

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Michaela Malíčková

**Vázanost právním názorem odvolacího
správního orgánu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. David Kryška, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 15. ledna 2020

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 139 976 znaků včetně mezer.

Michaela Malíčková

V Praze dne 15. ledna 2020

Tímto bych chtěla poděkovat předně vedoucímu této mé práce panu JUDr. Davidovi Kryskovi, Ph.D., za mimořádnou vstřícnost při vedení mé diplomové práce, za cenné rady a odborný dohled. Dále děkuji všem blízkým za podporu a shovívavost s mou osobou při psaní této práce. V neposlední řadě také děkuji svým kolegům ze Státního ústavu pro kontrolu léčiv za poskytování nejen odborných rad v souvislosti s touto prací.

Obsah

Úvod.....	1
1 Smysl a účel institutu.....	5
1.1. Historický kontext.....	5
1.2. Opravné systémy a jejich role.....	8
1.2.1. Apelační systém	9
1.2.2. Kasační systém.....	9
1.2.3. Revizní systém	10
1.2.4. Kasační postup jako ultima ratio.....	10
1.3. Nepřípustnost změny rozhodnutí	12
1.4. Varianty právního názoru	14
1.4.1. Vady způsobující nezákonnost.....	15
1.4.2. Vady způsobující nesprávnost.....	18
2 Rozsah závaznosti právního názoru odvolacího správního orgánu.....	19
2.1. Možné důvody průlomu závaznosti právního názoru.....	20
2.1.1. Změna právní úpravy	20
2.1.2. Zjištění nových skutečností.....	21
2.1.3. Změna skutkového a právního stavu.....	23
2.1.4. Incidentní retrospektivita	24
2.1.4.1. Změna právního názoru nadřízeného orgánu či soudu.....	25
2.1.4.2. Nekonzistentnost rozhodovací praxe odvolacího správního orgánu	27
2.1.4.3. Nezákonnost právního názoru odvolacího správního orgánu	31
2.1.5. Shrnutí.....	32
3 Důsledky přezírání právního názoru odvolacího správního orgánu.....	35
3.1. Nezákonnost rozhodnutí jako následek	35
3.2. Náhrada škody a nemajetkové újmy	36
3.3. Disciplinární odpovědnost	38
3.4. Trestněprávní odpovědnost.....	39
4 Dopad vzájemného vztahu orgánů na závaznost právního názoru.....	41
4.1. Vztah správního orgánu prvního stupně a odvolacího orgánu	42
4.1.1. Nezávislé správní orgány a rozklad	44
4.2. Vztah správních orgánů a soudů.....	45
4.3. Vztah správních soudů a Nejvyššího správního soudu.....	48
Závěr	50
Seznam použitých zkratk	VI
Seznam použitých zdrojů.....	VI
Abstrakt.....	XIII

Abstract.....XV

Úvod

Odvolání je jedním z řádných opravných prostředků, jenž poskytuje správní řád vedle odporu, námitek ve správním exekučním řízení a rozkladu¹ prostřednictvím kterého je dána účastníkovi řízení možnost bránit se proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pakliže se cítí být zkrácen na svých právech v důsledku tvrzené nezákonnosti či nesprávnosti (popř. nicotnosti) pramenící jak z důvodů hmotněprávních, tak procesních. Institut odvolání se řídí jak obecnými zásadami vyjádřenými v ustanoveních § 2 až § 8 správního řádu, tak specifickými principy přímo pro opravné prostředky, jakými jsou například zásada zákonnosti, zákaz zneužití správního uvážení, zásada legitimního očekávání, procesní ekonomie řízení či zásada šetření práv nabytých v dobré víře.

Odvolací správní řízení je ovládáno zejména takzvaným apelačním principem, který mimo jiné dává odvolacímu správnímu orgánu možnost napadené rozhodnutí potvrdit, napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit a konečně napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a věc vrátit k novému projednání orgánu, který rozhodnutí vydal. V rámci apelačního systému tak může učinit jak po přezkoumání skutkových či právních odvolacích důvodů. Poslední uvedená možnost je projev tzv. kasačního principu, který se částečně uplatní při rozhodování v odvolacím řízení, které proto nemůžeme chápat jako ryzí projev apelačního principu tak, jak jej popisuje teorie.

V případě, že z jakéhokoliv důvodu odvolací správní orgán zcela nebo zčásti napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k dalšímu projednání, ve svém zrušujícím rozhodnutí vyjádří právní názor, jímž je orgán, kterému je věc vrácena, vázán. Tento názor nelze chápat jako explicitní příkaz, jak má orgán prvního stupně rozhodnout, neboť v takovém případě je příhodnější, zejména z důvodu procesní ekonomie, když odvolací správní orgán postupuje podle ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, tj. ve věci sám rozhodne. Pokud nadřízený správní orgán věc vrací v případě, že shledal napadené rozhodnutí vadným, ve výše zmíněném právním názoru vyjádří, proč ho vadným shledal, případně také jak má prvostupňový orgán v řízení dále postupovat. Orgán prvního stupně se pak musí tímto právním názorem řídit, jak vyplývá z § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. A právě institut

¹ Pro úplnost je vhodné zmínit, že V. Sládeček mezi řádné opravné prostředky nepřímou a *cum grano salis* řadí i nesouhlas obviněného s vydáním příkazového bloku v řízení o příkazu na místě. (In: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 4. aktualizované a upravené vydání*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. s. 218).

závaznosti právním názorem odvolacího správního orgánu bude oblastí zájmu této práce. V praxi totiž v souvislosti s tímto institutem vzniká řada otázek a problémů i přesto, že se na první pohled může jevit zcela jasně formulován.

Abych odůvodnila toto své přesvědčení o nejasném výkladu ustanovení o vázanosti právním názorem odvolacího správního orgánu v praxi, považuji za vhodné zmínit svůj prvotní impuls pro zpracování právě tohoto tématu. V rámci vykonávání praxe na Státním ústavu pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL“), konkrétně na Oddělení právní podpory Odboru zdravotnických prostředků, jsme se setkali jakožto prvostupňový orgán rozhodující v rámci své zákonem vymezené věcné působnosti s problémem vázanosti právním názorem nadřízeného orgánu, v tomto případě Ministerstvem zdravotnictví. Jednalo se o situaci, kdy rozhodnutí vydávaná tímto oddělením SÚKL byla ministerstvem v rámci odvolacího řízení opakovaně rušena a vracena, avšak v obdobných věcech z jiného důvodu. S argumentací a právními názory, které SÚKL aplikoval ve svých rozhodnutích týkající se obdobných věcí se odvolací orgán jednou ztotožnil a podruhé nikoli, a to bez zjevného důvodu a konzistence. Úředníci působící na SÚKL byli z těchto ambivalentních rozhodnutí oprávněně roztrpčeni a vyvstala otázka, zda se právním názorem odvolacího orgánu při svém opětovném rozhodování skutečně musí řídit, když nemají jistotu soudržnosti rozhodovací činnosti nadřízeného orgánu.

Nehledě na to, který z názorů a právních závěrů byl v tomto konkrétním případě objektivně správný, mě tato situace přiměla k zamyšlení nad tím, že zákonné ustanovení o závazném právním názoru odvolacího orgánu, které působí jasně a je tradičním institutem v téměř všech tuzemských procesních předpisech, v praxi může způsobit potíže a bylo by tak vhodné prozkoumat bližší charakter a hranice tohoto postulátu. Ten vychází z premisy, že odvolací orgán disponuje vyšší mírou odbornosti jak v právní, tak odborné rovině. Na začátku psaní této práce se domnívám (ovlivněna dílčím problémem z praxe), že strohá aplikace ustanovení o vázanosti právním názorem může často vyústit v nespravedlivou rozhodovací činnost veřejné správy s velkou dávkou formalismu, která je tuzemské veřejné správě veřejností často vyčítána. Mám rovněž za to, že s pomocí základních principů ovládajících správní řízení a východisek, jež nabízí ústava, se mi podaří najít prostor pro zásadnější a systematictější možnost průlomu závazného právního názoru odvolacího správního orgánu.

Ústřední výzkumnou otázkou a ohniskem pozornosti tedy v práci bude zejména rozsah závaznosti právního názoru, tj. zda je toto pravidlo vázanosti bezvýjimečné či nikoli. Konkrétně pak, zda se může orgán prvního stupně odchýlit od právního názoru

odvolacího orgánu, pokud např. prvostupňový orgán shledá rozhodnutí odvolacího orgánu nesprávným, ať už po právní či skutkové stránce. Dalším možným důvodem k odchýlení se by mohla být i nekonzistentní rozhodovací praxe téhož odvolacího správního orgánu, tj. odchýlí-li se ze své vlastní rozhodovací praxe. Je rovněž potřeba vypořádat se se situací, kdy odvolací správní orgán vysloví právní názor, který je odlišný od právního názoru jemu nadřízeného správního orgánu, popř. názoru vyjádřeného soudem.

Probíraný institut má být mj. nepochybně korektivem či prevencí libovůle orgánů prvního stupně, které by si jinak mohly stát za svým původním nesprávným právním názorem i po tom, co jim odvolací správní orgán věc vrátí k dalšímu projednání. V praxi se však skutečně stává, že prvoinstanční orgán bez uspokojivého odůvodnění rozhodne v rozporu s právním názorem odvolacího orgánu. Proti takovému rozhodnutí je možné se znovu odvolat podle ust. § 90 odst. 1 písm. b) *in fine*. To však může vést (a v praxi vede) k zacyklenému rušení a vracení a opětovnému špatnému rozhodnutí, čímž dochází k porušení principu rychlosti řízení a zásady zákonnosti.

Vázanost právním názorem v rámci různých opravných prostředků se vyskytuje takřka ve všech stěžejních procesních předpisech, tj. v trestním řádu, občanském soudním řádu, soudním řádu správním, daňovém i kontrolním řádu. Nelze však opominout skutečnost, že tento institut dopadá na vzájemný vztah širokého spektra orgánů veřejné moci a vyvstává otázka, jaký vliv má na charakter a sílu právního názoru právě „typ“ orgánů a poměr mezi nimi. Vázanost právním názorem může mít ve správním právu různou intenzitu a charakter, když mezi orgány v odvolacím správním řízení je často (nikoli však nutně) vztah nadřízenosti a podřízenosti, zatímco mezi soudy ve správním soudnictví ani mezi správním soudem a odvolacím orgánem nikoli. Chtěla bych se tedy věnovat otázce, zda odlišnost vztahů mezi orgány má vliv na sílu právního názoru, odlišnostem mezi vázaností právním názorem odvolacího orgánu orgánem prvostupňovým a právním názorem vysloveným soudem při přezkumu rozhodovací činnosti správního orgánu. V neposlední řadě považuji za vhodné také zkoumat to, jak funguje sjednocování rozhodovací praxe na samotném Nejvyšším správním soudě, jelikož mechanismy fungující na tomto soudě jakkoli jsou s ohledem na požadavek soudní nezávislosti odlišné od těch fungujících ve veřejné správě, mohou sloužit jako inspirace pro aplikaci pravidla o závazném právním názoru mezi správními orgány.

Ve své práci se budu zabývat výše nastíněnými problémy spojenými s institutem závaznosti právního názoru odvolacího orgánu i s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, neboť právě ten je největší autoritou ve sjednocování rozhodovací praxe

v odvětví správního práva jako celku. Po celkové evaluaci dílčích problémů se v závěru zaměřím na kritické hodnocení funkčnosti daného institutu v praxi a pokusím se nastítnit řešení případných zjištěných nedostatků *de lege ferenda*.

Naopak nemám ambici se ve své práci zabývat problematikou odvolání podle správního řádu jako takovou, ani se podrobněji zaměřovat na závaznost právního názoru orgánu vysloveném v rozhodnutí v přezkumném řízení. Záměrem práce rovněž není zevrubné zkoumání daného problému ve správním soudnictví, přestože se hodlám zabývat nuancemi mezi názory různých orgánu veřejné moci.

1 Smysl a účel institutu

Pro pochopení významu zásady vázanosti právním názorem odvolacího správního orgánu a jejího zakotvení v právním řádu je nejprve třeba zmapovat genezi její úpravy v moderních (československých a českých) předpisech upravujících správní proces. Nezbytným předpokladem pro další zkoumání tohoto institutu je jeho pochopení v kontextu opravných systémů, které tuzemský právní řád zná a poskytuje. V návaznosti na to je třeba spojit závazný právní názor s konkrétní možností rozhodnutí odvolacího správního orgánu a uvědomit si, že zrušení a vrácení jako takové má být ze strany odvolacího orgánu až tím nejzazším opatřením (viz níže). Konečně je nutné, do jisté míry kazuistické nastínění nejčastějších právních názorů, které se v odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu vyskytují, aby bylo možné dále obecně posuzovat jejich vlastnosti.

1.1. Historický kontext

Pakliže má být popis historie úpravy správního řízení úplný, nelze nezmínit úpravu rakousko-uherskou, resp. úpravu zemí Předlitavska. Ačkoli správní řízení nebylo kodifikováno a už tehdejšími odborníky byla jeho úprava kritizována pro roztržitost a nepřehlednost,² správní orgány při své činnosti vycházely z rozhodnutí Správního soudu ve Vídni.³ Ten svou bohatou judikaturou dal vzniknout kvalitnímu základu pro kodifikaci správního řízení právě pro nově vzniklé státy na území Předlitavska, tedy i pro Československou republiku.

Obecně lze etapy české, potažmo československé, kodifikované⁴ úpravy správního řízení rozčlenit do pěti vývojových generací.⁵ Tou první je úprava obsažená ve vládním nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů. Toto nařízení vlády však otázku vázanosti právním názorem odvolacího správního orgánu nikterak neřeší. Úprava odvolacího správního řízení je v tomto předpise sice významněji ovládána principem reformativním (apelačním), avšak s prvky „kassatorními“, když § 80 odst. 3 tohoto nařízení ukládá odvolacímu orgánu za podmínky nutnosti

² PRAŽÁK, Jiří. Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 146, ČÍZEK, Karel. Obrys řízení správního. Praha: Jindřicha Mercyho sklad, 1888, s. 76.

³ Zřízení tzv. říjnovým zákonem č. 36/1876 ř. z., kterým se realizoval čl. 15 zákona č. 14/1867 ř. z. (tzv. prosincové ústavy).

⁴ K přívlastku „kodifikované“ je v odvětví správního práva nezbytné přistupovat opatrně a zdrženlivě. Správní právo jako celek není a ze své podstaty nikdy být nemůže upraveno v jediném kodexu. Kodifikovanou úpravou se zde chápe obecná podpůrná úprava správního řízení.

⁵ STAŠA, Josef. K pozapomenutým padesátinám jednoho zákona. *Správní právo*. CZ: Ministerstvo vnitra, 2018, 51(1-2), 14.

opakování nebo provádění ústního jednání rozhodnutí zrušit a věc vrátit úřadu prvé stolice.⁶ Takový postup byl však možný pouze u politických, nikoli policejních úřadů.⁷

Druhou generaci obecné úpravy správního řízení představuje nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád). Podle tohoto předpisu rozhodoval odvolací orgán zpravidla ve věci samé.⁸ Kasačně měl odvolací orgán rozhodnout při nedostatečně zjištěném stavu věci orgánem prvního stupně. V ustanovení § 36 odst. 2 větě druhé tohoto vládního nařízení byl poprvé zakotven princip vázanosti orgánu prvního stupně právním názorem odvolacího správního orgánu.⁹

Třetí generace vtělená do vládního nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení, se pokusila, v rámci obecné tendence zjednodušování pozitivního práva, zredukovat počet ustanovení o správním řízení na minimum. Předpis ve svých úvodních ustanoveních zdůrazňuje roli národních výborů a zakotvuje zejména principy rychlosti a hospodárnosti řízení. Většinu lapidárních zásad ovládající správní řízení dnes však nevyjadřuje. V této úpravě absentuje např. zakotvení zásady zákazu *reformatio in peius*, čili v případě, že odvolací orgán zrušil a změnil napadené rozhodnutí prvního stupně, mohl tak učinit v neprospěch odvolatele i v případě, že odvolatel podal odvolání sám (a tedy ve svůj prospěch). Dále zde není upraven prvek kasace odvolacího řízení, odvolací orgán měl tedy pouze možnost napadené rozhodnutí zrušit a změnit či odvolání zamítnout.¹⁰ Taková úprava je jistě v souladu s požadavkem rychlosti a hospodárnosti řízení, z dnešního pohledu však může být vnímána negativně, protože neposkytuje účastníkovi dostatečnou ochranu před překvapivými rozhodnutími nebo před rozhodnutími ukládajícími nové povinnosti. Probíraná zásada vázanosti právním názorem odvolacího orgánu zde tedy přirozeně upravena není. Tehdejší normotvůrce však považoval za důležité zakotvit a zajistit konzistentnost rozhodovací praxe odvolacích orgánů alespoň v odborných otázkách, když v § 22 odst. 3 předmětného vládního nařízení výslovně stanovil, že „nerozhoduje-li o odvolání národní výbor vyššího stupně (§ 19), opírá se odvolací orgán

⁶ Kolektiv autorů. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). s 272.

⁷ WEYR, František. *Správní řád: vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n.* Brno: Barvič a Novotný, 1930. s. 137.

⁸ Srov. § 36 odst. 1 nařízení vlády 20/1955 Sb.

⁹ „Správní orgán první stolice je stanoviskem odvolacího orgánu vázán.“

¹⁰ Kasační princip se obecně netěšil přílišné oblibě socialistické právnické obce. Byl považován za „formalistický zdlouhavý a komplikovaný systém, který se stal významným nástrojem buržoazie při diskriminaci pracujících v třídním přístupu k trestnímu soudnictví.“ – PIPEK, Jirí. *Principy apelace a kasace a jejich uplatnění v odvolání v československém trestním řízení*. Praha: Univerzita Karlova, 1980. s 49.

v otázkách vyžadujících zvláštního odborného posouzení (...) zpravidla o odborné vyjádření orgánu národního výboru vyššího stupně.“. Lze se domnívat, že v případě zakotvení kasačního prvku odvolacího řízení by potenciální otázka závaznosti právního názoru odvolacího orgánu pro orgány prvního stupně byla implicitně vyřešena zakotvením tzv. horizontální linie podřízenosti orgánů národních výborů.^{11,12} Subordinační vztah mezi instancemi byl tedy umocněn, a spolu s ním i pomyslná síla právního názoru nadřízeného orgánu (kdyby ho byl býval vyslovoval). Sjednocování rozhodovací praxe národních výborů bylo ovlivněno jejich provázáním se soudy.¹³ Ačkoli takové sjednocování nebylo stanoveno právním předpisem, okresní i krajské národní výbory se obracely s žádostmi o právní posouzení konkrétních případů či výklad některých zákonných pojmů na soudy krajské a lidové. Dále soudy poskytovaly národním výborům instruktáže ohledně agend, které přešly ze soudů na národní výbory.¹⁴

Čtvrtou, a svou formou revoluční generací je zakotvení správního procesu v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Z důvodové zprávy vyplývá nutnost zákonné úpravy správního řízení¹⁵ s ohledem na roztržičnost dosavadní úpravy, nedostatečnou právní sílu vládních nařízení a přílišné zjednodušení procesní úpravy. V tomto předpise je znovu jednoznačně stanovena v souvislosti s projevem kasace i závaznost právního názoru odvolacího orgánu v ust. § 59 odst. 3 *in fine*.

Pátou (a zatím poslední) generací úpravy správního řízení je k dnešnímu dni účinný zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který ve svém ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) výslovně stanoví povinnost orgánu prvního stupně řídit se právním názorem odvolacího správního orgánu, pakliže mu je věc odvolacím orgánem vrácena. Narodil od dřívější úpravy je obdoba této zásady vyjádřena i v případě zrušení a vrácení věci u mimořádných a dozorčích opravných prostředků, a to přezkumného řízení a obnovy řízení.

S ohledem na výše popsaný souhrn vývoje úpravy daného institutu lze konstatovat, že za posledních 92 let a pět různých pozitivních právních úprav správního procesu

¹¹ Kolektiv autorů. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). s. 300.

¹² Princip horizontální linie podřízenosti orgánů národních výborů v praxi znamenal, že o odvolání proti rozhodnutí určitého odboru národního výboru rozhodovala komise téhož národního výboru.

¹³ Dle zákona č. 36/1959 Sb., o volbách soudců a soudců z lidu lidových a krajských soudů a o úpravě některých jejich poměrů.

¹⁴ Socialistická zákonost. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČSFR, 02.11.1959, 7(9). s. 529.

¹⁵ „Tuto tradiční formu úpravy obecného správního řízení je třeba opustit, neboť povaha a důležitost společenských vztahů upravovaných správním řádem vyžaduje, aby jejich úprava byla provedena zákonem.“ – důvodová zpráva k zákonu č. 71/1967 Sb. (In STAŠA, Josef. K pozapomenutým padesátinám jednoho zákona. s. 14.)

zákonodárce spíše tenduje k explicitní úpravě závaznosti právního názoru nadřízeného orgánu v případě různých opravných prostředků.

1.2. Opravné systémy a jejich role

Opravnými řízeními rozumíme taková řízení, v rámci nichž je věcně přezkoumáváno jakékoli rozhodnutí orgánu veřejné moci. Opravné systémy pak chápeme jako souhrn principů, které udávají způsob a rozsah rozhodování v opravném řízení. Teorie rozlišuje tři opravné systémy – apelační, kasační a revizní. Do těchto systémů pak zařazujeme jednotlivé opravné prostředky, což jsou konkrétní zákonem upravené postupy, pomocí kterých lze napadnout věcnou stránku rozhodnutí.¹⁶ Systémy však v praxi často nestojí odděleně, nýbrž se prolínají a navazují na sebe. Při rozhodování se uplatňují pak principy toho kterého systému. V opravných řízeních je tedy možné nalézt mechanismy různých opravných systémů (jak již bylo demonstrováno v úvodu této práce). Je na místě předmětné procedurální systémy nyní přiblížit a zařadit do nich odvolání ve správním řízení jako takové, a následně ve světle těchto principů vyložit zkoumaný kasační postup odvolacího správního orgánu, při kterém je vysloven závazný právní názor. Případně také mezi systémy najít průsečík v této otázce.

Ústředními otázkami, po jejichž zodpovězení lze subsumovat konkrétní opravný prostředek pod opravný systém, jsou:

- 1) jaký je rozsah přezkumné činnosti přezkoumávajícího orgánu, čili zda je možné přezkoumávat nedostatky skutkového zjištění i nedostatky právní;
- 2) rozsah práv a povinností účastníka, který přezkum navrhuje, tedy zda je možné, aby účastník navrhoval nové skutečnosti, které doposud navrhнутy nebyly;
- 3) způsob rozhodování přezkoumávajícího orgánu, tj. zejména zda tento může ve věci sám rozhodnout.¹⁷

J. Pipek tyto otázky formuluje lehce odlišně (např. samostatně řeší, zda je odvolací orgán oprávněn provádět vlastní dokazování), navíc jako jednu z určujících otázek uvádí, kdo rozhoduje o opravném prostředku. V zásadě však otázky míří na shodné problémy.¹⁸

¹⁶ WINTEROVÁ, Alena, Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní: Díl první: řízení nalézací*. 9. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2018. Student (Leges). s. 515.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ PIPEK, J. *Principy apelace a kasace a jejich uplatnění v odvolání v československém trestním řízení*. (op. cit.) s. 33.

1.2.1. Apelační systém

V řízení o opravném prostředku lze přezkoumat na základě apelačního principu věc po stránce skutkové i právní. V kritériu řešící rozsah práv a povinností účastníka (výše uvedeno pod bodem 2) odlišujeme systém úplné apelace, kdy je účastníkovi řízení umožněno namítat nové skutečnosti a navrhopat další důkazy, a neúplné apelace. V rámci neúplné apelace účastník nové skutečnosti a důkazy předkládat a navrhopat nesmí, resp. může pouze někdy a za splnění určitých podmínek. Odvolací orgán má možnost napadené rozhodnutí změnit, zrušit, nebo potvrdit, a to buď vycházejíc ze skutkových zjištění orgánu prvního stupně, anebo po vlastním doplněném dokazování. Postup, při kterém se rozhodnutím odvolacího orgánu správní řízení končí, je žádoucí zejména s ohledem na princip rychlosti a hospodárnosti řízení. Na druhou stranu pak může nastat situace, kdy odvolací orgán dojde k opačnému závěru a jeho rozhodnutí pak není přezkoumatelné řádným opravným prostředkem.¹⁹ Z výše popsaného je zřejmé, že rozhodován v odvolacím správním řízení je ovládáno zejména apelačním principem, a to s ohledem na to, že lze rozhodovat o vadách právních i skutkových,²⁰ nové skutečnosti namítat za splnění určitých podmínek lze,²¹ tedy se jedná o neúplnou apelaci, a konečně může odvolací orgán i ve věci sám rozhodnout.²²

1.2.2. Kasační systém

„Proti“ apelačnímu systému stojí kasační. V rámci kasačního opravného systému má orgán možnost věc přezkoumat pouze po stránce právní.²³ Právní vady se mohou týkat práva hmotného i procesního. Obecně kasační systém nepřipouští namítání nových skutečností a navrhopání nových důkazů. Způsob rozhodování je omezen pouze na potvrzení napadeného rozhodnutí nebo jeho zrušení, popř. zrušení a vrácení k dalšímu projednání. Právě zrušení a vrácení věci se v literatuře nezřídka označuje jako kasační postup, přičemž autoři tímto označují pouze skutečnost, že přezkoumávající orgán ve věci sám nerozhodl, ale vrátil ji k dalšímu projednání. Opravné prostředky, které jsou ve všech podstatných faktorech ovládány apelačním systémem, ale zákon umožňuje orgánu rozhodnutí zrušit a vrátit k dalšímu projednání, označujeme jako apelační, které mají prvek

¹⁹ ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1995. Právo a hospodářství. s. 138.

²⁰ Toto lze dovodit z univerzální povahy odvolání a ze skutečnosti, že odvolatel je povinen podle § 82 odst. 2 správního řádu uvést, v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo.

²¹ Srov. § 82 odst. 4 správního řádu.

²² Srov. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

²³ WINTEROVÁ, A, A. MACKOVÁ. *Civilní právo procesní: Díl první: řízení nalézací*. (op. cit.) s. 516.

kasace. Tak tomu je právě u odvolání proti rozhodnutí správního orgánu.²⁴ Naopak o opravných prostředcích, které jsou z větší části ovládnány kasačním systémem, ale zákon správnímu orgánu či soudu umožňuje ve výjimečných případech o věci rozhodnout, říkáme, že mají reformatorní prvek.²⁵

Výhoda tohoto postupu spočívá zejména v možnosti účastníků uplatnit svá práva v plné šíři, jelikož právě před orgánem prvního stupně nejsou žádná procesní omezení (jako například koncentrace řízení). Kasace však v důsledku může vést k průtahům řízení.

1.2.3. Revizní systém

Napadené rozhodnutí lze v rámci revizního systému přezkoumat, stejně jako v kasačním, pouze po stránce právní. Narozdíl od kasace však v rámci revizního principu může orgán napadené rozhodnutí i změnit, a to, jestliže orgán prvního stupně správně zjistil skutkový stav, avšak nesprávně jej právně posoudil.²⁶ Z toho vyplývá, že revizní systém umožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí pouze po právní stránce. Orgán vyššího stupně tedy vychází ze skutkového stavu zjištěného orgánem prvního stupně. Pipek příhodně dodává,²⁷ že i přesto, že se v rámci revizního systému zkoumají pouze právní vady, skutkový stav nemůže zůstat mimo okruh zájmu opravného orgánu. Skutkový stav musí být podle něj nepřímo přezkoumán, aby mohl opravný orgán dojít k závěru, že byl zjištěn správně, avšak nesprávně právně posouzen. V současnosti revizní systém jako takový není v českém právním řádu aplikován.²⁸

1.2.4. Kasační postup jako *ultima ratio*

Dle některých odborných monografií je apelační systém ovládající odvolací správní řízení prolomen revizním principem.²⁹ V této otázce se však zdroje pojmově lehce rozcházejí, když některé spatřují narušení apelačního principu v odvolacím správním řízení kasačním prvkem, jiné dokonce tvrdí, že odvolací řízení je ovládáno revizním principem,

²⁴ Srov. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

²⁵ Příkladem takového opravného prostředku je kasační stížnost, kdy NSS primárně dle § 110 odst. 1 s.ř.s. ruší napadené rozhodnutí krajského soudu, avšak podle § 110 odst. 2 může sám podle povahy věci rozhodnout, pokud již v řízení před krajským soudem byly k takovému rozhodnutí důvody.

²⁶ WINTEROVÁ, A, A. MACKOVÁ. *Civilní právo procesní: Díl první: řízení nalézací*. (op. cit.) s. 516-517.

²⁷ PIPEK, J. *Principy apelace a kasace a jejich uplatnění v odvolání v československém trestním řízení*. (op. cit.) s. 39-40.

²⁸ Dříve se revizní princip nazýval také „dovolací“, jelikož odpovídal dřívější právní úpravě dovolání v civilním řízení. K tomu srov. WINTEROVÁ, A, A. MACKOVÁ. *Civilní právo procesní: Díl první: řízení nalézací*. (op. cit.) s. 515.

²⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). s. 239.

ve kterém převažují prvky apelační nad revizními.³⁰ Terminologické nuance v tomto případě však nevytváří prostor pro polemiku flagrantního charakteru. Kasační a revizní principy ovládající rozhodování správních orgánů nejsou ve vztahu k probíranému tématu příliš odlišné, nadále proto bude v práci označován postup zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu projednání jako kasačním prvkem či pouze jako „kasace“.³¹

Ve vztahu k výše popsaným systémům je nutné zmínit, že odvolací orgán by v první řadě měl sám ve věci rozhodnout, a to buď na základě skutečností zjištěných v prvostupňovém řízení, anebo po doplnění dokazování (aby naplnil premisu, že je z větší části řízen apelačním systémem). Ke zrušení rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu projednání by se měl uchýlit až *ultima ratio*, tj. by tento postup měl využít až jako nejzazší řešení. Na prioritizaci apelačního postupu panuje v odborné obci shoda. Dle J. Vedrala³² se dá rozhodnutí, kterým odvolací orgán rozhodnutí zruší a vrátí věc k dalšímu projednání, ačkoli ve věci mohl sám rozhodnout bez větších obtíží, vyhodnotit jako nezákonné rozhodnutí, resp. nesprávný úřední postup pro účely náhrady škody podle speciálního právního předpisu.³³ Kritika tohoto postupu (tj. postupu, při kterém se odvolací správní orgán raději uchýlí ke vrácení věci k projednání orgánem prvního stupně namísto toho, aby ve věci sám rozhodl) je patrná i z judikatury Nejvyššího správního soudu.³⁴ Na rozšíření tohoto negativního fenoménu dlouhodobě poukazuje rovněž veřejný ochránce práv.³⁵

Když už se věc dostane zpět kasačním postupem k novému projednání prvostupňovému orgánu, ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) *in fine* umožňuje podat odvolání proti novému rozhodnutí, které první instance vydá. Ta, i přesto, že se řídí právním názorem odvolacího správního orgánu (např. provede požadované důkazy), může dospět ke stejnému závěru jako ve svém prvním rozhodnutí. Potud je postup správního orgánu

³⁰ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). s. 325.

³¹ Takový postup nazval „kassatorním prvkem“ i František Weyr. K tomu srov. WEYR, František. *Správní řád: vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n. (op. cit.)*. s. 137.

³² VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 538.

³³ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018–34, který rovněž upřednostňuje precizaci vadného rozhodnutí odvolacím orgánem před jeho rušením a vrácením věci orgánu prvního stupně.

³⁵ Tuto otázku řešil veřejný ochránce práv obecně k problematice řízení stavebních a kolaudačních (Výroční zpráva VOP za rok 2015, s. 35), dále pak výslovně ve stanovisku ze dne 3. 6. 2014, sp. zn. 4748/2013/VOP, týkající se oblasti správy pozemních komunikací, jehož právní věta stanoví, že v řízení o žádosti při dostatečném zjištění skutkových okolností orgánem prvního stupně by k vrácení věci odvolací správní orgán neměl přistoupit vůbec, při nutnosti dalšího dokazování vrátit věc pouze v případech, kdyby dokazování mělo být rozsáhlé.

v pořádku. Pokud však, v rozporu se zákonem, nevezme právní názor odvolacího orgánu v potaz a výsledkem bude opět stejné rozhodnutí, jako to původní, dochází podle NSS, k „úřednickému ping-pongu“ či „kolotoči opravných prostředků“.³⁶

Pro zamezení fenoménu úřednického kolotoče či naopak překvapivosti nově pořízeného rozhodnutí odvolacím orgánem je role závaznosti právního názoru odvolacího správního orgánu klíčová. Při kasačním postupu stanoví jasné mantinely pro postup orgánu prvního stupně. Pokud by odvolací orgán chtěl rozhodnutí změnit, avšak došel by k závěru, že by tím byla porušena procesní práva účastníka, vrátí sice orgánu prvního stupně věc k dalšímu projednání, ale vyslovením právního názoru urychlí jeho rozhodování a tím i ušetří náklady řízení.

I přesto, že se výše uvedená komentářová literatura, rozhodnutí NSS a stanoviska veřejného ochránce práv k rušení rozhodnutí a vracení věci odvolacím orgánem staví spíše zdrženlivě a jeho aplikaci vidí až jako krajní prostředek, má daný postup v zákonné úpravě svůj smysl, a to zejména v případech, kdy odvolací orgán sám rozhodnout nesmí nebo to z jiného důvodu není vhodné.

1.3. Nepřípustnost změny rozhodnutí

Správní řád vyjmenovává důvody, ve kterých odvolací orgán nesmí změnit napadené rozhodnutí. Pokud taková situace nastane, odvolací orgán má povinnost napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu projednání (samozřejmě vedle nerozporovaných možností odvolání zamítnout či řízení zastavit).

První z nich je zákaz překvapivých rozhodnutí při ukládání povinností, tj. pravidlo uvedené přímo v § 90 odst. 1 písm. c), věta za středníkem, správního řádu. Změna rozhodnutí orgánu prvního stupně odvolacím orgánem, obzvláště pak když je to změna zásadní, může mít za následek faktické odepření dvouinstančnosti řízení účastníkovi, neboť rozhodnutím odvolacího orgánu vzniká rozhodnutí nové, proti němuž se dále nelze odvolat.³⁷ Český ústavní pořádek či mezinárodní závazky právo na dvouinstančnost správního řízení explicitně nezakotvují. Nicméně pokud v konkrétním řízení právní řád účastníkovi řízení právo na druhou instanci přiznává, zakládá u něj legitimní očekávání možnosti přezkumu rozhodnutí řádným opravným prostředkem. Tuto možnost však účastník změnovým rozhodnutím odvolacího orgánu ztrácí. Pokud by tedy nové

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018–34.

³⁷ Srov. § 91 odst. 1 správního řádu.

rozhodnutí odvolacího orgánu mělo být překvapivé či by ukládalo účastníkovi nové povinnosti, je nutné využít právě kasačního postupu.

Další, tímto ustanovením předpokládaná nemožnost změnit napadené rozhodnutí, je projev zajištění Ústavou zaručeného práva na samosprávu.³⁸ Je jím pravidlo, že „*odvolací orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.*“ Správní rozhodnutí jsou velmi často vydávána orgány územních samosprávných celků a je vždy třeba sledovat, zda jej vydávají v samostatné či přenesené působnosti. Podle § 89 odst. 1 správního řádu, ve spojení s obecným pravidlem stanoveným v § 178 odst. 2 správního řádu, je odvolacím orgánem orgánu obce, která rozhoduje v samostatné i přenesené působnosti, krajský úřad, a odvolacím orgánem kraje rozhodujícího v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra. Odvolací orgán vždy rozhoduje v přenesené působnosti.³⁹ Krajské úřady a Ministerstvo vnitra tedy nemohou v tomto případě nahradit napadené rozhodnutí svým, mohou rozhodnutí pouze zrušit a věc vrátit k dalšímu projednání, s čímž se pojí i vyslovení závazného právního názoru. Ačkoli odvolací orgán svým rozhodnutím nezasáhne do samostatné působnosti prvostupňového orgánu přímo (nenahradí apelačním postupem činnost daného orgánu), nepřímo jeho rozhodnutí ovlivní svým závazným právním názorem. Ústava jasně stanoví, že do činnosti územních samosprávných celků může stát zasahovat jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Trvání na takovém postupu je projevem vůdčího principu správního řízení, principu zákonnosti. Zmíněný nepřímý vliv je projevem tohoto pravidla omezující územní samosprávu a představuje mechanismus, jenž přispívá k vyváženosti vertikální dělby moci. Jinak řečeno, státní správa zásadně nezasahuje do rozhodovací činnosti územní samosprávy, pouze vyžaduje-li to ochrana zákona, zasáhne způsobem stanoveným zákonem (vyjádřením závazného právního názoru). Nutno podotknout, že zákon, judikatura,⁴⁰ i odborná veřejnost⁴¹ se shodují na nutnosti přísné ochrany práva na samosprávu, a to právě např. nemožností změny rozhodnutí vydaného v samostatné působnosti v odvolacím řízení, anebo nemožností atrakce věci nadřízeným orgánem v případě nečinnosti orgánu, jenž má jednat v samostatné působnosti. L. Potěšil se však paradoxně ve svém komentáři

³⁸ Čl. 8 a čl. 101 odst. 4 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

³⁹ POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. s. 449-462.

⁴⁰ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, č.j. As 151/2018-63.

⁴¹ POTĚŠIL, Lukáš. Nadřízený správní orgán. *Veřejná správa, Čtrnáctideník vlády ČR*, Praha: Ministerstvo vnitra, 2008, roč. 2008, č. 24.

ke správnímu řádu⁴² přiklání k závěru, že závaznost právního názoru je v tomto případě zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu a správní orgán prvního stupně by tak neměl být tímto vázán.

Třetí situací znemožňující odvolacímu orgánu napadené rozhodnutí změnit, je zásada zákazu *reformationis in peius*, tj. zákaz změny v neprospěch odvolatele, jenž prostupuje mnoha procesními předpisy. Ve správním řádu však byl výslovně zakotven až zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, v předchozí úpravě absentoval. Tato absence byla napadena u Ústavního soudu, a to pro domnělý rozpor s čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech.⁴³ Ústavní soud však konstatoval, že takový zákaz nelze odvodit z práva na spravedlivý proces zakotvený v EÚLP a jejím dodatkovém protokolu.⁴⁴ Nyní tato zásada vyplývá přímo z § 90 odst. 3, správního řádu, a to se dvěma výjimkami, a totiž že zákaz změny k horšímu se nepoužije, pokud podal odvolání rovněž jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné. Zákaz změny k horšímu se nepoužije ani za situace, kdy je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy či veřejným zájmem.⁴⁵

Nevhodným je i reformativní rozhodnutí odvolacího orgánu, pokud není dostatečně zjištěn skutkový stav. Tento požadavek vychází zejména z § 2 správního řádu. Ačkoli explicitně není ve správním řádu ustanovení, které by znemožňovalo odvolacímu orgánu rozhodnout na základě nedostatečného skutkového zjištění, představa souladu takového rozhodování se zákonem je zcela absurdní. Tento důvod lze tedy zařadit pod nepřipustnost změny rozhodnutí. O nedostatečném skutkovém zjištění je více pojednáno níže.

1.4. Varianty právního názoru

Je nejspíše nemožné zevrubně charakterizovat veškeré typy vyslovených právních názorů odvolacími správními orgány, a to jednak s ohledem na rozsáhlost a rozmanitost správního práva jak v institucionálním, tak materiálním pojetí, tak za druhé jednoduše proto, že nemáme zákonem explicitně taxativně uvedené odvolací důvody. Z výčtu povinných náležitostí odvolání⁴⁶ však lze dovodit, že dva obecné důvody odvolání jsou nezákonnost a nesprávnost. Účastník je povinen ve svém odvolání uvést, v čem spatřuje nezákonnost či nesprávnost napadeného rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo.⁴⁷

⁴² POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. (op. cit.). s. 449-462.

⁴³ A to s jejím čl. 6 ve spojení s čl. 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7, a to zejm. stran správního trestání.

⁴⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08.

⁴⁵ Srov. § 90 odst. 2 *in fine* správního řádu.

⁴⁶ Srov. § 82 odst. 2 správního řádu.

⁴⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 9. vydání*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 272.

Do jisté míry spornou otázkou bylo, zda je odvolacím důvodem nicotnost. Chápání nicotnosti jako odvolacího důvodu prošlo v poslední době značným vývojem. Zpočátku se soudy stavěly k vyslovování nicotnosti odvolacím orgánem zdrženlivě, jelikož vyslovení nicotnosti rozhodnutí se řídí vlastními pravidly stanovenými § 77 správního řádu. Avšak rozšířený senát NSS⁴⁸ dovedl, že odvolací orgán může napadené rozhodnutí, pokud jej shledá nicotným, ve výrokové části svého rozhodnutí zrušit pro jeho nicotnost a řízení zastavit podle § 90 odst. 1 písm. a), anebo podle písm. b) téhož ustanovení jej opět zrušit pro jeho nicotnost a věc vrátit k dalšímu projednání. O čtyři roky později NSS pojal možnost napadení nicotného rozhodnutí prostřednictvím odvolání ještě extenzivněji, a to tak, že odvoláním lze napadnout rozhodnutí pro jeho nicotnost, protože nicotnost je v podstatě kvalifikovanou nezákonností.⁴⁹ Dle aktuální judikatury NSS lze tedy i nicotnost považovat za odvolací důvod.

Nezákonnost a nesprávnost jakožto odvolací důvody jsou však pojmy značně široké a pro účel dovození konkrétních právních názorů, které odvolací orgány mohou vyslovit, samy o sobě nepostačují. Je tedy namístě pokusit se identifikovat konkrétnější důvody zrušení a vrácení věci v odvolacím správního řízení v rámci těchto dvou, a tedy i právní názory spolu se zrušením vyslovené.

1.4.1. Vady způsobující nezákonnost

Důvody nezákonnosti rozhodnutí mohou spočívat v pochybení orgánu prvního stupně v otázkách hmotněprávních i procesních. Zde je namístě využít paralelu zákonné úpravy § 76 soudního řádu správního, který pozitivně vymezuje poměrně přesně vady řízení a vady způsobující nezákonnost, pro které může soud rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání.⁵⁰

Prvním možným důvodem pro zrušení rozhodnutí (a vrácení věci) může být jeho nepřezkoumatelnost. Obecně lze za nepřezkoumatelné považovat takové rozhodnutí, z něhož nelze zjistit, o čem a jak bylo rozhodnuto.⁵¹ Tyto vady lze proto podřadit pod vady procení. Soudní řád správní dále rozlišuje nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Nesrozumitelným rozhodnutím rozumíme zejm. taková rozhodnutí,

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č.j. 7 As 100/2010-65.

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2017, č.j. 5 Afs 289/2016-25.

⁵⁰ Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve svém čl. 96 odst. 2 připouští zákonnou výjimku ze zásady veřejnosti jednání, kterou je právě například toto ustanovení.

⁵¹ ŠEBEK, Petr. § 76. In: BLÁŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. Dostupné z: www.beck-online.cz.

kteřá jsou vnitřně rozporná, nelze zjistit jejich obsah, anebo nelze zjistit, kdo jsou účastníci řízení. Judikatura NSS poskytuje mnoho jiných příkladů rozhodnutí, která se dají považovat za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost.⁵² Pokud rozhodnutí orgánu prvního stupně trpí takovou vadou, odvolacímu orgánu nezbyvá než ho zrušit a vrátit. Vyslovený právní názor pak spočívá ve vyslovení toho, v čem konkrétně spatřuje nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost rozhodnutí a vybídne k odstranění předmětných vad. K otázce dalšího postupu se však odvolací orgán nemá možností většinou jasněji vyjádřit, když právě kvůli nesrozumitelnosti rozhodnutí ani sám odvolací orgán neví, co chtěl orgán prvního stupně napadeným rozhodnutím vlastně říct.

Nepřezkoumatelnost může být způsobena rovněž nedostatkem důvodů k rozhodnutí. To spočívá zejm. v situaci, kdy se správní orgán nevypořádá se všemi námitkami účastníka, nebo je odůvodnění nedostatečné vzhledem k požadavkům zákona, případně odůvodnění zcela absentuje. Z rozhodnutí tedy není patrná úvaha rozhodujícího orgánu, která vedla k danému rozhodnutí. Ačkoli správní orgán není povinen přihlídnout ke všem námitkám účastníků, je nutné, aby v odůvodnění uvedl, proč tak neučinil. Nepřezkoumatelným rozhodnutím pro nedostatek důvodů může být např. rozhodnutí, jehož vydání je nastoleno právní fikcí,⁵³ rozhodnutí, kterému chybí náležitosti správního aktu vyžadovaného zvláštním zákonem,⁵⁴ anebo rozhodnutí odvolacího orgánu, jehož odůvodnění obsahuje toliko odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a shledáno správným.⁵⁵ Právní názor pak bude spočívat ve vybídnutí orgánu prvního stupně, aby doplnil své odůvodnění o myšlenkové pochody vedoucí ho k vydání zrušeného rozhodnutí, anebo k vypořádání se se všemi skutečnostmi, které účastníci namítají. Nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů naopak není rozhodnutí orgánu rozhodujícího o rozkladu, kterým se ztotožní se závěry orgánu nižšího stupně a na tyto závěry se odkázal ve svém odůvodnění a vyslovil s nimi souhlas,⁵⁶ ani rozhodnutí, která jsou sice stručná, avšak obsahují všechny zákonem vyžadované náležitosti.⁵⁷

⁵² Jsou to např. rozhodnutí, jehož odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které pohnuly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2003, sp. zn. 7 A 547/2002), nebo rozhodnutí, jímž odvolací správní orgán současně zamítne odvolání a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výroku změnil (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 7 A 124/2000), více příkladů takových rozhodnutí viz ŠEBEK, P. Soudní řád správní (op. cit.).

⁵³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 4. 2002, sp. zn. 5 A 128/2000.

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č.j. 3 As 51/2003–58.

⁵⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č.j. 6 A 48/92–23.

⁵⁶ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2007, č.j. 62 Ca 20/2006–65.

⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č.j. 2 Ads 27/2003–47.

Nezákonným rozhodnutím dle § 76 SŘS je takové, které trpí vadami souvisejícími se zjišťováním a vyhodnocováním skutkového stavu, jakož i jeho oporou ve spisech. Jsou to tedy vady hmotněprávní povahy. Nezákonné je rozhodnutí, které vychází ze skutkového stavu, který je v rozporu se spisy (rozhodnutí nevychází ze skutkového stavu, který vyplývá ze spisu), dále takové, jenž nemá oporu ve spisech (skutkový stav byl správním orgánem zjištěn a v rozhodnutí reflektován, avšak nebyl zaznamenán ve spise, což je v rozporu se zásadou právní jistoty), anebo skutkový stav, ze kterého správní orgán vycházel, vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění. U prvních dvou uvedených nedostatků je kýženým výsledkem odvolacího řízení vadný stav napravit a o věci rozhodnout.⁵⁸ U nezákonnosti spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu, resp. při nutnosti jeho rozsáhlého nebo zásadního doplnění, přistoupí odvolací správní orgán spíše ke zrušení a vrácení věci prvostupňovému orgánu, přičemž vysloví ve svém závazném právním názoru, které důkazy považuje za nutné doplnit a které skutečnosti nejsou dostatečně zjištěny. Nedostatečné zjištění skutkového stavu ostatně výslovně uvádí komentářová literatura jako hlavní důvod pro zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem.⁵⁹ V praxi se tyto skutkové vady často prolínají a navazují na sebe.⁶⁰

Posledním důvodem nezákonnosti uvedeným v § 76 SŘS je „další podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem.“ Toto podstatné porušení procesních pravidel mohlo mít zároveň vliv na meritorní rozhodnutí. Formulace tohoto ustanovení jednoznačně spoléhá na judikaturu správních soudů, jež určí, která porušení ustanovení o řízení způsobí nezákonnost rozhodnutí.⁶¹ Odvolací správní orgán tedy ve zrušujícím

⁵⁸ U soudního řízení, kterého se § 76 s. ř. s. primárně týká, naopak náprava žádoucí a možná není, neb je soudní řízení správní a konkrétně při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí ovládáno kasačním principem, resp. s drobnými odchylkami týkající se např. moderačního práva soudu v otázkách správních trestů.

⁵⁹ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: komentář. 4. vydání*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. s. 437-443.

⁶⁰ Např. v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2017, č. j. 11 Ad 9/2016 - 66, který ruší rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ČR (jakožto odvolacího orgánu) v odůvodnění stanoví, že „Z logiky věci vyplývá, že hodnotit může správní orgán jen ty důkazy, které byly v řízení provedeny, přičemž v posuzované věci k provedení důkazů výsledkem svědků nedošlo. Tím správní orgány obou stupňů porušily podstatným způsobem ustanovení o řízení před správním orgánem a toto porušení mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.“ Správní soud tedy shledává neprovedení důkazů výsledkem svědka jako způsobení nezákonnosti rozhodnutí. V návaznosti na toto rozhodnutí pak Ministerstvo zdravotnictví ČR svým rozhodnutím ze dne 21. 11. 2017, č. j. MZDR 55625/2017-1/FAR, zrušilo rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv (jako orgánu prvního stupně). V odůvodnění tohoto rozhodnutí pak vyslovil, že „Odvolací orgán v souladu s právním názorem Městského soudu v Praze shledává, že výslech svědků měl být proveden, a ukládá Ústavu, aby provedl důkaz výsledkem svědků navrhovaných odvolatelem (...)“.

⁶¹ Takovými vadami jsou např. nedostatečné poučení žadatele o dávku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č.j. 6 Ads 57/2007-42), nebo pokud správní orgán rozhodl o přestupku i přesto, že odpovědnost zanikla (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005,

rozhodnutí vysloví, která procesní ustanovení byla porušena a vrátí věc s tím, že řízení má nově proběhnout bez těchto vad.

Vedle nedostatečného skutkového zjištění je dalším častým důvodem nezákonnosti rozhodnutí chybějící výrok nebo jeho část. Takové rozhodnutí pak odvolací orgán nesmí změnit (tj. pouze doplnit chybějící výrok), zejm. jedná-li se o uložení povinnosti, neboť by tak došlo k překvapivému rozhodnutí znemožňující účastníku se proti němu odvolat. NSS vyslovil povinnost odvolacího orgánu v takovém případě věc vrátit právě kvůli zákazu překvapivých rozhodnutí.⁶²

1.4.2. Vady způsobující nesprávnost

Nesprávnost je specifická vada rozhodnutí, při jehož vydání využil správní orgán tzv. diskreční pravomoc. Správní uvážení (diskreční pravomoc) lze bazálně vymezit jako postup, při kterém správní orgán vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí, přičemž tato volba není vždy nutně zcela nezávislá, neboť mohou existovat více či méně konkrétní direktivy pro takové užití.⁶³ Typickým příkladem je možnost správního orgánu uložit jen některý z více možných správních trestů, popř. uložit pokutu v rámci rozmezí, které stanoví zvláštní právní předpis. Nesprávnost rozhodnutí spočívá v tom, že správní orgán nevyužil diskreční pravomoc v souladu se zákonem či základními zásadami uvedenými v § § 2–8 správního řádu. Nesprávnost může odvolací orgán přezkoumávat toliko v rozsahu námitek odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.⁶⁴ V tomto ohledu je tedy rozsah přezkumu oproti nezákonnosti u nesprávnosti užší a chrání účastníky zejména v řízeních zahajovaných z úřední povinnosti, tj. zejm. v řízení o přestupcích. Pokud odvolací orgán shledá vadné užití diskreční pravomoci anebo jeho zneužití a není nadto prostor pro to, aby ve věci sám rozhodl, nařídí prostřednictvím závazného právního názoru podřízenému orgánu, aby se držel jím vymezených pravidel pro procesní postup či (v praxi nejčastěji) stanovení druhu a výměry správního trestu.

č.j. 3 As 57/2004-39), anebo vadné doručení rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č.j. 7 A 125/2001-39).

⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č.j. 2 As 20/2008-73.

⁶³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 4. aktualizované a upravené vydání*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. s. 148-149.

⁶⁴ Srov. § 89 odst. 2 správního řádu.

2 Rozsah závaznosti právního názoru odvolacího správního orgánu

Závaznost interpretačních závěrů obecně v právu dělíme na závaznost formální a procesní.⁶⁵ Formální závaznost je vždy stanovena právem psaným a má buď kompetenční charakter, kdy se typicky jedná o legální výklad daného právního pojmu, anebo procesní charakter, který se v současnosti v českém právním řádu neuplatní. Spočíval by ve svěřeni jediné závazné interpretace práva jednomu orgánu s účinky *erga omnes*.^{66,67}

Procesní závaznost je odvislá od procesního postavení příslušných subjektů a určitá interpretace (tj. vyslovený právní názor), je závazná pouze v daném případě. Právní názor odvolacího orgánu (nejen ve správním řízení) je proto typickým příkladem procesní závaznosti. I přes přísné pravidlo procesní závaznosti *ad hoc* mají vyslovené právní názory velký interpretační význam i v jiných případech, zejména při jejich dlouhodobé stabilitě.⁶⁸

Závaznost soudních rozhodnutí pak odborná literatura dělí na dva další subtypy, a to závaznost jako vlastnost jejich právní moci a závaznost kasačního rozhodnutí pro účely dalšího řízení v konkrétní věci.⁶⁹ Závaznost vyplývající z právní moci rozhodnutí je obvykle upravena v procesních předpisech jednotlivých právních odvětví a pojí se s vlastností materiální právní moci, jinými slovy, rozhodnutí zakládá svým adresátům práva a povinnosti, anebo je deklaruje. Ze své podstaty se tato závaznost týká pouze výrokové části daného rozhodnutí, když pouze výrok může zakládat, měnit, rušit či deklarovat existenci či neexistenci práv a povinností adresátů.

Závaznost kasačních rozhodnutí má však jiný charakter. Zavazuje totiž striktně orgány rozhodující v nižších stupních konkrétního řízení a na rozdíl od závaznosti jako projevu právní moci rozhodnutí je zde závazný nejen výrok, ale i odůvodnění kasačního rozhodnutí. Subtyp závaznosti kasačních rozhodnutí, na rozdíl od závaznosti spojenou s právní mocí, umožňuje odklon či prolomení, a to z důvodů popsaných v další části této

⁶⁵ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva. 7. aktualizované vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). s. 142.

⁶⁶ ŠUSTÍK, Filip. *Interpretace mezinárodních smluv*. Brno, 2014. Diplomová práce. Právnícká fakulta Masarykovy Univerzity. Vedoucí práce Vladimír Týč.

⁶⁷ Zde je třeba upřesnit, že zejména charakter závaznosti nálezů Ústavního soudu doposud vyvolává mezi odborníky diskuzní vášně. Nepanuje shoda na tom, zda jsou nálezy vydávané v řízeních o ústavních stížnostech schopné mít závaznost *erga omnes*. Veskrze rozporovaná není pouze obecná závaznost nálezů, kterými se ruší zákon nebo jeho část. K tomu srov. GÜTTLER, Vojen. K vykonatelnosti a vynutitelnosti rozhodnutí Ústavního soudu České republiky. *Právník*. 2015, 154(11), 958-968.

⁶⁸ GERLOCH, A. *Teorie práva*. (op. cit.). s. 142.

⁶⁹ BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN. *Judikatura a právní argumentace. 2. přepracované a aktualizované vydání*. Praha: Auditorium, 2013. s. 103.

kapitole. Možnost ústupu od závazného právního názoru vyjádřeném ve zrušujícím rozhodnutí byla vyjádřena již v Rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 1941.⁷⁰

Při zkoumání možností odchýlení se od právního názoru odvolacího orgánu je potřeba mít neustále na paměti, že je nutné odlišovat dvě situace. První kdy orgán prvního stupně nebere v potaz právní názor odvolacího orgánu, tedy ho ignoruje, a druhou, již popsanou výše, kdy dodržel veškeré postupy, které po něm odvolací správní orgán v odůvodnění zrušujícího rozhodnutí požadoval, avšak i přesto dospěl ke stejnému závěru jako ve svém původním rozhodnutí. Tento závěr má oporu zejména v nález Ústavního soudu,⁷¹ který stanoví, že „*ustanovení § 226 odst. 1 o. s. ř. má zajistit, aby soud prvního stupně nejen seznal, proč má soud odvolací jeho rozsudek za vadný, ale i čeho se má při dalším postupu vyvarovat. To je právě smysl institutu vázanosti právním názorem. V žádném případě nebrání ustanovení § 226 odst. 1 o. s. ř. soudu nižšího stupně, aby na základě nových skutečností dospěl i ke stejným závěrům; vede ho však závazně k tomu, aby neopakoval předchozí nedostatky.*“⁷²

2.1. Možné důvody průlomu závaznosti právního názoru

Tato podkapitola pojednává o situacích, které v praxi mohou nastat a nastávají, a které dávají podnět k disputaci o míře závaznosti právního názoru odvolacího správního orgánu.

2.1.1. Změna právní úpravy

Hovoříme-li o vlivu změny právní úpravy na míru závaznosti právního názoru odvolacího správního orgánu, je potřeba se nejdříve zamyslet nad bazálními důsledky změny právní úpravy v průběhu správního řízení. Základním teoretickým východiskem pro aplikaci práva orgány veřejné moci je povinnost při rozhodování orgánu veřejné moci vycházet z právních předpisů platných a účinných v době rozhodování.

V řízení před orgánem prvního stupně není přípustné brát v potaz změnu právní úpravy v neprospěch účastníka řízení, neboť to by vedlo k porušení zákazu retroaktivity, jenž je jedním z elementárních znaků právního státu.⁷³ Co se však připouští, je tzv. nepravá

⁷⁰ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 1941, sp. zn. Rv II 86/41, In BOBEK, M. a Z. KÜHN. *Judikatura a právní argumentace*. (op. cit.) s. 103.

⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2005, sp. zn. 93/2005 Sb.

⁷² Ačkolí se nález týká ustanovení občanského soudního řádu, lze tento použít na obdobná ustanovení procesních předpisů.

⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94.

retroaktivita, jenž spočívá v tom, že změna právní úpravy změní s účinky *ex nunc* právní vztah v minulosti založený.⁷⁴

Změna právní úpravy v průběhu řízení je tedy první zřejmým příkladem, že závazný právní názor je v některých případech prolomitelný. Aktuální judikatura NSS explicitně vyjadřuje nutnost využití nepravé retroaktivity, tedy aplikaci právní úpravy účinné v době rozhodování orgánu prvního stupně, a to za předpokladu absence přechodných ustanovení ve změněném zákoně, která by upravovala pravidla pro uplatnění zákona v probíhajících správních řízeních.⁷⁵

NSS se dále vyjádřil k otázce závaznosti právního názoru vysloveném ve zrušujícím rozsudku správního soudu tak, že k jeho průlomu může dojít mj. i změnou právní úpravy.⁷⁶ Ačkoli se v tomto případě jedná o závazný právní názor soudu a nikoli odvolacího správního orgánu, lze toto pravidlo aplikovat i v rámci odvolacího správního řízení, neboť premisa, že změna právní úpravy je schopna prolomit závaznost právního názoru soudu, zakládá předpoklad možnosti prolomení právního názoru správního orgánu, když ten je „slabší“.⁷⁷

Ohledně řízení o přestupku se rozšířený senát NSS vyjádřil tak, že se změna právních předpisů ve prospěch pachatele před pravomocným skončením řízení musí vzít v potaz, není však důvodem pro uplatnění mimořádného opravného prostředku.⁷⁸

Z výše uvedeného vyplývá, že veškerá dosavadní judikatura se přiklání k závěru, že za předpokladu změny právní úpravy příznivým způsobem pro účastníka se prvoinstanční orgán může odchýlit od právního názoru vyjádřeného ve zrušujícím rozhodnutí odvolacího orgánu. Vezmeme-li navíc v potaz skutečnost, že se musí řídit platnou a účinnou právní úpravou, dojdeme k závěru, že se vskutku orgán prvního stupně odchýlit od právního názoru musí.

2.1.2. Zjištění nových skutečností

Aby bylo možné zodpovědět otázku, zda má zjištění nových skutečností v prvostupňovém řízení potenciál prolomit závaznost právního názoru odvolacího správního orgánu, je třeba zkoumat charakter správního řízení ve světle základních zásad.

⁷⁴ TRYZNA, Jan. Limity retroaktivní aplikace právních předpisů. *Jurisprudence*. 2017, 26(3), s. 31-41.

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č.j. 1 As 333/2018-85.

⁷⁶ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2004, č.j. 2 Ads 16/2003-56, ze dne 10. 3. 2016, č.j. 7 Afs 333/2015-47 a ze dne 28. 2. 2007, č.j. 7 Afs 178/2005-109.

⁷⁷ K síle právního názoru orgánu v souvislosti s postavením v institucionální hierarchii tohoto orgánu viz níže.

⁷⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014-69.

Dále je nutné zamyslet se nad tím, zda vůbec nové skutečnosti v opětovném prvostupňovém řízení namítat lze.

Vycházejí z faktu, že ve správním řízení jako celku se uplatní princip materiální pravdy,⁷⁹ lze shledat, že zásada koncentrace řízení (tedy možnost uplatňování nových skutečností pouze do určité, formálně stanovené fáze) se uplatní omezeně, a správní řízení je tedy v zásadě ovládáno zásadou jednotnosti.^{80,81} Je třeba rozlišovat mezi koncentrací stanovenou rozhodnutím správního orgánu (pokud správní orgán uzná za vhodné, může stanovit účastníkovi lhůtu k namítání nových skutečností a důkazů) a koncentrací ze zákona, kterou je ustanovení správního řádu týkající se koncentrace odvolacího řízení.^{82,83} NSS dále stanovil výjimku ze zásady koncentrace v odvolacím řízení pro řízení zahájené *ex officio* a řízení, na základě něhož správní orgán ukládá povinnost.⁸⁴

Spornou však zůstává otázka, zda řízení zůstává zkoncentrováno i po skončení odvolacího řízení (odhlédnuvše od výjimek předestřených výše), když je věc vrácena k dalšímu projednání. Jeden pohled vychází ze smyslu a účelu zákonného zakotvení koncentrace v odvolacím řízení, kterým je potřeba znemožnění účastníkům neustále předkládat nové skutečnosti a tím paralyzovat činnost správního orgánu a účelně řízení prodlužovat.⁸⁵ V podstatě je tímto ustanovením naplňována zásada rychlosti a hospodárnosti řízení.⁸⁶ Takový pohled by spíše odpovídal závěru, že ani po vrácení věci k dalšímu projednání účastníci nemohou namítat nové skutečnosti (protože pokud zákonodárce chtěl zabránit obstrukcím ze strany účastníků v odvolacím řízení, tím spíše by jim chtěl zabránit v pozdějších fázích správního řízení). Zároveň by tento úhel pohledu zapadal do premisy, že správní řízení je ovládáno zásadou jednotnosti a na jednotlivá ustanovení nelze nahlížet izolovaně a bez zjišťování jejich účelu,⁸⁷ čili že je potřeba vnímat zákonem stanovenou koncentrací v kontextu celého řízení.

⁷⁹ Srov. § 3 správního řádu.

⁸⁰ Zásada koncentrace vyjádřená v § 36 odst. 1, správního řádu je takzvanou nepravou (či neúplnou) koncentrací, kdy je na uvážení správního orgánu, zda a za jakých okolností stanoví účastníkům lhůtu pro uplatnění svých návrhů.

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2009 č.j. 5 As 82/2008–107 – „*Správní řízení tvoří jeden celek od okamžiku zahájení až po právní moc rozhodnutí.*“

⁸² Srov. § 82 odst. 4 správního řádu.

⁸³ Výjimky ze zásady jednotnosti v prvostupňovém správním řízení nalezneme ve speciálních zákonech, nejčastěji uváděnou je pak úprava koncentrace řízení v § 89 odst. 1 stavebního zákona, který umožňuje uplatnění závazných stanovisek, námitek účastníků řízení a připomínek veřejnosti nejpozději při ústním jednání, resp. ve stanovené lhůtě.

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. listopadu 2012, sp. zn. 1 As 114/2012–27, konstatoval specialitu § 50 odst. 3 správního řádu ve vztahu k § 82 odst. 4 správního řádu.

⁸⁵ JEMELKA, L. *Správní řád: komentář* (op. cit.). s. 530–542.

⁸⁶ Srov. § 6 správního řádu.

⁸⁷ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 2. 2014, č.j. 62 Af 42/2012–116.

Tento závěr však koliduje s předpokladem, že po vrácení věci probíhá „standardní“ řízení před orgánem prvního stupně. Účastníci řízení tedy podle této teorie mohou navrhopvat a příslušný orgán může provádět nové důkazy, na jejichž základě posléze může shledat nové skutečnosti a popřípadě i dospět k jinému (novému) právnímu posouzení dané věci. Jestliže se tak stane, orgán prvního stupně je povinen rozhodnout na základě zjištěných skutečností, a to nehledě na právní názor odvolacího správního orgánu. Takový závěr lze naopak dovést jak z rozsáhlé judikatury,⁸⁸ tak z komentáře.⁸⁹ Z tohoto pohledu by tedy nemělo být opakované řízení před orgánem prvního stupně svázáno koncentrací nastalou v odvolacím řízení.

Je třeba se spíše přiklonit k závěru, že nové skutečnosti v novém rozhodování správního orgánu prvního stupně uplatnit lze, a zároveň, že tyto jsou způsobilé prolomit závazný právní názor odvolacího správního orgánu. Zásada materiální pravdy a zákaz *denegatio iustitiae* v tomto případě převáží zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení spolu se zásadou jednotnosti řízení. Ostatně správní soudy i komentářová literatura s prolomením právního názoru v důsledku zjištění nových skutečností bez dalšího počítají. Hlubší analýzu problému, zda řízení zůstává zkoncentrováno i po kasačním postupu odvolacího orgánu, však judikatura správního soudnictví ještě neposkytla. Civilní judikatura se naopak explicitně touto otázkou zabývala a Nejvyšší soud konstatoval, že „účastník může v řízení před soudem prvního stupně poté, co jeho předchozí rozhodnutí bylo odstraněno zrušujícím rozhodnutím dovolacího soudu, uplatnit nová skutková tvrzení.“⁹⁰ P. Jirsa pak v komentáři občanského soudního řádu dochází k závěru, že účinky koncentrace po kasaci odvolacím soudem zůstávají zachovány, nicméně vyjma případů, kdy bylo rozhodnutí soudu prvního stupně zrušeno z důvodu vadného poučení o koncentraci v prvostupňovém řízení.⁹¹

2.1.3. Změna skutkového a právního stavu

Správní orgán je povinen rozhodovat na základě skutkového a právního stavu v době rozhodování. Tento princip není v pozitivním právu vyjádřen, ale implicitně jej lze

⁸⁸ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 24. 10. 2018, sp. zn. I.ÚS 3426/18, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2004, č.j. 2 Ads 16/2003–56; ze dne 1. 4. 2015, č. j. 6 As 94/2014–32.

⁸⁹ JEMELKA, L. *Správní řád: komentář* (op. cit.). s. 567-578.

⁹⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 10. 2004, sp. zn. 25 Cdo 2011/2003.

⁹¹ JIRSA, Jaromír, a kolektiv. *Občanské soudní řízení: soudcovský komentář: podle stavu k 1. 3. 2019*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 281-282. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-369-5.

dovodit například z § 96 odst. 2, správního řádu.⁹² Zjištění skutkového stavu a problematika s ním spojená je podrobně rozebrána v předešlé kapitole. Právní stav by se dal charakterizovat jako určitý druh právních skutečností, čili takový projev vnější reality, se kterým právo spojuje právní následky, přičemž takový stav je v souladu s právem, např. žadatelovo splňování zákonem stanovených požadavků pro vyhovění jeho žádosti.

Zde je nutno vycházet z rozhodnutí NSS.⁹³ Ten konstatoval, že zásada, že orgán v prvním stupni rozhoduje podle skutkového a právního stavu v době rozhodování, je důležitou součástí širších zásad právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování a bylo by velmi obtížné obecně stanovit podmínky pro její prolomení. Dále senát NSS připustil, že byt' trvání na zásadě přihlídnutí ke skutkovému a právnímu stavu v době rozhodování může vést k nespravedlnosti, ani tehdy nepovažuje za vhodné ji prolomit. V tomto případě se jednalo o situaci, kdy žadatelka podala žádost o udělení trvalého pobytu v době, kdy splňovala podmínku (věk a spolu s ním status nezaopatřeného dítěte) pro jeho udělení, avšak v důsledku průtahů řízení tuto podmínku splňovat přestala. NSS připouští politováníhodnost této situace, nicméně se přiklání k závěru, že je třeba setrvat na zásadě, že správní orgán rozhoduje podle skutkového a právního stavu v době rozhodování.

Z výše rozebraného rozsudku NSS lze dovodit, že pokud se změní skutkový a právní stav po zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem, nezáleží na tom, jaký právní názor vyslovil odvolací správní orgán a čeho se týkal, správní orgán prvního stupně rozhodne dle nového stavu.⁹⁴

2.1.4. Incidentní retrospektivita

Tento problém můžeme s trochou nadsázky nazvat judikatorním odklonem správních orgánů. Přestože rozhodnutí správních orgánů, byt' vyšší instance, nelze dost dobře nazvat judikáty, v zásadě lze říci, že fungují obdobně. Incidentní retrospektivita spočívá v odchýlení se od dříve vysloveného právního názoru, již zavedeného výkladu právního předpisu, a to primárně změnou výkladu vyšších orgánů, ale i samotného odvolacího správního orgánu od názoru dříve vysloveného jím samotným. Taková změna (odklon) je vždy problematická, neboť orgány změnou výkladu konkrétní právní normy *de facto* uznávají, že dříve byla tato norma vykládána mylně. Nelze však hovořit o retroaktivitě, neboť interpretace práva soudy (a v tomto případě navíc správními orgány)

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č.j. 1 As 165/2018–40.

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, č.j. 1 Azs 397/2017–31.

⁹⁴ Obdobně interpretováno i v rámci civilní procesualistiky, srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2001, sp. zn. 26 Cdo 361/2001.

je právem „pouze“ v materiálním smyslu, vždy se pojí s některým z formálních pramenů, není originálním pramenem a nemůže proto sama o sobě působit retroaktivně. Je proto vhodnější použít termín retrospektiva. Přívlastek „incidenční“ vyjadřuje určitou nahodilost změny interpretace dané normy.⁹⁵ Změna interpretace, obdobně jako změna právní úpravy v průběhu řízení, nemůže být důvodem k podání mimořádného opravného prostředku.⁹⁶

V průběhu odvolacího správního řízení může k „judikatornímu odklonu“ dojít ze strany několika různých institucí, jejichž role a postavení dává síle jejich právního názoru vždy trochu odlišný charakter.

2.1.4.1. Změna právního názoru nadřízeného orgánu či soudu

Nejprve se zaměřím na judikatorní odklon orgánů, jejichž právními názory sice prvostupňové správní orgány nemají povinnost se formálně řídit, avšak jejich rozhodovací činnost působí vahou své argumentace a je ve veřejném zájmu, aby se jimi správní orgány řídily. Zároveň k tomuto odklonu právního názoru došlo v mezidobí po vydání zrušujícího rozhodnutí odvolacího správního orgánu a zároveň před vydáním nově pořízeného rozhodnutí orgánu prvního stupně (čili k němu došlo v průběhu opětovného řízení před orgánem prvního stupně).

Mechanismy sjednocující rozhodovací činnost v oblasti správního práva jsou zakotveny ve soudním řádu správním. Prvním takovým jsou stanoviska pléna NSS.⁹⁷ Stanoviska pléna NSS nejsou vázána na konkrétní případ, plénum je přijímá na základě pravomocných rozhodnutí soudů ve věcech správního soudnictví.⁹⁸ Pravomoc zaujmout stanovisko však plénum NSS využilo zatím pouze jednou.⁹⁹ Dalším institutem pro sjednocení rozhodovací praxe správních orgánů i soudů jsou takzvaná zásadní usnesení rozšířeného senátu NSS. K vysloveních těchto zásadních usnesení rozšířený senát přistoupí, pokud senát NSS dospěl při svém rozhodování opětovně k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru o téže právní otázce, o nějž se opírá rozhodnutí správního orgánu. senátu NSS.¹⁰⁰ K postoupení se senát NSS uchýlí, dospěl-li k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího

⁹⁵ BOBEK, M. a Z. KÜHN. *Judikatura a právní argumentace*. (op. cit.). s. 149-150.

⁹⁶ Změna judikatury nemůže být novou skutečností, jenž je potřeba pro obnovu řízení. K tomu došel již Nejvyšší správní soud Československé republiky ve svém nálezu č. 15043/37, recentně potvrzený např. usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005–86.

⁹⁷ Rozhodnutí specializovaných kolegií aktuálně nepřipadají v úvahu, neboť k 1. 1. 2014 byla kolegia NSS zrušena.

⁹⁸ Srov. § 50 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

⁹⁹ Stanovisko pléna Nejvyššího správního soudu k výkladu vztahu § 64 zákona o správě daní a poplatků a § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání.

¹⁰⁰ Srov. § 17 s. ř. s.

správního soudu. Tehdy předloží senát věc rozšířenému senátu (složeného z předsedy a osmi soudců), který, usnese-li se na právním názoru shodném s dosavadní rozhodovací činností NSS, přijme jej jako zásadní usnesení. Zásadních usnesení však bylo vydáno zatím poskromnu. Dalším institutem pro sjednocení správní praxe jsou rozhodnutí NSS o kasačních stížnostech. Rozhodnutí o kasačních stížnostech primárně slouží ke sjednocení judikatury ve správním soudnictví, ve svém důsledku však ovlivňují i činnost správních orgánů. Institutem pro sjednocení rozhodovací praxe samotného NSS pak slouží možnost postoupení věci rozšířenému se sporu meritu věci, rozšířený senát rozhodne rozsudkem, pokud se ztotožní s právním názorem, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného senátem NSS. Pakliže na právním názoru již vyjádřeném rozšířený senát setrvá, vrátí usnesením k projednání a rozhodnutí věc senátu, který mu ji postoupil.¹⁰¹

Mimo tyto čtyři stěžejní jednotící prostředky ve správním právu obecně nelze opominout ani právní názor „vyšších“ institucí, jako jsou Soudní dvůr Evropské unie, Evropský soud pro lidská práva a v neposlední řadě i Ústavní soud. Změna právního názoru těchto soudů v průběhu správního řízení by nepochybně mohla a měla mít dopad na finální rozhodnutí prvostupňového orgánu. Konečně mohou prolomit právní názor vyslovený odvolacím orgánem i rozhodnutí správních soudů prvního stupně a rozhodnutí NSS v obdobných věcech, jejichž závaznost *in concreto* již byla zmíněna, stejně tak však i jejich neopominutelná role při rozhodování v jiných věcech.

Po vyčtení orgánů, jejichž právní názor má nezpochybnitelně vyšší sílu a autoritu, než právní názor vyslovený ve zrušujícím rozhodnutí odvolacího orgánu, si na otázku, zda lze prolomit vyslovený názor odvolacího správního orgánu na základě právního názoru vysloveném v řízení o jiné (obdobné) věci nadřízeným či nadřazeným orgánem veřejné moci, musíme odpovědět kladně, avšak velice opatrně, a to vycházející z judikatury NSS.¹⁰² V tomto konkrétním případě nastala situace, kdy bylo rozsudkem Městského soudu v Praze zrušeno rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, a vráceno k dalšímu projednání. Správní orgán prvního stupně (Ředitelství služby cizinecké policie) se při opětovném rozhodování opřel o rozsudek NSS, který byl vydán až po zrušujícím rozhodnutí Městského soudu v Praze, týkal se obdobné věci, došlo jím k odklonu od dřívější judikatury NSS a zároveň k precizaci výkladu předmětného ustanovení zákona.¹⁰³

¹⁰¹ Srov. § 71 odst. 2 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 31/2016–36.

¹⁰³ NSS v tomto svém rozsudku upřesnil, že absence výroku o přesném časovém určení lhůty k vycestování v rozhodnutí o správním vyhoštění nezpůsobuje jeho nezákonnost (jak konstatoval Městský soud v Praze ve svém zrušujícím rozsudku), nýbrž jeho faktickou nevykonatelnost. Pro určení přesné lhůty k

Tento právní názor byl v rozporu s právním názorem vysloveného Městským soudem v Praze v uvedeném zrušujícím rozsudku. V rozhodnutí o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze Nejvyšší správní soud konstatoval, že trvání na již překonaném právním názoru Městského soudu v Praze by bylo příliš formalistické a vedlo by pouze k prodloužení správního i správně-soudního řízení. Zdůraznil, že k odchýlení se od zrušujícího rozsudku správního soudu by mělo docházet jen ve výjimečných případech, kterým však změna judikatury NSS je.¹⁰⁴

I přesto, že se jedná v tomto konkrétním případě o prolomení soudní judikatury, lze tento postup aplikovat i na prolomení názoru odvolacího správního orgánu. Má-li judikatorní odklon NSS za následek prolomení rozsudku správního soudu, není pochyb o možnosti prolomení rozhodnutí odvolacího správního orgánu (resp. správního orgánu kterékoli instance).

Na úskalí výše popsaných závěrů upozorňuje P. Kolman¹⁰⁵ zejména s ohledem na princip právní jistoty, který je, dle něj, tímto do jisté míry ohrožen. Vyjadřuje obavy nad potenciální svévolí správního orgánu, který za účelem obejití nekonformního rozhodnutí orgánu vyššího stupně bude aktivně vyhledávat judikaturu vyšších institucí v obdobných věcech. Nelze tvrdit, že kategoricky nesouhlasí s prolomením právního názoru, zdůrazňuje však klíčovost kvalitního odůvodnění takového odklonu správními orgány.

2.1.4.2. Nekonzistentnost rozhodovací praxe odvolacího správního orgánu

Úvodem rozboru fenoménu nekonzistentnosti rozhodovací praxe správních orgánů je vhodné zdůraznit, že obecně je tento jev zcela nežádoucí s ohledem na skutečnost, že Česká republika je dle čl. 1 odst. 1 Ústavy demokratický právní stát. Ústavní soud v této souvislosti ve své judikatuře konstantně zdůrazňuje, že základními znaky právního státu jsou právní jistota a předvídatelnost rozhodování orgánů veřejné moci.¹⁰⁶ Učebnicovým příkladem porušení těchto principů je pak libovůle státních orgánů při rozhodování, kdy

vycestování má podle tohoto rozsudku přistoupit správní orgán až po odpadnutí překážek, a to formou nového rozhodnutí dle ust. § 101 správního řádu.

¹⁰⁴ Totožný pohled na možnost průlomu právního názoru v případě změny judikatury orgánu vyšší instance v průběhu řízení má i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 8. 7. 2008, č.j. 9 Afs 59/2007-56.

¹⁰⁵ KOLMAN, Petr. K otázce (ne)vázanosti správního orgánu právním názorem soudu. *Obchodněprávní revue*. Nakladatelství C.H. Beck, 2016, 8(10).

¹⁰⁶ Např. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2018, sp. zn. I ÚS 3755/17.

v obdobných věcech není bez uspokojivého odůvodnění rozhodováno obdobně, což je vedle narušení právní jistoty i porušení principu rovnosti.¹⁰⁷

Nelze však bezpodmínečně trvat na tom, aby se soudy a správní orgány držely zavedeného výkladu práva za každou cenu a svou judikatorní činnost nevyvíjely, na což ostatně poukazují již výše v rámci výkladu pojmu incidentní retrospektivy. Evropský soud pro lidská práva ve své obsáhlé rozhodovací činnosti připustil závěr, že sjednocení (soudní) judikatury vyžaduje čas. Proto skutečnost, že interpretace zákonného ustanovení v rozhodnutí vybočuje z ustálené judikatury a zakládá nové směřování výkladu, nemůže sama o sobě znamenat porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 6 EÚLP a zásady právní jistoty a rovnosti.¹⁰⁸ V jiné věci ESLP naopak nekonzistentní vnitrostátní judikaturu spojil s porušením čl. 6 EÚLP, k němuž, podle něj, dojde po zhodnocení tří otázek;

- 1) zda v judikatuře dotyčného soudu existovaly hluboké a přetrvávající rozpory,
- 2) zda vnitrostátní právo upravuje nějaký mechanismus umožňující takový nesoulad odstranit, a
- 3) zda takový mechanismus byl využit.

Pokud si na tyto tři předpoklady odpovíme kladně, k porušení práva na spravedlivý proces došlo.¹⁰⁹ Dále ESLP, stejně jako tuzemská vnitrostátní judikatura, apeluje na orgány veřejné moci odchylovající se od dříve vysloveného výkladu práva, aby odchýlení se od takového výkladu uspokojivě a řádně odůvodnily.¹¹⁰

Výše popsaná polemika nad tím, jak ESLP nahlíží na požadavek konzistentnosti rozhodovací praxe vnitrostátních soudů, měla za cíl demonstrovat nelehké rozlišení hranice mezi nežádoucí nekonzistentností rozhodování v podobě libovůle státních orgánů na jedné straně a žádoucím (resp. v právním státě spíše prakticky neodstranitelným) jevem v podobě vývoje výkladu konkrétních právních norem na straně druhé.

Tento opatrný přístup zaujal i Ústavní soud, který sice nevyloučil možnost správních orgánů přehodnotit interpretaci nezměněných interpretovaných právních předpisů, nicméně kategoricky odmítá, aby takto správní orgány činily svévolně. Změnu správní praxe ÚS připouští jen do budoucna a ze *závažných a principiálních důvodů, směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty*.¹¹¹ Zohledňuje rovněž otázku legitimního očekávání adresáta rozhodnutí, tedy míru, do jaké mohl adresát počítat se

¹⁰⁷ Čl. 1 a čl. 3 Listiny, § 2 odst. 4 správního řádu.

¹⁰⁸ Schwarzkopf a Tausik proti České republice, stížnost č. 42162/02, rozhodnutí ze dne 2. 12. 2008.

¹⁰⁹ BOBEK, M. a Z. KÜHN. *Judikatura a právní argumentace*. (op. cit.) s. 86-87.

¹¹⁰ Atanasovski proti Makedonii, stížnost č. 36815/03, rozhodnutí ze dne 14. 1. 2010.

¹¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06.

změnou výkladu normy, a to zejména se zřetelem na ustálenost, jednotnost, dlouhodobost a určitost dané správní praxe.¹¹² Shodným prizmatem pak uzavřel diskuzi rozšířený senát NSS ve svém usnesení,¹¹³ ve kterém v podstatě přejal výše uvedené závěry Ústavního soudu o tom, že správní orgán je svou ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činností (popř. nečinností) vázán. Nadto v tomto svém usnesení rozšířený senát NSS podmiňuje legitimitu změny rozhodovací praxe možností subjektu se se změnou řádně seznámit. Poslední uvedený bod shledávám značně problematickým, resp. ve oblasti správního práva obtížně prakticky proveditelným. Ač jsou totiž rozhodnutí správních orgánů v zásadě veřejná, neexistuje žádná jejich souhrnná databáze, která by byla obdobou např. sbírek soudních rozhodnutí. V tom vidím pro adresáta rozhodnutí značné ztížení situace, neboť tento má, v případě čerstvé změny rozhodovací praxe, možnost se o této změně aktivně dozvědět pouze vlastní hlubší iniciativou.¹¹⁴

Bylo řečeno, že nekonzistentnost rozhodovací praxe není nutně porušením právní jistoty a zásady rovnosti, a to tehdy, jedná-li se o ospravedlnitelný a odůvodněný judikatorní vývoj. Co když se ale přece správní orgán uchýlí k odlišnému výkladu právní normy, než jaký zastával ve svých vlastních přechozích rozhodnutích a tento exces příhodně neodůvodní? A jaký má pak tento postup konkrétní dopad na závaznost právního názoru odvolacího správního orgánu?

Nepochybně je tímto postupem rozhodnutí odvolacího správního orgánu zatíženo neodstranitelnou procesní vadou, kterou však zákonná úprava nespojuje se specifickými dopady.

V první řadě proti této vadě může brojit účastník řízení. Tomu nezbývá než se proti takovému rozhodnutí bránit různými prostředky nápravy, které mu právní řád nabízí. Vzhledem k tomu, že proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat¹¹⁵ a z povahy věci nepřichází do úvahy ani žádný jiný řádný opravný prostředek. Na tomto místě lze zmínit účastníkovou možnost podnětu k přezkumnému řízení, který však není sám o sobě opravným prostředkem a na jehož zahájení nemá účastník právní nárok.¹¹⁶ Dalším potenciálním krokem účastníka, vně správního řízení, je pak žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a n. SŘS, a to po naplnění zákonem stanovených předpokladů.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 6 Ads 88/2006–132.

¹¹⁴ Touto iniciativou bude zpravidla žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

¹¹⁵ Srov. § 91 odst. 1 správního řádu.

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č.j. 7 As 55/2007–71.

Dále vyvstává problematika toho, jak si s vybočením z kontinuity rozhodovací praxe odvolacího orgánu má poradit orgán prvního stupně, jemuž je věc vrácena. Budeme-li analogicky vycházet z úvah autorů komentářové literatury zmíněné ve věci možnosti průlomu závaznosti právního názoru odvolacího správního orgánu, kterým je zasaženo do samosprávy,¹¹⁷ lze dospět k závěru, že v tomto případě nemusí být orgán prvního stupně právním názorem odvolacího správního orgánu vázán. Je-li důvodem průlomu závaznosti v prvním případě protiústavnost spočívající v zásahu do samosprávy, ve druhém je jím protiústavnost tkvějící v porušení výše zmíněného principu rovnosti a právní jistoty. Toto východisko však dává do rukou prvostupňových orgánů značnou moc a vkládá do nich až možná nepřiměřenou důvěru. Nabíledni je otázka, zda lze spravedlivě požadovat po úředních osobách působících ve správních orgánech prvních stupňů, aby správně vyhodnocovaly a uspokojivě odůvodňovaly svůj možný odklon od závazných právních názorů z důvodu jejich domnělé protiústavnosti. Jinak může správní orgán prvního stupně postupovat v souladu s doslovným výkladem zákona a právní názor respektovat a řídit se jím bez ohledu na dřívější rozhodovací praxi odvolacího správního orgánu. Toto řešení však může působit značně formalisticky, navíc může vyústit v porušení mnoha základních zásad správního řízení; zásadu rovnosti, ochrany veřejného zájmu či dobré správy.

Výše uvedené může vyvolat dojem, že správní orgán prvního stupně nemůže daný problém vyřešit správně – buď překročí meze své zákonem svěřené pravomoci a odchýlí se, anebo se bude držet dikce zákona, i když by dle ústavně zaručených principů neměl. Obecný návod, jak má orgán prvního stupně v tomto případě postupovat tedy není, nelze proto za stávající právní úpravy jinak než v konkrétním případě ponechat na účastníkovi, aby vadu napadl prostřednictvím dostupných opravných prostředků, a zároveň na správním orgánu prvního stupně, aby po vyhodnocení konkrétního případu zvolil nejvhodnější řešení.

Závěrem tohoto tématu se lze rovněž zamyslet v obecné rovině nad tím, proč vůbec k nekonzistentnímu rozhodování ve veřejné správě dochází. Osobně se domnívám, že důvod spočívající v úmyslném zneužití veřejné moci úředních osob ve zlé víře hraje v tomto směru jen zanedbatelnou roli. Ačkoli v žádném případě nelze generalizovat a tímto i vulgarizovat situaci tzv. lidských zdrojů ve správních orgánech napříč veřejnou správou v České republice, po příčinách tohoto jevu je dle mého názoru vhodné pátrat právě v této

¹¹⁷ POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. (op. cit.). s. 449-462.

oblasti. Personální nestabilita ve spojení s nižší mírou odbornosti obecně může být příčinou nežádoucí časté a nesystémové změny názoru správního orgánu. Jelikož však cílem této práce není analýza aktuálního stavu veřejné správy, je vhodné zůstat v tomto ohledu pouze na povrchu problematiky a ponechat hodnocení tohoto závěru na čtenáři.

2.1.4.3. Nezákonnost právního názoru odvolacího správního orgánu

Nezákonnost jako takovou je potřeba odlišit od problému nekonzistentnosti popsaného v předešlé kapitole. Rozhodnutí, kterým se odvolací orgán odchýlí od své rozhodovací praxe, totiž nutně nemusí být nezákonné, jelikož správní orgán se v odůvodnění tohoto rozhodnutí uchýlí k odlišnému výkladu zákonného ustanovení, pokud to které ustanovení umožňuje různý výklad.¹¹⁸ Nezákonnost v tomto případě tedy nespočívá v tom, že by bylo rozhodnutí v rozporu s platným právem, nýbrž právně v nekonzistentnosti rozhodovací praxe.

Nezákonnost je neodstranitelná vada jakéhokoli rozhodnutí, ovšem s ohledem na zásadu presumpce správnosti správních aktů je třeba na něj formálně nahlížet jako na bezvadné, dokud (anebo pokud) není předepsaným postupem zrušeno. K jeho zrušení či opravě může dojít z iniciativy účastníka, anebo k protiprávnosti přihlédne správní orgán *ex offio*.¹¹⁹ Lehce se tedy může stát, že nezákonné rozhodnutí bude závazné, pokud se na jeho nezákonnost nepřijde, resp. ji nikdo nenamítá. Tato situace může být velmi kontroverzní s ohledem na zásadu zákonnosti vyjádřenou v § 2 odst. 1 správního řádu, která ostatně vyplývá i z jedné z modalit principu zákonnosti vyjádřeném v Ústavě v čl. 2 odst. 3 a v Listině v čl. 2 odst. 2; enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Správní orgány mají povinnost postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami. Zde proti sobě stojí dva pohledy na to, co je projevem principu právní jistoty – je to presumpce správnosti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, anebo naopak legitimní očekávání účastníka, že v jeho věci bude rozhodnuto v souladu s právními předpisy?

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č.j. 6 As 169/2017-37; jednalo se o případ, kdy v přechodí právní úpravě bylo možno vyložit ustanovení zákona o veřejných zakázkách týkající se lhůty pro podání námitek proti kvalifikační dokumentaci v zadávacím řízení několika způsoby. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže se svým konstantním výkladem přiklonil k benevolentnějšímu způsobu výkladu ve vztahu k zájemcům. Tento výklad byl pak překonán, resp. precizován novým zákonem o zadávání veřejných zakázek. I přesto však NSS dovodil, že pokud si UOHS vybral jazykový výklad předmětného sporného ustanovení a konstantně jej aplikoval, pohyboval se tak v rámci zákona a založil u účastníků řízení legitimní očekávání svého postupu.

¹¹⁹ SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo (op. cit.). s. 128.

Z důvodu absence zákonné autorizace správních orgánů prvního stupně odchýlit se od právního názoru v návaznosti na výše zmiňovanou presumpci správnosti však je spíše třeba dovodit, že odchýlení se na základně domnělé (čili patřičným postupem neprohlášené) nezákonnosti rozhodnutí není možné.

Průsečíkem problematiky zákonnosti a konstantnosti rozhodovací praxe správních orgánů se zabýval NSS.¹²⁰ Dovodil, že konstantní rozhodovací praxí zakládající legitimní očekávání u adresátů je pouze takový postup správních orgánů, který byl v souladu se zákonem. To znamená, že účastník se v jakékoli fázi správního řízení nemůže dovolávat předchozí nezákonné správní praxe (*i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem*).¹²¹ Z takového závěru NSS můžeme dovodit, že i kdyby odvolací správní orgán rozhodl v souladu se svou nezákonnou dřívější rozhodovací praxí a správní orgán prvního stupně by se takovým nezákonným rozhodnutím neřídil, nemůže se účastník dovolat závaznosti takového nezákonného právního názoru odvolacího správního orgánu. Toto rozhodnutí je prozatím bílou vránou v připuštění nerespektování právního názoru odvolacího správního orgánu v důsledku nezákonnosti.

2.1.5. Shrnutí

Účelem této kapitoly bylo popsat rozsah závaznosti právního názoru odvolacího orgánu ve správním řízení pomocí vymezení obecných pravidel pro závaznost interpretačních závěrů vyjádřených v rozhodnutí orgánů veřejné moci. Rozsahem je myšlena míra závaznosti právního názoru, závislá na řadě faktorech a odpovídající možnosti či nemožnosti daný právní názor prolomit. Těmito spornými situacemi jsou zejména nezákonnost právního názoru odvolacího správního orgánu, nekonzistentní rozhodovací praxe takového orgánu a změnu soudní judikatury či rozhodovací praxe nadřízeného orgánu v obdobné věci v průběhu správního řízení. Sporné tyto situace mohou být, jelikož respektování právního názoru orgánem prvního stupně může za určitých okolností znamenat narušení ústavně zaručených pravidel pro fungování orgánů veřejné moci a prolomení základních zásad vyjádřených v úvodních ustanoveních správního řádu.

Po analýze výše uvedeného jsem došla k závěru, že právní názor odvolacího správního orgánu je jen velmi obtížně prolomitelný a zákonná úprava v daném případě

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č.j. 2 Afs 16/2006-131.

¹²¹ Ibidem.

není příliš formalistická či striktní. V první řadě k prolomení může dojít v důsledku změny rozhodné právní úpravy. Dále se jím orgán prvního stupně nemusí řídit, pokud dalším dokazováním zjistil nové skutečnosti, které odvolací orgán nemohl reflektovat, protože v době jeho rozhodování skutečnosti buď neexistovaly či nemohly být uplatněny. Dále může ve výjimečných případech prvostupňový správní orgán nerespektovat právní názor odvolacího správního orgánu v důsledku upřednostnění právního názoru vysloveného soudem, jehož autorita významně přesahuje odvolací správní orgán. Ve všech těchto případech musí být odchýlení mimořádně přesvědčivě a silně odůvodněno. Ani po podrobném rozboru této problematiky však nelze s určitostí uzavřít, že za splnění vymezených podmínek lze vždy právní názor odvolacího správního orgánu v konkrétní situaci prolomit. Tato otázka vždy ze své povahy zůstane na konkrétním posouzení orgánu či následně soudu. Tento závěr příliš neusnadňuje správním orgánům a soudům rozhodování v jejich případných dilematech o míře závaznosti právního názoru odvolacího správního orgánu, je však třeba na něm trvat.

Otázkou zůstává, jaká východiska lze orgánům prvního stupně nabídnout při řešení těchto sporných situací. Nelze totiž přejít bez povšimnutí skutečnost, že pokud se za stávající situace „proaktivní“ správní orgán prvního stupně při opětovném projednávání věci rozhodne z výše uvedeného důvodu právní názor odvolacího správního orgánu nerespektovat, s největší pravděpodobností toto účastník řízení, pro něhož tento postup vyústí v rozhodnutí pozitivní k tíži, napadne opětovně v odvolacím řízení jako porušení procesních pravidel.¹²² Tím se řízení prodlouží, neboť odvolací správní orgán si zcela jistě bude stát za svým původním právním názorem a proces dopadne jako na začátku práce zmiňovaný úřednický ping-pong.^{123,124}

Zakomponování výjimek ze závaznosti právního názoru zohledňující tyto problémy do zákonné úpravy se s ohledem na úvahy při jejím podrobování testu proporcionality nejeví příliš šťastné; širší zákonná možnost prolomení právního názoru, než jakou nabízí

¹²² Porušení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2014, č.j. 6 As 151/2013-27 (k negativnímu jevu kolotoče opravných prostředků).

¹²⁴ Za nutné považuji v této souvislosti zmínit rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2015, č.j. 6 As 113/2014-35, kterým bylo judikováno, že v případě speciálního správního řízení o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., ve kterém došlo k účelovému opakovanému vydávání rozhodnutí o odmítnutí informace a jejich následným rušením odvolacím orgánem, je soudní ochranou proti takovému postupu žaloba proti rozhodnutí podle § 65 a n., s.ř.s. Touto má být napadeno zrušující rozhodnutí odvolacího orgánu, navzdory tomu, že takovou žalobou lze za standardních okolností napadnout pouze takové rozhodnutí, které je ve správním řízení konečné, resp. je rozhodnutím zakládající, měnící nebo rušící nebo závazně určují práva či povinnosti. NSS tak zásadním způsobem přispěl k „boji“ proti úřednickému ping-pongu v podobě opakovaného rušení a vracení rozhodnutí, jehož účelem je zamezení vydání jakéhokoli pravomocného správního rozhodnutí.

stávající právní úprava, by bez pochyb dávala výrazně širší možnost správním orgánům prvního stupně nerespektovat právní názor svévolně a v nesouladu s principem právní jistoty, čehož se obává např. P. Kolman¹²⁵ již za stávající právní úpravy s ohledem na judikaturu NSS. Navíc pravidlo závaznosti právního názoru nadřízeného (či nadřazeného) orgánu figuruje v mnoha procesních předpisech napříč všemi právními odvětvími v různých formách opravných prostředků a žádný z těchto procesních předpisů nestanoví zákonnou výjimku ze závaznosti právního názoru orgánu rozhodujícím o opravném či dozorčím prostředku z daných důvodů.

Dle § 12 odst. 2 kompetenčního zákona¹²⁶ plní koordinační úlohu v oblasti správního řízení Ministerstvo vnitra ČR.¹²⁷ Za tímto účelem vydává ministerstvo mimo jiné takzvané metodické pokyny, které nejsou obecně závaznými právními předpisy, avšak pro správní orgány jsou závazné, pokud neodporují obecně závazným právním předpisům.¹²⁸ Tyto interní předpisy mají za úkol sjednocovat postupy správních orgánů a vykládat sporné otázky. Právě tato forma předpisu se jeví přiléhavou k řešení problému v podobně ne vždy nutné závaznosti právního názoru odvolacího správního orgánu, a nastínění možných řešení pro orgány prvního stupně, jak se s tím vypořádat. Další formou, kterou ministerstvo vnitra naplňuje svou koordinační úlohu je činnost Poradního sboru ministra vnitra pro správní řád a správní trestání, zřízeného pokynem ministra.¹²⁹ Poradní sbor taktéž sjednocuje aplikační praxi veřejné správy a výklad správního řádu, a to prostřednictvím stanovisek, která zveřejňuje zejm. na webových stránkách ministerstva vnitra. Tuto formu rovněž shledávám vhodnou pro upřesnění postupu správních orgánů prvního stupně.

¹²⁵ KOLMAN, Petr. K otázce (ne)vázanosti správního orgánu právním názorem soudu. *Obchodněprávní revue*. Nakladatelství C.H. Beck, 2016, 8(10).

¹²⁶ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

¹²⁷ Nelze zde opominout koordinační úlohu jednotlivých ministerstev nad činností jim podřízenými správními orgány.

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č.j. 2 Afs 53/2010–63.

¹²⁹ Pokyn ministra vnitra č. 4/2005, kterým se zřizuje poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu.

3 Důsledky přezírání právního názoru odvolacího správního orgánu

Po disputaci ohledně faktorů mající vliv na míru závaznosti právního názoru odvolacího správního orgánu a možnosti odchýlení se od něj je třeba se vrátit k původnímu pravidlu závaznosti, které přeci jen nekompromisně platí v drtivé většině případů. V praxi může nastat situace, kdy je legitimní požadavek na postup prvoinstančního orgánu vyjádřený v odůvodnění zrušujícího rozhodnutí odvolacího správního orgánu prvoinstančním orgánem svévolně nereflktován, ať již z důvodu přesvědčení o správnosti původního postupu, či laxnosti. Je tedy nutné rozebrat, jak se s tímto jevem má vypořádat jednak účastník řízení, ale též jaké právní důsledky tento nezákonný postup může znamenat pro chybný správní orgán a pro rozhodnutí, které se z tohoto chybného postupu zrodí.

Účastník řízení, který původně podal odvolání, nebude patrně s takovým postupem spokojen (ať už rozhodne správní orgán stejně jako ve svém původním rozhodnutí, anebo dojde k jiným závěrům v důsledku ignorování právního názoru odvolacího orgánu). Stran jeho procesních možností mu však nezbyvá než podat odvolání proti novému rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. b) *in fine* správního řádu, popř. rozklad v souladu s § 152 odst. 5 správního řádu.

Konečně je nutné rozlišit v této kapitole odpovědnost, která vznikne správnímu orgánu jako celku, a odpovědnost jednotlivce, tj. konkrétní úřední osoby stojící za chybným postupem. Činnost veřejné správy je mj. ovládána principem dobré správy,¹³⁰ jehož součástí je i princip odpovědnosti. Aby se efektivně naplnil princip odpovědnosti, je nezbytné, aby se dala jednoznačně určit konkrétní osoba, která jménem správního orgánu jedná.¹³¹

3.1. Nezákonnost rozhodnutí jako důsledek

Jedním z následků nerespektování právního názoru vysloveného odvolacím orgánem je nezákonnost rozhodnutí, které z takovéto chybné úvahy a postupu vzešlo. Je to důsledek nikoli ve vztahu k orgánům a osobám (kterých se však samozřejmě bezprostředně týká), ale pro samotný správní akt a tím i pro správní řízení. To, že nerespektování právního názoru skutečně nezákonnost rozhodnutí způsobuje, lze dovodit primárně z judikatury, která na tento problém má jasný konstantní pohled. Nerespektování závazného právního názoru správního soudu správním orgánem má za následek zrušení

¹³⁰ Srov. § 8 odst. 2 správního řádu.

¹³¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. Teoretik. s. 272.

rozhodnutí pro jeho nezákonnost dle § 76 odst. 1 písm. c), s. ř. s.,¹³² čili že představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Tato procesní vada, pakliže k ní nastane v rovině správního řízení, bude mít rovněž na následek nezákonnost rozhodnutí. Jednak to lze dovést ze zmíněných závěrů ohledně nerespektování závazného právního názoru správního soudu, ale lze k tomu dojít následující lapidární úvahou. Prvostupňový orgán poruší ustanovení správního řádu, dopouští se tedy jednání proti dikci procesního předpisu. Tím pádem je rozhodnutí stíženo procesní vadou a činnost orgánu je v rozporu se zásadou legality vyjádřené v § 2 odst. 1 správního řádu.

S odkazem na presumpci správnosti je však přesto takové rozhodnutí způsobilé nabýt právní moci a mít zamýšlené účinky až do doby, než je autoritativně zrušeno.¹³³ Tím se dostáváme k tomu, že takové nezákonné rozhodnutí musí být napadeno ideálně řádným oprávněným prostředkem pro dosažení jeho zrušení, a tedy opět k problematice úřednického kolotoče. Ten může *ad absurdum* trvat donekonečna, protože účastník nikdy nedostane možnost se obrátit se svou věcí na správní soud, protože rozhodnutí budou neustále rušena a vracena. Již zmíněný rozsudek NSS¹³⁴ dovedl, že jedná-li se o opakovanou obstrukci na straně odvolacího orgánu, jedná s o systémové znemožnění realizace účastníkovy práva a lze proti zrušujícímu rozhodnutí podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Situace, kdy odvolací orgán oprávněně opakovaně ruší rozhodnutí, která jsou v rozporu s jeho právním názorem, ale stěžít lze za obstrukční označit. Obranou proti vzpurnému prvoinstančnímu orgánu proto představuje přezkumné řízení, anebo kárné řízení s úřední osobou, která se takového jednání dopouští.

3.2. Náhrada škody a nemajetkové újmy

Významnou konsekvencí, kterou by měl orgán první instance předpokládat, je možnost účastníka žádat náhradu škody či nemajetkové újmy dle zákona o odpovědnosti státu, a to za nesprávný úřední postup dle § 13 odst. 1 tohoto zákona. Zmíněné ustanovení definuje nesprávný úřední postup mimo jiné i jako porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Toto ustanovení obsahuje poznámku 8a s odkazem na čl. 5 a 6 EÚLP, kterým chtěl zákonodárce vyjádřit soulad s judikaturou ESLP ohledně přiměřené celkové délky řízení.¹³⁵ Nejvyšší soud se zabýval právě tím, které konkrétní

¹³² Srov např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 6. 2018, č.j. 30 A 62/2017-70.

¹³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č.j. 6 As 42/2008-509.

¹³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č.j. 6 As 113/2014-35.

¹³⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění

aspekty řízení je potřeba zohlednit při zkoumání celkové doby řízení, jelikož § 31a zákona o odpovědnosti státu poskytuje pouze obecný demonstrativní výčet těchto kritérií. Ve svém rozsudku¹³⁶ Nejvyšší soud dospěl k závěru, že s ohledem na kritérium spočívající v postupu orgánu veřejné moci¹³⁷ je potřeba zkoumat zejména, zda jeho postup odpovídá procesním pravidlům, a že *nerespektování závazného právního názoru (...) je třeba při posuzování celkové délky zohlednit, a to zejména tehdy, dojde-li v důsledku uvedeného pochybení orgánu veřejné moci ke zjevnému prodloužení řízení oproti stavu, kdy by orgán veřejné moci postupoval z procesního hlediska bezvadně*. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že pramení-li prodloužení řízení v neresepektování právního názoru, může mít tato skutečnost vliv na vznik povinnosti státu k náhradě škody, popř. její výši.

Pakliže účastník řízení uspěje v řízení o náhradě škody či nemajetkové újmy, má stát nárok na regresní úhradu,¹³⁸ kterou může požadovat po úředních osobách nebo územních celcích. Nezůstává bez zajímavosti, že zákon¹³⁹ pamatuje na situaci, kdy bylo nezákonné rozhodnutí vydáno proto, že ten, kdo jej vydal, respektoval nesprávný právní názor příslušného orgánu, který zrušil v řízení původní zákonné rozhodnutí. Stát za těchto okolností nemá právo na regresní úhradu.

S regresní úhradou náhrady škody či nemajetkové újmy je spojená zákonná výjimka z pravidla závaznosti právního názoru odvolacího správního orgánu v oblasti samosprávy, tj. že v případě rozhodnutí, které je vydáno v samostatné působnosti, nemůže odvolací správní orgán toto rozhodnutí změnit, ale v případě nutnosti jej smí pouze zrušit a vrátit.¹⁴⁰ Otázku nepřímého a protiústavního zásahu do samosprávy tohoto postupu a její problematice vysvětlení jsem rozebrala výše. V § 23 zákona o náhradě škody je pak stanovena zvláštní regresní úhrada, kterou může požadovat územní samosprávný celek, pokud v samostatné působnosti nahradil škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, při jehož vydání se řídil nesprávným právním názorem příslušného orgánu, který zrušil v řízení původní zákonné rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti. Požadovat tuto regresní úhradu může územní samosprávný celek na kraji nebo na státu. Musí být tedy splněny dva předpoklady – původní zrušené rozhodnutí bylo zákonné a v souladu s nesprávným právním názorem pak bylo vydáno nové, nezákonné rozhodnutí.

pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, č. 160/2006 Dz.

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 5. 2009, č.j. 30 Cdo 1328/2009–51.

¹³⁷ Srov. § 31a odst. 3 písm. d) zákona o odpovědnosti státu.

¹³⁸ Dle § 16 a n. téhož zákona.

¹³⁹ Srov. § 16 odst. 3 téhož zákona.

¹⁴⁰ Problematika rozebrána v kapitole o nepřipustnosti změny rozhodnutí odvolacím orgánem.

Zákonodárce tedy evidentně v zákoně o náhradě škody počítá s tím, že odvolací orgán svým nesprávným právním názorem může nasměrovat v rozhodování orgánu prvostupňového zcela zásadním a nesprávným směrem. Toto zákonné ustanovení doplňuje a upevňuje ústavní výjimku ze zákazu ingerence státu do rozhodování územní samosprávy tím, že stanoví odvolacímu orgánu povinnost regresně nahradit výdaje správního orgánu prvního stupně způsobené nesprávným závazným právním názorem. Tento mechanismus chrání prvostupňové orgány územních samosprávných celků před (primárně nežádoucím) zásahem státu do jejich rozhodovací činnosti.

3.3. Disciplinární odpovědnost

Jeden z druhů správněprávní (a tedy veřejnoprávní) odpovědnosti je odpovědnost disciplinární (kárná). Je to odpovědnost konkrétní fyzické osoby, která vzniká na základě členského vztahu k určité instituci a která souvisí s dodržováním vnitřních norem této instituce. Tyto vnitřní normy jsou často organizačního charakteru, ale mohou upravovat i profesní etiku či odbornost výkonu povolání. Porušením těchto norem se daná fyzická osoba dopouští disciplinárního deliktu.¹⁴¹ Ve veřejné správě hovoříme zejména o disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců (zaměstnanců ve služebním poměru), úředníků územní samosprávy a dalších osob, jejichž kárnou odpovědnost upravují zvláštní právní předpisy.¹⁴²

Služební zákon,¹⁴³ který upravuje mj. i kárnou odpovědnost státních zaměstnanců, ve svém ust. § 88 definuje kárné provinění jako zaviněné porušení služební kázně. Služební kázní se pak rozumí dle § 87 *řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a příkazů*. Lze tedy dovodit, že pokud má státní zaměstnanec povinnost při plnění svých povinností se řídit správním řádem, a tedy i ustanovením věnujícím se závaznosti právního názoru, a tímto se neřídí, dopouští se kárného provinění ve smyslu služebního zákona a lze jej postihnout vhodným kárným opatřením.

Protože do veřejné správy řadíme i samosprávu, je nasnadě zkoumat i disciplinární odpovědnost úředníků územních samosprávných celků. Jejich poměry jsou upraveny

¹⁴¹ HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část* (op. cit.) s. 351.

¹⁴² Např. zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, nebo zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

¹⁴³ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

v zákoně o úřednících územních samosprávných celků,¹⁴⁴ kárná odpovědnost zde však speciálně upravena není.¹⁴⁵ Je tedy potřeba vycházet z ust. § 16 tohoto zákona, které obsahuje výčet povinností úředníka. § 16 písm. b), podobně jako příslušné ustanovení služebního zákona, ukládá úředníkovi územního samosprávného celku *dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané (...)*. Protože úprava disciplinární odpovědnosti ve vztahu k porušení tohoto ustanovení absentuje, v souladu s § 1 odst. 2 tohoto zákona se subsidiárně použije zákoník práce. Ten poskytuje úpravu odpovědnosti zaměstnance nahradit škodu,¹⁴⁶ vedle toho ještě následky porušení pracovních povinností. V rámci posuzování porušení pracovních povinností v soukromoprávním vztahu (jelikož pracovní poměr mezi úředníkem a ÚSC je soukromoprávní) je však nutno zohlednit právě i veřejnoprávní povinnosti vyčtené v § 16. Zde by bylo možné polemizovat nad dostatečností úpravy disciplinární odpovědnosti úředníků ÚSC, už jen s ohledem na to, že úředníci ÚSC často vykonávají státní správu v přenesené působnosti, avšak důsledkem neřádného výkonu těchto pravomocí je toliko postih soukromoprávního charakteru. Tento nedostatek se obdobně vztahuje i na civilní státní zaměstnance, tj. osoby, které jsou zaměstnanci veřejných sektorů a jsou odměňováni z veřejných prostředků, avšak nejsou vůči státu ve služebním poměru, ale pracovním poměru řídicím se pouze zákoníkem práce.

3.4. Trestněprávní odpovědnost

Vymezení úřední osoby najdeme v trestním zákoníku.¹⁴⁷ Důležitým znakem je skutečnost, že taxativně vyčtené osoby se považují za úřední osoby ve smyslu trestního zákoníku, plní-li úkoly státu nebo společnosti a používají při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů a k trestní odpovědnosti a ochraně úředních osob se vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností.¹⁴⁸

V souvislosti s porušením procesních pravidel stanovených správním řádem úřední osobou lze uvažovat o jejím postihu dle hlavy X., dílu 2., zvláštní části trestního zákoníku,

¹⁴⁴ Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

¹⁴⁵ Jediným ustanovením blízcím se úpravě kárné odpovědnosti je § 12, který upravuje odvolání vedoucího úředníka, pokud, podle písm. b), poruší závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností. Nadto se jeví dosti problematickým § 12 odst. 4, jenž stanoví, že odvoláním nebo vzdáním se funkce pracovní poměr vedoucího úředníka nekončí a ÚSC je povinen nabídnout mu jinou práci odpovídající jeho kvalifikaci. I když je tedy odvolán v důsledku porušení svých zákonem stanovených povinností, může nadále vykonávat obdobnou činnost na témže pracovišti.

¹⁴⁶ Srov. § 250 a n. zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

¹⁴⁷ Srov. § 127 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

¹⁴⁸ Srov. § 127 odst. 2 trestního zákoníku.

tj. trestné činy úředních osob, konkrétně pak trestné činy zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329) a maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (§ 330). Objektem těchto trestných činů je řádný výkon pravomocí úřední osoby, který může být ohrožen či porušen právě úmyslným či nedbalostním ignorováním závazného právního názoru. Trestní právo je však třeba vždy aplikovat s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe (§ 12 odst. 2 trestního zákoníku), a tedy až jako nejzazší prostředek. Neřízení se závazným právním názorem by tedy samo o sobě muselo být způsobilé dostatečně závažným způsobem porušit objekt chráněný trestním zákoníkem.

4 Dopad vzájemného vztahu orgánů na závaznost právního názoru

Jak již bylo předestřeno v úvodu této práce, intenzita a charakter závaznosti právního názoru v rámci různých opravných prostředků upravených v tuzemském právním řádu je diverzifikovaná v závislosti na vztahu orgánů, které právní názor vyslovují a orgánů, které právní názor zavazuje.

Význam tohoto vzájemného vztahu v posuzování charakteru závaznosti právního názoru je vhodné zprvu ilustrovat na obecných soudech. Ústava jasně požaduje nezávislost soudců při výkonu jejich funkce.¹⁴⁹ Tento požadavek je jeden z vůdčích principů spravedlivého procesu a ve zkratce znamená, že soudce nesmí být funkčně podřízen představiteli moci zákonodárné nebo výkonné a nemůže být vázán ničím jiným než zákony.^{150,151} Zároveň však obecné soudy tvoří tzv. soustavu soudů, tedy existuje mezi nimi hierarchie, jejíž organizace je obecně popsána v Ústavě, konkrétně pak zejména v zákoně o soudech a soudcích.¹⁵² V jednotlivých procesních předpisech je pak blíže vymezena kooperace mezi jednotlivými stupni a instancemi soudů, přičemž tradičně je v nich i vymezen institut závazného právního názoru v případě kasačního postupu v opravných řízeních. Nastává tedy kolize v tom smyslu, že vztah mezi jednotlivými instancemi je zdánlivě jasně stanoven požadavkem nezávislosti, na druhou stranu ale i potřebou uspořádání soudní soustavy a vymezení pravomocí jednotlivých instancí.

Ústavní soud se touto problematikou zabýval,¹⁵³ a to po několika neúspěšných pokusech veřejnosti a jednotlivých soudců obecných soudů ustanovení o závazném právním názoru zrušit z důvodu jeho ingerence do nezávislosti soudu, potažmo soudce. Ústavní soud dospěl k závěru, že *skutečnost, že nalézací soud zásadně (a někdy třeba i důvodně) nesouhlasí s postupem a se závěry odvolacího soudu, nezakládá protiústavnost napadeného ustanovení*. Podle Ústavního soudu sice nelze vyloučit jednotlivé excesy a nedostatky rozhodování odvolacího soudu, ty však mají být napraveny cestou mimořádných opravných prostředků. Ustanovení o závaznosti právního názoru odvolacího soudu shledal ÚS zárukou realizace práva na spravedlivý proces a jedním ze základních principů (v tomto případě) trestního řízení, naopak jeho porušení je třeba chápat jako porušení ústavního pořádku.

¹⁴⁹ Čl. 82 odst. 1 Ústavy.

¹⁵⁰ Resp. i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.

¹⁵¹ PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda I. díl*. Vyd. 1., 2. dot. Praha: Leges, 2014. Student (Leges). s. 319.

¹⁵² Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů.

¹⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 15/14.

Dále se Ústavní soud vyjádřil i k mezím oprávnění soudu vyššího stupně v trestním řízení.¹⁵⁴ V tomto případě konstatoval, že uplatnění instanční pravomoci nesmí kolidovat se žádnou ze zásad spravedlivého procesu, tedy že odvolací soud nesmí nařizovat změnu v hodnocení důkazů.

Má-li být shrnuto výše uvedené a zasazeno do kontextu zkoumané materie, tak z uvedených nálezů ÚS lze dovodit, že vztah, který je primárně definován nezávislostí mezi soudy, umožňuje realizaci a aplikaci závazného právního názoru soudu vyšší instance. Jedinou (poměrně abstraktně vymezenou) výjimkou je pak zákaz takového právního názoru, prostřednictvím něhož by došlo k porušení zásad spravedlivého procesu. Lze tedy uzavřít, že ani Ústavou vyžadovaná nezávislost není překážkou pro aplikaci ustanovení o závazném právním názoru.

4.1. Vztah správního orgánu prvního stupně a odvolacího orgánu

Na složitosti nabývá problém kolize požadavku nezávislosti rozhodujícího orgánu se závazným právním názorem odvolacího orgánu v oblasti veřejné správy, a to, protože vztahy mezi orgány ve veřejné správě podléhají široké paletě principů a vazeb.

Nejprve se zaměříme na nezávislost orgánů ve veřejné správě. Nezávislé rozhodování lze spojit s otázkami personálními, ekonomickými a funkčními.¹⁵⁵ Personální nezávislost je zajištěna zejména jmenováním do funkcí nebo odvoláváním z nich. Ekonomická (rozpočtová) nezávislost se obecně vztahuje k absenci závislosti na instituci přidávající finanční prostředky. Konečně funkční nezávislost lze chápat v několika směrech, a to jako nemožnost zasahování do činnosti orgánu, a to buď ve formě nepodjatosti rozhodující osoby (nebo instituce jako celku), anebo lze od funkční nezávislosti odlišit nezávislost politickou, jež znamená, že rozhodující orgán není článkem v hierarchii správních orgánů a není proto vázán rozhodnutími nadřízeného orgánu.¹⁵⁶ Na rozhodovací činnost správních orgánů se aplikuje téměř bezvýhradně pouze postulát nepodjatosti (nestrannosti), který je zároveň vnímán i jako nepostradatelný znak principu dobré správy, ostatní formy nezávislosti pak v závislosti na tom, o jaký orgán jde. Ve státní správě však jen zřídka narazíme na instituci, jenž by splňovala všechny výše nastíněné požadavky a formy nezávislosti. Drtivá většina správních orgánů je totiž zařazena do

¹⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 4. 2008, sp. zn. I. ÚS 254/08.

¹⁵⁵ SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo (op. cit.), s. 286.

¹⁵⁶ HANDRLICA, Jakub. Požadavky nezávislosti správních orgánů v komunitárním právu. Praha, 2009. Disertace. Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze. Vedoucí práce Richard Pomahač. s. 32–48.

organizační stratifikace veřejné správy. Nelze tedy hovořit o nezávislosti správních orgánů při rozhodování v takové míře, jakou je třeba vyžadovat od soudců.¹⁵⁷

Pro úplnost je nezbytné vrátit se ke zmiňované paletě vztahů, které mohou vznikat mezi orgány ve veřejné správě. Veřejnou správu dělíme na státní správu a samosprávu (a ostatní veřejnou správu, která představuje zbytkovou kategorii činnosti veřejné správy¹⁵⁸).¹⁵⁹

Státní správa se následně stran institucí, jež ji vykonávají,¹⁶⁰ rozděluje na státní správu přímou (vykonávanou bezprostředně orgány státu, které mohou, avšak nemusejí být součástí hierarchie státní správy), a nepřímou, která je vykonávaná v přenesené působnosti veřejnoprávní korporací anebo fyzickou či právnickou osobou soukromého práva, které byl výkon státní správy v souladu se zákonem svěřen.¹⁶¹ Samospráva je chápána jako projev decentralizace státní správy, a tedy se vyznačuje relativní nezávislostí na jiných orgánech veřejné moci. Druhým dechem je však potřeba dodat, že samospráva není státem zcela nekontrolovatelná, jak už bylo zmíněno výše, stát do její činnosti smí zasáhnout pouze vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. V samosprávě tedy obecně panují vztahy nadřazenosti a podřazenosti.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že státní správu ovládá

- 1) vztah subordinační, tedy nadřazenosti a podřazenosti,
- 2) institut nezávislosti u tzv. nezávislých správních úřadů,
- 3) vztah nadřazenosti a podřazenosti u nepřímé státní správy.

O odvolání rozhoduje, nestanoví-li zákon jinak, nejbližší nadřízený správní orgán.¹⁶² Zákon tedy stanoví, že mezi orgány v odvolacím řízení panuje tzv. subordinační vztah, tedy vztah nadřazenosti a podřazenosti. Tento vztah je vymezen rozsahem působnosti a pravomoci vůči jiným útvarům. Nadřazenost pak spočívá v příkazním právu vůči podřízeným osobám a útvarům, jakož i v možnosti řídit jejich činnost.¹⁶³ Na základě toho pak rozlišujeme správní orgány na nižší a vyšší. Subordinační vztah mezi jednotlivými orgány je třeba stanovit ve zvláštním zákoně. Není-li v zákoně stanoveno, který orgán je

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č.j. 9 As 19/2019-67.

¹⁵⁸ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo* (op. cit.). s. 25-26.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ Jako subjekty označujeme nositele veřejných práv a povinností a odpovědnosti z toho vyplývajících. Tyto práva a povinnosti jsou pak fakticky realizovány prostřednictvím vykonavatelů veřejné správy. Problematika členění subjektů a vykonavatelů není předmětem této práce, pro zevrubnější rozbor srov. např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo* (op. cit.). Kapitola 9 Organizace veřejné správy.

¹⁶¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo* (op. cit.). s. 25-26.

¹⁶² Srov. § 89 odst. 1 správního řádu.

¹⁶³ HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část* (op. cit.). s. 76.

nadřízený anebo který orgán rozhoduje o odvolání, určí se nadřízený správní orgán s pomocí obecného výkladového pravidla v § 178 odst. 2 správního řádu.

Z tohoto vyplývá, že alespoň v odvolacím řízení jsou dané orgány spjaty vztahem, jenž umožňuje flagrantní vliv odvolacího správního orgánu na orgán prvního stupně. Proto je možné konstatovat, že závazný právní názor je žádoucím a očekávaným projevem subordinačního vztahu mezi orgány.

Zde je však třeba si uvědomit, s ohledem na komplexnost vztahů výše popsaných, že subordinační vztah mezi orgány nemusí nutně ovládat vztah orgánů ve všech aspektech.

4.1.1. Nezávislé správní orgány a rozklad

U nezávislých správních úřadů považují za vhodné se pro doplnění kontextu pozastavit. Základní moderní monografie obecného správního práva se v jejich definici liší, a to tak, že D. Hendrych je definuje jako úřady, které stojí mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou, V. Sládeček (vycházejíc z definice V. Mikule) je pak vymezuje pouze jako nezávislé správní úřady s tím, že jejich nezávislost je většinou spíše partikulární, ne absolutní, a tedy nestojí mimo soustavu. Druhou zmíněnou definici považují za přílehavější, první z nich shledávám *contradictio in adjecto*.¹⁶⁴ V návaznosti na výše popsané podoby nezávislosti se tyto nezávislé správní úřady vyznačují nezávislostí funkční a politickou. Tato je stanovena *expressis verbis* ve zvláštním zákoně a vylučuje vztah subordinační. V rámci funkční nezávislosti lze hovořit i o absenci instanční nadřízenosti. Ta vylučuje přezkum rozhodnutí vydaného takovým úřadem jiným orgánem než soudem.¹⁶⁵

Řádné opravné prostředky vůči rozhodnutí těchto orgánů (úřadů) připadají do úvahy dva – rozklad a odvolání upravené ve zvláštním zákoně.

Rozklad je jedním z řádných opravných prostředků, které správní řád nabízí. Lze jej podat proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni.¹⁶⁶ Je příhodné tento opravný prostředek zmínit zejména protože orgány rozhodujícími v prvním a druhém stupni jsou buď ve velmi blízkém personálním vztahu, anebo jsou totožné. Nezávislost je zde zajištěna rozkladovou komisí složenou z odborníků. I v rámci rozkladového řízení může příslušný orgán

¹⁶⁴ Čili „rozpor sám o sobě“ – orgán dle mého názoru nemůže být vně organizační struktury státní správy a zároveň být řízen vládou. Skutečnost, že je řízen vládou, jej automaticky zařazuje do organizační struktury, byť je v odlišném postavení než orgán do struktury zakomponován klasicky.

¹⁶⁵ POUPEROVÁ, Olga. "Nezávislé správní úřady." *Správní právo*. CZ: Ministerstvo vnitra, 2014, 1(4).

¹⁶⁶ Srov. § 152 odst. 1 správního řádu.

rozhodnout kasačním způsobem (postupem), a to, aniž by bylo ve správním řádu zmíněno vyslovení závazného právního názoru. Komentářová literatura se domnívá, že v návaznosti na odkazující ustanovení o použití úpravy o odvolání na rozkazní řízení je třeba bez dalšího se závazností vysloveného právního názoru ve zrušujícím rozhodnutí počítat. Dodává, že bez tohoto by kasační postup postrádal svůj smysl.¹⁶⁷ Samotný institut rozkladu však v tomto ohledu stojí na velmi křehkých základech, kdy zejména personální nezávislost a nestrannost mohou být z opodstatněných důvodů účastníky zpochybňovány. Nezávislá rozkladová komise totiž v konečném důsledku není tím, kdo o rozkladu rozhoduje – je to ministr či vedoucí ústředního správního úřadu.

V rámci některých nezávislých správních úřadů zákon zakotvuje odvolací řízení, jehož instancemi jsou orgány daného úřadu. Tak například Národní akreditační úřad pro vysoké školství¹⁶⁸ (dále jen „Akreditační úřad“) vydává prvostupňová rozhodnutí ve správních řízeních ve specifických oblastech prostřednictvím Rady Akreditačního úřadu,¹⁶⁹ proti kterým lze podat odvolání k Přezkumné komisi Akreditačního úřadu.¹⁷⁰ Na toto odvolání se subsidiárně uplatní správní řád. Je tedy nutné předpokládat, že když bude přezkumná komise postupovat kasačně, její právní názor bude závazný. Protože přezkumná komise je orgán zcela nezávislý na Radě Akreditačního úřadu, složená z osob s kvalifikovaným právním vzděláním, je přijatelné konstatovat, že vztah mezi těmito dvěma institucemi je vztahem *sui generis*, a který nemůže být překážkou závaznosti právního názoru Přezkumné komise.

4.2. Vztah správních orgánů a soudů

Správní soudnictví jako takové má v právním státě místo zejména z důvodu zajištění možnosti přezkumu všech rozhodnutí orgánů veřejné správy a možnosti domoci se svého práva u nezávislého a nestranného soudu.¹⁷¹ Správní soudnictví není jediným prostředkem kontroly veřejné správy (stojí např. vedle parlamentní kontroly, kontroly Ústavním soudem či veřejným ochráncem práv, anebo Nejvyššího kontrolního úřadu), tato kontrola je však jednou z jeho činností. Soudní přezkum činnosti veřejné správy v České republice však zatím nespočívá v jeho meritorním nahrazování. Opačný postup by

¹⁶⁷ JEMELKA, L. *Správní řád: komentář* (op. cit.). s. 808-820.

¹⁶⁸ Nezávislost tohoto úřadu je stanovena v § 83 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů.

¹⁶⁹ Srov. § 83c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách.

¹⁷⁰ Srov. § 83c odst. 4 téhož zákona.

¹⁷¹ Srov. čl. 36 odst. 1, 2 Listiny, čl. 6 odst. 1 EÚLP, čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.

znamenal zásah soudní moci do moci výkonné, a tedy narušení horizontální dělby moci, jak ji zakotvuje Ústava.^{172,173} Vztah mezi správními orgány a správními soudy je tedy třeba vnímat zejména takovou optikou, že soud je na správním orgánu zcela nezávislý,¹⁷⁴ a tím je zajištěn nezávislý přezkum správních rozhodnutí a jiné správní činnosti. Nezávislost však není aplikovatelná opačným směrem, neboť správní orgány jsou povinny respektovat rozhodnutí správních soudů, tedy je jejich následná činnost na rozhodnutí soudu závislá. Nelze tedy hovořit o reciproční nezávislosti.

Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že rozhodovací činnost správních soudů stojí zejména na kasaci.¹⁷⁵ Dalo by se tak říci, že jedním z hlavních úkolů správních soudů v řízeních o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je vyslovovat právní názory, kterými jsou správní orgány povinny se řídit. Jejich vyslovení nelze brát jako pouhé námítky či doporučení, které soud dává správnímu orgánu k uvážení.¹⁷⁶ Pakliže s tímto právním názorem správní orgán nesouhlasí, má ještě možnost se obrátit na Nejvyšší správní soud s kasační stížností.¹⁷⁷ Předpoklad závaznosti však platí i pokud správní orgán kasační stížnost podá. Meritorní posouzení kasační stížnosti totiž nepředstavuje řízení o předběžné otázce, která by byla důvodem pro přerušení správního řízení dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Takové přerušení by bylo opřeno pouze o nesouhlas s právním názorem vysloveným správním soudem, kterým je povinen se správní orgán řídit.¹⁷⁸

Tuto problematiku komplexně shrnul Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku,¹⁷⁹ ve kterém nejdříve zdůraznil, že toto pravidlo navazuje na prvorepublikovou judikaturu, která předpokládá nutnost zrušení takového rozhodnutí úřadu, který neopravil vady mu vytčené ve zrušovacím rozsudku. Následně připomíná konstantní judikaturu Vrchního soudu a na ni navazující judikaturu Nejvyššího správního soudu, která rovněž neoblomně

¹⁷² čl. 2 odst. 1 Ústavy

¹⁷³ Zřetelným zásahem do systému brzd a protiváh, který odvrací zásahy jednotlivých mocí navzájem, je např. tzv. moderační právo správního soudu zakotvené v § 78 odst. 2 s.ř.s. Toto ustanovení dává správnímu soudu za daných podmínek možnost snížit správní trest či od něj upustit. Tato zákonem stanovená možnost má jednak lépe promítnout požadavky čl. 6 EÚLP do vnitrostátního právního řádu, dále je jejím účelem posílit tzv. plnou jurisdikci správních soudů. Odborná veřejnost však toto ustanovení od počátku jeho zakotvení v tuzemském právním řádu kritizuje, Sládeček explicitně konstatoval, že představuje narušení pravidel dělby moci (SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. s. 220). Navzdory tomu však toto ustanovení v soudním řádu správním nadále přetrvává.

¹⁷⁴ FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. s. 289.

¹⁷⁵ Z povahy věci je vhodné doplnit, že z širokého spektra záležitostí, které jsou ve věcné působnosti správních soudů, je zde probíráno výhradně řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s.ř.s.).

¹⁷⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č.j. 5 A 110/2002–25

¹⁷⁷ § 103 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

¹⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2019, č.j. 7 As 303/2019–49.

¹⁷⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č.j. 6 Ads 172/2009–45

trvá na rušení nového rozhodnutí správního úřadu nerespektující právní názor soudu bez dalšího. Výjimky z této vázanosti se shodují s těmi v této práci rozvedenými.

Na tomto místě lze uzavřít, že mezi správními orgány a správními soudy panuje vztah svého druhu, který je definován především zákonem vymezenou činností správních soudů. Nelze než konstatovat, že pokud tuzemský právní řád zakotvuje správní soudnictví, které je navíc spojeno s modelem jurisdikce kasačního typu,¹⁸⁰ jen stěží si lze představit pevnější základ pro soudem vyslovené právní závěry.

Vedle správních soudů pak soudní revizi veřejné správy provádí soudy civilní, a to podle části páté občanského soudního řádu (§ 244 – 250l). Nelze zde však hovořit o revizi správních rozhodnutí, neboť řízení o žalobě dle části páté o. s. ř. spočívá v tom, že civilní soud za daných podmínek na návrh projedná totožnou věc v občanském soudním řízení, tj. nehledě na to, jak bylo pravomocným rozhodnutím správního orgánu rozhodnuto. S přihlédnutím ke komplikovanosti problematiky řízení podle části páté o. s. ř. jako takové je zde i složitý vztah mezi soudem a správním orgánem, který vydal rozhodnutí v totožné věci. Pokud civilní soud shledá, že má být rozhodnuto odlišně, než jak rozhodl správní orgán, vydá rozsudek, který nahrazuje rozhodnutí správního orgánu v takovém rozsahu, v jakém je dotčeno.¹⁸¹ Rozhodování civilního soudu však není ovládáno žádným opravným systémem, protože toto řízení není ve své podstatě řízením opravným. O vázanosti právním názorem zde proto nemůže být řeč, nicméně vztah civilního soudu se správním orgánem, jehož činnost nahrazuje, stojí za povšimnutí. Protože správní orgán není účastníkem řízení před civilním soudem, soud nemá povinnost mu doručit svůj rozsudek. Autoři komentářové literatury se však domnívají, že by tak civilní soudy přesto činit měly, a navíc by z tohoto soudního rozhodnutí měl správní orgán při svém případném budoucím rozhodování v obdobné věci vycházet, a to pro zajištění jednotného rozhodování správních orgánů.¹⁸² Obávám se však, že tento volný vztah a povinnosti z něj vyplývající pro správní orgán stojí na velmi vratkých základech definovaných pouze odbornými názory a judikaturou. Právní názor civilního soudu, který má být s ohledem na výše uvedený závěr nepřímou závazný pro správní orgán, často nebude mít snadnou cestu k tomuto správnímu orgánu a projekci do sjednocené rozhodovací praxe.

¹⁸⁰ KMIECIAK, Zbigniew In KMIECIAK, Zbigniew (red.) *Polskie sądownictwo administracyjne*. Warszawa: C.H.Beck, 2006, s. 7. (In KRYSKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. s 46.)

¹⁸¹ § 250j odst. 2 o. s. ř.

¹⁸² HAMULÁKOVÁ, Klára. § 250j [Nahrazení rozhodnutí správního orgánu]. In SVOBODA, Karel, Karel SMOLÍK, Petr LEVÝ a Renáta ŠÍNOVÁ. *Občanský soudní řád: komentář. 2. vydání*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. s. 990.

Aby byl vyčerpán seznam soudů, které nějakým způsobem mohou do rozhodovací činnosti správních orgánů zasahovat, nelze nezmínit Ústavní soud, jehož vztah se správním orgánem a autorita vůči němu snad ani nemůže být předmětem hlubší diskuze. Ústavní soud má přímo Ústavou přidělenou pravomoc rozhodovat o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí (a jinému zásahu) orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.¹⁸³ Vyhoví-li Ústavní soud takové ústavní stížnosti, zruší napadené rozhodnutí.¹⁸⁴ Takovýmto rozhodnutím může být i rozhodnutí správního orgánu, no spíše to bude rozhodnutí soudní, neb kvůli pravidlu zakotvující nutnost vyčerpání všechny procesní prostředky, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje,¹⁸⁵ často se věc dostane až do soudního řízení. Vzhledem k procesní ekonomii se však Ústavní soud v posledních letech uchyluje k takové praxi, že současně s napadeným rozhodnutím ruší i rozhodnutí napadenému přecházející, pokud taktéž porušují ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele (anebo v souladu se zásadou *beneficium cohaesionis* v trestním řízení i taková práva a svobody dalších účastníků).¹⁸⁶ Ústavní soud tedy vždy při kladném vyřízení ústavní stížnosti rozhodne kasačním způsobem, jeho právní názor je vždy závazný jak ad hoc pro orgány rozhodující následně v daném řízení, tak (podle posledního tendování vnímat nálezy ústavního soudu jako precedenty) i pro jiná řízení v obdobných věcech. Nad úplnou nezávislostí Ústavního soudu na rozhodování správního orgánu netřeba vůbec polemizovat.

4.3. Vztah správních soudů a Nejvyššího správního soudu

Ačkoli jsou vztahy mezi soudy definovány principy a požadavky razantně odlišnými od vztahů mezi správními orgány, nabízí se i přesto jejich analýza, neboť z některých konkrétních mechanismů fungujících mezi nimi lze i pro právní názory vyslovené v odvolacím správním řízení vyvodit důsledky.

Nejvyšší správní soud je obecně považován za sjednotitele rozhodovací praxe v oblasti správního práva. Jak již bylo uvedeno výše, soudní řád správní mu k tomu dává tyto prostředky – stanoviska pléna, zásadní usnesení, rozhodnutí o kasačních stížnostech a postoupení věci rozšířenému senátu. Poslední zmíněný je pak nosným pilířem

¹⁸³ Srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

¹⁸⁴ Srov. § 82 odst. 3 písm. a), zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudě.

¹⁸⁵ Srov. § 75 odst. 1, zákona o Ústavním soudě.

¹⁸⁶ ŠIMÍČEK, Vojtěch. § 82 [Nález a jeho právní následky]. In FILIP, Jan, P. HOLLÄNDER a V. ŠIMÍČEK. *Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007. s. 640.

sjednocování rozhodování samotného NSS, jelikož usnesení a rozsudky rozšířeného senátu jsou využívány nejhojněji.

Důležitým usnesením rozšířeného senátu je pak usnesení věnující se změně právního názoru Nejvyššího správního soudu při opětovném podání kasační stížnosti.¹⁸⁷ Jak vyplývá z § 104 odst. 3 písm. a), kasační stížnost nelze podat proti rozhodnutí soudu, který rozhodoval poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. To neplatí, je-li jako důvod namítáno nerespektování závazného právního názoru NSS.¹⁸⁸ V tomto případě bylo namítáno nesprávné právní posouzení věci při opětovném rozhodnutí. Při opětovném rozhodování senát NSS dospěl k odlišnému závěru než senát původně rozhodující a předložil věc rozšířenému senátu. Ten shledal, že při nezměněném skutkovém stavu nepřichází v úvahu změna právního názoru ze stany NSS při projednávání nové kasační stížnosti ve stejné věci. Je jediné v souladu se zásadou legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodnutí, když i stěžovatel je při podávání stížnosti limitován právním názorem v jeho věci dříve vysloveným, aby byl tímto limitován i sám NSS. Na takovém vysloveném právním názoru není třeba trvat při doplnění skutkových a právních poměrů, ale i při podstatné změně judikatury, kterou jsou krajský soud i senát NSS povinni akceptovat (čili by o rozhodné právní otázce vyslovil odlišný právní názor Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr Evropské unie, ale i rozšířený senát NSS či by bylo přijato stanovisko pléna či, v případě obnovení institutu kolegií NSS, i stanovisko takového kolegia). V tomto rozebíraném usnesení rozšíření senát NSS odkazuje na nutnost trvat na ustálených sjednocovacích mechanismech v rámci soudní hierarchie, která funguje i v obecném soudnictví.¹⁸⁹ To koresponduje s nálezem Ústavního soudu o nezrušení ustanovení o závazném právním názoru v trestním řádu.

Mám za to, že logiku o nemožnosti změny právního názoru v opětovném rozhodování NSS o kasační stížnosti je nezbytné aplikovat i v rámci odvolacího správního řízení, tj. aby odvolací správní orgán neměnil své právní závěry v průběhu jednoho řízení, pochopitelně s ohledem na výše popsané a rozšířeným senátem vyslovené výjimky.

¹⁸⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č.j. 7 Afs 59/2007–56.

¹⁸⁸ Ústavnost této zákonné limitace potvrdil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV ÚS 136/05, když vyslovil, že toto ustanovení zajišťuje „*aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil*“.

¹⁸⁹ Toto usnesení je do dnešního dne aktuální a je prejudikaturou mnoha rozhodnutí, recentně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č.j. 4 As 3/2018–50.

Závěr

Po hlubším zkoumání při zpracovávání této práce musím předně konstatovat, že daná problematika je nanejvýš zajímavá. Při bádání o historickém vývoji závazného právního názoru jsem dospěla k pochopení zásadní odlišnosti socialistického přístupu k principům ovládající opravná řízení. Jako hlavní rozdíl spatřuji důraz socialistického práva na simplifikaci, efektivitu a hospodárnost správního řízení, což jsou principy důležité, leč v politickém zabarvení dávají zásadní prostor pro přehlížení jiných neodmyslitelných principů, jako např. zákonnost či zákaz reformace k horšímu. V rámci popisu opravných systémů, který byl pro doplnění kontextu a zavedení terminologie v práci podstatný, jsem narazila na opakující se požadavek orgánů veřejné moci a odborné veřejnosti na používání kasačního postupu až jako nejzazšího řešení. Tento apel je hojně zmiňován v souvislosti s dodržáním principu rychlosti a hospodárnosti řízení a aktuálním problémem tzv. úřednického ping-pongu či kolotoče, úzce spjatým s nerespektováním závazného právního názoru. V podkapitole o nepřipustnosti reformativního rozhodnutí odvolacím orgánem jsem mimo důvody, které zná zákon, došla k závěru, že při nedostatečném skutkovém zjištění rovněž nelze vydat změnové rozhodnutí.

V další části práce, zaměřené na rozsah závaznosti, jsem nejprve uvedla obecná pravidla pro interpretaci závěrů v právu a zařadila závazný právní názor do kategorie procesní závaznosti kasačního rozhodnutí, neboť tomu odpovídá charakter a účel závaznosti. Dále jsem se zabývala konkrétními možnostmi průlomu závazného právního názoru, o kterých polemizuje jak odborná veřejnost, tak judikatura.

Následující kapitola je věnována odchylkám od závazného právního názoru. V úvodu této práce jsem nastínila, že podnětem pro její sepsání byla konkrétní osobní zkušenost s nekonzistentní rozhodovací praxí odvolacího orgánu. Po zmíněném prvotním odhodlání najít způsob, kterým dát orgánům rozhodujícím v první stupni větší prostor pro zpochybnění závazného právního názoru jsem nucena připustit, že nejenže je jen velmi málo situací, kdy je možné závazný právní názor prolomit, nýbrž i že toto prolomení je v právním státě spíše nežádoucím jevem, a to navzdory možným nežádoucím výkyvům a vadám těchto právních názorů.

Pro podporu výše nastíněného tvrzení, které vychází ze závěrů této práce, považuji za příhodné provést test proporcionality, jenž je sice nástrojem Ústavního soudu pro kontrolu ústavnosti zákonného ustanovení, nicméně provést jej může každý jako vnitřní dialog, pokud poměruje dvě ústavou zaručená práva. Otázka v tomto případě zní, zda absentující zákonná výjimka z vázanosti právním názorem odvolacího orgánu

nepředstavuje přílišný zásah do práva na spravedlivý proces, konkrétně do požadavku nezávislosti rozhodujícího orgánu veřejné moci a případně i zákonnosti rozhodnutí.

Prvním krokem testu proporcionality je test vhodnosti, tj. zda je zkoumaná zákonná úprava způsobilá dosažení sledovaného cíle. Cílem bezvýjimečné zákonné úpravy o závazném právním názoru je zajištění legitimního očekávání účastníků řízení (ale i správních orgánů), že se bude následné řízení před správním orgánem prvního stupně vyvíjet v souladu s korekcí učiněnou odvolacím orgánem ve zrušujícím rozhodnutí. Lze proto s jistotou konstatovat, že takového cíle je zakotvení vázanosti právního názoru odvolacího správního orgánu dosaženo, neboť právě tento udává jasné mantinely pro rozhodování prvostupňového orgánu.

Druhým krokem testu proporcionality je test potřebnosti. Existuje možnost stejně efektivního prostředku, který by zároveň nezpůsobil problémy způsobené chybnými a nekonzistentními právními názory odvolacích orgánů? Nejspíše ne, jelikož v momentě, kdy by zákon jen trochu umožnil prvostupňovým orgánům odchylku od tohoto právního názoru, nastal by zmatek v už tak leckdy chaotickém rozhodování. V práci navržené řešení v podobě metodik ministerstev má pouze doplňkový charakter, nikdy by plnohodnotně nemohlo nahradit stávající zákonnou úpravu.

Konečně třetím krokem je test proporcionality v užším smyslu, tj. porovnávání závažnosti kolize do základních práv s negativními důsledky odstranění či modifikace tohoto zákonného pravidla. Zde, zvažujíc zejm. kontextové a hodnotové argumenty, nelze než dospět k tomu, že převyšuje princip právní jistoty spočívající v legitimním očekávání účastníků, že se bude vyvíjet odvolací řízení dle pravidel stanovených zákonem, nad požadavkem nezávislosti správního orgánu a zákonnosti rozhodnutí, neboť na případné nedostatky, které způsobí závazný právní názor, nabízí právní řád dostatek ochranných mechanismů v podobě mimořádných i dozorčích opravných prostředků.

Ke zmíněnému průlomu tedy může dojít při změně rozhodné právní úpravy (způsobující neaktuálnost závazného právního názoru), na základě nové skutečnosti zjištěné dokazováním před opětovným řízením před orgánem prvního stupně. Výjimečně pak může dojít k odchýlení s odkazem na právní názor správního soudu či jiného orgánu, jehož rozhodující činnost svou autoritou a silou přesvědčivosti převyšuje právní názor odvolacího orgánu. Co se týče problému nekonzistentnosti rozhodovací praxe, je zde třeba na závaznosti trvat a nespekulovat nad pohnutkami odvolacího správního orgánu ke změnám názoru, neboť tento postup by spíše podkopával důvěryhodnost systému, než aby přispěl k obecnému zlepšení. Při polemice nad možným řešením situace, kdy se jeví

nerespektování závazného právního názoru jako jediná správná možnost, jsem vyloučila změnu zákonné úpravy ve prospěch průlomu právě s ohledem na provedený test proporcionality, nicméně jako vhodnou formu pro jakýsi manuál pro úředníky na prvostupňových orgánech jsem označila metodické pokyny ministerstva. Práce v tomto směru nabízí vyvážené a konstruktivní hodnocení nekonzistentnosti rozhodování, když na jedné straně jej kritizuje s odvoláním na tušený problém na straně lidských zdrojů veřejné správy, v jiné části však zdůrazňuje, že konzistentnost může znamenat i zkosnatělost a vybočení právního uvažování úředníků může leckdy vnést pozitivní inovativní dynamiku do rozhodovací činnosti veřejné správy, když společnost se vyvíjí a právo s ní.

Následující kapitola je věnována důsledkům nerespektování závazného právního názoru orgánem prvního stupně. V práci je vícekrát zdůrazněno, s odkazem na judikaturu i komentářovou literaturu, že skutečnost, že správní orgán dojde k totožným závěrům jako při původním rozhodování nemusí nutně znamenat ignorování závazného právního názoru. Ke stejným závěrům může dojít i po nápravě procesních vad či doplnění skutkových okolností. Avšak přezírání právního názoru při opětovném rozhodování primárně vede k nezákonnosti nově pořízeného rozhodnutí. Pokud v důsledku nerespektování vznikne škoda či nemajetková újma, musí úřední osoba ve vztahu k sobě i k orgánu, za který jedná, očekávat odpovědnost disciplinární, v krajním případě i trestní. Ke kárné (disciplinární) odpovědnosti práce nabízí kritiku zásadního rozdílu v jejím pojetí mezi úředníky ve státní službě a úředníky územních samosprávných celků (popř. zaměstnanců státu v pracovněprávním poměru), přičemž ji ve vztazích soukromoprávních shledává zcela nedostatečnou.

V souvislosti s tématem závazného právního názoru jsem musela komplexněji pochopit a popsat nezávislost orgánu, který rozhoduje v opravném řízení a orgánu, kterému je pak věc v rámci kasačního postupu vrácena. Závislost mezi orgány totiž může být jak úplná, tak pouze parciální. Mezi správními orgány navzájem, ale i mezi soudy a správními orgány tedy panují vztahy, které se od sebe navzájem liší jen drobnými odchylkami, a právě ty mají vliv na to, jak správní orgán, kterému je věc vrácena, může nebo musí s touto naložit. Analogií *iuris* mezi vázaností právním názorem mezi správními soudy a Nejvyšším správním soudem a vázaností ve správním řízení lze dovodit množství pravidel pro odvolací správní řízení, příkladem, když při opětovném rozhodování o kasační stížnosti nemůže NSS změnit svůj právní názor, nemůže jej při opětovném rozhodnutí změnit ani odvolací správní orgán. V zásadě však práce nepřichází v této oblasti

s průlomovým objevem mezery v zákoně či neústavní praxe, pouze se snaží poukázat na to, že všechny právní názory vyslovené v opravném řízení nemají totožný charakter.

Věřím, že tato práce poskytne čtenáři ucelený a komplexní pohled na problematiku vázanosti právním názorem odvolacího orgánu ve správním řízení, ačkoli v některých případech nenabízí jednoznačnou odpověď na položené otázky. Na řadu z nich totiž v obecné rovině odpovědět nelze, což vyslovuje nezřídka i Nejvyšší správní soud a autoři odborných monografií. Nadále tak platí, že možnost odchýlení se od právního názoru v konkrétních případech, jeho legitimita související se vztahem mezi orgány v odvolacím řízení a jiné, v této práci probírané záležitosti, zůstávají v gesci soudní rozhodovací činnosti. Abych podpořila oprávněnost tohoto svého závěru, považuji za vhodné v této situaci připomenout myšlenku V. Knappa, že právní věda je vědou argumentační, nikoli exaktní.¹⁹⁰

¹⁹⁰ KNAPP, Viktor. *Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot.* Praha: C.H. Beck, 1995. s. 10. Beckovy právnické učebnice.

Seznam použitých zkratek

NSS – Nejvyšší správní soud České republiky

NS – Nejvyšší soud České republiky

s.ř.s. – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

o.s.ř. – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

ÚSC – územní samosprávný celek

zákon o odpovědnosti státu – zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti

Seznam použitých zdrojů

Odborná monografie

BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN. *Judikatura a právní argumentace. 2. přepracované a aktualizované vydání*. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3.

ČÍŽEK, Karel. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindřicha Mercyho sklad, 1888. Dostupné také z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/14104>

FILIP, Jan, P. HOLLÄNDER a V. ŠIMÍČEK. *Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-599-5.

FILIP, Jan a Jan SVATOŇ. *Státověda. 5. vydání*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-685-1.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva. 7. aktualizované vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-652-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 9. vydání*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-168-4.

- HORIZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání.* Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: komentář. 4. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-484-1.
- JIRSA, Jaromír, a kolektiv. *Občanské soudní řízení: soudcovský komentář: podle stavu k 1. 3. 2019.* 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-369-5.
- KMIECIAK, Zbigniew In KMIECIAK, Zbigniew (red.) *Polskie sądownictwo administracyjne.* Warszawa: C.H.Beck, 2006.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot.* Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1.
- Kolektiv autorů. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005).* Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7.
- KOSAŘ, David. *Ústavní právo: casebook.* Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 362-365. ISBN 978-80-7478-664-8.
- KRYSKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví.* Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 80-871-4680-8.
- PIPEK, Jiří. *Principy apelace a kasace a jejich uplatnění v odvolání v československém trestním řízení.* Praha: Univerzita Karlova, 1980.
- PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního.* Praha: Jednota právnická, 1905.
- PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda I. díl. Vyd. 1., 2. dot.* Praha: Leges, 2014. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-053-6.
- POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář.* Praha: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 4. aktualizované a upravené vydání.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. ISBN 978-80-7478-002-8.

SVOBODA, Karel, Karel SMOLÍK, Petr LEVÝ a Renáta ŠÍNOVÁ. *Občanský soudní řád: komentář. 2. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-673-9.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání.* Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

WEYR, František. *Správní řád: vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n.* Brno: Barvič a Novotný, 1930.

WINTEROVÁ, Alena, Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní: Díl první: řízení nalézací. 9. aktualizované vydání.* Praha: Leges, 2018. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-298-1.

ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví.* Praha: C.H. Beck, 1995. Právo a hospodářství (C.H. Beck). ISBN 80-7179-005-2.

Odborné články a periodika

STAŠA, Josef. K pozapomenutým padesátinám jednoho zákona. *Správní právo. CZ: Ministerstvo vnitra*, 2018, 51(1-2). ISSN 0139-6005.

POTĚŠIL, Lukáš. Nadřízený správní orgán. *Veřejná správa, Čtrnáctideník vlády ČR*, Praha: Ministerstvo vnitra, 2008, roč. 2008, č. 24, s. 16-17. ISSN 1213-6581.

GÜTTLER, Vojen. K vykonatelnosti a vynutitelnosti rozhodnutí Ústavního soudu České republiky. *Právník*. 2015, 154(11), 958-968. ISSN 0231-6625.

TRYZNA, Jan. Limity retroaktivní aplikace právních předpisů. *Jurisprudence*. 2017, 26(3), 31-41. ISSN 1802-3843.

POUPEROVÁ, Olga. "Nezávislé správní úřady." *Správní právo. CZ: Ministerstvo vnitra*, 2014, 1(4). ISSN 0139-6005.

KOLMAN, Petr. K otázce (ne)vázanosti správního orgánu právním názorem soudu. *Obchodněprávní revue*. Nakladatelství C.H. Beck, 2016, 8(10). ISSN 1803-6554.

Socialistická zákonnost. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČSFR, 02.11.1959, 7(9). ISSN 0037-8305. Dostupné také z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/uuid/uuid:8c6a5d90-3781-11e8-b001-5ef3fc9bb22f>

Internetové zdroje

Blažek, Tomáš, Jirásek, Jan, Molek, Pavel, Pospíšil, Petr, Sochorová, Vendula, Šebek, Petr. *Soudní řád správní. 3. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, dostupné z: www.beck-online.cz.

Právní předpisy

zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu (tzv. říjnový zákon)

nařízení vlády č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů

nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád)

nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení

zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (zákon o odpovědnosti státu)

ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb. (Evropská úmluva o lidských právech)

Listina základních práv Evropské unie (2007/C 303/01)

ústavní zákon České národní rady č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

zákon č. 183/2006 S., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (tzv. kompetenční zákon)

zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů

zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudě

Rozhodnutí soudů České republiky

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018–34

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, č.j. As 151/2018–63

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č.j. 7 As 100/2010–65

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2017, č.j. 5 Afs 289/2016–25

rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2003, sp. zn. 7 A 547/2002

rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 7 A 124/2000

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 4. 2002, sp. zn. 5 A 128/2000

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č.j. 3 As 51/2003–58

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č.j. 6 A 48/92–23

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2007, č.j. 62 Ca 20/2006–65

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č.j. 2 Ads 27/2003–47

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2017, č. j. 11 Ad 9/2016–66

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č.j. 6 Ads 57/2007–42

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č.j. 3 As 57/2004–39

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č.j. 7 A 125/2001–39

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č.j. 2 As 20/2008–73

usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 10. 2004, sp. zn. 25 Cdo 2011/2003

rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 1941, sp. zn. Rv II 86/41

nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94

usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č.j. 1 As 333/2018–85

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2004, č.j. 2 Ads 16/2003–56

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, č.j. 7 Afs 333/2015–47

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č.j. 7 Afs 178/2005–109

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009 č.j. 5 As 82/2008–107

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č.j. 1 As 114/2012–27

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 2. 2014, č.j. 62 Af 42/2012–116

nález Ústavního soudu ze dne 24. 10. 2018, sp. zn. I.ÚS 3426/18

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, č. j. 6 As 94/2014–32

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č.j. 1 As 165/2018–40

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, č.j. 1 Azs 397/2017–31
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2001, sp. zn. 26 Cdo 361/2001
usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005–86
Stanovisko pléna Nejvyššího správního soudu k výkladu vztahu § 64 zákona o správě daní a poplatků a § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 31/2016–36
usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č.j. 9 Afs 59/2007-56
náleží Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2018, sp. zn. I ÚS 3755/17
náleží Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06
usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 6 Ads 88/2006–132
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2.2008, č.j. 7 As 55/2007–71
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č.j. 6 As 169/2017-37
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č.j. 2 Afs 16/2006-131
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2014, č.j. 6 As 151/2013-27
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č.j. 2 Afs 53/2010–63
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 5. 2009, č.j. 30 Cdo 1328/2009–51
náleží Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 15/14
náleží Ústavního soudu ze dne 29. 4. 2008, sp. zn. I. ÚS 254/08
rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 6. 2018, č.j. 30 A 62/2017-70
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2019, č.j. 7 As 303/2019–49
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č.j. 9 As 19/2019-67
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č.j. 5 A 110/2002–25
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č.j. 6 Ads 172/2009–45
usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č.j. 7 Afs 59/2007–56
náleží Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV ÚS 136/05
usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č.j. 4 As 3/2018–50

Rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci České republiky

Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 21. 11. 2017, č. j. MZDR 55625/2017-1/FAR

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Schwarzkopf a Taussik proti České republice, stížnost č. 42162/02, rozhodnutí ze dne 2. 12. 2008

Atanasovski proti Makedonii, stížnost č. 36815/03, rozhodnutí ze dne 14. 1. 2010

Seznam ostatních zdrojů

Výroční zpráva Veřejného ochránce práv za rok 2015

Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 3. 6. 2014, sp. zn. 4748/2013/VOP

ŠUSTÍK, Filip. Interpretace mezinárodních smluv. Brno, 2014. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy Univerzity. Vedoucí práce Vladimír Týč.

Jednací řád Nejvyššího správního soudu

Pokyn ministra vnitra č. 4/2005, kterým se zřizuje poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu

Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, č. 160/2006 Dz

Vázanost právním názorem odvolacího správního orgánu

Abstrakt

Práce se zabývá poměrně konkrétním tématem, a to vázaností právním názorem odvolacího správního orgánu. Tento princip je zakotven v § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tj. v ustanovení upravující rozhodnutí odvolacího orgánu. Závazný právní názor je spojen s kasačním postupem odvolacího správního orgánu, tj. s rozhodnutím, kterým odvolací orgán napadené rozhodnutí zruší a vrátí věc prvostupňovému orgánu k dalšímu projednání. Tato práce ve své první části nejprve mapuje vývoj zakotvení tohoto principu v právních předpisech upravujících správní řízení na území českých zemí, dále daný institut vykládá v kontextu opravných systémů. Práce upozorňuje na negativní fenomén nadužívání kasačního postupu odvolacími orgány, v kontrastu čehož však zároveň zdůrazňuje situace, ve kterých tento postup uplatněn být nemůže. Součástí první části práce je i rozbor toho, jakou mohou mít vyslovené právní názory podobu, tj. v čem spočívají a k čemu prvostupňový orgán zavazují, což autorka navazuje na možné vady, kterými mohou napadená rozhodnutí trpět a pro které mohou a mají být rušena. Druhá část práce je věnována rozsahu a míře závaznosti vysloveného právního názoru, zejména pak situacím, které mají potenciál způsobit průlom této závaznosti. Autorka závazný právní názor odvolacího orgánu subsumuje do kategorie závazných kasačních rozhodnutí, která z povahy věci mohou být prolomitelná. Analýzou judikatury Nejvyššího správního soudu v této oblasti a odborné monografie autorka postupně uvádí sporné situace, za kterých se prvostupňový orgán nemusí řídit právním názorem odvolacího orgánu vysloveném ve zrušujícím rozhodnutí. Těmi jsou např. změna rozhodné právní úpravy, zjištění nových skutkových okolností anebo vyslovení odlišného právního názoru orgánem, který svou autoritou a silou argumentace významně převyšuje odvolací správní orgán. Autorka se snaží na problematiku nahlížet optikou prvostupňových orgánů a reflektovat skutečnost, že leckdy jsou v těchto sporných situacích na tyto kladeny přespříliš vysoké nároky. Následující části práce se věnuje nerespektování závazného právního názoru prvostupňovými orgány a důsledkům z toho pro ně vyplývajícím. Očividným důsledkem ignorování právního názoru je náhrada škody dle zvláštního právního předpisu, pokud je způsobena. Dále je zde věnován prostor disciplinární odpovědnosti, přičemž je zdůrazněn zajímavý rozpor v její úpravě mezi státními zaměstnanci a úředníky územních

samosprávných celků. V poslední části práce se autorka zabývá nuancemi ve vztazích orgánů vyslovujících závazné právní názory a těmi orgány, které mají povinnost se jimi řídit. Kolize nezávislosti a závazného právního názoru je nejprve demonstrována na odvolacím řízení v rámci obecných soudů, dále je podrobně rozebrán požadavek nezávislého rozhodování správního orgánu v kontrastu se subordinačním vztahem mezi orgány v odvolacím správním řízení. Pro ucelený pohled na problematiku je zde rozebrán i vztah mezi soudy a správními orgány a dále vztahy mezi správními soudy a Nejvyšším správním soudem. Z mechanismů fungujících mezi těmito orgány veřejné moci lze často vyvodit důsledky i pro vázanost právním názorem v odvolacím správním řízení.

Klíčová slova: odvolací správní orgán, právní názor, kasace

Binding of legal opinion of an appellate administrative body

Abstract

This thesis concerns quite a narrow subject, the binding of a legal opinion of an appellate administrative body. This principle is enshrined in Section 90 paragraph 2 subsection b) of Administrative Procedure Code, i.e. in a provision concerning a decision of an appellate administrative body. Binding legal opinion is linked with a cassational way of deciding, which indicates a type of decision which resides in sole annulment (revocation) of a challenged administrative decision and returning the case for new consideration.

The first chapter maps an evolution of anchoring issued principle in legal regulations of administrative procedure effective in Czech lands. Furthermore, it discusses a binding legal opinion in relation to remedial principles. The thesis highlights the negative tendency of overusing the cassational way of deciding by appellate administrative bodies, on the contrary, it also points out situations that disallow administrative bodies to use it. First chapter also presents some possible characters of issued legal opinions, which mainly means to what exactly is the administrative body that issues the new proceedings. This is connected to possible defects of challenged decision for which they are revoked.

Second chapter is about measure and extend of boundness of issued legal opinion, and especially about situations that can allow a breach of this binding opinion. Binding legal opinion shall be subsumed to a category of binding cassational decisions, which can be, regarding to their nature, breached. Via analysis of Supreme Administrative Court's case law and literature regarding this topic, disputable situations that would allow the breach of the binding legal opinion are listed and discussed. These are, for example, the change of applicable law, finding about new facts in the case or an enunciation of a different legal opinion by another authority that tops an appellate administrative body with its reasoning and position. Author is trying to consider and reflect the fact that administrative bodies of the first instance are often burdened with these difficult situations, demanding high legal reasoning from them.

Following chapter is devoted to the analysis of the consequences of arbitrary breach of the binding legal opinion by administrative bodies of the first instance. First obvious aftermath is a damage compensation according to a special law, if incurred. Moreover, this

chapter discusses possible disciplinary offences, whereas a special attention is dedicated to an interesting nuance between legal regulations of disciplinary offence of government employee and officials of territorial self-governing units.

In the last chapter, nuances of relations between the administrative bodies are discussed. Clash of the independent deciding and binding legal opinion is firstly demonstrated on judicial appellate proceedings, following by detailed analysis of an independent deciding of administrative body and subordination of administrative bodies within the appellate procedure. To get a comprehensive view at the whole problem, the thesis discusses also relations between administrative bodies and courts as well as administrative courts and Supreme Administrative Court, for the rules and mechanisms dominating relations between these authorities can often be useful for mechanisms applying for appellate procedure.

Key words: administrative body, legal opinion, cassation