

Vliv referenčního rámce přezkumu na rozhodování soudů a správních orgánů

Jaromír Fronc*

Abstrakt: Rozhodování českých soudů a správních orgánů zpravidla podléhá několikainstančnímu přezkumu. V tomto procesu můžeme identifikovat vztah mezi „nižší“ a „vyšší“ instancí, přičemž každá z nich pro své rozhodování používá určitá měřítká, určitý referenční rámec. Od racionální úpravy přezkumu lze především očekávat, že nižší instance jsou schopny (a povinny) rozhodovat tak, aby jejich rozhodnutí nebyla rušena. A opačně, pokud rozhodnutí zrušeno bylo, znamená to, že orgán, který zrušené rozhodnutí vydal, pochybil, a měl správně vydat rozhodnutí jiné. Článek poukazuje na několik případů, kdy tento požadavek není naplněn právě proto, že nižší a vyšší instance se při rozhodování řídí jinými kritérii. Zároveň ukazuje, že na takové případy, které zákonodárce není ochoten vyřešit, reaguje praxe snahou o sblížení kolidujících referenčních rámců. To se projevuje především tak, že referenční rámec rozhodování nižší instance může být ovlivněn odlišným referenčním rámcem jeho přezkumu. Předložená syntéza tak dává do souvislosti zdánlivě zcela odlišné situace, na které však lze aplikovat obdobný myšlenkový postup. Ve většině případů se tak i skutečně děje; tam, kde nikoliv, může být článek vhodnou inspirací.

Klíčová slova: opravná řízení, referenční rámec rozhodování, soudní přezkum, Ústavní soud

Úvod

Rozhodování českých soudů a správních orgánů zpravidla podléhá několikainstančnímu přezkumu. V širším, právněteoretickém smyslu tento přezkum zahrnuje nejen opravné prostředky (např. odvolání, dovolání, kasační stížnost), ale i jiné procesní prostředky, kterými se účastník předcházejícího řízení může domáhat zrušení či nahrazení přezkoumávaného rozhodnutí (např. žaloba proti správnímu rozhodnutí či ústavní stížnost). Vzniká přitom vztah mezi „nižší“ a „vyšší“ (přezkumnou) instancí. Také tato označení budu používat v širším slova smyslu, tedy i tam, kde se striktně vzato nejedná o instancní vztah, nýbrž o samostatná řízení.

Každý orgán pro své rozhodování používá určitý referenční rámec (referenční hlediska). Jednoduše řečeno, tímto pojmem se označuje, na základě čeho orgán rozhoduje. Tedy zejména jaké prameny práva používá,¹ a pokud přezkoumává rozhodnutí nižší instance, jakými měřítky hodnotí správnost (respektive zákonnost) tohoto rozhodnutí.²

Nejprostším vztahem mezi nižší a vyšší instancí je úprava se shodnými referenčními rámci. Například odvolací správní orgán přezkoumává prvostupňové správní rozhodnutí plně ve skutkových i právních otázkách, a to nejen z hlediska zákonnosti, nýbrž (v rozsahu námitek) i správnosti (§ 89 odst. 2 spr. ř.³).

* Mgr. Jaromír Fronc. Externí doktorand při katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Tento příspěvek vznikl v rámci plnění projektu Specifického vysokoškolského výzkumu (SVV) Univerzity Karlovy č. 260 494 *Integrovaná úloha lidských práv v současném právu* a vychází z práce, která se v česko-slovenském kole Studentské vědecké a odborné činnosti 2020 umístila na 3. místě v sekci Teorie práva, ústavní právo, lidská práva; společenské vědy. Email: jaromir.fronc@gmail.com.

¹ V tomto smyslu viz např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, část VI.A.

² V tomto smyslu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, bod 18.

³ Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Další typickou situací je „pyramidová“ či „trychtýřovitá“ úprava. Zde platí, že „čím výše se budeme v hierarchické soustavě opravných prostředků pohybovat, tím méně otázek je možno opětovně před vyšším soudem otevřít.“⁴ Toto zužování přezkumu se může projevat různými způsoby.⁵ Tak kupříkladu ve věcech vyjmenovaných zákonem nelze podat dovolání (§ 238 o. s. ř.⁶). Správní soudy zásadně nepřezkoumávají správnost, nýbrž pouze zákonnost naříkaných rozhodnutí. Často bývá vyloučen přezkum skutkových zjištění.

Problém nastane, pokud vztah mezi vyšší a nižší instancí nelze charakterizovat jedním z těchto dvou základních typů. To znamená, že buď referenční rámec vyšší instance je širší, anebo se referenční rámce nepřekrývají (nejedná se o vztah množiny a podmnožiny). Tvrdím, že takový stav neodpovídá představě racionální úpravy přezkumu. Od té lze podle mého názoru především očekávat, že nižší instance jsou schopny (a povinny) rozhodovat tak, aby jejich rozhodnutí nebyla rušena. A opačně, pokud rozhodnutí zrušeno bylo, znamená to, že orgán, který zrušené rozhodnutí vydal, pochybil, a měl správně vydat rozhodnutí jiné.

V článku se pokusím poukázat na několik situací, kdy tento požadavek není naplněn právě proto, že nižší a vyšší instance se při rozhodování řídí jinými kritérii. Zároveň ukážu, že na takové situace, které zákonodárce není schopen či ochoten vyřešit, reaguje praxe snahou o sblížení kolidujících referenčních rámců, a to i *contra legem*. To se projevuje především tak, že referenční rámec rozhodování nižší instance může být ovlivněn odlišným referenčním rámcem jeho přezkumu. Nižší instance se totiž snaží postupovat tak, aby její rozhodnutí nebyla rušena.

Úvodem je ještě třeba ujasnit, o čem tento článek není. Nebudu se zabývat opravnými prostředky, které nemají devolutivní účinek (žaloba na zmatečnost, obnova řízení). Nebudu se věnovat ani rozhodnutím Soudního dvora Evropské unie, protože ten nepřezkoumává (ani nepřímou) rozhodnutí národních soudů. Tím ovšem nepopírám, že i zde vznikají tenze ohledně vzájemného vztahu soudů.⁷ Ty mohou spočívat například v tom, že vnitrostátní soud je vázán odpovědí na předběžnou otázku, která má přednost před názorem soudu vyššího stupně.⁸

Dále chci případy zmiňované v tomto článku odlišit od situace, kdy je vydané rozhodnutí původně skutečně korektní, ale přesto je později zrušeno. To se může stát tehdy, když přezkumná instance rozhoduje podle změněného právního (včetně pozdější změny judikatury) či skutkového stavu.⁹ Za problematické považuji pouze to, pokud v situaci

⁴ BARTOŇ, Michal. Vztah obecných soudů a Ústavního soudu optikou čl. 4 Ústavy. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, 2019, s. 111.

⁵ V kontextu civilního řízení jednotlivé omezující modalitě podrobně popisuje SVOBODA, Karel. *Opravné prostředky. Civilní proces z pohledu účastníka*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 3–12.

⁶ Zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Srov. HOLLÄNDER, Pavel. Soumrak moderního státu. *Právník*. 2013, roč. 152, č. 1, s. 21–26.

⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 1. 2013, C-416/10, *Křižan a další*. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 3 Ads 183/2011-96.

⁹ Takových případů lze uvést celou řadu. Pro oblast správního práva viz především PAWLÍKOVÁ, Klára. Prolomění § 75 odst. 1 SŘS. *Soudní rozhledy*. 2020, roč. 26, č. 9, s. 274–277. Dále viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46 (zánik odpovědnosti za přestupek po zrušení aplikovaného zákona), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 7 As 19/2008-126 (přenesení kompetence soudů na správní orgány). Ke změně či zrušení původního rozhodnutí může dojít i následkem uplatnění nových skutečností či důkazů, což např. v odvolacím civilním řízení částečně připouští § 205a o. s. ř.

V trestním právu je zajímavá situace, kdy se trestní stíhání teprve po vyhlášení rozsudku nalézacího soudu stane nepřipustným. Podle § 257 odst. 2 zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

neměnného a nesporného skutkového i právního stavu právo neposkytuje nižší instanci prostor, aby (ani při nejlepší vůli a správném posouzení skutkových i právních otázek) dospěla k rozhodnutí, se kterým se ztotožní i instance přezkumná.

1. Dovolání a ústavní stížnost

Jako úvodní příklad použiji problematiku, která již byla v judikatuře i doktríně zevrubně rozebrána: vztah dovolání a ústavní stížnosti. Problém zde spočívá v tom, že zákonodárce chce podávání dovolání co nejvíce omezit, neboť se má jednat o „mimořádný“ opravný prostředek i v původním významu tohoto slova. Zároveň ale platí, že proti rozhodnutí obecného soudu je vždy možné podat ústavní stížnost [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy,¹⁰ § 72 odst. 1 písm. a) zák. o ústavním soudu¹¹], pokud stěžovatel vyčerpal poslední procesní prostředek.¹²

Tím mohou vzniknout dvě různé paradoxní situace. První paradox spočívá v tom, že je dovolání nepřijatelné, a proti rozhodnutí nižšího soudu se podává přímo ústavní stížnost. Druhý paradox nastane tehdy, když Nejvyšší soud sice dovolání projedná, ale není schopen napravit vady, které však následně podléhají přezkumu Ústavním soudem. V obou případech tak určitý článek hierarchie procesních prostředků (Nejvyšší soud) nedokáže odfiltrovat pochybení, která tudíž musí vyřešit článek vyšší (Ústavní soud) a zrušit přitom i rozhodnutí Nejvyššího soudu, bylo-li vydáno.

1.1 Nepřípustnost dovolání

Nejprve se podívejme na případ, kdy zákon zjevně stanoví nepřijatelnost dovolání – typicky v bagatelních věcech.¹³ V takové situaci je rozhodnutí odvolacího soudu poslední procesním prostředek k ochraně práva, a lze proti němu podat přímo ústavní stížnost.

Právě kvůli paradoxnosti této situace se Ústavní soud rozhodl použít pro ústavní stížnosti v bagatelních věcech přísnější měřítko: „*vylučuje-li občanský soudní řád u bagatelních věcí (srov. § 237 odst. 2 písm. a/) přezkum rozhodnutí vydaných v druhé instanci, a toto není – v obecné rovině – v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, bylo by proti této logice připustit, aby jejich přezkum byl automaticky posunut do roviny soudnictví ústavního*“.¹⁴ To platí dvojnásob tam, kde je nepřijatelné i odvolání (§ 202 odst. 2 o. s. ř.).¹⁵

Pokud tedy zákonodárce dal zřetelně najevo, v jakých případech pro jejich malý význam nemá zájem o další přezkum v rámci obecného soudnictví, Ústavní soud nemůže hrát roli jakési „náhradní“ přezkumné instance; soustředí se pouze na nápravu excesů.¹⁶

(dále jen „tr. ř.“), v takovém případě odvolací soud rozhodne o zastavení trestního stíhání, aniž by napadený rozsudek zrušil. Takový postup „*lépe odpovídá procesní situaci, kdy v době vyhlášení ještě uvedené překážky neexistovaly a soud prvního stupně tedy v tomto směru neporušil zákon, když rozsudek vyhlásil*“ (HASCH, Karel. Odvolání. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 649–50).

¹⁰ Ústavní zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

¹² § 72 odst. 3 zák. o ústavním soudu.

¹³ § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř.

¹⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2007, sp. zn. III. ÚS 472/06.

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2018, sp. zn. II. ÚS 955/18, bod 12.

¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2014, sp. zn. III. ÚS 3725/13, bod 30.

1.2 Nenárokové dovolání

Podle § 237 o. s. ř. ve znění od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2012 závisela přípustnost dovolání – kromě vyjmenovaných případů – na tom, zda napadené rozhodnutí mělo po právní stránce zásadní význam. Posouzení tohoto kritéria bylo v zásadě na uvážení Nejvyššího soudu. Z procesní opatrnosti tedy bylo třeba podat zároveň dovolání a ústavní stížnost, aby v případě odmítnutí dovolání mezitím marně neuplynula lhůta pro podání ústavní stížnosti. Tento zmatečný stav neušel ani kritice Evropského soudu pro lidská práva.¹⁷ Sdělení Ústavního soudu č. 32/2003 Sb. a zákon č. 83/2004 Sb. v reakci umožnily podat stížnost proti odvolacímu soudu. I v těchto případech tedy následně docházelo k problému, že Ústavní soud neměl k dispozici „filtr nápadu“. „Zvolené řešení výrazným způsobem narušilo zásadu subsidiarity ústavní stížnosti a zároveň svým způsobem vyřadilo Nejvyšší soud z mechanismu ochrany základních práv.“¹⁸

1.3 Důvody dovolání

Ani po novelizaci o. s. ř. zákonem č. 404/2012 Sb. nebyl problém zcela vyřešen. Další podmínkou přípustnosti dovolání je totiž vymezení důvodů dovolání. Podle § 241a odst. 1 o. s. ř. lze dovolání podat pouze z důvodu, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Pokud tedy předchozí řízení bylo postiženo závažnou procesní vadou, kterou došlo k porušení práva na spravedlivý proces, v mezích jazykového výkladu o. s. ř. se nejedná o způsobilý dovolací důvod. Nicméně ústavní stížnosti bude vyhověno.

Zároveň od roku 2013 platí, že podle § 75 odst. 1 zákona o ústavním soudu je nutné vždy podat dovolání jakožto poslední prostředek k ochraně práva. Subsidiarita ústavní stížnosti však nespočívá pouze v povinnosti využít všechny procesní prostředky. Stížnost musí přímo proti rozhodnutí o posledním prostředku k ochraně práva (zde rozhodnutí Nejvyššího soudu) také brojit. A z toho se dále podává, že v případě kasačního nálezu musí být toto rozhodnutí zrušeno. Opačný postup, při kterém by byla zrušena jen předcházející rozhodnutí nižších soudů, zatímco rozhodnutí Nejvyššího soudu by zůstalo nedotčeno, by byl v rozporu s principem právní jistoty.¹⁹ Pokud tedy zákon stanoví povinnost podat dovolání, ale Nejvyšší soud by neměl procesní prostor k nápravě protiústavních vad předcházejícího řízení, byla by jeho rozhodnutí přesto rušena na základě ústavních stížností.

Ústavní soud se tento paradox nejprve pokusil vyřešit argumentací, podle které je posuzování porušení ústavně zaručených práv stěžovatele vždy otázkou právní, nikoliv skutkovou, a to i pokud se jedná o vady řízení, jejichž důsledkem mohou být nesprávné skutkové závěry. Tím pádem jakákoliv námitka, jejíž podstatou je tvrzení porušení ústavně zaručených základních práv a svobod rozhodnutím nebo postupem odvolacího soudu v občanském soudním řízení, je uplatnitelná i jako dovolací důvod podle § 241a o. s. ř.²⁰

¹⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 11. 2002, č. 46129/99, *Zvolský a Zvolská v. Česká republika*, § 53.

¹⁸ MORAVEC, Ondřej. Vztah ústavní stížnosti a dovolání jako systémový problém právního řádu České republiky. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 4, s. 138.

¹⁹ Již usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 1. 1997, sp. zn. IV. ÚS 58/95. Recentně (a s bohatým výčtem prejudikatury) usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2019, sp. zn. III. ÚS 4315/18.

²⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2013, sp. zn. III. ÚS 772/13, body 10 a 11.

Otázce se později věnovalo i plenární stanovisko Ústavního soudu: „*Pokud se tedy neúspěšný účastník odvolacího řízení chce ‚dostat‘ až k Ústavnímu soudu, musí dovolání podat bez ohledu na povahu námitek, které vůči odvolacímu či nalézacímu rozhodnutí uplatňuje. Z uvedeného vyplývá, že nemůže být za vadu podání považována skutečnost, že dovolatel, který namítá porušení svých ústavně zaručených práv (a řádně vymezil, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dle § 237 až 238a občanského soudního řádu), uplatnil dle názoru Nejvyššího soudu ve skutečnosti jiný dovolací důvod, než jakým je nesprávné právní posouzení věci [...]. Opačný výklad by znamenal, že by zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, stěžovatele v některých případech nutil podávat již ze své podstaty vadná podání, což je výklad zjevně neudržitelný.*“²¹

Judikatura Nejvyššího soudu od té doby připouští, že je-li dovolatelem vytýkaná procesní vada natolik podstatná, že vedla k porušení práva na spravedlivý proces, zakládá tato vada samostatný dovolací důvod.²²

Ani trestní řád výslovně mezi dovolacími důvody neuvádí zásah do základních práv a svobod. Ústavní soud však již v roce 2004 zdůraznil, že i Nejvyšší soud je podle čl. 4 a 95 Ústavy zavázán k ochraně základních práv. Dovolací důvod podle § 265b odst. 1 písm. g) tr. ř. (rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení skutku nebo jiném nesprávném hmotně právním posouzení) tedy musí být vykládán ústavně konformně, aby zahrnoval námitky porušení práva na spravedlivý proces. „*Z ústavního pořádku vyplývá, že jsou-li ve hře základní práva, musí být ochránitelná cestou všech opravných prostředků. Výklad dovolacích důvodů, který a priori odhlíží od procesních vad řízení, jehož výsledek posuzuje, a odmítá se jimi zabývat – bez ohledu na jejich závažnost – staví postup Nejvyššího soudu mimo ústavní rámec.*“²³

Judikatura Ústavního soudu však nebyla jednotná, a Nejvyšší soud tak nadále používal restriktivní výklad § 265b tr. ř.²⁴ I zde nakonec Ústavní soud přijal stanovisko, ve kterém uvedl, že také pro dovolání v trestních věcech platí § 75 odst. 1 zákona o ústavním soudu – je nutné podat ho před uplatněním ústavní stížnosti.²⁵ Stanovisko také potvrdilo, že Nejvyšší soud je povinen posoudit, zda v předchozím řízení nebyla porušena základní práva dovolatele. Námitky porušení práva na spravedlivý proces jsou vždy způsobilým dovolacím důvodem podle § 265b odst. 1 písm. g) tr. ř.²⁶ Také v trestních věcech se Nejvyšší soud názoru Ústavního soudu podrobil.²⁷ Dokonce dovodil, že právě pro svůj ústavněprávní charakter lze námitku extrémního rozporu mezi provedenými důkazy a skutkovými zjištěními v dovolání uplatnit pouze ve prospěch obviněného (podobně jako nelze v jeho neprospěch podat ústavní stížnost).²⁸ Dotvoření nového dovolacího důvodu tak v konečném důsledku vytvořilo nerovnost stran trestního řízení, která byla podnětem

²¹ Stanovisko Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16, bod 57.

²² Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 10. 2017, sp. zn. 20 Cdo 4038/2017, ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. 20 Cdo 3401/2017, či ze dne 13. 3. 2019, sp. zn. 20 Cdo 371/2019.

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 55/04. Shodně nález Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 669/05.

²⁴ MORAVEC, Ondřej. *Vztah ústavní stížnosti a dovolání jako systémový problém právního řádu České republiky*, s. 139.

²⁵ Stanovisko Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14, bod 15.

²⁶ *Ibidem*, bod 14.

²⁷ Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2017, sp. zn. 8 Tdo 1404/2016, bod 17, či ze dne 12. 6. 2019, sp. zn. 8 Tdo 600/2019, bod 20.

²⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2019, sp. zn. 15 Tdo 1443/2018, bod 32.

pro podání poslaneckého pozměňovacího návrhu, jenž do § 265b tr. ř. takový dovolací důvod výslovně doplňuje, a mohl by ho tedy využívat i nejvyšší státní zástupce.²⁹

I přes výše uvedené se v judikatuře setkáváme s případy, kdy Nejvyšší soud při nejlepší vůli nemůže zafungovat jako „ústavněprávní filtr“. Ústavní soud například uznal, že dovolací důvod podle § 265b odst. 1 písm. h) tr. ř. neposkytuje jakýkoliv prostor pro uplatnění námítky nepřiměřeného trestu (zahrnující i nedostatečné odůvodnění trestu).³⁰ Když na základě takových námitek vydal vyhovující náleze, musel přesto zrušit i rozhodnutí dovolacího soudu. „Při zrušení rozsudku krajského soudu, který trpěl vážnými ústavněprávními vadami, a na který Nejvyšší soud procesně navazoval, by existence jeho odmítacího usnesení postrádala rozumný smysl.“³¹ Zároveň uvedl, že toto napětí mezi zněním tr. ř. a judikaturou Ústavního soudu by měl ideálně vyřešit zákonodárce.³² V pozdějším usnesení však Ústavní soud vyjádřil názor, že z plenárního stanoviska vyplývá povinnost Nejvyššího soudu se i přiměřeností trestu zabývat.³³

V občanskoprávních sporech došel Ústavní soud k závěru, že pokud dovolatel brojil proti hodnotícím závěrům odvolacího soudu o učiněných skutkových zjištěních, Nejvyššímu soudu nezbylo než dovolání odmítnout.³⁴ Při kasaci rozhodnutí obecných soudů se opět nevyhnul ani zrušení usnesení Nejvyššího soudu, a to s následujícím vysvětlením: „nezasáhl-li Nejvyšší soud proti ústavní stížnosti napadenému rozhodnutí odvolacího soudu, nesplnil tak svoji roli ochránce základních práv a svobod podle čl. 4 Ústavy, na což musel Ústavní soud patřičně reagovat.“³⁵ Zde se tedy naopak tvrdí, že Nejvyšší soud měl povinnost zasáhnout, přestože náleze výše uvádí, že dovolání bylo zjevně nepřijatelné.³⁶

1.4 Dílčí závěry

První paradox vztahu mezi obecnými soudy a Ústavním soudem lze společně s Rychetským popsat tak, že zhruba 75 % ústavních stížností mají nejvyšší soudy (bagatelní věci, rodinné spory, exekuce, úkony v přípravném řízení trestním, azylové věci). „Pomyslné hrdlo procesní obrany účastníků se směrem k soudům vyšších stupňů postupně zužuje, aby se přede dveřmi Ústavního soudu otevřelo dokořán.“³⁷

²⁹ Pozměňovací návrh poslankyně Heleny Válkové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 257/2000 Sb., o Probační a mediální službě, a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (zákon o Probační a mediální službě), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk 624). *Poslanecká sněmovna*, 8. volební období, pozměňovací návrh č. 6103. Poslanecká sněmovna návrh zákona dne 20. 1. 2021 schválila ve znění tohoto pozměňovacího návrhu.

³⁰ Náleze Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2017, sp. zn. II. ÚS 2027/17, bod 31.

³¹ *Ibidem*, bod 32.

³² *Ibidem*.

³³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 178/19, bod 12.

³⁴ Náleze Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. II. ÚS 385/15, bod 13. Obdobně náleze Ústavního soudu ze dne 26. 9. 2017, sp. zn. III. ÚS 3717/16, body 20–30.

³⁵ Náleze Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. II. ÚS 385/15, bod 22.

³⁶ Tuto argumentační nekonzistenci kritizovali COUFALÍK, Petr. Střet Nejvyššího soudu a Ústavního soudu v pohledu na současnou právní úpravu dovolání v civilním sporném řízení. *Právní rozhledy*. 2016, roč. 24, č. 6, s. 212, pozn. 27, a BARTOŇ, Michal. Vztah obecných soudů a Ústavního soudu optikou čl. 4 Ústavy. In: ŠÍMÍČEK, Vojtěch (ed.). *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, 2019, s. 117, pozn. 28.

Pro následující částí této práce je zajímavější druhý paradox, kde ústavní stížnosti rozhodnutí Nejvyššího soudu předchází. Žádná z dosavadních úprav přípustnosti a důvodnosti dovolání v civilních ani trestních věcech výslovně nepřikazovala projednat a vyhovět dovolání na základě zásahu do základních práv a svobod. Nejvyšší soud tak nepůsobil jako účinný filtr pro Ústavní soud, kterého vzniklé problémy vedly k tomu, že porušení práva na spravedlivý proces subsumoval pod dovolací důvod podle § 265b odst. 1 písm. g) tr. ř. a v případě civilních řízení dokonce označil porušení téhož práva za samostatný (tedy judikatorně dovozený) dovolací důvod. Úkolem Nejvyššího soudu tak dnes v podstatě je podívat se na podané dovolání i optikou Ústavního soudu.

Z toho také vyplývá, že Nejvyššímu soudu nelze umožnit, aby si reguloval nápad tak, jak je to obvyklé u vrcholných soudů v jiných zemích.³⁸ Jeho rozhodnutí totiž musí vždy obstát v řízení o ústavní stížnosti.³⁹

Ze stejných důvodů vychází jeden z argumentů proti rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti podle § 104a s. ř. spr.⁴⁰ Vláda k tomuto návrhu původně přijala nesouhlasné stanovisko, ve kterém mimo jiné uvádí: „Vláda je toho názoru, že předkládaný návrh by mohl jít proti systémové hierarchii výstavby opravných prostředků. S jejich vysokým počtem v českém právním řádu by se měla jejich propustnost směrem nahoru zužovat. Podle navrhované právní úpravy by však Nejvyšší správní soud mohl připustit k meritornímu přezkoumání jen malý počet kasačních stížností a zbytek by pro nezjištění dostatečné závažnosti věci mohl odmítnout usnesením. Vláda se tak obává, že by přijetí navrhované právní úpravy mohlo vyvolat nárůst počtu ústavních stížností řešících pouze to, zda má napadená věc dostatečnou závažnost.“⁴¹ Kompromisní řešení, které nakonec umožnilo přijetí návrhu zákonem Parlamentem, v podstatě počítá s tím, že NSS tak jako tak bude nucen všem kasačním stížnostem věnovat dostatečnou pozornost, jelikož odmítavé usnesení bude muset být odůvodněné.⁴²

Jisté lze souhlasit se Šimíčkem, že vhodným řešením by nebyl rakouský model, kde „vztah mezi Ústavním soudním dvorem a nejvyššími soudy není ústavně definován jako vztah nadřazenosti, nýbrž souřadnosti. Rozhodnutí nejvyšších soudů proto zásadně není přezkoumatelné ústavní stížností. Je tedy věcí zejména samotného navrhovatele, zda se se stížností obrátí k nejvyššímu soudu anebo přímo k soudu ústavnímu. Není dokonce zásadně ani vyloučeno, že bude stejné rozhodnutí s rozdílnou argumentací současně napadeno u obou těchto soudů.“⁴³ Tento model by totiž byl nejen nepřehledný a neefektivní, ale navíc by zcela naboural výše rozvedený princip subsidiarity ústavní stížnosti.

³⁷ RYCHETSKÝ, Pavel. Několik poznámek k roli českého ústavního soudnictví při ochraně ústavně zaručených práv a svobod. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 108.

³⁸ Srov. BOBEK, Michal. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 22, mimořádná příloha, s. 1–12.

³⁹ KÚHN, Zdeněk. Role judikatury v českém právu. In: BOBEK, Michal – KÚHN, Zdeněk a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 143, odkazující na náleze Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11, bod 71.

⁴⁰ Zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Stanovisko vlády k návrhu poslanců Marka Bendy, Heleny Válkové, Marka Výborného, Jana Chvojky, Dominika Feriho, Jana Farského a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. *Poslanecká sněmovna*, 8. volební období, sněmovní tisk 237/1, bod 7.

⁴² Čl. I bod 2 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. *Senát*, 13. funkční období, senátní tisk 34/O.

⁴³ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vztah dovolání a ústavní stížnosti včera, dnes a zítra. *Bulletin advokacie*. 2016, roč. 23, č. 7–8, s. 19.

2. Ústavní soud a Evropský soud pro lidská práva

Teď se posuňme o úroveň výše. Stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva lze podat až po vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků (čl. 35 odst. 1 EÚLP⁴⁴), tedy v případě České republiky zásadně až po rozhodnutí o ústavní stížnosti. Stížnost sice formálně nemíří přímo vůči rozhodnutím národních orgánů, podle § 119 zákona o ústavním soudu však vyhovující rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva může být důvodem pro obnovu řízení před Ústavním soudem. Tímto způsobem tedy lze nepřímou dosáhnout zrušení původního rozhodnutí o ústavní stížnosti. Z toho vyplývá předpoklad, že i Ústavní soud by měl být schopen rozhodovat tak, aby působil jako účinný „filtr“ vůči Evropskému soudu pro lidská práva.

Na první pohled by se zdálo, že Ústavní soud má k této „filtraci“ ideální podmínky, které si vytvořil zejména konkurzním nálezem. V něm judikoval, že „žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod“.⁴⁵ Z toho dovodil, že euronovelu Ústavy (provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb.) nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách (mezi kterými zaujímá přední místo právě EÚLP) pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky.⁴⁶

Tento nálezn byl podroben silné doktrinální kritice, které nelze upřít přesvědčivost argumentace.⁴⁷ Z čistě utilitárního hlediska má však takový přístup jednu výhodu. Pokud si Ústavní soud do svého referenčního rámce (při posuzování ústavních stížností i návrhů na zrušení právního předpisu) zahrne EÚLP, je způsobilý zabránit těm porušením EÚLP, které by jinak konstatoval až Evropský soud pro lidská práva. Jinými slovy, pokud bude Ústavní soud interpretovat požadavky EÚLP bezchybně, dá se tím spolehlivě zabránit, aby Evropský soud pro lidská práva vyhověl jakékoliv stížnosti proti České republice.

Realita je poněkud odlišná. Do roku 2019 Evropský soud pro lidská práva konstatoval porušení EÚLP Českou republikou ve 190 rozsudcích.⁴⁸ Jistě se dá říci, že ve většině případů soudci Ústavního soudu zkrátka měli jiný právní názor, případně nedokázali porušení EÚLP rozpoznat. Ústavní soud by tedy byl schopen takové situaci předejít, pokud by si býval předem uvědomil, že se může jednat o „materiál“ pro ESLP.

V některých případech Evropský soud pro lidská práva posoudil jako přípustnou stížnost i takovou, které nepředcházela stížnost k Ústavnímu soudu. A to protože vyhodnotil, že by se nejednalo o efektivní prostředek – Evropský soud pro lidská práva po stěžovateli nevyžaduje využití prostředku nápravy, který je neadekvátní a neúčinný.⁴⁹ Tak například konstatoval, že rozhodnutí Ústavního soudu nedokáže zabránit průtahům v řízení před obecným soudem.⁵⁰

⁴⁴ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená sdělením č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších protokolů.

⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Již obligatorně se na tomto místě citují KÜHN, Zdeněk – KYSELA, Jan. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, roč. 10, č. 3, s. 199–214, a FILIP, Jan. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*. 2002, roč. 3, č. 11, s. 11–24.

⁴⁸ Violations by Article and by State 1959–2019. In: *European Court of Human Rights* [online]. [cit. 2021-01-21]. Dostupné z: <https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2019_ENG.pdf>.

⁴⁹ Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 12. 1996, č. 21987/93, *Aksoy v. Turecko*, § 51–52, a ze dne 16. 9. 1996, č. 21893/93, *Akdivar a ostatní v. Turecko*, § 65–69.

Fakt, že ESLP je ochoten stěžovateli „odpustit“ nevyužití ústavní stížnosti, však neodpovídá na otázku, zda je ochoten odpustit samotnému Ústavnímu soudu, potažmo České republice, že v řízení o ústavní stížnosti (pokud podána byla) nedokáže zabránit porušení EÚLP. Pohledem do judikatury se zdá, že z hlediska ESLP není povinností Ústavního soudu působit vůči němu jako 100% filtr nápadu. ESLP si totiž všímá, že (převážně z důvodů zmíněných v předchozí kapitole) je Ústavní soud při přezkumu některých aktů veřejné moci velmi zdrženlivý.

V případě *Čepek v. Česká republika* Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že účastníci civilního řízení mají právo vyjádřit se k zamýšlené moderaci nákladů řízení podle § 150 o. s. ř. Tomuto rozsudku předcházelo odmítavé usnesení Ústavního soudu.⁵¹ Evropský soud pro lidská práva si však byl vědom toho, že Ústavní soud je při přezkumu rozhodnutí o nákladech řízení maximálně zdrženlivý a zruší dané rozhodnutí pouze v případě výjimečně závažného porušení ústavního práva. „Ústavní soud, jehož pravomoci jsou omezenější než diskreční pravomoc, kterou disponoval městský soud, tedy nemohl napravit – a nenapravit – nespravedlivost v odvolacím řízení.“⁵² To se dá interpretovat tak, že ESLP v podstatě připouští, že Ústavní soud vůči němu v této oblasti nebude působit jako spolehlivý filtr, neboť má u nákladů řízení nastavenou vyšší laťku pro zrušení rozhodnutí obecných soudů. Nicméně i v tomto případě Ústavní soud v reakci provedl obnovu řízení.⁵³ A nejen to: požadavky Evropského soudu pro lidská práva převzal do vlastní judikatury.⁵⁴ Tímto způsobem předchází dalším vyhovujícím rozsudkům ESLP, které by měly za následek zrušení usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti.

V případě *Eremiášová a Pechová* ESLP usoudil, že případné rozhodování Ústavního soudu by nezajistilo právo na účinné vyšetřování dle čl. 2 EÚLP, neboť Ústavní soud ruší rozhodnutí státního zástupce o (ne)zahájení trestního stíhání jen v extrémních případech.⁵⁵ Zároveň však uvedl, že „skutečnost, že Ústavní soud nezasahuje, není sama o sobě z pohledu Úmluvy problematická“.⁵⁶ I přesto byl rozsudek impulsem pro Ústavní soud ke změně svého přístupu. O tom, jak silným argumentem byl pro soud názor ESLP, svědčí i to, že k odklonu od dosavadní judikatury nedošlo přijetím plenárního stanoviska,⁵⁷ nýbrž již na základě faktu, že nesplnění povinnosti účinného vyšetřování „přitom Evropský soud pro lidská práva již několikrát vytkl i České republice“.⁵⁸ Absence stanoviska pléna byla později „zhojena“ přijetím plenárního nálezu, kde Ústavní soud konstatoval svůj „pozvolný obrat“.⁵⁹

Lze shrnout, že byť Evropský soud pro lidská práva neočekává, že Ústavní soud zabráni jakémukoli porušení EÚLP, Ústavní soud se zcela logicky snaží přizpůsobovat referenční

⁵⁰ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 7. 2003, č. 53341/99, *Hartman v. Česká republika*, § 66–69.

⁵¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 1589/09.

⁵² Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 9. 2013, č. 9815/10, *Čepek v. Česká republika*, § 59.

⁵³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 46/13.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 46/13.

⁵⁵ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 2. 2012, č. 23944/04, *Eremiášová a Pechová v. Česká republika*, § 88–101.

⁵⁶ *Ibidem*, § 97.

⁵⁷ Srov. § 23 zák. o ústavním soudu.

⁵⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2013, sp. zn. I. ÚS 2886/13, bod 14. K tomu kriticky BLAŽKOVÁ, Kristina. Právo na efektivní vyšetřování: dochází na třetím ústavním soudu k výrazné změně v koncepci ochrany základních práv? *Jurisprudence*. 2016, roč. 25, č. 5, s. 9–13.

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 32/16, bod 64.

rámec svého rozhodování tak, aby pokud možno eliminoval další vyhovující rozsudky ESLP. Tím zároveň zajišťuje, že nebude muset v rámci obnovy řízení rušit svá vlastní rozhodnutí.

3. Závazná stanoviska

Ve zbývajících částech článku se budu věnovat správnímu právu procesnímu, nejprve v rámci správního řízení. Závazné stanovisko je úkon učiněný dotčeným správním orgánem, jehož obsah je závazný pro výrokovou část konečného rozhodnutí správního orgánu, který vede správní řízení (§ 149 odst. 1 spr. ř.). Závazné stanovisko tak například může stanovit určité podmínky pro obsah správního rozhodnutí. Jeho největší síla ale spočívá v tom, že zamítavé závazné stanovisko v řízení o žádosti jí znemožňuje vyhovět – správní orgán musí žádost zamítnout (§ 149 odst. 4 spr. ř.). Jedná se tedy o velmi efektivní administrativněprávní nástroj, kterým dotčené orgány mohou bránit zásahu do jim svěřeného veřejného zájmu, nejnepříjemněji v povolovacích procesech podle stavebního zákona.⁶⁰

Z textace spr. ř. se může zdát, že správní orgán, který řízení vede, nemá žádnou možnost zákonnost stanoviska posuzovat. Striktně vzato však tento závěr může vést k situaci, kdy je správní orgán nucen na základě závazného stanoviska vydat rozhodnutí, o jehož zákonnosti má sám důvodné pochybnosti. Takové správní rozhodnutí přitom může být následně zrušeno odvolacím správním orgánem nebo správním soudem.⁶¹ Krajský soud v Plzni tedy ve svém rozsudku došel k závěru, že správní orgán je „oprávněn (a povinen) zabývat se úplností, určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, jakož i tím, zda se správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení. Není-li závazné stanovisko v tomto ohledu v souladu s právními předpisy, nelze žádost bez dalšího zamítnout.“⁶² Dále soud dokonce ani nezmiňuje podmínku zjevnosti právního pochybení, když uzavírá, že kromě dotčeného orgánu „sekundárně ovšem pochybil i správní orgán, který řízení o žádosti žalobce o umístění pevné překážky na pozemní komunikaci vedl, a to tím, že žádost zamítl za použití závazného stanoviska, které nebylo vydáno v souladu s právními předpisy.“⁶³

Rozsudek se ovšem nezabýval otázkou, jak má tedy v takovém případě správní orgán vedoucí řízení postupovat. Podle Potěšila by protizákonné stanovisko mělo být vráceno k dopracování.⁶⁴ Dle Nejvyššího správního soudu by měl správní orgán podat podnět k přezkumnému řízení.⁶⁵ Správní orgán nesouhlasící se závazným stanoviskem též může vyvolat dohodovací řízení podle § 136 odst. 6 spr. ř. Spíše rezervovaně lze hledět na možnost, aby správní orgán zkrátka ignoroval např. vedlejší ustanovení závazného stanoviska, které představuje zjevné vybočení z působnosti dotčeného orgánu.⁶⁶

⁶⁰ Srov. ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 78.

⁶¹ Správní soud totiž k žalobní námitce přezkoumá i zákonnost závazného stanoviska (§ 75 odst. 2 s. ř. spr.), stále však může zrušit jen finální rozhodnutí.

⁶² Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012-84.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ POTĚŠIL, Lukáš. Komentář k § 149. In: POTĚŠIL, Lukáš – HEJČ, David – RIGEL, Filip – MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 740, marg. 13.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016-44, bod 34.

⁶⁶ PETRMICHL, Václav. *Koordinovaná rozhodnutí ve veřejné správě*. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2020, s. 72.

Obdobná situace nastává v odvolacím řízení: pokud odvolání brojí proti obsahu závazného stanoviska, posuzuje ho orgán nadřízený dotčenému orgánu, který stanovisko vydal (§ 149 odst. 5 spr. ř.). Vydání samotného rozhodnutí však přísluší odvolacímu správnímu orgánu a právě toto rozhodnutí bude případně přezkoumáno správním soudem. A přesně z tohoto důvodu Městský soud v Praze judikoval, že odvolací orgán nemá zcela pasivní roli: jeho úkolem je, „aby v řízení byly řádně vypořádány i odborné otázky, k jejichž řešení on sám není příslušný, musí tedy dbát na to, aby se nadřízený orgán vyjádřil ke všem konkrétním odvolacím námitkám, které se týkají jeho působnosti, a pokud to předložený akt nespĺňuje, musí žádat o doplnění.“⁶⁷ Judikatura navíc v poslední době připouští, že námitky, které nejsou přes příliš odborné, může vypořádat přímo odvolací orgán – a tím zabránit nezákonnosti svého rozhodnutí, která by byla způsobena nadřízeným dotčeným orgánem.⁶⁸

4. Vázanost správního orgánu zákonem

Hierarchie pramenů práva pojmově předpokládá, že předpisy nižší právní síly (a jejich aplikace) by měly být v souladu s předpisy vyšší právní síly. Způsoby, jak tento soulad přezkoumávat, se dělí (mimo jiné) na koncentrovaný a difúzní (rozptýlený). V koncentrovaném modelu je přezkum svěřen vybranému orgánu (typicky ústavnímu soudu), který má pravomoc nesouladné předpisy rušit. Zpravidla až subsidiárně, tedy pokud ústavní pořádek pro daný případ neupravuje koncentrovaný přezkum, se může uplatnit model difúzní. Ten je založen na prosté myšlence, dle které orgán aplikující právo, který se setká s nesouladnými předpisy, zkrátka musí uplatnit zásadu *lex superior derogat legi inferiori*, a tedy předpis nižší právní síly neaplikovat (nikoliv zrušit).

Pokud se český soud setká s předpisem, o kterém má za to, že je nesouladný s mezinárodní smlouvou, případně právem EU, takový předpis nebude (podle čl. 10, respektive 10a Ústavy) aplikovat. Stejně tak (na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy) nebude aplikovat podzákonný předpis, který odporuje zákonu (nebo, *a fortiori*, ústavě). Pokud dojde k závěru o rozporu zákona (nebo jeho ustanovení) s ústavou (případně, ve smyslu nálezu *Melčák*,⁶⁹ o rozporu ústavního zákona s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu), na základě čl. 95 odst. 2 Ústavy předloží návrh na zrušení zákona Ústavnímu soudu a přeruší řízení.

Pravomoc správních orgánů přezkoumávat souladnost předpisů je oproti tomu slabší. Smí sice neaplikovat předpis rozporný s mezinárodní smlouvou, případně právem EU⁷⁰

⁶⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69. Ještě přímočařejší formulace je obsažena v právní větě, která však byla doplněna teprve při publikaci ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (č. 3018/2014 Sb. NSS): „Nevypořádá-li se nadřízený orgán, jemuž bylo podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 předloženo odvolání směřující proti obsahu závazného stanoviska, s námitkami odvolatele, nemůže odvolací správní orgán nahradit jeho chybějící odbornou skutkovou úvahu svou úvahou vlastní: k tomu totiž není odborně způsobilý. Odvolací správní orgán by však měl ověřit, zda nadřízený orgán řádně reagoval na odvolací námitky, a není-li tomu tak, měl by od něj žádat nápravu. Jinak se vystavuje riziku, že pro nepřezkoumatelnost bude zrušeno jeho vlastní rozhodnutí, ačkoli on sám při zdůvodňování svých hmotněprávních úvah nepochybil.“

⁶⁸ PETRMICHL, Václav. *Koordinovaná rozhodnutí ve veřejné správě*, s. 174.

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

⁷⁰ Stojí přitom za zmínku, že když Evropský soudní dvůr judikoval, že se pravidlo přednosti evropského práva vztahuje i na správní orgány a orgány územní samosprávy, použil argument, že by si odporovalo, pokud by se jednotlivec mohl domáhat aplikace práva ES v soudním řízení přezkoumávajícím rozhodnutí správního orgánu, ale přesto by tento orgán

(jen s tím rozdílem, že nemá možnost podat předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU), nicméně čl. 95 Ústavy se na něj nevztahuje. Z toho (a z § 2 odst. 1 spr. ř.) se dovozuje, že zákonnost a ústavnost předpisů správní orgán přezkoumávat (zásadně) nemůže, pokud k tomu není kasačně zavázán; stejně tak nemůže podat návrh k Ústavnímu soudu.

Popsaná diskrepance může ústit v „*kuriózní a pochybné*“⁷¹ důsledky. Správní orgán je totiž podle § 2 odst. 1 spr. ř. povinen vydat rozhodnutí na základě předpisu, i když má důvodné podezření, že je nesouladný s předpisem vyšší právní síly. Hrozí tak, že použitý předpis bude následně soudem prohlášen za neaplikovatelný a správní rozhodnutí tím pádem bude zrušeno jako nezákonné. „*Příčemž v úvahu zde tak přichází poněkud absurdní situace, kdy se správní orgán může dostat do stavu, kdy bude muset volit mezi zákonem doporučeným postupem (s ohledem na vázanost všemi právními předpisy) aplikace podzákonného právního předpisu, který však v případě posouzení soudem nemůže obstát, a zákonem neumožněným postupem odmítnutí aplikace podzákonného právního předpisu, který by však v případě posouzení soudem obstál. Jinými slovy řečeno, správní orgán je dle aktuálních podmínek nucen volit mezi zákonným postupem a zákonným rozhodnutím.*“⁷²

Právě z tohoto důvodu se někteří odvážlivci pokusili vymezit okruhy případů, kdy by správní orgán měl mít možnost protizákonný předpis neaplikovat a případně se tím i uchránit před kasačním rozsudkem soudu.⁷³ Tyto okruhy lze rozdělit na dvě základní množiny:

- 1) Soudní náprava buď není možná (kompetenční výlučka), nebo by přišla příliš pozdě, čímž by vznikla závažná a nenapravitelná újma na právech.
- 2) Správní orgán dokáže s dostatečnou jistotou posoudit, že předpis skutečně není souladný, a že mu tedy soud v tomto dá za pravdu. Takovou jistotu lze získat zejména v případě, kdy
 - a) nesoulad je zcela zjevný,⁷⁴ nebo
 - b) nesoulad již konstatovala (ustálená?) judikatura.

Obdobné úvahy lze pak aplikovat i na eventualitu jakési omezené difúzní kontroly *ústavnosti* ze strany správních orgánů či jiných osob a orgánů (např. exekutorů), kteří nemají možnost podat návrh na zrušení zákona Ústavnímu soudu.

Pro vyloučení pochybností je vhodné dodat, že byt se tato kapitola zabývala přezkumem právních předpisů, což je nepochybně disciplína odlišná od přezkumu individuálních právních aktů (správních a soudních rozhodnutí), o samotnou kontrolu souladnosti

neměl povinnost příslušná ustanovení aplikovat a zdržet se aplikace nesouladných ustanovení národního práva (rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 22. 6. 1989, C-103/88, *Costanzo*, bod 31).

⁷¹ MIKULE, Vladimír. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*. 2002, č. 3, s. 89.

⁷² STANIČEK, Dan. *Je správní orgán vázán protiústavním právním předpisem?* Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 51.

⁷³ Viz zejména ČERNÍN, Karel. Úředníci a pyramida: K výkladu podzákonných právních předpisů správními orgány. *Správní právo*. 2016, č. 2, s. 88–111, a zde odkazovaná literatura. Přehledné shrnutí a další rozpracování dosavadní doktrinní debaty aktuálně poskytuje STANIČEK, Dan. *Je správní orgán vázán protiústavním právním předpisem?* Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019.

⁷⁴ Například tehdy, pokud by podzákonný předpis stanovil přesný (doslovný) opak toho, co zákon.

předpisů mi zde vlastně nešlo. Problém nastává teprve v případech, kdy rozdílné možnosti aplikace předpisů dají vzniknout rozporu mezi referenčními rámci rozhodování správního orgánu a soudu.

5. Přezkum správních rozhodnutí v soukromoprávních věcech

V této kapitole chci upozornit na pozoruhodnou otázku vztahu mezi správním orgánem rozhodujícím o soukromém právu a následnou žalobou podle části páté o. s. ř. domáhající se nahrazení jeho rozhodnutí rozhodnutím soudu. I pro rozhodování v soukromoprávních věcech přetrvává problém správního orgánu s § 2 spr. ř. a čl. 95 Ústavy. K tomu ale přistupuje ještě další potenciální nesrovnalost.

Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů, předpokládá, že rozhodovací pravomoc finančního arbitra není omezena pouze na návrhy na plnění, ale i na určení. Problém spočívá v tom, že soud musí u žaloby na určení posoudit naléhavý právní zájem (§ 80 o. s. ř.). Zákon o finančním arbitrovi pravidla pro rozhodování o návrzích na určení blíže neupravuje, proto se použije úprava § 142 spr. ř. Ta ovšem podmínku naléhavého právního zájmu neobsahuje. Může se tedy stát, že finanční arbitr (po právu) vyhoví návrhu, načež soud toto rozhodnutí nahradí vlastním rozsudkem, kterým se žaloba (po právu) zamítá. I v oblasti rozhodování správních orgánů ve věcech soukromého práva přitom vycházím ze své základní myšlenky: správní orgán by měl být schopen rozhodnout tak, aby se s jeho rozhodnutím ztotožnil civilní soud jakožto *de facto* přezkumná instance.

A právě proto, že je jeho rozhodnutí přezkoumatelné obecným soudem (a nikoli v režimu přezkumu správního rozhodnutí podle s. ř. spr.), se finanční arbitr rozhodl posuzovat „nezbytnost“ určovacího návrhu analogicky naléhavému právnímu zájmu ve smyslu § 80 o. s. ř.⁷⁵ Na tomto místě bych mohl uzavřít, že i zde lze pozorovat, jak je rozhodování „nižší instance“ ovlivněno referenčním rámcem jeho přezkumu.

Tento závěr je však převrácen naruby rozhodnutím Nejvyššího soudu, ve kterém se uznává, že finanční arbitr může rozhodovat i o určovacích návrzích. Nejvyšší soud dále uznal za správný závěr soudu odvolacího, který vysvětluje, že § 80 o. s. ř. na řízení před finančním arbitrem nedopadá právě proto, že řízení před ním je ovládáno zásadami uvedenými v zákoně o finančním arbitrovi a ve spr. ř., které žádné ustanovení obdobné § 80 o. s. ř. neobsahují.⁷⁶ Z odůvodnění navíc vyplývá, že ze stejného důvodu § 80 o. s. ř. zřejmě není použitelný ani v navazujícím soudním řízení. Referenční rámec přezkumné instance je zde tak ovlivněn referenčním rámcem instance původní. Finanční arbitr však na usnesení Nejvyššího soudu nereagoval a stále § 80 o. s. ř. „analogicky“ aplikuje.

Lze tedy uzavřít, že kvůli nesouladné procesní úpravě se správní orgán i soudy pokusily dotvořit právo tak, aby zabránily zbytečnému nahrazování rozhodnutí, kterému by finanční arbitr nebyl schopen v mezích zákona zabránit. Každý ovšem právo dotvořil opačným směrem. Z mého pohledu by i zde byl nevhodnější zásah zákonodárce. Než se tak stane, domnívám se, že by civilní soudy ve svém rozhodování neměly být ovlivněny pravidly správního procesu, a to z následujících důvodů.

⁷⁵ Nález finančního arbitra ze dne 25. 5. 2017, sp. zn. FA/ST/1401/2016, část 8.4.

⁷⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 4. 2017, sp. zn. 32 Cdo 4073/2016.

Za prvé je poněkud absurdní, aby referenční rámec původní instance ovlivňoval instanci přezkoumnou. Pokud se vrátím k předchozím částem, podle podobné logiky by správní soudy neměly přezkoumávat zákonnost aplikovaných předpisů, jelikož tak nemohl učinit ani správní orgán. A Ústavní soud by nemohl přezkoumávat ústavnost vad, které nelze namítat v dovolání.

Za druhé považuji za významné, že řízení před soudem je koncipováno formálně jako zcela oddělené. Kopecký civilní žalobu popisuje jako (až na výjimky) nevratné přenesení pravomoci na soud.⁷⁷ Touto optikou by soud neměl přihlížet k tomu, podle jakých kritérií rozhodoval správní orgán, nýbrž rozhodnout stejně jako o standardní žalobě.

O sladění referenčních rámců se doktrína pokusila v případě energetického zákona, který také umožňuje podání určovacího návrhu.⁷⁸ Svěráková argumentuje tak, že účelem správního rozhodnutí v soukromoprávní věci je zajistit ochranu subjektivnímu právu, které je skutečně ohroženo, a proto je i ve sporném správním řízení třeba posuzovat naléhavý právní zájem.⁷⁹

Závěr

V tomto článku jsem se pokusil o syntézu zdánlivě nesouvisejících fenoménů. Jeden z nich již léta plní stránky odborných časopisů a judikatorních sbírek, jiné jsou spíše opomíjeny. Snažil jsem se vysvětlit, co mají popisované fenomény společného: jedná se o nesoulad referenčních rámců orgánu aplikujícího právo a orgánu, který jeho rozhodnutí přímo či nepřímo přezkoumává. Tento nesoulad pak nabourává představu racionální úpravy přezkumu, která vychází především z hierarchického principu. Tím může být dokonce způsobeno, že se nižší instance dostane do situace, kdy není schopna rozhodnout tak, aby toto rozhodnutí nebylo posléze zrušeno. Ukázal jsem, že praxe má vždy tendenci nějakým způsobem rozdílné referenční rámce sblížovat, často dosti kreativně.

Nabízí se otázka, do jaké míry lze takové situace řešit novelizací právních předpisů. Na úrovni ústavního pořádku je možné uvažovat o vyloučení některých rozhodnutí z působnosti Ústavního soudu či o vtáhnutí správních orgánů, respektive oprávněných úředních osob, do čl. 95 Ústavy. Takové zásadní koncepční změny by však byly spojeny s rizikem vytvoření ještě větších problémů.

Jako vhodnější se jeví některé změny na zákonné úrovni. Ty mohou spočívat v poskytnutí většího prostoru Ústavnímu soudu pro selekci nápadu;⁸⁰ opačným směrem by mířilo výslovné zahrnutí všech skutečností, které jsou schopny přivodit vyhovění ústavní stížnosti, do výčtu dovolacích důvodů.⁸¹ V případě rozhodování správních orgánů ve věcech soukromého práva by nebylo na škodu sblížit textaci § 80 o. s. ř. a § 142 spr. ř.

⁷⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 436–437, marg. 693.

⁷⁸ § 17 odst. 7 písm. e) zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹ SVĚRÁKOVÁ, Jana. Komentář k § 17. In: ZDVIHAL, Zdeněk – SVĚRÁKOVÁ, Jana – MED, Jakub – OSADSKÁ, Jana a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 394, marg. 85.

⁸⁰ Srov. KÜHN, Zdeněk. Role judikatury v českém právu. In: BOBEK, Michal – KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 146.

⁸¹ Srov. BOBEK, Michal. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 22, mimořádná příloha, s. 10.

Na zásah zákonodárce však nelze čekat věčně a některé vztahy mezi nižší a vyšší instancí ostatně ani nemají ideální legislativní řešení. Kupříkladu vázanost správního orgánu podzákonnými předpisy má dobré důvody a nebylo by vhodné ji *en bloc* zrušit. To by nás však nemělo vést k tomu, že *de lege lata* budeme difúzní přezkum zákonitosti správním orgánem odmítat naprosto a ve všech případech. Existují totiž případy, kdy z nekorelujících referenčních rámců vyplývají absurdní důsledky, nad kterými nelze zavírat oči – v takových úzce vymezených případech je třeba připustit odchýlení se od obecné zásady. Pro podporu tohoto tvrzení jsem považoval za užitečné upozornit na nápadité způsoby řešení obdobných paradoxních situací napříč českým právním řádem.

Influence of Reference Frame of Review on Decision Making of Courts and Administrative Bodies

Jaromír Fronc

Abstract: Decision making of Czech courts and administrative authorities is usually subjected to more than one instance of review. In this process, we can identify a relation between the “lower” and “higher” instance. Each of them uses certain criteria, a certain frame of reference, for its decision making. It can be expected from a rational law of review that lower instances can (and must) adjudge so that their decisions are not vacated. And vice versa, if a decision has been quashed, it means that the body delivering the decision erred and should have made a different decision. The article points at several cases where this requirement is not fulfilled exactly because the lower and higher instances are guided by diverging criteria. It also shows that praxis reacts to such cases, which the lawgiver does not want to solve, with an effort to converge the colliding frames of reference. This is primarily manifested by the lower instance’s frame of reference being influenced by a dissimilar frame of reference of its review. Thus, the synthesis connects seemingly dissimilar situations, where analogous thought processes can be applied though. In most cases, this actually occurs; where it does not, the article can be a helpful inspiration.

Key words: appellate review, reference frame of decision making, judicial review, the Constitutional Court