

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Diplomová práce

Účinky rozhodnutí správního orgánu zrušeného v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí krajským soudem, je-li rozsudek krajského soudu zrušen v řízení o kasační stížnosti

Tomáš MAREK

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Diplomová práce

Účinky rozhodnutí správního orgánu zrušeného v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí krajským soudem, je-li rozsudek krajského soudu zrušen v řízení o kasační stížnosti

Tomáš MAREK

Studijní program: M6805 Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Vedoucí práce: JUDr. et PhDr. Karel Šimka, LL.M., Ph.D.

Pracoviště: Katedra správního práva

Plzeň 2013

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Účinky rozhodnutí správního orgánu zrušeného v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí krajským soudem, je-li rozsudek krajského soudu zrušen v řízení o kasační stížnosti*“ zpracoval samostatně a uvedl jsem veškerou literaturu a jiné prameny, které jsem při zpracování práce použil.

.....

Tomáš MAREK

Obsah

Úvod	5
1. Soudní kontrola veřejné správy	7
1.1. Pojem správního soudnictví	8
1.2. Správní soudnictví v České republice	10
1.2.1. Stručný nástin historického vývoje	10
1.2.2. Současná koncepce správního soudnictví	12
1.2.3. Přezkum rozhodnutí správního orgánu správními soudy	14
2. Individuální správní akt – rozhodnutí správního orgánu	17
2.1. Pojem správního rozhodnutí	17
2.2. Typologie správních rozhodnutí	19
2.3. Vlastnosti správních rozhodnutí	22
2.3.1. Platnost rozhodnutí	22
2.3.2. Právní moc rozhodnutí	24
2.3.3. Účinnost rozhodnutí, jeho vykonatelnost a vynutitelnost	27
3. Řízení před správními soudy	29
3.1. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu	29
3.2. Zrušení správního rozhodnutí a další postup správního orgánu	33
3.2.1. Kasační stížnost správního orgánu	35
3.2.2. Postup správního orgánu v dalším řízení	37
4. Rozhodnutí o kasační stížnosti a jeho důsledky	42
4.1. Možné výsledky řízení o kasační stížnosti	42
4.2. Otázka účinků původního rozhodnutí správního orgánu	43
4.2.1. Analogie s postupy v rámci kontroly ústavnosti právních norem	45
4.2.2. Implicitní zakotvení „ožívání“ v pozitivní právní úpravě	49
4.2.3. Aspekt časových účinků rozhodnutí o kasační stížnosti	54
5. Problém existence dvou rozhodnutí v téže věci a možnosti jeho řešení	56
5.1. Možnosti prevence kolize dvou rozhodnutí v téže věci	58
5.1.1. Možnosti preventivní <i>de lege lata</i>	58
Odkladný účinek kasační stížnosti	59
Institut přerušení řízení a limity jeho použití	62
Možnost judikатурního obratu	64
5.1.2. Uvažované možnosti prevence <i>de lege ferenda</i>	65

Odkladný účinek kasační stížnosti <i>ex lege</i>	65
Nový důvod pro přerušení správního řízení.....	68
5.2. Možnosti následného řešení reálné kolize dvou rozhodnutí v téže věci	69
5.2.1. Možnosti a limity stávající právní úpravy	70
Obnova správního řízení	71
Přezkumné řízení	72
5.2.2. Možná řešení reálné kolize dvou rozhodnutí <i>de lege ferenda</i>	74
Institut nového mimořádného opravného prostředku	75
Závěr	79
Resümé	82
Seznam literatury	84

Úvod

Správní soudnictví lze považovat za jeden z pilířů moderního demokratického právního státu. Jedná se o jeden z jeho neoddelitelných atributů, jehož základní funkcí je poskytovat každému ochranu jeho individuálních práv proti nezákonnému zásahu ze strany veřejné správy¹. Správní soudnictví patří ve sféře soudní moci, zejména vedle jurisdikce civilní a trestní, k těm oblastem právní praxe, na jejíž vývoj měly zásadní vliv politické podmínky rozvoje společenských poměrů, čehož důsledkem je řada různých modelů správního soudnictví v podobě, ve které se doposud ustálily v právních systémech jednotlivých států. Jakkoli se mohou tyto modely vzájemně odlišovat zejména co do struktury orgánů správního soudnictví, jejich kompetence a míry jejich vlivu na výkon veřejné správy, všem je společné to, že zcela zásadním způsobem ovlivňují výkon této veřejné správy a s tím spojenou činnost subjektů veřejné správy.

Jedním ze základních úkolů správního soudnictví, který lze v návaznosti na výše uvedené označit za stěžejní, je přezkum zákonnosti úkonů správních orgánů, jimiž tyto orgány v rámci zákonem svěřené pravomoci zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti konkrétně určených osob v individuálních případech, tedy zejména individuálních správních rozhodnutí. Správní soud je v takových případech povolán k tomu, aby na základě kvalifikovaného podnětu adresáta rozhodnutí přezkoumal jeho zákonnost a v případě zjištění pochybení takové rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k novému řízení, eventuálně vyslovil nicotnost takového rozhodnutí. V rámci uvedeného procesu dané formy soudní kontroly veřejné správy však vyvstává řada problematických otázek, které se týkají zejména realizace a důsledků rozhodnutí správních soudů v rozhodovací činnosti orgánu veřejné moci, jejichž pramen lze identifikovat částečně v současné koncepci správního soudnictví a částečně pak v nedostatečnosti pozitivní právní úpravy určitých otázek.

Předmětem této práce je jeden z vybraných problémů výše nastíněných, a to problematika, pro kterou se v oblasti správního práva vžilo poněkud dysfemistické označení „oživlé mrtvoly“, tedy otázka účinků výše uvedeným postupem zrušeného správního rozhodnutí za situace, kdy je na základě kasační stížnosti správního orgánu rozsudek o zrušení tohoto rozhodnutí posléze zrušen Nejvyšším správním soudem. S uvedeným pak úzce souvisí problematika existence dvou rozhodnutí v téže věci za

¹ Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: LINDE, 1996, s.13

situace, kdy v průběhu řízení o kasační stížnosti vydal správní orgán, vázán právním názorem správního soudu, již v téže věci nové rozhodnutí, zpravidla opačné vůči rozhodnutí původnímu, ve smyslu výše uvedeného „oživlého“. Jedná se o problém, který je předmětem sporadických diskuzí v odborných kruzích, který však současně postrádá komplexní analýzu zahrnutou v právně teoretické odborné literatuře. Přes tento nedostatek relevantních odborných pramenů si tato práce si klade v první řadě za cíl podrobněji analyzovat otázku právních účinků prvotního rozhodnutí správního orgánu v návaznosti na výsledek rozhodovací činnosti správních soudů, a to jak na základě pozitivní právní úpravy správního řízení a soudního řízení správního, tak v komparaci s úpravami vybraných obdobných institutů dalších typů soudního řízení, zejména pak řízení před Ústavním soudem ČR. Na základě uvedené analýzy pak bude další část práce pojednávat o důsledcích, které sebou nese „obživnutí“ původního rozhodnutí správního orgánu, a to jak ve sféře adresátů právních norem, tak ve sféře činnosti správního orgánu, zejména pak situace existence dvou rozhodnutí v téže věci jako důsledek aplikace pozitivní právní úpravy a relevantní judikatury zejména Nejvyššího správního soudu. V návaznosti na zmíněnou klíčovou otázku existence dvou rozhodnutí správního orgánu v téže věci pak bude další část práce věnovaná analýze možných řešení daného konfliktu, a to jak *de lege lata* se zaměřením na možnosti, které poskytují zejména normy správního práva procesního, tak *de lege ferenda* v rámci úvah nad možnostmi legislativního řešení daného problému, ať již na úrovni správní či soudní. Úvodem práce je však vhodné vymezit její základní východiska, především pak pojem správního soudnictví a postupy v jeho rámci realizované a pojem správního rozhodnutí či správního aktu ve spojení s činností správního orgánu.

1. Soudní kontrola veřejné správy

V historickém konceptu demokratické společnosti, vyvíjející se na bázi demokracie zastupitelské, má zásadní význam otázka rozdělení výkonu veřejné moci a zavedení systému vzájemné kontroly a veřejné odpovědnosti jejích nositelů. Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, je v nerovném postavení s tímto orgánem, přičemž obsah rozhodnutí tohoto orgánu zpravidla nezávisí od vůle subjektu². Veřejná moc se v podmínkách právního řádu České republiky rozlišuje zejména na státní moc, disponují jí však také nestátní veřejnoprávní korporace (územní samosprávné celky, profesní komory, vysoké školy apod.), vesměs samosprávného charakteru³. Výkon veřejné moci provádějí orgány veřejné moci, avšak pouze na základě a v mezích zákona (*secundum et intra legem*)⁴.

Ve vazbě na uvedené představuje veřejná správa činnost, kterou vykonávají správní úřady a orgány územní nebo zájmové samosprávy na základě zákonů a k jejich provedení. Veřejná správa je souhrnným pojmem, který zahrnuje státní správu a samosprávu. Odborná literatura má tradičně problém s pozitivním vymezením veřejné správy⁵, proto se veřejná správa často vymezuje negativně jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárství, ani jako soudnictví, přičemž se vychází z dělby státní moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní a z poznatku, že moc zákonodárnou a soudní lze na rozdíl od moci výkonné uspokojivě stanovit⁶.

Přírozeným požadavkem navazujícím na podzákoný charakter výkonu veřejné správy je požadavek záruky právní ochrany proti takovým postupům a zásahům orgánů veřejné správy, které mohou být v rozporu se zákony, a to zejména prostřednictvím nezávislých orgánů stojících mimo soustavu veřejné správy, tedy tradičně soudů. Tento požadavek stál v základu právní úpravy týkající se práva přístupu k soudům a práva soudní ochrany subjektivních práv každého jednotlivce, ať již práv soukromých nebo

² Blíže usnesení Ústavního soudu ze dne 25.11.1993, zn. II.ÚS 75/93, publikováno pod U 3/2 Sb.NU 201

³ Hendrych, D.a kol. Právní slovník. 3.podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s.1223

⁴ Podzákoný charakter výkonu státní, resp. veřejné moci, zakotvuje primárně čl.2 odst.3 Ústavy, dle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Obdobně pak LZPS vymezuje podzákoný charakter výkonu státní moci v čl. 2 odst.2. Tento princip se projevuje v dalších pasážích ústavního pořádku. Lze zmínit především čl. 87 Ústavy, z něhož plyne podzákoný charakter normotvorby v oblasti výkonu veřejné správy.

⁵ Blíže například Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7.vydání.Praha: C.H.Beck, 2009, s. 6

⁶ Hendrych, D.a kol. Právní slovník. 3.podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck 2009, s.1227

veřejných. Ve vazbě na mezinárodní dokumenty a smlouvy upravuje čl. 36 odst.2 Listiny základních práv a svobod (dále jen LZPS) právo každého, kdo tvrdí, že byl zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy na svých právech, obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí⁷. Na tomto pozadí se postupně vytvořil koncept správního soudnictví jako soudnictví specializovaného na dohled nad zákonností forem činnosti veřejné správy, jehož smyslem je ochrana veřejných subjektivních práv jednotlivců prostřednictvím posuzování zákonnosti normotvorby, rozhodování a souvisejících postupů veřejné správy, a to z pozice orgánu stojícího vně této správy a na ní nezávislého.

V základu koncepce specializovaného správního soudnictví je tedy myšlenka, podle níž se ten subjekt veřejné správy (zpravidla jím však bude konkrétní vykonavatel), který poruší určité veřejné subjektivní právo jednotlivce či zákonnost postupu či rozhodnutí o něm, stává spornou stranou v právním sporu. A protože podle zásady *nemo iudex in re sua* nemůže spor sám rozhodnout, je rozhodování svěřeno zvláštnímu, na státní správě nezávislému soudnímu orgánu.⁸

1.1. Pojem správního soudnictví

Ve snaze vymezit pojem správní soudnictví lze narazit na problém s mnohoznačností tohoto pojmu⁹. Lze jej pojmut z hlediska formálního jako označení pro určitý systém či soustavu soudních orgánů nadaných vlastními kompetencemi odlišnými od kompetencí soudů civilních či trestních. Lze se dále zaměřit na materiální stránku pojmu a zabývat se podstatou funkce správního soudnictví jako prostředku ochrany práv jednotlivců v určité oblasti společenských vztahů. Toto druhé pojetí vymezení správního soudnictví se jeví klíčovým, a to s ohledem na rozmanitost institucionálního pojetí správního soudnictví nejen v jednotlivých tradičních evropských modelech, ale také v historickém kontextu vývoje správního soudnictví v České republice po roce 1989.

Posledně zmíněné vymezení správního soudnictví jeho funkcí akcentuje jeho význam jako jednoho z nástrojů k nastolení a udržení rovnováhy mezi mocí soudní a mocí výkonnou a do značné míry také mocí soudní a mocí zákonodárnou. Na rozdíl od

⁷ Takovým mezinárodním dokumentem je především Evropská úmluva o ochraně základních lidských práv a svobod, konkrétně pak její čl.6 odst.1.

⁸ Knapp, V. a kol. Tvorba práva a její současné problémy. Praha: LINDE, 1998, s.419

⁹ Blíže např. Hendrych, D. a kol. Správní právo. *Obecná část*. 7.vydání.Praha: C.H.Beck, 2009, s. 542

obecného soudnictví civilního či trestního, které se odehrává uvnitř soudní moci a jeho vliv navenek je zprostředkovaný, je úkolem správního soudce působit navenek soudní moci přímo, a to především vůči exekutivě. Správní soud nerozhoduje spory mezi osobami shodně veřejné moci podrobené, ale jeho úkolem je zkoumat akt veřejné moci v procesu, kde tvoří správní orgán a jednotlivec strany sporu¹⁰. Bezprostřednost vlivu správního soudnictví na exekutivu se neprojevuje pouze v rámci rozhodování o zákonnosti individuálních správních aktů, ale správní soudy mohou často sami přikazovat orgánům veřejné správy v určitých věcech konat (typickým příkladem jsou žaloby na nečinnost) či nekonat (žaloby proti nezákonným zásahům). Rozhodnutí správního soudu má význam nejen v konkrétní věci, ale zejména prostřednictvím Nejvyššího správního soudu jako vrcholného orgánu dochází ke sjednocování judikatury s účinky na rozhodovací praxi orgánů exekutivy, ať již přímo nebo zprostředkovaně tím, že bude pro orgán exekutivy předvídatelný výsledek případného soudního sporu, bude-li jeho rozhodnutí založeno na právních závěrech ustálené judikatuře správních soudů odporujících.

Z pohledu institucionálního může správní soudnictví nabývat různých podob. Správní soudy mohou mít podobu zvláštních orgánů exekutivy (Francie), mohou však také naopak vytvářet zcela autonomní soudní soustavu (Německo). Výkon správního soudnictví může být svěřen obecným soudům (Anglie, Česká republika do roku 2002) či může existovat model kombinovaný, kdy část správního soudnictví je realizována obecnými soudy a část pak soudy specializovanými (Česká republika od roku 2003)¹¹. Právě z těchto důvodů je vhodné uvažovat ve vztahu k pojmu správní soudnictví v první řadě jeho funkci a až následně zkoumat jeho institucionální zakotvení, neboť právě funkce správního soudnictví jej činí nezastupitelným v systému moderního demokratického právního státu.

Položení důrazu na funkční vymezení pojmu správní soudnictví má své opodstatnění, neboť správní soudnictví není založeno na určité tradiční koncepci soustavy soudních orgánů, ale do jisté míry stojí mimo tuto soustavu, ať již fakticky či jen *prima facie*. Uvedené je dáno především tím, že koncepce správního soudnictví byla při svém vývoji předznamenávána nikoli jakousi univerzální tradicí, kterou lze hledat u soudnictví trestního či civilního, ale především kontextem historickým a politickým.

¹⁰ Blíže Mazanec M. Správní soudnictví. Praha: LINDE 1996, s.14-15

¹¹ K jednotlivým modelům správního soudnictví a právní úpravě vybraných států Evropy blíže například publikace Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010.

Úroveň ochrany veřejných subjektivních práv byla tak odvislá nejen od postupného vývoje a rozvoje snahy koncipovat a chránit práva jednotlivců včetně práv veřejných v co nejširším možném měřítku, ale zejména na politických podmínkách vývoje jednotlivých států, neboť komplexní zajištění soudní ochrany práv jednotlivců je vlastní především rozvinutým demokraciím. Právě to jsou zřejmě příčiny poměrně pozdního rozvoje správního soudnictví a rozmanitosti jeho koncepce v právních řádech jednotlivých států.

1.2. Správní soudnictví v České republice

1.2.1. Stručný nástin historického vývoje

V základu správního soudnictví na našem území stojí právní úprava Rakousko – Uherská vtělená do zákona č. 36/1876 Ř.z. jako zákon o zřízení správního soudního dvora. Tato právní úprava byla s menšími odchylkami recipována po vzniku samostatného československého státu zákonem č.3/1918 Sb. zák. a n., kterým byl současně zřízen Nejvyšší správní soud s rozsáhlými pravomocemi. Autonomní soustava správních soudů nebyla přes legislativní snahu vytvořena, přičemž tento stav zůstal bez zásadních změn až do roku 1948, kdy lze identifikovat počátek snahy eliminovat činnost Nejvyššího správního soudu a tedy, v kontextu s politickými událostmi roku 1948, omezit možnost zasahovat do sféry exekutivy prostředky soudní ochrany. Přijetím ústavního zákona č.64/1952 Sb. o soudech a prokuratuře, který již vůbec nezmiňoval instituci Nejvyššího správního soudu a správní soudnictví vůbec, a zákona č. 65/1952 Sb. o prokuratuře, kterým byl namísto správního soudnictví zaveden „všeobecný dozor prokuratury“ došlo k faktickému zániku správního soudnictví v tehdejší Československu.

Prostor pro obnovu správního soudnictví se vytvořil po společenských změnách v roce 1989, přičemž klíčovým momentem bylo přijetí LZPS, která v čl.36 odst.2 stanovila formou generální klauzule možnost každého, kdo tvrdí zkrácení svých práv rozhodnutím orgánu veřejné správy, domáhat se přezkumu takového rozhodnutí nezávislým soudem. Správní soudnictví bylo z důvodu absence zvláštní úpravy svěřeno obecným soudům, přičemž zákonem č.519/1991 Sb., kterým byl novelizován účinný občanský soudní řád, došlo ke stanovení procesních pravidel řízení v oblasti správního soudnictví. Soudnímu přezkumu mohla být dle uvedených pravidel podrobena nejen pravomocná rozhodnutí správních orgánů, ale v zákonem vymezených případech také

rozhodnutí nepravomocná, u kterých mělo soudní řízení povahu řízení o opravném prostředku. Soudy rozhodovaly v jediné instanci bez možnosti přezkumu, přičemž rozhodování bylo svěřeno obecným soudům krajským. Možnosti podat proti rozhodnutí správního orgánu žalobu byli omezeni enumerativním výčtem, tedy v rozporu s generálním pojetím zmíněného ustanovení LZPS. Při přezkoumávání rozhodnutí byly soudy vázány skutkovým stavem zjištěným ve správním řízení a rozsah přezkumu byl tedy omezen na zákonnost rozhodnutí a postupu předcházejícího jeho vydání. Soudy nebyly oprávněné dokazováním skutkový stav věci doplňovat¹².

Uvedená úprava správního soudnictví však byla postupem času shledána problematickou hned z několika důvodů. Ústava rokem 1991 na jednu stranu zařadila do soustavy soudních orgánů Nejvyšší správní soud, nicméně zákon, který by kreoval tento soudní orgán a upravil jeho pravomoc a působnost, chyběl. Tento nedostatek se projevoval především v absenci vrcholného orgánu specializovaného správního soudnictví, který by ujednotil rozhodovací praxi krajských soudů ve správních věcech zejména prostřednictvím rozhodování o opravných prostředcích a zabránil tak judikaturní a názorové roztržitosti praxe jednotlivých krajských soudů. Dalším problémem byla ustavně právní neudržitelnost způsobu právní úpravy přístupu ke správním soudům a způsobu rozhodování¹³, která neodpovídala mezinárodně právní úpravě, kterou byla Česká republika vázána. Problematický byl vztah k ustanovení čl.6 odst.1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, který zaručuje každému možnost obrátit se za účelem ochrany svých subjektivních práv na nezávislý soud. Stávající úprava však možnosti přístupu k soudu ve věcech správních omezovala.

Uvedené problémy vedly k tomu, že Ústavní soud v roce 2001 zrušil s účinností od 1.1.2003 v zásadní míře právní úpravu správního soudnictví zakotvenou dosud v občanském soudním řádu a zavázal tak legislativní moc k přijetí nového právního předpisu, který by formou právní úpravy specializovaného správního soudnictví odstranil uvedené deficity a zavedl standardní postupy pro možnost domáhat se ochrany před zásahy veřejné správy cestou soudů. Stalo se tak přijetím zákona č.150/2002 Sb., kterým byl vydán soudní řád správní.

¹² K vývoji správního soudnictví blíže Mazanec M. Správní soudnictví. Praha: LINDE 1996, s.27 - 42

¹³ Blíže nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, zn. Pl.ÚS 16/99, publikováno pod N 96/22 SbNU 329

1.2.2. Současná koncepce správního soudnictví

Správní soudnictví v ČR je tedy od účinnosti zákona č. 150/2002 Sb. koncipováno jako specializovaná součást soudnictví. V určitém směru lze přisoudit roli v systému správního soudnictví také Ústavnímu soudu ČR, který je chápán jako součást soudní kontroly veřejné moci v širším pohledu. Veřejná správa se ve formách své činnosti projevuje nejen formou vydávání individuálních správních aktů, ale také ve formě normativních právních aktů, které jsou součástí sekundární, tedy podzákonné, normotvorby. Do této skupiny se řadí především nařízení vlády¹⁴, vyhlášky ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy¹⁵ a obecně závazné vyhlášky obcí a krajů¹⁶. Na základě čl. 87 odst.1 písm.b) Ústavy je Ústavnímu soudu svěřena pravomoc rozhodovat o zrušení uvedených právních předpisů či jejich jednotlivých ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem. Z uvedeného vyplývá, že přezkum podzákonných normativních aktů veřejné správy nespadá v současnosti do sféry správního soudnictví v užším pojetí, byť to není do budoucna vyloučeno¹⁷. Výjimku v tomto směru představuje v současné době pravomoc správních soudů rozhodovat o zrušení opatření obecné povahy či jeho části pro rozpor se zákonem, neboť opatření obecné povahy je smíšeným správním aktem stojícím na pomezí mezi právním aktem normativním a správním aktem individuálním¹⁸. Správní soudnictví je především zaměřeno na ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, která mohou být dotčena rozhodnutím správních orgánů¹⁹ v oblasti veřejné správy, nečinností správních orgánů či jejich nezákonnými zásahy. Do oblasti správního soudnictví dále spadají otázky kompetenčních sporů mezi vymezenými správními orgány, spory týkající se věcí volebních a věcí politických stran. Z působnosti správních soudů jsou naopak vyloučeny spory týkající se soukromých

¹⁴ Čl. 78. Ústavy

¹⁵ Čl. 79 odst.3 Ústavy

¹⁶ Čl. 104 odst.3 Ústavy

¹⁷ Dle ustanovení čl.87 odst.3 Ústavy může zákon svěřit pravomoc rozhodovat o zrušení sekundárních právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem, Nejvyššímu správnímu soudu.

¹⁸ Opatření obecné povahy je upraveno v ustanovení § 171 a násl. zákona č.500/2004 Sb. správní řád (dále v rámci poznámek SŘ), přičemž není pozitivně definováno, ale je vymezeno toliko negativně jako forma činnosti veřejné správy, která není právním předpisem ani rozhodnutím. Smíšená povaha opatření obecné povahy je dána tím, že opatření obecné povahy je zpravidla abstraktní co do okruhu jeho adresátů a relativně konkrétní co do věcného obsahu.

¹⁹ Ustanovení § 4 odst.1 písm.a) zákona č.150/2002 Sb., soudní řád správní (dále v rámci poznámek SŘS) zavádí legislativní zkratku „správní orgán“ jako souhrnný pojem pro orgány moci výkonné, orgány samosprávného celku, jiné orgány jakož i fyzické a právnické osoby, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

subjektivních práv, o kterých však v rámci zákonem svěřené působnosti rozhodl správní orgán v rámci výkonu správy. Ochranu soukromým subjektivním právům v tomto směru poskytují obecné civilní soudy zvláštním postupem dle části páté zákona č.99/1963 Sb., občanského soudního řádu.

Organizační soustava správních soudů v ČR je dvojstupňová. Na první stupni vykonávají správní soudnictví obecné krajské soudy prostřednictvím specializovaných správních senátů či specializovaných samosoudců, přičemž jejich územní působnost je odvozena od územní působnosti krajského soudu ve vazbě na sídlo toho správního orgánu, který v žalobou napadené věci rozhodl v rámci správy v prvním stupni²⁰. Organizačně tedy není správní soudnictví v prvním stupni odděleno od soustavy obecných soudů, ale specifikuje jej především oblast činnosti a funkce, na jejímž výkonu se podílejí specializovaní soudci soudu obecného. Druhý stupeň je tvořen Nejvyšším správním soudem, který je jediným článkem soustavy soudů specializovaným na správní soudnictví. Jeho úkolem je rozhodovat o mimořádných opravných prostředcích, tedy především o kasačních stížnostech proti rozhodnutím přijatým v oblasti správního soudnictví krajskými soudy, a o dalších vymezených věcech v prvním stupni (kompetenční spory, věci politických stran). Nejvyšší správní soud přijímá stanoviska a zásadní usnesení, jejichž cílem je ujednotit nejen rozhodovací činnost v oblasti správního soudnictví, ale také činnost správních orgánů při výkonu veřejné správy.

Soustava správních soudů v ČR je tedy dvojstupňová, avšak jednoinstanční. Nástin motivace k této koncepci lze najít v důvodové zprávě k vládnímu návrhu soudního řádu správního, dle které je jednoinstanční pojetí vhodné s ohledem na personální, rozpočtové a další blíže nerozvedené, avšak praktické důvody²¹. Sporné věci tak rozhodují pravidelně krajské soudy v první a jediné instanci, přičemž jejich rozhodnutí je konečné a po doručení všem účastníkům sporu pravomocné. Proti rozhodnutí krajského soudu tak není přípustný řádný opravný prostředek, nicméně lze jej napadnout opravným prostředkem mimořádným, tedy kasační stížností²², o které rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Řízení před správními soudy je založeno na principu kasačním, kdy správní soud může svým rozhodnutím sám o sporných veřejných subjektivních právech rozhodnout,

²⁰ § 7 odst.2 SŘS

²¹ Vládní návrh 1080/0 ze dne 1.10.2001, důvodová zpráva, obecná část, s. 6

²² § 102 SŘS

ale může rozhodnutí správního orgánu pouze zrušit a věc vrátit do správního řízení či rozhodnutí prohlásit nicotným. Obdobně pak Nejvyšší správní soud může v řízení o kasační stížnosti pouze zrušit napadené rozhodnutí správního soudu, fakultativně pak také rozhodnutí správního orgánu. Apelační princip se v řízení před správními soudy neuplatňuje, byť lze jeho prvky nalézt v institutu moderačního práva soudu, tedy v případech, kdy soud může, za respektování principu zákazu *reformatio in peius*, na návrh snížit sankci či upustit od sankce v případě, že žalobou napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o správním deliktu žalobce. V takovém případě se výrok rozsudku správního soudu o sankci ve smyslu výše uvedeném stává součástí výrokové části žalobou napadeného rozhodnutí, v jejímž rámci výrok o sankci nahrazuje²³.

1.2.3. Přezkum rozhodnutí správního orgánu správními soudy

Nefrekventovanější oblastí rozhodování správních soudů je rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů. Jelikož je tato oblast současně stěžejní pro zaměření této práce, bude další část této kapitoly věnována toliko tomuto problému. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je dispozičním úkonem účastníka předchozího správního řízení, kterým se zahajuje soudní řízení. Žalobou lze napadnout pouze pravomocné rozhodnutí správního orgánu, u kterého žalobce vyčerpal možnost ochrany svých práv prostřednictvím podaného řádného opravného prostředku ve správním řízení. Pojem rozhodnutí správního orgánu je v rámci správního soudnictví pojímán materiálně bez pozitivní definice a v zásadě šířeji, než jak je tento pojem traktován v oblasti veřejné správy. Rozhodnutím, jak jej nahlíží správní soudnictví, je jakýkoli úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti. Použití pojmu „úkon správního orgánu“ akcentuje primárně obsahovou stránku úkonu a až sekundárně pak jeho formu. Rozhodnutím ve smyslu materiálním, jak je pojato v rámci správního soudnictví, tak může být nejen formální rozhodnutí v pravém slova smyslu, ale také úkon neformální, který mohl vzniknout mimo předepsaný formální proces a nemá formální náležitosti rozhodnutí, avšak správní orgán mu přiznává mlčky právní relevanci²⁴.

Uvedené materiální pojetí pojmu rozhodnutí správního orgánu spolu s širokým okruhem aktivně legitimovaných subjektů představuje v současné koncepci správního

²³ § 65 odst.3 a § 78 odst.2 SŘS

²⁴ Blíže Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7.vydání.Praha: C.H.Beck, 2009, s. 564

soudnictví poměrně rozsáhlou možností domáhat se u správního soudu ochrany veřejných subjektivních práv prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Právní úprava věcné legitimace neuznává pojmy účastník řízení či vedlejší účastník řízení tak, jak tyto pojmy vymezuje právní úprava správního řízení. Ustanovení § 65 SŘS vymezuje pozitivním způsobem jako aktivně legitimované subjekty ty fyzické či právnické osoby, které tvrdí, že byly na svých právech zkráceny rozhodnutím správního orgánu přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím správním řízení, přičemž abstrahuje od pojmu účastník správního řízení a klade důraz na skutečnost tvrzení zkrácení práva. Aktivní legitimace však nesvědčí tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen toliko nepřímým, a to ani tehdy, nehodlá-li subjekt, kterému aktivní legitimace svědčí, správní žalobu podat²⁵. Aktivně legitimovaným subjektem pak může také fyzická či právnická osoba, která není dotčena na svých právech napadeným rozhodnutím, ale postupem správního orgánu, a to v takové intenzitě, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. U této skupiny aktivně legitimovaných subjektů je již podstatné účastenství v předcházejícím řízení, avšak pojaté materiálně, kdy účastenství zahrnuje nejen faktické účastníky správního řízení, ale také účastníky opomenuté²⁶.

Pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, nemá podaná žaloba vůči napadenému rozhodnutí správního orgánu odkladný účinek, soud jej však může na návrh žalobce přiznat. Základ této koncepce spočívá v tom, že správní žaloba není opravným prostředkem proti rozhodnutí správního orgánu a vždy směřuje proti rozhodnutí pravomocnému a zpravidla také vykonatelnému. Takovému rozhodnutí svědčí presumpce správnosti a soud přiznáním odkladného účinku tuto skutečnost prolamuje a přímo tak zasahuje do sféry rozhodování, která je svěřena správním orgánům. Soud proto rozhodne o přiznání odkladného účinku pouze ve výjimečných případech, a to tehdy, znamenal-li by výkon nebo jiné právní následky napadeného rozhodnutí pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká může přiznáním odkladného účinku vzniknout jiným osobám a je-li to ve veřejném zájmu. Soud je k rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby povinen vyžádat si vyjádření žalovaného správního orgánu, jehož obsahem by mělo být stanovisko žalovaného k předloženému návrhu, nikoli však jeho souhlas či nesouhlas s přiznáním odkladného účinku. Přiznáním odkladného

²⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2004, sp.zn. 5 A 35/2002, publikováno pod č. 218/2004 Sb. NSS

²⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.12.2003, sp.zn. 7 A 56/2002, publikováno pod č.162/2004 Sb. NSS

účinky se pozastavují všechny účinky napadeného rozhodnutí, a to do skončení soudního řízení či zrušení usnesení o přiznání odkladného účinku. Kromě návrhu na přiznání odkladného účinku má žalobce za účelem preventivní ochrany svých práv také možnost podat návrh na přijetí předběžného opatření, je-li třeba prozatímně upravit poměry mezi žalobcem a žalovaným pro hrozící vážnou újmu²⁷.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se uplatňuje zásada dispoziční. Ta spočívá především v tom, že soudní řízení lze zahájit toliko na základě správní žaloby. Následující činnost soudu je zásadně určena rozsahem žaloby a v žalobě uplatněnými žalobními důvody. Mimo rámec uplatněných žalobních bodů nemůže soud vykročit. Stejně tak je soud vázán žalobními návrhy týkající se přijetí předběžného opatření či přiznání odkladného účinku, přičemž dispoziční zásada se dále projevuje v možnosti žalobce omezit rozsah žaloby či vzít žalobu zpět.

Podanou žalobu projednává soud v rozsahu žalobou uplatněném, avšak v plné jurisdikci. Soud je oprávněn posoudit nejen zákonnost rozhodnutí správního orgánu, ale může přezkoumávat také skutkový stav věci, přičemž může v soudním řízení opakovat důkazy provedené správním orgánem v předcházejícím správním řízení nebo provést i důkazy nové²⁸. Koncept plné jurisdikce byl do správního soudnictví vnesen přijetím soudního řádu správního s účinností od roku 2003, přičemž dosavadní právní úprava správního soudnictví, které bylo prováděno na základě specifických pravidel o obecném civilním řízení, plnou jurisdikci neumožňovala. V současné právní úpravě je princip plné jurisdikce umocněn již zmíněným moderačním právem soudu ve věci sankce uložené za správní delikt.

²⁷ § 38 SŘS

²⁸ § 77 SŘS

2. Individuální správní akt – rozhodnutí správního orgánu

Dílčím předmětem této práce je analýza dopadu rozhodovací činnosti správních soudů na účinky rozhodnutí přijatého ve správním řízení orgánem veřejné správy, tedy dopad rozhodnutí správního soudu na právní poměry založené správním rozhodnutím jak ve hmotněprávní sféře příjemce tohoto rozhodnutí, tak ve sféře procesní dotýkající se činnosti správního orgánu. Z tohoto důvodu bude následující část práce věnována otázkám pojmu správního rozhodnutí ve smyslu teorie správního práva, jejich typologii a vlastnostem.

2.1. Pojem správního rozhodnutí

Rozhodnutí správního orgánu je nutno předně nahlížet v nejobecnější rovině jako akt aplikace práva. Akt aplikace práva je výsledek procesu aplikace práva, ve kterém soudy a jiné orgány veřejné moci rozhodují o subjektivních právech a právních povinnostech fyzických a právnických osob²⁹. Pojem aktu aplikace práva neimplikuje konkrétní formu, v jaké je tento akt vydáván. Tento pojem zahrnuje nejširší skupinu rozhodnutí, která mohou mít podobu nejen rozhodnutí správního, ale zahrnuje také rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci (rozsudek soudu, nález Ústavního soudu, platební rozkaz apod.). Také akty aplikace práva vydávané v rámci činnosti veřejné správy mohou nabývat různých forem (rozhodnutí, rozkaz, usnesení, platební výměr, povolení). Ve smyslu výše uvedeného je tedy pojmovým znakem jakéhokoli aktu aplikace práva nikoli jeho formální označení, ale skutečnost, že je výsledkem formalizovaného procesu aplikace práva a je způsobilý zasáhnout ve větší či menší míře právní sféru jeho adresáta.

Správním aktem lze na základě výše uvedeného rozumět akt aplikace práva vydaný v rámci pravomoci orgánu veřejné správy. Je jím jednostranný právní úkon, kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob³⁰. Tímto vymezením se správní akty odlišují od jiných forem činnosti veřejné správy, kterými jsou zejména normativní akty, smíšené akty (opatření obecné povahy), veřejnoprávní smlouvy či jiné formy činnosti nezasahující právní sféru jejich adresátů (například osvědčení). U normativních a smíšených aktů chybí pro jejich alespoň částečnou pojmovou abstraktnost prvek konkrétnosti co do věci jimi řešené či

²⁹ Hendrych, D. a kol. Právní slovník. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s.14

³⁰ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7.vydání.Praha: C.H.Beck, 2009, s. 205

co do adresátů, kterým je akt určen. U veřejnoprávních smluv pak chybí prvek jednostrannosti uplatnění pravomoci orgánu veřejné moci, neboť veřejnoprávní smlouvy jsou již pojmově konsenzuálními právními úkony. Některé, zejména starší, prameny řadí normativní akty veřejné správy a úkony povahy veřejnoprávních smluv mezi správní akty, přičemž sám tento pojem vykládají šířeji při pomnutí prvku autority a konkrétnosti. Uvnitř takto široce pojaté skupiny správních aktů dále diferencují na normativní a individuální správní akty a správní dohody³¹. Jedná se však o problém spíše teoretického přístupu bez praktických konotací, nicméně může působit pojmové nedorozumění. Tak, jak byl výše vymezen správní akt, odpovídá pojmu individuálního správního aktu užívaného ve zmíněných pramenech.

Pojem správní akt lze v kontextu pozitivní právní úpravy vnímat spíše jako pojem teoretický, neboť normy správního práva užívají pro označení správního aktu tak, jak byl vymezen výše, zpravidla pojem rozhodnutí, který bude užíván také v dalších částech této práce. Správní řád označuje pojmem rozhodnutí formalizovaný výsledek správního řízení, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá³². Daňový řád koncipuje pravidlo, dle kterého správní orgán (správce daně) ukládá povinnosti nebo přiznává práva nebo prohlašuje práva a povinnosti stanovené zákonem rozhodnutím vůči příjemci rozhodnutí³³. Také soudní řád správní zmiňuje v obecné části pojem rozhodnutí správního orgánu v souvislosti s vymezením rozhodovací pravomoci správních soudů, čímž má být patrně akcentována pojmová návaznost soudního řízení na výsledek řízení správního. Nicméně ve zvláštní části od pojmu rozhodnutí z důvodu již zmíněných v předcházející kapitole abstrahuje a vymezuje jej široce jako jakýkoli úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti.

Pojem rozhodnutí se tak v rámci uvedených právních předpisů beze zbytku kryje s pojmem správní akt co do věcného obsahu tohoto pojmu. Nelze však pominout, že procesní předpisy upravující otázky správního, resp. daňového, řízení užívají pojem rozhodnutí také ve smyslu formálním, kdy pouze určitým rozhodnutím v materiálním smyslu přiřazují označení rozhodnutí ve smyslu formálním. Jiná rozhodnutí správních orgánů mohou mít po formální stránce podobu usnesení, platebního výměru, rozkazu či

³¹ Například Ondruš, R. a kol. Správní řád. Komentář. Praha: Linde 2003, s.394

³² § 9 SŘ, § 67 SŘ

³³ § 101 odst.1 a 3 zákona č.280/2009 Sb., daňový řád

jiná, přičemž různá označení vyplývají zpravidla z obsahu zvláštních právních předpisů. Je tak nutno zaměřit se vždy na zkoumání věcného obsahu určitého úkonu správního orgánu a tedy subsumovat konkrétní úkon správního orgánu pod materiální definici rozhodnutí obsaženou v příslušném procesním předpisu, neboť pouze rozhodnutí, které splňuje tímto předpisem vymezené znaky, může být rozhodnutím v pravém slova smyslu. Naopak, pokud by byl určitý správní akt označen jako rozhodnutí, aniž by zákonem vymezené znaky splňoval, o rozhodnutí ve smyslu výše uvedeného by se nejednalo³⁴. Proto je nutno u pojmu rozhodnutí rozlišovat v jakém kontextu je tento pojem užíván.

2.2. Typologie správních rozhodnutí

Rozhodnutí přijímaná v rámci činnosti veřejné správy lze klasifikovat dle celé řady kritérií a dělit je do různých typových skupin. Pro účely této práce je vhodné uvést alespoň některá z přijímaných dělení správních rozhodnutí, a to taková, která mají význam pro dosažení cíle této práce.

Rozhodnutí správních orgánů lze dělit dle jejich povahy na rozhodnutí **materiální** a rozhodnutí **procesní**. Materiální rozhodnutí, označovaná též jako rozhodnutí ve věci samé či rozhodnutí meritorní, jsou taková rozhodnutí, která mají přímý dopad do hmotněprávní sféry adresáta. Jedná se o nejdůležitější typ rozhodnutí, kterými zpravidla končí správní řízení a která jsou, s ohledem na ustanovení § 64 soudního řádu správního, nejčastějším předmětem soudního přezkumu správních rozhodnutí, byť nikoli jediným. Také pouze materiální rozhodnutí, tedy rozhodnutí ve věci samé, mohou pojmově působit překážku věci rozhodnuté (*rei iudicatae*). Vedle materiálních rozhodnutí se dále rozlišují rozhodnutí procesní, které zpravidla neupravují hmotněprávní postavení jejich adresátů, ale upravují jejich postavení ve správním řízení. Uvnitř skupiny procesních rozhodnutí lze dále rozlišovat rozhodnutí čistě procesní, jimiž se toliko upravuje vedení řízení, a jiná procesní rozhodnutí, která na rozdíl od předchozí skupiny mohou mít hmotněprávní důsledky (určité případy zastavení řízení návrhového)³⁵. Rozlišování rozhodnutí na materiální a procesní má význam zejména z hlediska opravných prostředků. Na rozdíl od materiálních rozhodnutí nemá odvolání či rozklad proti rozhodnutí procesnímu zpravidla odkladný účinek, což

³⁴ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3.vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, s.266

³⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7.vydání.Praha: C.H.Beck, 2009, s. 235

je dáno především smyslem procesního rozhodnutí, kdy by přiznání odkladného účinku činilo překážku vedení řízení. Kromě toho u některých procesních rozhodnutí není opravný prostředek vůbec přípustný³⁶. Co se týká správního řízení, vyjma procesních rozhodnutí o odložení věci dle § 43 správního řádu a zastavení řízení dle § 66 téhož předpisu, u kterých lze identifikovat hmotněprávní důsledky, nelze obecně procesní rozhodnutí přezkoumávat v přezkumném řízení samostatně, ale pouze ve spojení s rozhodnutím ve věci samé. Obnova řízení je možná pouze ve vztahu k rozhodnutí ve věci, nikoli k rozhodnutí procesnímu³⁷. Zejména materiální rozhodnutí jsou samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví, neboť ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem³⁸, které mají nejčastěji formu procesního rozhodnutí.

Tradičně, ve vazbě na již zmíněné pozitivní právní vymezení pojmu rozhodnutí, se rozhodnutí rozlišují podle povahy právních účinků, a to na rozhodnutí **konstitutivní** a rozhodnutí **deklaratorní**. Právní následek konstitutivního rozhodnutí spočívá ve vytvoření zcela nového hmotného subjektivního práva nebo povinnosti, které tu dosud nebyly, nebo již existující hmotná práva či povinnosti mění nebo ruší, přičemž tento účinek nastává vždy až právní mocí konstitutivního rozhodnutí (*ex nunc*) a působí do budoucna³⁹. Deklaratorní rozhodnutí naopak žádná nová subjektivní práva či povinnosti nevytváří, ale ve vztahu k již existujícím (či pouze tvrzeným) právům a povinnostem pouze deklarují jejich existenci či obsah, je-li jejich autoritativního ověření třeba. Určující právní skutečností pro časové vymezení účinků deklaratorních rozhodnutí je založení právního vztahu, jehož se tato rozhodnutí dotýkají, nikoli právní moc deklaratorního rozhodnutí, která je však podmínkou toho, aby tyto účinky mohly zpětně (*ex tunc*) vůbec nastat. Deklaratorní rozhodnutí tedy nevytváří žádná nová hmotná práva či povinnosti, nicméně může vytvářet nová práva procesní. Tak tomu bude tehdy, bude-li výrok deklaratorního rozhodnutí představovat titul pro pozdější exekuční řízení a bude tak opravňovat jeho adresáta k procesnímu úkonu v podobě návrhu výkonu rozhodnutí. Příkladem může být výrok rozhodnutí o povinnosti nahradit škodu

³⁶ Dle stávající právní úpravy správního řízení se jedná o ryze procesní usnesení, která se pouze poznamenávají do spisu či usnesení, u kterých tak stanoví zákon - § 76 odst.5 SŘ.

³⁷ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3.vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, s.266

³⁸ Těchto úkonů, které budou mít zpravidla formu procesního usnesení, se dotýkají kompetenční vyluky ve smyslu § 70 SŘS.

³⁹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7.vydání.Praha: C.H.Beck, 2009, s. 207

pachatelem přestupku poškozenému, přijaté v adhezním řízení⁴⁰ na základě § 70 zákona č.200/1990 Sb. o přestupcích, který má deklaratorní charakter, neboť odpovědnostní právní vztah týkající se náhrady škody byl založen spácháním přestupku a nikoli až výrokem o povinnosti její náhrady. Uvedený výrok o náhradě škody má procesní význam, neboť může být, v případě nedobrovolného plnění, uplatněn poškozeným jako exekuční titul, přičemž jím může být pouze tehdy, byl-li nárok na náhradu škody v adhezním řízení vůči poškozenému autoritativně přiznán.

Správní rozhodnutí lze dále dělit podle toho, zda se právní postavení jejich adresátů mění či nemění, a to na rozhodnutí **pozitivní** a rozhodnutí **negativní**. Důsledkem pozitivního rozhodnutí je změna právního postavení jeho adresáta, což zpravidla znamená založení, změnu či zánik určitého práva či povinnosti. Výraz pozitivní rozhodnutí tak neimplikuje změnu právního postavení k lepšímu, tato změna může přirozeně představovat také změnu k horšímu. V důsledku negativního rozhodnutí nedochází ke změně právního postavení jeho adresáta vůbec, tedy ani v případě této druhé skupiny neimplikuje výraz negativní rozhodnutí kvalitu změny v daném případě k horšímu. Mezi negativní rozhodnutí ve věci samé se budou řadit zejména případy rozhodnutí o zamítnutí žádosti určitého subjektu, jejímž prostřednictvím se tento subjekt obrací na orgán veřejné správy ve snaze získat určité veřejnoprávní oprávnění. Rozlišování rozhodnutí na pozitivní a negativní má několikerý význam. Pouze pozitivní rozhodnutí, kterým se mění právní pozice jeho adresáta, může působit překážku věci rozhodnuté⁴¹. Negativní rozhodnutí překážku věci rozhodnuté nečiní, neboť například v případě neúspěchu žadatele projeveného v rozhodnutí o zamítnutí žádosti nelze bránit tomu, aby byla žádost v téže věci podána tímž subjektem znovu, byl-li důvodem pro zamítnutí žádosti například nedostatek splnění podmínek na straně žadatele, přičemž v novém podání žadatel splnění těchto podmínek prokáže. Předchozí negativní rozhodnutí tak nebrání správnímu orgánu, aby věc na základě nové žádosti rozhodl znovu, a to pozitivně⁴². Možnost vyhovět žádosti poté, co byla již pravomocně zamítnuta, zakotvil explicitně nový správní řád v ustanovení § 101 písm.a) ve vztahu k institutu nového rozhodnutí. Další možné důsledky se projevují v možnostech správního orgánu změnit či zrušit rozhodnutí k podanému opravnému prostředku. Negativní rozhodnutí, která nemění právní pozici adresáta, je nutno v případě jeho

⁴⁰ Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11.vydání. Praha: Linde, 2009, s.181

⁴¹ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3.vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, s.195

⁴² Blíže například rozsudek Krajského soudu v Ostravě, sp.zn.22 Ca 402/2007

rozporu s právními předpisy změnit na rozhodnutí pozitivní. Naopak u některých pozitivních rozhodnutí, která právní pozici jeho adresáta mění, bude nutné jejich zrušení pro rozpor se zákonem, neboť ke změně právního postavení jeho adresáta dojít vůbec nemělo, přičemž změna v takových případech nebude přicházet v úvahu⁴³.

Dalším možným členěním správních rozhodnutí je členění podle přínosu obsahu rozhodnutí pro jeho adresáta, a to na rozhodnutí **ve prospěch**, tedy k dobru adresáta, a **v neprospěch**, tedy k jeho tíži. Kritériem členění nebude změna právní pozice adresáta rozhodnutí, ale samotný obsah výrokové části rozhodnutí a jeho dopad do hmotněprávní sféry adresáta. Rozhodnutím ve prospěch může být například udělení určitého povolení, které je tak současně rozhodnutím pozitivním, ovšem může jím být také usnesení o zastavení řízení o správním deliktu, které je však rozhodnutím negativním. Uvedené členění je významné například z pohledu možnosti napadat rozhodnutí opravnými prostředky či správní žalobou. S ohledem na formulaci obsahových náležitostí odvolání proti rozhodnutí správního orgánu a rozsah přezkumu odvoláním napadeného rozhodnutí je zřejmé, že odvoláním lze s úspěchem napadnout pouze rozhodnutí k tíži jeho adresáta bez ohledu na to, zda se jedná o rozhodnutí pozitivní či negativní. Totéž platí pro možnost napadnout správní rozhodnutí žalobou dle § 65 soudního řádu správního, neboť pouze tvrzená nezákonnost rozhodnutí nebo předchozího správního řízení s důsledky zkrácení práv žalobce jej činí aktivně legitimovaným k podání žaloby.

2.3. Vlastnosti správních rozhodnutí

2.3.1. Platnost rozhodnutí

Ve vazbě na obsah této práce je dále vhodné vyložit otázku vlastností správních rozhodnutí a účinků, které mohou rozhodnutí vyvolávat navenek. Ve vztahu ke každému správnímu rozhodnutí je vždy nutno primárně posuzovat jeho platnost, neboť platnost rozhodnutí je podmínkou tomu, aby mohly nastávat další účinky takového rozhodnutí v právní sféře jeho adresáta. Pojem platnosti rozhodnutí současná právní úprava nijak nedefinuje. Dle správní teorie je rozhodnutí platné, jakmile správní orgán učiní projev vůle, který je jeho obsahem, navenek vůči adresátovi či adresátům⁴⁴. Platným tedy může pouze takové rozhodnutí, které bylo vydáno v zákonem předvídané formě a stanoveným způsobem oznámeno jeho adresátům, tedy pouze tehdy, došel-li

⁴³ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7.vydání.Praha: C.H.Beck, 2009, s. 212

⁴⁴ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7.vydání.Praha: C.H.Beck, 2009, s. 232

projev vůle správního orgánu v podobě rozhodnutí do právní sféry jeho adresáta. Nelze tak směřovat pojem vydání rozhodnutí a oznámení rozhodnutí, byť fakticky může dojít v určitých případech k vydání a oznámení rozhodnutí současně⁴⁵. V rámci pozitivní právní úpravy správního řízení je pojem vydání rozhodnutí definován v ustanovení § 71 správního řádu, přičemž jejím míněno předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení, ústní vyhlášení, má-li účinky oznámení (§ 72 odst.1 věta druhá správního řádu), vyvěšení veřejné vyhlášky dle § 25 správního řádu a poznamenáním do spisu v případě, že se rozhodnutí pouze poznamenává do spisu. Ve vazbě na formy vydání rozhodnutí jsou následně koncipována pravidla ohledně oznamování rozhodnutí, které se děje formou doručení stejnopisu rozhodnutí, ústním vyhlášením či poznamenáním do spisu (v případě některých procesních usnesení). Platnosti uvedená rozhodnutí pak nabývají v závislosti na formě jejich oznámení, tedy v případě doručování jeho doručením do rukou adresáta, kdy stejné účinky bude také odmítnutí převzetí doručované písemnosti (§ 24 odst.3 správního řádu) nebo nevyzvednutí v úložní lhůtě u doručujícího orgánu či subjektu (§ 24 odst.1 správního řádu), v případě ústního vyhlášení tímto vyhlášením a v případě rozhodnutí poznamenávaných do spisu jejich záznamem, a to bez ohledu na to, že je o jejich vydání následně obligatorně informován účastník řízení.

Jak bylo výše uvedeno, pozitivní právní úprava nijak nevymezuje pojem platnosti rozhodnutí, ale pouze normuje situace, kdy lze o platném rozhodnutí hovořit. Pro úplnost lze však poukázat na právní úpravu rozhodnutí přijímaného v daňovém řízení na základě zákona č.337/1992 Sb. o správě daní a poplatků, která byla účinná do konce roku 2010 a která upravovala institut rozhodnutí neplatného⁴⁶. Neplatným bylo dle uvedené úpravy takové rozhodnutí, které neobsahovalo základní náležitosti předepsané zákonem, vyjma vad odůvodnění, přičemž namítaná neplatnost byla v odůvodněných případech důvodem pro její prohlášení formou deklaratorního rozhodnutí. Z výčtu vad, které měly za následek neplatnost rozhodnutí, lze však dovodit, že pojem neplatnosti rozhodnutí nijak nesouvisel s formální platností rozhodnutí, tedy otázkami výše uvedenými, ale akcentoval spíše nezákonnost rozhodnutí se specifickými procesními

⁴⁵ Dle ustanovení § 71 odst.2 písm.b) SŘ se vydáním rozhodnutí rozumí jeho ústní vyhlášení, má-li takové ústní vyhlášení účinky oznámení. Ve vazbě na uvedené ustanovení pak § 72 odst.1 SŘ stanoví, že ústní vyhlášení rozhodnutí má účinky oznámení pouze tehdy, vzdá-li se účastník řízení práva na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, což však může učinit pouze v určitých případech - § 72 odst.3 SŘ.

⁴⁶ § 32 odst.7 zákona č.337/1992 Sb. o správě daní a poplatků

důsledky. Dlužno konstatovat, že pro určitou nekonceptnost této úpravy a následující spory ohledně povahy rozhodnutí posléze prohlášeného za neplatné, byl v rámci nové, stávající úpravy daňového řízení⁴⁷ institut neplatného rozhodnutí opuštěn.

Platnost rozhodnutí je zásadní a podstatná vlastnost rozhodnutí s důležitými dopady procesními. Jak již bylo výše uvedeno, je platnost rozhodnutí podmínkou pro pozdější nabývání dalších účinků rozhodnutí v jím upravených právních vztazích. Platné rozhodnutí vždy zavazuje správní orgán, který jej vydal. To se projevuje tím, že platné rozhodnutí nelze změnit neformálním způsobem, ale pouze prostřednictvím opravného rozhodnutí nebo opravného usnesení⁴⁸ či v rámci opravných prostředků. Platnost rozhodnutí může být také podmínkou jeho vykonatelnosti (k pojmu vykonatelnosti dále), je-li rozhodnutí předběžně vykonatelné, tedy tehdy, nemá-li řádný opravný prostředek vůči rozhodnutí odkladný účinek⁴⁹. Kromě případů rozhodnutí předběžně vykonatelných však platné rozhodnutí bez dalšího nezavazuje jeho adresáty, lze-li proti rozhodnutí podat řádný opravný prostředek. Pro adresáty je závazné pouze takové rozhodnutí, které je v právní moci.

2.3.2. Právní moc rozhodnutí

Právní moc je tak další vlastnost rozhodnutí, časově navazující na platnost rozhodnutí. Právní moc rozhodnutí představuje schopnost rozhodnutí vyvolat právní následky, které jsou obsahem jeho výrokové části. Rozhodnutí, které je v právní moci, nezavazuje jen správní orgán, ale zavazuje také jeho adresáta, popřípadě další subjekty, kterých se rozhodnutí či jeho obsah může zprostředkovaně dotýkat. Právní moci nabývá rozhodnutí několika způsoby. Je-li proti rozhodnutí přípustný řádný opravný prostředek, nabývá rozhodnutí právní moci uplynutím lhůty k podání tohoto opravného prostředku, vzdáním se práva podat opravný prostředek či zamítnutím podaného opravného prostředku v odvolacím řízení. Pokud proti rozhodnutí opravný prostředek připuštěn není, což je dle stávající úpravy případ především procesních usnesení, která se pouze poznamenávají do správního spisu, nabývá takové rozhodnutí právní moci dnem poznamenání do spisu, přičemž moment platnosti a právní moci v takových případech splývají.

⁴⁷ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, účinný od 1.1.2011 (dále v rámci poznámek DŘ)

⁴⁸ V případech správního řízení je tato problematika upravena v § 70 SŘ.

⁴⁹ § 74 odst.1 věta druhá SŘ

Moment nabytí právní moci správního rozhodnutí má zásadní důsledky jak procesní, tak hmotněprávní. Z procesního hlediska, ze kterého se traktuje pojem formální právní moci, je důležité zejména to, že pravomocné rozhodnutí již nelze napadnout řádným opravným prostředkem, u kterého zákon zpravidla umožňuje poměrně široké uplatnění ve vztahu k okruhu osob oprávněných k jeho podání a rozsahu revize rozhodnutí v následném řízení, na které je zpravidla právní nárok. U pravomocného rozhodnutí lze v zákonem stanovených případech uplatnit pouze opravné prostředky mimořádné či dozorčí, u kterých je však zpravidla omezen rozsah přezkumu, který je současně zpravidla vázán na splnění určitých podmínek, přičemž právní nárok na jejich uplatnění je buď zcela vyloučen⁵⁰, nebo omezen. Z pohledu řízení před správními soudy má právní moc rozhodnutí zejména ten procesní význam, že pouze pravomocné rozhodnutí lze napadnout správní žalobou. To je dáno především tím, že podmínkou přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení, jehož důsledkem je ve smyslu výše uvedeného nabytí právní moci rozhodnutí. Také ustanovení o aktivní legitimaci k podání správní žaloby napovídá, že napadat správní žalobou lze pouze pravomocné rozhodnutí, neboť pouze takové rozhodnutí je způsobilé vyvolávat hmotněprávní následky, jak bude uvedeno dále, které mohou jediné představovat skutečný zásah do veřejných subjektivních práv. Hmotněprávní význam právní moci, označovaný jako materiální právní moc, spočívá v tom, že rozhodnutí konečným způsobem upravuje určité právní poměry, které jsou jeho předmětem, a v dané věci představuje překážku věci rozhodnuté, přičemž tak v dané věci nelze rozhodnout znovu.

Na tomto místě je třeba poznamenat, že pojmy formální a materiální právní moci nejsou v odborné literatuře a právní praxi vnímány jednotně. Není pochyb o tom, že formální právní moc je podmínkou a předpokladem materiální právní moci ve smyslu výše uvedeného. Názor na časovou specifikaci materiální právní moci se však různí. Někteří autoři specifikují materiální právní moc jako nezrušitelnost a nezměnitelnost správního rozhodnutí, avšak s výjimkou zákonem stanovených případů⁵¹. V takovém případě však pojmy formální a materiální právní moci splývají. Jiný přístup akcentuje

⁵⁰ Tak je tomu v případě přezkumného řízení dle § 94 SŘ, které je v zásadě dozorčím prostředkem, neboť účastník správního řízení se jej nemůže domáhat, je oprávněn pouze k podání podnětu. S ohledem na princip ofiiality lze však předpokládat, že důvodný podnět bude relevantním důvodem pro zahájení přezkumného řízení, budou-li splněna další pravidla, zejména stran dodržení příslušných lhůt.

⁵¹ Např. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7.vydání.Praha: C.H.Beck, 2009, s. 233

význam materiální právní moci, přičemž materiální právní mocí je chápána situace, kdy rozhodnutí již nelze napadnout žádným způsobem, tedy nejen prostředky správního řízení, ale ani ze strany jiných orgánů veřejné moci, tedy správních soudů či Ústavního soudu, přičemž tento přístup chápe toliko materiální právní moc v tomto pojetí jako překážku věci rozhodnuté, která absolutně brání jejímu novému projednání⁵². Materiální právní moc tak nastane tehdy, uplynou-li veškeré lhůty, které objektivní právo normuje k podání nápadu věci u daných, zpravidla soudních, orgánů. Takový stav někteří autoři označují za absolutní materiální právní moc v kontrapozici k relativní materiální právní moci, která představuje pouze relativní nezměnitelnost rozhodnutí poté, kdy jej již nelze napadnout řádným opravným prostředkem⁵³. Autor této práce se přiklání k druhému z uvedených pojetí materiální právní moci, neboť považuje za vhodné odlišovat situace, kdy právní moc rozhodnutí na jednu stranu vyvolává zamýšlené právní účinky a je podmínkou jeho účinnosti, resp. vykonatelnosti, přičemž však nastolený právní stav nelze považovat za absolutně konečný z důvodu možnosti změny tohoto stavu v případném dalším řízení mimořádného charakteru (tedy rozhodnutí nabývá právní moci formální a relativně materiální), od situací, kdy již tento nastolený právní stav nelze změnit za žádných okolností (v případě materiální právní moci absolutní). Nicméně v dalších částech práce bude užíván souhrnný pojem právní moc rozhodnutí, kterým bude myšlena formální právní moc a relativní materiální právní moc, nebude-li z textu vyplývat jinak.

Výše zmíněných hmotněprávních účinků (tedy materiální právní moci relativní ani absolutní) však nenabývají všechna rozhodnutí, neboť u některých je to s ohledem na zákonnou úpravu či jejich povahu vyloučeno. Na základě zákona nemohou nabývat materiální právní moci usnesení poznamenávaná do správního spisu, neboť tato usnesení mohou být kdykoli správním orgánem změněna⁵⁴. U některých dalších rozhodnutí je nabývání materiální právní moci vyloučeno jejich povahou, neboť nemohou tvořit překážku věci rozhodnuté. Jak bylo uvedeno výše v souvislosti s rozlišováním rozhodnutí na pozitivní a negativní, mohou materiální právní moci (v obou jejích podobách) nabývat beze zbytku pouze rozhodnutí pozitivní. Některá negativní rozhodnutí však mohou nabývat toliko právní moci formální, neboť dané konkrétní negativní rozhodnutí, nabude-li právní moci, stává se konečným pro dané

⁵² Např. již zmíněný rozsudek Krajského soudu v Ostravě, sp.zn.22 Ca 402/2007.

⁵³ Např. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2.vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s.115

⁵⁴ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. S.240

řízení. To však mnohdy nemůže bránit novému projednání věci, bude-li se jednat o negativní rozhodnutí spočívající v zamítnutí žádosti subjektu, podá-li tento subjekt v téže věci žádost novou. Uvedené se však nebude dotýkat všech rozhodnutí typově negativních, neboť u některých nutno překážku věci rozhodnuté respektovat⁵⁵.

2.3.3. Účinnost rozhodnutí, jeho vykonatelnost a vynutitelnost

Jak bylo výše uvedeno, pravomocné rozhodnutí je pravidelně způsobilé vyvolávat zamýšlené právní následky, přičemž tato schopnost rozhodnutí se označuje jako účinnost. V případě účinných konstitutivních rozhodnutí je již možno vykonávat přiznané právo či je nutno plnit uloženou povinnost, v případě rozhodnutí deklaratorních je takové rozhodnutí způsobilé navenek stvrzovat existující dosud sporná práva nebo povinnosti⁵⁶. Pojem účinnosti rozhodnutí zahrnuje nejširší možnou množinu následků rozhodnutí, přičemž uvnitř tohoto pojmu lze dále rozlišovat pojmy vykonatelnost rozhodnutí a spíše teorií vytvořený pojem vynutitelnost rozhodnutí, který označuje jinak zákonem zakotvenou schopnost rozhodnutí stát se exekučním titulem pro přímé vynucení uloženého plnění, není-li toto v rámci vykonatelnosti plněno dobrovolně. Pravidelnou podmínkou účinnosti rozhodnutí je tedy nabytí právní moci, nicméně moment nabytí právní moci a účinnosti se mohou časově lišit. Bude tomu tak v případě již zmíněných rozhodnutí předběžně vykonatelných, u kterých nemá řádný opravný prostředek odkladný účinek, v jejichž případě nastává účinnost nikoli právní mocí rozhodnutí, ale již jeho platností⁵⁷. Rozhodnutí však může nabývat účinnosti také později, než v moment nabytí právní moci, přičemž se bude jednat o případy, kdy bude realizace výrokem rozhodnutí uložené povinnosti či přiznaného práva možná až po splnění rozhodnutím stanovené odkládací podmínky⁵⁸. Od takových případů je však třeba odlišovat rozhodnutí, u kterých je stanoveno určité plnění, přičemž je v rámci rozhodnutí stanovena lhůta k takovému plnění. Stanovená lhůta nepředstavuje odkládací podmínku, ale jedná se o určení času, proto je takové rozhodnutí účinné zpravidla

⁵⁵ Tak tomu bude například v případě rozhodnutí (dle úpravy SŘ ve formě usnesení), kterým se zastavuje řízení o správním deliktu, tedy řízení vedené z úřední povinnosti.

⁵⁶ Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. S.241

⁵⁷ Předběžně vykonatelná jsou v zásadě procesní rozhodnutí, neboť z praktických důvodů nemá odvolání proti nim, je-li vůbec přípustné, odkladný účinek - § 76 odst.5 SŘ.

⁵⁸ § 74 odst.1 SŘ

v momentu nabytí právní moci, přičemž uplynutí lhůty k plnění jej činní v rámci účinnosti vynutitelným⁵⁹.

V této souvislosti je namístě pozastavit se nad terminologickou nejednotností při užívání pojmů účinnost, vykonatelnost a vynutitelnost rozhodnutí. Účinností rozhodnutí lze chápat jako určitý nejširší komplex jeho vlastností, někdy označovaný též jako vykonatelnost *largo sensu*. Vykonatelnost v tomto širším pojetí, která je charakteristická pro všechna správní rozhodnutí, znamená tedy vlastnost, která vyjadřuje účinnost rozhodnutí, tedy schopnost vyvolávat právní účinky rozhodnutím předvídané. Někdy se však na pojem vykonatelnosti správního rozhodnutí pohlíží úžeji a chápe se jí toliko vynutitelnost, někdy označovaná též jako exekuční vykonatelnost⁶⁰. Rozumí se jí vlastnost rozhodnutí, která spočívá v možnosti nuceně vymoci právními prostředky splnění povinnosti rozhodnutím stanovené. Zatímco však vykonatelnost v širším pojetí je vlastností všech rozhodnutí, vynutitelná mohou být pojmově pouze ta rozhodnutí, která ukládají určitou povinnost⁶¹. Dlužno podotknout, že ani stávající úprava správního řízení není v užívání pojmu vykonatelnost důsledná a vnímá jej spíše jako vynutitelnost, čemuž napovídá například ustanovení § 74 odst.1 a 2 správního řádu, přičemž v rámci § 74 odst.3 téhož předpisu současně předvídá další právní účinky, které budou, *a contrario*, zahrnuty pod pojem účinnosti.

⁵⁹ § 74 SŘ

⁶⁰ Například Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. S.242

⁶¹ Sládeček, V. Obecné správní právo. 2.vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s.116

3. Řízení před správními soudy

V předchozí části práce byl v základních aspektech nastíněn systém správního soudnictví a soudního řešení sporů týkajících se veřejných subjektivních práv jednotlivců v podobě realizované v České republice. Dále byla provedena analýza pojmu správní akt, resp. rozhodnutí správního orgánu, typologie správních aktů a jejich vlastností, a to za účelem zakotvení základních pojmů a institutů, které budou předmětem této další části práce. Jak bylo nastíněno v úvodu, tato práce se dotýká problému správního rozhodnutí, které bylo v určité míře dotčeno rozhodnutím správního soudu za situace, kdy dojde ke zrušení rozhodnutí soudu a vyvstává otázka účinků zmíněného původního rozhodnutí. Proto bude tato část práce již zaměřena výhradně na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a možných výsledků řízení o této žalobě dle hlavy II. dílu 1 soudního řádu správního a řízení o kasační stížnosti v tomtéž rozsahu dle hlavy III dílu 1 téhož předpisu. Bude-li v textu práce použito výrazu „řízení o žalobě“, rozumí se jím zmíněné řízení dle hlavy II. dílu 1 soudního řádu správního, bude-li v textu použito výrazu „soud“, rozumí se jím zpravidla specializovaný senát či specializovaný samosoudce krajského soudu příslušný ve věcech správního soudnictví, nebude-li z textu vyplývat jinak.

3.1. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

Jak již bylo uvedeno v předchozí části práce, umožňuje současná pozitivní právní úprava široký prostor pro možnosti bránit se proti rozhodnutím správních orgánů v rámci správního soudnictví. Děje se tak zejména zakotvením generální klauzule, která obecně připouští soudní přezkum rozhodnutí s výjimkou zákonem stanovených věcí, a naopak enumerativním výčtem správních aktů v širším pojetí, které jsou ze soudního přezkumu vyloučeny ať již na základě zvláštního zákona či přímo soudního řádu správního⁶². Široké možnosti přezkumu svědčí též materiální pojetí rozhodnutí správního orgánu zmíněné výše. Platná právní úprava současně umožňuje přezkum rozhodnutí správních orgánů soudem v plné jurisdikci, tedy bez vázanosti skutkovými zjištěními tak, jak tyto byly objasněny správním orgánem, s komplementární možností provádět v řízení před soudem nové důkazy. Soudní řízení je nicméně ovládáno principem kasačním, v jehož intencích může soud rozhodnutí správního orgánu

⁶² Viz § 70 SŘS zahrnující tzv. kompetenční výluky, tedy zakotvení takových typů správních aktů, které jsou pro svou povahu ze soudního přezkumu vyloučené.

v případě zjištěných vad toliko zrušit a vrátit věc správnímu orgánu k novému projednání, nemůže tedy o věci samé rozhodnout vlastním rozsudkem. Jedinou výjimkou v tomto směru je moderační právo soudu spočívající v rámci přezkumu rozhodnutí v oblasti správního trestání v možnosti moderovat, tedy snížit či zcela zrušit, zjevně nepřiměřenou sankci za správní delikt.

Možnost domáhat se ochrany veřejných subjektivních práv v řízení o žalobě je podmíněna v první řadě existencí rozhodnutí, vůči kterému může žalobce tvrdit újmu na svých veřejných subjektivních právech, ať již přímo či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Dle povahy právních účinků se může jednat jak o rozhodnutí konstitutivní, tak rozhodnutí deklaratorní⁶³, přičemž zpravidla půjde o rozhodnutí ve věci samé, tedy rozhodnutí povahy materiální. Ze soudního přezkumu však nejsou vyloučena ani určitá rozhodnutí povahy procesní, vyjma rozhodnutí čistě procesních, kterými se pouze upravuje vedení řízení⁶⁴. Ze soudního přezkumu tak nemohou být především vyloučena ta procesní rozhodnutí, kterými se řízení končí, a tedy neupravují jeho průběh. Soudnímu přezkumu mohou podléhat jak rozhodnutí pozitivní, kdy žalobce bude dotčen na svých veřejných právech změnou svého právního postavení, tak negativní, kdy žalobce může být naopak dotčen tím, že správní orgán jeho právní postavení nezměnil (například zamítl žádost o určité povolení). Pojmově však budou ze soudního přezkumu zpravidla vyloučena rozhodnutí ve prospěch jeho adresáta, neboť ve vztahu k rozhodnutí ve prospěch lze jen obtížně tvrdit újmu na svých právech. Nelze však vyloučit, že může být žalobcem aktivně legitimovaným dle § 65 odst.2 soudního řádu správního napadeno rozhodnutí ve prospěch jiného, půjde-li například v případě žalobce o opomenutého účastníka správního řízení⁶⁵, stejně jako může být napadeno rozhodnutí ve prospěch určité osoby na základě zvláštní aktivní legitimace k *actio popularis* tehdy, prokáže-li aktivně legitimovaný subjekt veřejný zájem na přezkoumání převyšující individuální zájmy adresáta rozhodnutí⁶⁶.

Podmínkou přípustnosti správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je, mimo jiných podmínek, skutečnost, že rozhodnutí nabylo ve správním řízení právní moci, neboť pouze takové rozhodnutí je způsobilé vyvolat na straně žalobce jím tvrzenou

⁶³ § 65 SŘS

⁶⁴ Např. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 14.9.2001 sp.zn. 2 A 2/2001 týkající se možnosti přezkumu rozhodnutí správního orgánu o tom, že určitá osoba není účastníkem správního řízení. Byť se jedná o rozsudek dle dřívější právní úpravy, vyslovené závěry jsou aplikovatelné také vůči SŘS.

⁶⁵ Například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23.7.2003, sp.zn. 5 A 100/2001, publikováno pod č.192/2004 Sb.NSS.

⁶⁶ § 66 SŘS

újmu. Podmínka nabytí právní moci je zahrnuta v podmínce vyčerpání řádných opravných prostředků proti žalobou posléze napadenému rozhodnutí, neboť je-li podmínkou přípustnosti žaloby nutnost vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení, obsahuje tato podmínka implicitně nutnost nabytí právní moci, ať již v důsledku rozhodnutí o řádném opravném prostředku, či rozhodnutí o jeho zamítnutí. Naopak nepřipustnou bude žaloba proti rozhodnutí sice pravomocnému, které však nabylo právní moci bez podání řádného opravného prostředku či v důsledku jeho zpětvzetí. S otázkou nutnosti vyčerpání řádných opravných prostředků souvisí také zásadní otázka předmětu žaloby, neboť žaloba musí směřovat proti rozhodnutí správního orgánu, kterým tento rozhodl v posledním stupni, tedy proti rozhodnutí o odvolání či rozkladu. Vyplývá to především z povahy řízení o řádném opravném prostředku, kdy toto opravné řízení je nedílnou součástí správního řízení ve věci samé, je-li řádný opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podán. Na základě § 69 soudního řádu správního je to právě druhoinstanční správní orgán, kdo je účastníkem řízení před soudem a tedy stranou žalovanou, neboť v důsledku jeho konečného rozhodnutí, ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, mohlo být zasaženo do veřejných subjektivních práv žalobce.

Podáním správní žaloby sebou nese významné účinky především procesního charakteru. Správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, opouští své veřejnomocenské postavení a stává se stranou soudního sporu a jeho účastníkem, přičemž má tak stejná práva a povinnosti, tedy rovné postavení, jako žalobce, kterým bude zpravidla subjekt dosud vůči správnímu orgánu podřazený⁶⁷. Správní orgán nemůže bez dalšího zasahovat do žalobou napadeného rozhodnutí prostřednictvím mimořádných opravných prostředků, jak může jinak činit před jejím podáním či v případě, že žaloba podána nebyla. Pokud by však dospěl po podání žaloby, resp. po seznámení s obsahem žaloby, k závěru o nezákonnosti vlastního rozhodnutí, jeho nicotnosti či závěru o možnosti snížit uložený trest či od něj zcela upustit, může tak učinit zákonem předvídaným způsobem⁶⁸, avšak pouze po předchozím sdělení uvedeného záměru soudu, který za tím účelem stanoví správnímu orgánu přiměřenou lhůtu⁶⁹. Pokud správní orgán žalobce ve smyslu výše uvedeného uspokojí, což dá žalobce výslovně či konkludentně najevo, eventuelně k takovému závěru dospěje

⁶⁷ § 33 ve spojení s § 36 SŘS

⁶⁸ § 153 SŘ, v daňových věcech též s jistými odchylkami § 124 daňového řádu

⁶⁹ § 62 SŘS

soud⁷⁰, rozhodne soud o podané žalobě tak, že řízení o ní usnesením zastaví, přičemž dnem nabytí právní moci uvedeného usnesení nabývá právní moci také rozhodnutí správního orgánu, kterým byl žalobce uspokojen. Podstatou institutu uspokojení žalobce je skutečnost, že v situaci, kdy správní orgán uznává vlastní pochybení a možné nové řešení se nedotkne zájmů třetích osob, může se již zahájený soudní spor pokusit vyřešit tím, že předmět sporu a tedy důvody návrhu odstraní⁷¹.

Naopak podaná správní žaloba nemá, až na zákonné výjimky, odkladný účinek vůči napadenému rozhodnutí⁷². Soud však může na návrh žalobce žalobě odkladný účinek přiznat, pokud žalobce prokáže, že by výkon žalobou napadeného rozhodnutí nebo jiné právní následky znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká nepřiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, nebude-li současně přiznání odkladného účinku v rozporu s veřejným zájmem. Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem veškeré účinky žalobou napadeného rozhodnutí, tedy jeho vykonatelnost v širším pojetí (viz.výše). Rozhodnutí tedy zůstává v právní moci, avšak žalobce nejen že nemůže být v případě přiznání odkladného účinku nucen k jeho plnění, ale ani nemá povinnost plnit dobrovolně, nenastala-li do podání správní žaloby taková správní skutečnost, která by jinak byla důvodem pro vynutitelnost rozhodnutí. Naopak v případě nepřiznání odkladného účinku, ať již pro absenci návrhu či z důvodu zamítnutí takového návrhu, není podání správní žaloby zpravidla překážkou pro vykonatelnost rozhodnutí či dokonce jeho exekuční výkon, u kterého však lze očekávat ze strany správních orgánů určitou zdrženlivost, a to především s ohledem na úpravu stavění běhu prekluzivních lhůt ve věcech daní a správních deliktů dle § 41 soudního řádu správního.

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může být ukončeno několika formami. Soud může žalobu bez jejího meritorního projednání usnesením odmítnout⁷³

⁷⁰ Viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2004, sp.zn. A 9/2003, publikováno pod č.424/2005 Sb.NSS

⁷¹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7.vydání.Praha: C.H.Beck, 2009, s. 563

⁷² Zákonnou výjimku představuje například ustanovení § 32 odst.2 zákona č.325/1999 Sb. o azylu. Částečnou výjimku co rozsahu odkladného účinku představuje také ustanovení § 83 odst.1 zákona č.200/1990 Sb. o přestupcích, dle kterého správní orgán odloží výkon rozhodnutí o uložení sankce za přestupek, požádá-li o to přestupce, který podal ve věci správní žalobu. Jedná se však pouze o odklad exekuce, nikoli vykonatelnost v širším pojetí.

⁷³ Dle § 46 SŘS vymezuje obecné důvody pro odmítnutí návrhu, tedy také žaloby proti rozhodnutí, kterými jsou zejména neodstranitelné nebo neodstraněné překážky řízení spočívající v nedostatku podmínek řízení, nepřípustnost návrhu, podání návrhu osobou zjevně nikoli aktivně legitimovanou či jde-li o návrh předčasný nebo opožděný.

nebo zastavit řízení⁷⁴, nicméně pro účely této práce jsou podstatné případy meritorního projednání žaloby. Soud může svým rozsudkem žalobu jako nedůvodnou zamítnout, přičemž v takovém případě nedochází k žádné změně právního stavu, jaký byl založen rozhodnutím správního orgánu. V rámci již zmíněného moderačního práva však může soud i v takovém případě, za podmínky návrhu žalobce, v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o správním deliktu upravit výši sankce, pokud takový postup umožňuje zvláštní zákon a tedy sankci snížit či od jejího uložení zcela upustit mohl již správní orgán. V takových případech zůstává v účinnosti výrok rozhodnutí správního orgánu o vině, přičemž v rozsahu moderace nahrazuje výrok rozsudku soudu výrok o sankci dotčeného správního rozhodnutí⁷⁵. V případech nejtěžších vad působících nicotnost rozhodnutí může soud takové rozhodnutí autoritativně nicotným prohlásit, přičemž je k této vadě povinen přihlížet ex officio⁷⁶.

3.2. Zrušení správního rozhodnutí a další postup správního orgánu

Soud může v případě důvodnosti žaloby rozhodnutí správního orgánu zrušit, a to pro nezákonnost nebo vady správního řízení, které vydání žalobou napadeného rozhodnutí předcházelo, popřípadě z obou těchto důvodů. Důvod zrušení by měl soud v odůvodnění rozsudku pregnantně formulovat v pasážích obsahujících *ratio decidendi* rozsudku, neboť důvod zrušení má zásadní význam pro další postup správního orgánu, ve kterém je správní orgán vázán právě touto částí odůvodnění. Pojem nezákonnosti rozhodnutí v sobě může podle okolností zahrnovat nejen rozpor se zákonem, ale také s jinými součástmi právního řádu, přičemž nezákonnost zahrnuje nejen nedodržení kogentních pravidel, ale současně také případy překročení mezí správního uvážení tam, kde jej zákon připouští, či jeho zneužití⁷⁷. Jelikož je řízení před správními soudy ovládáno principem kasačním, nemůže o věci spadající do působnosti správního orgánu rozhodnout soud vlastním rozsudkem, ale je povinen věc vrátit žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Podle povahy věci může soud zrušit nejen rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, ale také rozhodnutí správního orgánu stupně prvního,

⁷⁴ Dle § 47 SŘS je důvodem pro zastavení řízení o každém návrhu zpětvzetí návrhu, uspokojení navrhovatele po podání návrhu dle § 62 SŘS a případy upravené zvláštními zákony, například neuhrazení soudního poplatku, se kterým je spojeno podání návrhu.

⁷⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7.vydání.Praha: C.H.Beck, 2009, s. 575

⁷⁶ Viz. § 76 odst.2 SŘS, blíže například také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2004, zn. 1 Azs 12/2003, publikováno pod č. 319/2004 Sb.NSS.

⁷⁷ Vládní návrh 1080/0 ze dne 1.10.2001, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 26

příčemž věc se v takovém případě vrací do stádia před vydáním rozhodnutí v rámci řízení v prvním stupni.

Soud tedy svým rozsudkem v takových případech zruší žalobou napadené rozhodnutí, přičemž takové rozhodnutí dnem nabytí právní moci rozsudku pozbývá platnosti, která je, jak bylo výše uvedeno základní podmínkou pro nabytí právní moci, resp. účinnosti. To má závažné důsledky jak procesní, tak hmotněprávní. V důsledku zrušení rozhodnutí správního orgánu druhého stupně především zpravidla pozbývá právní moci rozhodnutí správního orgánu stupně prvního, nebylo-li současně zrušeno soudem, neboť věc se vrací do stádia dosud neukončeného řízení o opravném prostředku, který má v těchto případech odkladný účinek, přičemž odvoláním napadené rozhodnutí nemůže nabýt právní moci dříve, než bude o opravném prostředku rozhodnuto. Takové prvostupňové rozhodnutí současně v důsledku „ztráty“ právní moci pozbývá účinnosti a nelze jej tedy vykonávat. Jelikož se bude v těchto případech jednat zpravidla o rozhodnutí, kterým byla uložena určitá povinnost, nelze plnění této povinnosti vynucovat.

Na straně žalobce, kterým bude zpravidla účastník předchozího řízení dotčený nezákonným rozhodnutím správního orgánu, má zrušení rozhodnutí význam nejen z pohledu nároku na nové projednání jeho věci v řízení před správními orgány, ale jeho úspěch ve věci před správními soudy zakládá současně nárok na náhradu škody, která mu eventuálně vznikla v důsledku uplatnění účinků daného rozhodnutí⁷⁸. Jednou z podmínek pro možnost uplatnit v důsledku zrušujícího rozsudku soudu nárok na náhradu škody je skutečnost, že posléze zrušené rozhodnutí správního orgánu nabylo právní moci, což lze v případech zrušení rozhodnutí správním soudem předpokládat, neboť uvedená skutečnost je současně podmínkou přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

Závažné důsledky má zrušující rozsudek na další postup žalovaného správního orgánu. Jak bylo uvedeno, soud současně se zrušením žalobou napadeného rozhodnutí vrátí věc správnímu orgánu k novému projednání. Soud nemůže na bázi kasačního principu o věci sám rozhodnout, nemůže tedy vydat meritorní rozhodnutí ve věci, ve které je dána věcná působnost veřejné správy. Se zrušením správního rozhodnutí se věc zpravidla vrací do fáze řízení o opravném prostředku, přičemž právním názorem, který

⁷⁸ Zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším postupu vázán⁷⁹. Pokud soud prováděl v rámci přezkumu rozhodnutí správního orgánu dokazování, správní orgán soudem provedené důkazy neprovádí ve správním řízení znovu, ale zahrne je mezi vedle důkazů vlastních mezi podklady svého nového rozhodnutí⁸⁰. Proti rozsudku soudu není přípustný řádný opravný prostředek, přičemž rozsudek soudu tak nabývá právní moci doručením jeho stejnopisu stranám soudního sporu, tedy jak žalobci, tak žalovanému správnímu orgánu, přičemž tímž dnem nabývá současně účinků. Tyto účinky jsou obdobné účinkům správního rozhodnutí a zahrnují v sobě tak celou škálu možných dopadů do právní sféry jak žalobce, tak zejména žalovaného správního orgánu, jde-li o rozsudek zrušující. Soudní řád správní zmiňuje v ustanovení § 54 odst.7 vykonatelnost rozsudku, přičemž vzhledem k formulaci uvedeného ustanovení je zjevné, že vykonatelností je míněna vynutitelnost, opisuje-li zákon pojmem vykonatelnost situaci, kdy uplynula lhůta k plnění, byla-li stanovena, a v této lhůtě plněno nebylo⁸¹.

3.2.1. Kasační stížnost správního orgánu

Je-li tedy rozhodnutí správního orgánu zrušeno a věc je vrácena do fáze řízení před správními orgány, nabývá takový výrok rozsudku právní moci dnem doručení stejnopisu rozsudku stranám soudního sporu, přičemž tímž dnem nabývá zpravidla tento výrok svých účinků. Správní orgán má možnost podat proti zrušujícímu rozsudku mimořádný opravný prostředek v podobě kasační stížnosti, která však nemá odkladný účinek vůči jí napadenému rozsudku a tedy nemá dopad na jeho povinnost rozsudek realizovat.

U možnosti podat kasační stížnost proti rozsudku správního soudu ze strany správního orgánu je vhodné učinit stručnou poznámku. Jak již bylo v jiné části této práce uvedeno, správní orgán nemá v řízení před správními soudy privilegované postavení, ale zahájením soudního řízení se stává stranou sporu s právy a povinnostmi rovnými ostatním účastníkům. Z pravidla rovnosti pak nutně vyplývá, mimo jiné, že každá ze stran může brojit proti rozsudku soudu v prvním stupni kasační stížností, přičemž tuto možnost nelze tak upírat ani správnímu orgánu. Možnost správního orgánu

⁷⁹ § 78 odst.5 SŘS

⁸⁰ § 78 odst.6 SŘS

⁸¹ V případě zrušujících rozsudků se bude jednat zpravidla o situace uložení povinnosti k náhradě nákladů soudního řízení, u kterého je stanovena lhůta splatnosti.

podat proti rozsudku soudu kasační stížnost však nebyla přijímána bez výhrad. Problematickou se jevila zejména situace žaloby proti nečinnosti správního orgánu, na jejímž základě následně soud uložil správnímu orgánu vydat ve správním řízení určité rozhodnutí, přičemž správní orgán takové rozhodnutí vydal a současně podal proti uvedenému rozsudku kasační stížnost. Nejvyšší správní soud v počátcích své činnosti takovou kasační stížnost shledával nedůvodnou, neboť předmět řízení, kterým měla být nečinnost správního orgánu, vydáním rozhodnutí na základě rozsudku soudu v době řízení o kasační stížnosti odpadl. Vydáním rozhodnutí tak založil správní orgán nedostatek podmínky řízení, který bránil věcnému projednání kasační stížnosti, což bylo důvodem pro zastavení řízení⁸². Tuto praxi však následně popřel rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který vyšel ze základní premisy spočívající v tom, že předmětem řízení o kasační stížnosti není v uvedených případech nečinnost správního orgánu, jak bylo nesprávně dovozováno, ale rozhodnutí krajského soudu, neboť kasační stížnost je nástrojem přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských soudů. Výklad soudního řádu správního nemůže vést správní orgán k nutnosti volby, tedy buď jednat v souladu s rozhodnutím krajského soudu při vědomí ztráty opravného prostředku, nebo rozhodnutí soudu ignorovat při zachování možnosti opravného prostředku⁸³.

Na základě uvedeného příkladu lze zobecnit, že zákon nejenže neobsahuje pravidla, která by možnost podat kasační stížnost správním orgánem omezovala, ale v souladu s principem rovnosti stran naopak nelze tuto možnost zpochybnit, a to bez ohledu na to, zda správní orgán v dalším řízení postupuje v souladu s rozsudkem soudu a na základě jeho právního názoru. Stejně tak je zachována možnost brojit proti rozsudku kasační stížností ze strany žalobce, nebylo-li jeho žalobě proti rozhodnutí vyhověno, byť má povinnost chovat se určitým způsobem, který mu ukládá napadené rozhodnutí správního orgánu. Předmětem řízení o kasační stížnosti je totiž rozhodnutí krajského soudu, čemuž odpovídá také formulace důvodů, ze kterých může být kasační stížnost podána⁸⁴, nikoli rozhodnutí správního orgánu, které v době řízení o kasační stížnosti již v důsledku zrušujícího rozsudku pozbylo platnosti a tak jakýchkoli právních účinků.

Správní orgán, který podá proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, může navrhnout přiznání odkladného účinku této stížnosti vůči jí napadenému zrušujícímu rozsudku, přičemž jeho přiznáním by došlo k odkladu vykonatelnosti spočívající na

⁸² Blíže usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.8.2005 zn. 5 Ans 1/2005-54.

⁸³ Blíže usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.8.2006 zn.8 Ans 1/2006-135, publikováno pod č.1012/2007 Sb.NSS.

⁸⁴ § 103 SŘS

straně správního orgánu, mimo jiné, v povinnosti vydat v jím projednávané věci nové rozhodnutí. Nicméně možnost dosáhnout touto cestou odkladného účinku vůči zrušujícímu rozsudku je ze strany správního orgánu prakticky vyloučena, a to přes určité uvolnění podmínek pro jeho přiznání, jak bude blíže rozvedeno v další části práce⁸⁵. Samotná skutečnost, že bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu a věc mu byla vrácena k novému projednání, nepředstavuje sama o sobě újmu na straně tohoto správního orgánu⁸⁶, tato újma musí být prokázána ve vztahu ke konkrétním veřejným subjektivním právům, jejichž nositelem však správní orgán pojmově není a nemůže být⁸⁷.

3.2.2. Postup správního orgánu v dalším řízení

Určující pro další postup správního orgánu bude výrok zrušujícího rozsudku v kontextu s právním názorem vysloveným v tomto rozsudku soudem. Správní orgán je tedy povinen pokračovat v řízení, do kterého byla věc soudem vrácena, a to bez ohledu na to, zda správní orgán podal proti zrušujícímu rozsudku kasační stížnost. Povinnost správního orgánu pokračovat ve správním řízení a potažmo vydat v něm nové rozhodnutí nebyla však v takových případech v minulosti přijímána bez výhrad, přičemž nelze ani v současnosti potvrdit jednotu názoru na tento problém, byť rozhodovací praxe správních soudů zaujala v tomto směru jednoznačné závěry uvedené povinnosti svědčící. Podání kasační stížnosti správním orgánem bylo ve starší rozhodovací praxi správních soudů považováno za skutečnost, která brání dalšímu postupu správního orgánu v jím vedeném řízení, neboť při opačném přístupu by mohlo dojít k rozporu výsledku nového řízení a závěrů Nejvyššího správního soudu v situaci, kdy by shledal právní názor krajského soudu nesprávným. Postup správního orgánu, který vyčkával s novým rozhodnutím na výsledek řízení o kasační stížnosti, tak nebyl považován za nečinnost, proti které by bylo možno po právu brojit⁸⁸. Otázka dalšího postupu správního orgánu se stala následně předmětem rozhodování rozšířeného senátu

⁸⁵ Právní úprava podmínek pro přiznání odkladného účinku je v současnosti koncipována na bázi proporcionálního hodnocení možného dopadu rozsudku do právní sféry stěžovatele v poměru s dopadem do právní sféry jiných osob, přičemž tato úprava byla založena přijetím novelizace SŘS zákonem č. 303/2011 Sb.. Původní právní úprava podmiňovala přiznání odkladného účinku prokázáním nenahraditelné újmy, čemuž odpovídá také dosud dostupná judikatura správních soudů.

⁸⁶ Blíže například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2003 zn. 1 Ads 10/2003, publikováno pod č. 46/2004 Sb. NSS.

⁸⁷ Blíže Vedral, J. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. Správní právo. 2010, č.8. s. 483

⁸⁸ Blíže například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.4.2006 zn. 7 Ans 6/2005-35.

Nejvyššího správního soudu, který výše uvedený právní názor popřel. Své závěry vystavěl na argumentaci akcentující zejména postavení žalovaného správního orgánu v řízení před správními soudy jako účastníka řízení v rovnoprávném postavení s žalobcem a důsledném odlišení řízení před správními orgány a soudního řízení vedeného před správními soudy. Řízení před soudem není pokračováním řízení správního, ale specifickým procesem založeným na dělbě moci a koncepci vzájemné kontroly v daném případě moci výkonné a moci soudní. Pokud tedy správní orgán podává kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, nejedná se o úkon správního řízení, tedy aktivní činnost správního orgánu směřující k rozhodnutí o právech či povinnostech jeho účastníků, nýbrž o uplatnění procesních práv strany soudního sporu. Kasační stížnost je současně opravným prostředkem mimořádným, který nemá vliv na právní účinky jím napadeného rozhodnutí krajského soudu, kdy nabytím právní moci rozsudek zavazuje jak žalobce, tak žalovaný správní orgán. Vzhledem k rovnosti stran v řízení před správními soudy nemůže mít správní orgán po právu možnost respektovat pouze některá rozhodnutí dle toho, zda jsou v jeho prospěch či neprospěch. V případě zamítnutí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nemá žalobce možnost podáním kasační stížnosti zamezit účinnosti žalobou napadeného rozhodnutí a popřípadě jeho exekučního výkonu, nebude-li na jeho návrh přiznán kasační stížnosti účinek odkladný, a to nejen vůči rozsudku krajského soudu, ale také vůči tomuto rozhodnutí. Správní orgán nejen že v takových případech nemá zákonného důvodu přerušit případný výkon rozhodnutí, podá-li neúspěšný žalobce kasační stížnost, ale často tak činit ani nemůže, neboť by se dopustil nesprávného úředního postupu. Obdobně však musí správní orgán respektovat také rozsudek soudu, kterým bylo jeho rozhodnutí zrušeno, přičemž jeho oprávnění k výkonu rozhodnutí dle předchozího příkladu odpovídá komplementárně legitimní očekávání účastníka správního řízení na vydání nového rozhodnutí v souladu s právním názorem krajského soudu a případná možnost domáhat se ochrany proti nečinnosti tohoto správního orgánu. Nemůže-li kasační stížnost žalobce zamezit účinkům správního rozhodnutí spojených často s jeho exekučním výkonem, nemůže pak ani kasační stížnost podaná žalovaným správním orgánem být legitimním důvodem pro nerespektování rozhodnutí soudu. Na rozdíl od dosavadní judikatury tak vyslovil Nejvyšší správní soud právní názor, dle kterého není podání kasační stížnosti správním orgánem překážkou správního řízení a tedy situace, kdy správní orgán v rozporu se

zrušujícím rozsudkem soudu otálí s vydáním nového rozhodnutí ve věci, může být považována za právně relevantní nečinnost⁸⁹.

Jak již bylo uvedeno, správní orgán má povinnost vydat nové rozhodnutí ve věci, bylo-li jeho předchozí rozhodnutí soudem na základě správní žaloby zrušeno. Vzhledem k absenci právní úpravy lhůt pro vydání nového rozhodnutí v tomto řízení je namístě dovést, že správní orgán je povinen postupovat bez zbytečných průtahů, což mu ukládá obecně čl.38 odst.2 LZPS, konkrétně pak v případě správního řízení ustanovení § 71 odst.1 správního řádu ve vazbě na ustanovení § 6 téhož právního předpisu. Současná právní úprava však neobsahuje žádná ustanovení, která by správní orgán bezprostředně nutila postupovat v dalším řízení bez zbytečných průtahů, přičemž donucení správního orgánu vydat nové rozhodnutí je tak vázáno toliko na možnosti ochrany proti jeho nečinnosti, jak bylo uvedeno výše, tedy je ve značné míře svěřeno dispozici úspěšného žalobce. Uvedené je umocněno ustanovením § 41 soudního řádu správního, dle kterého se po dobu řízení před správními soudy staví prekluzivní lhůty ve věcech správních deliktů (tedy lhůty pro zánik odpovědnosti či vykonatelnosti) a prekluzivní lhůty ve věcech daní, cel poplatků a jiných vymezených typů odvodů. Toto ustanovení platí beze zbytku pro řízení v prvním stupni, přičemž otázka jeho aplikace v řízení o kasační stížnosti byla předmětem diskuse, a to s ohledem na skutečnost, že ustanovení § 41 soudního řádu správního se v řízení o kasační stížnosti použije pouze přiměřeně, tedy s ohledem na specifika daného typu řízení⁹⁰. V jednom směru bylo v této otázce argumentováno nutností rozlišovat, zda kasační stížnost směřuje proti rozsudku, kterým byla žaloba proti rozhodnutí správního orgánu zamítnuta, či rozsudku, kterým bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno. V prvním případě by ustanovení § 41 soudního řádu správního bylo aplikovatelné především z důvodu zamezení podávání účelových kasačních stížností ze strany neúspěšných žalobců, kterými by se tito jinak mohly snažit dosáhnout marného uplynutí příslušných lhůt. Ve druhém případě by se však § 41 soudního řádu správního neuplatnil, neboť správní orgán je povinen pokračovat v řízení poté, kdy nabude zrušující rozsudek svých účinků, přičemž tak pro stavění příslušných lhůt není důvod. Naopak skutečnost, že tyto lhůty v řízení o kasační stížnosti běží, mohla by představovat donucení k činnosti správního orgánu, ke které jej zavázal svým zrušujícím rozsudkem soud. Takovéto arbitrární použití ustanovení § 41 soudního řádu

⁸⁹ V podrobnostech blíže usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24.4.2007 zn. 2 Ans 3/2006-49, publikováno pod č.1255/2007 Sb.NSS.

⁹⁰ § 120 SŘ

správního však odmítl, patrně správně, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který vyjádřil právní názor, dle kterého by tento přístup vedl k zneřehlednění právní úpravy a narušení právní jistoty adresátů právních norem, přičemž konstatoval, že lhůty ve smyslu ustanovení § 41 soudního řádu správního neběží ani v řízení o kasační stížnosti bez ohledu na to, o jaké rozhodnutí soudu se ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí jedná⁹¹. Nelze však přehlédnout jeden ze smyslů koncepce prekluzivních lhůt, které omezují uplatnění pravomoci správních orgánů, tedy přimět správní orgán k aktivní činnosti, neboť lhůty k rozhodnutí prekluzivního charakteru představují v právním státě jeden z mechanismů výrazně omezujících tendence k nekontrolovatelnosti správních orgánů a průtahům v řízení před nimi⁹². Je tedy otázkou, do jaké míry je koncepční výše uvedený závěr stran použití § 41 v řízení o kasační stížnosti, bylo-li by vyloučení jeho použití v určitých případech bezpochyby účinným prostředkem donucení správních orgánů respektovat povinnost řídit se pravomocným rozhodnutím krajského soudu, byť jej sám napadl kasační stížností. Při akceptaci výše uvedeného přístupu k aplikaci § 41 soudního řádu správního tak zůstává jedinou možností institut ochrany proti nečinnosti správního orgánu, na jehož bázi se může účastník správního řízení domáhat též soudní ochrany proto nečinnosti dle § 79 a násl. soudního řádu správního, neuspěje-li v řízení před správním orgánem postupem dle § 80 správního řádu. Výsledkem soudního řízení v takovém případě může být rozsudek správního soudu, kterým bude povinnost vydat rozhodnutí explicitně stanovena (být v podobných případech poněkud duplicitně, plyne-li tato povinnost z předchozího rozsudku soudu) s určením konkrétní přiměřené lhůty. Takový rozsudek, nebude-li správním orgánem respektován, může být navržen k výkonu rozhodnutí dle příslušných ustanovení zákona č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu⁹³. Nečinnost správního orgánu, která byla deklarována správním soudem, zakládá současně nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

Ve vztahu ke způsobu rozhodnutí správního orgánu v novém řízení, do kterého byla věc vrácena v důsledku zrušujícího rozsudku, bude určující v první řadě to, zda bylo zrušeno pouze rozhodnutí správního orgánu druhého stupně či také rozhodnutí správního orgánu stupně prvního. Ve druhém případě bude sice věc formálně vrácena správnímu orgánu, který vedl řízení o řádném opravném prostředku, avšak toto řízení se

⁹¹ Blíže usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2012 zn. 8 Afs 29/2011-78

⁹² Blíže nález Ústavního soudu ze dne 17.2.2010, zn. I.ÚS 1898/09, publikováno pod N 27/56 Sb.NU 299

⁹³ Dle § 274 zákona č.99/1963 Sb. může být předmětem výkonu rozhodnutí dle OSŘ též vykonatelné rozhodnutí soudu ve správním soudnictví.

stalo v důsledku zrušujícího rozsudku bezpředmětným. Lze předpokládat, že řízení bude pokračovat bez dalšího rovnou na prvním stupni, protože žalovaný správní orgán, tedy orgán rozhodující ve druhém stupni, již nemá o čem rozhodovat⁹⁴. Dlužno poznamenat, že případy, kdy správní soud zruší současně s rozhodnutím žalovaného také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jsou spíše výjimečné, přičemž důvodem pro takový postup je zpravidla to, že prvostupňové rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno (například z důvodu prekluze práva správního orgánu určitou povinnost uložit). Ostatní případy ponechává soud zpravidla na správním orgánu druhého stupně a nápravě realizovatelné v řízení o opravném prostředku.

Častěji se však týká zrušující rozsudek toliko rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, kterým tento správní orgán rozhodl o opravném prostředku. V novém řízení je tedy správní orgán povinen vydat nové rozhodnutí o opravném prostředku, přičemž jeho obsah bude do značné míry determinován důvody zrušení jeho předchozího rozhodnutí soudem. V případech zrušení rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení je správní orgán povinen tyto vady odstranit, což však nemusí znamenat jiné rozhodnutí ve věci řádného opravného prostředku. Výsledkem nového řízení tak může být obsahově totožné rozhodnutí, kterým bude opravný prostředek často opět zamítnut. Pokud dojde ke zrušení rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost, lze očekávat naopak rozhodnutí, které bude po obsahové stránce odlišné od rozhodnutí původního, přičemž obsah nového rozhodnutí ve věci se bude do značné míry odvíjet od povahy rozhodnutí původního. Pokud nebylo v původním rozhodnutí vyhověno žádosti žalobce (zpravidla půjde o určité povolení), bude namísto takové negativní rozhodnutí změnit, kdy rozhodnutím správního orgánu druhého stupně dojde ke změně právního postavení účastníka řízení tím, že bude jeho žádosti vyhověno. Pokud byla předchozím rozhodnutím správního orgánu prvního stupně uložena účastníkovi řízení určitá povinnost, půjde tedy o rozhodnutí pozitivní a zpravidla v neprospěch účastníka řízení, bude obsahem nového rozhodnutí o opravném prostředku zpravidla zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci do nalézacího řízení, popřípadě též zastavení řízení ve věci samé, budou-li splněny pro takový postup podmínky.

⁹⁴ Blíže Vedral, J. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. Správní právo. 2010, č.8. s.474

4. Rozhodnutí o kasační stížnosti a jeho důsledky

Jak bylo uvedeno výše, správní orgán má právo podat proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, a to bez ohledu na to, zda v dané věci pokračuje ve správním řízení či již dokonce znovu rozhodl na základě právního názoru krajského soudu, stejně tak má tuto možnost žalobce, kterým bude zpravidla účastník tohoto správního řízení. Řízení o kasační stížnosti bylo, stejně jako řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, beze zbytku ovládáno principem kasačním. Nicméně novela soudního řádu správního provedená zákonem č.303/2011 Sb. zavedla s účinností od 1.1.2012 do rozhodování Nejvyššího správního soudu nový prvek, kdy umožnila v případech, kdy byl pro takový postup důvod již v řízení před krajským soudem rozhodnout ve věci samé tak, že spolu se zrušením rozhodnutí krajského soudu současně může zrušit také rozhodnutí správního orgánu, které bylo v předchozím soudním řízení zrušeno kasační stížností napadeným rozsudkem krajského soudu. Motivem pro zavedení uvedeného prvku bylo především zjednodušení výkonů úkolů Nejvyššího správního soudu jako orgánu zajišťujícího zákonnost postupů nejen správních soudů, ale také správních orgánů, potažmo pak zájem na rychlosti a efektivitě rozhodování správních soudů⁹⁵.

4.1. Možné výsledky řízení o kasační stížnosti

Předmětem řízení o kasační stížnosti je rozsudek krajského soudu, který může být ze strany Nejvyššího správního soudu potvrzen, nebude-li kasační stížnost shledána důvodnou a bude jako taková zamítnuta. Napadený rozsudek však může být také zrušen, přičemž, jak bylo výše uvedeno, za určitých okolností může být zrušeno také rozhodnutí správního orgánu⁹⁶. Tato situace bude namísto především tehdy, pokud byl původní rozsudek zamítavý a Nejvyšší správní soud rozhoduje na základě kasační stížnosti neúspěšného žalobce. Může tak však rozhodnout bezpochyby také na základě důvodné kasační stížnosti správního orgánu, přičemž tomu tak bude patrně v situaci, kdy sice stanovisko krajského soudu shledá nezákonným, avšak přesto budou důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, byť odlišné od důvodů prezentovaných krajským soudem. Pokud se Nejvyšší správní soud omezí na kasační zrušení rozsudku krajského soudu, vrátí věc k dalšímu řízení krajskému soudu. Zrušením rozsudku krajského soudu dochází k situaci, kdy tento rozsudek pozbývá platnosti a potažmo

⁹⁵ Vládní návrh 319/0 ze dne 11.4.2001, důvodová zpráva, obecná část, s.2

⁹⁶ § 110 odst.2 SŘS

dalších účinků a tedy účastníci soudního řízení jím nejsou nadále vázáni. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, v jehož intencích následně vydá nové rozhodnutí. Tímto novým rozhodnutím může krajský soud rozhodnout opět tak, jak rozhodl původně, a to zejména tehdy, byl-li předchozí rozsudek zrušen pro vady řízení, které krajský soud odstraní. Častěji je však důvodem kasační stížnosti a potažmo důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu nesprávné právní posouzení věci, kdy v takových případech lze očekávat zpravidla nové rozhodnutí, jehož výrok bude opačný od výroku rozhodnutí původního.

Posledně uvedená situace může mít zásadní dopad do právní sféry jak správního orgánu, tak žalobce, tedy zpravidla účastníka správního řízení, přičemž váha tohoto dopadu bude závislá na několika faktorech. Pokud byla kasační stížnost podána žalobcem, jehož žalobu krajský soud původně zamítl, přičemž novým rozsudkem bude žalobě vyhověno co do návrhu na zrušení rozhodnutí správního orgánu, bude další postup odpovídat modelu již výše uvedeném, tedy vrácení věci správnímu orgánu k novému rozhodnutí. Pokud byl však původní rozsudek zrušující, přičemž Nejvyšší správní soud je zrušil zpravidla na základě kasační stížnosti správního orgánu, bude mít nové rozhodnutí krajského soudu zpravidla za následek zamítnutí žaloby a tedy potvrzení žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu. K tomu však dojde, v důsledku povinnosti správního orgánu vydat přes podání kasační stížnosti nové rozhodnutí ve věci, často poté, kdy správní orgán již ve věci znovu rozhodl vázán nesprávným právním názorem krajského soudu, přičemž jeho rozhodnutí již bude často v právní moci a bude tak zakládat právní účinky s takovým rozhodnutím spojené.

4.2. Otázka účinků původního rozhodnutí správního orgánu

V souvislosti s problémem nastíněným v předchozí části práce je tedy namístě v první řadě posoudit otázku tzv. „ožívání“ původního rozhodnutí, tedy platnosti původního rozhodnutí správního orgánu v situaci, kdy bylo toto rozhodnutí zrušeno krajským soudem, přičemž Nejvyšší správní soud zrušující rozsudek krajského soudu zrušil v řízení o kasační stížnosti. Část odborné veřejnosti „ožívání“ původně zrušeného rozhodnutí odmítá, a to především s poukazem na absenci zákonné úpravy, která by zmíněný přístup odůvodňovala⁹⁷. Naopak další část odborné veřejnosti se však přiklání

⁹⁷ Blíže například Mikule, V. K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního. Správní právo. 2010, č.8. s.495

k tomu, že toto původní rozhodnutí „oživá“ a to nejen co do platnosti, ale současně co do veškerých svých účinků. K tomuto názoru se zjevně kloní také současná judikatura správních soudů⁹⁸ a zprostředkovaně také legislativa, které se bude dotýkat další část této práce.

Ve vztahu k prvnímu z uvedených přístupů lze shledat důvodnou námitku absence explicitní právní úpravy, která by umožnila znovunabytí účinků rozhodnutí správního orgánu již jednou zrušeného. Je však otázkou, zda má tato absence základ v nedůslednosti legislativy či záměru zákonodárce. V neprospěch druhé z variant hovoří především aktuální legislativní počiny, ze kterých je namístě poukázat, vedle již zmíněného zavedení možnosti zrušit rozhodnutí správního orgánu v rámci rozhodování v řízení o kasační stížnosti, o kterých bude v jiné souvislosti řeč dále, zejména na novou úpravu otázky účinků rozhodnutí správního orgánu v daňovém řízení přijatého poté, kdy bylo jeho původní rozhodnutí zrušeno krajským soudem, přičemž rozsudek krajského soudu byl posléze zrušen. Dle zákona č. 458/2011 Sb., kterým se mění, mimo jiných předpisů, také zákon č.280/2009 Sb., daňový řád, se s účinností od 1.1.2015 uplatní pravidlo, dle kterého dojde-li v řízení o kasační stížnosti ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správcem daně vydáno nové rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, stává se toto rozhodnutí neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu, kterým je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu⁹⁹. Byť toto pravidlo explicitně nehovoří o právních účincích rozhodnutí původního, ale toliko upravuje otázku právních účinků rozhodnutí nového, lze dovodit, že zákonodárce v tomto ustanovení implicitně předpokládá nejen platnost, ale také plnou účinnost rozhodnutí původně zrušeného. Pokud by totiž původní rozhodnutí svých účinků znovu nenabývalo, nebylo by možné v situaci sistace účinků nového rozhodnutí ve věci znovu rozhodnout, pokud by výsledek soudního řízení spočíval v zamítnutí správní žaloby, což by vedlo k právně bezvýhodné situaci. Pokud by krajský soud v dalším řízení poté, kdy mu byla věc vrácena k novému projednání Nejvyšším správním soudem, žalobu proti rozhodnutí správního orgánu zamítl, přičemž tento rozsudek by měl toliko účinky sistační vůči rozhodnutí druhému bez „oživnutí“ rozhodnutí prvního, nemohl by již

⁹⁸ Například již zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24.4.2007 zn. 2 Ans 3/2006-49.

⁹⁹ Část druhá, čl. III odst. 20 zákona č. 458/2011 Sb., kterým se do zákona č.280/2009 Sb. vkládá nový § 124a.

správní orgán přijmout v dané věci nové rozhodnutí, které by bylo schopné kýžené právní účinky vyvolat, neboť druhé rozhodnutí, byť se sistovanými účinky, by nutně vyvolalo překážku věci rozhodnuté. Jak vyplývá z ustanovení § 106 odst.1 písm.d) daňového řádu, tvoří překážku věci rozhodnuté (zde překážku řízení o žádosti) skutečnost, že ve věci bylo vydáno pravomocné rozhodnutí. Odkládá-li pak v této souvislosti citované ustanovení toliko účinky druhého z rozhodnutí, nemá tato skutečnost vliv na právní moc, která je pouze podmínkou účinnosti rozhodnutí, nikoli obsahem účinnosti, jak bylo již zmíněno výše. I druhé rozhodnutí tak zůstává pravomocným, přičemž tedy již nelze ve věci znovu rozhodovat. Byť tedy i v případě „oživnutí“ původního rozhodnutí správního orgánu existují potažmo v dané věci vedle sebe dvě rozhodnutí pravomocná, bude se jednat při aplikaci uvedeného ustanovení o situaci zákonem aprobovanou s tím, že pouze rozhodnutí původní bude vyvolávat právní účinky se všemi důsledky.

4.2.1. Analogie s postupy v rámci kontroly ústavnosti právních norem

V rámci názorů odmítajících „ožívání“ již jednou zrušených správních rozhodnutí je často poukazováno analogicky na právní úpravu ústavní kontroly ústavnosti právních předpisů prováděnou Ústavním soudem¹⁰⁰, kam spadá také kontrola zákonnosti normativních aktů veřejné správy¹⁰¹. Jak bylo výše uvedeno, lze ústavní kontrolu zákonnosti normativních aktů veřejné správy zařadit do pojmu správního soudnictví *largo sensu*, neboť se jedná o kontrolu výkonu veřejné správy ve vztahu k těm jejím formám, kde je projevna její pravomoc vydávat na základě zákona a k jeho provedení abstraktní právní předpisy. Ústavní soud ve své dosavadní rozhodovací praxi popřel možnost „ožívání“ právních aktů, které byly dotčeny zrušením či změnou v rámci novelizačního právního předpisu, který byl následně na základě návrhu Ústavním soudem zrušen. Dle právního názoru Ústavního soudu zrušením napadeného protiústavního ustanovení zákona neožívá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením zrušeno či změněno, neboť Ústavní soud v řízení o kontrole norem vystupuje jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat. Proto také zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho „vyřazení“ z právního řádu České republiky a nikoli

¹⁰⁰ Blíže například Vedral, J. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. Správní právo. 2010, č.8. s.478

¹⁰¹ Čl.87 odst.1 písm.b) Ústavy

k faktickému konstituování nové právní úpravy formou „ožívání“ předpisu již dříve zrušeného. Opačný přístup by dle Ústavního soudu vedl ke vzniku značné právní nejistoty a k překračování ústavně vymezených kompetencí Ústavního soudu. K „ožívání“ dříve zrušeného či změněného právního předpisu v důsledku nálezů Ústavního soudu by mohlo dojít pouze tehdy, jestliže by to ústavní předpisy přímo umožňovaly¹⁰². Ačkoli uvedený právní názor zaujal Ústavní soud ve vztahu k důsledkům zrušení právních předpisů na úrovni zákona, lze tyto závěry bezpochyby vztáhnout také na problematiku podzákoných právních předpisů veřejné správy. Jelikož tak ústavní soud explicitně popřel možnost „ožívání“ již jednou zrušených pravidel, byť v podobě abstraktních právních norem, je namístě identifikovat případná specifika ústavní kontroly právních norem a soudní kontroly správních rozhodnutí, která by odůvodňovala odlišný přístup k problematice „ožívání“.

Ústavní soud je soudním orgánem, jehož výhradním úkolem je ochrana ústavnosti¹⁰³, přičemž ochranou ústavnosti se rozumí činnost, v níž se rozhoduje o dodržování ústavy všemi subjekty ústavního systému¹⁰⁴. Ústavní soud podává v rámci své rozhodovací činnosti při aplikaci ústavních pravidel oficiální výklad těchto norem, který je v případě kontroly ústavnosti právních předpisů následně všeobecně závazný v rozsahu vydaného nálezů, což odpovídá roli Ústavního soudu jako tzv. negativního zákonodárce. Ochrana ústavnosti není samoúčelná, ale jejím cílem je zejména ochrana práv ústavním pořádkem zaručených, byť se tato ochrana děje často na bázi následné abstraktní kontroly, tedy bez spojení s konkrétním zásahem do subjektivních práv jedince. Správní soudy jsou povolány k tomu, aby poskytovaly zejména ochranu veřejným subjektivním právům jednotlivců, a to především prostřednictvím rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů. V tom je role správního soudu obdobná roli soudu Ústavního, neboť tak, jako Ústavní soud chrání ústavnost tím, že ruší právní předpisy, které jsou s ní v rozporu, tak také správní soud zajišťuje zákonnost veřejné správy tím, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tato rozhodnutí ruší, jsou-li v rozporu se zákonem či jiným právním předpisem. Také správní soud podává v rámci uvedené činnosti oficiální výklad právních norem, avšak tento výklad je závazný pouze pro úzký okruh účastníků soudního řízení a toliko v dané souzené věci. Ústavní soud je nadán pravomocí protiústavní právní předpis toliko zrušit, žádné další možnosti mu

¹⁰² Blíže nález pléna Ústavního soudu ze dne 12.2.2002, zn. Pl.ÚS 21/01, publikováno pod N 14/25 Sb.NU 97

¹⁰³ Čl.83 Ústavy

¹⁰⁴ Klíma, K. Ústavní právo. 3.rozšířené vydání. Plzeň. Aleš Čeněk, 2006, s.95

právní úprava řízení před ústavním soudem neposkytuje. Pokud Ústavní soud vydá náleží, kterým zruší určitý právní předpis nebo jeho část, vysloví současně, k jakému dni je tento předpis zrušen. V tomto „odkladu účinnosti“ náleží lze spatřovat paralelu s institutem legisvakanční lhůty, neboť, stejně jako derogovaný právní předpis, vyhláší se také náleží Ústavního soudu tuto derogaci zakládající ve sbírce právních předpisů, přičemž je vhodné, aby i v takovém případě negativního zákonodárství měli adresáti právních norem možnost se seznámit se skutečností, že určitý právní předpis pozbývá platnosti. Ústavní soud však prostřednictvím stanovení lhůty účinnosti vlastního náleží současně umožňuje normotvůrci na zrušení právního předpisu reagovat, například přijetím jiného právního předpisu s novelizačními účinky předpisu předchozího, u kterého se vystřihá vytykaných protiústavních excesů. Ústavní soud však nepřikazuje normotvůrci, aby určitý právní předpis vydal znovu, a svým právním názorem jej přímo v tomto směru nezavazuje. Současně nelze pominout, že legislativní proces má značná specifika oproti správnímu řízení, zejména pak co do charakteru obou procesů ve vztahu k subjektům, kterých se výsledek takového procesu dotýká, přičemž v kontextu výše uvedeného lze poukázat například na skutečnost, že v rámci legislativního procesu neexistuje institut překážky věci rozhodnuté.

Úkolem Ústavního soudu je toliko ochrana ústavnosti, nikoli bezprostřední působení na činnost normotvůrce. V těchto aspektech je však role správních soudů odlišná. Vztah správních soudů a správních orgánů je do značné míry užší, založený na autoritě správního soudu na straně jedné a povinnosti respektovat jeho závěry a názory a přímo je aplikovat na straně druhé. Úkolem správního soudu není pouze ochrana veřejných subjektivních práv jednotlivců dotčených činností veřejné správy, ale také působení na zákonnost činností veřejné správy, a to jak prostřednictvím oficiálního výkladu veřejnoprávních norem *in concreto* závazného pro správní orgány, tak také další činností obecného charakteru, kterou je například institut zásadního usnesení¹⁰⁵. Postavení Ústavního soudu a správního soudu je tedy odlišné, je-li úkolem Ústavního soudu toliko rušit protiústavní právní předpis a nikoli konstituovat novou právní úpravu tím, že by „oživila“ právní úprava původní. Úkolem správního soudu není toliko rušit nezákonná rozhodnutí správních orgánů, ale současně je jeho úkolem také působení na další proces rozhodování v dané věci a formou závazného právního názoru do určité míry determinace dalšího postupu správního orgánu. Správní soud sice není oprávněn

¹⁰⁵ § 12 odst.3 SŘS

sám rozhodovat ve věci, která spadá do věcné působnosti veřejné správy, podobně jako ústavní soud není oprávněn přijímat právní předpisy, ale správní soud svou činností do značné míry určuje výsledek určitého správního řízení a ovlivňuje tak zprostředkovaně právní poměry účastníků správního řízení.

Kromě odlišného postavení a funkce Ústavního a správního soudu je namíště zamyslet se také nad odlišnostmi předmětu rozhodování obou typů soudů, tedy na rozdíl mezi obecným právním předpisem a správním rozhodnutím, které by byly důvodem pro odlišný náhled na možnosti ožívání obou. Právní předpis je pojmově abstraktní jak co do předmětu právní úpravy, tak zejména co do adresátů. Z těchto důvodů je stanoven způsob komunikace právních předpisů prostřednictvím oficiální Sbírky právních předpisů či jiným způsobem u právních předpisů vydávaných samosprávou, který však stejně jako Sbírka zákonů zajišťuje maximální možnost seznámit se s právním předpisem tak, aby následně bylo spravedlivé očekávat na straně adresátů právních norem znalost platné legislativy. Právní předpisy však představují velmi široký okruh právních norem, sestavených do právních předpisů jako takových, tak jejich prostřednictvím do souboru právních předpisů představujícího aktuálně platné právo. V takové situaci si lze z pozice adresáta právní normy jen krajně obtížně představit, že tento bude schopen poté, kdy Ústavní soud zruší určitý právní předpis, který rušil či měnil určitý předpis původní, sám dovést platnost původní právní úpravy. Role oficiálních prostředků komunikace právních předpisů jejich adresátům spočívá v tom, že zmíněné velké množství právních norem je komunikováno jasným a zřetelným způsobem, aby každý mohl seznat, jaké právo platí. Z tohoto pohledu se jeví nepřijatelným, aby ke správné identifikaci platného práva bylo nutno orientovat se v oficiálních pramenech na základě složitých pravidel, která nemají sami základ v platném právu. Přípuštění „ožívání“ novelizovaných právních předpisů by představovalo právě takové nepsané pravidlo, které by nutně vedlo k rozkolísanosti náhledu na otázku platného práva a v důsledku ke značné právní nejistotě, jak konstatoval také Ústavní soud ve výše citovaném nálezu.

U správního rozhodnutí však uvedené neplatí. Rozhodnutí správního orgánu se týká vždy určité konkrétní věci a konkrétního adresáta, kterému je toto rozhodnutí také bezprostředně komunikováno. Pokud dojde následně ke sporu řešeného správním soudem, týká se rozsudek soudu vždy konkrétního rozhodnutí a zprostředkovaně tedy konkrétních právních poměrů tímto rozhodnutím založených. Pokud krajský soud zruší rozhodnutí správního orgánu, může účastník řízení očekávat nové rozhodnutí ve věci a

toho by se mu také mělo následně dostat. Pokud však v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud zruší zrušující rozsudek, krajský soud následně vydá v dalším řízení rozsudek nový, kterým bude tatáž žaloba proti témuž rozhodnutí správního orgánu často zamítnuta. V důsledku takového rozsudku je tak účastníku řízení sdělováno, že jeho žaloba proti původnímu rozhodnutí nebyla shledána důvodnou, a tudíž jeho právní poměry byly upraveny správním orgánem původně v souladu s právními předpisy. Ve vazbě na výše uvedené srovnání je tak otázkou, jaká situace svědčí právní jistotě dotčeného účastníka správního řízení, tedy zda je namístě respektovat následný zamítavý rozsudek s tím, že „oživnutím“ původního rozhodnutí, jehož obsah je účastníku řízení znám, byly jeho právní poměry upraveny v souladu s právními předpisy, nebo odmítnout variantu „ožívání“ také v případě správních rozhodnutí s tím, že zamítavý rozsudek bude mít význam v podstatě pouze pro správní orgán, který následně znovu rozhodne, a to v zásadě stejně, jako původně, tedy před podáním zamítnuté žaloby.

4.2.2. Implicitní zakotvení „ožívání“ v pozitivní právní úpravě

Druhým zásadním argumentem proti „ožívání“ právních předpisů v důsledku nálezů Ústavního soudu je absence pozitivní právní úpravy, která by „ožívání“ připouštěla, přičemž absence právní úpravy je také tradičním argumentem proti „ožívání“ správních rozhodnutí. V případě Ústavního soudu a právní úpravy účinků jeho nálezů se lze s argumentem dotyčné absence právní úpravy ztotožnit. Je však otázkou, zda u správních rozhodnutí, u kterých dosud explicitní úprava „ožívání“ chybí, není tento účinek rozhodnutí správních soudů předpokládán pozitivní právní úpravou implicitně. Jak bylo výše uvedeno, je soudní přezkum správních rozhodnutí založen na principu kasačním, stejně jako přezkum rozhodnutí krajských soudů ve věcech správního soudnictví prováděný Nejvyšším správním soudem. Na bázi tohoto principu tak soudní orgán příslušný k přezkumu nemůže sám vydat rozhodnutí ve věci, ale může přezkoumávané rozhodnutí pouze zrušit, přičemž jeho povinností je následně věc vrátit k dalšímu řízení tomu, kdo ve věci rozhodl v předchozím stupni. Předmětem přezkoumání na úrovni krajského soudu je určité správní rozhodnutí napadené správní žalobou, předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu je pak rozsudek soudu krajského, napadený kasační stížností. Pokud tedy Nejvyšší správní soud zruší již pravomocný rozsudek krajského soudu a věc mu vrátí k novému řízení, je otázkou, zda

krajský soud má o čem rozhodovat v dalším řízení, bylo-li již jednou dotyčnou žalobou napadené rozhodnutí zrušeno.

Část názorů akcentuje nevratnost procesu derogace správního rozhodnutí a staví na myšlence, dle které již krajský soud nemá o čem rozhodovat, neboť rozhodnutí, které má být v dalším řízení po vrácení věci Nejvyšším správním soudem znovu přezkoumáváno, již neexistuje. Proto by mělo být jediným možným řešením zastavení tohoto řízení, přičemž pro absenci takového důvodu pro zastavení řízení v právní úpravě zakotvené v § 47 soudního řádu správního by se tak mělo stát za subsidiárního použití § 64 občanského soudního řádu¹⁰⁶. Tyto názory jsou však zpochybňovány, a to zejména právě s ohledem na skutečnost, že zmíněné ustanovení § 47 soudního řádu správního takový postup neumožňuje¹⁰⁷.

Vůči těmto názorům lze však oponovat také dalšími argumenty, založenými na zjevném úmyslu zákonodárce v rámci právní úpravy správního soudnictví. Pokud by skutečně bylo namístě soudní řízení poté, kdy byla věc vrácena Nejvyšším správním soudem k novému projednání, zastavit z důvodu neexistence přezkoumávaného rozhodnutí, ztrácela by zásadním způsobem na významu role Nejvyššího správního soudu. Úkolem Nejvyššího správního soudu je, mimo jiných, zajišťování zákonnosti a jednotnosti rozhodování správních soudů, přičemž jedním z prostředků k dosažení tohoto cíle je rozhodování o kasačních stížnostech¹⁰⁸. Pokud by bylo lze připustit situaci, kdy může být další řízení po vrácení věci krajským soudem ve smyslu výše uvedeného zastaveno, mohlo by rozhodnutí Nejvyššího správního soudu působit pouze do budoucna jako součást právně nezávazné judikatury, nikoli však v konkrétním případě například nezákonného rozsudku krajského soudu, v důsledku čehož by však nedocházelo k zajištění zákonnosti, ale naopak k akceptování nezákonnosti. Kromě uvedeného by dále zcela postrádalo na významu ustanovení § 110 odst.4 soudního řádu správního, dle kterého je krajský soud po zrušení jeho předchozího rozsudku v řízení o kasační stížnosti v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Toto ustanovení jednoznačně svědčí tomu, že krajský soud by v dalším řízení měl opět projednat podanou správní žalobu a nikoli věc vyřešit procesním rozhodnutím bez meritorního projednání, má-li být vázán určitým právním názorem. Skutečnost, že

¹⁰⁶ Na takový názor poukazuje například Vedral, J. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. Správní právo. 2010, č.8. s.476

¹⁰⁷ Například Mikule, V. K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního. Správní právo. 2010, č.8. s.495

¹⁰⁸ § 12 odst.1 SŘS

krajský soud rozhodl v rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu, ostatně explicitně odůvodňuje přípustnost kasační stížnosti proti novému rozhodnutí soudu v dalším řízení, kdy je jinak kasační stížnost nepřipustná.

Ve prospěch „ožívání“ původního rozhodnutí správního orgánu poté, kdy byl zrušující rozsudek zrušen v řízení o kasační stížnosti, lze dále, vedle závěrů naznačených v předchozí části, argumentovat poukazem na stávající právní úpravu soudního řízení správního, byť je namístě souhlasit s tím, že tato neobsahuje explicitní právní úpravu „ožívání“. V první řadě je namístě navázat na výše zmíněnou roli Nejvyššího správního soudu a ustanovení § 110 SŘS, které obsahuje pravidla týkající se rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti.

Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu, vrátí mu věc k dalšímu řízení a zaváže jej svým právním názorem vyjádřeným ve zrušujícím rozsudku. Věcí v procesním smyslu je zřejmě namístě rozumět materiální obsah sporu mezi žalobcem a žalovaným, tedy realizace ochrany veřejných subjektivních práv žalobce, která jsou dle jeho tvrzení dotčena příslušným rozhodnutím žalovaného správního orgánu. Toto rozhodnutí je tak však bezpochyby neoddělitelnou součástí přezkumu prováděného krajským soudem, neboť právě toto rozhodnutí představuje věcný základ sporu, k jehož rozhodnutí je krajský soud povolán. Existence takového rozhodnutí představuje tedy *conditio sine qua non* pro další postup krajského soudu poté, kdy je mu věc vrácena k novému projednání a je tak jednou z podmínek řízení. Rozhodnutí by současně mělo splňovat kvalitativní kritéria, která jsou podmínkou přípustnosti žaloby, tedy zejména právní mocí podmíněnou účinností, tedy schopnost zasáhnout právní sféru žalobce. Pokud se totiž soudní řízení vrací do stádia po podání správní žaloby a před vydání rozhodnutí ve věci samé, lze si jen obtížně představit, že by předmět soudního přezkumu v době nového projednání neexistoval v požadované kvalitě, existoval-li ve fázi řízení, do které byla věc vrácena. Pokud má dále krajský soud znovu rozhodnout, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, pak může přicházet v úvahu varianta rozhodnutí o zamítnutí žaloby pro nedůvodnost. Pokud by původní rozhodnutí správního orgánu „neožívalo“ při zrušení původního rozsudku krajského soudu, varianta meritorního projednání žaloby a její následné zamítnutí by patrně nemohla vůbec nastat.

Poměrně výrazně promluvil ve prospěch varianty „ožívání“ zákonodárce v rámci zákona č.303/2011 Sb., kterým byl v podstatných pasážích novelizován soudní řád správní, a to konkrétně v již zmiňovaném ustanovení § 110 odst.2 tohoto právního

předpisu. S účinností od 1.1.2012 může Nejvyšší správní soud v případě, že v řízení o kasační stížnosti zrušuje rozsudek krajského soudu, sám podle povahy věci zrušit také rozhodnutí správního orgánu, byl-li pro takový postup důvod již v řízení před krajským soudem. Nutným předpokladem pro uplatnění tohoto ustanovení je tak především ten, že rozhodnutí správního orgánu po zrušení rozhodnutí krajského soudu existuje. To může existovat především proto, že nebylo v řízení před krajským soudem zrušeno, přičemž v takovém případě bude zpravidla Nejvyšší správní soud rozhodovat o kasační stížnosti žalobce proti rozhodnutí krajského soudu o zamítnutí žaloby. Jak již však bylo zmíněno, není vyloučeno uplatnění tohoto ustanovení také v situaci kasační stížnosti správního orgánu proti rozhodnutí krajského soudu o zrušení rozhodnutí tohoto správního orgánu, jak naznačuje rozhodovací praxe zakládaná Nejvyšším správním soudem v otázce aplikace novelizovaného § 110 odst.2 SŘS¹⁰⁹. Druhý z uvedených případů pak nutně předpokládá situaci „ožívání“ rozhodnutí správních soudů v důsledku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, neboť Nejvyšší správní soud nemůže zrušit rozhodnutí, které neexistuje.

Ve prospěch varianty ožívání lze konečně argumentovat také poukazem na problematiku prekluzivních lhůt, kterými jsou správní orgány vázány při své činnosti. Jedná se zejména o lhůty, s jejichž uplynutím je spojen zánik odpovědnosti za správní delikt v oblasti správního trestání a lhůty ve věcech daní a poplatků, s jejichž uplynutím je spojen zánik práva vyměřit určitou daň či tuto daň vybrat. Správní orgány jsou v uvedených oblastech své činnosti povinné postupovat zpravidla na bázi zásad legality a ofiiciality, přičemž svou činností atakují určitá základní práva a svobody jednotlivců stojících vně veřejné správy. Za účelem plnění svých povinností v uvedených oblastech jsou správní orgány vybaveny rozsáhlými pravomocemi, na druhou stranu však zvláštní zákony zpravidla současně normují lhůty, v jejichž rámci lze tyto pravomoci uplatnit. Tyto lhůty mají zpravidla povahu lhůt prekluzivních, tedy lhůt, s jejichž uplynutím je spojen zánik práva či povinnosti. V daném kontextu se tedy například jedná o zánik oprávnění správního orgánu uložit za správní delikt trest s komplementárním zánikem povinnosti pachatele správního deliktu podrobit se sekundární povinnosti (tedy ve vzájemné souvislosti zánik odpovědnosti) či o zánik oprávnění vyměřit daň, nebyla-li

¹⁰⁹ Blíže například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.9.2012, zn. 8 Afs 42/2012-72, kterým byl zrušen zrušovací rozsudek Krajského soudu v Plzni (zn. 57 Af 60/2010-110) a současně také rozhodnutí správního orgánu, které bylo předtím zrušeno uvedeným rozsudkem krajského soudu, přičemž zde byly důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, avšak odlišné od důvodů, na jejichž základě toto rozhodnutí zrušil krajský soud.

původně přiznána či vyměřena v souladu s právními předpisy, například po provedené daňové kontrole. V obecné rovině pravidel týkajících se prekluzivních lhůt v oblasti správního práva zastává konstantní judikatura správních soudů právní názor, dle kterého je pro dodržení prekluzivní lhůty podstatné ze strany správního orgánu nejen vydání příslušného rozhodnutí v dané věci (tedy například rozhodnutí o správním deliktu), ale především to, aby toto rozhodnutí bylo v zákonem stanovené prekluzivní lhůtě způsobilé vyvolávat zamýšlené právní následky, tedy přinejmenším formálně a relativně materiálně pravomocné a současně tak plně účinné¹¹⁰.

Zejména v oblasti správního trestání dochází pro složitost některých případů často k tomu, že příslušné rozhodnutí o správním deliktu (problém se dotýká zejména přestupků) je vydáno v rámci prekluzivní lhůty, je napadeno odvoláním, o kterém je rovněž rozhodnuto v rámci této lhůty, avšak často na jejím samém konci. Pokud je v těchto případech odvolání jako nedůvodné zamítnuto, nabývá příslušné rozhodnutí na samém konci prekluzivní lhůty právní moci, přičemž smysl a účel řízení byl ze strany správních orgánů naplněn. Pokud je následně podána proti rozhodnutí správního orgánu správní žaloba, je podána zpravidla již vně příslušné prekluzivní lhůty, přičemž tak nelze uplatnit ustanovení § 41 soudního řádu správního o stavění lhůt v průběhu řízení před správními soudy. Pokud krajský soud zruší rozhodnutí správního orgánu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, správní orgán má jedinou možnost, jak o věci rozhodnout, tedy zrušit odvoláním napadené rozhodnutí a zastavit řízení s ohledem na skutečnost, že prvostupňové rozhodnutí nenabylo v příslušné prekluzivní lhůtě právní moci, neboť rozhodnutí odvolacího orgánu, které jej pravomocným činilo, bylo zrušeno, přičemž příslušná lhůta již uběhla. V případě, kdy správní orgán napadne zrušující rozsudek kasační stížností, která bude shledána důvodnou a rozsudek bude následně zrušen, vedla by varianta odmítnutí „ožívání“ původního rozhodnutí k tomu, že správní orgán již nebude moci ve věci rozhodnout pro zánik takového oprávnění v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty, byť bylo jeho původní rozhodnutí zákonné. Ačkoli tak Nejvyšší správní soud zprostředkovaně konstatuje, že správní orgán svých povinností dostál a tedy předchozí správní řízení bylo v souladu se zákonem a byl naplněn jeho účel, došlo by chybou na straně správního soudu k tomu, že pachatel správního deliktu nebude za protiprávní jednání postižen (či nebude již možno vyměřit určitou daň, apod.). V těchto

¹¹⁰ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2005, zn.3 As 57/2004-39, publikováno pod č.845/2006 Sb.NSS, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.10.2007, zn.9 Afs 86/2007-161, publikováno pod č.1542/2008 Sb.NSS.

případech se tak jeví poměrně nezbytným připustit variantu „ožívání“ původních rozhodnutí, kdy v důsledku zrušení rozsudku krajského soudu nabude svých účinků v plné šíři původní rozhodnutí správního orgánu, vydané před uplynutím příslušné prekluzivní lhůty.

4.2.3. Aspekt časových účinků rozhodnutí o kasační stížnosti

V případě připuštění varianty „ožívání“ rozhodnutí správního orgánu v důsledku zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu vůči předchozímu rozsudku soudu krajského vyvstává problém s určením účinků rozsudku Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti je podstatné vedle určení momentu, kdy k „ožívání“ rozhodnutí dochází, tedy v jaký moment rozhodnutí správního orgánu nabývá zpět svých účinků, otázka účinků zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, tedy zda tento rozsudek působí zpětně *ex tunc* či toliko do budoucna *ex nunc*.

Lze konstatovat, že otázka momentu „oživnutí“ rozhodnutí správního orgánu byla uspokojivě zodpovězena v rámci novelizace soudního řádu správního provedené již zmíněným zákonem č. 303/2011 Sb., konkrétně pak změna rozhodovací pravomoci Nejvyššího správního soudu zakotvená v § 110 odst.2 soudního řádu správního. Dle tohoto ustanovení může Nejvyšší správní soud spolu se zrušením rozhodnutí krajského soudu zrušit také rozhodnutí správního orgánu, byly-li pro takový postup důvody již v řízení před krajským soudem. Aby toto ustanovení mohlo být realizováno také v případech, kdy již krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu, je nutným předpokladem existence zrušovaného rozhodnutí, ke které dochází zjevně nabytím právní moci výroku Nejvyššího správního soudu, kterým tento soud ruší rozsudek soudu krajského. Lze tedy konstatovat, že „ožívá-li“ rozhodnutí správního orgánu, děje se tak v důsledku nabytí právní moci zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Otázka účinků rozsudku Nejvyššího správního soudu není v současné právní úpravě správního soudnictví řešena. Soudní řád správní neupravuje účinky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (ostatně ani účinky rozhodnutí soudu krajského vydaného v řízení o žalobě), přičemž Nejvyšší správní soud sám nemá možnost účinky vlastních rozhodnutí stanovit¹¹¹. Opačný přístup zvolil zákonodárce například v případě již zmíněné nutnosti stanovit účinky svého derogačního nálezu ze strany Ústavního

¹¹¹ Blíže Vedral, J. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. Správní právo. 2010, č.8. s. 477

soudu¹¹². Markantní v tomto směru je však především právní úprava účinků rozhodnutí správního orgánu v přezkumném řízení dle § 99 správního řádu, kdy vedle povinnosti stanovit účinky rozhodnutí přijatého v přezkumném řízení s ohledem na obsah přezkoumávaného rozhodnutí zákon explicitně připouští, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení mohou nastat zpětně od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí. Z absence podobné pozitivní právní úpravy lze tedy dovodit ve vztahu k rozhodnutím správních soudů platnost obecného pravidla, dle kterého nabývá rozhodnutí svých účinků spolu s nabytím právní moci, tedy v zásadě *ex nunc*, neboť zpětnost účinků rozhodnutí správního soudu zákon nepřipouští.

Tento závěr má své praktické opodstatnění, a to zejména ve vztahu k subjektu, jehož práva byla žalobou napadeným rozhodnutím dotčena. Pokud by byla možná varianta účinků rozhodnutí Nejvyššího správního soudu *ex tunc* a tedy žalobou napadené rozhodnutí by po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu nabývalo svých účinků ke dni nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, důsledkem by nutně bylo prodlení subjektu v plnění uložené povinnosti s adekvátními následky, a to za situace, kdy v mezidobí bylo právní postavení tohoto subjektu přinejmenším nejisté, popřípadě za situace, kdy bylo v tomto mezidobí již vydáno v jeho věci jiné rozhodnutí. Proto je namístež připustit, a pozitivní právní úprava jinou možnost vylučuje, že právní účinky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nastávají zásadně *ex nunc*, tedy v momentu nabytí jeho právní moci do budoucna.

¹¹² § 70 odst.1 Ústavního zákona č.182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

5. Problém existence dvou rozhodnutí v téže věci a možnosti jeho řešení

Na základě výše uvedeného rozboru lze konstatovat, že byť současná právní úprava explicitně variantu „ožívání“ již jednou zrušených správních rozhodnutí neupravuje, je tato varianta zjevně obsažena v jednotlivých ustanoveních soudního řádu správního implicitně, neboť tato ustanovení by popřením varianty „ožívání“ ztrácela na významu. Míněna jsou zejména ustanovení o vrácení věci k dalšímu řízení krajskému soudu v případě zrušení rozsudku v řízení o kasační stížnosti či ustanovení o vázanosti právním názorem Nejvyššího správního soudu v tomto dalším řízení. Ostatně rozhodovací praxe správních soudů, byť se k variantě „ožívání“ explicitně přihlašuje pouze sporadicky, tyto závěry potvrzuje.

Pokud však bude připuštěna varianta „ožívání“ původně zrušených rozhodnutí správních orgánů, působí takový závěr v kombinaci s výše rozvedenou povinností správního orgánu pokračovat v řízení po zrušujícím rozsudku krajského soudu přesto, že správní orgán podává proti tomuto rozsudku kasační stížnost, zásadní problém týkající se potencionální existence dvou rozhodnutí v téže věci, kdy obě tato rozhodnutí budou zakládat v téže věci různé právní účinky, často zcela opačné. Pokud správní orgán pokračuje po vrácení věci krajským soudem ve správním řízení, vázán právním názorem krajského soudu, zpravidla vydá v řízení o opravném prostředku nové rozhodnutí, které bude již v době rozhodování Nejvyššího správního soudu pravomocné. Jelikož se bude nejčastěji v případě zrušeného původního rozhodnutí jednat o rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, bude novým rozhodnutím ve věci zpravidla vyhověno odvolání tím, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bude změněno či zrušeno, v případě zrušení pak může řízení pokračovat na prvním stupni či může být toto řízení zastaveno v rámci odvolacího řízení.

Pozitivní právní úprava brání existenci dvou rozhodnutí v téže věci prostřednictvím tradičních institutů překážek řízení, tedy překážky *litispence*, která brání souběžnému projednávání téže věci v rámci různých správních řízení, a překážky *rei iudicatae*, která akcentuje obecný princip *ne bis in idem*, tedy zabraňuje duplicitnímu rozhodování o téže věci. Současná právní úprava, ať již právní úprava řízení před správními soudy či řízení před správními orgány, však neposkytuje žádné nekonfliktní možnosti řešení problému následné existence dvou rozhodnutí v téže věci v důsledku

soudního přezkumu. Správní orgány se tak uchylují zpravidla k účelovému řešení v podobě určité „racionální“ nečinnosti, kdy po podání kasační stížnosti v řízení přes existenci pravomocného rozsudku krajského soudu nepokračují a vyčkávají na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, přičemž ponechávají na účastníkovi správního řízení, zda bude proti takovému postupu brojit či nikoli¹¹³. Jak již bylo zmíněno v předchozí části této práce, správní orgány v zásadě nic nenutí v řízení po vrácení věci pokračovat, ačkoli se nepochybně jedná o nesprávný úřední postup. Pro správní orgán, potažmo příslušný subjekt veřejné správy, tak v případě nečinnosti plyne pouze jediná sankce v podobě eventuálního přiznání náhrady škody dle zákona č. 82/1998 Sb., bude-li se účastník řízení následně této náhrady domáhat. Nečinnost správního orgánu po podání kasační stížnosti nebude mít za následek prekluzi příslušného vrchnostenského oprávnění, jejíž hrozba by mohla být poměrně významným motivem pro aktivní postup správního orgánu, neboť, jak bylo uvedeno, dle současného přístupu judikatury se také v řízení o kasační stížnosti uplatní § 41 soudního řádu správního o stavění lhůt ve věcech správních deliktů a daní, což jsou oblasti, u kterých mají tyto lhůty zvlášť závažný význam.

Pokud správní orgány uplatňují výše nastíněný přístup, který je bezpochyby v rozporu s pozitivní právní úpravou a přinejmenším tak nesprávným úředním postupem, do značné míry pro konkrétní případ eliminují problém existence dvou rozhodnutí v téže věci. Negativním důsledkem však je evidentní marginalizace tohoto problému, ke kterému tak v praxi zpravidla nedochází, přičemž následně chybí motivace tento problém legislativně řešit. Nadto lze v případě zmíněné „racionální“ nečinnosti správního orgánu hovořit o řešení jen velice obtížně, neboť problém dvou rozhodnutí v téže věci v obecné rovině tak řešen přirozeně není.

V rámci legislativy je prozatím ojedinělým legislativním počinem snaha řešení problému dvou rozhodnutí v téže věci již zmíněná novelizace daňového řádu prostřednictvím zákona č. 458/2011 Sb., kterým se s účinností od 1.1.2015 uplatní pravidlo, dle kterého dojde-li v řízení o kasační stížnosti ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správcem daně vydáno nové rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, stává se toto rozhodnutí neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu, kterým je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti

¹¹³ Na tento stav poukazuje také Baxa, J., Průcha, P., Šimka, K. K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. Správní právo. 2010, č.8. s. 504

zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Toto ustanovení představuje určitou možnost řešení důsledků výše nastíněného problému, má však současně bezpochyby značná úskalí. Toto ustanovení dopadá toliko na řízení daňová a nelze jej uplatnit v řízení vedených dle jiných procesních předpisů, tedy zejména v řízeních vedených dle správního řádu, kde obdobné ustanovení chybí. Současně se jedná o řešení značně paušalizující specifika rozhodovací činnosti v oblasti správy daní, neboť zcela pomíjí zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře. Především je však smyslem tohoto ustanovení řešit následky, ke kterým v důsledku výše uvedeného problému existence dvou rozhodnutí v téže věci dochází, nikoli jeho příčinu, jejíž řešení by mělo být primární. Pokud bude totiž připuštěna cesta nastíněná výše uvedenou normou, pak tato cesta nutně povede k rozkolísanosti právní úpravy následků rozhodovací činnosti správních soudů a k zásadnímu potlačení právní jistoty adresátů veřejnoprávních norem. Jeví se proto zásadním zaměřit se především na prevenci vzniku dvou rozhodnutí v téže věci, přičemž k výše uvedeným problémům zmíněným ustanovením naznačené cesty řešení následků bude věnována část práce sub. 5.2.2..

5.1. Možnosti prevence kolize dvou rozhodnutí v téže věci

5.1.1. Možnosti preventivní *de lege lata*

Preventivní řešení *de lege lata* lze v současné právní úpravě najít jen velice obtížně, přičemž žádné z možných řešení uvažovaných odborníky z právní praxe nelze považovat za řešení *secundum legem*. Při úvahách o možných řešeních je nutno identifikovat příčinu problému, kterou je především povinnost správního orgánu pokračovat v řízení a potažmo vydat nové rozhodnutí bez ohledu na to, zda tento správní orgán napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, explicitně vyjádřená v již zmiňovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24.4.2007 č.j. 2 Ans 3/2006-49 (1255/2007 Sb.NSS), které reprezentuje současnou rozhodovací praxi. Současná právní úprava poskytuje prakticky ojedinělou možnost suspendovat tuto povinnost správního orgánu, a to prostřednictvím přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti na návrh stěžovatele, kterým bude správní orgán. Další možnost, ačkoli dosti problematickou, může představovat využití institutu přerušení správního řízení.

Odkladný účinek kasační stížnosti

Správní orgán má možnost podat proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu kasační stížnost, přičemž má možnost navrhnout přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti vůči jí napadenému rozhodnutí krajskému soudu¹¹⁴. Podmínky, které bude v případě takového návrhu zkoumat Nejvyšší správní soud, za kterých lze podané kasační stížnosti odkladný účinek přiznat, jsou stejné, jako podmínky pro přiznání odkladného účinku podané správní žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž ustanovení příslušného § 73 soudního řádu správního se použijí při rozhodování o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přiměřeně. Použitím výrazu „přiměřeně“ ve spojení s odkazem na uvedený § 73 soudního řádu správního je vyjádřen volnější vztah mezi aplikovanými ustanoveními, přičemž tak není podmínkou, aby bylo odkazované ustanovení použito při rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti v plném rozsahu¹¹⁵. Přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu má mimořádný charakter, neboť soud před vlastním rozhodnutím ve věci samé prolamuje právní účinky pravomocného rozhodnutí správního orgánu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno. Smyslem konstrukce podmínek pro fakultativní přiznání odkladného účinku žaloby je tak vyhradit tento institut pro výjimečné případy¹¹⁶. Avšak tato výjimečnost již bezvýhradně neplatí v řízení o kasační stížnosti. Vzhledem k přiměřenému použití uvedených ustanovení při rozhodování o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je namístež zabývat se otázkou, do jaké míry je relativně přísné vymezení podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu namístež aplikovat také na úvahy stran přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. V případě správního rozhodnutí správní orgán určuje v konkrétním případě vznik, změnu nebo zánik práv jeho adresátů případně deklaruje existenci takových skutečností. Správní orgán v rámci své kompetence tak zakládá určitý právně závazný stav, do kterého lze ze strany soudní moci zasahovat pouze takovým způsobem, který je v souladu s příslušnými právními předpisy a nestaví orgán moci soudní do pozice orgánu správního (s výjimkami

¹¹⁴ Blíže ustanovení § 107 SŘS

¹¹⁵ Blíže čl.41 Legislativních pravidel vlády, schválených usnesením vlády ze dne 19.3.1998 pod č.188, ve znění pozdějších předpisů. V plném rozsahu se uplatní odkazované ustanovení tehdy, je-li v textu právní normy použito výrazu „obdobně“, tedy, a contrario, je obsahem výrazu „přiměřeně“ volnější vztah spočívající v tom, že odkazované ustanovení se v plném rozsahu neužije, vyžadují-li to specifika daného řízení.

¹¹⁶ Blíže usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24.4.2007, č.j. 2 Ans 3/2006-49, publikovaného pod č. 1255/2007 Sb. NSS

například při využití moderačního práva soudu). V případě řízení o kasační stížnosti však nedochází k přímé ingerenci soudní moci do moci výkonné, ale k přezkumu rozhodnutí soudu jednoho stupně soudem stupně vyššího, kterému pro takový postup svědčí zákonné oprávnění, byť přirozeně výsledek řízení o kasační stížnosti má v případě zrušujícího výroku zásadní dopady pro následující rozhodnutí soudu v prvním stupni. Ačkoli se v případě kasační stížnosti jedná o opravný prostředek mimořádný, je jeho uplatnění poměrně široce vymezeno¹¹⁷, přičemž enumerativní výčet situací, za kterých může být kasační stížnost považována za nepřijatelnou¹¹⁸, eventuelně ve specifických případech za nepřijatelnou, umožňuje velmi široký rozsah možnosti domáhat se přezkumu rozhodnutí krajského soudu, na který je v zásadě právní nárok. Původní právní úprava § 73 soudního řádu správního zakotvila poměrně přísné podmínky, za kterých lze přiznat žalobě proti správnímu rozhodnutí odkladný účinek, přičemž tyto podmínky byly uplatňovány v plném rozsahu také v řízení o kasační stížnosti. Ve vztahu k právní úpravě uvedených podmínek účinné do 31.12.2011, které podmiňovaly přiznání odkladného účinku žalobě a potažmo kasační stížnosti tvrzením důvodné hrozby způsobení nenahraditelné újmy žalobci výkonem či jinými účinky napadeného rozhodnutí, zaujala soudní rozhodovací praxe postoj, který přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané správním orgánem prakticky vylučoval. Výrokem zrušujícího rozsudku krajského soudu dochází ke zrušení rozhodnutí správního orgánu a vrácení věci k novému řízení, přičemž jeho výkon spočívá v pokračování správního řízení a vydání nového rozhodnutí ve vazbě na právní názor v dané věci vyslovený soudem. Povinnost pokračovat v řízení a vydat nové rozhodnutí však nelze považovat za nenahraditelnou újmu na straně správního orgánu¹¹⁹, neboť tato musí být poměřována ve vztahu k dotčeným veřejným subjektivním právům, kterými však správní orgán, resp. příslušný subjekt veřejné správy, vybavení toliko pravomocemi, zpravidla nedisponují, nejsou-li sami účastníky předchozího správního řízení.

Se zmíněnou změnou právní úpravy podmínek pro přiznání odkladného účinku správní žaloby a potažmo kasační stížnosti, která požadavek nenahraditelné újmy opustila, došlo k určitému rozšíření možností uplatnění odkladného účinku. Ve vazbě na podání kasační stížnosti je tak v současnosti pro přiznání odkladného účinku

¹¹⁷ Blíže ustanovení § 103 SŘS

¹¹⁸ Blíže ustanovení § 104 SŘS

¹¹⁹ Blíže usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2003, zn.1 Ads 10/2003, publikováno pod č.46/2004 Sb. NSS

rozhodující, že výkon nebo jiné právní účinky napadeného rozhodnutí krajského soudu mohou znamenat pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, nebude-li jeho přiznání současně v rozporu s veřejným zájmem. Správní soud má tak možnost, na rozdíl od předchozí právní úpravy, uvážit, kterému z dotčených konfliktních zájmů dát v konkrétním případě přednost, přičemž vodítkem úvahy soudu bude proporcionální zvážení dopadů účinku napadeného rozhodnutí na jednotlivé osoby. Přes toto uvolnění podmínek pro přiznání odkladného účinku však nelze konstatovat, že se jím otevřel větší prostor pro možnosti domáhat se jej v řízení o kasační stížnosti ze strany správního orgánu. Rozhodujícím kritériem zůstala stále újma na veřejných subjektivních právech, byť uvažovaná proporcionálně, přičemž správní orgán na těchto právech pro jejich absenci dotčen být nemůže.

Lze tedy uzavřít tím, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané správním orgánem bude zřejmě také do budoucna spíše výjimečné, pokud ne zcela vyloučené. Určitou cestu by mohlo představovat opuštění vazby relevantní újmy na veřejná subjektivní práva. Správní orgán, není-li sám účastníkem správního řízení, těmito právy nedisponuje, avšak nelze pominout jednu s úloh činnosti správního orgánu, která spočívá v ochraně práv jemu nepříslušejících, avšak svěřčících osobám stojícím vně veřejné správy. Je-li správní orgán povinen pokračovat v řízení při vázanosti právním názorem krajského soudu, který často s úspěchem zpochybňuje podáním kasační stížnosti, nelze pominout, že nové rozhodnutí, vydané v takovém řízení, bude v rozporu se zákonem, ukáže-li se následně právní názor krajského soudu nezákonným. Avšak vydáním nezákonného rozhodnutí dochází k tomu, že se správní orgán zpronevřuje základním principům, především však nezákonným způsobem upravuje určité poměry, což je bezpochyby přinejmenším v rozporu se zájmem dotčených účastníků řízení, u kterých je zpochybněna právní jistota a při nutnosti následného řešení rozporu tohoto nového rozhodnutí se zákonem bezpochyby také ohrožena ochrana práv nabytých v dobré víře. Lze tak připustit, že relevantními důvody pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, při respektování toliko přiměřeného použití ustanovení § 73 soudního řádu správního, by mohlo být nejen tvrzení újmy na vlastních veřejných subjektivních právech stěžovatele, ale také tvrzení újmy na právech osob dotčených další činností správního orgánu po rozhodnutí věci krajským soudem, bude-li stěžovatelem tento správní orgán. Bylo by tak zvážení soudu, zda připustí, že zájem úspěšného žalobce, kterému bude zrušující rozsudek krajského soudu zpravidla

svědčit, aby bylo vydáno nové rozhodnutí (zpravidla) v jeho prospěch, není v nepoměru k zájmu na právně nepochybném rozhodnutí věci a tedy v zájmu jeho právní jistoty vylučující pozdější zásahy do práv nabytých na základě nového rozhodnutí správního orgánu vydaného na základě posléze zpochybněného právního názoru krajského soudu. Uplatnění výše zmíněného novelizovaného ustanovení § 73 soudního řádu správního tak bude otázkou budoucí rozhodovací praxe správních soudů.

Institut přerušení řízení a limity jeho použití

Institut přerušení řízení slouží potřebám správního řízení především v tom směru, že umožňuje v případech, kdy nelze pro určitou objektivní překážku řádně pokračovat v řízení směrem k vydání rozhodnutí ve věci, toto řízení přerušit na dobu nutnou k odstranění takové překážky s účinky přerušení běhu procesních lhůt¹²⁰. Jedním z důvodů pro fakultativní přerušení řízení, který je svou povahou blízký traktovanému problému, je probíhající řízení o předběžné otázce či podání podnětu k takovému řízení. Nabízí se tedy možné řešení spočívající v tom, že správní orgán posoudí skutečnost probíhajícího řízení před správními soudy jako předběžnou otázku a na dobu tohoto řízení do vydání konečného soudního rozhodnutí správní řízení přeruší. Takové řešení má však značná úskalí, která jeho faktické aplikaci brání. Předně je nutno posoudit otázku, zda může soudní řízení, a to jak před Nejvyšším správním soudem, tak následně před krajským soudem při novém projednání věci, představovat předběžnou otázku. Předběžnou otázkou je taková otázka, na které závisí vydání rozhodnutí ve věci, současně jde však o otázku, kterou nepřísluší rozhodnout správnímu orgánu, který vede příslušné správní řízení¹²¹. Předmětem předběžné otázky tak může být pouze taková skutečnost, bez jejíhož vyřešení nelze vydat rozhodnutí ve věci samé, neboť pouze existence takové skutečnosti může odůvodnit přerušení řízení s dopady do běhu procesních lhůt. Je tak otázkou, zda řízení před správními soudy může mít tuto povahu, je-li jeho předmětem přezkum rozhodnutí správního orgánu a současně rozhodnutí soudu představují pro správní orgán závazný předpoklad dalšího řízení, přičemž na tuto otázku nutno, přinejmenším ve vztahu k řízení o kasační stížnosti, odpovědět záporně.

Ve smyslu výše uvedeného vymezení pojmu předběžné otázky bezpochyby nelze za řízení o předběžné otázce považovat řízení o kasační stížnosti správního orgánu. V době

¹²⁰ Blíže ustanovení § 65 a 65 SŘ

¹²¹ Blíže Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 548

podání kasační stížnosti a v průběhu jejího projednávání je zde stále pravomocné rozhodnutí krajského soudu, které zavazuje správní orgán k dalšímu řízení a potažmo vydání rozhodnutí v tomto řízení. Jelikož je toto rozhodnutí pravomocné a účinné, nemůže jeho zpochybnění prostřednictvím kasační stížnosti již z povahy věci představovat předběžnou otázku¹²².

V této souvislosti je však dále namístě zvážit, lze-li na jednu stranu akceptovat nemožnost považovat řízení o kasační stížnosti za typ řízení o předběžné otázce, připustit však povahu předběžné otázky, či spíše řízení o ní, novému projednávání žaloby krajským soudem, je-li mu věc vrácena po zrušujícím rozsudku přijatém v řízení o kasační stížnosti¹²³. Bez ohledu na to, zda lze toto nové řízení považovat za řízení o předběžné otázce, bylo by možno o uvedené alternativě uvažovat pouze za situace, kdy bude odmítnuta varianta „ožívání“ již jednou zrušených správních rozhodnutí tak, jak byla traktována v předchozí části práce, přičemž současně zde bude dosud neukončené správní řízení. Pokud totiž Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu, přičemž bude připuštěn následek v podobě „ožívání“ původního rozhodnutí správního orgánu, končí povinnost správního orgánu pokračovat v řízení po vrácení věci, kdy současně nabývá zpět svých účinků původní rozhodnutí v této věci, které tak nadále vytváří překážku věci rozhodnuté. V takových případech zde tak není řízení, ve vztahu ke kterému by bylo namístě uvažovat o jeho přerušení. Pokud by varianta „ožívání“ připuštěna nebyla, bylo možno uvažovat o přerušení řízení pouze za situace, kdy by toto řízení po projednání věci Nejvyšším správním soudem dosud probíhalo, tedy nebylo ukončeno vydáním nového rozhodnutí na základě právního názoru krajského soudu, zrušujícím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu následně zpochybněného. Při značně extenzivním výkladu § 57 správního řádu by za takové situace pravděpodobně mohlo být nové řízení před správním soudem považováno za řízení o předběžné otázce, neboť před správním orgánem je vedeno určité správní řízení, ve kterém je správní orgán povinen postupovat v souladu s pro něj závazným právním názorem, který však svou závaznost zrušením rozhodnutí krajského soudu ztrácí, přičemž správní orgán, vědom nového projednávání věci správním soudem, musí bezpochyby vyčkat toho, jak tento soud rozhodne v novém řízení. Pokud je věc projednávána správním soudem,

¹²² Blíže Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 550

¹²³ Blíže tento názor prezentuje Vedral, J. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. Správní právo. 2010, č.8. s. 486

příčemž původní rozhodnutí soudu je zrušeno bez toho, aby „ožívalo“ původní rozhodnutí, lze předpokládat, že správní orgán je nucen vyčkat nového rozhodnutí soudu, které je nezbytným pro jeho další postup.

Použití institutu přerušení řízení je nicméně velmi sporné, neboť jeho využití způsobem výše uvedeným neodpovídá zcela jeho smyslu a nemá ani explicitní oporu v platném právu. Navíc důvod přerušení řízení založený na existenci předběžné otázky a potažmo řízení o ní spadá do skupiny fakultativních úkonů správního orgánu, kdy není zajištěno, aby institut přerušení řízení nebyl využíván pouze tehdy, bude-li ku prospěchu správního orgánu.

Možnost judikurního obratu

V zájmu řešení problému potencionální existence dvou rozhodnutí v téže věci bez nutnosti legislativních změn se nabízí otázka, zda by nebylo namístě učinit v otázce povinnosti správního orgánu pokračovat ve správním řízení bez ohledu na podání kasační stížnosti judikurní obrat a změnit v této věci přístup správních soudů tak, jak tomu bylo před přijetím usnesení Nejvyššího správního soudu č.1255/2007 Sb.NSS¹²⁴. Nelze však pominout, že právní názory, na kterých bylo uvedené rozhodnutí vystavěno, jsou bezpochyby relevantní. Pokud by bylo přípustné, aby správní orgán nerespektoval zrušující rozhodnutí krajského soudu, podá-li proti němu kasační stížnost, pak ze zásady rovného postavení účastníků soudního řízení nutné plyne, že správní orgán by neměl respektovat ani rozhodnutí o zamítnutí žaloby, podá-li proti takovému rozhodnutí kasační stížnost účastník řízení, tedy zpravidla rozhodnutí správního orgánu zamítnutou žalobou napadené nevykonávat. V praxi lze o takovém přístupu správních orgánů zpravidla pochybovat, neboť výkon rozhodnutí je často vázán určitými prekluzivními lhůtami, byť by byla v určitých případech možné jejich stavění na základě § 41 soudního řádu správního či zvláštních ustanoveních jiných právních předpisů. Především by však takový přístup fakticky mlčky přiznával podané kasační stížnosti odkladný účinek, což nemá oporu v platném právu, a tedy jednalo by se o stav právně nepřipustný pro obcházení zákona.

¹²⁴ Odlišné stanovisko podle § 55a SŘS soudce Jakuba Camrdy k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2012, zn. 8 Afs 29/2011-78, k němuž se připojil soudce Michal Mazanec.

5.1.2. Uvažované možnosti prevence *de lege ferenda*

Jak vyplývá z předchozí části práce, současná právní úprava explicitně žádné možnosti zamezení vzniku dvou rozhodnutí správního orgánu v téže věci v důsledku rozhodovací činnosti správních soudů neposkytuje, přičemž veškerá výše uvažovaná řešení jsou z naznačených důvodů problematická, lze-li o jejich použití vůbec uvažovat. Je proto namístě zvážit možná preventivní řešení *de lege ferenda*.

V první řadě je nutno posoudit, zda je vhodnější hledat řešení na úrovni správního soudnictví či správního řízení. Řešení na úrovni soudní lze považovat bezpochyby za účelnější, neboť jím lze zajistit stejné podmínky pro veškeré úkony správních orgánů, které lze uvažovat jako rozhodnutí v materiálním pojetí, tak jak je rozhodnutí vnímáno v rámci správního soudnictví. Na druhou stranu však nelze vyloučit, že takové řešení, které nutně předpokládá určité zobecnění, nebude akcentovat specifika určitých typů správních řízení či zvláštních procesních postupů. Na tyto zvláštnosti by mohla lépe reagovat zvláštní právní úprava provedená v příslušných procesních předpisech veřejné správy. S touto možností by však mohl být spojen nejednotný výkon příslušných norem a potažmo náročná cesta odstranění pochybností či nedostatků zpravidla cestou správních soudů. Nejvhodnější se tak jeví právní úprava obecná, provedená patrně v rámci soudního řádu správního, s eventuelními možnostmi zvláštní právní úpravy, která by tato obecná pravidla mohla v konkrétním případě upravit odlišně.

Smysluplná legislativní řešení je nutno uvažovat na bázi některých základních východisek. Řešení by mělo být způsobilé uspokojivě pokrýt celý rozsah možných variant důsledků správních rozhodnutí vydávaných na základě zrušujících rozhodnutí krajských soudů. Současně by mělo platit, že rozhodnutí správního orgánu, které je předmětem soudního přezkumu, být nemělo být realizováno, dokud není jeho soudní přezkum dokončen. Konečně přijatý režim řízení o kasační stížnosti musí garantovat stejné podmínky pro všechny účastníky soudního sporu, tedy jak žalovaný správní orgán, tak žalobce¹²⁵.

Odkladný účinek kasační stížnosti ex lege s možností jeho vyloučení

Jak již bylo zmíněno v předchozích částech práce, je správní soudnictví v podmínkách České republiky koncipováno jako dvoustupňové, avšak z funkčního

¹²⁵ Baxa, J., Průcha, P., Šimka, K. K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. *Správní právo*. 2010, č.8. s. 505

hlediska jako jednoinstanční. Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, kdy kasační důvody jsou vymezeny enumerativním výčtem, přičemž eventuelní přiznání odkladného účinku kasační stížnosti odkládá toliko vykonatelnost rozhodnutí krajského soudu, nikoli jeho právní moc. Na tomto půdorysu lze v první řadě uvažovat o právní úpravě, která by kasační stížnosti přiznávala odkladný účinek vykonatelnosti jí napadeného rozhodnutí krajského soudu ze zákona, přičemž by bylo možno naopak fakultativně odkladný účinek na návrh vyloučit, a to za použití podmínek obdobných stávajícímu ustanovení § 73 soudního řádu správního, popřípadě v důsledku zvláštní právní úpravy¹²⁶. Taková úprava by se mohla negativně projevit v nárůstu počtu kasačních stížností, zejména ze strany účastníků správního řízení, kteří neuspějí se správní žalobou u krajského soudu. Pokud by však zůstal zachován charakter kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku, bylo by jistě namístě zpřísnit podmínky pro její podání, zejména pak, například na bázi právní úpravy dovolání v občanském soudním řízení, zúžením enumerativního výčtu důvodů pro její podání, čímž by se současně s přiznáním odkladného účinku omezil počet případů, kdy by bylo možno kasační stížnost podat¹²⁷. Je však otázkou, zda by nebyla tímto omezením možností domáhat se přezkoumání rozhodnutí ve správním soudnictví relativizována role Nejvyššího správního soudu a v důsledku tak omezována možnost ochrany před nezákonnými rozhodnutími, ať již krajských soudů či v důsledku správních orgánů.

Dosažení cíle takového řešení by nutně předpokládalo nutnost přiznat odkladný účinek ze zákona za výše uvedených podmínek nejen kasační stížnosti, ale také správní žalobě proti příslušnému rozhodnutí správního orgánu. Za současného stavu, kdy tomu tak není, nelze vyloučit situace, kdy bude s konečnou platností zrušeno rozhodnutí správního orgánu v době, kdy již bylo svým výkonem zčásti nebo zcela zkonsumováno, přičemž účinky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s důsledky následného zrušení nezákonného rozhodnutí správního orgánu by již nebylo možné realizovat¹²⁸. Takové řešení sice na jednu stranu dává větší prostor pro zajištění zákonnosti rozhodování a zajištění právní jistoty adresátů norem správního práva, avšak v důsledku přiznání odkladného účinku dochází k oddálení konečného řešení otázky, která byla předmětem

¹²⁶ Podrobně se touto variantou zabývá například Baxa, J., Průcha, P., Šimka, K. K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. *Správní právo*. 2010, č.8. s.506 - 507

¹²⁷ Dle § 241a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, lze dovolání podat pouze z důvodu tvrzení nesprávného právního posouzení věci.

¹²⁸ Blíže Baxa, J., Průcha, P., Šimka, K. K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. *Správní právo*. 2010, č.8. s.508

rozhodování správních orgánů. Nicméně, právě možností vyloučit odkladný účinek správní žaloby či kasační stížnosti by bylo možno reagovat na rozličné situace důvodné újmy na veřejných subjektivních právech, tedy zejména v konkrétních případech po podání příslušného návrhu zvážit, zda věc odložení konečného řešení snese, či zda bude namíste připustit účinnost rozhodnutí správního orgánu, která převáží nad možností následné revize řešení věci samé.

Ze zákona přiznaný odkladný účinek kasační stížnosti by zřejmě představoval také řešení dalšího problému, který otázku řešení kolize dvou rozhodnutí v téže věci komplikuje, a to je možnost přezkumu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu soudem Ústavním v řízení o ústavní stížnosti¹²⁹. Pokud bude kasační stížnosti, potažmo také předcházející správní žalobě, přiznán odkladný účinek, pak přichází ústavní stížnost do úvahy pouze za situace, kdy krajský soud žalobu zamítne, přičemž Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti neúspěšného žalobce toto rozhodnutí jejím zamítnutím potvrdí. Příslušné správní řízení tedy bude ukončeno původním meritorním rozhodnutím. Ústavní stížnost nemůže podat správní orgán, dojde-li ve výsledku řízení před správními soudy ke zrušení jeho rozhodnutí, neboť ústavní stížnost je prostředkem ochrany ústavním pořádkem zaručených základních práv a svobod, které správnímu orgánu přirozeně nesvědčí. Výsledkem řízení o ústavní stížnosti může být situace, kdy Ústavní soud zruší rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, přičemž může na návrh zrušit také rozhodnutí jemu předcházející včetně rozhodnutí správního orgánu, shledá-li v jejich obsahu protiústavnost zásahu do uvedených základních práv a svobod. Ačkoli Ústavní soud nemůže rozhodnout o vrácení věci do soudního či správního řízení, dochází přirozeně zrušením rozhodnutí orgánu veřejné moci ke znovuotevření příslušného řízení, které je nutno ukončit vydáním nového rozhodnutí. Při respektování nastíněné situace tak může být znovu rozhodováno na úrovni správních soudů, přičemž odkladný účinek kasační stížnosti či správní žaloby bude bránit tomu, aby přes rozhodnutí Ústavního soudu správní orgán vydal ve věci nové rozhodnutí. Pokud bude následně výsledkem nového projednání věci před správními soudy zrušení rozhodnutí správního orgánu, problém s nutností odstranit následné rozhodnutí tedy nenastane, přičemž správní orgán věc znovu rozhodne dle konečného rozhodnutí správních soudů. Uvedené bude platit pak také v situaci, kdy bylo v řízení před krajským soudem rozhodnutí správního orgánu zrušeno, přičemž toto rozhodnutí zruší následně Nejvyšší

¹²⁹ Na základě čl.87 odst.1 písm.d) Ústavy postupem dle oddílu třetího, hlavy druhé, části druhé zákona č.182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

správní soud na základě kasační stížnosti správního orgánu, neboť novému rozhodnutí ve věci, které by bylo třeba následně revidovat, bude odkladný účinek kasační stížnosti bránit. Problém existence dvou rozhodnutí v téže věci, resp. problém nutnosti odstranit nové rozhodnutí ve věci a znovu rozhodnout, nebude-li akceptována varianta „ožívání“, však v souvislosti s rozhodnutím Ústavního soudu, kterým tento zruší rozhodnutí soudů správních, nevznikne, neboť pro správní orgán, z důvodu nemožnosti z jeho strany napadnout rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, bude rozhodnutí Nejvyššího správního soudu za všech okolností konečné.

Jako určitou subvariantu uvedeného řešení lze uvažovat konstrukci *kasační stížnosti jako řádného opravného prostředku* proti rozhodnutí krajského soudu¹³⁰. S tím by však byla spojena nutnost řady zásadních legislativních změn, zejména změna jednoinstančního principu rozhodování správních soudů a otevření prostoru pro uplatnění kasační stížnosti, například nahrazením enumerativního výčtu důvodů generální klauzulí. S vědomím toho, že výsledek takové změny by byl v daném kontextu v zásadě stejný, jako v případě varianty uvažované výše, nelze shledat tuto variantu pro nutnost zásadních legislativních zásahů vhodnou, neboť uvažované řešení traktovaného problému tak výrazný a v řadě aspektů problematický zásah do koncepce správního soudnictví nevyžaduje.

Nový důvod pro přerušování správního řízení

V rámci předpisů správního práva procesního, tedy především v rámci správního a daňového řádu, přichází do úvahy možnost zavedení specifického důvodu pro přerušování řízení spočívající v možnosti přerušit řízení explicitně z důvodu podání kasační stížnosti, a to jak na žádost, tak z úřední moci. V případě, že by se jednalo o jeden z fakultativních důvodů pro přerušování řízení, existuje v souvislosti s touto variantou riziko spočívající v tom, že správní orgán může tohoto institutu využívat způsobem, kdy přerušit řízení z vlastního podnětu, podá-li kasační stížnost, avšak návrhu na přerušování řízení ze strany účastníka, který podal kasační stížnost, nevyhoví. V zájmu ochrany práv účastníka řízení je nutno akceptovat možnost přezkumu příslušného negativního rozhodnutí, což může vést až k podání správní žaloby, nebude-li se jednat o kompetenční vyluku, a následně k řízení před správními soudy, které budou zkoumat, zda správní orgán odmítl přerušit řízení po právu. Dále bude obtížné zajistit, aby institut

¹³⁰ K této variantě řešení blíže Baxa, J., Průcha, P., Šimka, K. K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. Správní právo. 2010, č.8. s.509

fakultativního přerušení řízení byl používán správními orgány jednotně a tedy předvídatelně. Pokud by bylo přerušení řízení z důvodu podání kasační stížnosti koncipováno jako obligatorní, pak by důsledkem jeho uplatnění v této obligatorní podobě bylo fakticky přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, byť de iure by se jednalo o postup správního orgánu ve správním řízení jím vedeném poté, kdy mu byla věc vrácena ze strany krajského soudu. Na rozdíl od možnosti odkladného účinku kasační stížnosti by však v takových případech bylo nutno připustit opět možnosti procesní ochrany účastníků řízení, což může působit další komplikace, a to v situaci totožného výsledku.

Pokud by došlo ke zrušení rozhodnutí správního orgánu a tedy otevření příslušného správního řízení, správní orgán by přerušil toto řízení poté, kdy podá kasační stížnost. Pokud by došlo k zamítnutí žaloby, musela by se otevřít možnost podat návrh na přerušení řízení ze strany jeho účastníka, který podal kasační stížnost, přičemž by se však již nemohlo jednat o řízení ve věci samé, které bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím, ale toliko o případné řízení exekuční, přičemž by se tak tento důvod pro přerušení řízení musel explicitně zahrnout mezi důvody pro přerušení správní, resp. daňové exekuce podle toho, zda je účastník řízení povinen k peněžitému či nepeněžitému plnění¹³¹. Takové řešení je však zejména pro účastníka řízení značně komplikované, přičemž nešetří veškeré skutečnosti zmíněné výše. Vzhledem k výslednému efektu uvedeného způsobu použití institutu přerušení řízení se tak jeví podstatně vhodnější varianta legislativní úpravy přiznání odkladného účinku kasační stížnosti včetně přiznání odkladného účinku správní žaloby v podobě, v jaké byla naznačena výše.

5.2. Možnosti následného řešení reálné kolize dvou rozhodnutí v téže věci

Uvažovaným cílem preventivních řešení výše rozvedených je zejména zabránit tomu, aby správní orgán vydal v určité věci právně účinné rozhodnutí, ačkoli dosud nebylo ukončeno řízení před správními soudy a tedy nelze se plnohodnotně opřít o určitý právní závěr správních soudů, který by byl ve věci konečný. U takového nového rozhodnutí existuje riziko, že rozhodnutí krajského soudu a jeho právní názor, na jehož

¹³¹ Současná právní úprava exekučního řízení provedená v § 181 DŘ či § 113 SŘ umožňuje přerušit, resp. odložit, exekuci, tedy nucený výkon rozhodnutí, zejména z důvodu, jsou-li šetřeny skutečnosti rozhodné pro zastavení exekuce. Pod tento důvod však zjevně nelze podání kasační stížnosti podřadit.

základě je toto nové rozhodnutí následně vydáváno, bude shledán v rozporu se zákonem či jinak nesprávným, přičemž tak v důsledku bude nezákonností trpět také toto nové rozhodnutí. V zásadě není podstatné, zda bude v této souvislosti přijata koncepce „ožívání“ původně zrušených správních rozhodnutí či nikoli, neboť primární je řešení nezákonnosti rozhodnutí nového, kdy eventuelní existence „oživlého“ rozhodnutí představuje pouze jeden z dalších důvodů vyvolávajících nutnost řešení. Podstatné tedy je to, že správní orgán, vázán rozsudkem krajského soudu, pokračoval v řízení a vydal nové rozhodnutí, přičemž rozsudek byl následně zrušen a krajský soud v dalším řízení právní názor změnil, zpravidla na základě právního názoru Nejvyššího správního soudu. Pokud v uvedeném novém řízení ve věci podané správní žaloby rozhodne krajský soud o jejím zamítnutí, není současně oprávněn rozhodnout o zrušení nového rozhodnutí správního orgánu, které tak přes zamítnutí žaloby, a vedle toho zřejmě „oživnutí“ původního rozhodnutí, zůstává v platnosti a vyvolává právní účinky. Současná právní úprava takový postup správnímu soudu neumožňuje. Je tak namíste hledat řešení, jak příslušné nezákonné rozhodnutí odstranit a následně znovu rozhodnout (v případě varianty „neožívání“ původního rozhodnutí), či realizovat původní rozhodnutí (v případě varianty jeho „oživnutí“).

Jak již bylo uvedeno, současná právní úprava žádné řešení, které by explicitně reagovalo na popsanou situaci, neobsahuje. Totéž, co bylo zmíněno ve vztahu ke správním soudům, platí také ve vztahu ke správním orgánům. Ani správní orgán nemá doposud žádnou možnost, která byla přímo určena k řešení problému výše uvedeného, přičemž lze tak hledat řešení pouze zprostředkovaně.

5.2.1. Možnosti a limity stávající právní úpravy

Již bylo zmíněno, že v právní úpravě správního soudnictví žádné řešení, které by umožnilo správnímu soudu zrušit určité rozhodnutí správního orgánu bez správní žaloby, neexistuje. Soudní řízení je založeno na zásadě dispoziční, a tedy správní soud nemůže bez příslušného návrhu rozhodovat nad rámec toho, co vymezí žalobce v rámci správní žaloby. Je tedy namíste zabývat se možnými variantami řešení *de lege lata* toliko v oblasti správních předpisů. Správní orgány mají možnost zasahovat do právních poměrů založených správním rozhodnutím poté, kdy bylo toto rozhodnutí vydáno, toliko za pomoci mimořádných opravných prostředků či prostředků dozorčích, nebude-

li ve věci podáno odvolání, což lze v traktovaných případech převážně předpokládat. Mezi tyto prostředky patří přezkumné řízení a obnova řízení.

Obnova správního řízení

Obnova správního řízení představuje jak dozorčí prostředek, je-li nařízena ze strany správního orgánu, tak také prostředek opravný mimořádného charakteru, je-li povolována na návrh účastníka řízení v případě již pravomocného správního rozhodnutí. Obnova řízení je opravný institut, který slouží k odstranění vad skutkových, spočívajících zpravidla v nesprávně zjištěném skutkovém stavu věci v původním řízení. Jeho prostřednictvím je umožněno překonat překážku *rei iudicatae* a znovu v téže věci rozhodnout¹³². Tomuto charakteru obnovy řízení odpovídají také podmínky, které musejí být splněny, aby mohl být tento institut uplatněn.

V případě řízení dle správního řádu se ve vztahu k posuzovanému problému jeví podstatnou podmínka, kterou správní řád koncipuje v ustanovení § 100 odst.1 písm.b), dle kterého lze obnovit správní řízení v případě, bylo-li zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno. Pokud by bylo možno jako podklad rozhodnutí, které je vydáváno na základě zrušujícího rozsudku krajského soudu, považovat tento zrušující rozsudek, pak by přicházelo v úvahu v situaci, kdy bude tento následně zrušen po vydání příslušného rozhodnutí správního orgánu, obnovit správní řízení a vydat v něm nové rozhodnutí na základě revidovaného názoru krajského soudu, kterým se bude původní rozhodnutí rušit¹³³. Úskalí tohoto řešení spočívá v tom, že smyslem obnovy řízení je odstranění vad skutkových a nikoli právních, přičemž nutnost odstranit prostřednictvím obnovy řízení správní rozhodnutí v uvedených případech bude spočívat zpravidla v jeho nezákonnosti, která bude důsledkem nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu, bude-li spočívat v nesprávném právním posouzení věci v řízení před soudy. Obnova řízení by tedy z tohoto důvodu neměla přicházet v úvahu. Otázkou je rovněž to, zda lze rozhodnutí krajského soudu považovat za podklad správního rozhodnutí ve smyslu uvedeného § 100 odst.1 písm.b) správního řádu, neboť toto ustanovení pamatuje především na případy rozhodnutí o předběžných otázkách dle § 57 správního řádu či závazných stanovisek dle § 149 téhož předpisu. Výše bylo poukázáno na možnost označit nové soudní řízení po vrácení věci krajskému soudu za řízení o předběžné otázce, avšak stalo

¹³² Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7.vydání.Praha: C.H.Beck, 2009, s. 413

¹³³ Ustanovení § 102 odst.9 SŘ

se tak na bázi extensivního výkladu ustanovení § 57 správního řádu, přičemž míněno bylo toliko nové řízení před krajským soudem. Za řízení o předběžné otázce přirozeně nelze hovořit ve vztahu k řízení původnímu, vedenému na základě správní žaloby, přičemž tedy původní rozsudek patrně nemůže splňovat kritéria uvedená v § 100 odst.1 písm.a) správního řádu. Nemožnost aplikovat na případy zrušení soudních rozhodnutí institut obnovy řízení umocňuje pro případy řízení daňového ustanovení § 117 odst.1 písm.d) daňového řádu, dle kterého lze obnovit řízení explicitně pouze za situace změny či zrušení rozhodnutí o předběžné otázce, což výše naznačenou možnost vylučuje.

Vedle výše uvedených důvodů, které institut obnovy řízení jako řešení daného problému diskvalifikují, nelze jej použít v situaci, kdy bude připuštěna varianta „ožívání“ původního rozhodnutí správního orgánu. V těchto případech netkví problém v požadavku odstranění určitého rozhodnutí rozhodnutím jiným, vydaným v obnoveném řízení, ale vyřešení konfliktu dvou rozhodnutí v téže věci. Může-li být tedy výsledkem obnoveného řízení pouze nové rozhodnutí s účinky zrušení rozhodnutí původního, stále by tu toto nové rozhodnutí existovalo následně vedle rozhodnutí „oživlého“, byť by byla obsahově pravděpodobně stejná. Jelikož zrušení původního rozhodnutí nastává *ex lege* na základě zmíněného § 102 odst.9 správního řádu, přičemž tato právní úprava pamatuje pouze na jediné rozhodnutí, které lze předpokládat, není správnímu orgánu umožněno v rámci vlastního rozhodnutí v obnoveném řízení jakkoli dopad uvedeného ustanovení rozšiřovat na jiná rozhodnutí, neboť o zrušení původního rozhodnutí správní orgán není oprávněn v obnoveném řízení jakkoli rozhodovat¹³⁴.

Přezkumné řízení

Přezkumné řízení umožňuje zasáhnout do již pravomocného rozhodnutí s cílem napravit jeho nezákonnost, a to je ho změnou či zrušením¹³⁵. Jedná se dozorčí prostředek, jehož uplatnění je tak pouze v rukou správního orgánu. Účastník řízení může dát k přezkumnému řízení podnět, nevzniká mu však právní nárok na jeho vyhovění. Důvodem pro uplatnění přezkumného řízení je situace, kdy ve věci existuje pravomocné rozhodnutí, o jehož zákonnosti lze důvodně pochybovat. Na první pohled se tak jeví přezkumné řízení jako možná varianta řešení traktovaného problému, avšak při bližším zkoumání podmínek pro přezkumné řízení je tomu naopak. Předně je nutno

¹³⁴ Podrobně se možnostmi aplikace institutu obnovy řízení zabývá Vedral, J. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. Správní právo. 2010, č.8. s. 488

¹³⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7.vydání.Praha: C.H.Beck, 2009, s. 417

vrátit se k tomu, jaké důsledky má původní zrušující rozhodnutí správního soudu, kdy je rozhodnutí správního orgánu zrušeno a věc je vrácena k dalšímu řízení. Na základě rozhodnutí soudu je tak zpravidla znovu otevřeno odvolací řízení, ve kterém následně zpravidla dochází k tomu, že odvolání je vyhověno, zčásti nebo zcela, změnou nebo zrušením správního rozhodnutí orgánu prvního stupně. Při zrušení rozhodnutí bude věc zpravidla současně vrácena odvolacím orgánem správnímu orgánu prvního stupně, který následně vydá ve věci nové rozhodnutí. Pokud následně Nejvyšší správní soud zruší příslušné rozhodnutí krajského soudu a tento znovu ve věci rozhodne při současné změně právního názoru, bylo by nutno přezkoumat původní rozhodnutí odvolacího správního orgánu, které bylo na základě zrušeného rozsudku vydáno. Tomu však brání ustanovení § 94 odst.2 poslední věty správního řádu, dle které nelze přezkoumávat rozhodnutí odvolacího orgánu, byla-li jím předtím věc vrácena a správní orgán prvního stupně již v této věci znovu rozhodl.

V případě institutu přezkumného řízení je akcentována zásada ochrany práv nabytých v dobré víře na úkor požadavku zákonnosti správního rozhodování, což použití tohoto institutu značně omezuje. Pokud vydá správní soud zrušující rozsudek, bude následným výsledkem řízení před správními orgány zpravidla nové rozhodnutí, které bude, na rozdíl od žalobou napadeného rozhodnutí, ve prospěch účastníka řízení. Vedle rozhodnutí negativních, které budou v podobě zastavení řízení přicházet do úvahy v případě řízení vedených z úřední povinnosti (především v rámci správního trestání), budou výsledkem často rozhodnutí pozitivní ve prospěch účastníka řízení, kterým bude v novém řízení před správními orgány v konečném důsledku přiznáno určité právo, zpravidla tím, že v odvolacím řízení bude změněno původní negativní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Dojde-li následně ke zrušení příslušného rozhodnutí krajského soudu a vydání nového, v důsledku čehož bude možno přijmout závěr o nezákonnosti nového rozhodnutí správního orgánu, kterým tento příslušná oprávnění přiznal, bude správní orgán postaven v případě přezkumného řízení před problém vypořádání se s ustanoveními § 94 odst.4 a 5 správního řádu. Správní orgán bude nucen v případě nařízení přezkoumání rozhodnutí vydaného na základě posléze popřeného právního názoru správního soudu poměřovat mezi zájmem účastníka řízení, který nabyl přiznaná práva v dobré víře, a zájmem veřejným, který však není reprezentován zájmem na zákonnosti rozhodování správních orgánů, neboť se jedná o

dva samostatné zájmy chráněné obecnými principy činnosti správních orgánů¹³⁶. Dobrou víru je nutno hodnotit ve vztahu k nezákonnosti, která by byla důvodem pro zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení, a to v tom smyslu, že tuto nezákonnost účastník řízení nezpůsobil, ani se na ní nepodílel a nevěděl o ní, přičemž ono nové rozhodnutí správního orgánu, kterým mu byla určitá práva přiznána, proto pokládal, s ohledem na obecný princip presumpce správnosti správních rozhodnutí, dané rozhodnutí za zákonné. Důkazní břemeno stran prokázání toho, že účastník řízení v dobré víře příslušná práva nenabyl, tíží správní orgán¹³⁷. Na základě uvedeného vymezení dobré víry lze předpokládat, že se správnímu orgánu v konkrétním případě neexistenci dobré víry prokázat nepodaří, neboť byl-li by účastník řízení v době vydání nového rozhodnutí seznámen s tím, že ve věci byla podána kasační stížnost, nebyla by taková skutečnost sama o sobě patrně důvodem pro odmítnutí jeho dobré víry. Přezkum rozhodnutí by byl v takových případech vyloučen.

5.2.2. Možná řešení reálné kolize dvou rozhodnutí *de lege ferenda*

Jak již bylo v předchozí části práce uvedeno, hledat možná řešení *de lege ferenda* je v zásadě potřebné v tom směru, aby bylo konfliktu mezi rozhodovací činností správních orgánů a soudů zabráněno v rámci prevence. Nutnost preventivního řešení se stává důraznější především na pozadí problému ochrany práv nabytých v dobré víře, jak byla zmíněna v souvislosti s problémy uplatnění institutu přezkumného řízení. Následná řešení budou vždy představovat, kromě nesporně náročnějších legislativních konstrukcí, ve značném množství případů zásah do práv nabytých v dobré víře či přinejmenším zásah do právní jistoty adresátů norem správního práva, což není žádoucí.

Na problém následného řešení a možných podob jeho zakotvení v právním řádu však nelze rezignovat, neboť preventivní řešení v podobě patrně nejvhodnějšího přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, nejsou s to pokrýt celou škálu možných případů. Především je nutno pamatovat na situace, kdy by správní soud, *de lege ferenda*, mohl odkladný účinek kasační stížnosti vyloučit, přičemž následně by po novém rozhodnutí správního orgánu došlo k revizi pro něj závazného rozhodnutí krajského soudu a jeho

¹³⁶ Blíže Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 817

¹³⁷ Blíže Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 811

právního názoru. Pokud jde o řízení před správními soudy, rozumná následná řešení nalézt nelze. V úvahu přicházejí pouze možnosti zákonného zakotvení práva soudu rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu vydaného na základě jeho předchozího rozhodnutí, posléze zrušeného, či sítě jeho účinků. Taková rozhodnutí by však musel soud činit zřejmě bez návrhu, za spolupráce s žalovaným správním orgánem, což by vyžadovalo zásadní legislativní změny. Rozhodnutí soudu o zrušení rozhodnutí, které bylo následně vydáno na základě jeho popřehého právního názoru, by přicházelo do úvahy tehdy, byla-li by proti němu podaná správní žaloba, což však ve většině případů patrně nelze očekávat, neboť toto nové rozhodnutí správního orgánu bude většinou ve prospěch potencionálního žalobce.

Veškerá možná řešení, která lze uvažovat *de lege ferenda* ve vztahu k procesním předpisům upravujícím činnost veřejné správy, by vyžadovala zakotvení zcela nových a specifických pravidel, která by umožnila správním orgánům následně poté, kdy krajský soud vydá konečné rozhodnutí, revidovat své předchozí rozhodnutí, ať již jeho zrušením z důvodu „oživnutí“ rozhodnutí prvotního, či zrušením z důvodu nutnosti ve věci rozhodnout znovu po právu. Jelikož se jedná o zcela specifickou situaci, která nutně vede k popření určitých zásad, kterými jsou správní orgány při své činnosti vázané, vyžadovala by legislativní změna patrně zavedení určitého nového institutu zahrnutého mezi mimořádné opravné prostředky vedle institutů stávajících, který by umožnil na uvedené bázi zásah do rozhodnutí pravomocného a právně účinného. Za stávajícího stavu, při akceptaci popření „ožívání“ rozhodnutí, by mohl být například zaveden nový důvod pro provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí, spočívající na vydání nového rozhodnutí krajského soudu, v rámci § 101 SŘ, přičemž obdobná úprava by měla být zakotvena také v rámci řádu daňového, kde prozatím institut nového rozhodnutí zcela chybí. Problematickou by se však v takovém případě mohla stát realizace nového rozhodnutí, neboť v mezidobí často bezpochyby dojde k výkonu rozhodnutí, přičemž nové rozhodnutí již nebude schopno vyvolávat kýžené právní následky.

Institut nového mimořádného opravného prostředku

Pro případy přijetí názoru o „ožívání“ původních rozhodnutí správních orgánů poskytla určité vodítko k možnému řešení kolize dvou rozhodnutí v téže věci již několikrát zmíněná novelizace daňového řádu provedená zákonem č. 458/2011 Sb., na

jehož základě se s účinností od 1.1.2015 uplatní pravidlo, dle kterého dojde-li v řízení o kasační stížnosti ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správcem daně vydáno nové rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, stává se toto rozhodnutí neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu, kterým je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Jakkoli je toto řešení poměrně jednoznačné, trpí bezpochyby nedostatky výše zmíněnými, tedy zejména zcela pomíjí otázku ochrany práv nabytých v dobré víře. Je opět dále otázkou, již výše zmíněnou, do jaké míry by bylo možno na základě tohoto ustanovení obnovit předešlý právní stav, neboť nové rozhodnutí, jehož účinky by byly sistovány, může již být nevratně vykonáno¹³⁸.

Pokud by tak uvedené legislativní řešení bylo akceptováno, bylo by vhodné doplnit jej o pravidla, která by zajistila zejména ochranu práv účastníků správního řízení, která tito nabyli v dobré víře podobně, jak jsou tato práva chráněna například v rámci stávajícího institutu přezkumného řízení dle správního řádu. Ve značném množství případů, kdy bude konflikt dvou rozhodnutí ve smyslu výše uvedeného nutno řešit, půjde v případě nových rozhodnutí o rozhodnutí, kterými bude vyhověno určité žádosti a tedy přiznáno určité oprávnění, která původním rozhodnutím, případně následně „oživlým“ přiznána nebyla. Uvedené by bylo v případě zavedení institutu odkladného účinku kasační stížnosti umocněno tím, že by se toto pravidlo dotýkalo pouze těch případů, u kterých byl ze závažného důvodu odkladný účinek vyloučen, a tedy právní zájem účastníka řízení bude velmi zásadní, přičemž taková skutečnost bude bezpochyby představovat problém z pohledu ochrany práv nabytých v dobré víře, která budou mít v těchto případech pro účastníka řízení zřejmě zásadní význam. V obecné rovině je dobrá víra jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v práva nabytá na základě těchto aktů jedním ze základních principů uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě, přičemž tento princip působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci¹³⁹. V první řadě by tak bylo nutno zakotvit pravidlo o sistaci účinků rozhodnutí nikoli jako pravidlo uplatňované *ex lege*, ale jako pravidlo, o jehož uplatnění by rozhodoval správní orgán, přičemž příslušné

¹³⁸ Na tento problém v dané souvislosti poukazuje také Baxa, J., Průcha, P., Šimka, K. K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. *Správní právo*. 2010, č.8. s.506

¹³⁹ Blíže nález Ústavního soudu ze dne 9.10.2003, zn. IV.ÚS 150/01, publikováno pod N 117/31 Sb.NU 57

rozhodnutí správního orgánu by bylo přezkoumatelné v rámci správního soudnictví. V rámci přenesení rozhodování v konkrétní věci na správní orgán by dále bylo namístě zakotvit pravidlo, dle kterého by byl správní orgán povinen zvážit, zda systace účinků druhého rozhodnutí vydaného na základě posléze změněného či zrušeného právního názoru krajského soudu, představuje zásah do práv nabytých v dobré víře, který převáží nad zájmem jiných účastníků řízení či zájmem veřejným. Proporcionální hodnocení mezi zájmy jednotlivých účastníků řízení by bylo založeno na konkrétních okolnostech projednávané věci. V rámci hodnocení toho, zda újma, která může být systací účinků rozhodnutí způsobena účastníkovi řízení, převáží nad újmou na veřejném zájmu, by bylo nutno hodnotit objektivní a přezkoumatelná kritéria, mezi která však patrně nelze zahrnout zjevný zájem, se kterým je dotčený zájem na ochraně práv nabytých v dobré víře zejména v rozporu, tedy zájem na legalitě správního aktu. Jak již bylo zmíněno, zájem na zákonnosti správního rozhodnutí nelze označit za veřejný zájem, neboť zásada zákonnosti a zásada ochrany veřejného zájmu jsou dvě různé zásady stojící vedle sebe¹⁴⁰, přičemž veřejným zájmem nutno chápat to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony. Veřejný zájem je typický neurčitý právní pojem, který není až na výjimky pozitivně definován, ale je nutno jej v každém konkrétním případě zjistit v rámci správního řízení, na základě nejrůznějších zájmů partikulárních, chráněných především normami správního práva hmotného¹⁴¹. Z těchto důvodů by bylo nutno na základě uvažovaného pravidla, aby správní orgán v konkrétním případě poměřoval zájem na ochraně práv nabytých v dobré víře se zájmem ostatních účastníků správního řízení nebo veřejným zájmem na základě zvláštního zákona, kterým tak nebude a priori zájem na zákonnosti rozhodování¹⁴². Pokud správní orgán dojde k tomu, že systací účinků druhého rozhodnutí, které bude zpravidla ve prospěch účastníka řízení, by došlo k zásahu do práv nabytých v dobré víře nepoměrnému s ostatními uvedenými zájmy, měl by mít správní orgán možnost, v případě „ožívání“ původního rozhodnutí, systovat či zcela zrušit z tohoto specifického důvodu rozhodnutí původní, ačkoli bylo vydáno v souladu s právními předpisy.

Kromě uvedeného by bylo nutno v případě, že nebude akceptována varianta „ožívání“ původního správního rozhodnutí, modifikovat uvedené pravidlo tak, že by

¹⁴⁰ Blíže § 2 SŘ

¹⁴¹ Blíže například náleží pléna Ústavního soudu ze dne 28.6.2005, zn.Pl.ÚS 24/04, publikováno pod N 130/37 Sb.NU 641

¹⁴² Blíže tuto otázku rozebírá Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s.100 a s.817

v případě následného zrušení či změny právního názoru, při šetření práv nabytých v dobré víře, mohl správní orgán rozhodnutí vydané na základě tohoto právního názoru namísto sistance jeho účinků zcela zrušit. Jak již bylo zmíněno, bude-li byt' trvale odložena účinnost tohoto rozhodnutí, bude se jednat stále o rozhodnutí pravomocné, které tak bude činit překážku věci rozhodnuté, jak například explicitně právě pro případy řízení o žádosti, která budou patrně nejčastějším případem vyžadujícím uvažované řešení a půjde-li o konečné rozhodnutí pozitivní přiznávající určité oprávnění, vyjadřuje ustanovení § 106 odst.1 písm.d) daňového řádu, dle kterého se řízení o žádosti ukončené pravomocným rozhodnutím zastaví. Obdobně by patrně bylo namíste vykládat také ustanovení § 66 odst.1 písm.e) správního řádu, dle kterého se řízení zastaví pro překážku věci rozhodnuté, byt' právní úprava institutu *rei iudicatae* v rámci správního řádu explicitní formulaci akcentující právní moc rozhodnutí postrádá. Aby tak mohl správní orgán po změně právního názoru správního soudu věc znovu rozhodnout v intencích právního názoru nového, musí mít možnost odstranit překážku věci rozhodnuté, sistance účinků rozhodnutí nebude postačovat.

Závěr

Předmětem práce bylo kritické zamyšlení nad otázkou právních účinků rozhodnutí správního orgánu, bylo-li zrušeno v řízení o žalobě krajským soudem, přičemž zrušující rozsudek krajského soudu byl následně zrušen v řízení o kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem. V tomto rámci byla analyzována otázka „ožívání“ takového rozhodnutí správního orgánu a související otázka řešení kolize dvou rozhodnutí v téže věci.

Problematiku vztahu výsledku řízení před správními soudy a jejího dopadu na rozhodovací činnost správních orgánů řeší stávající legislativa značně rezervovaně, omezujíc se v převážné míře pouze na otázku závaznosti rozhodnutí správního soudu pro další postup správního orgánu. Právní úprava, která by explicitně upravila otázku „ožívání“ správních rozhodnutí, jak byla traktována v obsahu této práce, doposud chybí. Na jednu stranu lze tímto faktem zpochybnit variantu „ožívání“, nicméně nelze přehlédnout, že právní úprava řízení před správními soudy v jednotlivých pravidlech „ožívání“ rozhodnutí zrušených v řízení před krajskými soudy poté, kdy je rozhodnutí krajského soudu zrušeno v řízení o kasační stížnosti, předpokládá přinejmenším implicitně. Bez toho, aby k tomuto jevu docházelo, pozbývala by řada příslušných pravidel, na která bylo v rámci této práce poukázáno, na svém významu a faktické i právní uplatnitelnosti. Lze současně vysledovat, že také rozhodovací praxe správních soudů variantu „ožívání“ akceptuje, byť se k její existenci explicitně vyjadřuje pouze sporadicky. V zájmu vyjasnění tohoto problému by tak bylo vhodné do budoucna v rámci právní úpravy řízení před správními soudy výslovně upravit otázku dopadu výsledku řízení o kasační stížnosti nejen na přezkoumávané rozhodnutí krajského soudu, ale také na příslušné správní rozhodnutí tímto rozhodnutím krajského soudu dotčené, přičemž vedlejším efektem takové úpravy by mohla být větší systémová provázanost mezi činnostmi správních orgánů a výsledky řízení před správními soudy, která doposud zjevně chybí.

Problematika „ožívání“ již jednou zrušeného správního rozhodnutí nabývá na významu v souvislosti s povinností správního orgánu pokračovat v řízení a vydat potažmo nové rozhodnutí poté, kdy bylo jeho předchozí rozhodnutí správním soudem zrušeno, a to bez ohledu na to, že ve věci podá správní orgán kasační stížnost, o které se dosud vede řízení před Nejvyšším správním soudem. Možným důsledkem plnění této povinnosti ze strany správního orgánu je vydání rozhodnutí, které se následně, po

zrušení rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem, ukáže nezákonným v důsledku uplatnění posléze popřehého právního názoru krajského soudu, kterým byl správní orgán v řízení vázán. Taková situace je jistě nežádoucí, přičemž připuštění „ožívání“ původního rozhodnutí představuje pouze jeden z dílčích problémů, neboť problém s nutností vypořádat se s nezákonným rozhodnutím by zde byl také tehdy, byla-li by varianta „ožívání“ odmítnuta, a tedy ve věci by bylo nutno znovu rozhodnout. Stávající legislativa tuto problematiku doposud přímo neupravuje, přičemž možná výše popsaná řešení *de lege lata*, uvažovaná jako řešení preventivní či následná, nelze považovat za jednoznačná či bezproblémová, lze-li vůbec hovořit o jejich přípustnosti.

Jako nejvhodnější řešení problému možné existence dvou rozhodnutí v téže věci *de lege ferenda* se jeví preventivní řešení v podobě legislativně zakotveného odkladného účinku kasační stížnosti při jejím zachování v podobě mimořádného opravného prostředku. Tímto způsobem by se předešlo tomu, aby do skončení řízení před právními soudy byly právní poměry založené v řízení před správními orgány upraveny způsobem, který bude vyžadovat jejich následnou změnu. Zavedení tohoto institutu se dále jeví poměrně komplexním, neboť jeho prostřednictvím by bylo možno vyřešit další problém související s možností napadnout rozhodnutí správních soudů ústavní stížností, jak bylo rozvedeno v příslušné části této práce. Negativní jev s takovým řešením spojený spočívající v předpokládatelném nárůstu počtu „účelových“ kasačních stížností by bylo možno odstranit omezením přípustnosti kasační stížnosti zúžením důvodů, ze kterých může být podána. Nicméně negativní dopad v tomto směru by mohlo představovat také souběžné zakotvení odkladného účinku samotné správní žaloby, které by bylo z důvodu zajištění právních poměrů, které mohou být rozhodnutím soudu dotčeny, patrně nutné. Zamezit podávání žalob proti rozhodnutím správních orgánů zpravidla z důvodu oddálení plnění uložené povinnosti by však bylo velmi problematické, především s ohledem na ústavní a mezinárodněprávní principy přístupu jednotlivců k soudům s možností domáhat se v nejširší možné míře ochrany před nezákonnými zásahy ze strany veřejné moci. Další negativum by bylo spojené s tím, že v případě odkladného účinku jak správní žaloby, tak kasační stížnosti, by došlo ke značnému oddálení konečného řešení věci samé, což by mohlo vyvolávat na straně příslušných účastníků řízení často nepříznivé následky. Spolu se zakotvením odkladného účinku v uvedených případech by však bylo namístež zakotvit také možnost fakultativně na návrh odkladný účinek vyloučit, což by umožnilo správnímu soudu zmíněný negativní dopad zohlednit a případně jej vyloučením odkladného účinku zmírnit.

Posledně uvedené pravidlo však vyvolává současně potřebu zajištění řešení, které by reagovalo na následky v těch případech, kdy bude odkladný účinek kasační stížnosti vyloučen a následně dojde k revizi rozhodnutí krajského soudu. Zmiňovaná navrhovaná úprava provedená zákonem č. 458/2001 Sb. představuje jednu z možných cest, avšak z důvodů výše prezentovaných by měla být doplněna o pravidla zajišťující ochranu práv nabytých účastníky v dobré víře, neboť v podobě stávající se jedná o pravidlo značně paušalizující, jehož uplatnění by mohlo mít zásadní negativní důsledky do sféry adresátů norem správního práva, které však mohou být často v zásadním nepoměru k zájmu veřejnému či zájmu jiných účastníků řízení. To by však současně vyvolalo potřebu přenést rozhodování o sistaci či zrušení rozhodnutí na správní orgán, jehož rozhodnutí v této věci by podléhalo následně soudnímu přezkumu.

Lze tedy uzavřít, že traktovaný problém bezpochyby určité řešení vyžaduje, neboť důsledkem stávajícího stavu právní úpravy je nejen značná právní nejistota adresátů právních norem, ale také skutečnost, že správní orgány jsou nuceny hledat cesty zpravidla *in fraudem legis*, kterými zamezí vzniku problému konkurence dvou rozhodnutí v téže věci, často za tichého souhlasu účastníků řízení, což je přirozeně stav právně nepřipustný. Bylo by tak vhodné, aby se řešení tohoto problému přeneslo z oblasti občasných polemik ve sféře odborných diskuzí na půdu seriózních legislativních úvah směřujících patrně ke změně právní úpravy.

Resümee

Das Ziel dieser Diplomarbeit ist die Analyse eines aus den ausgewählten Problemen in der Beziehung zwischen der Verwaltungsjustiz und der Tätigkeit der Verwaltungsorgane. Konkret handelt es sich um die Frage der Rechtswirkungen des Beschlusses der Verwaltungsorgane, welcher wurde im Verfahren über die Klage gegen diesen Beschluss des Landesgerichts, falls dass der Beschluss des Landesgerichts nachfolgend im Verfahren über die Kassationsklage von dem Obersten Verwaltungsgericht aufgehoben wurde. Diese Diplomarbeit wird in die Tiefe des Problems gegangen und zugleich wurde hier auch das Teilziel festgelegt. Dieses Teilziel wurde die Bemühung um die Identifikation der verschiedenen Lösungen von diesem Problem, und zwar sowohl *de lege lata*, mit der Verwendung von der bestehenden Rechtsregelung, wie *de lege ferenda*, in der Rahmen des möglichen Gesetzentwurfs.

In der Einleitung wurden die Grundbegriffe der Verwaltungsjustiz und des Verwaltungsbeschlusses abgegrenzt, inklusive der zusammenhängenden Prozessfragen. Hier wurde auch behandelt die Frage der „Belehrung“ des ursprünglichen Beschlusses der Verwaltungsorgane in den Fällen, wann wurde aufgrund der Kassationsklage des Verwaltungsorgans der Beschluss des Landesgerichts aufgehoben, mit welchem wurde dieser ursprüngliche Beschluss aufgehoben. Der Analyse wurde in der ersten Reihe bis jetzt nicht einheitlich angesehene Frage von der Wiedergewinnung der Wirkungen des Beschlusses des Verwaltungsorgans unterzogen. Es handelt sich hier um die Komparation mit dem Verfahren des Verwaltungsgerichts in der Rahmen der negativen Justiz, was ist der Bereich, in dem schon die Lösung des analogen Problems in der Wege der Judikatur gefunden wurde. In dem anderen Teil der Diplomarbeit wurde das Problem der Möglichkeit der Parallelexistenz von den zwei Beschlüssen in der gleichen Sache verhandelt und gleichzeitig wurden die Lösungsmöglichkeiten erforscht. Man scheint die existierende Lösung mithilfe von den bestehenden Verwaltungsrechtsinstituten oder von der Verwaltungsjustiz nicht ausreichend oder eher gar nicht anwendbar, deshalb wurden die Möglichkeiten von der zukünftigen Rechtsregelung analysiert. Während der Überlegungen *de lege ferenda* wurden die mögliche Lösungen aus dem Sicht der Eignung von der Präventivlösungen erwogen. In der Diplomarbeit kann man auch mögliche Lösungen der Folgen finden, falls die präventiven Lösungen nicht funktionieren können. Im Kontext mit der Auswirkung in

der Rechtssphäre der einzelnen Subjekten der administrativ rechtlichen Beziehung wurden die Positiven als auch Negativen von den verschiedenen Lösungen angedeutet. Im Schluss werden die Ergebnisse der Analyse als auch eigene Ansichten des Autors präsentiert.

Seznam použité literatury

- Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. *Přestupkové řízení*. 12.vydání. Praha: LINDE, 2011, 758 s., ISBN 978-80-7201-859-8
- Hendrych, D.a kol. *Právní slovník*. 3.podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck 2003, 1459 s., ISBN 978-80-7400-059-1
- Hendrych, D a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7.vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 875 s., ISBN 978-80-7400-049-2
- Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3.vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, 716 s., ISBN 978-80-7400-401-8
- Klíma, K. *Ústavní právo*. 3.rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 759 s., ISBN 80-7380-000-4
- Knapp, V. a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: LINDE, 1998, 462 s., ISBN 80-7201-140-5
- Mazanec, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, 451 s., ISBN 80-7201-021-2
- Ondruš, R. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Linde, 2003, 682 s., ISBN 80-7201-371-8
- Ondruš, R. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou správou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, 515 s., ISBN 80-7201-523-0
- Skulová, S a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s., ISBN 978-80-7380-110-6
- Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 260 s., ISBN 978-80-7357-518-2
- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2.aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 463 s., ISBN 978-80-7357-382-9
- Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2.aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 1439 s., ISBN 978-80-7273-166-4

Použité články z odborných periodik:

Baxa, J., Průcha, P., Šimka, K. *K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným*. Správní právo. 2010, č.8, ročník XLIII. ISSN 0139-6005

Vedral, J. *K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti*. Správní právo. 2010, č.8, ročník XLIII. ISSN 0139-6005

Mikule, V. *K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního*. Správní právo. 2010, č.8, ročník XLIII. ISSN 0139-6005

Použitá soudní judikatura:

Rozhodnutí Ústavního soudu ČR

Usnesení Ústavního soudu ze dne 25.11.1993, zn. II.ÚS 75/93, publikováno pod U 3/2 SbNU 201 (dostupné z <http://nalus.usoud.cz>)

Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, zn. Pl.ÚS 16/99, publikováno pod N 96/22 SbNU 329 (dostupné z <http://nalus.usoud.cz>)

Nález Ústavního soudu ze dne 9.10.2003, zn. IV.ÚS 150/01, publikováno pod N 117/31 Sb.NU 57 (dostupné z <http://nalus.usoud.cz>)

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 12.2.2002, zn. Pl.ÚS 21/01, publikováno pod N 14/25 Sb.NU 97 (dostupné z <http://nalus.usoud.cz>)

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 28.6.2005, zn.Pl.ÚS 24/04, publikováno pod N 130/37 Sb.NU 641 (dostupné z <http://nalus.usoud.cz>)

Nález Ústavního soudu ze dne 17.2.2010, zn. I.ÚS 1898/09, publikováno pod N 27/56 Sb.NU 299 (dostupné z <http://nalus.usoud.cz>)

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23.7.2003, sp.zn. 5 A 100/2001, publikováno pod č.192/2004 Sb.NSS (dostupné z www.nssoud.cz)

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2004, sp.zn. 5 A 35/2002, publikováno pod č. 218/2004 Sb. NSS (dostupné z www.nssoud.cz)

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.12.2003, sp.zn. 7 A 56/2002, publikováno pod č.162/2004 Sb.NSS (dostupné z www.nssoud.cz)

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2004, zn. A 9/2003, publikováno pod č.424/2005 Sb.NSS (dostupné z www.nssoud.cz)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2004, zn. 1 Azs 12/2003, publikováno pod č. 319/2004 Sb.NSS (dostupné z www.nssoud.cz)

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2004, sp.zn. A 9/2003, publikováno pod č.424/2005 Sb.NSS (dostupné z www.nssoud.cz)

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2003 zn. 1 Ads 10/2003, publikováno pod č. 46/2004 Sb. NSS (dostupné z www.nssoud.cz)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2005, zn.3 As 57/2004-39, publikováno pod č.845/2006 Sb.NSS (dostupné z www.nssoud.cz)

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.8.2005 zn. 5 Ans 1/2005-54 (dostupné z www.nssoud.cz)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.4.2006 zn. 7 Ans 6/2005-35 (dostupné z www.nssoud.cz)

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24.4.2007 zn. 2 Ans 3/2006-49, publikováno pod č.1255/2007 Sb.NSS, (dostupné z www.nssoud.cz)

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.10.2007, zn.9 Afs 6/2007-161, publikováno pod č.1542/2008 Sb.NSS (dostupné z www.nssoud.cz)

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2012 zn. 8 Afs 29/2011-78 (dostupné z www.nssoud.cz)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.9.2012, zn. 8 Afs 42/2012-72 (dostupné z www.nssoud.cz)

Další zdroje:

Vládní návrh 1080/0 ze dne 1.10.2001, důvodová zpráva k návrhu zákona č.150/2002 Sb., soudního řádu správního
(dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1080&CT1=0>)

Vládní návrh 319/0 ze dne 11.4.2001, důvodová zpráva k návrhu zákona č.303/2011 Sb., kterým se mění zákon č.150/2002 Sb. soudní řád správní
(dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=319&CT1=0>)

Legislativní pravidla vlády ČR, schválená usnesením vlády ze dne 19.3.1998 pod č.188, ve znění pozdějších předpisů (dostupné z www.vlada.cz)