhodujících věci správního soudnictví byl vyňat přezkum těch rozhodnutí, jimiž správní orgán rozhodoval věci soukromého práva, tato agenda byla namísto toho svěřena soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení podle nové právní úpravy části páté OSŘ.<sup>184</sup>

Podle současné právní úpravy tedy platí, že pokud správní orgán rozhoduje ve věci vyplývající z práva soukromého, je dle § 7 odst. 2 OSŘ takovéto rozhodnutí přezkoumatelné soudem v občanském soudním řízení za podmínek stanovených v části páté OSŘ (ustanovení § 244 a násl.). Vydal-li naopak správní orgán rozhodnutí ve věci veřejnoprávní, lze se proti takovému postupu bránit u soudu rozhodujícím ve správním soudnictví.

Zavedení dvojího režimu přezkumu správních rozhodnutí s sebou ovšem nutně přineslo některé obtíže. Jako nejvíce problematické se jeví zejména to, jakým způsobem určit, zda konkrétní věc řešená v řízení před správním orgánem spadá do oblasti soukromého či veřejného práva a zda ji tak v souladu s výše uvedeným budou při případném soudním přezkumu projednávat soudy rozhodující v řízení podle části páté OSŘ či soudy ve správním soudnictví.<sup>185</sup>

V rámci reformy správního soudnictví tak došlo mimo jiné k přijetí zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále také jen jako „zákon o kompetenčních sporech“). Hlavním účelem tohoto právního předpisu bylo ustanovit orgán, jenž by posuzoval kompetenční spory vznikající mezi soudy a správními orgány při řešení nelehké otázky, zda konkrétní projednávaná věc spadá do oblasti veřejného či soukromého práva.<sup>186</sup> Na základě § 2 zákona o kompetenčních sporech byl tedy ustanoven zvláštní senát.

---

<sup>183</sup> K tomu viz kapitolu 2.6. této práce.

<sup>184</sup> *Důvodová zpráva k zákonu č. 131/2002 Sb., o řešení některých kompetenčních sporů: sněmovní tisk 1077/0* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2021 [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=1077&ct1=0>

<sup>185</sup> K tomu viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 434. Hranice mezi věcmi veřejného a soukromého práva totiž není zcela jasně vytyčena. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 420. K jednotlivým teoriím pokoušejícím se o jasné odlišení vztahů soukromého a veřejného práva (jmenovitě jde o teorii zájmovou, mocenskou, organickou a metodu právní regulace) viz kapitolu 3.

<sup>186</sup> SLÁDEČEK, op. cit., s. 348.

## 6.1. Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále také jen jako „zvláštní senát“)

Postavení zvláštního senátu není jednoznačné. Zvláštní senát není součástí soustavy soudů ve smyslu čl. 91 Ústavy, ani není jako soud výslovně označen. Sestává celkem z šesti členů, a to ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu. Jeho členy jmenují předseda Nejvyššího soudu a předseda Nejvyššího správního soudu na dobu tří let.<sup>187</sup> Zvláštní senát zasedá v sídle Nejvyššího správního soudu v Brně, jeho správa je ze zákona svěřena předsedovi Nejvyššího správního soudu (§ 2 odst. 4 zákona o kompetenčních sporech). S Nejvyšším správním soudem však jeden celek nevytváří.<sup>188</sup> Řízení před zvláštním senátem se řídí zákonem o kompetenčních sporech. Nestanoví-li zákon o kompetenčních sporech jinak, použije se přiměřeně ustanovení soudního řádu správního.<sup>189</sup> V souladu s § 2 odst. 5 zákona o kompetenčních sporech zároveň platí, že působení ve zvláštním senátu a jeho činnost je výkonem soudnictví. Zatímco komentářová literatura tak zvláštní senát označuje jako specifický orgán soudního typu<sup>190</sup>, Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/18 vyslovil názor, že zvláštní senát je soudem ve smyslu čl. 81 a 82 Ústavy.<sup>191</sup>

Zvláštnímu senátu je svěřeno rozhodování kompetenčních sporů, jež mohou vznikat mezi soudy rozhodujícími na jedné straně v občanskoprávním řízení a na straně druhé ve správním soudnictví.<sup>192</sup> Konflikt ovšem může vzniknout také uvnitř jednoho soudu. V takovém případě se nejedná o klasický kompetenční spor ale o spor o výběr správného procesního režimu. Kompetenční spor může v souladu s § 1 odst. 2 zákona o kompetenčních

---

<sup>187</sup> *Rozhodování správního orgánu o věcech soukromého práva* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné: <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/pruvodce-rozenim/pruvodce-rozenim/rozhodovani-spravniho-organu-o-vecech-soukromeho-prava>

<sup>188</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 116.

<sup>189</sup> DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád I, II*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1987.

<sup>190</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1080.

<sup>191</sup> „Soudem tedy zjevně může být i orgán stojící mimo soustavu soudů, nemusí ani být jako soud explicitě označen, stěžejní však je, aby splňoval všechny obsahové atributy nezávislosti.“ (Nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 33/18.)

<sup>192</sup> Mimoto je zvláštnímu senátu svěřeno rozhodování kompetenčních sporů vznikajících mezi soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy. K tomu srov. např. ZAVŘELOVÁ, Jitka. Dualismus práva v rozhodování zvláštního senátu. *Správní právo*, 2011, roč. 44, č. 1-2, s. 11.

sporech existovat buď v kladném (obě strany sporu si osobují pravomoc vydat v dané věci rozhodnutí), anebo záporném (obě strany sporu svou pravomoc popírají) významu.<sup>193</sup>

Co se týče samotného řízení před zvláštním senátem, lze jej zahájit na návrh některé ze stran sporu (tedy na návrh soudu), popřípadě na návrh účastníka řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou.<sup>194</sup>

O tom, který soud je příslušný k projednání konkrétní věci, rozhoduje zvláštní senát usnesením. Tímto usnesením zároveň rozhodne o zrušení či vysloví nicotnost všech rozhodnutí, která jsou s výrokem zvláštního senátu v rozporu. Rozhodnutí zvláštního senátu přitom mají precedenční charakter<sup>195</sup> – jsou závazná nejen pro strany konkrétního sporu a pro účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, ale i pro všechny správní orgány a soudy.<sup>196</sup>

## **6.2. Procesní postup dle OSŘ a SŘS v případě nesprávného určení věcné příslušnosti<sup>197</sup> soudu**

Jak tedy bylo uvedeno výše, pravomoc přezkoumávat konkrétní správní rozhodnutí je odvozena od právní povahy projednávané věci. Rozhodnutí správního orgánu zabývající se věcí povahy soukromoprávní náleží k projednání v řízení před soudem rozhodujícím podle části páté OSŘ. Věci veřejnoprávní naopak mohou být přezkoumány soudem ve správním soudnictví.

Tento dualismus přezkumu správních rozhodnutí staví účastníka správního řízení před nesnadnou otázkou, a to do jaké větve soudnictví se má obrátit, není-li s rozhodnutím vydaným správním orgánem spokojen. Občanský soudní řád i soudní řád správní proto stanoví nezbytné procesní postupy, jež mají za cíl řešit situace, kdy účastník řízení nesprávně posoudí charakter

---

<sup>193</sup> *Rozhodování správního orgánu o věcech soukromého práva* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné: <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/pruvodce-rizenim/pruvodce-rizenim/rozhodovani-spravniho-organu-o-vecich-soukromeho-prava>

<sup>194</sup> SLÁDEČEK, op. cit., s. 352.

<sup>195</sup> HAMULÁKOVÁ, Klára. Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. *Správní právo*. 2012, roč. 45, č. 8, s. 477.

<sup>196</sup> ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. Správní soudnictví a jeho dvě "větve" aneb srovnání řízení podle části 5. občanského soudního řádu a řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle soudního řádu správního. *Soudce*. 2009, roč. 11, č. 1, s. 21-32.

<sup>197</sup> Některé právní předpisy a komentářová literatura namísto věcné příslušnosti v tomto kontextu hovoří o pravomoci mezi obecnými a správními soudy. Podrobněji viz JEMELKA, PODHRÁZKÝ, VETEŠNÍK, ZAVŘELOVÁ, BOHADLO, ŠURÁNEK, op. cit., s. 1055.

věci, o níž v řízení jde, a podá návrh na přezkum správního rozhodnutí k soudu, který není k jejímu projednání věcně příslušný.<sup>198</sup>

Podle § 46 odst. 2 SŘS platí, že domáhá-li se navrhovatel u soudu rozhodujícího ve správním soudnictví rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se přezkumu rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v soukromoprávní věci, soud takový návrh odmítne. Je-li návrh v souladu s výše uvedeným odmítnut, má soud zároveň povinnost poučit navrhovatele o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu dle § 244 a násl. OSŘ.

Dojde-li naopak k tomu, že žalobce podá návrh na zahájení řízení dle části páté OSŘ, ačkoli daná věc náleží do příslušnosti soudu rozhodujícího věci správního soudnictví, soud řízení zastaví (§ 104b odst. 1 OSŘ).<sup>199</sup> I v tomto případě platí, že soud navrhovatele poučí o možnosti podat proti rozhodnutí správního orgánu žalobu, a to žalobu ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 SŘS.<sup>200</sup>

Výše uvedené dále neplatí v případech upravených v § 46 odst. 4 SŘS a § 104b odst. 3 OSŘ, jež řeší situaci, kdy spor o to, zda má být určitá věc projednána podle § 244 OSŘ nebo § 65 SŘS, vznikne mezi dvěma senáty téhož krajského soudu, tj. mezi specializovaným senátem řešícím věci správního soudnictví a senátem civilním. V těchto případech platí, že má-li příslušný senát krajského soudu za to, že k projednání věci je příslušný jiný senát, předá danou věc tomuto senátu, aniž by ve věci vydával jakékoli procesní rozhodnutí.<sup>201</sup>

Za zmínku stojí i institut zachování lhůty podle § 72 odst. 3 SŘS. Jestliže soud rozhodující v občanském soudním řízení zastavil řízení proto, že šlo o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, může ten, kdo takovou žalobu v občanském

---

<sup>198</sup> Jak k tomu uvádí Mazanec, tyto postupy jednak zabraňují tomu, aby soudy rozhodovaly věci, k nimž nejsou věcně příslušné. Mimoto je tím také zajištěno, že výrok soudu rozhodujícího ve správním soudnictví v otázce věcné příslušnosti nebude moci zavázat soud rozhodující v občanském soudním řízení a naopak. Viz MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, roč. 11, č. 2, s. 60.

<sup>199</sup> Je důležité poznamenat, že postup dle § 104b odst. 1 OSŘ se uplatní pouze tehdy, napadá-li žalobce rozhodnutí správního orgánu dle § 65 SŘS. Pokud se namísto toho navrhovatel domáhá kupříkladu ochrany proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 SŘS) či před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 SŘS), soud dle § 104b odst. 2 OSŘ vysloví svou nepřislušnost a věc postoupí soudu rozhodujícímu věci správního soudnictví. K tomu viz JEMELKA, PODHRÁZKÝ, VETEŠNÍK, ZAVŘELOVÁ, BOHADLO, ŠURÁNEK, op. cit., s. 1057.

<sup>200</sup> LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250l): Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 1028-1029.

<sup>201</sup> FRUMAROVÁ, GRYGAR, op. cit., s. 305-306, či JEMELKA, PODHRÁZKÝ, VETEŠNÍK, ZAVŘELOVÁ, BOHADLO, ŠURÁNEK, op. cit., s. 1058.

soudním řízení podal, podat u věcně a místně příslušného soudu žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. V takovém případě platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. Toto ustanovení zaručuje, že pokud sám žalobce nesprávně kvalifikuje povahu uplatňovaného nároku a obrátí se k věcně nepřislušnému soudu, o možnost domáhat se soudní ochrany nepřijde.<sup>202</sup> Podle § 72 odst. 3 SŘS je totiž v takovém případě oprávněn podat novou žalobu k soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví. Účinky podání žaloby přitom zůstávají zachovány ke dni, kdy žaloba došla soudu rozhodujícímu v řízení dle části páté OSŘ. Je-li pak nesprávně podána žaloba u soudu rozhodujícího věci správního soudnictví, obsahuje obdobnou úpravu i OSŘ, a to v § 82 odst. 3.<sup>203</sup>

Pokud pak ani mezi samotnými soudy nepanuje shoda na tom, který z nich je věcně příslušný určitou věc projednat, nastává tzv. kompetenční spor.<sup>204</sup> Soud tedy není oprávněn žalobu odmítnout či zastavit řízení v případě, kdy tak již dříve učinil soud jiný. Namísto toho má tento soud povinnost podat návrh ke zvláštnímu senátu, aby vzniklý spor o věcnou příslušnost definitivně rozhodl<sup>205</sup> (srov. § 46 odst. 3 SŘS a § 104c odst. 1 a 2 OSŘ)<sup>206</sup>. Právní úprava tím zamezuje tomu, aby docházelo k opakovanému zastavování řízení (či odmítání žaloby) a tím samym k nekonečnému předávání si věci mezi soudy rozhodujícími na jedné straně ve správním soudnictví a na straně druhé v občanském soudním řízení.<sup>207</sup>

---

<sup>202</sup> DRÁPAL, BUREŠ, op. cit., s. 1982.

<sup>203</sup> JEMELKA, PODHRÁZKÝ, VETEŠNÍK, ZAVŘELOVÁ, BOHADLO, ŠURÁNEK, op. cit., s. 586.

<sup>204</sup> HAMULÁKOVÁ, Klára, PETROV KŘIVÁČKOVÁ, Jana, ŠÍNOVÁ, Renáta a kol. *Civilní proces. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 476.

<sup>205</sup> JEMELKA, PODHRÁZKÝ, VETEŠNÍK, ZAVŘELOVÁ, BOHADLO, ŠURÁNEK, op. cit., s. 1060.

<sup>206</sup> Podle § 104c odst. 1 a 2 OSŘ: „Náleží-li věc do věcné příslušnosti soudu, který rozhoduje věci správního soudnictví, nepostupuje se podle § 104b, jestliže soud, který rozhoduje věci správního soudnictví, ve stejné věci pravomocným rozhodnutím odmítl návrh s tím, že šlo o věc, kterou soudy projednávají a rozhodují v občanském soudním řízení. Soud v případě uvedeném v odstavci 1 navrhne senátu zřízenému podle zvláštního zákona, aby rozhodl tento spor o věcnou příslušnost.“ Obdobnou úpravu stanoví i § 46 odst. 3 SŘS.

<sup>207</sup> DRÁPAL, BUREŠ, op. cit., s. 1982.

## 7. Vybraný okruh soukromoprávních věcí svěřených k rozhodování správními orgány

V právním řádu České republiky existuje určitý okruh soukromoprávních věcí, o nichž dle zákona mají pravomoc rozhodovat namísto soudů správní orgány (§ 7 odst. 1 OSŘ). Tato rozhodnutí jsou následně v souladu s ustanoveními § 7 odst. 2 a § 244 a násl. OSŘ přezkoumatelná soudem v řízení dle části páté OSŘ (na rozdíl od rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejného práva, jimž se zabývají soudy ve správním soudnictví).

Určení, která věc projednávaná ve správním řízení spadá do oblasti soukromého práva a která do oblasti práva veřejného, bývá často značně problematické. Posouzení charakteru projednávané věci je přitom nezbytné pro to, aby se účastník správního řízení, jenž nebyl s konečným rozhodnutím správního orgánu spokojen, mohl domáhat přezkumu tohoto rozhodnutí či nového projednání věci v řízení před soudem.

Právní úprava výslovně řadí do jedné či druhé oblasti jen některé druhy správních rozhodnutí (jedná se např. o rozhodnutí ve věcech vkladu práva k nemovitým věcem podle zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, či rozhodnutí o vyvlastnění dle zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění). V ostatních věcech ponechává řešení na judikatuře nejvyšších soudů a zvláštního senátu.

Od doby opětovného zavedení dualismu přezkumu správních rozhodnutí<sup>208</sup> se ostatně stihla na toto téma vytvořit bohatá judikatura. Za rozhodnutí týkající se věcí soukromoprávní povahy tak soudní praxe považuje kupř. rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí vkladu věcného práva k nemovitosti do katastru nemovitostí,<sup>209</sup> rozhodnutí pozemkového úřadu o vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o půdě,<sup>210</sup> rozhodnutí finančního arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti podle § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi,<sup>211</sup> či rozhodnutí obecního úřadu o ochraně před zásahem do pokojného stavu podle § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku.<sup>212</sup> K projednání všech právě uvedených věcí tak bude dána příslušnost soudu rozhodujícího podle § 244 a násl. OSŘ.

---

<sup>208</sup> Od reformy správního soudnictví již uběhlo více než 20 let.

<sup>209</sup> K tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2003, č.j. 6 As 1/2003-36.

<sup>210</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 22. 6. 2004, č.j. Konf 123/2003-7.

<sup>211</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č.j. 2 Afs 176/2006-96.

<sup>212</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 10. 2008, č.j. Konf 8/2008-4.



O rozhodnutích správního orgánu ve věcech veřejnoprávních (přezkoumávaných v řízení před soudem ve správním soudnictví) lze naopak mluvit v případě rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví o výmazu ochranné známky z rejstříku ochranných známek<sup>213</sup> nebo rozhodnutí katastrálního úřadu o opravě údajů v katastrálním operátu podle § 36 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.<sup>214</sup>

Pro úplnost je třeba dodat, že správní rozhodnutí v soukromoprávních věcech se v řízení podle části páté OSŘ posuzují pouze za předpokladu, že správní orgán rozhodoval ve věci samé.<sup>215</sup> Je-li rozhodnutí správního orgánu povahy procesní, bude jej vždy, bez ohledu na to, zda se týká soukromoprávních či veřejnoprávních poměrů, přezkoumávat soud ve správním soudnictví v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 a násl. SŘS.<sup>216</sup> To samé platí tehdy, domáhá-li se žalobce vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí. Byť by správní orgán rozhodoval ve věcech soukromých práv, pravomoc vyslovit nicotnost tohoto rozhodnutí náleží jedině soudu rozhodujícímu věci správního soudnictví.<sup>217</sup>

Jak je vidět na výše uvedeném, téma rozhodování správních orgánů v soukromoprávních věcech je tématem poměrně komplikovaným. Pro lepší přiblížení daného tématu se tak následující část práce podrobněji zabývá třemi vybranými oblastmi, v nichž správním orgánům přísluší rozhodovat věci soukromého práva. Konkrétně se jedná o 1) vkladové řízení podle zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, 2) vyvlastňovací řízení dle zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění a 3) řízení před finančním arbitrem dle zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi.

### **7.1. Vkladové řízení podle zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí**

Jedním z případů, kdy zákon výslovně stanoví, v jaké větvi soudnictví se žalobce může domáhat přezkumu správního rozhodnutí (a tím nepřímou stanoví i povahu projednávané věci) je § 249 odst. 2 OSŘ. Podle tohoto ustanovení platí, že ve věcech vkladu práva k

---

<sup>213</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 1. 2004, č.j. Konf 93/2003-5.

<sup>214</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 2. 9. 2004, č.j. Konf 62/2003-15.

<sup>215</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 9. 2007, č.j. Konf 22/2006-8.

<sup>216</sup> K tomu podrobněji např. HAMULÁKOVÁ, Klára. Pravomoc civilních soudů k řízení dle části páté OSŘ. In: LAVICKÝ, Petr. *Současnost a perspektivy českého civilního procesu*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 85-94.

<sup>217</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 5. 3. 2012, č.j. Konf 53/2011-25. Dále viz LAVICKÝ, Petr. Klady a zápory dualismu soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů. In: HAMULÁKOVÁ, Klára, KRIVÁČKOVÁ, Jana. *Supplementum na téma: Současná a případná budoucí právní úprava soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013, s. 11-18.

nemovitým věcem rozhodují jako soudy prvního stupně soudy krajské v řízení podle § 244 a násl. OSŘ.<sup>218</sup>

### 7.1.1. Výluky z ustanovení § 249 odst. 2 OSŘ

Budeme-li ustanovení § 249 odst. 2 OSŘ číst zároveň spolu se zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „zákon o katastru nemovitostí“), dojdeme k závěru, že nikoli každé rozhodnutí katastrálního úřadu ve věcech vkladu práva k nemovitostem lze v řízení dle části páté OSŘ projednat.

Vkladem se podle zákona o katastru nemovitostí rozumí zápis do katastru, kterým se zapisuje vznik, změna či zánik věcných práv (nejčastěji práva vlastnického).<sup>219</sup> O zápisu práv do katastru nemovitostí vkladem rozhoduje dle zákona správní orgán, jímž je katastrální úřad dle § 12 zákona o katastru nemovitostí. Byly-li splněny podmínky pro povolení vkladu, katastrální úřad v souladu s § 18 zákona vklad povolí, v opačném případě návrh zamítne. Proti rozhodnutí ve věcech vkladu práva k nemovitostem (jak kladnému, tak zápornému) není přípustný žádný opravný prostředek, přezkumné řízení ani obnova řízení. Rozhodl-li ale katastrální úřad o zamítnutí vkladu práv k nemovitým věcem, může se účastník řízení proti takovému rozhodnutí bránit u soudu podáním žaloby podle ustanovení občanského soudního řádu o řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (§ 18 odst. 5 zákona). Žaloba proti zamítnutí vkladu přitom musí být podána ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy bylo účastníkovi řízení doručeno rozhodnutí katastrálního úřadu.<sup>220</sup>

Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, žalobou podanou podle části páté OSŘ se lze domáhat přezkumu pouze těch rozhodnutí katastrálního úřadu, jimiž došlo k zamítnutí vkladu práva k nemovitostem. Rozhodnutí o povolení vkladu jsou naopak zákonem o katastru nemovitostí z přezkumu v řízení dle § 244 až § 250l OSŘ výslovně vyloučena (srov. § 18 odst. 4).

Mimoto ovšem existují i další výjimky ve věcech katastru nemovitostí, jež nemohou být v řízení před soudem rozhodujícím dle OSŘ projednány. Tyto jsou dány judikaturou.

---

<sup>218</sup> Ve věcech vkladu práva k nemovitým věcem je speciálně stanovena věcná příslušnost soudu, jenž je oprávněn v těchto věcech jednat (namísto soudu obecného rozhoduje soud krajský jakožto soud prvostupňový). SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, ŠÍNOVÁ, Renáta a kol. *Občanský soudní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 968.

<sup>219</sup> Srov. § 6 a § 11 zákona o katastru nemovitostí.

<sup>220</sup> K tomu srov. obecnou úpravu v § 247 odst. 1 OSŘ, jež k podání žaloby stanoví lhůtu dvou měsíců. BAUDYŠ, Petr. *Katastrální zákon*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 89.

Jedná se např. o rozhodnutí katastrálního úřadu o opravě údajů v katastrálním operátu dle § 36 zákona o katastru nemovitostí<sup>221</sup> nebo o zápis poznámky do katastru nemovitostí dle § 22 zákona.<sup>222</sup>

### 7.1.2. Okruh účastníků a rozsah projednání věci v řízení před soudem

Podle ustanovení § 250a OSŘ platí, že účastníky řízení dle části páté jsou žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. V případě přezkumu rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva k nemovitostem tak budou v souladu s § 13 zákona o katastru nemovitostí účastníkem řízení ti, jejichž právo vzniká, mění se nebo se rozšiřuje, popřípadě ti, jejichž právo zaniká, mění se nebo se omezuje.

V řízení před soudem tak proti sobě budou v pozici žalobce a žalovaného vystupovat dosavadní účastníci řízení před katastrálním úřadem. Samotný katastrální úřad, jenž v dané věci rozhodoval, naopak postavením účastníka v soudním řízení disponovat nebude.<sup>223</sup> To působí poněkud problematicky, vezmeme-li v potaz skutečnost, že mezi účastníky řízení o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí ve většině případů žádný spor veden nebude. Typicky totiž účastníci katastrálního řízení sledují shodný zájem, jímž je povolení vkladu do katastru nemovitostí.<sup>224</sup> Spor tak spíše vzniká mezi těmito účastníky a katastrálním úřadem, jenž zápis práv do katastru provést nechce s poukazem na chybějící náležitosti či podmínky řízení (§ 17 zákona o katastru nemovitostí).<sup>225</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, katastrální úřad účastníkem řízení před soudem není. Z důvodu absence žalovaného je tak třeba konstatovat, že řízení o povolení vkladu práv k nemovitostem má povahu řízení nesporného.

---

<sup>221</sup> Tento institut slouží k uvedení údajů katastru do souladu s listinami založenými ve sbírce listin katastru nemovitostí. K tomu viz usnesení zvláštního senátu ze dne 2. 9. 2004, č.j. Konf 62/2003-15.

<sup>222</sup> K tomu srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 1. 2007: „Při zápisu poznámky do katastru nemovitostí nerozhoduje katastrální úřad o vlastnickém právu, nýbrž z úřední povinnosti a bez vlastní rozhodovací pravomoci vyznačuje změnu právních poměrů nastalou v důsledku rozhodnutí jiného orgánu či úkonu osoby třetí. Tato jeho činnost tak není rozhodováním o věci, která vyplývá ze soukromoprávních vztahů, a nemůže založit pravomoc civilního soudu ve smyslu § 244 odst. 1 o. s. ř.“ (Usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 1. 2007, č.j. Konf 30/2006-5.)

<sup>223</sup> PAZDERKA, Stanislav. Rozhodování správních orgánů o soukromých právech a jejich soudní ochrana. *Právní rozhledy*, 2003, č. 8, s. 417-422.

<sup>224</sup> RYŠKA, Michal. *Může soud v řízení o katastrální žalobě zkoumat platnost smlouvy?* [online]. 27. 7. 2010 [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2010/07/michal-ryska-muze-soud-v-řízení-o-27.html>

<sup>225</sup> PAZDERKA, op. cit., s. 417-422.

S tím souvisí i otázka náhrady nákladů řízení. Na řízení dle části páté se použije obecná úprava části třetí OSŘ, v úvahu tedy připadá aplikace zásady úspěchu ve věci obsažené v § 142 OSŘ. Její uplatnění je ovšem ve věcech vkladu práva k nemovitostem s odkazem na to, že účastníci řízení nemají postavení účastníků ve sporu, vyloučeno. Náklady soudního řízení si tak každý z účastníků hradí sám.<sup>226</sup>

Dalším z problematických aspektů přezkumu vkladových řízení je rozsah projednání věci. Konkrétně vyvstala otázka, zda lze ve vkladovém a v navazujícím soudním řízení zkoumat platnost smlouvy, na jejímž základě má být zápis do katastru nemovitostí proveden.

Co se týče řízení o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí, judikatura se poměrně brzy ustálila na názoru, že katastrální úřad posuzuje vkladovou listinu pouze z hledisek vypočtených v § 17 odst. 1 zákona o katastru nemovitostí<sup>227</sup> (např. zda je navrhovaný vklad odůvodněn obsahem vkladové listiny, zda je právní jednání týkající se převodu nemovitosti učiněno v předepsané formě nebo zda jsou účastníci řízení oprávněni nakládat s nemovitostí, jež je předmětem vkladu).<sup>228</sup> Naproti tomu platnost smlouvy o převodu nemovitosti v řízení před katastrálním úřadem přezkoumávat nelze.<sup>229</sup>

Jak je to v řízení před soudem, jenž má za úkol rozhodnutí katastrálního úřadu přezkoumat, ovšem zůstává nejasné. Ryška je toho názoru, že posuzování platnosti převodní smlouvy přísluší pouze soudům obecným, soud rozhodující v řízení dle části páté takové oprávnění nemá. Řízení dle § 244 a násl. OSŘ je totiž řízením specifickým - soud zde rozhoduje o téže věci, o níž bylo již dříve rozhodnuto jiným orgánem. Meze soudního přezkumu jsou tedy dány předcházejícím vkladovým řízením, soud tedy shodně s katastrálním úřadem zkoumá pouze splnění podmínek dle § 17 odst. 1 zákona o katastru nemovitostí.<sup>230</sup>

---

<sup>226</sup> K tomu srov. Nález Ústavního soudu ze dne 23. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 2505/11.

<sup>227</sup> Za předchozí právní úpravy, tj. po dobu platnosti zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, se jednalo o § 5 odst. 1.

<sup>228</sup> SVOBODA, Karel. Povaha řízení o vkladové žalobě v návaznosti na právní úpravu účinnou od 1. 1. 2014. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 6, s. 354-361.

<sup>229</sup> K tomu viz Nález Ústavního soudu z 5. 5. 1998: „V řízení o povolení vkladu vlastnického práva katastrální úřad nezkoumá platnost smlouvy, ale listinu, na základě které má být vklad povolen, zkoumá pouze z hledisek v zákoně v § 5 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., v platném znění, taxativně vymezených. Z jiných důvodů není katastrální úřad oprávněn listinu zkoumat, takové případy přísluší zkoumat výhradně obecným soudům. Pokud by katastrální úřad překročil meze své přezkumné činnosti, jednalo by se o rozpor s čl. 2 odst. 2 Listiny, který stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem.“ (Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 1998, sp. zn. IV. ÚS 48/9.)

<sup>230</sup> RYŠKA, Michal. *Může soud v řízení o katastrální žalobě zkoumat platnost smlouvy?* [online]. 27. 7. 2010 [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2010/07/michal-ryska-muze-soud-v-rizeni->

Na tuto věc však existují i názory přesně opačné.<sup>231</sup>

### 7.1.3. Právní povaha vkladu práv do katastru nemovitostí

Jak již bylo uvedeno výše, soukromoprávní povaha vkladu práv k nemovitým věcem je dána přímo zákonem, a to § 249 OSŘ. Shodný postoj zastává i judikatura – podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 21/2003-47 se „v případě návrhu na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí a řízení o něm se jedná o věc, která vyplývá z občanskoprávní věci, tj. z vlastnického vztahu k nemovitostem, a týká se evidence o této věci (vlastnického vztahu). Právo vlastnické je evidentně právem soukromým a jak vyplývá ze shora uvedených ustanovení s.ř.s. a o.s.ř. je třeba případný soudní přezkum napadeného rozhodnutí žalovaného podřadit pod ustanovení § 244 a násl. o. s. ř.“<sup>232</sup> Zvláštní senát pak k této věci uvádí, že vkladem práva „přímo vzniká, mění se či zaniká věcné právo k nemovitosti. Právě to bylo zřejmě důvodem pro výslovnou úpravu obsaženou v § 249 odst. 2 o. s. ř., který - ač v první řadě upravuje příslušnost soudů, a nikoli jejich pravomoc - výslovně označuje rozhodnutí ve věcech vkladu práva k nemovitostem jako rozhodnutí, o nichž má být vedeno řízení podle části páté občanského soudního řádu, a nikoli podle soudního řádu správního.“<sup>233</sup>

Mezi odbornou veřejností však jednotný názor na věc neexistuje.

Tak např. Trajer se domnívá, že svěřením pravomoci přezkoumávat rozhodnutí ve věcech vkladu práva do katastru nemovitostí do působnosti soudů rozhodujících v občanském soudním řízení došlo k nepochopení principů rozhodovací činnosti katastrálních úřadů. V řízení o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí katastrální úřad nerozhoduje o vzniku, změně či zániku věcného práva. Posuzuje pouze to, zda vkladová listina splňuje všechny zákonem předepsané náležitosti (§ 17 zákona o katastru nemovitostí). Vlastnické právo navíc vzniká až vkladem, nikoli rozhodnutím správního orgánu. Předpokladem jeho vzniku je přitom existence platného právního titulu.<sup>234</sup>

---

[o\\_27.html](#). Totožné stanovisko ostatně zastává i soudní praxe. Srov. např. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2011, sp. zn. 21 Cdo 3546/2010.

<sup>231</sup> Viz Svoboda, op. cit., s. 354-361.

<sup>232</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, č.j. 4 As 21/2003-47. K tomu obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2003, č.j. 6 As 1/2003-36.

<sup>233</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 1. 2007, č.j. Konf 30/2006-5.

<sup>234</sup> TRAJER, Václav. Rozhodování soudů ve věcech vkladu práva do katastru nemovitostí. *Právní rádce*, 2004, roč. 12, č. 3, s. 21. Ve stejném duchu se vyjadřuje i Lavický – srov. LAVICKÝ, Petr. *Správní soudnictví*

## 7.2. Vyvlastňovací řízení dle zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění (dále jen „zákon o vyvlastnění“)

Shodně s řízením o vkladu práva k nemovitým věcem je i ve věcech vyvlastnění<sup>235</sup> zákonem přesně dáno, který soud je oprávněn rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu přezkoumat. Ani koncepce soudního přezkumu rozhodnutí dle zákona o vyvlastnění však není zcela bezproblémová.

Rozhodnutí o vyvlastnění je totiž specifické tím, že zpravidla obsahuje dva výroky, a to výrok o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě a výrok o náhradě za toto vyvlastnění (§ 24 odst. 3 a 4 zákona o vyvlastnění).<sup>236</sup> Podle § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění poté platí, že výrok o vyvlastnění lze přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Naproti tomu výrok o náhradě je dle tohoto ustanovení přezkoumatelný v občanském soudním řízení podle § 244 a násl. OSŘ.<sup>237</sup> Režim přezkumu rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu je tedy dvojitý; ochranu účastníkovi vyvlastňovacího řízení poskytují jak soudy rozhodující v občanském soudním řízení, tak soudy ve správním soudnictví.<sup>238</sup>

### 7.2.1. Právní úprava vyvlastnění v letech 2003 - 2006

Vývoj právní úpravy (a rozhodovací činnosti soudů) v této oblasti byl následující: Původně byla problematika vyvlastnění obsažena ve starém stavebním zákoně č. 50/1976 Sb., konkrétně v § 108. Zákon č. 50/1976 Sb. ovšem neposkytoval žádné vodítko k tomu, jakým způsobem určit, na jaký soud se má žalobce s případným přezkumem rozhodnutí o vyvlastnění obrátit.<sup>239</sup> Posouzení této otázky tedy bylo věcí judikatury. Ta se nakonec ustálila

---

(poznámky k soudnímu řádu správnímu) [online]. Brno: Informační systém Masarykovy univerzity, 2006, s. 22 [cit. 11. 8. 2023]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/el/1422/podzim2006/MV915K/um/Spravni\\_soudnictvi.pdf](https://is.muni.cz/el/1422/podzim2006/MV915K/um/Spravni_soudnictvi.pdf)

<sup>235</sup> Vyvlastněním se podle § 2 písm. a) zákona o vyvlastnění rozumí odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.

<sup>236</sup> K tomu srov. i čl. 11 odst. 4 Listiny, podle něhož je vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

<sup>237</sup> Co se týče soudního přezkumu ve věci náhrady za vyvlastnění, stanoví zákon o vyvlastnění několik odchylek od obecné úpravy v části páté OSŘ. K projednání žaloby je namísto okresních soudů příslušný soud krajský; dále pak platí, že žaloba musí být podána ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o vyvlastnění (obecná ustanovení § 247 a § 249 OSŘ se tedy v řízení o přezkumu rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění neuplatní). K tomu viz FRUMAROVÁ, Kateřina. Soudní ochrana ve věcech vyvlastnění, její specifika a problematické aspekty. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 6, s. 23-32.

<sup>238</sup> FRUMAROVÁ, op. cit., s. 23-32.

<sup>239</sup> VLACHOVÁ, Barbora. *Zákon o vyvlastnění. Liniový zákon*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 106.

na tom názoru, že rozhodnutí vydané ve vyvlastňovacím řízení má veřejnoprávní povahu a může být tudíž napadeno žalobou ve správním soudnictví.<sup>240</sup>

K tomuto závěru se přiklonil i Ústavní soud<sup>241</sup>, jenž judikoval: „*Pro určení toho, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo správním soudnictví, je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva, nikoliv právní povaha vlastnického práva samotného. Napadá-li žalobce rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, není předmětem soudního řízení sama otázka vlastnického práva (není zde spor o vlastnické právo), nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva. Právě tento právní titul, a nikoliv vlastnické právo samotné, je věcí ve smyslu § 7 občanského soudního řádu a jeho povaha je určující pro stanovení civilní nebo správní soudní pravomoci. (...) je nezbytné rozlišit, zda předmětem řízení je otázka vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva věcným břemenem zřizovaným správním aktem na straně jedné, či zda je předmětem řízení spor o vlastnické právo na straně druhé. Rozhodoval-li správní orgán o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva věcným břemenem, pak rozhodoval ve veřejnoprávní, a nikoliv v soukromoprávní věci, a proto je dána pravomoc správních soudů.*“<sup>242</sup>

Výše uvedené úvahy se ovšem týkají pouze samotného výroku o vyvlastnění. Přezkum rozhodnutí o výši a způsobu náhrady za toto vyvlastnění je v pravomoci soudů rozhodujících v občanském soudním řízení.<sup>243</sup> Jak vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu:<sup>244</sup> „*Na rozdíl od samotného vyvlastnění v tomto vztahu totiž již nevystupuje stát reprezentovaný stavebním úřadem, ale pouze expropriát a expropriant, přičemž tyto subjekty mají v náhradovém vztahu rovné postavení. Účelem náhradového vztahu je dosažení základního smyslu soukromého práva, tj. znovuoobnovení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů, tj. v tomto případě opětovné nastolení majetkové rovnováhy mezi soukromými subjekty. Právní*

---

<sup>240</sup> WINTEROVÁ, Alena. Soudní ochrana při vyvlastnění. *Právní fórum*, 2009, roč. 6, č. 5, s. 195-197. K tomu dále srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 4 As 47/2003-125, nebo usnesení zvláštního senátu ze dne 5. 5. 2005, č.j. Konf 81/2004-12.

<sup>241</sup> RYŠKA, Michal. Žaloby ve věcech vyvlastnění a příslušnost soudu. *Právní rozhledy*, 2008, č. 20, s. 731-734.

<sup>242</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 14/06.

<sup>243</sup> WINTEROVÁ, op. cit., s. 195-197.

<sup>244</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 4 As 47/2003-125.

vztah zde integruje objektivní zájmy stejného druhu a úrovně ve struktuře zájmů, a jde tedy o vztah soukromoprávní.“<sup>245</sup>

### 7.2.2. Právní úprava vyvlastnění od 1. 1. 2007

Tento právní stav, kdy ochranu ve věcech vyvlastnění poskytovali současně obě větve soudnictví, byl ovšem krátce nato narušen přijetím zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007. Zákonomodárce se bez jakékoli logiky rozhodl nerespektovat dosavadní soudní praxi a zařadil do tehdy nového zákona o vyvlastnění ustanovení, podle kterého měly být všechny výroky rozhodnutí vydaného ve vyvlastňovacím řízení (tedy nejen ty týkající se náhrady za vyvlastnění) přezkoumatelné soudem v občanském soudním řízení dle části páté OSŘ (§ 28 zákona o vyvlastnění ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 31. 1. 2013).<sup>246</sup>

Po vzoru zákonné úpravy došlo ke zvratu i v rozhodovací činnosti soudů.<sup>247</sup> Zvláštní senát<sup>248</sup> zcela v duchu nového zákona popřel předchozí závěry o tom, že rozhodnutí o vyvlastnění je aktem veřejnoprávním, a konstatoval, že přezkum v těchto věcech nově náleží do pravomoci soudů rozhodujících v občanském soudním řízení.<sup>249</sup>

I přesto, že zvoleným řešením došlo v případě správních rozhodnutí ve věcech vyvlastnění ke sjednocení soudního přezkumu, byla nově přijatá úprava hojně kritizována ze strany odborné veřejnosti.<sup>250</sup> Tato kritika byla založena zejména na tom, že rozhodnutí o

---

<sup>245</sup> Skutečnost, že rozhodnutí o omezení vlastnického práva a o určení výše a způsobu náhrady jsou samostatné výroky, přičemž správnímu soudu přísluší přezkoumávat pouze výrok, který spadá do práva veřejného, potvrdil např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, č.j. 2 As 8/2006 – 130.

<sup>246</sup> ZAVŘELOVÁ, Jitka. Dualismus práva v rozhodování zvláštního senátu. *Správní právo*, 2011, roč. 44, č. 1-2, s. 22.

<sup>247</sup> RYŠKA, 2008, op. cit., s. 731-734.

<sup>248</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 6. 2007, č.j. Konf 4/2007-6.

<sup>249</sup> Jinak tomu ovšem bylo v situacích, kdy vyvlastnění či zřízení věcného břemene probíhalo podle zvláštních zákonů – př. je zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nebo zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. V těchto případech platil režim nastolený před přijetím zákona č. 184/2006 Sb. a přezkum rozhodnutí o vyvlastnění byl zajišťován soudy ve správním soudnictví. K tomu srov. např. usnesení zvláštního senátu ze dne 2. 9. 2010, č.j. Konf 110/2009-11 nebo usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 3. 2012, č.j. Konf 67/2011-8. Podrobněji také viz VOLKOVÁ, Jana. Příslušnost soudů ve věcech vyvlastnění ve vleku neustálých legislativních změn. *Právní rozhledy*, 2013, č. 19, s. 660-666.

<sup>250</sup> HANDRLICA, Jakub. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. *Právní rozhledy*, 2013, č. 7, s. 229-235.



vyvlastnění je nepochybně rozhodnutím veřejnoprávní povahy a že nové znění zákona zcela opomíná skutečnost, že zde již existuje ustálená rozhodovací praxe soudů na toto téma.<sup>251</sup>

Novelou ze dne 25. října 2012 (zákon č. 405/2012 Sb.) se tak právní úprava vyvlastnění vrátila zpět k duální soudní ochraně podle níž platí, že zatímco přezkum výroku o vyvlastnění spadá do pravomoci soudů ve správním soudnictví, spor o výši a způsob náhrady za vyvlastnění bude projednán v řízení podle § 244 a násl. OSŘ (§ 28 zákona o vyvlastnění v platném znění).<sup>252</sup>

Jak vyplývá z výše uvedeného, právní úprava v oblasti vyvlastnění, a to i včetně judikatury, prošla poměrně dynamickým vývojem – to vše na úkor právní jistoty účastníků řízení před vyvlastňovacím úřadem.<sup>253</sup> Od roku 2013 sice k žádnému legislativnímu ani judikatornímu obratu v této oblasti nedošlo, v současné době je ale připravován nový zákon o vyvlastnění<sup>254</sup> a nový civilní řád soudní, nějaké další změny v otázce příslušnosti soudů k projednání rozhodnutí správního orgánu ve věcech vyvlastnění proto vyloučit nelze.

### 7.3. Řízení před finančním arbitrem podle zákona č. 229/2002 Sb.

Zákonem č. 229/2002 Sb. (dále jen „zákon o finančním arbitrovi“) byl do právního řádu České republiky zakotven specifický správní orgán - finanční arbitr.<sup>255</sup> Tento specializovaný a nezávislý orgán byl zřízen k tomu, aby řešil spory vznikající mezi spotřebiteli a finančními institucemi<sup>256</sup> v oblasti finančního trhu.<sup>257</sup>

Věcná působnost finančního arbitra je dána výčtem uvedeným v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi. Podle tohoto ustanovení finanční arbitr rozhoduje spotřebitelské spory (jako např. spory vzniklé při poskytování platebních nebo investičních služeb, při

---

<sup>251</sup> K tomu srov. např. VLACHOVÁ, op. cit., s. 106, či RYŠKA, 2008, op. cit., s. 731-734.

<sup>252</sup> HANDRLICA, op. cit., s. 229-235.

<sup>253</sup> VOLKOVÁ, op. cit., s. 660-666.

<sup>254</sup> VÁLOVÁ, Irena. Ministerstvo navrhlo nový zákon o vyvlastnění, vyvlastňovací řízení povedou kraje a stát bude moci vyplatit až osminásobek hodnoty. *Česká justice* [online]. Praha: Media Network s.r.o., 15. 11. 2022 [cit. 28. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2022/11/ministerstvo-navrhlo-novy-zakon-o-vyvlastneni-vyvlastnovaci-rizeni-povedou-kraje-a-stat-bude-moci-vyplatit-az-osminasobek-hodnoty/>

<sup>255</sup> K podřazení finančního arbitra pod definici správních orgánů vymezenou v SŘ, SŘS, části páté OSŘ, zákoně o kompetenčních sporech a zákoně o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem srov. VEDRAL, Josef. K postavení finančního arbitra jako správního orgánu. *Správní právo*, 2016, roč. 49, č. 5, s. 265-275.

<sup>256</sup> Pojem instituce vymezuje zákon v § 3 odst. 1.

<sup>257</sup> WACHTLOVÁ, Lucie, SLANINA, Jan. *Zákon o spotřebitelském úvěru*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 230., či *Finanční arbitr v 10 bodech* [online]. Kancelář finančního arbitra, organizační složka státu [cit. 15. 8. 2023]. Dostupné z: <https://finarbitr.cz/cs/informace-pro-verejnost/aktuality/financni-arbitr-v-10-bodech-353.html>

obhospodařování fondu kolektivního investování, při provádění směnářenského obchodu, při vydávání elektronických peněz, při zprostředkování spotřebitelského úvěru nebo při zprostředkování stavebního spoření), jež by jinak spadaly do pravomoci českých soudů. S odkazem na § 7 odst. 1 OSŘ tak finanční arbitr je jedním z orgánů, jenž je na základě zvláštního zákona (§ 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi) oprávněn rozhodovat spory vyplývající ze soukromoprávních poměrů.<sup>258</sup>

K řešení sporů namísto soudů finanční arbitr může a nemusí být povolán. Zcela záleží na vůli navrhovatele (podle § 3 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi může být navrhovatelem pouze spotřebitel<sup>259</sup>), zda se rozhodne spor řešit soudní či mimosoudní cestou.<sup>260</sup> Pravomoc finančního arbitra je tedy dána alternativně vedle pravomoci soudů.<sup>261</sup> Podle § 9 zákona o finančním arbitrovi zároveň platí, že návrh na zahájení řízení před finančním arbitrem je nepřijatelný, jestliže v téže věci již probíhá řízení před soudem, popř. pokud v téže věci již bylo soudem rozhodnuto.<sup>262</sup>

Finanční arbitr (a stejně tak zástupce arbitra) je jmenován vládou na návrh ministra financí na funkční období 5 let. Svou funkci vykonává nezávisle a nestranně. Za výkon své funkce odpovídá vládě – ta jej také může při porušení jeho povinností odvolat (§ 4 odst. 1, § 5 odst. 1 a 2 a § 7 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi).

### 7.3.1. Řízení před finančním arbitrem a jeho specifika

Řízení před finančním arbitrem upravuje § 8 a násl. zákona o finančním arbitrovi. Podpůrně se použije SŘ. Jedná se o řízení sporné, bude se proto řídit § 141 SŘ.

Řízení je ovládáno zásadou dispoziční – zahajuje se tedy výlučně k návrhu navrhovatele.<sup>263</sup> Tím může být v souladu s § 3 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi pouze spotřebitel. Pasivní legitimace naopak náleží výlučně finanční instituci.<sup>264</sup>

---

<sup>258</sup> Dalším typickým orgánem, jemuž zvláštní zákon svěřuje v návaznosti na § 7 odst. 1 OSŘ pravomoc rozhodovat věci soukromého práva, je např. Český telekomunikační úřad rozhodující spory podle § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, nebo Energetický regulační úřad rozhodující spory podle § 17 odst. 7 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon.

<sup>259</sup> K pojmu spotřebitele srov. § 419 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

<sup>260</sup> K tomu je třeba dodat, že oproti soudnímu řízení má řízení před finančním arbitrem určité výhody – spor je řešen neformální cestou, řízení není zpoplatněno apod.

<sup>261</sup> Srov. VEDRAL, op. cit., s. 265.

<sup>262</sup> Finanční arbitr takové řízení podle § 14 zákona usnesením zastaví. K tomu srov. KADEČKA, Stanislav, VLASÁK, Michal. Řízení před finančním arbitrem. *Právní fórum*. 2006, roč. 3, č. 5, s. 163.

<sup>263</sup> KADEČKA, VLASÁK, op. cit., s. 165.

<sup>264</sup> WACHTLOVÁ, SLANINA, op. cit., s. 239.

Arbitr je povinen rozhodovat podle svého nejlepšího vědomí a svědomí, nestranně, spravedlivě a bez průtahů a pouze na základě skutečností zjištěných v souladu se zákonem.

V rámci řízení před finančním arbitrem může být nařízeno ústní jednání. Uplatňuje se zde tedy alternativně zásada ústnosti a zásada písemnosti.<sup>265</sup> Arbitr je dále oprávněn sám aktivně opatřovat důkazy<sup>266</sup>, návrhem navrhovatele není vázán. Při svém rozhodování vychází ze skutkového stavu věci a důkazy hodnotí v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů.

Od samotných účastníků řízení se v průběhu řízení vyžaduje součinnost. Arbitr od nich může požadovat předložení důkazů na podporu jejich tvrzení, a to včetně podání ústního vysvětlení.<sup>267</sup>

Oproti finanční instituci je postavení spotřebitele v řízení značně zvýhodněno, nejen že finanční instituce nemůže iniciovat zahájení řízení, zákon ji navíc ukládá některé další povinnosti, které navrhovatele netíží.<sup>268</sup> Instituce tak má kupř. povinnost předložit k výzvě finančního arbitra požadované doklady, účastnit se jednání, poskytnout vysvětlení, předložit dokumentaci vztahující se k projednávané věci, umožnit arbitrovi nahlédnout do jí vedených spisů apod. Za nesplnění těchto povinností pak instituci hrozí uložení pořádkové pokuty, a to až do výše 100.000,- Kč. Pořádkovou pokutu přitom finanční arbitr může provinivší se instituci uložit i opakovaně (srov. § 23 odst. 1 a 3 zákona o finančním arbitrovi).

Ve věci samé rozhoduje finanční arbitr nálezem - jeho písemné vyhotovení následně doručuje účastníkům řízení do vlastních rukou. Do 15 dnů ode dne doručení písemného vyhotovení nálezu mohou účastníci řízení proti nálezu podat odůvodněné námitky. Arbitr rozhodnutím o námitkách nález potvrdí nebo změní. Rozhodnutí o námitkách je konečné. Je-li nález pravomocný a vykonatelný, lze jej vykonat soudní cestou.<sup>269</sup>

Co se týče nákladů řízení, nese si každý účastník své náklady sám. Samotné řízení před finančním arbitrem zpoplatněno není.

K tomu je třeba připomenout zvláštní oprávnění finančního arbitra upravené v § 17a zákona. Podle tohoto ustanovení platí, že pokud finanční arbitr návrhu navrhovatele, byť i jen

---

<sup>265</sup> KADEČKA, VLASÁK, op. cit., s. 165.

<sup>266</sup> V řízení je se tedy uplatňuje zásada vyhledávací, navrhovatel nenesé důkazní břemeno. K tomu srov. LIŠKA, Petr. Postavení finančního arbitra v rámci systému státních orgánů České republiky. *Právní rozhledy*, 2006, č. 10, s. 351-356.

<sup>267</sup> Zásada vyhledávací je tak modifikována ve prospěch zásady projednací. KADEČKA, VLASÁK, op. cit., s. 165.

<sup>268</sup> LIŠKA, op. cit., s. 351-356.

<sup>269</sup> Podrobněji srov. *Finanční arbitr – základní informace* [online]. Kancelář finančního arbitra, organizační složka státu [cit. 15. 8. 2023]. Dostupné z: <https://finarbitr.cz/cs/financni-arbitr/zakladni-informace.html#Nahoru>

zčásti, vyhověl, uloží současně finanční instituci povinnost zaplatit sankci. Ta činí 10 % z částky, kterou je instituce podle nálezu povinna navrhovateli zaplatit (částka ovšem nesmí být ovšem nižší než 15.000,- Kč). Pokud předmětem sporu nebyla peněžitá částka, bude výše sankce činit 15.000,- Kč. Sankce podle § 17a zákona tvoří příjem státního rozpočtu. Přestože je tato částka označena termínem sankce, je jejím účelem především paušálně kompenzovat náklady řízení před finančním arbitrem ze strany neúspěšné strany sporu.<sup>270</sup>

### 7.3.2. Charakter sporů řešených v řízení před finančním arbitrem

Jak již bylo uvedeno výše, spory řešené finančním arbitrem v rozsahu jeho působnosti vymezené § 1 odst. 1 zákona mají soukromoprávní povahu. V souladu s § 244 odst. 1 OSŘ jsou proto rozhodnutí finančního arbitra přezkoumatelná v řízení dle části páté OSŘ.<sup>271</sup>

Příslušnost soudu k přezkumu těchto rozhodnutí ovšem nevyplývá (tak jako v případě řízení ve věcech vkladu práva k nemovitým věcem či řízení ve věcech vyvlastnění) ze zákona; k tomuto závěru musela dojít až judikatura.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 2 Afs 176/2006-96 dovodil, že: *„rozhodovací pravomoc arbitra vyplývající z § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi je pravomocí správního orgánu rozhodovat v individuálních případech o subjektivních soukromých právech účastníků řízení před ním. Soudní kontrola rozhodovací činnosti arbitra ve věcech spadajících do jeho působnosti vymezené § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi proto spadá do režimu části páté občanského soudního řádu, a nikoli do režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s.ř.s.“*<sup>272</sup>

Nejvyšší správní soud se dále v tomto rozhodnutí zabýval povahou pokut, jež může finanční arbitr v rámci své činnosti uložit. Co se týče rozhodnutí o sankci ukládané podle § 17a zákona o finančním arbitrovi, dospěl soud k závěru, že takovéto rozhodnutí je spolu s rozhodnutími ve věcech spadajících do působnosti vymezené v § 1 odst. 1 zákona podrobena soudní kontrole v režimu části páté občanského soudního řádu. Rozhodnutí o pořádkové pokutě podle § 23 zákona lze naopak podle soudu napadnout žalobou upravenou v § 65 a násl. SŘS.

---

<sup>270</sup> K úhradě této „sankce“ totiž bude finanční instituce povinna i tehdy, kdy se žádného porušení právních povinností nedopustila. WACHTLOVÁ, SLANINA, op. cit., s. 267. Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č.j. 2 Afs 176/2006-96.

<sup>271</sup> KADEČKA, VLASÁK, op. cit., s. 167.

<sup>272</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č.j. 2 Afs 176/2006-96.

## 8. Budoucnost části páté OSŘ

V rámci reformy správního soudnictví provedené v roce 2002 došlo k přijetí tří nových právních předpisů, a to soudního řádu správního, zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů a zákona č. 151/2002 Sb., jímž byla do OSŘ zařazena nová část pátá upravující řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Reformou z roku 2002 tak byl do českého právního řádu opětovně zaveden dualismus přezkumu rozhodnutí správních orgánů.

Již od počátku existence znovu zavedeného dvojího režimu přezkumu správních aktů ovšem zaznívaly názory pochybující o zdařenosti nové právní úpravy.<sup>273</sup>

### 8.1. Kritika dualistického modelu přezkumu správních rozhodnutí

#### 8.1.1. Nutnost zavedení dualismu přezkumu správních rozhodnutí s odkazem na čl. 6 EÚLP

V první řadě bývá zpochybňován samotný důvod, pro nějž došlo k vyčlenění soukromoprávních věcí z působnosti soudů ve správním soudnictví. Důvodová zpráva k zákonu o řešení některých kompetenčních sporů totiž k uvedené problematice argumentuje takto: *„Konečně pak v reformě správního soudnictví vyšla najevo i nutnost vyčlenit ze správního soudnictví přezkoumání rozhodnutí, jímž kompetentní správní úřad (mající pravomoc podle zákona) rozhodl o věci svou povahou soukromoprávní, jejíž řešení má náležet na pořad práva (řízení ve věcech občanskoprávních) a svěřit rozhodování o takových žalobách soudům v plné jurisdikci a instančním postupem. Touto nutností (vyvěrající zejména z požadavků Úmluvy, i z dosavadní rozhodovací činnosti Evropského Soudu pro lidská práva) se otevřela možnost dalších, a zcela zásadních konfliktů věcné příslušnosti mezi soudy správními a soudy „civilními“.*<sup>274</sup>

Z uvedeného je zřejmé, že zákonodárce odůvodňuje zavedení dualismu přezkumu správních aktů požadavkem článku 6 odst. 1 EÚLP, podle něhož věci občanských práv a

---

<sup>273</sup> K tomu srov. např. MIKEŠ, Jiří, WINTEROVÁ, Alena, ZOULÍK, František. Problémy nové části páté o.s.ř. In: VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 199-218.

<sup>274</sup> *Důvodová zpráva k zákonu č. 131/2002 Sb., o řešení některých kompetenčních sporů: sněmovní tisk 1077/0* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2021 [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=1077&ct1=0>

závazků (a věci trestních obvinění) podléhají kontrole soudního orgánu s tzv. plnou jurisdikcí. Takový závěr je však podle řady autorů věcně nesprávný.<sup>275</sup>

Z článku 6 Úmluvy, ani z judikatury Evropského soudu, nutnost svěřit přezkum správních rozhodnutí ve věcech soukromého práva soudům rozhodujícím v řízení ve věcech občanskoprávních nevyplývá. Projednání věci v plné jurisdikci je zajištěno už tím, že soud, popř. jiný orgán, má pravomoc provádět dokazování a hodnotit skutkový stav nezávisle na správním orgánu; soud je dále oprávněn vázat správní orgán nejen názorem na otázky právní, ale také na otázky skutkové, v případě, že ruší rozhodnutí správního orgánu a vrací mu věc zpět k novému projednání; konečně je soud, rozhoduje-li ve věci trestního obvinění oprávněn rozhodnutí správního orgánu nejen zrušit, ale i změnit. Ve věcech občanských práv a závazků pak je, za předpokladu, že správní orgán je vázán rozhodnutím soudu, dostačující kasační princip.<sup>276</sup>

Takovéto záruky ovšem poskytuje i soudní řád správní. Jak k tomu uvádí Lavický: „*I v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu jak po stránce skutkové, tak po stránce právní, není vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem a je oprávněn provádět dokazování. V rozporu s citovaným článkem Úmluvy není ani kasační způsob rozhodování, na němž je řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu založeno.*“<sup>277</sup>

### **8.1.2. Ztížení přístupu k soudu; průtahy v řízení**

Za stávající právní úpravy platí, že není-li účastník správního řízení spokojen s rozhodnutím, jež správní orgán v projednávané věci vydal, může se (poté, co ve správním řízení vyčerpal všechny řádné opravné prostředky)<sup>278</sup> obrátit na soud. Tento účastník musí volit mezi dvěma typy soudního řízení v závislosti na tom, jaké věci se předmětné správní rozhodnutí týká. Rozhodoval-li správní orgán věc soukromého práva, lze na návrh projednat celou věc znovu v řízení před soudem rozhodujícím dle části páté OSŘ. Jednalo-li se naopak

---

<sup>275</sup> LAVICKÝ, Petr. Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů. *Jurisprudence*. 2012, roč. 21, č. 4, s. 3-9., či HAMULÁKOVÁ, Klára. Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. *Správní právo*. 2012, roč. 45, č. 8, s. 473 a násl.

<sup>276</sup> K tomu viz kapitolu 2.4. této práce.

<sup>277</sup> LAVICKÝ, 2012, op. cit., s. 3-9.

<sup>278</sup> Srov. § 5 SŘS a § 247 odst. 2 OSŘ.

o věc veřejnoprávní, může být rozhodnutí správního orgánu podrobena přezkumu před soudem rozhodujícím věci správního soudnictví.<sup>279</sup>

Příslušnost soudu k projednání konkrétní věci se tedy odvíjí od povahy právního poměru, jenž byl předmětem řízení před správním orgánem. Podstatné je to, zda daná věc projednávána ve správním řízení spadá do odvětví soukromého či veřejného práva. Hranice mezi oběma odvětvími přitom není jednoznačně vymezena, v rámci určitého právního vztahu naopak velmi často dochází k tomu, že se jednotlivé prvky veřejného a soukromého práva navzájem prolínají. Tyto nejasnosti ostatně vedly ke vzniku množství teorií (jde např. o teorii zájmovou, mocenskou nebo organickou) pokoušejících se o jasné odlišení vztahů práva veřejného od vztahů práva soukromého; charakter posuzovaného právního vztahu však nebyla doposud schopna zcela přesně určit žádná z nich.<sup>280</sup>

Určení toho, jaký soud bude věcně příslušný k projednání konkrétního správního rozhodnutí, tak není vždy úplně jednoduché.<sup>281</sup> Absence jasného kritéria, na jehož základě by bylo možné stanovit, u jakého soudu se lze domáhat ochrany proti rozhodnutí správního orgánu, klade podle některých odborníků<sup>282</sup> před účastníky správního řízení nepřiměřené překážky (žalobce si musí sám posoudit charakter projednáváné věci) a ztěžuje jim tak přístup k soudu.<sup>283</sup>

Nejednoznačné vymezení věcné příslušnosti soudů navíc podle kritiků vede k tomu, že zvláštnímu senátu jsou předkládány spory o příslušnost mezi soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví, jež by, nebýt části páté OSŘ, ani nemusely vznikat. Tyto, v podstatě zbytečné, kompetenční spory jen zdržují soud od toho, aby se mohl zabývat věcí samou, a ve svém důsledku tak neadekvátně prodlužují celé řízení.<sup>284</sup> Účastník správního řízení tak musí mnohdy vyčkávat celé roky, než se soud vůbec začne jeho právní věcí zabývat.

---

<sup>279</sup> DOBROVOLNÁ, Eva, DVOŘÁK, Bohumil, LAVICKÝ, Petr, PULKRÁBEK, Zdeněk, WINTEROVÁ, Alena. *Věcný záměr civilního řádu soudního, finální znění 2. verze* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2020, s. 29-30 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp?clanek=prace-na-novem-civilnim-radu-soudnim-se-posouvaji-do-dalsi-fa-1>

<sup>280</sup> Viz také předchozí kapitoly této práce.

<sup>281</sup> Výjimku představuje rozhodnutí o zamítnutí vkladu věcného práva k nemovitosti do katastru nemovitostí či rozhodnutí o vyvlastnění. V těchto případech je příslušnost soudu výslovně stanovena zákonem.

<sup>282</sup> Srov. zejména LAVICKÝ, 2012, op. cit., s. 3-9.

<sup>283</sup> Tím dochází k oslabování právní jistoty účastníků správního řízení. Srov. ZAVŘELOVÁ, Jitka. Dualismus práva v rozhodování zvláštního senátu. *Správní právo*. 2011, roč. 44, č. 1-2, s. 16.

<sup>284</sup> LAVICKÝ, Petr. Klady a zápory dualismu soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů. In: HAMULÁKOVÁ, Klára, KŘIVÁČKOVÁ, Jana. *Supplementum na téma: Současná a případná budoucí právní*

Tyto nedostatky jsou tak hlavním důvodem pro to, že se současné úpravě dvojího režimu přezkumu rozhodnutí správních orgánů dostává hojně kritiky ze strany odborné veřejnosti.

## 8.2. Návrh věcného záměru civilního řádu soudního

V posledních letech kritika části páté OSŘ nabývá významu, a to zejména v souvislosti s přípravou nového civilního řádu soudního – základního procesního předpisu pro činnost soudů na úseku civilního soudnictví, jenž má nahradit stávající občanský soudní řád z roku 1963.

Práce na novém civilním řádu soudním započaly již v dubnu 2016. Jeho vypracováním byla pověřena expertní skupina pod vedením doc. JUDr. Petra Lavického, Ph.D. První verze věcného záměru civilního řádu soudního byla uveřejněna v listopadu 2017.<sup>285</sup> Po zapracování části připomínek odborné veřejnosti došlo k uveřejnění upravené verze návrhu věcného záměru, jež je dostupná na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti.<sup>286</sup> Aktuálně se práce na rekodifikaci civilního soudnictví pozastavují; dle aktualizovaného programového prohlášení vlády z 1. 3. 2023 vláda upustila od svého záměru dokončit věcný záměr civilního soudního řádu během svého funkčního období.<sup>287</sup>

Co se týče soudního přezkumu správních rozhodnutí v soukromoprávních věcech, původní verze věcného záměru vůbec nepočítala s tím, že by nový civilní soudní řád měl přejímat úpravu nynější části páté OSŘ. Tento postoj byl odůvodněn tím, že řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, nemá v civilním řádu soudním své místo, neboť se svojí povahou nejedná o nalézací sporné řízení.<sup>288</sup>

---

*úprava soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013, s. 11-18.

<sup>285</sup> RÝDLOVÁ, Hana. VĚCNÝ ZÁMĚR NOVÉHO CIVILNÍHO ŘÁDU SOUDNÍHO. *Bulletin advokacie* [online]. Praha: Česká advokátní komora, 15. 11. 2017 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/vecny-zamer-noveho-civilniho-radu-soudniho?browser=full>

<sup>286</sup> ŘEPKA, Vladimír. *Práce na novém civilním řádu soudním se posouvají do další fáze* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 20. 7. 2021 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp?clanek=prace-na-novem-civilnim-radu-soudnim-se-posouvaji-do-dalsi-fa-1>

<sup>287</sup> *Programové prohlášení vlády České republiky* [online]. Praha: Vláda ČR, 2023, s. 51 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-schvalila-aktualizaci-sveho-programoveho-prohlaseni--navrhla-i-upravy-krizove-legislativy-203379/#>

<sup>288</sup> LAVICKÝ, Petr, WINTEROVÁ, Alena, DOBROVOLNÁ, Eva, DVOŘÁK, Bohumil, PULKRÁBEK, Zdeněk. Obrana návrhu věcného záměru civilního řádu soudního. *Právní rozhledy*, 2019, č. 5, s. 153-159.



Návrh na vypuštění celé části páté nicméně vyvolal vlnu nevole<sup>289</sup>, autoři věcného záměru tak byli nuceni nabídnout alternativní řešení.

Aktuální verze věcného záměru tak pracuje se třemi variantami. Vedle návrhu na zrušení části páté bez náhrady figuruje varianta na zachování dosavadní úpravy s tím, že výčet věcí, jež by náležel k projednání v řízení před soudem rozhodujícím podle zásad civilního procesu, by byl stanoven taxativně zákonem. Kromě právě uvedeného se pak nabízí i alternativa třetí, jež přejímá celou část pátou beze změn.<sup>290</sup>

### 8.2.1. Zrušení části páté bez náhrady

Preferovanou variantou řešení dualismu soudního přezkumu správních rozhodnutí je podle věcného záměru civilního řádu soudního úplné vypuštění části páté bez náhrady. Podle této koncepce by rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech nově náležely k přezkumu v řízení před soudy rozhodujícími ve správním soudnictví.

Toto řešení by s sebou přineslo nesporné výhody. Všechna správní rozhodnutí by byla přezkoumávána v rámci správního soudnictví. Rozhodnutí správních orgánů by tak již nebylo třeba dělit podle povahy projednávané věci. Přístup k soudu by se zjednodušil (žalobce by se nemusel zabývat složitými otázkami dualismu práva), pravomoc soudu k přezkoumání správních rozhodnutí by byla vymezena zcela jednoznačně. Mimo to by odpadly i zbytečně kompetenční spory, jimiž se za současné právní úpravy musí zabývat zvláštní senát, čímž by nesporně došlo i k celkovému urychlení řízení.<sup>291</sup>

Naproti tomu, je ale třeba poukázat i na některé nedostatky této varianty.

Dualismus soudního přezkumu správních aktů zaručuje, že soukromoprávními věcmi se zabývají výhradně soudy na úseku civilního soudnictví, přičemž vrcholným orgánem tohoto úseku je Nejvyšší soud. Tento justiční orgán je také jediným orgánem, jenž

---

<sup>289</sup> Srov. např. NOVOSAD, Tomáš. *Stanovisko k navrhovanému věcnému záměru nové úpravy civilního procesního práva* [online]. Praha: Soudcovská unie ČR, 29. 6. 2018 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <http://sucr.cz/zpravy-a-stanoviska/pohledy-a-nazory/2938-stanovisko-k-navrhovanemu-vecnemu-zameru-nove-upravy-civilniho-procesniho-prava.html>

<sup>290</sup> DOBROVOLNÁ, Eva, DVOŘÁK, Bohumil, LAVICKÝ, Petr, PULKRÁBEK, Zdeněk, WINTEROVÁ, Alena. *Věcný záměr civilního řádu soudního, finální znění 2. verze* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2020, s. 31-32 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp?clanek=prace-na-novem-civilnim-radu-soudnim-se-posouvaji-do-dalsi-fa-1>

<sup>291</sup> DOBROVOLNÁ, Eva, DVOŘÁK, Bohumil, LAVICKÝ, Petr, PULKRÁBEK, Zdeněk, WINTEROVÁ, Alena. *Věcný záměr civilního řádu soudního, finální znění 2. verze* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2020, s. 31 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp?clanek=prace-na-novem-civilnim-radu-soudnim-se-posouvaji-do-dalsi-fa-1>

v konečném důsledku může řešit sporné otázky vyplývající ze soukromoprávních poměrů a sjednocovat tak soudní praxi nižších soudů (na rozdíl od úseku soudnictví správního, kde tato role přísluší Nejvyššímu správnímu soudu). Pokud by došlo ke zrušení části páté, byly by stejné soukromoprávní otázky řešeny nejen soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení, nýbrž i soudy ve správním soudnictví. Pravomoc sjednocovat judikaturu v některých soukromoprávních otázkách by tudíž náležela jak Nejvyššímu soudu, tak Nejvyššímu soudu správnímu. Následkem toho by v každém z úseků soudnictví mohla vzniknout rozdílná rozhodovací praxe o týchž právních otázkách, což je zajisté efekt nikoli žádoucí.<sup>292</sup>

Výše uvedené lze nejlépe demonstrovat na rozhodovací činnosti finančního arbitra. Pravomoc finančního arbitra je dána alternativně vedle pravomoci soudů. To, zda bude konkrétní spor řešen v řízení před finančním arbitrem, či zda jej bude projednávat soud v občanském soudním řízení, zcela záleží na vůli spotřebitele (v kontextu zákona o finančním arbitrovi může návrh na zahájení řízení před finančním arbitrem podat pouze spotřebitel).<sup>293</sup> Rozhodne-li se spotřebitel k řešení sporu s finanční institucí využít služeb finančního arbitra, bude výsledné rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. V opačném případě (spotřebitel věc skrze finančního arbitra řešit nechce) bude stejnou věc projednávána soudem v občanském soudním řízení podle zásad civilního procesu. Výsledkem této dvoukolejnosti pak může být to, že tatáž právní otázka bude s konečnou platností posuzována oběma nejvyššími soudy – každý z nich přitom může dojít k rozdílnému řešení.<sup>294</sup>

Připustíme-li, aby některé věci mající soukromoprávní povahu byly projednávány v řízení před soudem rozhodujícím ve správním soudnictví, bude také zapotřebí zabývat se otázkou, jakým způsobem (podle jakých pravidel) by takovýto přezkum měl probíhat.

V první řadě se nabízí řešení, aby veškerá správní rozhodnutí byla přezkoumávána v rámci jednotně upraveného řízení, tj. bez jakékoli diferenciaci právní povahy projednávané věci.<sup>295</sup> Účastníkovi řízení by se tak nabízel jediný prostředek obrany proti všem správním rozhodnutím, kterým by byla žaloba podle § 65 a násl. SŘS.

Jak již bylo uvedeno výše, svěření přezkumu správních rozhodnutí v soukromoprávních věcech do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví není

---

<sup>292</sup> JANOUŠKOVÁ, Anežka. Stručné zamyšlení nad budoucností části páté občanského soudního řádu. *Soukromé právo*, 2022, č. 7-8, s. 8-14.

<sup>293</sup> Srov. § 7 odst. 1 OSŘ a § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi.

<sup>294</sup> JANOUŠKOVÁ, op. cit., s. 8-14.

<sup>295</sup> HAMULÁKOVÁ, op. cit., s. 480.

nikterak v rozporu s mezinárodními závazky vyplývajícími z Evropské úmluvy o lidských právech. Požadavek, aby věci občanských práv a závazků byly projednávány v tzv. plné jurisdikci, je naplněn.

Tato varianta je ovšem problematická z jiného důvodu.

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu před správním soudem se řídí rozdílnými zásadami než řízení podle části páté OSŘ. V tomto řízení se tak uplatňuje kasační princip, podle něhož je soud oprávněn rozhodnutí správního orgánu pouze zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Nemá tedy možnost takového rozhodnutí sám nahradit svým vlastním rozhodnutím tak, jak je k tomu oprávněn soud rozhodující podle části páté. To je zásadní nevýhoda, jež může vést k tzv. ping-pongu mezi soudem a správním orgánem (jedná se o případy, kdy správní orgán nerespektuje stanovisko soudu a soud je tak nucen rušená správní rozhodnutí správnímu orgánu opakovaně vracet k novému projednání). Délka řízení se tak může nekontrolovaně protáhnout.<sup>296</sup>

Mimoto je nutné připomenout, že zrušení části páté by znamenalo rezignaci na zajištění náležité ochrany práv těch účastníků, jejichž soukromoprávní věc byla podle § 7 OSŘ zákonem svěřena k rozhodnutí správnímu orgánu. Ponecháním přezkumu všech správních rozhodnutí v pravomoci správních soudů odepřeme účastníkovi řízení právo na to, aby jeho soukromoprávní věc projednal a rozhodl soud dle zásad civilního procesu.<sup>297</sup>

Z těchto důvodů tak považuji uvedené řešení za nevhodné.

V úvahu rovněž připadá varianta druhá, podle které by do soudního řádu správního bylo zařazeno nové řízení odpovídající současné úpravě části páté OSŘ. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu by se tak diferenciovalo na dva typy: u rozhodnutí ve věcech veřejnoprávních by soud tak jako doposud přezkoumával pouze to, zda jsou v souladu se zákonem, rozhodnutí ve věcech soukromoprávních by naproti tomu podléhala přezkumu podle zásad civilního kontradiktorního procesu s tím, že správní soud by byl oprávněn rozhodnout ve věci sám namísto správního orgánu.<sup>298</sup>

Diferenciace řízení před soudem rozhodujícím věci správního soudnictví by však znamenala jediné - opět by musel být ustanoven mechanismus, jakým způsobem určit, zda se

---

<sup>296</sup> JANOUŠKOVÁ, op. cit., s. 8-14.

<sup>297</sup> BUREŠ, Jaroslav, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Občanský soudní řád I, II. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1977-1978.

<sup>298</sup> JANOUŠKOVÁ, op. cit., s. 8-14.

konkrétní správní rozhodnutí týká soukromoprávní či veřejnoprávní věci. Tato varianta by tak k řešení sporných otázek dualismu práva nikterak nepřispěla.<sup>299</sup>

Kromě toho by přijetí této alternativy vedlo k popření základních principů, na nichž je vystaveno správní soudnictví.<sup>300</sup> Jak k tomu uvádí Drápal, „*součástí oddělení soudnictví od správy, tedy oddělení pravomocí obou složek státní moci, zahrnuje na předních místech požadavek, aby soudnictví na sebe neatrahovalo vrchnostenské pravomoci, svěřené veřejné správě. K tomu by došlo, pokud by správní soudy přejímaly věc samu, zákonem svěřenou správě k rozhodnutí, do vlastní kompetence v pořadu práva, tedy v kontradiktorním řízení, a rozhodovaly in merito. Tím by se správa dostala do zcela závislého postavení, a její kompetence by byly jen formální, protože konečné slovo v záležitostech svěřených zákonem správě by měl ve skutečnosti soud. Proto musí být soudní kontrola rozhodování veřejné správy konstruována a vyvážena tak, aby střežila vůči správě toliko excesy ze zákona a nepřejímala rozhodování ve věci samé. V opačném případě by tu rozdíl mezi správou a soudy byl setřen.*“<sup>301</sup>

### 8.2.2. Zachování dosavadní právní úpravy

Jak uvádí věcný záměr civilního řádu soudního (dále jen „věcný záměr“): „*V diskusi proběhlé na zasedání Odborného kolegia pro občanské právo při Ústavu státu a práva, konaném dne 10. 1. 2018, se nezanedbatelná část diskutujících vyslovila pro zachování dualismu přezkumu rozhodnutí správních aktů (...). Podobně byly hlasy pro zachování tohoto stavu vznášeny také na jednom z diskusních fór, a popř. též v připomínkovém řízení.*“<sup>302</sup>

S odkazem na to tak byly k variantě úplného vypuštění části páté představeny dvě alternativy.

Podle varianty č. 2 je navrhováno zachování právní úpravy přezkumu správních rozhodnutí týkajících se poměrů soukromého práva v řízení ve věcech občanskoprávních za předpokladu, že by v tomto řízení byly projednávány pouze věci výslovně vypočtené

<sup>299</sup> BUREŠ, DRÁPAL, op. cit., s. 1976.

<sup>300</sup> JANOUŠKOVÁ, op. cit., s. 8-14.

<sup>301</sup> BUREŠ, DRÁPAL, op. cit., s. 1975.

<sup>302</sup> DOBROVOLNÁ, Eva, DVORÁK, Bohumil, LAVICKÝ, Petr, PULKRÁBEK, Zdeněk, WINTEROVÁ, Alena. *Věcný záměr civilního řádu soudního, finální znění 2. verze* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2020, s. 73 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp?clanek=prace-na-novem-civilnim-radu-soudnim-se-posouvaji-do-dalsi-fa-1>

zákonem.<sup>303</sup> Věci ostatní by pak náležely k přezkumu v řízení před soudem rozhodujícím ve správním soudnictví. Takto přesně vymezeným výčtem věcí náležejícím k rozhodnutí soudu v občanském soudním řízení by se podle předkladatelů věcného záměru zamezilo vzniku zbytečných kompetenčních sporů řešených zvláštním senátem.<sup>304</sup> Problém s určováním příslušnosti soudu, jenž je oprávněn k projednání konkrétní věci, by byl odstraněn.<sup>305</sup>

V rámci této alternativy je pak možné uvažovat o dvou možných přístupech – výčet věcí projednávaných v občanském soudním řízení může být stanoven buď přímo v civilním řádu soudním, popřípadě je možné toto ponechat na zvláštních zákonech, jež správnímu orgánu pravomoc rozhodovat věci soukromého práva svěřují. Přístup první zajisté umožňuje snadnější orientaci v dané problematice; přístup druhý naopak zaručuje, že některá ze soukromoprávních věcí řešená správním orgánem nebude opomenuta a tím pádem ponechána k přezkumu v řízení před soudem rozhodujícím ve správním soudnictví.<sup>306</sup>

Zvolením této varianty by ovšem došlo k tomu, že by se agenda rozhodování o tom, co je věc veřejnoprávní a co soukromoprávní, přesunula na zákonodárce. Zda by tuto funkci vykonával lépe než soudy je otázkou - postačí k tomu snad jen poukázat na peripetie s přezkumem rozhodnutí ve věcech vyvlastnění.

Věcný záměr nabízí ještě variantu třetí. Ta shodně s variantou předchozí počítá se zachováním dosavadní právní úpravy – místo taxativního výčtu soukromoprávních věcí projednávaných soudem v občanském soudním řízení však volí obecné vymezení.<sup>307</sup>

Mimo výše uvedené existuje varianta, kterou věcný záměr nenabízí, a to ta, že by správní orgány o věcech soukromého práva vůbec nerozhodovaly. Namísto toho by rozhodování o veškerých soukromoprávních věcech náleželo do pravomoci soudům v

---

<sup>303</sup> Do tohoto výčtu by přitom byly zařazeny pouze ty případy, kdy správní orgán rozhodoval podle § 141 SŘ, tedy ve správním řízení sporném. K tomu srov. DOBROVOLNÁ, Eva, DVORÁK, Bohumil, LAVICKÝ, Petr, PULKRÁBEK, Zdeněk, WINTEROVÁ, Alena. *Věcný záměr civilního řádu soudního, finální znění 2. verze* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2020, s. 73 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp?clanek=prace-na-novem-civilnim-radu-soudnim-se-posouvaji-do-dalsi-fa-1>

<sup>304</sup> DOBROVOLNÁ, Eva, DVORÁK, Bohumil, LAVICKÝ, Petr, PULKRÁBEK, Zdeněk, WINTEROVÁ, Alena. *Věcný záměr civilního řádu soudního, finální znění 2. verze* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2020, s. 76-77 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp?clanek=prace-na-novem-civilnim-radu-soudnim-se-posouvaji-do-dalsi-fa-1>

<sup>305</sup> JANOUŠKOVÁ, op. cit., s. 8-14.

<sup>306</sup> JANOUŠKOVÁ, op. cit., s. 8-14.

<sup>307</sup> DOBROVOLNÁ, Eva, DVORÁK, Bohumil, LAVICKÝ, Petr, PULKRÁBEK, Zdeněk, WINTEROVÁ, Alena. *Věcný záměr civilního řádu soudního, finální znění 2. verze* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2020, s. 77 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp?clanek=prace-na-novem-civilnim-radu-soudnim-se-posouvaji-do-dalsi-fa-1>

občanském soudním řízení, ať už by rozhodovaly v řízení sporném či nesporném. Tato alternativa je však v praxi patrně neuskutečnitelná. Přenesení veškerých soukromoprávních věcí k řešení soudům v občanském soudním řízení (a to včetně věcí řešených např. katastrálními úřady či Českým telekomunikačním úřadem) by vedlo k jejich značnému přetížení. Funkčnost celého soudního systému by tak byla v ohrožení.

### **8.3. Zhodnocení dosavadní právní úpravy dualismu soudního přezkumu správních rozhodnutí**

Dosavadní úprava přezkumu rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech v řízení podle části páté OSŘ vykazuje určité nedostatky: účastník řízení mnohdy neví, na jaký soud se má s obrátit s žádostí o přezkum jeho správního rozhodnutí, část pátá navíc zapříčiňuje zbytečné kompetenční spory a s tím spojené průtahy v řízení. I přesto se autorka práce přiklání spíše k variantám navrhujícím její zachování.

Svěřením kontroly všech správních rozhodnutí do působnosti soudů rozhodujících ve správním soudnictví by došlo k popření práv těch účastníků, v jejichž soukromoprávní věci má jen na základě toho, že tak rozhodl zákonodárce, rozhodovat namísto soudu správní orgán. Tito účastníci by tak byli bezdůvodně zbaveni svého práva domoci se toho, aby jejich soukromoprávní poměr opětovně projednal a rozhodl soud v občanském soudním řízení podle zásad civilního procesu.

Jak k tomu uvedl zvláštní senát ve svém usnesení ze dne 20. září 2007: „... *stav, kdy ve správním soudnictví byla přezkoumávána i rozhodnutí ve věcech práva soukromého, byl dlouhodobě pociťován jako deficit, neboť jen díky tomu, že zákonodárce (často jen z ryze praktických důvodů) svěřil rozhodování sporů o soukromé právo správním orgánům, přicházel účastník takového sporu zcela o možnost dosáhnout toho, aby o věci samé jednal soud, který by s konečnou platností rozhodl o jeho soukromém právu nebo povinnosti. Soud ve správním soudnictví totiž přezkoumával toliko zákonnost rozhodnutí správního orgánu a napadené rozhodnutí mohl jen zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení znovu jen ke správnímu orgánu; tak tomu je ostatně i dnes, protože taková je sama vlastní podstata soudní kontroly veřejné správy. Pak ale strana soukromého sporu, o němž by - nebýt svěření takového sporu do pravomoci správního orgánu - jinak rozhodoval soud v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 1 o. s. ř.), byla zbavena možnosti domoci se toho, aby o právu samém - a nikoli jen o zákonnosti rozhodnutí orgánu exekutivy - rozhodl nezávislý soud. Pouhé zavedení principu*

*plné jurisdikce, možnosti dokazování před správními soudy, možnosti zavázat správní orgán při zrušení rozhodnutí názorem soudu netoliko na otázky právní, ale i na otázky skutkové atd. by k odstranění popsaného nedostatku nestačilo. Smyslem nové úpravy tedy bylo mj. dosáhnout toho, aby poté, co správní orgán v rámci své zákonné kompetence rozhodl věc soukromoprávní, měl ten, kdo takové rozhodnutí vnímá jako újmu na svém právu, možnost obrátit se na soud rozhodující ve věcech občanskoprávních, který pak rozhoduje znovu o věci samé v řízení upraveném novou částí pátou občanského soudního řádu.*<sup>308</sup>

Tento argument je podle autorky zásadní k ospravedlnění současné úpravy přezkumu správních rozhodnutí týkajících se soukromých práv.

Pokud jde naopak o nedostatky nynější právní úpravy, na než poukazují odpůrci dualismu přezkumu správních aktů, k argumentu, že současná část pátá zapříčiňuje vznik zbytečných kompetenčních sporů, by se dalo namítnout, že objem případů projednávaných zvláštním senátem rok od roku klesá.<sup>309</sup>

Co se potom týče námitky na existující průtahy v řízení, nutno podotknout, že převedení agendy přezkumu rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech do pravomoci správního soudnictví by, alespoň za současné situace, k nápravě nijak nepřispělo. České správní soudnictví je dlouhodobě značně přetížené.<sup>310</sup> Tento problém by se jen prohloubil, pokud bychom soudům rozhodujícím ve správním soudnictví svěřili k řešení nový okruh úkolů.

Podle současné právní úpravy žalobce sice musí dříve, než podá žalobu k soudu, posoudit složitou otázku dualismu práva, a to, zda správní rozhodnutí v jeho věci je soukromoprávní či veřejnoprávní povahy. Zároveň však je zajištěno, že pokud se obrátí na nesprávný soud, o možnost domáhat se soudní ochrany nepřijde – podle § 46 odst. 2 SŘS (popř. § 104b odst. 1 OSŘ) má totiž jeden měsíc na to, aby podal žalobu novou, a to k soudu, který je k projednání dané věci příslušný.

Navíc, jak již bylo naznačeno výše, ani převedení kontroly všech správních rozhodnutí do působnosti soudů rozhodujících ve správním soudnictví by se neobešlo bez problémů

---

<sup>308</sup> Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 9. 2007, č.j. Konf 22/2006-8.

<sup>309</sup> To je dáno mimo jiné precedenčním charakterem rozhodnutí zvláštního senátu. K tomu srov. HAMULÁKOVÁ, op. cit., s. 477.

<sup>310</sup> Srov. JANOŠKOVÁ, op. cit., s. 8-14. V roce 2022 se nicméně situace začala zlepšovat. Srov. *České soudnictví 2022: Výroční statistická zpráva* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2023, s. 116 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>

(kupř. by toto řešení hrozilo vznikem rozdílné rozhodovací praxe mezi oběma nejvyššími soudy nebo by mohlo docházet k tzv. ping-pongu mezi soudem a správním orgánem).

Existence dualismu přezkumu rozhodnutí správních orgánů je tak dle názoru autorky opodstatněná.

Spíše než usilovat o odstranění dosavadní úpravy by mělo smysl zabývat se revizí okruhu věcí, jež jsou v současné době svěřeny k projednání soudu rozhodujícímu podle části páté OSŘ. V textu práce byla zmíněna sporná povaha rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad práv k nemovitostem, rozpaky ovšem vyvolávají např. i některá rozhodnutí správních orgánů ve věcech náhrady škody.<sup>311</sup>

Přitom všem by se pak nemělo zapomínat ani na samotný účel institutu rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. Existence tohoto institutu představuje praktické řešení, jak od soudů odklonit některé typy sporů a tím zamezit jejich zahlcení. Jeho úplné odstranění by hrozilo velkým rizikem.<sup>312</sup> Jak k tomu uvádí Mazanec: „*soudy by byly zahlceny spory, které dnes například řeší Český telekomunikační úřad (ČTÚ). Za posledních pět let přitom vydal ČTÚ 473 tisíc rozhodnutí, rozkladových řízení pak proběhlo 21 tisíc a pouze 85 věcí se dostalo za toto období před soud, což rozhodně svědčí o funkčním modelu stávající úpravy v OSŘ.*“<sup>313</sup>

---

<sup>311</sup> DOBROVOLNÁ, Eva, DVOŘÁK, Bohumil, LAVICKÝ, Petr, PULKRÁBEK, Zdeněk, WINTEROVÁ, Alena. *Věcný záměr civilního řádu soudního, finální znění 2. verze* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2020, s. 74 a násl. [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp?clanek=prace-na-novem-civilnim-radu-soudnim-se-posouvaji-do-dalsi-fa-1>

<sup>312</sup> DIMUN, Petr. Špičky justice podrobily záměr civilního řádu soudního drtivé kritice a odmítly ho jako Cimrmanovu pohádku. *Česká justice* [online]. Praha: Media Network s.r.o., 22. 11. 2018 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2018/11/spicky-justice-podrobily-zamer-civilniho-radu-soudniho-drtive-kritice-odmitli-jako-cimrmanovu-pohadku/>

<sup>313</sup> DIMUN, Petr. Špičky justice podrobily záměr civilního řádu soudního drtivé kritice a odmítly ho jako Cimrmanovu pohádku. *Česká justice* [online]. Praha: Media Network s.r.o., 22. 11. 2018 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2018/11/spicky-justice-podrobily-zamer-civilniho-radu-soudniho-drtive-kritice-odmitli-jako-cimrmanovu-pohadku/>



## Závěr

Hlavním cílem diplomové práce bylo představit čtenářům tu oblast právního řádu, v jejímž rámci je správním orgánům zákonem svěřeno rozhodování ve věcech soukromého práva; důraz byl kladen zejména na problematiku přezkumu soukromoprávních správních rozhodnutí soudy. Sekundárně se autorka zabývala otázkou, zda současná právní úprava soudního přezkumu správních aktů představuje funkční systém ochrany práv účastníků řízení před správním orgánem a zda má stávající dualistický model přezkumu své opodstatnění.

Jak bylo detailně popsáno výše, právní řád České republiky rozlišuje dvojí režim soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů. Jedná se o přezkum dle části páté OSŘ a přezkum dle soudního řádu správního. To, v jakém řízení bude daná věc projednána, záleží na tom, zda se rozhodnutí správního orgánu týkalo soukromých či veřejných subjektivních práv.

Dualismus soudního přezkumu správních aktů byl do naší právní úpravy zaveden v roce 2003. Stalo se tak v rámci reformy, jejímž hlavním cílem bylo uvedení zákonné úpravy správního soudnictví do souladu s mezinárodními závazky, konkrétně se závazky plynoucími z čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech. Nový soudní řád správní tehdy vyhověl požadavkům Úmluvy, když zajistil pro všechny věci přezkoumávané ve správním soudnictví splnění požadavku tzv. plné jurisdikce (srov. § 77 odst. 2 a § 78 SŘS). Mimoto ovšem zákonodárce po vzoru prvorepublikové úpravy rozhodl také o vyčlenění přezkumu všech soukromoprávních věcí, o nichž dříve rozhodoval správní orgán, z působnosti soudů ve správním soudnictví. Projednávání těchto rozhodnutí bylo namísto toho přikázáno soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení podle nové právní úpravy části páté OSŘ. Hlavním důvodem pro přijetí speciální právní úpravy přezkumu správních rozhodnutí v soukromoprávních věcech přitom bylo zajištění náležité ochrany práv účastníků řízení před správním orgánem.

Podle platné právní úpravy tedy platí, že pokud správní orgán rozhodoval ve věci vyplývající z práva soukromého, může dle § 7 odst. 2 OSŘ takovéto rozhodnutí být opětovně projednáno soudem ve zvláštním řízení, a to v občanském soudním řízení za podmínek stanovených v části páté OSŘ (ustanovení § 244 a násl.). Rozhodoval-li naopak správní orgán věc veřejnoprávní, lze se proti takovémuto rozhodnutí bránit u soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví (žalobou na základě § 65 odst. 1 SŘS).

Řízení dle části páté OSŘ se od řízení dle § 65 a násl. SŘS v mnohém odlišuje. Smyslem řízení dle části páté je nové projednání věci již jednou pravomocně rozhodnuté

v řízení před správním orgánem. Nejedná se tedy o přezkum správního rozhodnutí z hlediska zákonnosti, který je jinak typický pro řízení před soudem ve správním soudnictví. Podstatný je i způsob, jakým může soud v každém z jednotlivých řízení rozhodnout. Rozhoduje-li soud v řízení podle části páté, je oprávněn rozhodnutí správního orgánu zcela nebo zčásti nahradit svým vlastním rozhodnutím v případě, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak. Ve správním soudnictví se naopak uplatňuje kasační princip. Je-li žaloba důvodná, soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení zruší. Mimoto může také shledat, že rozhodnutí správního orgánu je nicotné. Pravomocí rozhodnutí změnit však soud ve správním soudnictví nedisponuje (výjimku představují pouze věci správního trestání). Odlišnosti nalezneme i v úpravě okruhu účastníků řízení. V řízení o žalobě dle části páté není, na rozdíl od řízení před soudem rozhodujícím ve správním soudnictví, účastníkem řízení sám správní orgán, který v dané věci rozhodoval. Role správního orgánu v předcházejícím správním řízení může být totiž dvojitá: Rozhoduje-li správní orgán o soukromých právech, vystupuje podobně jako soud v pozici nezávislého třetího, jenž rozhoduje spor o právo. Ve správním řízení v oblasti veřejného práva je naopak úkolem správního orgánu hájení veřejného zájmu.

V řízení dle části páté jde zejména o opětovné projednání věci již jednou projednané ve správním řízení. I tak ale soud musí rozhodnutí správního orgánu určité formě přezkumu podrobit, má-li dojít k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán. Řízení dle části páté tak nemůžeme označit za čistě meritorní, neboť vykazuje i znaky řízení přezkumného. Jedná se tedy o řízení zvláštní, hybridní.

To samé platí i o kategorizaci řízení dle části páté na řízení sporné nebo nesporné. Jeho přesná povaha nelze určit, neboť vykazuje znaky obojího. V řízení uplatňovaná zásada projednací ve spojení se zásadou dispoziční a zásadou koncentrace svědčí spíše ve prospěch sporné povahy řízení. Naproti tomu zvolená forma účastenství spíše nasvědčuje tomu, že řízení dle části páté je řízením nesporným – účastníci řízení totiž nemusí být nutně ve sporu, jak je tomu např. v případě vkladového řízení podle zákona o katastru nemovitostí; účastníkem řízení navíc může být i jen jediná osoba, byla-li jen tato osoba účastníkem předcházejícího řízení před správním orgánem. Vzhledem k tomu, že řízení dle části páté OSŘ není možné zcela jednoznačně klasifikovat, je vhodné posuzovat danou věc s přihlédnutím k předchozímu správnímu řízení. Bylo-li řízení před správním orgánem vedeno jako řízení sporné dle § 141 SŘ, bude mít i následné soudní řízení povahu řízení sporného.

Rozhodoval-li naopak správní orgán ve smyslu § 7 a § 244 OSŘ o jiné právní věci nežli o sporu (postupem podle obecné úpravy správního řízení v části druhé SŘ), řízení před soudem bude řízením nesporným.

Soudobá úprava přezkumu správních rozhodnutí vykazuje mnoho nedostatků. V praxi činí značné obtíže zejména určení, zda konkrétní věc řešená v řízení před správním orgánem spadá do oblasti soukromého či veřejného práva a zda ji tak v souladu s výše uvedeným budou při případném soudním přezkumu projednávat soudy rozhodující v řízení podle části páté OSŘ či soudy ve správním soudnictví. Hranice mezi věcmi veřejného a soukromého práva totiž není zcela jasně vytyčena. Přestože v průběhu let vznikaly různé teorie pokoušející se o jasné odlišení obou odvětví (jmenovitě jde např. o teorii zájmovou, mocenskou, organickou nebo metodu právní regulace), spolehlivé kritérium pro zařazení věcí do soukromoprávní či veřejnoprávní oblasti prozatím chybí. Právní úprava výslovně řadí do jedné či druhé oblasti jen některé druhy správních rozhodnutí (jedná se např. o rozhodnutí ve věcech vkladu práva k nemovitým věcem do katastru nemovitostí či rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění); v ostatních věcech ponechává řešení na judikatuře.

Vznikne-li pak ohledně určení charakteru konkrétní projednávané věci spor, bude k jeho řešení povolán zvláštní senát zřízený zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Ten pak s konečnou platností rozhodne, zda je k projednání určité věci příslušný soud v občanském soudním řízení či soud ve správním soudnictví.

Nutno podotknout, že od doby opětovného zavedení dualismu přezkumu správních rozhodnutí uplynulo již více než 20 let a judikatura, jež se za tuto dobu stihla na toto téma utvořit, je poměrně bohatá. Orientace v existujících soudních rozhodnutí přitom není snadná, dokladem toho může být kupř. vývoj v nahlížení soudů na povahu rozhodnutí o vyvlastnění.

Určení toho, jaký soud bude věcně příslušný k projednání konkrétního správního rozhodnutí, tak není vždy úplně jednoduché. Absence jasného kritéria, na jehož základě by bylo možné stanovit, u jakého soudu se lze domáhat ochrany proti rozhodnutí správního orgánu, klade podle některých odborníků před účastníky správního řízení nepřiměřené překážky (žalobce si musí sám posoudit charakter projednávané věci) a ztěžuje jim tak přístup k soudu. Nejednoznačné vymezení věcné příslušnosti soudů navíc podle kritiků vede k tomu, že zvláštnímu senátu jsou předkládány spory o příslušnost mezi soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví, jež by, nebýt části páté OSŘ,

ani nemusely vznikát. Tyto, v podstatě zbytečné, kompetenční spory jen zdržují soud od toho, aby se mohl zabývat věcí samou, a ve svém důsledku tak neadekvátně prodlužují celé řízení.

Tyto nedostatky jsou tak hlavním důvodem pro to, že se současné úpravě dvojího režimu přezkumu rozhodnutí správních orgánů dostává hojně kritiky ze strany odborné veřejnosti. V posledních letech tato kritika jen nabývá významu, a to zejména v souvislosti s přípravou nového civilního řádu soudního – základního procesního předpisu pro činnost soudů na úseku civilního soudnictví, jenž má nahradit stávající občanský soudní řád z roku 1963. Aktuální verze nového civilního řádu soudního navrhuje celou část pátoú bez náhrady zrušit s tím, že veškerá rozhodnutí správních orgánů (ať už se týkají soukromých či veřejných práv) budou přezkoumávána soudy rozhodujícími ve správním soudnictví.

Autorka má za to, že opuštění dualistické koncepce přezkumu správních rozhodnutí k nápravě nepovede. Ačkoli by toto řešení patrně přispělo k odstranění některých z výše uvedených problémů, jeho zavedení by přineslo problémy nové (kupř. by toto řešení hrozilo vznikem rozdílné rozhodovací praxe mezi oběma nejvyššími soudy nebo by mohlo docházet k tzv. ping-pongu mezi soudem a správním orgánem). Svěřením kontroly všech správních rozhodnutí do působnosti soudů rozhodujících ve správním soudnictví by navíc došlo k popření práv těch účastníků, v jejichž soukromoprávní věci má správní orgán podle zákona jednat. Tito účastníci by byli bezdůvodně zbaveni svého práva domoci se toho, aby jejich soukromoprávní poměr projednal a rozhodl soud v občanském soudním řízení podle zásad civilního procesu. Autorka tak zastává názor, že existence dualismu soudního přezkumu správních rozhodnutí je opodstatněná.

## Seznam zkratk

<b>ESLP nebo Evropský soud</b>	Evropský soud pro lidská práva
<b>EÚLP nebo Úmluva</b>	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
<b>Listina</b>	Listina základních práv a svobod
<b>OSŘ nebo občanský soudní řád</b>	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
<b>SŘ nebo správní řád</b>	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
<b>SŘS nebo soudní řád správní</b>	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
<b>Ústava</b>	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
<b>Věcný záměr</b>	Věcný záměr civilního řádu soudního
<b>Zákon o finančním arbitrovi</b>	Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi
<b>Zákon o katastru nemovitostí</b>	Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí
<b>Zákon o kompetenčním sporech</b>	Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů
<b>Zákon o vyvlastnění</b>	Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)
<b>Zvláštní senát</b>	Zvláštní senát zřízený zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

## Seznam literatury

### Komentáře

- BAUDYŠ, Petr. *Katastrální zákon*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 393 s. ISBN 978-80-7400-525-1.
- BUREŠ, Jaroslav, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Občanský soudní řád I., II. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1600 s. ISBN 978-80-7400-107-9.
- JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 1047 s. ISBN 978-80-7400-751-4.
- JIRSA, Jaromír a kol. *Občanské soudní řízení: Soudcovský komentář. Kniha IV. § 201 – 250l občanského soudního řádu*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 288 s. ISBN 978-80-7598-375-6.
- LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250l): Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 1116 s. ISBN 978-80-7478-986-1.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8.
- SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1840 s. ISBN 978-80-7400-828-3.
- SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, ŠÍNOVÁ, Renáta a kol. *Občanský soudní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1601 s. ISBN 978-80-7400-673-9.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- VLACHOVÁ, Barbora. *Zákon o vyvlastnění. Liniový zákon*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, 208 s. ISBN 978-80-7400-926-6.
- WACHTLOVÁ, Lucie, SLANINA, Jan. *Zákon o spotřebitelském úvěru*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 328 s. ISBN 978-80-7400-118-5.

### Monografie

- FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, 671 s. ISBN 978-80-7502-611-8.
- HAMULÁKOVÁ, Klára, PETROV KŘIVÁČKOVÁ, Jana, ŠÍNOVÁ, Renáta a kol. *Civilní proces. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 488 s. ISBN 978-80-7598-248-3.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019, 568 s. ISBN 978-80-7400-727-9.
- MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, 451 s. ISBN 80-7201-021-2.
- SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 100 s. ISBN 80-86432-90-4.

- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 512 s. ISBN 978-80-7598-564-4.
- ŠÍNOVÁ, Renáta, KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, Ingrid a kol. *Civilní proces. Řízení exekuční, insolvenční a podle části páté OSŘ*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 360 s. ISBN 978-80-7400-600-5.
- WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací*. 9. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2018, 648 s. ISBN 978-80-7502-298-1.
- ZAHRADNÍKOVÁ, Radka a kol. *Civilní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, 622 s. ISBN 978-80-7380-714-6.

### Příspěvky ve sbornících

- HAMULÁKOVÁ, Klára. Pravomoc civilních soudů k řízení dle části páté OSŘ. In: LAVICKÝ, Petr. *Současnost a perspektivy českého civilního procesu*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 85-94. ISBN 978-80-210-7686-0.
- HANDRLICA, Jakub. Sporné řízení podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a rozhodovací činnost regulačních orgánů v oblasti energetiky a telekomunikací. In: VOPÁLKA, Vladimír. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., Code Of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, 2005, s. 257-279. ISBN 80-7357-109-9.
- KOPECKÝ, Martin. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. In: VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 219-239. ISBN 80-86395-65-0.
- LAVICKÝ, Petr. Klady a zápory dualismu soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů. In: HAMULÁKOVÁ, Klára, KŘIVÁČKOVÁ, Jana. *Supplementum na téma: Současná a případná budoucí právní úprava soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013, s. 11-18. ISSN 1801-0288.
- MIKEŠ, Jiří, WINTEROVÁ, Alena, ZOULÍK, František. Problémy nové části páté o.s.ř. In: VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 199-218. ISBN 80-86395-65-0.

### Odborné články

- FRUMAROVÁ, Kateřina. Soudní ochrana ve věcech vyvlastnění, její specifika a problematické aspekty. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 6, s. 23-32. ISSN 1210-6348.
- HAMULÁKOVÁ, Klára. Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. *Správní právo*. 2012, roč. 45, č. 8, s. 471-483. ISSN 0139-6005.
- HANDRLICA, Jakub. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. *Právní rozhledy*, 2013, č. 7, s. 229-235. ISSN 1210-6410.
- JANOUŠKOVÁ, Anežka. Stručné zamyšlení nad budoucností části páté občanského soudního řádu. *Soukromé právo*, 2022, č. 7-8, s. 8-14. ISSN 2533-4239.
- KADEČKA, Stanislav, VLASÁK, Michal. Řízení před finančním arbitrem. *Právní fórum*. 2006, roč. 3, č. 5, s. 161-168. ISSN 1214-7966.
- LAVICKÝ, Petr. Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů. *Jurisprudence*. 2012, roč. 21, č. 4, s. 3-9. ISSN 1802-3843.
- LAVICKÝ, Petr, WINTEROVÁ, Alena, DOBROVOLNÁ, Eva, DVOŘÁK, Bohumil, PULKRÁBEK, Zdeněk. Obrana návrhu věcného záměru civilního řádu soudního. *Právní rozhledy*, 2019, č. 5, s. 153-159. ISSN 1210-6410.

- LIŠKA, Petr. Postavení finančního arbitra v rámci systému státních orgánů České republiky. *Právní rozhledy*, 2006, č. 10, s. 351-356. ISSN 1210-6410.
- MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, roč. 11, č. 2, s. 55-60. ISSN 1210-6410.
- MIKULE, Vladimír. Důvody a význam rozlišování mezi právem veřejným a právem soukromým. *Správní právo*. 2011, roč. 44, č. 1-2, s. 2-9. ISSN 0139-6005.
- PAZDERKA, Stanislav. Rozhodování správních orgánů o soukromých právech a jejich soudní ochrana. *Právní rozhledy*, 2003, č. 8, s. 417-422. ISSN 1210-6410.
- PODRAZIL, Petr. Povaha řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. *Právní fórum*. 2012, roč. 9, č. 9, s. 389-392. ISSN 1214-7966.
- PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*. 2018, roč. 51, č. 1-2, s. 56-71. ISSN 0139-6005.
- RYŠKA, Michal. Žaloby ve věcech vyvlastnění a příslušnost soudu. *Právní rozhledy*, 2008, č. 20, s. 731-734. ISSN 1210-6410.
- SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*. 2002, roč. 13, č. 10, s. 59-66. ISSN 1210-6348.
- SVOBODA, Karel. Povaha řízení o vkladové žalobě v návaznosti na právní úpravu účinnou od 1. 1. 2014. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 6, s. 354-361. ISSN 0139-6005.
- TRAJER, Václav. Rozhodování soudů ve věcech vkladu práva do katastru nemovitostí. *Právní rádce*, 2004, roč. 12, č. 3, s. 21. ISSN 1210-4817.
- VEDRAL, Josef. Je řízení podle § 5 ObčZ sporným řízením podle § 141 SŘ? *Právní rozhledy*. 2007, roč. 15, č. 21, s. 785-789. ISSN 1210-6410.
- VEDRAL, Josef. K možnému souběhu přezkumného řízení podle správního řádu a občanského soudního řízení podle části páté OSŘ. *Právní rozhledy*. 2016, roč. 44, č. 18, s. 621-625. ISSN 1210-6410.
- VEDRAL, Josef. K postavení finančního arbitra jako správního orgánu. *Správní právo*, 2016, roč. 49, č. 5, s. 265-275. ISSN 0139-6005.
- VOLKOVÁ, Jana. Příslušnost soudů ve věcech vyvlastnění ve vleku neustálých legislativních změn. *Právní rozhledy*, 2013, č. 19, s. 660-666. ISSN 1214-7966.
- WINTEROVÁ, Alena. Soudní ochrana při vyvlastnění. *Právní fórum*, 2009, roč. 6, č. 5, 195-197. ISSN 1214-7966.
- ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. Správní soudnictví a jeho dvě "větve" aneb srovnání řízení podle části 5. občanského soudního řádu a řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle soudního řádu správního. *Soudce*. 2009, roč. 11, č. 1, s. 21-32. ISSN 1211-5347.
- ZAVŘELOVÁ, Jitka. Dualismus práva v rozhodování zvláštního senátu. *Správní právo*. 2011, roč. 44, č. 1-2, s. 11-26. ISSN 0139-6005.

### **Právní předpisy**

- Základní zákon státní č. 144/1867 Ř. z., o moci soudcovské
- Zákon č. 36/1876 Ř. z., o zřízení správního soudu
- Zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů



- Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
- Zákon č. 217/1925 Sb. z. a n., jímž se provádí § 105 ústavní listiny
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, účinný do 31. 12. 2013
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, účinný do 31. 12. 2006
- Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Listina základních práv a svobod, vyhlášená pod č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

## **Judikatura**

### *Ústavní soud*

- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 1998, sp. zn. IV. ÚS 48/9.
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000.
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3332/09.
- Nález Ústavního soudu ze dne 23. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 2505/11.
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 33/18.

- Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 14/06.

#### *Nejvyšší soud*

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2011, sp. zn. 21 Cdo 3546/2010.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2010, č.j. 33 Cdo 415/2008.

#### *Nejvyšší správní soud*

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2003, č.j. 6 As 1/2003-36.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, č.j. 4 As 21/2003-47.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, č.j. 2 As 8/2006 – 130.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č.j. 2 Afs 176/2006-96.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 4 As 47/2003-125.

#### *Zvláštní senát*

- Usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 1. 2004, č.j. Konf 93/2003-5.
- Usnesení zvláštního senátu ze dne 22. 6. 2004, č.j. Konf 123/2003-7.
- Usnesení zvláštního senátu ze dne 2. 9. 2004, č.j. Konf 62/2003-15.
- Usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 2. 2005, č.j. Konf 108/2004-21.
- Usnesení zvláštního senátu ze dne 5. 5. 2005, č.j. Konf 81/2004-12.
- Usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 1. 2007, č.j. Konf 30/2006-5.
- Usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 6. 2007, č.j. Konf 4/2007-6.
- Usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 9. 2007, č.j. Konf 22/2006-8.
- Usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 10. 2008, č.j. Konf 8/2008-4.
- Usnesení zvláštního senátu ze dne 2. 9. 2010, č.j. Konf 110/2009-11.
- Usnesení zvláštního senátu ze dne 5. 3. 2012, č.j. Konf 53/2011-25.
- Usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 3. 2012, č.j. Konf 67/2011-8.

#### *Evropský soud pro lidská práva*

- Rozsudek ESLP ve věci Albert a Le Compte proti Belgii ze dne 10. října 1983. Stížnosti 7299/75 a 7496/76.
- Rozsudek ESLP ve věci Obermeier proti Rakousku ze dne 28. června 1990. Stížnost 11761/85.
- Rozsudek ESLP ve věci Zumtobel proti Rakousku ze dne 21. září 1993. Stížnost 12235/86.
- Rozsudek ESLP ve věci Terra Woningen B. V. proti Nizozemsku ze dne 17. prosince 1996. Stížnost 20641/92.
- Rozsudek ESLP ve věci Kingsley proti Spojenému království ze dne 28. květen 2002. Stížnost 35605/97.
- Rozsudek ESLP ve věci Sigma Radio Television Ltd. proti Kypru ze dne 21. července 2011. Stížnosti 32181/04 a 35122/05.

#### *Ostatní*

- Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č.j. 5 A 142/2013-68.

## Ostatní prameny

### Důvodové zprávy

- *Důvodová zpráva k zákonu č. 131/2002 Sb., o řešení některých kompetenčních sporů: sněmovní tisk 1077/0* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2021 [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=1077&ct1=0>
- *Důvodová zpráva k zákonu č. 105/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád: sněmovní tisk 48/0* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2021 [cit. 9. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=48&CT1=0>
- *Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury: sněmovní tisk 669/0* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2000 [cit. 25. 1. 2023]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=29816>

### Internetové zdroje

- *České soudnictví 2022: Výroční statistická zpráva* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2023, s. 116 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>
- DIMUN, Petr. Špičky justice podrobily záměr civilního řádu soudního drtivé kritice a odmítly ho jako Cimrmanovu pohádku. *Česká justice* [online]. Praha: Media Network s.r.o., 22. 11. 2018 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2018/11/spicky-justice-podrobily-zamer-civilniho-radu-soudniho-drtive-kritice-odmitli-jako-cimrmanovu-pohadku/>
- DOBROVOLNÁ, Eva, DVOŘÁK, Bohumil, LAVICKÝ, Petr, PULKRÁBEK, Zdeněk, WINTEROVÁ, Alena. *Věcný záměr civilního řádu soudního, finální znění 2. verze* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2020 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp?clanek=prace-na-novem-civilnim-radu-soudnim-se-posouvaji-do-dalsi-fa-1>
- *Finanční arbitr – základní informace* [online]. Kancelář finančního arbitra, organizační složka státu [cit. 15. 8. 2023]. Dostupné z: <https://finarbitr.cz/cs/financni-arbitr/zakladni-informace.html#Nahoru>
- *Finanční arbitr v 10 bodech* [online]. Kancelář finančního arbitra, organizační složka státu [cit. 15. 8. 2023]. Dostupné z: <https://finarbitr.cz/cs/informace-pro-verejnost/aktuality/financni-arbitr-v-10-bodech-353.html>
- LAVICKÝ, Petr. *Správní soudnictví (poznámky k soudnímu řádu správnímu)* [online]. Brno: Informační systém Masarykovy univerzity, 2006 [cit. 9. 3. 2022]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/el/1422/podzim2006/MV915K/um/Spravni\\_soudnictvi.pdf](https://is.muni.cz/el/1422/podzim2006/MV915K/um/Spravni_soudnictvi.pdf)
- MAZANEC, Michal. *Historie a budova soudu* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud [cit. 25. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>
- NOVOSAD, Tomáš. *Stanovisko k navrhovanému věcnému záměru nové úpravy civilního procesního práva* [online]. Praha: Soudcovská unie ČR, 29. 6. 2018 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <http://sucr.cz/zpravy-a-stanoviska/pohledy-a-nazory/2938-stanovisko-k-navrhovanemu-vecnemu-zameru-nove-upravy-civilniho-procesniho-prava.html>
- *Programové prohlášení vlády České republiky* [online]. Praha: Vláda ČR, 2023 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada->

[schvalila-aktualizaci-sveho-programoveho-prohlaseni--navrhla-i-upravy-krizove-legislativy-203379/#](#)

- *PŘÍRUČKA K ČLÁNKU 6 ÚMLUVY – PRÁVO NA SPRÁVEDLIVÉ ŘÍZENÍ (OBČANSKÁ ČÁST)* [online]. Rada Evropy, Evropský soud pro lidská práva, 2013 [cit. 25. 1. 2023]. Dostupné z: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_CES.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_CES.pdf)
- *Rozhodování správního orgánu o věcech soukromého práva* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/pruvodce-rizenim/pruvodce-rizenim/rozhodovani-spravniho-organu-o-vecech-soukromeho-prava>
- RYŠKA, Michal. *Může soud v řízení o katastrální žalobě zkoumat platnost smlouvy?* [online]. 27. 7. 2010 [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2010/07/michal-ryska-muze-soud-v-rizeni-o-27.html>
- RÝDLOVÁ, Hana. *VĚCNÝ ZÁMĚR NOVÉHO CIVILNÍHO ŘÁDU SOUDNÍHO. Bulletin advokacie* [online]. Praha: Česká advokátní komora, 15. 11. 2017 [cit. 16. 9. 2023]. ISSN 1805-8280. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/vecny-zamer-noveho-civilniho-radu-soudniho?browser=full>
- ŘEPKA, Vladimír. *Práce na novém civilním řádu soudním se posouvají do další fáze* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 20. 7. 2021 [cit. 16. 9. 2023]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp?clanek=prace-na-novem-civilnim-radu-soudnim-se-posouvaji-do-dalsi-fa-1>
- VÁLOVÁ, Irena. *Ministerstvo navrhlo nový zákon o vyvlastnění, vyvlastňovací řízení povedou kraje a stát bude moci vyplatit až osminásobek hodnoty. Česká justice* [online]. Praha: Media Network s.r.o., 15. 11. 2022 [cit. 28. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2022/11/ministerstvo-navrhlo-novy-zakon-o-vyvlastneni-vyvlastnovaci-rizeni-povedou-kraje-a-stat-bude-moci-vyplatit-az-osminasobek-hodnoty/>

## **Rozhodování správních orgánů ve věcech soukromého práva**

### **Abstrakt**

Tato diplomová práce se zabývá tématem rozhodování správních orgánů v soukromoprávních věcech a s tím související otázkou dualismu soudního přezkumu správních aktů. Celá problematika bude nejprve obecně představena, následovat bude rozbor základních právních termínů souvisejících s tématem práce. Zařazena bude kapitola pojednávající o historickém vývoji správního soudnictví na našem území - autorka se zaměří zejména na reformu správního soudnictví z roku 2003. Zvláštní pozornost bude rovněž věnována kontextu mezinárodnímu, konkrétně bude rozebrán článek 6 Evropské úmluvy o lidských právech a jeho vztah k věcem projednávaným správními orgány. Autorka se dále zabývá teoriemi rozlišování veřejného a soukromého práva. Na okraj budou rovněž zmíněny základní rysy sporného a nesporného správního řízení. V rámci práce bude dále detailně pojednáno o soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech, jehož právní úprava je obsažena v části páté občanského soudního řádu. Zahrnuta bude rovněž komparace právní úpravy řízení dle části páté občanského soudního řádu s právní úpravou řízení o žalobě proti rozhodnutí podle soudního řádu správního. V návaznosti na přezkum správních rozhodnutí se autorka zabývá také problematikou kompetenčních sporů řešených zvláštním senátem zřízeným dle zákona č. 131/2002 Sb. Nadto práce podrobněji rozebere tři vybrané oblasti, v nichž správním orgánům přísluší rozhodovat věci soukromého práva, a to řízení o povolení vkladu do katastru nemovitostí, vyvlastňovací řízení a řízení před finančním arbitrem. Mimo výše uvedené se předkládaná práce zaměří i na možnosti budoucího vývoje právní úpravy dualistického modelu přezkumu správních rozhodnutí. V této souvislosti je pozornost věnována očekávané rekodifikaci civilního práva procesního v podobě nového civilního řádu soudního.

**Klíčová slova:** rozhodování správních orgánů, věci soukromého práva, dualismus soudního přezkumu správních aktů

## **Decision-making of administrative authorities on matters of private law**

### **Abstract**

This thesis deals with the topic of decision-making of administrative authorities on matters of private law and the related issue of dualism of judicial review of administrative acts. The whole issue will first be generally introduced. This will be followed by an analysis of basic legal terms related to the topic of the thesis. A chapter on the historical development of the Czech administrative justice system will be included - the author will focus mainly on the reform of the administrative justice in 2003. Special attention will also be paid to the international context. In particular, Article 6 of the European Convention on Human Rights and its relation to cases heard by administrative authorities will be discussed. The author also deals with theories of the distinction between public and private law. In the margin, the basic features of contentious and non-contentious administrative proceedings will also be mentioned. The thesis will also discuss in detail the judicial review of decisions of administrative authorities in private law matters, the legal regulation of which is contained in Part Five of the Code of Civil Procedure. It will also include a comparison of the legal regulation of proceedings under Part Five of the Code of Civil Procedure with the legal regulation of proceedings on actions against decisions under the Administrative Procedure Code. In relation to the review of administrative decisions, the author also addresses the issue of competency disputes resolved by the special panel established under the Act No. 131/2002 Coll. In addition, the thesis will analyse in more detail three selected areas in which administrative authorities are empowered to decide on private law matters, namely proceedings for the authorisation of entry into the Land Register, expropriation proceedings and proceedings before a financial arbitrator. Apart from the above, the presented work will also focus on the possibilities of future development of the legal regulation of the dualistic model of review of administrative decisions. In this regard, attention is paid to the expected recodification of civil procedural law in the form of the new Civil Procedure Code.

**Keywords:** decision-making of administrative authorities, private law matters, dualism of judicial review of administrative acts