

Ondřej Haberle<sup>1)</sup>

# Ústavní problémy v rozhodovací praxi soudů ve správním soudnictví

## Úvod

Chceme-li analyzovat ústavní problémy v rozhodovací praxi správního soudnictví v České republice, musíme vyjít z nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publ. pod č. 276/2001 Sb., kterým Ústavní soud s účinností k 31. 12. 2002 zrušil celou dosavadní právní úpravu správního soudnictví a dal tak rozhodující impuls k zásadní systémové změně<sup>2)</sup>. Správní soudnictví tak mohlo v roce 2003 za podmínek demokratického právního státu znovu vzniknout jako systém nový, neobtěžkaný chronickými a fakticky obtížně napravitelnými nedostatky (zejména organizačními, personálními apod.) z let minulých. Samotný nálezh Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, nepředstavoval milník ve smyslu zásadního zvratu dosavadní judikatury Ústavního soudu ani překvapivé či zásadně nové právní argumentace odklánějící se od dosavadního hodnotového rámce českého práva. Dokonce se dá říci, že milníkem byl pouze výrok citovaného nálezu, neboť Ústavní soud v jeho odůvodnění v podstatě pouze vyjmenoval známé ústavněprávní deficity tehdejší právní úpravy správního soudnictví, tedy části páté o. s. ř.:

- 1) v Ústavě je výslovně začleněn Nejvyšší správní soud jako vrchol soustavy správních soudů, avšak dosavadní systém správního soudnictví je vybudován odlišně a tvoří jej tři na sobě nezávislé roviny rozhodování,
- 2) správní soudnictví neposkytuje ochranu před nezákonnými postupy či zásahy veřejné správy, které nemají formu rozhodnutí, ani ochranu před nečinností správních úřadů, správní soudy nemohou přímo rozhodnout o platnosti aktů veřejné správy (např. v případě jejich nicotnosti),

---

<sup>1)</sup> Autor je asistentem soudce Nejvyššího správního soudu a externím doktorandem Právnické fakulty UK v Praze v oboru Teorie, filozofie a sociologie práva. Článek vznikl v rámci projektu SVV 260134/2015 Milníky v činnosti Ústavního soudu České republiky – okolnosti, kauzy, osobnosti. Autor děkuje za cenné připomínky kolegům z Právnické fakulty UK v Praze doc. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D., JUDr. Janě Ondřejkové, Ph.D., Mgr. Radku Píšovi, Mgr. Janu Brozovi a Danieli Askari.

<sup>2)</sup> Citovaný nálezh soustavu správního soudnictví sice sám o sobě nezměnil, nicméně díky němu bylo jasné, že musí být přijata nová právní úprava reagující na v citovaném nálezu vyjmenované ústavněprávní deficity; v opačném případě by od 1. 1. 2003 kvůli absenci procesního řádu přestalo správní soudnictví prakticky existovat.

- 3) ve správním soudnictví nejsou zohledněna specifika správního trestání ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), správní soudy nemohou kromě zákonnosti sankce zvážit její přiměřenost,
- 4) správní soudnictví neodpovídá čl. 6 odst. 1 Úmluvy ani v té rovině, která vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé) rozhodl soud (nebo jemu podobný orgán), správní soudy tak mohou odstranit pouze nezákonné správní rozhodnutí, nikoli rozhodnutí věcně vadné,
- 5) neexistuje mechanismus ke sjednocení judikatury (a tím není veden dostatečný tlak na kultivaci veřejné správy jako celku); tuto roli supluje Ústavní soud, exekutiva však nemá oproti soukromoprávním subjektům žádný prostředek, jak řízení u něj vyvolat, čímž mezi nimi dochází k zásadní nerovnosti, a
- 6) aktivní legitimace k podání správní žaloby je podmíněna předchozím účastenstvím ve správním řízení; z přístupu k soudu jsou tak vyloučeny subjekty, o jejichž právech a povinnostech bylo jednáno, ač samy účastníky správního řízení nebyly.

Přestože z úrovně odůvodnění citovaného nálezu není na první pohled patrný jeho význam, nebyla strohost odůvodnění pro odbornou veřejnost žádným překvapením. Původní koncepci správního soudnictví (založenou zčásti ještě na principech převzatých ze zákona č. 36/1876 ř. z. platného v době Rakouské monarchie), v němž správní soudy rozhodovaly v jediné a konečné instanci, neprováděly dokazování a přezkoumávaly pouze zákonnost správního rozhodnutí, již delší dobu zamýšlela exekutiva<sup>3)</sup> změnit v modernizovaný dvoustupňový model specializovaného správního soudnictví, případně doplněný soustavou specializovaných správních úřadů, které by „pomohly odstranit systémový nedostatek specializované soudní soustavy, spočívající v rozporu mezi požadavky odbornosti v jednotlivých oborech veřejné správy na straně jedné a potřebou vysoké právní kvalifikace s obecně teoretickým fundamentem, pokrývajícím veřejnou správu jako celek na straně druhé.“<sup>4)</sup> Doktrína (stejně jako Ústavní soud) spatřovala hlavní nedostatky původního systému správního soudnictví především v neexistenci mechanismu pro sjednocování judikatury (v důsledku čehož se vyvinulo v každém obvodu jednotlivého správního soudu tzv. krajské právo)<sup>5)</sup> a v absenci tzv. plné jurisdikce správních soudů.<sup>6)</sup> Původní právní úprava správního soudnictví byla kromě kritiky ze strany akademiků též předmětem derogačních nálezů Ústavního soudu, jenž např. zrušil zákonnou výlu-

<sup>3)</sup> Srov. legislativní pokusy Ministerstva spravedlnosti z let 1993, 1994 a 1996 nebo pokus o reformu iniciovanou Legislativní radou vlády v roce 1999, podrobněji viz MAZANEC, M. Reforma správního soudnictví v České republice. *Soudní rozhledy* č. 8/2000.

<sup>4)</sup> MAZANEC, M. *Tamtéž*.

<sup>5)</sup> KAMLACH, M. Nové správní soudnictví. *Bulletin advokacie* č. 1/2003.

<sup>6)</sup> POMAHÁČ, R. Plná jurisdikce správních soudů. *Soudní rozhledy* č. 3/2002, nebo CIBULKA, K., KADEČKA, S. K přezkumu rozhodnutí o přestupcích ve správním soudnictví ve světle nálezu Ústavního soudu č. 52/2001 Sb. *Právní rozhledy* č. 10/2001.

ku pořádkových<sup>7)</sup> a bagatelních<sup>8)</sup> deliktů ze soudního přezkumu. Ústavní soud tedy v nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, reflektoval pouze všeobecně známé nedostatky správního soudnictví, na které všechny relevantní strany (soudnictví, exekutiva,<sup>9)</sup> zákonodárci a odborná veřejnost) dlouhodobě a opakovaně upozorňovaly. Ve vztahu k tématu tohoto článku (tj. k ústavním problémům správního soudnictví) byl tedy citovaný nálezn přijat kladně; vzbudil však kontroverze ohledně obecných otázek pravomocí Ústavního soudu. Akademici například Ústavnímu soudu vytkli, že „široce rozevřel brány své zrušovací pravomoci“<sup>10)</sup>, neboť zrušil i části zákona, o kterých výslovně prohlásil, že neústavní nejsou. Na hlubší teoretický rozbor obecných otázek ústavního přezkumu v tomto článku však není prostor; můžeme tedy shrnout, že nálezn ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, označil celkem čtyři okruhy problémů, v němž dosavadní právní úprava správního soudnictví nedostávala ústavním standardům: absenci zákonného vymezení Nejvyššího správního soudu jako vrcholného soudu (*ad* body 1 a 5 shrnuté výše), neposkytování ochrany proti veškerým druhům činnosti<sup>11)</sup> veřejné správy (bod 2), absence principu tzv. plné jurisdikce<sup>12)</sup> (body 3 a 4) a omezení účastenství v soudním přezkumu (bod 6).

Nálezn ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, je tak možné použít jako výchozí bod, resp. prisma, kterým můžeme nejen nahlížet na ústavní vývoj správního soudnictví, ale rovněž jím i vymezit oblasti, které jsou ve správním soudnictví z pohledu Ústavního soudu problematické i v současnosti. Za tímto účelem jsem analyzoval všechny nálezy (tj. celkem 165 věcí), kterými Ústavní soud zrušil rozhodnutí poslední instance správního soudnictví.<sup>13)</sup> V systémové analýze ústavních problémů v rozhodovací praxi správního soudnictví jsem se věnoval sěžejním principům, resp. základním procesním zásadám správního soudnictví. Nezohlednil jsem tedy ty kasační nálezy, v nichž Ústavní soud shledal jako protiústavní aplikaci hmotného práva.<sup>14)</sup> Za relevantní jsem nepokládal ani ty nálezy, v nichž Ústavní soud

---

<sup>7)</sup> Nálezn ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98.

<sup>8)</sup> Nálezn ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000.

<sup>9)</sup> Samo Ministerstvo spravedlnosti ve svém vyjádření k nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, připustilo, že dosavadní úprava správního soudnictví trpí významnými deficity, a uvedlo, že pracuje na nové legislativní úpravě.

<sup>10)</sup> MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie* č. 10/2002.

<sup>11)</sup> K tomu lze dodat, že Ústavní soud sice nevymezil, která konkrétní ústavní zásada byla tímto nedostatkem dotčena, nicméně z hlediska ochrany subjektivních práv jistě není zásadní, zda má zásah ze strany orgánu veřejné správy formu správního rozhodnutí či formu jinou.

<sup>12)</sup> Plnou jurisdikci jde kromě výše shrnutého náhledu Ústavního soudu pojmout i takto: „Vyjádří-li soud apodiktický názor, že je bezmocný, protože zákon mlčí, jde o neklamný příznak toho, že soud nemá plnou jurisdikci a že se na tento soud nelze spolehnout jako na nezávislý tribunál ve smyslu čl. 6 odst. 1.“ POMAHAČ, R. Plná jurisdikce správních soudů. *Soudní rozhledy* č. 3/2002.

<sup>13)</sup> Tj. Nejvyššího správního soudu nebo Vrchního soudu (před faktickým zřízením Nejvyššího správního soudu).

<sup>14)</sup> Příkladem je linie judikatury reprezentovaná např. nálezy ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04, ze dne 20. 12. 2005, sp. zn. II. ÚS 35/05, či ze dne 18. 1. 2006, sp. zn.

sice konstatoval porušení procesních ustanovení, avšak za natolik specifického právního či skutkového stavu, že vytýkané pochybení nelze považovat za obecný ústavněprávní deficit správního soudnictví.<sup>15)</sup> Ke kasačním nálezům dotýkajícím se základních principů správního soudnictví konečně nelze řadit ani ty nálezy, v nichž se sice jednalo o nesprávnou aplikaci procesních ustanovení, která však netkvěla ve specifických rysech správního soudnictví (jinými slovy, stejných vad se mohly dopustit soudy rozhodující v trestních či v civilních věcech). Nejběžnějšími případy takových, pro správní soudnictví ničím necharakteristických pochybení jsou nepřezkoumatelná soudní rozhodnutí<sup>16)</sup>, porušení povinnosti soudu poslední

---

III. ÚS 658/04, v nichž Ústavní soud posuzoval střet § 14 odst. 1 písm. i) zákona č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání, s § 64 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Dalším případem neústavní aplikace hmotného práva se zabýval Ústavní soud např. v nálezu ze dne 14. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, v němž posuzoval otázku, zda lze státní podnik považovat za subjekt povinný k poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Zvláštní podkategorii nálezů, jež jsou relevantní toliko z hlediska hmotného práva, tvoří prvotní nálezy Ústavního soudu týkající se tzv. slovenských důchodů, jejichž meritem bylo posouzení nároku na vyrovnávací příspěvek ke starobnímu důchodu, tedy výklad hmotného práva. Spor mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem o tzv. slovenské důchody však postupem času eskaloval natolik, že v něm došlo k vytyčení základních vztahů mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem (k tomu viz kapitola zabývající se ústavněprávním vymezením Nejvyššího správního soudu).

<sup>15)</sup> Do této kategorie spadají především ta soudní rozhodnutí, která byla vydána za použití přechodné či právně filozoficky zcela odlišné právní úpravy. Mezi tyto případy tak spadají rozhodnutí ve věcech zmírnění následků totalitních režimů, např. nálezy ohledně Benešových dekretů ze dne 29. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 98/04, nebo ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. 318/06, či nálezy týkající se restitučních zákonů ze dne 7. 12. 2011, sp. zn. I. ÚS 3138/10. Do této kategorie je možné zařadit i nálezy, v nichž Ústavní soud shledal jako neústavní praxi správních orgánů (a potažmo správních soudů) při aplikaci přechodných ustanovení, jež byly účinné v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, srov. např. neústavní praxi České správy sociálního zabezpečení v období od 1. 6. 2002 do 1. 1. 2004 ve vyměřování pojistného za francouzské státní občany, jejichž pracovněprávní vztah se řídil předpisy francouzského práva. Konečně lze poukázat i na nedostatky v rozhodnutí správních soudů v případech, kdy změnou zákona došlo ke změně jejich věcné příslušnosti (viz např. nálezy ze dne 11. 6. 2009, sp. zn. III. ÚS 3006/07).

<sup>16)</sup> Srov. nálezy ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, dle něhož je nepřezkoumatelným rozhodnutím usnesení o zastavení azylového řízení podle § 33 písm. b) zákona o azylu, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval soud při zjišťování místa pobytu žalobce, nebo nálezy ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09, či ze dne 13. 6. 2014, sp. zn. III. ÚS 2428/13, jimiž Ústavní soud prohlásil za neústavní rozsudky, v nichž se Nejvyšší správní soud nvy- pořádal se všemi námitkami stěžovatele. K pojmu nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí srov. např. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.*“

instance předložit Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku<sup>17)</sup> nebo prohrěšky, které Ústavní soud označuje jako „zřetelná mechanická pochybení soudu“<sup>18)</sup> např. pokud Nejvyšší správní soud přehlédl poštovní obálku založenou ve spisu a v důsledku toho nesprávně odmítl kasační stížnost stěžovatelky pro opožděnost<sup>19)</sup> nebo pokud Krajský soud v Brně řádně nezaevidoval podání (doplnění kasační stížnosti) stěžovatele.<sup>20), 21)</sup> Zbylé nálezy jsem poté roztrídil podle výše uvedených čtyř okruhů, které Ústavní soud v roce 2001 považoval za ústavně problematické, přičemž nálezy nespádající ani do jednoho z těchto nálezu, avšak přesto pro systémovou analýzu správního soudnictví zásadní, jsem zařadil do páté zbytkové kategorie. Každou z těchto pěti kapitol uzavírám dílčím shrnutím, v němž uvádím, co považuji z hlediska daného tematického okruhu za zásadní. V samotném závěru článku se pak pokusím dovodit, jaké okruhy ústavněprávních deficitů již byly rozhodovací praxí správního soudnictví překonány a v jakých naopak dojde k dalším zásahům Ústavního soudu.

## Ústavněprávní postavení Nejvyššího správního soudu jako hlavy správního soudnictví

Mezi nejběžnější porušení ústavních práv stěžovatelů v této oblasti docházelo tím, že rozhodující senát Nejvyššího správního soudu nepředložil v případě odlišného právního názoru jiného senátu věc k rozhodnutí rozšířenému senátu postupem dle § 17 odst. 1 s. ř. s., čímž zasáhl do ústavně zaručeného práva na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny.<sup>22)</sup> Judikaturu limitující vzájemné vztahy mezi správním soudnictvím a Ústavním soudem pak tvoří zejména nálezy v oblasti tzv. slovenských důchodů.<sup>23)</sup> Základním pilířem této judikatury je absolutní priorita a závaznost kasačních nálezu Ústavního soudu, která stojí na tom, že v řízení následujícím po jeho kasačním nálezu „není prostor pro úvahy, zda je právní názor Ústavního soudu

---

<sup>17)</sup> Např. v nálezu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, považoval Ústavní soud nejprve za nutné se „pozastavit nad praxí našich soudů, které se na ESD obracejí s předběžnou otázkou zcela výjimečně“, a poté uvedl, že zásadní chybou Nejvyššího správního soudu bylo to, že si při výkladu evropského práva neudělal jasno o judikatuře Soudního dvora, případně se jako soud poslední instance neobrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, čímž porušil právo stěžovatele na vyčerpání všech prostředků, které právní řád k ochraně jeho práva předvídá.

<sup>18)</sup> Nález ze dne 13. 6. 2013, sp. zn. I. ÚS 1539/13.

<sup>19)</sup> Tamtéž.

<sup>20)</sup> Nález ze dne 10. 6. 2010, sp. zn. III. ÚS 459/09.

<sup>21)</sup> Do kategorie kasačních nálezu Ústavního soudu bez systémového přesahu dále spadají například procesní situace, v nichž se Nejvyšší správní soud před vydáním svého rozhodnutí nezabýval námitkou podjatosti vznesenou proti rozhodujícímu soudci anebo kdy Vrchní soud v Praze nezohlednil všechny zákonné podmínky pro vznik fikce doručení.

<sup>22)</sup> Srov. např. nález ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1882/07, jímž Ústavní soud zrušil celkem šest rozsudků Nejvyššího správního soudu, či nález ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08.

<sup>23)</sup> Meritem sporu ohledně tzv. slovenských důchodů se stal výklad Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, publikované pod č. 228/1993 Sb.; ke shrnutí zásadní právní argumentace Ústavního soudu viz např. odstavec 28 nálezu ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06.

správný, fundovaný či úplný. Toto pravidlo neplyne z přesvědčení Ústavního soudu o své vlastní neomylnosti, nýbrž z nutnosti definitivně ukončit konkrétní spor a předejít neko-  
nečnému soudnímu ping-pongu.“<sup>24)</sup> V nálezu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, zrušil Ústavní soud rozsudky správních soudů s odůvodněním, že nerespektování precedenční závaznosti jeho nálezů zakládá porušení principu rovnosti a právní jistoty občanů.<sup>25)</sup> V nálezu ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, Ústavní soud prohlásil za neústavní postup Nejvyššího správního soudu, který po kasačním nálezu aktivoval rozšířený senát postupem dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Dle Ústavního soudu je účelem rozšířeného senátu zabránit nejednotné rozhodovací praxi správních soudů, nikoli sloužit jako zvláštní instrument, skrze něhož by mohl být uplatněn (či naopak zpochybněn) princip vázanosti tohoto soudu nálezy Ústavního soudu, neboť ani rozšířený senát se nemůže ze závaznosti nálezů Ústavního soudu nijak vymanit.<sup>26)</sup> Prioritu svého kasačního nálezu před rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06, v němž „*primárně a bez výjimky*“ setrval na závaznosti předchozího kasačního nálezu, jehož nerespektování Nejvyšším správním soudem (který v polemice s názorem Ústavního soudu předložil věc rozšířenému senátu) vedlo ke zbytečnému prodloužení řízení a tím i k zásahu práv stěžovatele na spravedlivý proces (tj. z hlediska plynutí času). Tento závěr je dle Ústavního soudu platný nejen pro rozhodnutí meritorní (konečná), ale i pro rozhodnutí procesní. Ústavní soud tak kvůli protiústavní snaze změnit jeho judikaturu ve věcech tzv. slovenských důchodů a s tím souvisejícím průtahům v řízení zrušil<sup>27)</sup> usnesení Nejvyššího správního soudu o přerušení řízení do doby rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce. Soudní dvůr tuto otázku zodpověděl v rozsudku ze dne 22. 6. 2011, C-399/09, Ústavní soud však v nálezu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12, závěry citovaného rozsudku Soudního dvora odmítl s tím, že došlo k excesu unijního orgánu, resp. k situaci, v níž akt Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika na Evropskou unii dle čl. 10a Ústavy přenesla.

Z judikatury týkající se ústavního postavení Nejvyššího správního soudu jako hlavy správního soudnictví pokládám za stěžejní jednoznačné stanovení povinnosti rozhodujícího senátu Nejvyššího správního soudu postoupit věc rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Otázkou však zůstává, do jaké míry bude takový postup pro účastníka řízení předvídatelný; potíže může činit zejména případná

---

<sup>24)</sup> Nález ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1642/11.

<sup>25)</sup> Obdobně viz např. nález ze dne 3. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 939/10.

<sup>26)</sup> K tomu např. nález ze dne 11. 3. 2008, sp. zn. IV. ÚS 228/06: „(...) v situaci *rei iudicatae* jsou požadavky plynoucí z čl. 89 odst. 2 Ústavy přísnější než v situaci precedentu plynoucího z rozhodování v jiných, byť podobných případech. V takové věci, následkem principu věci rozhodnuté, se neaplikuje právní věta z nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04 týkající se možnosti nereflektovat výklady Ústavního soudu, pokud obecný soud přednese „konkurující úvahy“, kteroužto možnost mají obecné soudy jenom při svém prvním rozhodování ve věci, nikoliv až po nálezu Ústavního soudu rušícím jejich původní rozsudek (...).“

<sup>27)</sup> Nález ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1012/10.



snaha Nejvyššího správního soudu vyhnout se této povinnosti (s odůvodněním, že právní názor jiného senátu byl vysloven *obiter dictum* či za jiného skutkového stavu apod.) anebo naopak opačný postup Ústavního soudu, který z důvodu nesouhlasu s výkladem jednoduchého práva obdobnými způsoby (např. úvahou, že právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený za jiné skutkové situace se vztahuje i k napadené věci) dovodí odlišný právní názor jiného senátu Nejvyššího správního soudu a napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zruší. Judikatura Ústavního soudu v oblasti tzv. slovenských důchodů, vrcholící nálezem ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12, bude nejspíše použitelná jen obtížně a vzhledem ke všeobecné kritice<sup>28)</sup> je tedy přinejmenším sporné, zda budou mít závěry Ústavního soudu vyslovené v kauze tzv. slovenských důchodů pro správní soudnictví obecný přesah. Terčem této kritiky byl především postup Ústavního soudu, který nejen že odmítl použít právo Evropské unie, ale dokonce jednal v rozporu s ním,<sup>29)</sup> a „explicitně upravil dosud v žádném právním předpise neexistující vyrovnávací příspěvek, včetně podmínek na straně oprávněných osob a povinného (tzv. nepřipustné evropské právo).“<sup>30)</sup> Lpění Ústavního soudu na bezpodmínečné závaznosti jeho kasačních nálezů také „omezuje právo obecných soudů předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku.“<sup>31)</sup> Lze tedy uzavřít, že Ústavní soud plně neobjasnil základní otázky vztahu Soudního dvora, Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k velmi specifickým skutkovým okolnostem kauzy tzv. slovenských důchodů (evropský prvek byl Ústavním soudem relativizován s odkazem na společnou historii České republiky a Slovenska) se obdobně kontroverzní případ, v němž by byly zapojeny jak Ústavní soud, tak Nejvyšší správní soud a Soudní dvůr, s nejvyšší pravděpodobností opakovat nebude a na jiném „skutkovém podvozku“ dojde k polemice s dosavadní judikaturou Ústavního soudu, a tím i k jejímu následnému upřesnění a možná i k přehodnocení. Ostatně sám Ústavní soud v několika případech z poslední doby sice opět konstatoval, že názor Nejvyššího správního soudu na věc slovenských důchodů je nesprávný, avšak neshledal důvody pro zrušení jeho rozhodnutí.<sup>32)</sup>

<sup>28)</sup> Ke stručné rekapitulaci kauzy slovenských důchodů včetně odkazů na další literaturu viz např. KNOB, M. Další pokračování ságy slovenských důchodů před Ústavním soudem. *Soudní rozhledy* č. 4/2012.

<sup>29)</sup> Tamtéž.

<sup>30)</sup> TICHÝ, L., DUMBROVSKÝ, T. Ústavní soud ČR mezi dvěma právními řády: od interpozice k nové evropské doktríně. *Právní rozhledy* č. 6/2013.

<sup>31)</sup> ŠTENCEL, V. Předběžná otázka jako prostředek nerespektování závazného právního názoru nadřízeného soudu. *Právní rozhledy* č. 22/2010.

<sup>32)</sup> Srov. usnesení ze dne 26. 11. 2012, sp. zn. I. ÚS 3650/11, v němž Ústavní soud uvedl: „Názor, k němuž dospěl NSS a který Ústavní soud, jak vyloženo shora, nemůže akceptovat, nic nemění na tom, že stěžovatelka není diskriminována oproti jiným občanům České republiky, neboť součet v současnosti přiznaných a vyplácených důchodů je vyšší dokonce i v případě, kdy česká správa sociálního zabezpečení kalkulovala se slovenským důchodem, který je dle NSS vypočítán v nesprávné, tj. menší výši. Za takové situace by bylo pouhým procesním formalismem, pokud by Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a toliko pro nesouhlas s názorem NSS zaznívajícím v odůvodnění napadeného rozhodnutí jeho rozsudek zrušil.“

## Rozsah přezkumné činnosti správních soudů

Z ústavněprávního hlediska byla v rozhodovací praxi správních soudů nejvíce problematickým zásahem (tj. úkonem státní správy, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.) daňová kontrola. Ústavní soud k ní v nálezu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07, konstatoval, že „*použití daňové kontroly nemůže být zcela svévolné, nýbrž je třeba vyžadovat existenci správcem daně formulovaných důvodů k jejímu zahájení, tj. existenci konkrétních pochybností či podezření, že daňovým subjektem původně přiznaná a správcem daně vyměřená (byť i jen konkludentně) daň je nižší, než by měla být. Šlo by o realizaci svévole, kdyby správce daně mohl provádět daňovou kontrolu kdykoliv a bezdůvodně u libovolných daňových subjektů, resp. v případech, kdy sám uzná za vhodné (...)*“. Na tuto judikaturu navázal nálezem ze dne 1. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 705/06,<sup>33)</sup> v němž uvedl, že daňová kontrola je natolik intenzivní zásah do sféry daňového subjektu, že od správce daně je nutné požadovat, aby v rámci tohoto postupu vynaložil veškeré úsilí k získání všech dokladů a zjištění všech relevantních skutečností pro ověření daňové povinnosti jednotlivce. Pokud správce daně po provedení daňové kontroly znovu narušuje autonomní sféru jednotlivce (např. po něm vynucuje předkládání dalších důkazních prostředků), jedná v rozporu s ústavním pořádkem. Striktní postoje Ústavního soudu k daňové kontrole však byly zmírněny stanoviskem pléna ze dne 8. 11. 2011, Pl. ÚS-st. 33/11, jež odmítlo názory Ústavního soudu vyslovené v nálezu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07, a naopak vyslovilo závěr, že zahájení daňové kontroly bez důvodného podezření na řádné neplnění povinností daňového subjektu není šikanózním postupem.<sup>34)</sup>

K rozsahu soudního přezkumu činnosti veřejné správy se Ústavní soud obecně vyjádřil v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, v němž zdůraznil povinnost správních soudů přistupovat ke všem úkonům veřejné správy z materiálního hlediska. Stalo se tak ve věci, v níž správní orgán posoudil podání stěžovatele jako podnět k přezkumnému řízení ve věci stavebního povolení a vyřídil jej pouhým zamítavým sdělením. Pokud ale stěžovatel namítl, že jeho podání bylo odvoláním, musí správní soudy přezkoumat napadené sdělení i z tohoto hlediska, neboť nemožno odhlédnout od skutkového a právního kontextu daného případu. V opačném případě by dle Ústavního soudu docházelo k tomu, že by se „*veřejná správa mohla jednoduše vyhnout přezkumu svých úkonů tím, že by akt určitého typu formálně označila za akt jiný, typicky tedy takového typu, u kterého není soudní přezkum možný*“. Za nejvýznamnější naplnění tohoto pravidla je možné považovat náleze ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, v němž Ústavní soud odmítl formální přístup Nejvyššího správního soudu, který za opatření obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s. považoval jen

<sup>33)</sup> Shodně též náleze ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 703/06.

<sup>34)</sup> Za šikanózní je tak třeba považovat pouze případy „*opakovaných daňových kontrol za stejné zdaňovací období bez danosti nových skutečností či důvodů, resp. v případě jejího provádění ve dnech státních svátků, kupř. Vánoc či Velikonoc*“ (odlišné stanovisko soudce Pavla Holländera, v němž tento soudce shrnul dosavadní judikaturu Ústavního soudu k otázce přípustnosti daňových kontrol).



takové právní akty, které byly jako opatření obecné povahy označeny zvláštním zákonem. Ústavní soud se naopak přiklonil k názoru, že je třeba vycházet z toho, zda jsou naplněny všechny obecné pojmové znaky tohoto právního institutu, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů.<sup>35)</sup> Materiální pojetí opatření obecné povahy tak otevřelo prostor k soudnímu přezkumu obecně závazných vyhlášek, jimiž byly vymezeny územní plány obcí. Mantinely rozsahu soudního přezkumu opatření obecné povahy nastavil Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, v němž konstatoval, že Nejvyšší správní soud zrušením části územního plánu obce Rokytnice nad Jizerou porušil její ústavně zaručené právo na samosprávu. Přemrštěné požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, jsou dle názoru Ústavního soudu „výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů.“ Ústavní soud v souvislosti s různými druhy úkonů veřejné správy, resp. se složitými procesními situacemi vznikajícími v důsledku různých typů žalob, akcentoval rovněž poučovací povinnost správních soudů.<sup>36)</sup>

Shora uvedenou judikaturu je možné shrnout tak, že ve vztahu k rozsahu přezkumné činnosti správních soudů zaujal Ústavní soud v souladu se zásadou materiálního právního státu velmi velkorysý přístup, který však poněkud nešťastně vyústil až do nálezu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07. Pokud by nebyla východiska tohoto nálezu stojícího na tom, že zahájení daňové kontroly musí být podloženo konkrétním podezřením, překonána stanoviskem pléna ze dne 8. 11. 2011, Pl. ÚS-st. 33/11, došlo by k tomu, že daňová kontrola by byla „určitou formou trestního obvinění a příslušná daň pak spravedlivým trestem. (...) Takové pojetí daňového řízení je však v rozporu s konstantní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (...) Daňová kontrola není daňovým stíháním, neslouží primárně k usvědčení daňového subjektu z daňového podvodu, resp. z neúplného přiznání a odvedení daně.“<sup>37)</sup> Naopak principy soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu žádné potíže v aplikační praxi nečinily. Ústavní soud sice v několika takových věcech shledal porušení ústavního práva stěžovatele, avšak především v postupu Ministerstva financí při náhradě za znárodněný majetek<sup>38)</sup> nebo ve specifických okolnostech případu.<sup>39)</sup> Ústavní soud se také omezením požadavků na detailnost soudního přezkumu územních plánů ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, v podstatě přiklonil na stranu moci

---

<sup>35)</sup> Shodně viz např. nálezy ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 960/08, nebo nálezy ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07.

<sup>36)</sup> Konkrétně v nálezu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. II. ÚS 1219/14, uvedl, že změní-li se po podání žaloby judikatura Nejvyššího správního soudu a z tohoto důvodu se žaloba stane neprojednatelnou (neboť původně směřovala proti nečinnosti správního orgánu, avšak v důsledku změny judikatury musí žalobce nově brojit proti nezákonnému zásahu), je povinností soudu vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby, jinak se dopustí porušení práva na spravedlivý proces.

<sup>37)</sup> JIRÁSEK, J., KOCOUREK, T. Ústavní limity správy daní. *Bulletin advokacie* č. 7-8/2009.

<sup>38)</sup> Srov. např. nálezy ze dne 1. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2904/07.

<sup>39)</sup> Srov. např. nálezy ze dne 10. 6. 2010, sp. zn. III. ÚS 459/09.

výkonné, resp. orgánů územní samosprávy, jejíž funkce by mohla být příliš formalistickým postupem správních soudů ohrožena. Dle mého názoru tak lze v oblasti rozsahu přezkumu činnosti veřejné správy očekávat zejména další vytyčování hranic mezi pravomocí soudů v oblasti územního plánování,<sup>40)</sup> avšak za stávající právní úpravy a vývoje judikatury je obtížné představit si formu činnosti veřejné správy, která by mohla být Ústavním soudem nově podřazena pod jurisdikci správního soudnictví (nálezy Ústavního soudu týkající se materiálního pojetí opatření obecné povahy se týkaly územních plánů vydaných za účinnosti starého, již více než osm let zrušeného stavebního zákona z roku 1976).

### Plná jurisdikce správních soudů

K přezkumu správních rozhodnutí z hlediska jejich věcné správnosti Ústavní soud uvedl, že správní soudy musí přezkoumávat i rozhodnutí, v nichž správní orgán využil své právo na absolutní právní uvážení. Opačným postupem by byl stěžovatel vystaven soudně nepřezkoumatelné správní libovůli.<sup>41)</sup> Přiměřeností správních sankcí se Ústavní soud zabýval v nálezu ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 416/04, kde konstatoval, že správní orgány jsou *ex officio* povinny přihlížet k osobním a majetkovým poměrům delikventa, aby uložená pokuta byla i v tomto směru proporcionální a neměla likvidační charakter. K aplikaci čl. 6 odst. 1 Úmluvy ve věcech správního trestání se Ústavní soud vyjádřil pouze v několika zrušovacích nálezech. V nálezu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, uvedl, že i ve správním soudnictví je třeba při rozhodování o správních deliktech respektovat zásadu vyjádřenou v čl. 40 odst. 6 *in fine* Listiny a zkoumat, zda je nová právní úprava pro stěžovatele příznivější. Správní soudy tak musí zohlednit i právní úpravu, k jejíž účinnosti došlo až po nabytí právní moci napadeného správního rozhodnutí. Správní orgány a správní soudy také musí pečlivě zkoumat otázku zavinění pachatele správního deliktu, jinak se dopustí porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.<sup>42)</sup> V řízení o přestupku je třeba respektovat i ústavní zásadu zákazu sebeobvinění; je tedy nepřipustné nutit pravděpodobného pachatele přestupku k podání vysvětlení ukládáním pořádkových pokut.<sup>43)</sup>

Princip tzv. plné jurisdikce správních soudů považuji z ústavněprávního hlediska za nejméně problematický. Ústavní soud v této souvislosti zasahoval zejména ve věcech, kdy správní soudy v případech správního trestání neaplikovaly na zákla-

---

<sup>40)</sup> K tomu viz např. náleze ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. 1472/12, v němž Ústavní soud přisvědčil stěžovateli, že znemožnění státem podporované ekonomické aktivity – výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů – na celém území kraje je nezákonné a správní soudy k němu musí přihlížet i pokud byl stěžovatel v procesu přijímání příslušného opatření obecné povahy pasivní.

<sup>41)</sup> Náleze ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/04.

<sup>42)</sup> Náleze ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07, v němž Ústavní soud shledal závěr o zavinění stěžovatele postavený především na obsahu jím uzavřené smlouvy jako nedostatečně odůvodněný.

<sup>43)</sup> Náleze ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08.

dě čl. 6 odst. 1 Úmluvy některou z konkrétních zásad trestního řízení. Aplikační praxe také uspokojivě vyřešila problém přezkumu správního uvážení, které správní orgány užívají především při určování výše (přiměřenosti) sankce za správní delikt. Kritéria pro určení výše a druhu sankce jsou přitom dána především již příslušným zákonem, přičemž jde zpravidla o závažnost deliktu, jeho způsob spáchání a následek.<sup>44)</sup> Nejvyšší správní soud dále stanovil, že správní orgány musí obligatorně přihlížet i k majetkovým a osobním poměrům pachatele, a to i v případech, kdy je příslušný zákon v taxativním výčtu hledisek pro určení výše pokuty neuvádí,<sup>45)</sup> čímž v podstatě zobecnil právní názor Ústavního soudu vyslovený v nálezu ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 416/04. Prostor pro správní uvážení byl omezen také stanovením vázanosti správního orgánu zavedenou správní praxí (pokud správní orgány vykročí ze své ustálené rozhodovací praxe, dopustí se nepřipustné svévole v rozhodování, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2012, č. j. 2 Afs 55/2012 – 24). Tato praxe je přitom mnohdy vytvořena interními pokyny, které svou podrobností a detailností přesahují míru konkretizace pravidel určených zákonem.<sup>46)</sup> Správní uvážení je tak vázáno pevně danými pravidly (tj. požadavky danými zákonem, ustálenou judikaturou a praxí vytvořenou samotnými správními orgány), která jej z hlediska úrovně přezkoumatelnosti staví naroveň přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí; přezkum jejich věcné správnosti tedy nebude činit z hlediska ústavnosti výraznější obtíže.

### Účastenství ve správním soudnictví

Problematické účastenství ve správním soudnictví se Ústavní soud věnoval v obecné rovině v nálezu ze dne 15. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 60/05, v němž za nepřipustný považoval postup Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozhodnutí sice konstatoval, že stěžovatelce bylo odepřeno právo na přezkoumání rozsudku krajského soudu, avšak tato vada byla zhojena tím, že k přezkumu došlo na základě opravného prostředku podaného jiným účastníkem. Ústavní soud k tomu dodal, že předmětem práva na spravedlivý proces není pouze právo na soudní přezkum napadeného rozhodnutí, ale celá řada dalších práv spojených s účastenstvím (právo nahlížet do spisu, činit návrhy na dokazování atp.). V nálezu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04, Ústavní soud shledal, že restriktivní výklad § 34 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu,<sup>47)</sup> založený na pojetí sousedních pozemků jako toliko pozemků se společnou hranicí, není ústavně

<sup>44)</sup> Srov. § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nebo § 36 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.

<sup>45)</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

<sup>46)</sup> Srov. pokyn Ministerstva financí č. D-330 ze dne 29. 10. 2009, vymezující nejčastější důvody pro prominutí příslušenství daně z důvodů tvrdosti.

<sup>47)</sup> Ve znění: „*Účastníkem územního řízení o umístění stavby a o využití území je navrhovatel a dále osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, mohou být rozhodnutím přímo dotčena.*“

konformní. V případech účastenství v územním řízení je tedy namístě na základě konkrétních okolností dané věci přisoudit účastenství také osobě, u níž je pouhá možnost dotčení na jejích právech.

Právo na přístup k soudu bylo rovněž předmětem nálezu ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 189/02, v němž Ústavní soud přiznal právo na přístup soudu členům dozorčí rady Náboženské matice, kteří ji *de iure* neměli právo zastupovat. Po formální stránce Náboženskou matici mohl zastupovat její ředitel, případně likvidátor, kteří však byli do funkce jmenováni Ministerstvem kultury, které o zrušení Náboženské matice rozhodlo. Ústavní soud konstatoval, že členové poslední dozorčí rady Náboženské matice mohou mít spíše než její ředitel (př. likvidátor) reálný zájem na zachování její existence a spravedlivém hájení jejích práv. Okruh účastníků správního řízení, konkrétně řízení o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění, byl předmětem nálezu ze dne 17. 2. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3910/13. V něm Ústavní soud uvedl, že takové rozhodování se netýká pouze vztahů zdravotních pojišťoven s pojištěnci, ale zasahuje i do práv výrobců a distributorů léčivých přípravků. I ti tedy musí být účastníky správního řízení (a tím potažmo také následného soudního přezkumu), aby bylo garantováno jejich právo na soudní ochranu a spravedlivý proces. V nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, Ústavní soud dovodil, že i občanská sdružení (spolky) mají za určitých podmínek aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť vady územního plánu se mohou dotknout práv občanů žijících na příslušném území. Pro takové případy je dle Ústavního soudu žádoucí, aby přístup k věcnému projednání územního plánu měly také právnické osoby, do nichž se tyto občane sdružují, neboť ty jsou „*rovnocenným subjektem práva*“ a „*významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů.*“

Dle mého názoru je judikatura Ústavního soudu v pohledu na účastenství ve správním soudnictví v zásadě ve shodě s judikaturou Nejvyššího správního soudu, která přiznává dotčeným subjektům co nejširší možnost být účastníkem soudního přezkumu (některé nálezy Ústavního soudu z poslední doby<sup>48)</sup> dokonce namísto vlastního odůvodnění argumentačně odkazují na v mezidobí vydaná rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu). Výjimku v tomto směru tvoří nálezy ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, kde se Ústavní soud odklonil nejen od judikatury Nejvyššího správního soudu, ale i od své vlastní předchozí judikatury<sup>49)</sup> zastávající názor, že pouze fyzické osoby mají hmotná práva ve vztahu k ochraně životního prostředí, a shledal aktivní legitimaci spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, pokud mají kvalifikovaný vztah k lokalitě jím regulované. Citovaný nálezy byl založen na tom, že „*obecně tu lze říci, že z hlediska*

<sup>48)</sup> Např. nálezy ze dne 17. 2. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3910/13.

<sup>49)</sup> Usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/07.

posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. (...) Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži.“ Tím Ústavní soud v podstatě dovodil právní konstrukci, že „právo na životní prostředí se odvíjí od toho, jak dlouho a na jakém území daný subjekt působí, resp. čím se zabývá.“<sup>50)</sup> Pro posouzení aktivní legitimace spolků však nenastavil žádná dostatečně určitá pravidla; ta budou muset být blíže konkretizována judikaturou správních soudů, jak ostatně sám Ústavní soud ve svém nálezu naznačil. Dle mého názoru citovaný náález vnesl do přezkumu opatření obecné povahy značnou právní nejistotu, a to bez zásadního praktického přínosu. Nicméně je možné, že postupným vývojem judikatury dojde ve správním soudnictví k tomu, co v době jeho formování předvídali někteří autoři,<sup>51)</sup> tedy že v něm určité nestátní subjekty budou v podstatě působit jako veřejní žalobci (podobně jako je nejvyšší státní zástupce dle § 66 odst. 2 s. ř. s. legitimován podat zvláštní žalobu k ochraně veřejného zájmu).

### Principy správního soudnictví nezmiňované nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/99

Za obecné principy správního soudnictví, které nebyly meritem nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, avšak jejichž aplikace působila problémy v praxi, lze považovat princip koncentrace řízení (§ 71 odst. 2 s. ř. s. a § 72 odst. 1 s. ř. s.), zásadu, že správní soudy vycházejí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dispoziční zásadu (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). K principu koncentrace řízení se Ústavní soud vyjádřil např. v nálezech ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05, či ze dne 10. 8. 2006, sp. zn. I. ÚS 138/06, tak, že je striktně nutné uplatňovat jej pouze tam, kde o něm zákon výslovně hovoří. V řízení o kasační stížnosti jej tak lze použít pouze na základě výzvy učiněné podle § 106 odst. 3 s. ř. s. Opačným postupem by byl stěžovatel bez zákonné opory zbaven možnosti rozšířit důvody kasační stížnosti a napadnout dosud nenapadené výroky, a tím by mu byla odejmuta dispozice s předmětem řízení. Dle Ústavního soudu není možné zásadu koncentrace řízení vykládat formalisticky a v řízení o kasační stížnosti tudíž nelze odmítnout námitku stěžovatele pouze s poukazem na to, že ji v řízení před krajským soudem uplatnil v jiné souvislosti než v kasační stížnosti.<sup>52)</sup>

<sup>50)</sup> RIGEL, F. Komentář k nálezu I. ÚS 59/14. *Sbírka rozhodnutí Ústavního soudu. roč. 2014, č. 9*, dostupný z <https://www.beck-online.cz/>.

<sup>51)</sup> K tomu srov. PAZDERKA, S. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví. *Právní rozhledy* č. 10/2001.

<sup>52)</sup> Náález ze dne 29. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 671/13, v němž Ústavní soud konstatoval: „Pokud tedy stěžovatelka v žalobě namítala absenci ústního jednání v řízení před správním orgánem, a v této souvislosti uvedla, že v předchozích obdobných řízeních takové ústní jednání nařízeno bylo, a ona se na něm mohla vyjádřit k jednotlivým vytýkaným porušením, neznamená to, že by v rámci této námítky nemohla později úspěšně tvrdit, že obsahem takového ústního jednání mělo být také řádně provedené dokazování, jak je chápe judikatura Nejvyššího správního soudu, respektive jeho rozšířeného senátu. Opačný postup nelze považovat za jiný než za přísně formalistický zasahující do procesních práv účastníka soudního řízení správního.“

Prolomení zásady, že správní soudy rozhodují za skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), připustil<sup>53)</sup> Ústavní soud v případě účasti stěžovatele na soudní rehabilitaci (o níž bylo rozhodnuto až po vydání napadeného správního rozhodnutí, konkrétně rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o poskytnutí jednorázové částky politickým vězňům). Dle Ústavního soudu dostane před respektováním této zásady přednost aplikace zákona, který reaguje na křivdy vzniklé za nedemokratického režimu.

K dispoziční zásadě Ústavní soud uvedl, že správní soudy musí *ex offico* přihlížet k prekluzi práva (např. k prekluzi práva správce daně k vyměření daně), a to i v případech, kdy námitka prekluze práva není vznesena ve správním (daňovém) řízení ani v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.<sup>54)</sup> Ústavní soud pokládal prekluzi práva za natolik významnou skutečnost, že nelze akceptovat ani extenzivní výklad běhu prekluzivních lhůt,<sup>55)</sup> přičemž v tomto směru poukázal na procesní dimenzi ústavněprávních záruk při vyměřování daní, spočívající v tom, že „[f]yzickým i právnickým osobám vzniká legitimní očekávání, že veřejná moc bude existenci pohledávek státu oznamovat potenciálním dlužníkům bez zbytečného odkladu poté, co některá z jejich složek zjistí jejich existenci.“<sup>56)</sup> Důvody, které mají správní soudy přezkoumávat z úřední povinnosti, jsou dle názoru Ústavního soudu také okolnosti týkající se státního občanství. V nález ze dne 1. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 2486/13, Ústavní soud shledal jako neústavní postup Nejvyššího správního soudu, který se nezabýval právním argumentem stěžovatele vzneseným až v řízení o kasační stížnosti, že matce jeho matky svědčilo na území České republiky domovské právo. Ústavní soud konstatoval, že „[p]rávě výjimečná povaha státního občanství společně s dalekosáhlými důsledky zbavení státního občanství, s historickou zkušeností České republiky a se specifiky řízení ve věcech státního občanství vyžaduje v případě možného zásahu do čl. 12 odst. 2 Ústavy přezkum námitek, které mají oporu ve skutkovém stavu zjištěném v řízení před soudem I. stupně, vznesených stěžovatelem až před Nejvyšším správním soudem, a to bez ohledu na znění § 104 odst. 4 s. ř. s.“ Z toho dle Ústavního soudu vyplývá, že stěžovatel je povinen pouze uvést všechny relevantní okolnosti svého případu a státní orgány musí využít všech „právních cest“ ke zjištění, zda stěžovatel je či není občanem České republiky.

K zásadám řízení o kasační stížnosti Ústavní soud konstatoval, že krajský soud se jako soud první instance musí vypořádat se všemi námitkami žalobce (včetně včasnosti jejich uplatnění); nesplní-li tuto povinnost, musí Nejvyšší správní soud jeho rozhodnutí zrušit, přičemž nemůže zhojit vadný postup krajského soudu ani

<sup>53)</sup> Nálezy ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03, a ze dne 28. 6. 2007, sp. zn. I. ÚS 712/05.

<sup>54)</sup> Viz např. nálezy ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1418/07, či ze dne 23. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 1463/07.

<sup>55)</sup> Nález ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, nebo nález ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09.

<sup>56)</sup> Nález ze dne 8. 4. 2008, sp. zn. I. ÚS 2254/07.



tím, že opomenutou žalobní námitku vypořádá sám.<sup>57)</sup> Ústavní soud také shledal jako neústavní postup Nejvyššího správního soudu, který odmítl kasační stížnost s poukazem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. jako nepřipustnou pouze s odůvodněním, že krajský soud se řídil jeho předchozím kasačním rozsudkem (v němž mu Nejvyšší správní soud vytkl toliko nesprávný procesní postup, avšak k interpretaci hmotněprávních norem se závazně nevyjádřil). Dle Ústavního soudu je smyslem citovaného ustanovení, aby se Nejvyšší správní soud znovu „nemusel zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil.“<sup>58)</sup>

Samostatnou podkategorii pak tvoří věci, v nichž došlo k zásahu do ústavních práv stěžovatele již v řízení před správním orgánem v souvislosti s aplikací obecných institutů správního práva (nemajících obdobu v civilním či trestním právu) a správní soudy svým postupem tyto nedostatky nezhojily, nýbrž je přejaly do svých rozhodnutí. Ve věci posuzované nálezem ze dne 18. 4. 2006, sp. zn. II. ÚS 664/04,<sup>59)</sup> došlo k zásahu do ústavního práva stěžovatele tím, že správce daně odmítl k prokázání uskutečnění zdanitelného plnění připustit jiný důkaz než doklad vystavený „existujícím subjektem“ (stěžovatelka přitom navrhovala výslech svědků, o němž Nejvyšší správní soud přímo vyslovil, že nemůže nahradit účetní doklad). Takovým postupem nemohlo dle Ústavního soudu dojít k úplnému zjištění skutkového stavu věci. Jako neústavní bylo shledáno i neseznámení stěžovatelky (při stanovení daně podle pomůcek postupem dle § 31 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků) s okolností, kterou správce daně zohlednil v její prospěch. V důsledku tohoto postupu nemohla stěžovatelka kvalifikovaně vznášet námitky, čímž bylo porušeno její právo garantované čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 37 odst. 3 Listiny.<sup>60)</sup> Ústavní soud v oblasti správy daní také dovodil, že daňové orgány musí při dokazování (rozložení důkazního břemene) rozlišovat mezi podnikajícími osobami a osobami majícími příjmy ze závislé činnosti, jimž zákon neukládá uchovávat doklady o jejich ekonomické činnosti. Jejich důkazní břemeno je tak věcně a časově omezeno, resp. po nich nelze požadovat prokázání výše jejich celkového majetku v určitém období v minulosti.<sup>61)</sup> Ústavní soud považoval za nepřiměřeně formalistický výklad § 56a odst. 2 zákona o správě daní a poplatků,<sup>62)</sup> který stál na tom, že pokud bylo správní rozhodnutí přezkoumáno soudem, nelze v dané věci připustit obnovu řízení. Dle Ústavního soudu

<sup>57)</sup> Viz náleze ze dne 17. 12. 2008, v němž Ústavní soud konstatoval, že takový postup brání stěžovateli, aby jeho věc byla projednána stanoveným postupem u nezávislého a nestranného soudu.

<sup>58)</sup> Náleze ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05.

<sup>59)</sup> Obdobně viz např. náleze ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 2095/07.

<sup>60)</sup> Nálezy ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 359/05, a ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 360/05.

<sup>61)</sup> Náleze ze dne 1. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 29/05, v němž Ústavní soud posuzoval postup správce daně, který v roce 1999 vyzval stěžovatele k prokázání výše jeho úspor v letech 1996 a 1997.

<sup>62)</sup> Ve znění: „*Použití mimořádného opravného prostředku podle části páté tohoto zákona je nepřipustné vůči těm rozhodnutím správců daně, která byla pravomocně přezkoumána soudem. Řízení o mimořádném opravném prostředku nelze zahájit vůči rozhodnutí tehdy, probíhá-li již o něm přezkumné řízení u soudu.*“

musí být při výkladu tohoto ustanovení přihlíženo zejména k tomu, zda skutečnosti, které mohly zakládat důvod pro obnovu řízení, byly hodnoceny v soudním přezkumu správního rozhodnutí.<sup>63)</sup>

Z výše uvedeného je patrné, že hlavním vodítkem judikatury Ústavního soudu v zásadách správního soudnictví nezmiňovaných v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 je široké pojetí ochrany procesních práv žalobce, a to zejména garancí plnohodnotného přezkumu jak správních rozhodnutí, tak rozhodnutí krajských soudů. Případy, kdy Ústavní soud shledal porušení ústavních práv žalobce již ve správním řízení, se týkaly daňového řízení a vždy v nich šlo o faktické omezení práv žalobce (účastníka daňového řízení) při zjišťování skutkového stavu. Výrazným rysem judikatury Ústavního soudu je pozvolná eroze dispoziční zásady. Sám Ústavní soud zprvu zastával názor, že i prekluze práva musí být žalobcem namítnuta,<sup>64)</sup> a i po přijetí opačného názoru byla jeho judikatura nejednotná.<sup>65)</sup> Za vyjasnění problematiky lze spolu s Jiráskem a Kocourkem<sup>66)</sup> považovat až nález ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, v němž Ústavní soud již explicitně konstatoval, že ve správním soudnictví neplatí bez výjimky dispoziční zásada; naopak vzhledem k jeho účelu je třeba použít i prvky vyšetřovací, a to v míře vyšší než ve sporném civilním řízení. *Ratio* této judikatury je postaveno na tom, že právo (doměřit daň) prekluzí zanikne, přičemž soudy nemohou poskytovat ochranu neexistujícímu právu. V této souvislosti pokládám za nejvíce kontroverzní nález ze dne 1. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 2486/13, v němž Ústavní soud shledal, že správní soudy by měly *ex offio* přihlídnout ke všem právním důvodům týkajícím se státoobčanského vztahu. Argumentace Ústavního soudu byla založena především na mimoprávních argumentech, zejména na „historických zkušenostech“. Ústavní soud na podporu svého názoru citoval tři autory, a dodal, že „[n]egativní historickou zkušenost se zneužíváním institutu zbavování státního občanství v době komunistického režimu má i Česká republika.“ Nutno dodat, že rovněž všichni Ústavním soudem citovaní autoři, z nichž pouze jeden byl právník, měli výraznou negativní osobní zkušenost s totalitními režimy. V době komunistického režimu bezpochyby docházelo k systematickému porušování takřka všech základních lidských a politických práv v podobě, jak je chápeme v liberální demokracii. Za takové situace a za použití podobné argumentace nebude pro Ústavní soud jistě obtížné najít další oblast, ke které by měly správní soudy přihlížet *ex offio*.

## Závěr

Ze čtyř okruhů ústavněprávních nedostatků, které Ústavní soud vytýkal původní úpravě správního soudnictví, považuji za pro praxi vyjasněný druhý a třetí okruh,

---

<sup>63)</sup> Nález ze dne 15. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 29/04, či ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 77/05.

<sup>64)</sup> Usnesení ze dne 15. 5. 2007, sp. zn. I. ÚS 668/06, nebo usnesení ze dne 30. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 355/05.

<sup>65)</sup> Srov. usnesení ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 422/07.

<sup>66)</sup> JIRÁSEK, J., KOCOUREK, T. Ústavní limity správy daní. *Bulletin advokacie* č. 7-8/2009.

tedy rozsah přezkumné činnosti a princip tzv. plné jurisdikce správních soudů. Dle mého názoru nelze současné judikatuře Ústavního soudu v těchto oblastech nic zásadního vytknout, neboť ve shodě s účelem a smyslem správního soudnictví poskytuje osobám co možná nejširší možnost ochrany jejich veřejných subjektivních práv a chrání je před případnými mezerami v zákoně, které by správní orgány mohly potenciálně zneužít k ústavně nepřipustné a nepřezkoumatelné libovůli ve svém rozhodování. Vzhledem ke specifickým okolnostem kauz tzv. slovenských důchodů bohužel není dostatečně vyřešen první okruh ústavněprávních deficitů původní právní úpravy, tj. postavení Nejvyššího správního soudu jako hlavy správního soudnictví. Zároveň se domnívám, že Ústavní soud v nejbližší době dostane příležitost tento nedostatek napravit, a to např. v souvislosti s tzv. evropskou migrační krizí, která bude nepochybně znamenat zvýšený počet nápadu komplikovaných cizineckých věcí, v nichž výraznou roli bude hrát evropské právo.<sup>67)</sup> Za poměrně nešťastnou pokládám judikaturu Ústavního soudu ve čtvrtém okruhu ústavněprávních deficitů původní úpravy, tedy v účastenství ve správním soudnictví. S Ústavním soudem se shoduji v základní premise, že z hlediska efektivní ochrany veřejných subjektivních práv musí být možnost účastenství ve správním soudnictví co nejširší. Nález ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, však toto poměrně jednoznačné hledisko relativizuje tím, že tato veřejná subjektivní práva poněkud překvapivě přiznává subjektu, který je dosud neměl, a to navíc bez jasného obecného vymezení podmínek pro účastenství ve správním soudnictví (sám Ústavní soud dle mého názoru poněkud alibisticky naznačil, že ty budou odvislé od okolností konkrétních případů). Ústavnímu soudu je rovněž možné vytknout to, že svou činností poněkud uměle vytvořil novou pátou oblast ústavněprávních deficitů správního soudnictví, přičemž v tomto směru mám na mysli zejména tendenci k umenšování významu dispoziční zásady, kterou nepovažuji za správnou. Správními soudy jsou přezkoumávána zejména správní rozhodnutí; *ex offo* přezkum všech jejich aspektů, které by případně mohly způsobit jejich nezákonnost (tj. přezkum zákonnosti všech procesních úkonů provedených ve správním řízení, všech formálních náležitostí správního rozhodnutí atp.), by na správní soudy kladl takřka neúnosné břemeno. Musí tedy být zásadně na účastníkovi řízení, aby vymezil, z jakých konkrétních důvodů považuje správní rozhodnutí za nezákonné. Nepředvídatelné vnášení jednoznačně nedefinovaných prvků vyšetřovací zásady do správního soudnictví nadto může způsobit potíže v aplikaci jiných základních zásad, např. v zásadě rovnosti účastníků řízení. Soudy (včetně Ústavního soudu) by tak v podstatě libovolných případech mohly pomoci některým účastníkům řízení tím, že by s odvoláním na zásadu vyšetřovací zrušily správní rozhodnutí *ex offo*, aniž by relevantní vadu správního rozhodnutí účastník namítal. Jakkoli může být taková snaha v individuálních pří-

<sup>67)</sup> Tyto případy budou patrně složitější i v tom, že nová procedurální směrnice EU o azylovém řízení (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU) nebyla do českého vnitrostátního práva zákonodárcem implementována, a tak v červenci 2015 nabyla přímého účinku. Její výklad a v podstatě i implementace do vnitrostátních procesních pravidel bude tedy zatím záviset výhradně na judikatuře správních soudů a následně se k ní pravděpodobně bude nucen vyjádřit i Ústavní soud.

padech pochopitelná (neboť nezákonnost správního rozhodnutí je mnohdy patrná na první pohled), je současně i snadno zneužitelná. Dle mého názoru se tedy zhojování liknavosti účastníků řízení v případech zjevně nespravedlivých správních rozhodnutí nemůže uplatňovat za cenu systematického oslabování dispoziční zásady, která je pro správní soudnictví klíčová.

### **Shrnutí:**

Cílem tohoto článku je analýza ústavních problémů správního soudnictví v České republice. Autor vychází z nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, jímž Ústavní soud zrušil celou dosavadní úpravu správního soudnictví, neboť v ní spatřoval celkem čtyři hlavní okruhy ústavněprávních deficitů: absenci zákonného vymezení Nejvyššího správního soudu jako vrcholného soudu správního soudnictví, neposkytování ochrany proti veškerým druhům činnosti veřejné správy, absenci principu tzv. Iné jurisdikce a omezení účastenství v soudním přezkumu. Následně autor posuzoval všechny následující nálezy, kterými Ústavní soud zrušil rozhodnutí poslední instance správního soudnictví. Vyřadil kasační nálezy bez systémového přesahu, zbývající nálezy podle jejich obsahu zařadil buď k některému ze čtyř výše zmíněných ústavněprávních deficitů původní právní úpravy správního soudnictví anebo do samostatné kategorie. Z vývoje ústavní judikatury v těchto jednotlivých kategoriích pak dovodil, který okruh ústavních problémů byl již praxí překonán a ve kterém se naopak dají očekávat další problémy ústavněprávního charakteru.

### **Constitutional Controversies in Decision-making Processes of Administrative Courts – summary:**

The purpose of the Article is to analyse constitutional controversies in decision-making processes of administrative judiciary in the Czech Republic. First, the Author discusses judgment of the Constitutional Court issued on 27 June 2001, file reference Pl. ÚS 16/99. The Constitutional Court of the Czech Republic annulled the existing legal basis for the administrative judiciary because of four areas of violation of the Constitution: the absence of statutory basis of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic, the failure to provide protection against any possible acts of administrative bodies, the absence of power to review administrative decisions in all factual and legal issues, and the limitation in participation in judicial review. Subsequently, the Author examines all following constitutional judgments annulling the decisions of supreme administrative courts. He has excluded judgments lacking overlap to the principles of administrative judiciary and has assigned remaining judgments to one of the four above mentioned areas of violation or to a separate category. Analysing evolution of constitutional case-law, the Author attempts to infer which problems have been surmounted by administrative courts and in which may cause future constitutional problems.