

K možnosti podání žaloby dle části páté občanského soudního řádu opomenutým účastníkem a další otázky s tím související

Úvod

Současná platná a účinná právní úprava soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních je obsažena v části páté z. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen o. s. ř.), řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Účastníky tohoto řízení jsou žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem (§ 250a o. s. ř.). Žalobce musí v žalobě tvrdit, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta. Pokud však soud po podání žaloby usoudí, že je to z povahy věci vyloučeno, odmítne žalobu dle § 250g odst. 1 písm. b) o. s. ř., jako podanou někým, kdo k žalobě není oprávněn.¹⁾ Správní orgán, o jehož rozhodnutí se jedná, není účastníkem řízení.²⁾ Na účastníky řízení dle části páté o. s. ř. se použije definice účastníků dle § 94 odst. 2, tedy účastníky řízení jsou navrhovatel a ti, které zákon za účastníky označuje.³⁾ Okruh účastníků řízení před správním orgánem je upraven v § 27 a § 28 s. ř. a dále i samostatně zvláštními právními předpisy pro konkrétní druhy správního řízení.⁴⁾

¹⁾ K odmítnutí žaloby dle § 250g odst. 1 písm. b) o. s. ř. může dojít pouze ve zjevných případech nedostatku žalobní legitimace. K tomu, že žalobci nesvědčí právo, které napadeným rozhodnutím mělo být dotčeno, soud dospěje až v průběhu řízení a nedostatek věcné legitimace tak není patrný ihned po podání žaloby.

²⁾ Na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

³⁾ Ačkoliv se jedná o definici účastníků řízení charakteristickou pro řízení nesporné povahy, nelze z toho vyvozovat, že řízení dle části páté o. s. ř. bude vždy pouze řízením nesporným. K posouzení charakteru řízení dle části páté o. s. ř. je nutné vycházet z povahy řízení před správním orgánem, a to i přesto, že se nejedná o klasické přezkumné řízení. Pokud tedy zvláštní zákon svěří rozhodování soukromoprávních sporů správním orgánům, které projednají a rozhodnou danou věc ve sporném řízení dle § 141 z. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen s. ř.), bude mít případně následně civilní soudní řízení dle části páté o. s. ř. také převážně povahu řízení sporného.

⁴⁾ Např. § 85 z. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) speciálně upravující účastníky územního řízení.

Přibrání účastníka do řízení

Jakmile soud zjistí, že se řízení neúčastní někdo, kdo má být jeho účastníkem, přibere jej usnesením do řízení (§ 250a odst. 2 o. s. ř.).⁵⁾ Může se tedy jednat o osobu, která byla účastníkem v řízení před správním orgánem, ale žalobce ji jako účastníka opomněl označit v žalobě. Stejně tak ale soud musí přibrat i osobu, která fakticky nebyla účastníkem v řízení před správním orgánem, ačkoliv jím měla být (o takovém účastníkovi se pak hovoří jako o opomenutém účastníkovi), a to i přes výslovné znění § 250a odst. 1 o. s. ř., který za účastníky řízení označuje žalobce a ty, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. Účastenství ve správním řízení je totiž založeno na tzv. materiálním pojetí, tj. je postaveno na skutečnosti, že výsledek řízení ovlivní nebo může ovlivnit hmotněprávní poměry procesního subjektu. Existenci účastenství neovlivňuje v tomto případě skutečnost, zda procesní subjekt, který sám neučinil podání, byl nebo nebyl orgánem veřejné moci osloven. Účastníky správního řízení jsou všichni, kdo mají toto postavení podle § 27 s. ř., nikoliv jen ty osoby, se kterými správní orgán jednal.⁶⁾ Formálním pojetím účastenství se oproti tomu rozumí situace, kdy je účastenství bez dalšího dáno určitým procesním úkonem, tedy podáním učiněným vůči orgánu veřejné moci nebo úkonem učiněným samotným tímto orgánem.⁷⁾

Soud se tedy nemůže spokojit s pouhým zjištěním, s kým správní orgán jednal jako s účastníkem řízení, ale pokud zjistí, že se řízení neúčastní někdo, s kým mělo být jako s účastníkem řízení před správním orgánem jednáno, přibere jej i bez návrhu do řízení.⁸⁾ Činí tak usnesením, proti kterému není odvolání přípustné. Pokud naopak soud zjistí, že se řízení účastní někdo, kdo zcela správně nebyl účastníkem či neměl být účastníkem řízení před správním orgánem, přestane s ním jednat. Tak by mělo být postupováno i ve vztahu ke správnímu orgánu, kterého žalobce v žalobě nedopatřením označí jako účastníka řízení.⁹⁾

Podání žaloby opomenutým účastníkem

Ustanovení § 250a odst. 2 o. s. ř. řeší situace, kdy se řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem neúčastní někdo, kdo má být jeho účastníkem.

⁵⁾ Viz i náleze ÚS ze dne 18. června 1997, sp. zn. II. ÚS 86/96 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 8, náleze č. 79): Pro obecný soud vyplývá ze zákona povinnost zkoumat nejen, zda je napadené správní rozhodnutí přezkoumatelné soudem, ale současně je jeho povinnost zkoumat, kdo je v takovém postavení, že jej zákon označuje za účastníka řízení.

⁶⁾ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, str. 220, ISBN 80-7273-134-3.

⁷⁾ Podrobněji k problematice účastenství viz STAŠA, J. K problematice účastenství ve správním soudnictví a v řízení podle části páté občanského soudního řádu. In *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI, 2003, str. 241–264.

⁸⁾ Vhodná by proto byla novelizace § 250a odst. 1 OSŘ, kterou by bylo doplněno toto ustanovení o slova „nebo měli být“.

⁹⁾ Na různou praxi postupu soudů v této otázce upozorňuje BAUDYŠ, P. K žalobám ve věci vkladu práva do katastru nemovitostí. *Ad Notam* č. 2/2004, roč. 10, str. 33, ISSN 1211-0558.

Zákon ale výslovně neřeší případy, kdy by opomenutý účastník (tedy osoba, která nebyla účastníkem řízení před správním orgánem, ačkoliv jím být měla) hodlal podat žalobu dle části páté o. s. ř.¹⁰⁾ Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 2. prosince 2003 uvádí, že žalobu je oprávněn podat i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.¹¹⁾ Všeobecná shoda tedy panuje v tom, že i opomenutý účastník může podat žalobu dle části páté o. s. ř. Odborná veřejnost ani judikatura soudů však již blíže nestanoví, jaký má být další postup soudu v případě, že tak opomenutý účastník učiní, jak se má soud vypořádat se splněním zákonem stanovených podmínek a jak má soud posoudit včasnost podané žaloby.

Mezi základní podmínky řízení dle části páté o. s. ř. přitom patří vyčerpání řádného opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu, nabytí právní moci rozhodnutí a dodržení zákonem stanovené lhůty k podání žaloby, která běží od doručení rozhodnutí správního orgánu, který rozhodoval o podaném opravném prostředku. Jak může opomenutý účastník splnit tyto podmínky, když s ním jako s účastníkem správního řízení nebylo jednáno a rozhodnutí správního orgánu mu tak nebylo vůbec doručeno? Současná právní úprava takovou situaci nereфлекtuje.

Alespoň částečně na ni pamatovalo ustanovení § 250b odst. 2 o. s. ř. ve znění platném a účinném do 31. prosince 2002. Ten stanovil, že pokud je žaloba podána někým, kdo tvrdí, že mu rozhodnutí správního orgánu nebylo doručeno, ač s ním jako s účastníkem řízení mělo být jednáno, soud ověří správnost tohoto tvrzení a uloží správnímu orgánu doručit mu správní rozhodnutí a podle okolností odloží jeho vykonatelnost. Tímto stanoviskem soudu je správní orgán vázán. Po skutečném doručení předloží správní orgán spisy soudu k rozhodnutí o žalobě. Ani zde však nebylo výslovně upraveno, zda je v takovém případě nutné splnit podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení. Stejně tak nebyl tímto ustanovením řešen okamžik, od kterého běží žalobci dvouměsíční lhůta k podání žaloby. I přes snahu zákonodárce upravit situace, kdy účastníkovi nebylo rozhodnutí správního orgánu doručeno, tak toto ustanovení přineslo vzhledem ke své obecnosti více problémů, než jich vyřešilo.¹²⁾ Z jeho znění však

¹⁰⁾ V následujícím textu bude věnována pozornost opomenutému účastníkovi, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem řízení na prvním stupni. Na možný postup soudu v případě účastníka opomenutého v průběhu odvolacího řízení upozorním dále v poznámce pod čarou.

¹¹⁾ Usnesení NSS ze dne 2. prosince 2003, sp. zn. 7 A 56/2002-54 (rozhodnutí č. 162 Sbírky rozhodnutí NSS 4/2004).

¹²⁾ K tomu podrobněji viz MAZANEC, M. In BUREŠ, J. - DRÁPAL, L. - MAZANEC, M.

lze pravděpodobně dovodit, že i v případě, že šlo o rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, vyčerpání řádných opravných prostředků nebylo vyžadováno, a to vzhledem k tomu, že po doručení rozhodnutí měl správní orgán předložit spis soudu k rozhodnutí o žalobě.

Současná právní úprava části páté o. s. ř. toto ustanovení nepřevzala a řešení výše uvedené situace přenechala zcela na judikatuře soudů. Ačkoliv § 247 odst. 2 o. s. ř. výslovně požaduje, aby řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem vyčerpal sám žalobce, může žalobu dle části páté o. s. ř. podat i účastník správního řízení, který nevyčerpal v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky, pokud rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného [stejně tak i soudní řád správní v ustanovení § 68 písm. a) a judikatura prvorepublikového nejvyššího správního soudu¹³⁾].

Situace tedy bude jednodušší tam, kde tak některý z účastníků správního řízení opravdu učinil a až **odvolací orgán změnil napadené rozhodnutí ve prospěch odvolatele a neprospěch opomenutého účastníka**. Podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků je tak již splněna a zbývá pouze vyřešit otázku, od kdy běží opomenutému účastníkovi lhůta k podání žaloby. Vzhledem k tomu, že je zřejmé, že se opomenutý účastník s rozhodnutím správního orgánu již seznámil, jako nejjednodušší se mi jeví určení počátku lhůty k podání žaloby k okamžiku, kdy se o rozhodnutí správního orgánu opomenutý účastník dozvěděl, s tím, že by účastníkovi byla ponechána delší lhůta k opravě či doplnění žaloby poté, co by mu bylo rozhodnutí správního orgánu soudem oficiálně doručeno.¹⁴⁾

Situace je však složitější v případě, že v **neprospěch opomenutého účastníka znělo již rozhodnutí správního orgánu prvního stupně**. Rozhodnutí správního orgánu nebylo opomenutým účastníkem napadeno odvoláním a nebyla tak splněna jedna ze základních zákonných podmínek podání žaloby. Nepostačuje ani, pokud bylo některým z účastníků správního řízení odvolání podáno, to však bylo zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu znějící v neprospěch opomenutého účastníka bylo potvrzeno.

Občanský soudní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, str. 1173–1176, ISBN 80-7179-338-8. Mimo jiné není jasné, zda se ustanovení mělo užít při nedostatku v doručení rozhodnutí, které vydává správní úřad za pravomocné a/nebo u rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, který účastníka opomenul.

¹³⁾ Boh. A 2847/23: Okolnost, že strana nepodala opravný prostředek proti rozhodnutí prvé stolice, nevádí jejímu návrhu ke správnímu soudu do konečného rozhodnutí stolice vyšší vyneseno k opravnému prostředku druhé strany, pokud teprve konečné rozhodnutí vyšší instance zavdává straně podnět k podání návrhu.

¹⁴⁾ Stejný bude postup i v případě, že správní orgán nejednal s určitou osobou jako s účastníkem řízení až v průběhu řízení odvolacího, v němž bylo rozhodnutí správního orgánu změněno v jeho neprospěch.

Zde je nejprve nutno zkoumat, kdy se opomenutý účastník dozvěděl o správním rozhodnutí a zda tedy proti němu nemohl již v této fázi podat odvolání (§ 83, § 84 s. ř.). Pokud se opomenutý účastník dozvěděl včas o vydaném rozhodnutí, a měl tedy možnost se proti němu bránit opravnými prostředky a neučinil tak, žaloba dle části páté o. s. ř. by pak byla nepřipustná (§ 247 odst. 2 o. s. ř.).

V případě, že se opomenutý účastník dozvěděl o rozhodnutí až v době, kdy již rozhodnutí správního orgánu nebylo možné napadnout odvoláním (což však nemůže na základě § 83 a 84 s. ř. dle mého názoru nastat v případě účastníků dle § 27 odst. 1 s. ř., kteří mají možnost podat odvolání vždy¹⁵⁾ a rozhodnutí tak nabylo právní moci, soud by měl danou věc, i přes to, že nebyla splněna podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků, projednat a rozhodnout. Lhůta k podání žaloby by měla dle mého názoru běžet od okamžiku, kdy se o rozhodnutí správního orgánu opomenutý účastník dozvěděl.¹⁶⁾

Možným řešením u účastníků dle § 27 odst. 1 s. ř. by pak bylo, aby soud uložil správnímu orgánu doručit rozhodnutí opomenutému účastníkovi, který se nemohl s obsahem rozhodnutí prokazatelně seznámit, a znal jej proto jen v hrubých rysech, a který by měl možnost napadnout rozhodnutí řádným opravným prostředkem. Soud by pak následně musel podanou žalobu dle § 250g odst. 1 písm. c) o. s. ř. odmítnout jako nepřipustnou.

Závěr

Problematika účastenství tzv. opomenutého účastníka v soudním řízení správním a možnost podání žaloby touto osobou, cítí-li se být dotčena na svých právech rozhodnutím správního orgánu, je věcí dlouhodobě diskutovanou, přesto

¹⁵⁾ Je-li účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny (§ 14 odst. 1 s. ř. z roku 1967), opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno. Opomenutí účastníka při oznámení rozhodnutí je v takovém případě procesní vadou zhojitelnou bez újmy na nastalé právní moci rozhodnutí jen za předpokladu, že fikce oznámení rozhodnutí nastala natolik včas, že opomenutý účastník mohl užít zákonných procesních prostředků na svou obranu ještě před tím, než správní orgán měl rozhodnutí za pravomocné. Nastala-li fikce oznámení rozhodnutí teprve poté, co podle mínění správního orgánu již rozhodnutí nabylo právní moci, počínají opomenutému účastníkovi teprve touto fikcí běžet lhůty pro podání řádných či mimořádných opravných prostředků. Pouhý fakt běhu času od vydání neoznámeného rozhodnutí nemá na nabytí právní moci vliv. Viz rozsudek NSS ze dne 17. února 2009, čj. 2 As 25/2007-118 (rozhodnutí č. 1838 Sbírky rozhodnutí NSS 6/2009).

¹⁶⁾ Jinak VONDRUŠKA, F. - ZÁRUBA, J. In DAVID, L. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. díl.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, str. 1368, ISBN 978-80-7357-460-4. Ty s ohledem na zachování stability právních vztahů vyřešených rozhodnutím správního orgánu dovozují, že opomenutý účastník může podat žalobu ve lhůtě dvou měsíců, jejíž běh bude počítán od okamžiku, s nímž zákon spojuje zánik práva podat odvolání.

na zákonné úrovni dosud nedostatečně upravenou. Uvedené platí ještě markantněji pro oblast soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy ve věcech soukromoprávních, ve které chybí i širší diskuse nad touto otázkou.

K podání žaloby dle části páté o. s. ř. je oprávněn ten, kdo byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byly jeho práva nebo povinnosti založeny, změněny, zrušeny, určeny nebo zamítnuty. Vzhledem k právu na soudní ochranu a materiálnímu pojetí účastenství v řízení před správním orgánem lze mít za to, že je to i osoba, s níž správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoliv jím podle zákona být měla. V takovém případě však není zcela zřejmé, jakým způsobem se má soud vypořádat se splněním základních podmínek k podání žaloby, především s podmínkou vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení a s určením okamžiku, od kterého běží lhůta k podání žaloby.

Právě na tyto otázky se článek snaží nalézt optimální odpovědi a řešení, a to v návaznosti na situace, kdy v neprospěch opomenutého účastníka znělo již rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebo bylo některým z účastníků správního řízení podáno odvolání a až odvolací soud změnil napadené rozhodnutí tak, že jím byla dotčena práva opomenutého účastníka. V prvním zmiňovaném případě je pak nutné zamyslet se i nad tím, zda měl opomenutý účastník ještě možnost podat řádný opravný prostředek či nikoliv.

I když je absence výslovné právní úpravy této problematiky v praxi řešitelná, např. na základě výše uvedených úvah, zcela jistě by si tato otázka zasloužila pozornost v rámci některé z dalších četných novelizací občanského soudního řádu. Jedině tak bude zabezpečeno jednotné rozhodování soudů v této již tak dost obtížné oblasti a zabráněno vydávání pro účastníky překvapivých rozhodnutí.

Shrnutí:

Článek je zaměřen na soukromoprávní větev soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy vykonávanou civilními soudy. Ta je upravena v části páté z. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. K podání žaloby je oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byly jeho práva nebo povinnosti založeny, změněny, zrušeny, určeny nebo zamítnuty. Podrobný rozbor je v článku věnován otázce účastenství tzv. opomenutého účastníka a situaci, kdy by opomenutý účastník hodlal podat žalobu. Všeobecná shoda totiž panuje v tom, že i on může žalobu podat. Zákon, odborná veřejnost ani judikatura soudů však blíže nestanoví, jaký má být další postup soudu v případě, že tak opomenutý účastník učiní, jak se má soud vypořádat se splněním zákonem stanovených podmínek a jak má posoudit včasnost podané žaloby.

About possibility of the omitted party to bring an action under Part Five of the Civil Procedure Code and other related issues – summary:

The article is focused on the civil part of the judicial control of administrative bodies' acts, regulated in Part Five of the Civil Procedure Code (Act N. 99/1963 Coll.) - Proceedings concerning cases which were decided by a different body. The parties to this proceeding are the claimant and those, who were the participants of the administrative proceeding. If the court finds out that somebody, who should be the participant of the court proceeding is not treated as a participant, the court takes appropriate measures for he or she joins the proceeding. The main attention in the article is paid to the situation when the omitted participant (person that was not the participant of the administrative proceeding although he or she should have been its participant) wants to file a complaint. The law does not provide answer to the question how to deal in this situation with the legal conditions under which the civil court may issue meritorious decision.