

29. 3. 2017

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Správní právo pod mikroskopem aneb K otázce (ne)vázanosti orgánu obce právním názorem soudu

Správní akty orgánů obcí (ale i krajů) jsou stále častěji mj. přezkoumávány v rámci správního soudnictví. Správní akty orgánů obcí (ale i krajů) jsou stále častěji mj. přezkoumávány v rámci správního soudnictví. Ve správním soudnictví platí, že je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.

Dále dle ustanovení § 78 odst.2 závazně platí že rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Připomeňme si též, zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může (avšak obligatorně nemusí) zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo.[1]

Zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

Vázanost rozsudkem krajského soudu

Jádrem mého předloženého textu bude stručný komentář k opomíjenému aspektu ustanov. § 78 odst. 5 SŘS - tedy že *právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.*

Dle nedávného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, čj. 1 Azs 31/2016-36 platí určitá výjimka, která dle mého soudu oslabuje vnímání § § 78 odst. 5 soudního řádu správního. A možná i nepřímo útočí na právní jistotu adresátů.

NSS zde autoritativně pravil - *výjimkou z povinnosti správního orgánu řídit se závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) je situace, kdy byl tento právní názor v mezidobí (ke dni nového rozhodování žalovaného správního orgánu) překonán judikaturou Nejvyššího správního soudu.*[2][3]

Určitě zajímavý a důležitý rozsudek, resp. právní názor v něm vyslovený.

Na jednu stranu určitě platí, že závaznost rozhodnutí soudu není v českém právu absolutně bezvýjimečná. Na stranu druhou je dobré připomenout, že NSS ve své (relativně) ustálené judikatuře připouští, že správní orgán je oprávněn odchytil se od zrušujícího rozsudku v téže věci pouze ve výjimečných případech.

Jak známo na rozdíl od vázanosti správního orgánu právním názorem soudu v individuálním případě[4] soudní judikatura v České republice není všeobecně závazná.[5]

Současně však v souladu s majoritní doktrínou a judikaturou platí, že judikatura v ČR sice nepůsobí ve formě všeobecně závazného precedentu, nemožno ji však považovat bez dalšího za právně irelevantní.

V případě, že je závazný právní názor podpořen např. konstantní judikaturou NSS na danou problematiku, a tedy nejedná se o osamocený názor, měl by být vyslovený právní názor obecně přijat a respektován správními orgány.

Popř. následně by, v ideálním případě, měl být co nejintenzivněji promítnout i do metodiky nadřízených (či ústředních) správních orgánů. Zjednodušeněji napsáno - české správní orgány by se ustálené judikatuře správních soudů neměly „vzpírat“, neboť takovým postupem mj. častokrát bezdůvodně generují zbytečné náklady státu a (primárně i sekundárně) podřívají právní jistotu ve společnosti (srov. např. nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, nebo rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2008, sp. zn. 2 Afs 180/2004).[6]

Pro informační komplexnost připomeňme dlouholetý princip, že je nutné, aby judikatura byla jednotná a vzájemně si neodporovala. Zde připomeňme (někdy nedoceňovanou) úlohu tzv. rozšířeného senátu NSS. Tento senát představuje významný nástroj sjednocování judikatury uvnitř zmíněného soudu. Vzhledem k tomu, že NSS je povolán ke sjednocování judikatury správních soudů a ty jsou povolány ke sjednocování postupů správních orgánů, stojí rozšířený senát na samém vrcholku jednotného „pročišťujícího“ mechanismu.

Závěry vyjádřené citovaným rozšířeným senátem tak mají velmi široký dopad a představují jakési konečné (poslední) slovo v rámci soustavy českého správního soudnictví.[7]

Závěr

Zejména z hlediska právní jistoty adresátů ve mně budí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, čj. 1 Azs 31/2016-36 určité otazníky, resp. skrývá, při nerozumném použití, určitá nebezpečí.

Jak jsem naznačil výše, potvrzuje se zde určitá výjimka, která dle mého soudu, oslabuje vnímání ustanov. § 78 odst. 5 soudního řádu správního. Nastíněný postup může v určitých případech vést k nerespektování (resp. zeslabenímu respektování) rozsudků krajských soudů v rámci správního soudnictví.

Mám obavu[8], že při nerozumném použití můžeme zde směřovat k posílení trendu - pakliže správnímu orgánu nevyhovuje (zcela či zčásti) právní názor obsažený v rozsudku KS, může za pomoci jiné „novější“ judikatury NSS mít tendenci jej eliminovat.

Problém do jisté míry vidím v tom, že správní orgány se mohou vydávat na relativně tenký led v pátrání po skutkově a právně obdobných věcech. Kterak je známo z praxe, každý případ je ze své povahy a prapodstaty jiný, lidská společnost (i veřejné právo ji spolu-regulující) je stále složitější.

Mám za to, že určitě by si v právních učebnicích (stejně v právně osvětových člancích jako je tento), zasloužilo náležitě zdůraznit, že správní orgán musí skutečnost, že se přestává řídit závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku krajského soudu velmi **důkladně odůvodnit**.

To, že se správní orgán odchyluje od závazného právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku krajského soudu pokládám za velmi závažný krok, a mělo by k němu docházet, podle mého odborného názoru, jen zcela výjimečně.

Proto pokládám za nevyhnutelné, aby se pro širší čtenářskou obec silněji akcentovalo, že v předmětném judikátu NSS nastíněný postup „nezávaznosti rozsudku krajského soudu“, je možný jen ve zcela exkluzivních případech.

Základní princip vázanosti rozsudky krajských soudů by měl být obecně respektován a ne zbytečně podríván.[9] Určitě by nebylo příhodné, aby se princip obsažený v judikátu NSS čj. 1 Azs 31/2016-36 stal nadužívaným v aplikační praxi.

Právní filozof Gustav Radbruch výstižně popsal zásadní hodnotový spor v moderním právu: právo má zjednodušeně řečeno tři cíle: právní jistotu, spravedlnost a efektivitu. Těchto tří vznešených cílů nelze bohužel nikdy dosáhnout zároveň v plné míře.

Mám za to, že předmětný judikát NSS, určitě posiluje efektivitu, částečně i spravedlnost, je však otázkou, co udělá (v některých případech) s vnímáním právní jistoty.



JUDr. Petr Kolman, Ph.D.,
právník, pedagog na PF MU Brno

[1] Dodejme, že úvaha správního soudu, zda zrušit jen rozhodnutí odvolací nebo rovněž i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nemůže být v právním státě svévolná či dokonce náhodná. V daném okamžiku soud posuzuje, zda je vytýkaná vada či nezákonnost, pro niž správní rozhodnutí žalovaného ruší, napravitelná v rámci řízení o odvolání nebo zda takováto náprava není možná. – Blíže Blažek, Jirásek, Molek, Pospíšil, Sochorová, Šebek : Soudní řád správní, C.H.Beck, Praha , 3. vydání, 2016,

[2] Srov. NSS čj. 1 Azs 31/2016-36

[3] Dodejme, že zde předcházela prejudikatura č. [352/2004](#) Sb. NSS, č. [442/2005](#) Sb. NSS a č. 1723/2008 Sb. NSS

[4] Viz např. NSS jud. dne 19. 3. 2009, sp. zn. 6 Ads 25/2008

[5] Možno satiricky připodotknout „stále ještě“.

[6] Viz Blažek, Jirásek, Molek, Pospíšil, Sochorová, Šebek: Soudní řád správní, C.H.Beck, Praha, 3. vydání, 2016

[7] Viz Riegel, F.: Judikatura NSS: Rozšířený senát, C.H.Beck - Soudní rozhledy 5/2013, s. 162, Praha, 2013

[8] Což byl i jeden z hlavních autorových motivů pro napsání tohoto textu

[9] Byť zde třeba i s jinak chvályhodnými motivacemi. Cesta do „právního pekla“ bývá dlážděna těmi

nejlepšími úmysly

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepřevzaté povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)