

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 118

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 10. 2012

Podmínky řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu a vztah tohoto typu řízení k řízení spornému podle § 141 správního řádu

Pokud lze o určité věci vést sporné řízení podle § 141 správního řádu, nemůže o takové věci správní orgán vést řízení o určení právního vztahu, neboť nejsou naplněny podmínky § 142 správního řádu. Výjimkou může být případ, kdy určení práva nebo právního vztahu mezi účastníky sporu vytvoří právní základ pro předcházení dalších sporů, které by bylo možné jinak očekávat, nebo pokud nelze do návrhu na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu zahrnout všechny sporné otázky ohledně právních vztahů mezi účastníky řízení a žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu se jeví jako vhodnější procesní nástroj.

Řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu nebrání skutečnost, že o daném předmětu řízení může být vydáno rozhodnutí o určení právního vztahu z moci úřední podle zvláštního zákona.

Ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu zakládá pravomoc k vydání rozhodnutí o určení právního vztahu v případech, kdy zvláštní zákon upravuje věcnou příslušnost správního orgánu k řešení konkrétních otázek, avšak výslovně nepamatuje na možnost vydání deklaratorního rozhodnutí o těchto otázkách.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu (dále jen „poradní sbor“) se zabýval otázkou, za jakých podmínek lze vést řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu a jaký je vztah tohoto typu řízení ke spornému řízení podle § 141 správního řádu. Konkrétně se jedná o problém, zda lze vést řízení o určení právního vztahu v případě, kdy by eventuelně bylo možné danou otázku řešit i v řízení sporném (žadatel žádá o určení právního

vztahu – například existence smlouvy – přičemž ve sporném řízení by mohl žádat o rozhodnutí sporného závazku z této smlouvy a otázka existence smlouvy by byla řešena jako otázka předběžná).

Při zkoumání výše uvedených otázek je třeba vycházet z toho, že podle § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení se podle odstavce 1 nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat správní orgán osvědčení nebo jestliže může tuto otázku řešit v rámci jiného správního řízení.

Výše popsané podmínky řízení o určení právního vztahu jsou obdobné podmínkám podání určovací žaloby podle § 80 písm. c) občanského soudního řádu a proto lze při zkoumání § 142 správního řádu vycházet přinejmenším analogicky z výkladu a právních názorů vyjádřených v judikatuře k občanskému soudnímu řádu. Podle ustálené judikatury je naléhavý právní zájem (analogie k formulaci „nezbytné k uplatnění práv“ ve správním řádu) dán zejména tam, kde by bez tohoto určení bylo právo žalobce nebo právní vztah, na kterém je účasten, ohroženo, popřípadě tam, kde by se bez tohoto určení jeho právní postavení stalo nejistým (R 17/72). Určovací žaloba a obdobně též žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu by tak měly mít především preventivní charakter, měly by předcházet porušení právních povinností a z toho vycházejících žalob na plnění (v podmínkách správního řízení návrh na zahájení sporného řízení). Z toho lze dovodit, že pokud lze věc vyřešit ve sporném řízení podle § 141 správního řádu (typicky bude rozhodováno o povinnosti účastníka plnit druhému účastníkovi řízení), zpravidla nemůže žadatel o určení právního vztahu prokázat ve vztahu k takové věci, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu. Současně s tím se uplatní pravidlo podle § 142 odst. 2 správního řádu. Na základě toho lze dojít k závěru, že pokud lze určitou věc rozhodovat ve sporném řízení podle § 141 správního řádu, nelze o ní zpravidla rozhodovat v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

Na výše uvedený závěr nemá vliv skutečnost, že se v době podání žádosti o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu v dané věci vede sporné řízení podle § 141 správního řádu či nikoliv. Pro naplnění podmínek pro řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu totiž není rozhodné, zda se aktuálně vede sporné řízení podle § 141 správního řádu o téže otázce, nýbrž zda je možné takové řízení vést a o dané věci v něm

rozhodnout. To odpovídá jazykovému výkladu § 142 odst. 2 správního řádu, podle něhož správní orgán nepostupuje podle odstavce 1 (tedy nevydá deklaratorní rozhodnutí), jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení nebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení. Pro vyloučení řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu tedy postačí potenciální možnost rozhodnout o dané otázce v jiném řízení¹ (tedy žadatel může podat žádost o zahájení jiného řízení). To odpovídá subsidiaritě a preventivnímu charakteru řízení o určení právního vztahu.

Řízením, jež vylučuje možnost vedení řízení podle § 142 správního řádu, však nelze bez dalšího rozumět jakékoliv řízení, v němž by bylo možné danou věc řešit jako předběžnou otázku (ad absurdum by to prakticky vylučovalo vedení řízení podle § 142 správního řádu). Takovým řízením bude za často rovněž sporné řízení podle § 141 správního řádu (například v rámci řešení sporu o plnění mezi účastníky řízení bude správní orgán posuzovat existenci a obsah smlouvy, na základě níž má být plněno). V takovém případě je vždy třeba zkoumat, zda je určení právního vztahu nezbytné pro uplatnění práv žadatele (blíže viz níže), nebo zda postačí, aby danou věc rozhodl správní orgán v jiném řízení.

Vedle výše uvedeného soudní praxe při postupu podle občanského soudního řádu připouští (NS: 3 Cdon 1138/96 nebo SoJ 21/97), že určovací žalobu lze podat i v případě, že lze věc řešit žalobou na plnění. Přitom vychází z toho, že naléhavý právní zájem na určení je dán, pokud rozhodnutí o určovací žalobě vytvoří pevný základ pro právní vztahy účastníků sporu a svými důsledky může být prevencí pro další spory, resp. žaloby na plnění, nebo jestliže případná žaloba na plnění nemůže pokrýt celý obsah a dosah sporného právního vztahu nebo práva a určovací žaloba je v takovém případě účinnějším procesním nástrojem než žaloba na plnění. Právě výše popsané funkce určovací žaloby v tomto zvláštním případě odpovídají požadavku občanského soudního řádu na naléhavý právní zájem pro podání této žaloby².

¹ Dikce § 142 odst. 2 správního řádu svědčí tomu, že by dané řízení odlišné od řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu měl vést pouze správní orgán, u něhož byl podán návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí. Je tedy otázkou, zda lze za řízení, které vylučuje vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu považovat pouze řízení vedené správním orgánem, u něhož byl návrh podle § 142 správního řádu podán, nebo se jedná o řízení vedené u kteréhokoliv správního orgánu, které může žadatel o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu iniciovat. Z povahy věci by vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu měla vylučovat možnost rozhodnout o dané věci v jiném řízení, které může iniciovat žadatel o vydání deklaratorního rozhodnutí, lhostejno který správní orgán je k vedení takového řízení příslušný.

² Dle komentáře k § 80 občanského soudního řádu v ASPI.

Z výše uvedeného je možné pro účely řešení předestřené otázky dovodit, že lze připustit řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu i v případě, že by věc mohla být rozhodována ve sporném řízení podle § 141 správního řádu. Takový postup lze připustit za situace, kdy by určení právního vztahu mezi účastníky sporu vyjasnilo právní postavení účastníků řízení a vytvořilo pevný právní rámec jejich vztahů, který bude působit proti vzniku sporů z těchto vztahů v budoucnu. To může mít význam zejména v případě, kdy by pouhé rozhodnutí o sporu ve sporném řízení podle § 141 správního řádu (např. rozhodnutí o povinnosti účastníka plnit druhému účastníkovi) bylo zjevně prvním z řady sporů vzniklým v důsledku nejasností ohledně existence nebo neexistence vzájemných práv a povinností (například otázka právních účinků dodatku ke smlouvě a z toho možné vyplývající vzájemné nároky smluvních stran). Druhým případem může být situace, kdy návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu nemůže pokrýt všechny sporné otázky ohledně právních vztahů mezi účastníky a je tak naplněna podmínka naléhavého právního zájmu, resp. „nezbytnosti pro uplatnění práv“ na určení právního vztahu (předmětem sporu není jen samotné plnění, nýbrž otázky o právním základu takového plnění a jeho okolnostech). Návrh na zahájení řízení o rčení právního vztahu podle § 142 správního řádu je v takové situaci vhodnějším procesním nástrojem, než návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu. V obou případech by mělo platit, že smyslem rozhodnutí o určení právního vztahu je posílit především hmotněprávní postavení účastníků řízení a tak předejít případným budoucím sporům, nebo poskytnout ochranu a umožnit další rozvoj právním vztahům mezi účastníky řízení.

Druhou otázkou související s podmínkami řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu je, zda lze podat žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu v případě, kdy zvláštní zákon upravuje rozhodnutí o určení právního vztahu vydávané z moci úřední³. Podmínky řízení o určení právního vztahu upravuje § 142 odst. 1 a 2 správního řádu (viz výše). Z hlediska posuzování příslušnosti správního orgánu lze vycházet z toho, že pokud zvláštní zákon stanoví příslušnost správního orgánu pro vydání rozhodnutí o určení právního vztahu z moci úřední, je ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu v mezích jeho věcné a místní příslušnosti vydat rozhodnutí o určení právního vztahu na žádost. Skutečnost, že správní

³ Například § 3 odst. 3 a § 55 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů; § 78 odst. 2 písm. h) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů; § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů; § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

orgán může vydat rozhodnutí o určení právního vztahu z moci úřední, nemůže mít za následek, že by o vydání takového rozhodnutí nemohl požádat účastník řízení podle § 142 správního řádu. Přitom lze vycházet z toho, že v případě řízení z moci úřední může dotčená osoba podat pouze nezávazný podnět k jeho zahájení, tímto řízením tedy nedisponuje. Pokud však podá žádost o určení právního vztahu, disponuje předmětem řízení (viz § 45 odst. 4 správního řádu) a má právo na to, aby bylo o žádosti rozhodnuto. Jedná se tedy z hlediska účastníka řízení o kvalitativně jiné řízení, byť může mít shodný předmět. Dalším důvodem je, že podle § 142 odst. 1 správního řádu lze vést řízení o určení právního vztahu v případě, že je to nezbytné k uplatnění práv žadatele. Z toho lze dovodit, že vyloučit možnost vedení řízení o určení právního vztahu může pouze možnost žadatele uplatnit tato práva v jiném řízení, za něž však nelze považovat řízení o určení právního vztahu vedené z moci úřední. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu nebrání skutečnost, že o daném předmětu řízení může být vydáno rozhodnutí o určení právního vztahu z moci úřední podle zvláštního zákona. Takové řízení nelze vzhledem k jeho charakteru a především vzhledem k právnímu postavení jeho účastníků považovat za jiné správní řízení ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu.

Poslední otázkou související s podmínkami řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu je otázka příslušnosti k takovému řízení. Podle § 142 odst. 1 správního řádu vydá správní orgán při splnění všech podmínek rozhodnutí o určení právního vztahu v „mezích své věcné a místní příslušnosti“. Z této dikce vyplývá, že správní řád neodkazuje na nutnou právní úpravu příslušnosti k řízení o určení právního vztahu jako v případě § 10 (bez úpravy věcné příslušnosti ve zvláštním zákoně nelze podle § 10 správního řádu v určité věci rozhodovat), nýbrž pouze odkazuje na úpravu věcné příslušnosti pro jiné typy řízení. Pokud tedy zvláštní zákon upravuje věcnou příslušnost k vydání konstitutivního rozhodnutí o určitých otázkách, lze o těchto otázkách za podmínek § 142 správního řádu vydat rovněž rozhodnutí o určení právního vztahu. V tomto smyslu lze § 142 odst. 1 správního řádu vnímat jako ustanovení zakládající pravomoc k vydání rozhodnutí o určení právního vztahu v těch případech, kde ji výslovně nestanoví zvláštní zákon, avšak tento zvláštní zákon stanoví věcnou příslušnost k vydání konstitutivního rozhodnutí nebo jiného aktu (například osvědčení). V tomto smyslu je třeba vnímat i výše popsanou otázku vztahu sporného řízení podle § 141 správního řádu a řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

Pokud zvláštní zákon stanoví věcnou příslušnost správního orgánu k vedení sporného řízení podle § 141 správního řádu⁴, může správní orgán o otázkách, jež jsou předmětem takového sporného řízení, vydat na základě a za podmínek § 142 správního řádu rozhodnutí o určení právního vztahu, aniž by zvláštní zákon příslušnost k vydání takového rozhodnutí výslovně upravoval.

⁴ Například § 17 odst. 7 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích, ve znění pozdějších předpisů; § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.