



EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS

Předběžné nástroje soudní ochrany jako cesta k posílení její efektivity

© Ekologický právní servis, 2009

Pavel Černý, Karolína Klanicová, Jan Plšek

**Zpracování této analýzy podpořila
nadace Open Society Fund, Praha**



eps brno

Dvořákova 13, 602 00 Brno
Tel.: +420 545 575 229
Fax: +420 542 213 373
IČ: 653 414 90

eps tábor

Přiběnická 1908, 390 01 Tábor
Tel.: +420 381 253 904
Fax: +420 381 253 910

www.eps.cz

Obsah:

I. Úvod v širším kontextu: pomalost soudního rozhodování.....	3
II. Odkladné účinky žalob proti rozhodnutí správního orgánu.....	4
1. Význam odkladného účinku správních žalob v praxi	5
2. Celkové zhodnocení současné úpravy podmínek odkladného účinku správních žalob	12
3. Další aspekty rozhodování o odkladném účinku správních žalob	14
III. Předběžná opatření	15
1. Předběžná opatření ve správním soudnictví	15
2. Předběžná opatření v občanském soudním řízení	17
IV. Závěr.....	18
1. Shrnutí	18
2. Doporučení legislativních změn.....	18

I. Úvod v širším kontextu: pomalost soudního rozhodování

Člověk, který se obrátí na soud, očekává, že bude o jeho věci rozhodnuto takovým způsobem a v takovém čase, aby mu rozhodnutí soudu přineslo skutečnou ochranu jeho práv. V některých případech, zejména pokud se soudní spor týká fakticky neodstranitelných (a jen těžko kompenzovatelných) zásahů, se „pozdní vítězství“ příliš neliší od prohry.

Listina základních práv a svobod (dále Listina) v čl. 38 zakotvuje právo na projednání věci bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě jako jednu ze základních součástí práva na spravedlivý proces. Totéž vyplývá z čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Je zřejmé, že jedním z atributů spravedlivé soudní ochrany¹ je i rychlost řízení, resp. včasnost rozhodnutí (projednání věci bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě). Praxe moderního demokratického právního státu by jen stěží vystačila s pouhým obecným ústavním příkazem včasnosti právní (soudní) ochrany. Praktické naplnění tohoto požadavku vyžaduje zákonné zakotvení konkrétních právních postupů a institutů, které tuto včasnost v konkrétním případě efektivně zajistí.

Neúměrně dlouhá doba řízení je častým jevem českého soudnictví. Vyplývá především z přetíženosti soudů, ale rovněž z nedostatků týkajících se organizace jejich práce, materiálního zabezpečení atd. Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích v § 79 odst. 1 stanoví: „*Soudci a přísedící jsou při výkonu své funkce nezávislí a jsou vázáni pouze zákonem. Jsou povinni vykládat jej podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a rozhodovat v přiměřených lhůtách bez průtahů, nestranně a spravedlivě a na základě skutečností zjištěných v souladu se zákonem.*“

Ústavní soud ČR se již mnohokrát zabýval vymezením přípustné délky soudního řízení. Přitom dovodil, že "přiměřená lhůta" je subjektivním pojmem, který se může lišit podle povahy každého individuálního případu.² Z poměrně bohaté judikatury je možné vysledovat, co Ústavní soud považuje za „nepřiměřený průtah“. Jako mezní hranici lze uvést případ Krajského obchodního soudu v Praze, který po dobu delší čtyř let vůbec nenařídil jednání ve věci, z toho po dobu tří let nebyl soudem ve sporu učiněn jediný úkon. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že „*je věcí státu organizovat své soudnictví tak, aby principy soudnictví zakotvené v Listině byly respektovány. Případné nedostatky v tomto směru nemohou jít k tíži těch, kteří od soudu právem očekávají ochranu svých práv v "přiměřené lhůtě"*“.³

¹ Srov. například § 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále o. s. ř.) : „Občanský soudní řád upravuje postup soudu a účastníků v občanském soudním řízení tak, aby byla zajištěna spravedlivá ochrana práv a oprávněných zájmů účastníků.“

² Viz například nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 599/2000. Obdobně viz například usnesení Ústavního soudu ze dne 28.6. 2005, sp. zn. I ÚS 486/04 - stěžovatel v dané věci mimo jiné namítal, že řízení před správním soudem trvalo přibližně tři a půl roku, aniž v mezidobí učinil jakýkoliv procesní úkon; Ústavní soud dovodil, že došlo k průtahům v řízení, a tedy i k porušení práva na spravedlivý proces .

³ Viz nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 10. 11. 1998, sp. zn. IV. ÚS 358/98 více na: http://pravnicaradce.ihned.cz/c4-10077440-19808100-F00000_d-moznosti-obrany-proti-prutahum-v-soudnim-rizeni.

Téma soudních průtahů bylo zpracováno právníky nevládní organizace Liga lidských práv v samostatné analýze.⁴ Ta se týkala především vztahu mezi průtahy v soudních řízeních a odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. Autoři oslovili odborníky z řad soudců, advokátů a dalších odborníků a požádali je o to, aby vedle uvedení nejčastějších příčin průtahů řízení, pomohli označit nedostatky současné právní úpravy, která má sloužit k zajištění nápravy nepřiměřené délky řízení a následného odškodnění.

Ministerstvo spravedlnosti již částečně zavádí do praxe některá opatření k urychlení soudních řízení.⁵ Nelze však očekávat, že dojde v brzké době k zásadnímu zkrácení obvyklé doby řízení (pravděpodobně budou nadále některá řízení probíhat i několik let).

Uvedené skutečnosti vedou k závěru, že **pro zajištění včasné a efektivní soudní ochrany mají klíčový význam tzv. předběžné nástroje ochrany práv**, tedy zejména předběžné opatření a možnost soudu rozhodnout o odkladném účinku žaloby, resp. o odkladu vykonatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu. Podstatou těchto právních nástrojů je preventivní dočasný zásah do stávajících (sporných) právních poměrů do doby než bude o těchto poměrech s konečnou platností rozhodnuto. Účelem jejich použití je předejít újmě, jejíž pozdější náprava by byla nemožná, neúměrně obtížná nebo neúčelná.

Z praktických poznatků i zdrojů dostupných autorům této analýzy přitom vyplývá, že fungování těchto předběžných nástrojů představuje závažný a současně alespoň částečně řešitelný problém především v oblasti správního soudnictví. Proto se analýza zaměřuje hlavně na tuto oblast.

II. Odkladné účinky žalob proti rozhodnutí správního orgánu

Existence správního soudnictví je výrazem ústavně zaručené možnosti soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy (čl. 36 odst.2 Listiny), které se nepříznivě dotýká subjektivních veřejných práv žalobce. Stranami sporu jsou zde správní orgán, který napadený akt vydal (resp. orgán, který rozhodl v posledním stupni) a žalobce jako soukromá osoba. Správní soudnictví je zároveň významným nástrojem kontroly zákonnosti rozhodování orgánů veřejné správy a ochrany veřejných zájmů, o nichž tyto orgány rozhodují.

Odkladný účinek správní žaloby znamená pozastavení všech účinků žalobou napadeného úředního rozhodnutí do skončení řízení před správním soudem. Právní povinnosti uložené takovýmto rozhodnutím nelze vynucovat, přiznaná oprávnění nelze uplatňovat, odejmutá nebo omezená oprávnění naopak zůstávají zachována.⁶

Podle platné právní úpravy (§ 73 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále s. ř. s.) nemá podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Podle odst. 2 citovaného ustanovení soud na návrh žalobce po

⁴ Publikována na http://www.llp.cz/files/file/Analýza_soudni_prutahy.pdf

⁵ Srov. např. zákon č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, jehož cílem je zjednodušení procesních postupů a zamezení průtahů v soudním řízení

⁶ Srov. Vopálka, V., Mikule., V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, str. 175.

vyjádření žalovaného žalobě odkladný účinek přizná při současném splnění těchto tří podmínek:

- 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro žalobce **nenahraditelnou újmu**
- 2) přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých **práv třetích osob**
- 3) přiznání odkladného účinku není v rozporu s **veřejným zájmem**

1. Význam odkladného účinku správních žalob v praxi

Institut odkladného účinku správní žaloby má pro faktickou úroveň ochrany veřejných subjektivních práv (tedy pro naplňování základního smyslu správního soudnictví) často klíčový význam. **V případech, kdy žalobci hrozí těžko napravitelná nebo kompenzovatelná újma, může být pro žalobce rozhodnutí o jeho žádosti o přiznání odkladného účinku důležitější, než případné vyhovění žalobě za situace, kdy je zrušené rozhodnutí již „konzumováno“ a zásah do práv či zájmů hájených žalobcem neodstranitelný.** Takovéto situace nastávají zejména v následujících oblastech:

a) stavební právo

Při stavební činnosti často dochází k prakticky nevratným změnám poměrů v území a zásahům do práv dotčených osob. Navrácení do původního stavu se často jeví jako nemožné nebo jen obtížně proveditelné. Jde proto o typickou oblast, kde má odkladný účinek zásadní vliv na faktický úspěch žalobce v celé věci, nicméně v praxi je těžké jeho přiznání prosadit. Současná praxe tíhne spíše k odkazování úspěšného žalobce na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím (podle zákona č. 82/1998 Sb.).

Specifickým problémem soudního přezkumu ve stavebním právu je odklad účinků **územního rozhodnutí**. Spor je veden o to, zda již samotné územní rozhodnutí je svými právními důsledky schopno přivodit žalobci nenahraditelnou újmu (což je podmínkou přiznání odkladného účinku podle § 73 s. ř. s.). Dosavadní převažující judikatura zastává názor, že rozhodnutí o umístění stavby obecně vylučuje možnost přivodit nenahraditelnou újmu, neboť toto rozhodnutí ještě nezakládá potenciálnímu stavebníkovi subjektivní právo stavět.⁷ V územních rozhodnutích tedy nebývá odkladný účinek přiznáván téměř nikdy, standardní argumentací soudů je tvrzení, že „z povahy věci“ je vyloučena újma na právech, neboť ještě nedochází k faktickému zásahu.

Tento přístup však opomíjí skutečnost, že územní rozhodnutí je v naprosté většině případů zásadním rozhodnutím, řešícím otázku přípustnosti či nepřípustnosti umístění stavby nebo jiného zásahu do území.⁸ Kromě toho v praxi často nastávají situace, kdy je územní rozhodnutí správními soudy rušeno až v době, kdy již nabylo právní moci stavební povolení

⁷ Viz například usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5.11.2004, sp.zn. 57 Ca 14/2004 (publikováno pod č. 455/2004 Sb.NSS).

⁸ Územní rozhodnutí je mimo jiné nepochybně nutno považovat za „hlavní rozhodnutí“ („principal decision“) o povolení záměru ve smyslu judikatury Soudního dvora Evropských společenství (ESD). Viz k tomu rozsudky ESD ze dne 4.1.2004, ve věci Delena Wells, C-201/02 (bod 52.) a ze dne 4.5.2006 ve věci Diane Barker, C-290/03, body 47. a 48.).

a stavba byla již zahájena, případně ukončena. Tato skutečnost vesměs nevede ani k zahájení řízení o odstranění stavby, ani k přezkumu a zrušení stavebního povolení (s odkazem na existenci „dobré víry“ na straně stavebníka).⁹

Neochota přiznávat odkladné účinky správním žalobám proti územnímu rozhodnutí přetrvává i navzdory změnám, které přinesl nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. Ten umožňuje stavebníkovi realizaci řady drobných staveb a stavebních činností již na podkladě pravomocného územního rozhodnutí, a to buď bez dalšího nebo na základě ohlášení stavebnímu úřadu. Taktéž byl posílen princip koncentrace řízení v tom smyslu, že námitky, přípustné pro fázi územního řízení, není možné beze zbytku uplatnit v řízení stavebním.

Z této skutečnosti vyšel usnesení ze dne 20.3.2008, **č. j. 22 Ca 43/2008 – 35** Krajský soud v Ostravě, když konstatoval: *"Nyní účinný stavební zákon umožňuje stavebníkovi realizaci řady drobných staveb a stavebních činností již na podkladě pravomocného územního rozhodnutí, a to buď bez dalšího (§ 103 stavebního zákona) nebo na základě ohlášení stavebnímu úřadu (§ 104 stavebního zákona). Za této situace už nyní nelze hovořit o tom, že územní rozhodnutí pojmově nemůže přivodit újmu, jak dovozovala starší judikatura za účinnosti starého stavebního zákona."* Dále soud uvedl, že *„je povinen posuzovat, zda přiznání odkladného účinku žalobě je nezbytné k zajištění přiměřené, účinné, čestné, spravedlivé a včasné nápravy tak, aby předmětný environmentální statek nebyl nevratně poškozen nebo zničen dříve, než bude vydáno konečné rozhodnutí a aby případný úspěch žalobce nebyl jen prázdným vítězstvím s významem nanejvýš akademickým."*¹⁰

Jde ovšem o výjimečný případ přiznání odkladného účinku žalobě proti územnímu rozhodnutí. Obecně dále přetrvává výklad podle nějž územní rozhodnutí nemůže nenahraditelnou újmu nikomu způsobit.

Žalobám směřujícím proti **stavebnímu povolení** je v praxi odkladný účinek přiznáván častěji, přičemž by k jeho přiznání měla postačovat hrozba „nenahraditelné újmy“ (nikoliv tedy naprostá jistota). Tento přístup ilustruje například usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23.10.2003, sp.zn. 52 Ca 9/2003.¹¹ Soud vyhověl žalobci, který dovozoval hrozící nenahraditelnou újmu spočívající v ohrožení jeho zdraví a života v souvislosti s nezajištěnou bezpečností silničního provozu na komunikaci, vedoucí na stavbu v těsné blízkosti jeho rodinného domu, a s negativním vlivem provozu těžké dopravní techniky, která narušovala statiku a stavební stav jeho rodinného domu.¹²

⁹ Pokud tedy například stavebník přistoupí k provedení stavby na základě pravomocného stavebního povolení a žalobě proti tomuto rozhodnutí soud nepřizná odkladný účinek (jímž by byla stavebníkovi stanovena povinnost nezačít stavbu realizovat), soud může o věci a její oprávněnosti jednat až po několika letech, kdy stavba již stojí).

¹⁰ Viz http://www.obchvatfm.cz/index.php/dokumenty/doc_download/2-usneseni-krajskeho-soudu-v-ostrov-piznani-odkladneho-ucinku-azob-os-beskydan.html. Je nutno dodat, že soud v tomto případě přiznání odkladného účinku žalobě později zrušil.

¹¹ Publikováno pod č. 87/2004 Sb.NSS

¹² V této souvislosti je dále možné upozornit na usnesení NSS ze dne 4. 10. 2005, sp.zn. 8 As 26/2005 (publikováno pod č. 1072/2007 Sb.NSS), podle nějž „rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě a o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou svou podstatou rozhodnutími předběžné povahy a nelze v nich předjímat rozhodnutí o věci samé. Proto nelze při rozhodování podle § 73 odst. 2 a § 107 s. ř. s. vždy učinit jednoznačný (konečný) závěr, že správní rozhodnutí má za následek újmu pro žalobce či stěžovatele. Postačuje předpoklad žalobcem (stěžovatelem) tvrzené nenahraditelné újmy.“

Pokud je však na základě napadeného stavebního povolení v průběhu soudního řízení stavební záměr realizován, není pravděpodobné, že v případě úspěšné žaloby bude stavba odstraněna. Stavební úřad zpravidla odstranění stavby nenařídí s odkazem na ochranu dobré víry stavebníka. Okamžik rozhodování o odkladném účinku bývá tedy z pohledu žalobce klíčový. Problematická by v tomto směru mohla být otázka přípustnosti námitek, směřujících proti stavebnímu povolení. Stavební zákon v § 114 odst. 2 stanoví, že se ve stavebním řízení nepřihlíží k námitkám, jež byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení. Půjde především o námitky směřující proti samotné přípustnosti umístění stavby v dané lokalitě. Pokud bude podstata nesouhlasu dotčené osoby s povolením stavby spočívat v tomto typu námitek, hrozí že nebudou shledány jako přípustné ani ve stavebním řízení, ani v rámci soudního přezkumu. Tím by mohla být v takovéto situaci zpochybněna i dosažitelnost rozhodnutí o odkladném účinku žaloby.

b) ochrana životního prostředí

Rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě má často zásadní význam rovněž v řízeních o přezkum rozhodnutí (povolení), týkajících se zamýšlených zásahů do životního prostředí. Je tomu tak zejména proto, že **vydáním povolení v těchto případech dochází k bezprostřednímu ohrožení práv osob odlišných od žadatele (investora), resp. životního prostředí jako veřejného statku.** Pokud není o žalobě rozhodnuto dříve, než žadatel zahájí (případně dokončí) činnost povolenou napadeným rozhodnutím, nevede případné zrušující rozhodnutí soudu k reálné ochraně práv žalobce.

Soudy se v minulosti v některých případech odmítaly zabývat žalobami směřujícími k ochraně životního prostředí (zejména pokud byly podávány nevládními organizacemi).¹³ Vycházely z koncepce, že jednotlivci a jejich sdružení nejsou oprávněni se domáhat ochrany veřejných zájmů „jako takových“ – aniž by prokázali porušení svých (úzce chápaných) subjektivních práv. Typickým příkladem argumentace tohoto typu je konstatování správního soudu, že *„není ...rozhodující, zda žalobce byl nebo nebyl účastníkem řízení před správním orgánem, a zda správní orgány pochybily, pokud s ním jako s účastníkem nejednaly. Podstatné je, že napadené rozhodnutí žalobci žádné povinnosti neuložilo a na jeho právech jej proto nezkrátilo“*.¹⁴

Tento přístup v posledních letech soudy částečně opouštějí a začínají se častěji zabývat právní argumentací mířící k podstatě věci.¹⁵ Typickým případem proto dnes není odmítnutí žaloby,

¹³ Význam nevládních organizací pro dobré fungování práva a veřejné správy bývá někdy podhodnocován. Dostává se jim povrchní nálepky "kverulantů" či "potíživců", ale ve skutečnosti jsou jedním z neodmyslitelných stavebních kamenů systému moderní demokracie a fungujícího právního státu. Jejich místo je zejména tam, kde vzniká vakuum mezi veřejnou mocí a soukromými zájmy občanů. To jsou typicky právě případy z oblasti ochrany životního prostředí, kdy je ohrožen environmentální statek, který "patří všem a nikomu" a není zde tedy nikdo, kdo by jej mohl hájit ve smyslu principu *vigilantibus iura scripta sunt* (pouze bdělým náleží práva). Nejvyšší správní soud k nevládním neziskovým organizacím poznamenal (1 As 70/2008-63 ze dne 28.1.2009): *... je nutno si plně uvědomit důležitost existence subjektů občanské společnosti (ať již se jedná o nevládní neziskové organizace všech možných forem či o jednotlivce) při hájení veřejných zájmů.* Bylo by tedy chybou bagatelizovat nepřiznávání odkladných účinků správním žalobám s poukazem na to, že se jedná "pouze o nevládní organizace" a že tu tedy ve skutečnosti není nikdo, kdo by byl vážně krácen na svých právech. Občanskou společnost totiž netvoří pouze jednotliví občané, ale přirozeně také větší či menší spolky těchto občanů.

¹⁴ Soudní judikatura ve věcech správních, 2000, číslo 5, str. 12, č. rozsudku 564.

¹⁵ K vývoji přístupu soudů k žalobám nevládních organizací v oblasti ochrany životního prostředí viz například článek P. Černého ve sborníku z konference „Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách“ -

ale (opět zejména v případě žalob nevládních organizací) „vítězství bez praktických důsledků“ - **právní úspěch, který však nevede k faktické ochraně hodnoty poškozené v důsledku nezákonného rozhodnutí.** Přiznání odkladného účinku je v této oblasti stále spíše ojedinělé.

Jako příklad vyhovění návrhu na přiznání odkladného účinku v souvislosti s hrozícím zásahem do životního prostředí lze uvést usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006, č. j. 247/2006-23, kterým byla odložena vykonatelnost rozhodnutí báňského úřadu, povolujícího zasypání vodní plochy v rámci likvidace důlního prostoru. Soud konstatoval, že tento zásah by pro vlastníky pozemků sousedících s vodní plochou znamenal nepřiměřenou, resp. ve smyslu § 73 odst. 2. s.ř.s. „nenahraditelnou“ újmu.

Krajský soud v Hradci Králové naopak usnesením ze dne 29. 11. 2005, sp. zn. 30 Ca 28/2005 nepřiznal odkladný účinek žalobě proti povolení hornické činnosti a trhacích prací s odůvodněním, že žalobkyni se nepodařilo prokázat možný vznik nenahraditelné újmy, neboť zůstala pouze u tvrzení, že by výkon rozhodnutí mohl nepříznivě ovlivnit stavy podzemních a povrchových vod natolik, že by to vedlo ke škodám na lesních porostech, avšak nepředložila v tomto směru žádné konkrétní důkazy. Podle názoru soudu se tedy jednalo pouze o vyjádření obecných obav z budoucího vývoje. Soud dále dovodil, že „pokud by k problémům naznačeným žalobkyní začalo docházet, měly by příslušné dotčené orgány státní správy při správném výkonu své činnosti takovou situaci ihned zachytit a přijmout příslušná opatření.“

Specifickou problematikou v oblasti ochrany životního prostředí jsou žaloby nevládních organizací (občanských sdružení). Po letech v podstatě automatického odmítání návrhů na přiznání odkladného účinku, podávaných těmito subjekty (s odůvodněním, že jim z povahy věci nenahraditelná újma vzniknout nemůže) znamenal významný posun v této oblasti rozsudek NSS ze dne 14. 06. 2007, č. j. 1 As 39/2006 – 55. NSS v něm na základě interpretace mezinárodních závazků ČR¹⁶ a práva ES¹⁷ mj. konstatoval, že návrhům na přiznání odkladného účinku ve věcech zásahů do životního prostředí má být vyhověno, „*aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správních žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován*“. Na tento rozsudek NSS odkázal Městský soud v Praze například v usnesení ze dne 24. 4. 2008, č. j. 5 Ca 120/2008 – 43 a dále uvedl, že „*je třeba podmínku nenahraditelné újmy způsobené výkonem nebo jiným právním následkem žalobou napadeného rozhodnutí považovat za splněnou s ohledem na možný nevratný zásah do krajiny CHKO a to bez ohledu na to, že sám žalobce jako občanské sdružení není nositelem práv vztahující se k životnímu prostředí*“. Obdobně soud rozhodl v několika dalších případech.

V řadě jiných obdobných případů z poslední doby však odkladný účinek žalobám nevládních organizací přiznán nebyl, vesměs s odůvodněním že by jeho přiznání znamenalo nepřiměřený zásah do (jiných) veřejných zájmů, případně práv třetích osob. Například v usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. července 2007, sp. zn. 6 Ca 7/2008 soud uvedl, že neshledal podmínky pro přiznání odkladného účinku žalobě, neboť „*Přiznání odkladného účinku, které by znamenalo faktické zastavení stavební činnosti probíhající na základě pravomocného stavebního povolení, by se z důvodů, které podrobně rozvedl žalovaný*

<http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/sbornik-limity-soudni-ochrany-web.pdf>

¹⁶ Viz zejména čl. 9 odst. 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí („Aarhuské úmluvy“), publikované pod č. 124/2004 Sb.m.s.

¹⁷ Viz zejména čl. 10a Směrnice 85/337/EHS, o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí („směrnice EIA“), ve znění směrnic 97/11 ES a 2003/35/ES

(faktické zastavení prací, s tím spojené prodlevy v harmonogramu výstavby dálnice, vedoucí k prodražení stavby, významný dopad do veřejných rozpočtů, důležitý zájem na ochraně života a zdraví obyvatel obcí) a s nimiž se soud ztotožnil, nepřiměřeným způsobem dotklo nabytých práv třetích osob a bylo by v rozporu s veřejným zájmem.“

V usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2009, č. j. 10 Ca 302/2009 – 45 (proti dílčímu stavebnímu povolení pro úsek rozestavěné dálnice vedoucí přes CHKO) pak soud sice rozšířil výklad podmínky nenahraditelné újmy tak, že jde o širší sféru žalobcových práv a oprávněných zájmů, když uvedl že *"Existence toliko procesních práv žalobce nevyklučuje automaticky možnost nenahraditelné újmy žalobce výkonem rozhodnutí (...) nenahraditelnou újmu přináší výkon rozhodnutí jen, opravňuje-li k nevratnému a přímému zásahu do zájmů, na jejichž obranu dané sdružení vystupuje a procesní práva uplatňuje."* Odkladný účinek žalobě však přesto nepřiznal s odůvodněním, že žalobce namítal nenahraditelnou újmu týkající se celého území CHKO, kdežto napadené stavební povolení se týkalo pouze dílčího úseku dálnice. Když ale soud posuzoval otázku rozporu přiznání odkladného účinku s veřejným zájmem, paradoxně bral v úvahu dálnici v celé její délce, tedy nad rámec napadeného stavebního povolení. Zde se projevila nejasnost výkladu neurčitých pojmů "újma pro žalobce" a "veřejný zájem" použitých v § 73 s. ř. s.

c) daňové právo

Odvolání proti rozhodnutí v daňovém řízení (na rozdíl od odvolání v obecném správním řízení) nemá odkladný účinek (srov. § 48 odst. 12 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Až na výjimky je rozhodnutí finančního úřadu o vyměření daně vykonatelné ihned po uplynutí lhůty k plnění.

Pokud daňový subjekt neuspěje s odvoláním, může se dále bránit správní žalobou, které je možné přiznat odkladný účinek podle § 73 s. ř. s. Zákonnou podmínkou je ovšem hrozící "nenahraditelná újma", což je soudy vykládáno tak, že sporná daň musí být pro subjekt likvidační. O takový případ se podle usnesení NSS ze dne 6. 12. 2005, č. j. 2 Afs 77/2005 – 96 jedná například tehdy, pokud je daňový subjekt *povinen zaplatit daň v takové výši, že důsledky jejího neprodleného vymáhání by mohly postihnout samotnou jeho existenci jako ekonomického subjektu a zásadně ohrozit jeho podnikání.*¹⁸

Před hrozící újmou nižší intenzity tedy předběžná ochrana poskytována není. V takovém případě daňový subjekt spornou daň buď okamžitě zaplatí s vyhlídkou na odškodnění v řádu procent anebo zaplatit odmítne a vystaví se tím nebezpečí vyměření penále v řádu desítek procent, resp. nařízení exekuce ještě před ukončením soudního řízení. **Sporná daň přitom nemusí být přímo likvidační, aby subjektu způsobila vážné problémy, přičemž zpětné odškodnění je často neadekvátní a možnost preventivní ochrany odkladným účinkem je omezena přísnými podmínkami § 73 s. ř. s.** Soudní ochrana je v takovém případě neefektivní. Pokud je tedy daňová kontrola zahájena až za nějakou dobu po sporném daňovém přiznání poplatníka, finanční úřad nejprve doměří daň a následně doměří i penále, které může při delším časovém odstupu být prakticky stejně vysoké jako samotná daň. Finanční úřad

¹⁸ Podobně podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 08. 2003, č. j. 6 A 160/2006 – 46 lze za "nenahraditelnou újmu" ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. považovat hrozící výkon rozhodnutí o uložení pokuty fyzické osobě ve výši, která výrazně přesahuje prokázaný celoroční příjem její rodiny se dvěma nezletilými dětmi.

obvykle vyměřuje daňové penále i v případě, že daňový poplatník proti platebnímu výměru podal odvolání a následně správní žalobu.¹⁹

Popsaná situace je příkladem zjevné nevyváženosti vzájemných práv a povinností mezi státem a daňovým subjektem, tedy soukromou osobou. Tuto nevyváženost se vesměs nedaří odstranit ani odkazem na základní zásady daňového řízení. Naopak například podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2003, sp. zn. 28 Ca 263/2001 má být zásada uvedená v § 2 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků (zásada zákonnosti)²⁰ interpretována „jako povinnost správce daně chránit v řízeních o daních zájem státu, jež je prioritní, při zachování práva a právem chráněných zájmů daňových subjektů. Z dikce citovaného ustanovení plyne, že správce daně není povinen dbát všech oprávněných zájmů daňového subjektu, ale jen těch, které jsou výslovně chráněny nějakým zákonem, což představuje jednoznačně prioritu zájmů státu a teprve sekundárně respektování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů.“

d) veřejné zakázky

Zadávání veřejné zakázky zahrnuje zvláštní postup uzavírání smlouvy, regulovaný zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, kdy smluvními stranami jsou zadavatel (disponující veřejnými prostředky) a jeden či více dodavatelů. Smlouva, která by byla uzavřena v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách je od samého počátku neplatná. Ovšem zejména u státních zakázek jde o velké objemy investic a pokud by taková smlouva byla prohlášena za neplatnou až po její částečné či úplné realizaci, bylo by uvedení do původního stavu prakticky nemyslitelné. **V oblasti veřejných zakázek by tedy předběžné nástroje právní ochrany měly především zabránit uzavření, potažmo realizaci smluv ve zjevně sporných případech.**

Správní přezkum zadávání veřejných zakázek provádí Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále ÚOHS). Proti závěrům přezkumu ÚOHS se lze bránit správní žalobou. Správní žalobě soud přiznává odkladný účinek, jsou-li splněny tři zákonné podmínky § 73 s. ř. s. Zde však podmínka "nenahraditelné újmy" podstatně omezuje okruh případů, kdy je možné odkladný účinek přiznat. V praxi byl např. odkladný účinek přiznán v případě, kdy šlo o dlouhodobě jedinečnou zakázku v rámci celého území ČR. Při méně exkluzivních zakázkách je tedy odkladný účinek neaplikovatelný, takže většině poškozených dodavatelů není možné poskytnout včasnou soudní ochranu, neboť v době rozhodnutí bude zpravidla sporná smlouva již nevratně realizována.

Ani v případě, že je správní žalobě odkladný účinek přiznán, není z několika důvodů jisté, zda je tím zadavateli skutečně zabráněno uzavřít, potažmo realizovat smlouvu. Především je koncepčně sporné, nakolik může odkladný účinek správní žaloby "zmrazit" samotnou smlouvu o veřejné zakázce, která je svou povahou spíše obchodněprávním závazkem než aktem veřejné správy. Řešením by teoreticky mohlo být předběžné opatření, kterým správní soud dočasně zakáže realizaci smlouvy, ovšem aktuální zákonná úprava (§ 38 s. ř. s) jeho praktické uplatnění ve správním soudnictví značně komplikuje (podrobněji v kapitole o předběžných opatřeních).

¹⁹ Srov. například Šimáčková, K.: Bezmoc daňového poplatníka. Právní fórum č. 3/2004, str. 126 an.

²⁰ Při správě daně jednají správci daně v řízení o daních (dále jen "daňové řízení") v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy, chrání zájmy státu a dbají přitom na zachování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů a ostatních osob zúčastněných na daňovém řízení

Výše uvedené problémy ilustruje usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. března 2006, č.j. 62 Ca 12/2006-25ve spojení s usnesením téhož soudu ze dne 9. října 2006 č. j. 62 Ca 12/2006-400. V předmětné věci byl žalobce jako dodavatel vyřazen z řízení o zadávání veřejné zakázky na výstavbu a provozování celostátního systému silničních mýtných bran. Návrhem se domáhal přiznání odkladného účinku a alternativně vydání předběžného opatření. Soud nejprve žalobě přiznal odkladný účinek, avšak zadavatel a dodavatel v realizaci smlouvy pokračovali. Soud tedy na další návrh žalobce vydal předběžné opatření, kterým realizaci smlouvy zakázal. Způsob, jakým soud své druhé usnesení odůvodnil, ilustruje, jak málo je problematika odkladných účinků legislativně dořešena: „Vzhledem k tomu, že osoby zúčastněné na řízení, tj. osoby sdružené v konsorciu "Kapsh" ani Česká republika - Ministerstvo dopravy, usnesení soudu o odkladném účinku nerespektují, neboť nadále postupují tak, jakoby usnesení o odkladném účinku vydáno nebylo, tj. v souladu s rozhodnutím žalovaného čj. 2R 015/06 Hr ze dne 14. 03. 2006, má soud z jednání osob zúčastněných na řízení uskutečněného po právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku za prokázané, že účelu sistace rozhodnutí žalovaného nebylo přiznáním odkladného účinku a následným chováním osob zúčastněných na řízení fakticky dosaženo. Byl-li za této situace podán návrh na vydání předběžného opatření, (...) pak soud dospěl k závěru, že je důvod osobám zúčastněným na řízení uložit, aby se zdržely (...) plnění ze smlouvy (...)."

e) vyvlastnění

Ochrana vlastnického práva je ústavně zaručena čl. 11 Listiny. Tato ochrana může být prolomena jen ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, to vše při respektování zásady přiměřenosti. Obecným zákonným podkladem vyvlastnění je z. č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění. Rozhodnutí o vyvlastnění není podle současné úpravy přezkoumáváno ve správním soudnictví, ale před obecnými občanskoprávními soudy podle části páté z. č. 99/1963 Sb o. s. ř.

Obecná žaloba podle části páté o. s. ř. zásadně odkladný účinek nemá, nicméně může být soudem mimořádně přiznán (§ 248 odst. 1 o. s. ř.). To však neplatí pro žalobu ve věci vyvlastnění, neboť zákon o vyvlastnění je vybaven zvláštní úpravou řízení před soudem (lex specialis), která má před obecnou úpravou v o. s. ř. aplikační přednost. Podle § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění je žalobě odkladný účinek přiznán přímo ze zákona, a to proti všem rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu. Takto široce zakotvený dopad odkladného účinku je logický, neboť soud v řízení podle páté části o. s. ř. neprovádí pouze přezkum napadeného rozhodnutí, ale posuzuje věc v plné jurisdikci, a tedy může o celé věci sám znovu rozhodnout. Kromě toho zohledňuje zásadní a často jen obtížně napravitelné důsledky rozhodnutí o vyvlastnění (zejména možnost započetí realizace stavby na vyvlastněném pozemku).

V listopadu 2009 nabyl účinnosti zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury, jako zvláštní úprava vůči zákonu o vyvlastnění. Tato nepřímá novela zákona o vyvlastnění pro oblast dopravní infrastruktury ruší paušální odkladný účinek žaloby a zavádí režim jeho přiznávání soudem ad hoc. Podle § 4 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb. "*Je-li podána žaloba proti rozhodnutí podle zákona o vyvlastnění, přizná soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením žalobě odkladný účinek, jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.*"

Lze se domnívat, že aplikační problémy, které provází § 73 s. ř. s., budou nastávat i zde. Například pokud budou soudy hodnotit rozpor s veřejným zájmem podobně jako u správních žalob proti rozhodnutím o povolení dopravních staveb, bude tento rozpor shledán prakticky vždy, už jenom proto, že jde o stavbu ve veřejném zájmu (zda stavba skutečně je ve veřejném zájmu, nezkoumá soud ve fázi přiznávání odkladného účinku, ale až při projednávání merita věci). **Ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb. proto hodnotíme jako nešťastné a náchylné ke zneužití.**²¹

2. Celkové zhodnocení současné úpravy podmínek odkladného účinku správních žalob

Doslovný výklad platného znění § 73 odst 2 s.ř.s. vede soudy k tomu, aby zkoumaly (dokazovaly) formální naplnění všech zákonem stanovených podmínek (teoreticky bez možnosti srovnání jejich relativního významu). Podmínky samy jsou přitom vyjádřeny pomocí neurčitých právních pojmů, umožňujících velmi rozmanitou interpretaci.

Je zřejmé, že soudy si v řadě případů uvědomují neudržitelnost striktního výkladu těchto podmínek (zejména ve vztahu k „nenahraditelné újmě“ hrozící žalobci). V některých případech proto vykládají tyto podmínky spíše ve smyslu „soud přizná žalobě odkladný účinek, pokud by jinak byl zmařen smysl soudního přezkumu napadeného rozhodnutí“ nebo „pokud újma způsobená žalobci postupem podle napadeného rozhodnutí byla ve zjevném nepoměru k újmě způsobené přiznáním odkladného účinku“.

Tento přístup považujeme za vhodnější, než lpění na doslovném výkladu zákona. Na podporu širšího výkladu jednotlivých podmínek uvedených v § 73 odst. 2 s.ř.s. lze kromě toho uvést následující argumenty:

a) k „nenahraditelné újmě“

- *Argument "přiměřené nenahraditelnosti"*. Každá újma je v jistém smyslu nenahraditelná nebo naopak nahraditelná. Lze jen těžko hledat univerzálně platný přístup. Např. formalistickým výkladem pojmu "nenahraditelná újma", lze dojít k závěru, že ztráta blízké osoby není nenahraditelnou újmu, protože přece § 444 občanského zákoníku stanoví peněžité odškodnění pozůstalým. Ve světle tohoto absurdního příkladu je zřetelné, že přívlastek "nenahraditelná" je nutné vykládat přiměřeně.
- *Argument absence odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci*. Podle současné koncepce se úspěšný žalobce v situaci, kdy rozsudek již nemůže napravit faktický stav, může domáhat náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Ovšem pokud je tato možnost náhrady škody v konkrétní věci omezena, plyne z toho nutnost přiznání odkladného účinku.
- *Argument mimořádnosti situace*. Odkladný účinek je svou povahou institutem mimořádným. Pokud je i skutkový stav mimořádný (např. proto, že žalobce hájí celospolečenské hodnoty podstatně přesahující jeho vlastní zájem), opravňuje to k použití mimořádného prostředku.

²¹ Jak může v praxi probíhat střet veřejného a soukromého zájmu při výstavbě dopravní infrastruktury ilustruje případ bratrů Větrovských z Předotic u Přísku., Ředitelství silnic a dálnic při přípravě stavby rychlostní silnice R4 pod hrozbou vyvlastnění vykoupilo z jejich hektarového pozemku se dvěma domy pouze pruh potřebný pro stavbu. Pozemek byl takto rozdělen na dvě nestejně části, oddělené budoucí silnicí, přičemž pouze jeden dům byl vykoupen a zbourán. Funkční využití a tím i hodnota nevykoupeného majetku byla tímto krokem nevratně poškozena. Více na: <http://hn.ihned.cz/c1-36998900-v-uzkych>

- *Argument Radbruchovou tezí.* Tradiční argument obhajující obecně použití rozšiřujícího výkladu právního předpisu: „musí interpret rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, takže zákon může být moudřejší než jeho autor – on právě musí být moudřejší než jeho autor“.
- *Argument aplikační přednosti mezinárodních smluv.* Jak už bylo výše citováno, NSS opakovaně zohlednil mezinárodní závazky ČR, když vyslovil, že pokud by návrhu žalobcům z řad dotčené veřejnosti na přiznání odkladného účinku nebylo vyhověno, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS.

b) k rozporu s veřejným zájmem

- Rozpor přiznání odkladného účinku s veřejným zájmem musí tvrdit a prokázat orgán veřejné správy a soudu pak přísluší pouze zkoumat zda bylo uneseno břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Shledá-li, že tato břemena ze strany správního orgánu unesena nebyla, je podmínka absence rozporu s veřejným zájmem splněna.
- V demokratickém právním státě je výkonná moc povolána určovat a realizovat veřejný zájem jen v mezích zákona - nezákonný postup nemůže být postupem ve veřejném zájmu.
- Správní orgán nemůže namítat rozpor s veřejným zájmem ztělesněným v napadeném rozhodnutí, protože pak by odkladný účinek byl a priori vždy v rozporu s takovým veřejným zájmem.
- Správní orgán nemůže vytvářet „veřejný zájem“ ad hoc jen pro účely obrany před odkladným účinkem, neboť veřejný zájem lze určovat pouze tam, kde je k tomu dáno zákonné zmocnění.
- Vymáhání zákonnosti postupu orgánu veřejné moci nemůže být v rozporu s veřejným zájmem.

c) k otázce zda se přiznání odkladného účinku nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob

- Nesplnění této podmínky musí tvrdit a prokazovat žalovaný správní orgán, nebo musí vyplynout ze spisu, jinak ji soud sám z úřední povinnosti nezkoumá.
- Ze zásady presumpce zákonnosti a věcné správnosti správních aktů plyne, že osoby jednající na základě těchto aktů jednají v dobré víře. Je zřejmé, že postavení těchto osob se zhorší, bude-li žalobě přiznán odkladný účinek. Avšak ochrana dobré víry nemůže být důvodem k tomu, aby na druhé straně docházelo ke křivdám nepoměrně vážnějším. Jedná se tedy opět o ochranu proporcionální, nikoli absolutní.
- Pro určení nepřiměřenosti zásahu do práv třetích osob je třeba stanovit srovnávací kritérium. Lze porovnávat stav práv třetích osob při přiznání odkladného účinku se stavem při nepřiznání. Taktéž lze poměřovat újmu na straně navrhovatele a újmu na straně třetích osob, zda patrně bude důležité kritérium nenahraditelnosti.
- V úvahu je také třeba brát chování samotných třetích osob, které se rozhodnou realizovat svá práva i přesto, že vědí, že je správní akt napaden správní žalobou. Je otázkou, zda poskytovat ochranu nevratné realizaci práv třetích osob anebo raději odkladným účinkem autoritativně zabránit takové realizaci práv, která by se zpětně mohla ukázat jako nezákonná.

V obecné rovině lze nastíněné problémy vnímat jako jeden z projevu jistého napětí mezi materiálním a formálním přístupem k výkladu právních norem i k ochraně subjektivních práv (nejen) v judikatuře správních soudů. Z principů materiálního právního státu, na něž opakovaně ve své judikatuře odkazuje Ústavní soud, vyplývá mimo jiné i vhodnost příklonu k naznačenému „nerestriktivnímu“ výkladu podmínek pro přiznání odkladného účinku správních žalob.²²

²² Srov. například nález ze dne 5. 12. 2002, sp. zn. IV. ÚS 267/02 (publikován pod č.150/28 Sbírky nálezů a usnesení ÚS, str. 353), v němž Ústavní soud konstatoval, že odmítá akceptovat takový výkon státní moci, který

3. Další aspekty rozhodování o odkladném účinku správních žalob

Považujeme za nutné upozornit ještě na několik obecných problémů týkajících se rozhodování o návrzích na přiznání odkladných účinků správních žalob:

a) otázka přípustnosti kasační stížnosti

Významnou otázkou je, zda proti rozhodnutí o návrhu na odkladný účinku správní žaloby je přípustná kasační stížnost. Judikatura jednoznačně stojí na stanovisku, že zde kasační stížnost přípustná není, neboť se jedná o „rozhodnutí dočasné povahy“ ve smyslu § 104 odst. 3 písm. c) s.ř.s. Například v usnesení ze dne 22. 12. 2004 sp. zn. 5 As 52/2004 (publikováno pod č. 507/2005 Sb. NSS) uvedl NSS, že rozhodnutí o odkladném účinku žaloby je „je zcela nepochybně svou povahou rozhodnutím dočasným, neboť má pouze omezené trvání“ a že zákonodárce v tomto případě „neposkytuje prostor pro další konkretizaci dle zvláštních okolností případu“.²³

Tento výklad potvrdil usnesením ze dne 9. 6. 2005, sp. zn. III. ÚS 156/05 i Ústavní soud. V tomto rozhodnutí Ústavní soud dokonce výslovně uvedl, že závěr o dočasné povaze tohoto typu rozhodnutí a z toho vyplývající nepřípustnosti kasační stížnosti „platí i v případech, kdy výkonem rozhodnutí správního orgánu, napadeného žalobou, je nastolena nevratná situace a veškerá pozdější opatření k nápravě již nejsou schopná původní stav obnovit.“ Tento svůj názor odůvodnil mimo jiné tím, že pokud bude nakonec meritorní správní rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno, může se žalobce postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, domáhat náhrady škody.²⁴

Důsledkem této právní konstrukce je mimo jiné situace, kdy praxe krajských soudů v oblasti rozhodování o návrzích na přiznání odkladných účinků není sjednocována „kasačními rozsudky“ NSS. Právní názory NSS k danému institutu je proto možné dovozovat pouze z jeho rozhodnutí ve věcech, které nebyly skončeny do 1. 1. 2003 a které NSS převzal a řízení o nich dokončil podle § 132 s. ř. s.²⁵ „Nepřímo“ lze dále vycházet i z usnesení NSS o návrzích na přiznání odkladného účinku kasačním stížnostem, neboť podle § 107 s. ř. s., který tuto problematiku upravuje, se v těchto případech užije přiměřeně ustanovení § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s.

zjevně ignoruje požadavek pro právní stát samozřejmý, tj. že nalézání práva má směřovat k řešení spravedlivému. Takový postup je rozporný s principy právního státu, za který se Česká republika prohlašuje v čl. 1 své Ústavy.

²³ V daném případě uložil ÚHOS žalobou napadeným rozhodnutím žalobci povinnost převést veškeré jím držené akcie společnosti P. na třetí (na žalobci nezávislý) subjekt. Žalobce argumentoval, že v tomto případě není rozhodnutí o zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku „dočasné“, neboť i kdyby bylo napadené rozhodnutí ÚHOS zrušeno, nemohlo by to nic změnit na skutečnosti, že v důsledku nepřiznání odkladného účinku byl stěžovatel donucen předtím, než mohl vyčerpat veškeré zákonné prostředky na svou ochranu, akcie prodat.

²⁴ V této souvislosti je vhodné upozornit na fakt, že Evropský soud pro lidská práva ve věci Manfred v. Česká republika neakceptoval právní úpravu, obsaženou v zákoně č. 82/1998 Sb. jako dostačující pro adekvátní odškodnění za průtahy v soudním řízení, k nimž v daném případě došlo. Viz blíže Franc, P. Neefektivní ochrana subjektivních práv ve správním soudnictví. Právní fórum, 2005, č. 11, příloha VIA IURIS, s. 84-87.

²⁵ Tedy věci, u nichž byla podle předchozí úpravy správního soudnictví dána věcná příslušnost k řízení vrchním soudům.

b) možnost zrušení rozhodnutí o odkladném účinku

Je třeba také zmínit, že soud může odkladný účinek sám zrušit, což se v praxi děje poměrně často. § 73 odst. 4 s. ř. s. stanoví: *"Usnesení o přiznání odkladného účinku může soud i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly."* Je otázkou, jakým způsobem se má něco "ukázat v průběhu řízení". Rozhodné skutečnosti by měly buď vyplynout ze spisu, nebo se musí stát obecně známými anebo musí vyplynout z řádného dokazování. Zde je třeba dovodit, že všem účastníkům řízení musí být dána možnost vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, přestože to § 73 s. ř. s. výslovně nestanoví. Jde o ústavně zaručené právo (srov. čl. 38 odst. 2 Listiny).

c) účinky rozhodnutí o odkladném účinku

Spornou otázkou může v některých případech být rovněž rozsah, v jakém odkladný účinek postihuje napadené rozhodnutí, resp. související právní stav. Úzký výklad ustanovení § 73 odst. 3 pozastavuje účinky pouze samotného napadeného rozhodnutí. V praxi se ale vyskytují případy, kdy soud dospěl k širšímu pojetí a vztáhl odkladný účinek i na další rozhodnutí s odůvodněním, že pro zachování účelu a smyslu odkladného účinku je nutno „zmrazit“ stav věcí v době „před“ napadeným správním rozhodnutím" NSS ve svém usnesení ze dne 6. 12. 2005, sp. zn. 2 Afs 77/2005 uvedl, že: *„odkladný účinek podle § 107 s. ř. s. může být v řízení o kasační stížnosti přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (či jeho části), k jehož přezkumu se dotýčné řízení před krajským soudem vedlo“.* (...) *"Skutečným „ohniskem“ přezkumu zákonnosti je totiž i v řízení o kasační stížnosti v posledku rozhodnutí správního orgánu napadené správní žalobou, třebaže procesně se přezkoumává rozhodnutí krajského soudu".*²⁶ V této souvislosti je významné vyjasnit vztah mezi možností přiznání odkladného účinku žalobě a přípustností návrhu na předběžné opatření (viz následující kapitolu).

III. Předběžná opatření

Předběžná opatření, podobně jako přiznání odkladného účinku žalobě, dočasně zasahují do stávajících právních poměrů do doby, než bude ve věci meritorně rozhodnuto. Úprava předběžných opatření je obsažena jak v s. ř. s. pro účely správního soudnictví, v o. s. ř. ve vztahu k občanskoprávním soudním řízením.

1. Předběžná opatření ve správním soudnictví

Ve správním soudnictví upravuje předběžné opatření § 38 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.: Byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům

²⁶ Viz také usnesení NSS ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 131/2005-38.

uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.

Je na uvážení soudu, jak pojem „vážná újma“ vyloží.²⁷ Lze odkázat například na usnesení Krajského soudu Ústní nad Labem zde dne 28. 7. 2006, č. j. 89 Ca 87/2006 – 14: *"Pojem „závažná újma“ ve smyslu § 38 s. ř. s. je neurčitým právním pojmem a není možno jednoznačně stanovit, co vždy závažnou újmu je, a co naopak nemůže být. Přesto lze poměrně spolehlivě alespoň obecně konstatovat, že se vždy musí jednat o velmi vážný zásah do práv a povinností účastníka, jehož důsledky jsou pro něho natolik závažné a způsobilé trvale porušit jeho zájmy, že je v rozporu s právními normami či dobrými mravy, aby jej snášel".* Ve srovnání s přívlastkem "nenahraditelná", použitým u odkladného účinku (§ 73 s.ř.s.), se pojem "vážná" jeví jako mírnější a tudíž zahrnující širší okruh možné újmy.

V dosavadní praxi správního soudnictví bývá institut předběžného opatření využíván jen zřídka, zřejmě i s ohledem na nejasnosti vyplývající ze znění § 38 odst. 3 s. ř. s. (*„návrh je nepřijatelný, lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona“*). Lze jej totiž vykládat dvěma způsoby: Podle prvního užšího výkladu je u žalob proti rozhodnutím správních orgánů vydání předběžného opatření absolutně vyloučeno, protože u těchto žalob je „typově“ dána možnost přiznání odkladného účinku podle § 73 s. ř. s. Předběžné opatření by tedy mohlo být vydáno jen u ostatních typů správních žalob, např. proti nečinnosti nebo proti „jiným zásahům“ správních orgánů. Podle druhého širšího výkladu je návrh na vydání předběžného opatření nepřijatelný pouze tehdy, jestliže lze žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přiznat odkladný účinek v dané konkrétní věci, tedy pokud jsou splněny podmínky § 73 s. ř. s. Jinak řečeno, nejsou-li podmínky § 73 s. ř. s. splněny, otvírá se tím možnost vydání předběžného opatření. Předběžné opatření je zkrátka nepřijatelné tam, kde lze navrhovatelově újmě stejně tak dobře zabránit odkladným účinkem.

Tento druhý výklad považujeme za smysluplnější a ústavně konformní, neboť správnímu soudu dává možnost využít širší škály nástrojů včasné právní ochrany. Naopak první výklad vylučuje použití předběžného opatření v naprosté většině správních žalob, což příliš nesouzní s ústavním právem na včasnou soudní ochranu. Druhý výklad upřednostnil i NSS v usnesení zde dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, podle něž je ustanovení § 38 odst. 3 s. ř. s. nutno vykládat tak, že předběžné opatření *„bude možno vydat za splnění nutné (ne však ještě dostatečné) podmínky, že přiznání odkladného účinku nebude postačovat k tomu, aby účel soudního řízení nebyl nevratnými následky stavu věcí, vytvořeného rozhodnutím, zásahem či nečinností správního orgánu, jež jsou vlastním předmětem řízení před soudem (...), zmařen. Další výklad, který se nabízí, a sice že vydání předběžného opatření by bylo nepřijatelné v každém řízení, které zná institut přiznání odkladného účinku (tj. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a v řízení o kasační stížnosti), by smysl a funkci předběžného opatření a přiznání odkladného účinku pomíjel.“*

Spornou situaci by mohla vyjasnit vhodnější zákonná úprava předběžného opatření § 38 s. ř. s. a odkladného účinku § 73 s. ř. s. Za úvahu stojí i možnost sloučení těchto dvou institutů v jeden, který by lépe zohledňoval specifika soudního přezkumu činnosti veřejné správy.

²⁷ Podobně také usnesení NSS zde dne 24. 05. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37

2. Předběžná opatření v občanském soudním řízení

V občanskoprávním řízení upravuje předběžné opatření § 74 a násl. z. č. 99/1963 Sb. o. s. ř. Před zahájením řízení může předseda senátu nařídit předběžné opatření, je-li třeba, aby zatímně byly upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by výkon soudního rozhodnutí byl ohrožen. Dále musí být alespoň osvědčeny skutečnosti, které jsou rozhodující pro uložení povinnosti předběžným opatřením. Podmínky jsou i zde nastaveny neurčitě ("je-li třeba", "je-li obava"), nicméně podstata zůstává stejná jako u všech ostatních předběžných nástrojů ochrany a tou je vhodnost a přiměřenost v konkrétním případě. Závažnými rozdíly oproti úpravě ve správním soudnictví jsou na jedné straně povinnost navrhovatele složit nejpozději ve stejný den, kdy podal u soudu návrh na nařízení předběžného opatření, jistotu ve výši 10 000 Kč a v obchodních věcech ve výši 50 000 Kč k zajištění náhrady případné škody nebo jiné újmy, která by mohla vzniknout v důsledku uložení předběžného opatření (§ 75b o. s. ř.)²⁸ ve spojení s objektivní povinností k náhradě škody, pokud předběžným opatřením vznikla, na druhé straně pak povinnost soudu rozhodnout o návrhu na předběžné opatření nejpozději do 7 dnů od jeho podání (§ 15c odst. 2 o. s. ř.).

Praxe civilních soudů nakládá s předběžným opatřením různě. Lze se setkat s restriktivním přístupem, podle kterého předběžné opatření nesmí předjímat rozhodnutí ve věci samé a proto jím není možné nařídit to, oč usiluje samotná žaloba. Například podle usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 10. 1995, sp. zn. 7 Co 1834/95: "*Nařízením předběžného opatření nemůže nikdo nabýt práv, o nichž bude teprve rozhodováno rozhodnutím ve věci samé. Předběžné opatření nemůže být vydáno (...) jestliže jeho obsah by byl v podstatě totožný s rozhodnutím ve věci samé. Tím by se vlastně předbíhalo rozhodnutí ve věci samé.*"

Proti tomuto výkladu stojí názor, že dočasné uložení těch samých povinností, o nichž má být definitivně rozhodnuto až v rozsudku, nijak kvalitu soudní ochrany nesnižuje, neboť ochrana práv účastníků má být rychlá a účinná (§ 6 o. s. ř.), nadto jsou šikanózní návrhy omezeny odpovědností za škodu a relativně vysokou kaucí. Základním kritériem pro posouzení přípustnosti navrženého předběžného opatření by měla být jeho přiměřenost skutkovému stavu věci, resp. žalobcem prokázanému ohrožení či porušení jeho práv. Viz například usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 3. 7. 1996 sp. zn. 3 Cmo 818/95: "*Zásah do práv předběžným opatřením dotčeného účastníka musí být přiměřený žalobcem osvědčenému porušení jeho práv a právem chráněných zájmů, stejně tak musí být přiměřená i eventuální újma, vzniklá z předběžného opatření dotčenému účastníkovi.*"

Lze tedy konstatovat, že v oblasti civilního soudnictví umožňuje právní úprava větší volnost uvážení soudu o vhodnosti využití předběžného opatření, než jakou mají ve vztahu k preventivním nástrojům ochrany správní soudy. Zároveň jsou soudy při rozhodování o návrhu na nařízení předběžného opatření vázány pevnou a krátkou lhůtou. Za největší překážky dostupnosti předběžných opatření v civilním procesu tak je možné označit existenci obligatorní kauce, nepodléhající uvážení soudu podle okolností konkrétního případu (po snížení výše kauce však jde o méně zásadní překážku) a restriktivní přístup některých soudů. **Právní úprava podmínek pro nařízení předběžného opatření však v zásadě odpovídá požadavku, aby při rozhodování o předběžných nástrojích soudní ochrany soud**

²⁸ Částky byly sníženy novelou č. 218/2009 Sb. s účinností od července 2009. Do schválení této novely činila výše jistoty obecně 50 000 Kč a v obchodních věcech 100 000 Kč.

posuzoval zejména jeho vhodnost, účelnost a přiměřenost v daném případě a nebyl namísto toho zákonem veden či „tlačen“ ke kontrole naplnění formálních podmínek, jako je tomu zejména u rozhodování o odkladu vykonatelnosti ve správním soudnictví.

IV. Závěr

Předběžné nástroje soudní ochrany představují v celkové koncepci právního řádu jeden z prostředků, které by měly sloužit k co nejrozměššímu přizpůsobení formálního výkonu práva jeho dopadům na praktický život. Přitom platí, že spojovacím článkem *par excellence* mezi abstraktním světem právních norem a skutečným životem je bezpochyby soud. Proto by v oblasti rozhodování o přiznávání odkladných účinků a o předběžných opatřeních měly soudy mít dostatek volnosti k zohlednění vhodnosti, účelnosti a přiměřenosti použití těchto institutů v daném konkrétním případě (pochopitelně ve spojení s povinností řádného odůvodnění). Právní úprava by měla pro tento přístup poskytovat dostatečný prostor.

1. Shrnutí

Z výše uvedeného rozboru vyplývá, že současná právní úprava podmínek pro přiznávání odkladného účinku správním žalobám tomuto požadavku příliš nevyhovuje. Za základní problém lze označit skutečnost, že zákonodárce neponchal na uvážení soudu, kterému z konfliktních zájmů dát v konkrétním případě přednost, ani neupravil pouhá vodítka pro tuto úvahu, ale stanovil tři závazné podmínky, při jejichž kumulativním splnění má soud odkladný účinek přiznat (teoreticky bez možnosti srovnání jejich relativního významu v konkrétním případě). Argumentace účastníků i soudu tak v konkrétním případě nesměruje přímo ke vhodnosti a účelnosti odkladu vykonatelnosti napadeného rozhodnutí, ale zaměřuje se na to, zda jsou kumulativně splněny tři zákonné podmínky uvedené v § 73 odst. 2 s. ř. s. Ačkoliv z výše citovaných rozhodnutí vyplývá, že soudy v některých případech tento nedostatek platné úpravy překonávají výkladem, bylo by podle našeho názoru vhodné:

- a) změnit legislativní úpravu podmínek pro přiznání odkladného účinku správní žaloby;**
- b) vyjasnit vztah mezi možnostmi přiznání odkladného účinku žalobě a možnostmi vydání předběžného opatření.**
- c) změnit stav, kdy je rozhodnutí soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku správní žalobě vyloučeno z možnosti přezkumu NSS na základě kasační stížnosti.**

2. Doporučení legislativních změn

Na základě těchto závěrů navrhuje schválení následujících změn právní úpravy předběžných nástrojů soudní ochrany ve správním soudnictví:

a) Změna úpravy podmínek pro přiznání odkladného účinku správní žalobě

Jde podle našeho názoru o klíčovou a nejpotřebnější změnu, vyplývající z výše uvedené analýzy. Považujeme za vhodné aby byla úprava podmínek pro přiznávání odkladného účinku

správním žalobám § 73 odst. 2 v s. ř. s. změna v souladu s uvedenými požadavky, a to například takto:

V § 73 odst. 2 zní

Soud na návrh žalobce, (po vyjádření žalovaného) přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné následky rozhodnutí mohly způsobit vážnou újmu a jestliže tím zároveň nedojde k újmě zřejmě závažnější.

nebo

Soud na návrh žalobce, (po vyjádření žalovaného) přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by se výkon nebo jiné následky rozhodnutí nepřiměřeně dotkly stávajících poměrů.

případně

Soud na návrh žalobce, (po vyjádření žalovaného) přizná žalobě odkladný účinek, pokud by výkon nebo jiné následky rozhodnutí mohly zmařit smysl soudního přezkumu.

Ve vztahu ke všem navrženým variantám je na místě zvážit, zda je na místě aby zůstala zachována bezvýjimečná povinnost rozhodnout o návrhu na přiznání odkladného účinku až po vyjádření žalovaného. Bylo by možné uvažovat o vypuštění této podmínky s ohledem na skutečnost, že soud může po vyjádření žalovaného, případně zúčastněných osob, usnesení o přiznání odkladného účinku kdykoli zrušit (podle § 72 odst. 4 s. ř. s. to ostatně jsou většinou právě zúčastněné osoby, nikoli správní orgán, jichž se přiznání odkladného účinku fakticky dotýká; jejich předběžné vyjádření však zákon nevyžaduje).

Dále by bylo možné uvažovat o stanovení konkrétní lhůty (například 14 dnů) pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku.

b) Změna úpravy vztahu mezi odkladným účinkem žaloby a předběžným opatřením ve správním soudnictví

Základní potřebnou změnou v tomto směru je zrušení ust. § 38 odst. 3 s.ř.s., podle nějž je návrh na předběžné opatření nepřípustný, lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona.

V § 38 se odstavec 3 zrušuje.

Dále by bylo na místě, po vzoru úpravy v o. s. ř. stanovit konkrétní lhůty (například 14 dnů) pro rozhodnutí o návrhu na předběžné opatření.

c) Zakotvení možnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí o odkladném účinku žaloby a předběžném opatření

Poslední navrženou legislativní změnou je výslovné zakotvení možnosti podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku resp. o návrhu na

vydání předběžného opatření, a o jejich zrušení. Tohoto cíle je možné dosáhnout buď vypuštěním písm. c) v § 104 odst. 3 s. ř. s. (nepřípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutím dočasné povahy), případně výslovnou výjimkou pro rozhodnutí týkající se odkladného účinku a předběžných opatření.

V § 104 odst. 3 se písmeno c) zrušuje

nebo

V § 104 odst. 3 písmeno c) zní

c) které je podle své povahy dočasné; kasační stížnost proti rozhodnutí o návrhu na předběžné opatření, o zrušení nebo změně rozhodnutí o předběžném opatření, o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě a o zrušení rozhodnutí o přiznání odkladného účinku je přípustná.

případně

c) které je podle své povahy dočasné; kasační stížnost proti rozhodnutí o návrhu na předběžné opatření, o zrušení nebo změně rozhodnutí o předběžném opatření, o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě a o zrušení rozhodnutí o přiznání odkladného účinku je přípustná, jestliže stěžovateli hrozí vážná újma nebo pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.