

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Mgr. Bc. Adam Zeman

Obživlá správní rozhodnutí

Rigorózní práce

Olomouc 2024

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma *Obzvláštní správní rozhodnutí* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 218 040 znaků včetně mezer.

V Brně dne 1. 3. 2024

Mgr. Bc. Adam Zeman

Obsah

Seznam pojmů a zkratk	5
Úvod	6
1 Institut obživlých rozhodnutí	8
1.1 Příčiny vzniku	8
1.1.1 Soudní přezkum	8
1.1.2 Souběžné správní řízení.....	9
1.1.3 Rozhodnutí NSS.....	11
1.2 Problematika obžívání.....	12
1.2.1 Argumentace ve prospěch obžívání	12
1.2.2 Argumentace proti obžívání	14
1.2.3 Odpadnutí předmětu řízení	15
1.2.4 Aktuální sporné otázky.....	17
1.2.5 Shrnutí.....	19
1.3 Obživlé rozhodnutí.....	20
1.3.1 Temporální účinky	20
1.3.2 Rozsah účinků.....	22
1.3.3 Následný postup krajského soudu	23
1.3.4 Existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci	24
2 Současné možnosti preventivního řešení	26
2.1 Odkladný účinek kasační stížnosti.....	26
2.1.1 Úspěšnost návrhů správních orgánů	27
2.1.2 Hrozba obživlého rozhodnutí	28
2.1.3 Shrnutí.....	33
2.2 Nečinnost správního orgánu.....	34
2.2.1 Kasační stížnost jako úkon v řízení	34
2.2.2 Povinnost pokračovat v řízení.....	35
2.2.3 Praktická reflexe	37
2.3 Prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí	38
2.4 Přerušení správního řízení	39
2.5 Neexistence preventivního řešení.....	40
3 Aktuální možnosti následného řešení	42
3.1 Princip <i>non bis in idem</i>	43
3.2 Přezkumné řízení	45

3.2.1	Judikaturou nalezené řešení?	45
3.2.2	Limity aplikovatelnosti	46
3.3	Žaloba proti rozhodnutí	48
3.3.1	Odstranění druhého rozhodnutí ve věci.....	48
3.3.2	Nepokračování v dalším řízení.....	50
3.3.3	Nicotnost druhého rozhodnutí	50
3.4	Obnova řízení.....	51
3.5	Nové rozhodnutí.....	53
3.6	Analogie § 124a daňového řádu.....	54
3.7	Omezenost následného řešení	56
4	Úvahy <i>de lege ferenda</i>	59
4.1	Předcházení kolizi	60
4.1.1	Odkladný účinek kasační stížnosti ze zákona	60
4.1.2	Kasační stížnost správního orgánu	62
4.1.3	Nový důvod přerušení správního řízení	66
4.2	Řešení kolize	69
4.2.1	Neúčinnost v pořadí druhého rozhodnutí.....	70
4.2.2	Jiné možnosti	73
4.3	Inspirace slovenskou právní úpravou?.....	74
5	Legislativní snahy	76
5.1	Aktuální návrh změny zákona.....	77
5.2	Připomínky k návrhu.....	78
5.2.1	Nejvyšší správní soud	78
5.2.2	Ministerstvo vnitra	79
5.2.3	Veřejný ochránce práv	80
5.2.4	Česká advokátní komora	81
5.2.5	Syntéza	81
	Závěr	82
	Použité zdroje	84
	Shrnutí	92
	Klíčová slova	93

Seznam pojmů a zkratek

ÚS	Ústavní soud
NSS	Nejvyšší správní soud
LZPS	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
DŘ	zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
PřestZ	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Ve své rigorózní práci se budu zabývat fenoménem tzv. „obživlých“ správních rozhodnutí,¹ respektive s ním přímo související problematikou možné existence dvou pravomocných správních rozhodnutí v téže věci. Toto téma považuji za stále aktuální a jeho zpracování za pro praxi přínosné, neboť otázky s ním spojené nebyly doposud uspokojivě zodpovězeny. Nadto Ministerstvo spravedlnosti aktuálně precizuje návrh legislativního řešení tohoto problému, pročež se domnívám, že lze očekávat zintenzivnění odborné debaty o nejvhodnější podobu budoucí právní úpravy.

Cílem práce je zodpovědět otázky, zda a jakým způsobem dokáže současná judikatura NSS vzniku obživlých rozhodnutí zabránit, a jestli nabízí vhodné nástroje k řešení s tímto fenoménem souvisejících procesních komplikací.

Jako výzkumný úkol si vytyčuji předně identifikovat příčiny vedoucí ke vzniku obživlého rozhodnutí a pojmenovat důsledky, které to znamená pro praktický průběh správního řízení, jeho účastníky i správní orgány. Budu zkoumat, zda za stavu nyní účinné právní úpravy předkládá judikatura NSS způsob, jak vzniku nežádoucí duplicity rozhodnutí v téže věci předcházet. Pokud takový obecně použitelný nástroj nenaleznu, zaměřím se na to, jakým způsobem a skrze aplikaci kterých právních institutů lze tuto komplikovanou procesní situaci vyřešit. Mým záměrem je věnovat se též úvahám *de lege ferenda*, které již byly na toto téma vysloveny odbornou veřejností, a doplnit je o vlastní pohled na věc. Konečně budu také zjišťovat, zda a jaká v této oblasti probíhá legislativní aktivita. Ambicí práce není dospět k jednoznačnému řešení této značně komplexní a složité problematiky, ale předložit její ucelené zpracování, jež bude prezentovat výhody i slabiny jednotlivých možných přístupů.

Práce vychází ze stavu účinné právní úpravy, vyhlášených soudních rozhodnutí a publikovaných příspěvků odborné veřejnosti k datu 1. 2. 2024. Zabývá se možným obživnutím správních rozhodnutí vydaných toliko podle právní úpravy, jež nemá upraven vlastní způsob řešení této problematiky.² Jelikož rigorózní práce pojednává o specifickém problému bytostně spjatém s konkrétní procesní úpravou správního řízení a následného soudního přezkumu aktů veřejné správy v České republice, omezím se v zásadě toliko na tuzemské prameny; s ohledem na maximální možný rozsah tohoto typu kvalifikační práce nebude možné učinit též komparaci se zahraničním úpravou.

¹ Literatura i judikatura užívají nejednotně termínů „obživlé“ i „oživlé“ rozhodnutí. V této práci jsem zvolil termín „obživání“, přičemž jej dále v textu již neuvádím do uvozovek. Dodávám, že v hantýrce odborné veřejnosti je pro takové rozhodnutí používáno též označení „obživlá mrtvola“.

² Jako je tomu např. v DŘ a PřestZ.

Zdroji, které hodlám při zpracování práce použít, jsou odborná (zejména komentářová) literatura týkající se obecně správního řízení a jeho soudního přezkumu, ze které budu čerpat nosná teoretická východiska; aktuálním příspěvkem v této oblasti je především habilitační práce L. Potěšila. Konkrétně tématu obživlých rozhodnutí se pak věnují články J. Vedrala, V. Mikuleho a J. Baxy, P. Průchy a K. Šimky, jež byly všechny publikovány v roce 2010 a představují písemné zachycení příspěvků přednesených téhož roku na konferenci zabývající se řešením této problematiky. Podnětnými zdroji úvah a zamyšlení na toto téma věřím budou též starší kvalifikační práce T. Marka a naopak nedávný článek P. Jímramovského. Stěžejním pramenem mé práce však bude judikatura NSS, o jejíž podrobný rozbor se pokusím.³ V jednotlivých soudních rozhodnutích hodlám identifikovat právní názor týkající se traktované problematiky, souhrn těchto dílčích zjištění analyzovat a následně syntetizovat do obecného závěru vyjadřujícího postoj NSS.

Nelze rozhodně tvrdit, že by o fenoménu obživlých správních rozhodnutí nebylo vůbec pojednáno. Mám však za to, že ucelené a komplexní pojetí tohoto tématu nebylo doposud zpracováno. Rigorózní práce je podstatným přepracováním a rozšířením mé dřívější diplomové práce na totožné téma.⁴ Věřím, že toto dílo může posloužit jako podklad pro reflexi zamýšlených legislativních kroků v dané oblasti. Pokud jde o další možný výzkum, téma považuji (s výjimkou komparace se zahraniční právní úpravou) za vyčerpané, a to alespoň až do okamžiku, než dojde k případnému judikaturnímu obratu nebo bude zákonodárcem přijata nová právní úprava.

Práce se dělí na pět kapitol, které odpovídají vytyčeným výzkumným úkolům. V první kapitole popisují příčiny vzniku obživlých rozhodnutí, problematické následky tohoto stavu a věnují se samotným účinkům obživání. Druhá kapitola se zabývá přístupem NSS k aplikaci institutů, jimiž by bylo možné existenci dvou rozhodnutí v téže věci preventivně zabránit. Naopak třetí kapitola analyzuje judikaturu NSS týkající se způsobů, jak tuto již vzniklou procesní situaci odstranit. Ve čtvrté kapitole jsou představeny úvahy *de lege ferenda*, kterak by k dané problematice bylo teoreticky možné přistoupit změnou právní úpravy, přičemž je poukázáno na výhody i nevýhody prezentovaných návrhů řešení. V poslední kapitole se zabývám aktuálními legislativními snahami; popisují nově zveřejněný návrh změny správního řádu a k němu uplatněné připomínky.

³ Fulltextovým hledáním přes vyhledavač NSS jsem našel více než 300 rozhodnutí, v nichž se vyskytuje termín „obživlý“ či „oživlý“. Tato jsem prostudoval a pakliže jsem je shledal relevantními pro řešenou problematiku, dohledal jsem v právních informačních systémech ještě rozhodnutí jim předcházející i ta z nich vycházejí. Práce by proto měla (snad) obsahovat veškerou relevantní judikaturu ohledně tohoto tématu k okamžiku jejího zpracování.

⁴ V souladu s čl. 6 odst. 2 vnitřní normy UP č. B1-17/4-HN-ÚZ01, řád rigorózního řízení Univerzity Palackého v Olomouci, je jejich obsahová shoda méně než 50 %.

1 Institut obživlých rozhodnutí

Nejprve snad komplexně, ale zároveň relativně stručně, představím fenomén obživlých rozhodnutí, o němž celá práce pojednává. Zabývat se budu příčinami jeho vzniku, problematikou samotného obživání, účinky takového rozhodnutí i jeho důsledky pro další správní řízení.

Jelikož je nanejvýš pravděpodobné, že případnými čtenáři tohoto traktátu budou pouze osoby zasvěcené do teorie i praxe správního řízení a soudního přezkumu rozhodnutí v nich vydaných, považuji za nadbytečné v této práci blíže definovat základní pojmy a instituty správního práva procesního. Mám za to, že by nebylo účelné opakovat jejich obecné charakteristiky, představovat relevantní zákonnou úpravu nebo činit jakýkoli historický exkurz, neboť toto bylo již mnohokrát zpracováno povolanějšími odborníky. Celá práce tedy navazuje na určité základní předporozumění v této oblasti.

1.1 Příčiny vzniku

Všechny výchozí předpoklady pro vznik obživlého rozhodnutí se mohou paradoxně „sejít“ v nikterak neobvyklé procesní situaci, ke které by v rámci výkonu veřejné správy docházelo toliko výjimečně.

Prvostupňový správní orgán vydá ve správním řízení rozhodnutí.⁵ Účastník řízení, jemuž jím (ne)byla založena, změněna nebo zrušena práva či povinnosti nebo tyto (ne)byly deklarovány,⁶ však s výrokem předmětného rozhodnutí nesouhlasí; využije proto svého práva brojit proti němu odvoláním a domáhá se jeho přezkumu u nadřízeného správního orgánu.⁷ Ten po provedeném řízení rozhodne o podaném odvolání tak, že jej zamítne a napadené rozhodnutí prvostupňového správního orgánu potvrdí, neboť jej neshledal rozporným s právními předpisy ani věcně nesprávným.⁸

1.1.1 Soudní přezkum

Jelikož účastník řízení doposud nedosáhl uspokojení svých nároků v rámci opravných prostředků poskytovaných mu veřejnou správou a je stále přesvědčen, že byl v důsledku těchto správních aktů přímo zkrácen na svých právech, podá u krajského soudu⁹ správní žalobou proti rozhodnutí

⁵ Obživnout mohou i jiné správní akty, např. opatření obecné povahy (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2023, sp. zn. 10 As 69/2023, odst. [8]), či fikce oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, sp. zn. 2 Azs 21/2019, odst. [18]). Tato práce se však pro svůj omezený rozsah zaměřuje výhradně na správní rozhodnutí, a to ještě ta, která nebyla vydána v režimu DŘ nebo PřestZ.

⁶ § 9 SŘ.

⁷ § 81 odst. 1 SŘ.

⁸ § 90 odst. 5 SŘ.

⁹ § 7 odst. 1 SŘS.

odvolacího správního orgánu.¹⁰ Správní soud po proběhnuvším řízení shledá podanou žalobu důvodnou a vyhoví jí, tedy napadené rozhodnutí odvolacího správního orgánu zruší a věc mu se svým závazným právním názorem vrátí k dalšímu řízení.¹¹

V řízení před správními soudy je však žalovaný správní orgán postaven (alespoň teoreticky) do rovné pozice s žalobcem, jemuž byl doposud mocensky nadřazen; sám se stává účastníkem soudního řízení, protože mu ale také náleží všechna procesní práva, která jim zákon nabízí. Pokud tedy krajský soud v řízení o žalobě zruší napadené rozhodnutí správního orgánu, má žalovaný (odvolací správní orgán, který jej vydal) možnost podat proti takovému rozsudku krajského soudu kasační stížnost.¹²

Ta jakožto mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu nemá dle soudního řádu správní odkladný účinek,¹³ toliko výjimečně tak stanoví zvláštní právní předpis.¹⁴ Její podání proto samo o sobě automaticky neoddaluje nástup právních následků vyplývajících z rozsudku krajského soudu; nemá tedy vliv ani na vázanost žalovaného vysloveným právním názorem.

Správní orgán v pozici stěžovatele má jako kterýkoli jiný účastník řízení možnost navrhnout, aby NSS jím podané kasační stížnosti odkladný účinek přiznal;¹⁵ tím by došlo až do pravomocného skončení řízení před NSS k pozastavení účinků napadeného rozsudku krajského soudu.¹⁶ Problematicke související s rozhodováním o těchto návrzích se budu v práci později obsáhle věnovat, neboť přiznání odkladného účinku kasační stížnosti správního orgánu je jedním z možných nástrojů, jak zamezit existenci dvou rozhodnutí v téže věci. Pro účely popisu jeho vzniku však nyní předpokládám, že správní orgán sice brojil proti rozsudku krajského soudu podáním kasační stížnosti, avšak buďto návrh na přiznání jí odkladného účinku vůbec nepodal, nebo mu nebylo ze strany NSS vyhověno.

1.1.2 Souběžné správní řízení

Zrušujícím rozsudkem krajského soudu se věc vrací z řízení soudního zpět do pravomoci správních orgánů. Jestliže bylo odstraněno pouze rozhodnutí žalovaného, vrací se věc do stádia rozhodování o žalobcem dříve podaném odvolání;¹⁷ odvolací správní orgán poté musí v intencích závazného

¹⁰ Postupem podle § 65 odst. 1 SŘS.

¹¹ § 78 odst. 1, 4 a 5 SŘS.

¹² KAŠPÁRKOVÁ, Marcela. Přezkumné řízení jako prostředek řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci. In: HEJČ, David. *DNY PRAVA 2016: Část IX. - Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 76.

¹³ § 107 SŘS.

¹⁴ Např. § 32 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ § 107 SŘS, za přiměřeného užití § 73 odst. 2 až 5 SŘS.

¹⁶ § 73 odst. 3 SŘS.

¹⁷ § 78 odst. 4 SŘS.

právního názoru vysloveného soudem znovu rozhodnout, a to některým ze způsobů vyplývajících ze správního řádu.¹⁸ Odvolání může opětovně zamítnout; tím by bylo správní řízení ve vrácené věci skončeno.

Další z možných alternativ postupu žalovaného je ovšem též vydat rozhodnutí, jímž zruší odvoláním napadené rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, přičemž i jej zaváže svým právním názorem.¹⁹ Do fáze projednávání až před prvostupňovým správním orgánem se věc dostane také tehdy, pokud krajský soud svým rozsudkem nezruší pouze rozhodnutí odvolací, nýbrž rovnou i jemu předcházející prvostupňové.²⁰ Až už je tomu jakkoli, v obou výše uvedených případech proběhne u prvostupňového správního orgánu nové řízení (resp. pokračování dosavadního, které po zásahu soudu nebylo doposud pravomocně skončeno), jehož výstupem bude další správní rozhodnutí. To bude přitom možné znova napadnout odvoláním; proti rozhodnutí o něm pak lze opětovně podat správní žalobu.²¹

Stěžejní otázkou však je, kdy (jak rychle) musí správní orgán, jemuž byla věc vrácena, znova rozhodnout. Orgány veřejné správy se totiž s právním názorem krajského soudu vysloveném v jeho zrušujícím rozsudku neztotožňují; žalovaný ostatně tento svůj nesouhlas jasně vyjádřil podáním kasační stížnosti. Ta však nemusí být NSS projednána do okamžiku, kdy by již měl příslušný správní orgán (podle lhůt stanovených ve správním řádu) vydat nové rozhodnutí. Judikatura NSS proto řešila, zda lze za legitimní postup správního orgánu považovat jeho vyčkávání s vydáním nového rozhodnutí až do okamžiku, kdy se seznámí s výsledkem řízení o své kasační stížnosti. S ohledem na skutečnost, že i nečinnost správního orgánu je jedním z fakticky možných způsobů předcházení vzniku obžlivých rozhodnutí, budu taktéž této problematice věnovat bližší pozornost až v další části této práce.

Pro představení příčin vedoucích ke vzniku obžlivého rozhodnutí je podstatný již konstantní přístup judikatury NSS, že správní orgán je povinen se řídit právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku krajského soudu a v jeho mezích znovu rozhodnout, aniž by musel či mohl čekat na výsledek řízení o jím podané kasační stížnosti.²² Až do rozhodnutí NSS je totiž třeba pohlížet na správním orgánem napadený rozsudek krajského soudu jako na správný, neboť je v právní moci a dopadá na něj presumpce platnosti a správnosti veřejnoprávních aktů.²³

¹⁸ § 90 odst. 1 SŘ.

¹⁹ § 90 odst. 1 písm. b) SŘ.

²⁰ § 78 odst. 3 SŘS.

²¹ VEDRAL, Josef. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. *Správní právo*. 2010, roč. 43, č. 8, s. 473-474.

²² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.

²³ KAŠPÁRKOVÁ, op. cit., s. 77.

Pokud NSS stihne rozhodnout o kasační stížnosti žalovaného předtím, než správní orgány vydají nové pravomocné rozhodnutí, je situace bezproblémová. Neshledá-li kasační soud důvody ke zrušení napadeného rozsudku, žalovaný je (i nadále) vázán právním názorem vysloveným krajským soudem (jestliže již prvostupňový správní orgán vydal nepravomocné rozhodnutí v jeho intencích, jedná se o žádoucí stav); původní rozhodnutí přitom zůstává zrušené.

Naopak v případě, že NSS kasační stížnosti žalovaného vyhoví a rozsudek krajského soudu zruší, zaniká tím povinnost správního orgánu pokračovat v řízení po vrácení věci v souladu se závazným právním názorem uvedeným ve zrušeném rozsudku; případné mezitím vydané nepravomocné (prvostupňové) správní rozhodnutí tak nikdy nenabude právních účinků. Současně (za předpokladu akceptování teorie obživání, o čemž bude pojednáno níže) nabývá zpět svých účinků původní krajským soudem zrušené rozhodnutí, které nadále vytváří překážku věci rozhodnuté. Tyto varianty časové souslednosti soudního a správního řízení o téže věci tedy ke vzniku obživlých rozhodnutí nevedou.

Jelikož ovšem není (až na výjimky uvedené ve zvláštních zákonech) stanovena lhůta, v níž má NSS o kasační stížnosti rozhodnout, může se s ohledem na zatížení tohoto soudu velmi pravděpodobně stát, že projednávání kasační stížnosti správního orgánu bude trvat delší dobu, než která je nezbytná pro vydání správního rozhodnutí.²⁴ Reálně tedy může nastat situace, že ještě před rozhodnutím NSS vydá správní orgán nové (v pořadí druhé) rozhodnutí, které musí být v souladu s právním názorem krajského soudu; často proto bude odlišné od původního zrušeného rozhodnutí, zejména pakliže zrušujícím důvodem nebyla jeho nepřezkoumatelnost nebo procesní vada řízení.

Ani za této situace ještě není na dosavadním procesním postupu (souběhu správního a soudního řízení) nic problematického, neboť právě ke změně a nápravě nezákonných rozhodnutí orgánů veřejné správy má správní soudnictví směřovat. V této fázi řízení tedy v dané věci doposud existuje toliko jedno správní rozhodnutí, které bylo vydáno v onom dalším (vráceném) řízení, neboť původní rozhodnutí je stále platně zrušeno pravomocným rozsudkem krajského soudu, přestože tento je napaden kasační stížností, která stále čeká na projednání ze strany NSS.

1.1.3 Rozhodnutí NSS

Za stavu, kdy správní orgán v dané věci vydal nové (v pořadí druhé) rozhodnutí v souladu s napadeným rozsudkem krajského soudu, které již nabylo právní moci, mohou v závislosti na způsobu rozhodnutí NSS o kasační stížnosti žalovaného nastat v zásadě dvě odlišné situace.

²⁴ MIKULE, Vladimír. K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního. *Správní právo*. 2010, roč. 43, č. 8, s. 493.

První možností je, že ji NSS zamítne jako nedůvodnou. V případě této alternativy se na rozhodnutí krajského soudu ani na již proběhnuvším dalším řízení před správními orgány, jehož vrcholem bylo vydání nového rozhodnutí, nic nemění. V pořadí první rozhodnutí správního orgánu zůstává definitivně platně zrušeno rozsudkem krajského soudu; následné druhé rozhodnutí (ať již bylo vydáno prvostupňovým nebo odvolacím správním orgánem) je jediným pravomocným meritorním individuálním správním aktem v této věci. Správní orgán není, na rozdíl od účastníka řízení, aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti,²⁵ tudíž rozhodnutí NSS již nemůže být jakkoli zvráceno a procesní situace dále zkomplikována.²⁶

Druhou variantou, jež ovšem může také nastat, je situace, kdy NSS shledá kasační stížnost správního orgánu důvodnou, pročež napadený rozsudek krajského soudu (zrušující původní rozhodnutí správního orgánu) zruší. Vracením věci k dalšímu řízení se tato přesouvá od NSS zpět ke krajskému soudu, a to do stádia před rozhodnutím o žalobě. Ta však byla podána proti rozhodnutí správního orgánu, které krajský soud již jednou zrušil, byť rozsudkem, který byl následně zrušen NSS.

1.2 Problematika obžívání

Jestliže dojde ke shora nastíněné situaci, tedy NSS je zrušen rozsudek krajského soudu zrušující pravomocné rozhodnutí správního orgánu, co se s tímto původním (v pořadí prvním) rozhodnutím stane? Odpověď na tuto otázku dříve nebyla, alespoň pokud jde o názory doktríny, zcela jednoznačná.

Nabízí se možnost, že takové správní rozhodnutí tzv. obživne, neboť právních účinků pozbyl akt, který jej zrušil. Lze ovšem uvažovat též o tom, že jednou zrušené rozhodnutí zůstává navždy zrušeným, nehledě na to, zda bylo odstraněno rozsudkem vydaným v souladu se zákonem, či nikoliv. Zabývat se je třeba také otázkou, zda neodpadl předmět pro vedení dalšího soudního řízení o původním rozhodnutí, a to ať už v důsledku jeho nevratného zrušení, nebo kvůli vydání nového rozhodnutí v dané věci po prvním rozsudku krajského soudu.

1.2.1 Argumentace ve prospěch obžívání

J. Vedral poukazuje na to, že podle čl. 36 LZPS je třeba o každé podané žalobě rozhodnout. Další řízení před krajským soudem musí skončit vydáním nového rozsudku, který bude v intencích závazného právního názoru vysloveného NSS. Aby se tak ovšem mohlo stát, musí žalobou

²⁵ Nález ÚS ze dne 14. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 449/99; usnesení ÚS ze dne 1. 2. 2002, sp. zn. II. ÚS 18/02.

²⁶ MIKULE, op. cit., s. 494.

napadené správní rozhodnutí, které bylo krajským soudem dříve zrušeno, nejprve nezbytně obživit.²⁷

Ve prospěch názoru o obživání navíc svědčí i samé základy současného pojetí správního soudnictví. Za předpokladu přijetí opačného výkladu by totiž NSS zásadním způsobem ztrácel na svém významu, neboť jeho úkolem je zajišťování zákonnosti a jednoty rozhodování správních soudů tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech.²⁸ Pokud by jednou zrušené správní rozhodnutí nemohlo ani v důsledku rozsudku kasačního soudu obživit, nebyl by dán prostor pro to, aby se v případě vráceného řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu uplatnilo pravidlo o vázanosti krajského soudu právním názorem NSS.²⁹ Konečně skutečnost, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem kasačního soudu, je důvodem přípustnosti kasační stížnosti proti novému rozsudku krajského soudu v dalším řízení.³⁰

Odmítavý postoj k obživání správních rozhodnutí je dle J. Vedrala nepřijatelný taktéž proto, že při akceptování této hypotézy by rozhodnutí NSS (alespoň v některých případech) působila pouze do budoucna, nikoliv v konkrétní věci; řízení o kasační stížnosti by proto v těchto případech ztratilo svůj praktický význam.³¹

Dalším argumentem je dle M. Kašpárkové to, že pokud by jednou zrušená rozhodnutí nemohla obživit, musely by správní orgány po odstranění svých rozhodnutí krajským soudem a následném zrušení tohoto zrušujícího rozsudku NSS v dané věci opětovně rozhodnout, a to mnohdy zcela stejně, jako to učinily již původně před zahájením řízení o žalobě.³²

Ve prospěch názoru o obživání správních rozhodnutí významně přispěla též legislativní činnost zákonodárce, který novelizací daňového řádu³³ výslovně upravil řešení situace, kdy v řízení o kasační stížnosti dojde ke zrušení pravomocného rozsudku krajského soudu, na jehož základě bylo vydáno nové správní rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu vysloveným v jeho zrušujícím rozsudku.³⁴ Byť tato zákonná úprava výslovně neuvádí nic o existenci původního správního rozhodnutí a reguluje pouze právní účinky nového rozhodnutí, je z ní možno logicky dovodit, že zákonodárce touto normou implicitně předpokládá znovunabytí účinnosti původně zrušeného rozhodnutí.

²⁷ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 476-477.

²⁸ § 12 odst. 1 SŘS.

²⁹ § 110 odst. 4 SŘS.

³⁰ § 104 odst. 3 písm. a) SŘS.

³¹ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 477.

³² KAŠPÁRKOVÁ, op. cit., s. 77-78.

³³ Zákon č. 458/2011 Sb., kterým byl DŘ novelizován s účinností od 1. 1. 2015.

³⁴ § 124a DŘ.

T. Marek dále poukazuje na to, že normotvůrce dle jeho názoru nepřímo předpokládal možnost obžívání správních rozhodnutí také v dalším legislativním počínání,³⁵ kterým NSS umožnil, aby (zrušuje-li v řízení o kasační stížnosti rozsudek krajského soudu) podle povahy věci sám zrušil také rozhodnutí správního orgánu, jestliže pro takový postup byl dán důvod již v řízení před krajským soudem.³⁶ Podle NSS přitom není vyloučeno uplatnění tohoto postupu také při rozhodování o kasační stížnosti správního orgánu proti rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí. Tato situace nastane zejména tehdy, pokud dle NSS existují důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu, avšak odlišné od těch, na jejichž základě jej zrušil krajský soud.³⁷ Nutným předpokladem pro uplatnění takového postupu je ovšem dle T. Marka premisa, že rozhodnutí správního orgánu po zrušení zrušujícího rozsudku krajského soudu existuje, aby mohlo být opětovně zrušeno. NSS totiž nemůže zrušit rozhodnutí, které neexistuje.³⁸

Tuto argumentaci ovšem dle mého názoru do jisté míry relativizuje skutečnost, že kasační soud v takových případech zruší rozsudek krajského soudu i jím zrušené správní rozhodnutí jedním rozsudkem, jehož oba výroky nabydou právní moci ve stejný okamžik; považují proto za poněkud „nucené“ tvrdit, že napadené správní rozhodnutí obživne tímž okamžikem a úkonem, jakým je zároveň zrušeno.

Po praktické stránce mám však za jednoznačně rozhodující to, že k myšlence obžívání původního rozhodnutí správního orgánu zrušeného krajským soudem se ve své judikatuře výslovně přihlásil NSS;³⁹ implicitně tento přístup akceptuje též Ústavní soud.⁴⁰

1.2.2 Argumentace proti obžívání

Část odborné veřejnosti ovšem konstrukci založenou na obžívání správních rozhodnutí naopak odmítá. Jejich postoj je založen především na absenci konkrétní právní úpravy, která by tento následek odůvodňovala.⁴¹ V. Mikule je například přesvědčen, že původní rozhodnutí správního orgánu zrušené rozsudkem krajského soudu nemůže po zrušení tohoto rozsudku NSS obživnout, protože pro takovýto postup není opora v právním řádu ani v jeho logice; navíc danou konstrukcí

³⁵ Zákon č. 303/2011 Sb., kterým byl v podstatných pasážích novelizován SŘS.

³⁶ § 110 odst. 2 písm. a) SŘS.

³⁷ Např. rozsudky NSS ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 8 Afs 42/2012, odst. [46]; ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 9 As 269/2016, odst. [45]; ze dne 6. 10. 2021, sp. zn. 8 As 187/2019, odst. [21].

³⁸ MAREK, Tomáš. *Účinky rozhodnutí správního orgánu zrušeného v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí krajským soudem, je-li rozsudek krajského soudu zrušen v řízení o kasační stížnosti*. Plzeň, 2013. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Právnická fakulta. Vedoucí práce Karel Šimka, s. 51-52.

³⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.

⁴⁰ Nález ÚS ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, odst. [27].

⁴¹ KAŠPÁRKOVÁ, op. cit., s. 78.

by se dle něj nic nevyřešilo, pokud správní orgán již vydal rozhodnutí nové.⁴² T. Marek si přitom klade otázku, zda má absence právní úpravy obživání zrušených rozhodnutí základ v nedůslednosti legislativní činnosti, záměru zákonodárce, či zdali náhodou není tento účinek předpokládán právní úpravou implicitně.⁴³

Autoři odmítající názor o obživání již jednou zrušených rozhodnutí dále často analogicky poukazují na kontrolu ústavnosti právních předpisů prováděnou Ústavním soudem.⁴⁴ Ten totiž v případě jejich přezkumu dospěl k závěru, že zrušením derogačního ustanovení právního předpisu neobživá norma dřívější, která jím byla zrušena. Vyslovil, že v řízení o kontrole abstraktních právních norem vystupuje jako negativní zákonodárce, který je oprávněn v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat. K obživnutí dříve zrušeného právního předpisu v důsledku nálezu Ústavního soudu by teoreticky mohlo dojít pouze tehdy, pokud by to právní úprava výslovně umožňovala.⁴⁵

Argumentováno v neprospěch obživání je též tím, že zrušení rozhodnutí správního orgánu rozsudkem krajského soudu je jednorázový akt; ani odstranění zrušovacího titulu proto není důvodem pro obživnutí rozhodnutí již jednou zrušeného. Ostatně stejně tak neobživá ani rozhodnutí krajského soudu, pokud je zrušovací rozsudek NSS následně k ústavní stížnosti žalobce zrušen Ústavním soudem.⁴⁶

1.2.3 Odpadnutí předmětu řízení

J. Vedral si klade polemickou otázku, zda by se nedalo říci, že po zrušení rozsudku krajského soudu NSS již není v dalším řízení na úrovni krajského soudu znovu o čem meritorně rozhodnout, neboť jednou zrušené rozhodnutí správního orgánu nelze znova zrušit.⁴⁷ Přemýšlí proto nad tím, jestli by nebylo možné vrácené řízení o žalobě proti takovému (již zrušenému) správnímu rozhodnutí z procesních důvodů zastavit.⁴⁸ Právě tento názor zastává například M. Mazanec, dle něž by měl krajský soud po vrácení spisu z NSS řízení toliko zastavit, „*protože to, co podle původní žaloby mělo být přezkoumáno a přezkoumáno bylo, tu už není.*”⁴⁹

Zdůrazňuji, že to nutně neznamená, že by problémy s kolizí dvou rozhodnutí správního orgánu vydaných v téže věci vůbec nevznikly, neboť názor o neexistenci předmětu vráceného

⁴² MIKULE, op. cit., s. 495.

⁴³ MAREK, op. cit., s. 44.

⁴⁴ VEDRAL: *K důsledkům...*, s. 478.

⁴⁵ Nález ÚS ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS. 21/01, bod VII, odst. [2].

⁴⁶ KÜHN, Zdeněk. § 110 [Rozsudek]: *Problematika tzv. oživlých mrtvol*. In: KÜHN, Zdeněk, a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1020.

⁴⁷ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 473.

⁴⁸ Tamtéž, s. 476.

⁴⁹ MIKULE, op. cit., s. 495 (V. Mikule ve svém článku cituje názor M. Mazance, aniž by uváděl primární zdroj, z něž vychází).

řízení o žalobě po zrušujícím rozsudku NSS není bez dalšího totožný s přístupem odmítajícím možnost obžívání jednou zrušených rozhodnutí; je však nutno připustit, že ve většině případů se tyto postoje budou pravděpodobně prolínat.

Dle J. Vedrala by původní rozhodnutí správního orgánu nemuselo obžívnout; v důsledku usnesení krajského soudu o zastavení dalšího soudního řízení po vrácení mu věci zrušujícím rozsudkem NSS by pak jiné správní rozhodnutí (souladné s názorem kasačního soudu) již ani nebylo možné vydat. S touto úvahou však nakonec nesouhlasí ani sám její autor, a to z důvodu, že tímto postupem by se neodstranila existence rozhodnutí správního orgánu vydaného na základě nesprávného právního názoru krajského soudu, který byl popřeh NSS, což je těžko akceptovatelný přístup.⁵⁰ Stejně tak dle V. Mikuleho nelze řízení před krajským soudem zastavit, neboť soudní řád správní takový postup neumožňuje; nadto má pochybnosti o tom, zda by bylo efektivní vyžadovat po NSS rozhodnutí za situace, kdy by krajský soud následně řízení zastavil.⁵¹

Opět rozhodující je pro mě ovšem i v této otázce názor NSS. Ten původně ve vztahu k nečinnostní žalobě konstatoval, že vydal-li správní orgán rozhodnutí tak, jak mu uložil pravomocný rozsudek krajského soudu, nestane se tím jeho kasační stížnost proti takovému rozsudku nepřipustnou. Uvedl, že „*týkklad soudního řádu správního nemůže vést správní orgán k nutnosti volby, a to buď jednat v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu za vědomí ztráty opravného prostředku, nebo vědomě pravomocné rozhodnutí krajského soudu ignorovat za účelem udržení přípustnosti opravného prostředku.*“ Věcnému projednání kasační stížnosti správního orgánu proto nebrání, že tento v průběhu řízení o ní učinil rozhodnutí, jehož vydání mu ukládal napadený rozsudek.⁵² Dle následné judikatury jsou tyto závěry přenositelné i na řízení o žalobě proti rozhodnutí.⁵³

Obecně sice platí, že je-li napadené správní rozhodnutí zrušeno, jde o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, přičemž soud by měl v takovém případě žalobu standardně odmítnout. NSS ovšem ve své judikatuře zdůraznil, že to neplatí, pokud může takto odklizené správní rozhodnutí stále obžívnout, například pokud je jej rušící rozhodnutí samo přezkoumáváno a může být ještě zrušeno. V takových případech je namístě, aby soud žalobu neodmítl, ale řízení přerušil a vyčkal, zda k obžívnutí zrušeného rozhodnutí nakonec nedojde, či nikoliv.⁵⁴

NSS taktéž vyslovil, že pravidlo, dle něž zrušením přezkoumávaného aktu v průběhu soudního řízení odpadá jeho předmět, nelze aplikovat způsobem, jehož důsledkem by mohlo být

⁵⁰ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 476-477.

⁵¹ MIKULE, op. cit., s. 495.

⁵² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 8. 2006, sp. zn. 8 Ans 1/2006.

⁵³ Rozsudky NSS ze dne 25. 7. 2016, sp. zn. 8 As 135/2015, odst. [18]; ze dne 31. 7. 2019, sp. zn. 9 As 127/2017, odst. [15].

⁵⁴ Rozsudky NSS ze dne 8. 9. 2016, sp. zn. 3 As 253/2015; ze dne 14. 9. 2023, sp. zn. 10 As 69/2023, odst. [8].

omezení přístupu žalobce k soudu.⁵⁵ Příkladem může být situace, kdy jedno správní rozhodnutí napadnou samostatnými žalobami dva subjekty, o jejichž právech a povinnostech bylo tímto aktem rozhodnuto. Je pochybením krajského soudu, pokud (při shledání nezákonnosti napadeného rozhodnutí) postupuje tak, že v pořadí první žalobě vyhoví a rozhodnutí rozsudkem zruší; v pořadí druhou žalobu tudíž musí usnesením odmítnout, neboť díky předcházejícímu zrušení (tétož) napadeného rozhodnutí v jiném řízení odpadla podmínka daného řízení spočívající v jeho existenci.

Takovým postupem totiž může soud připravit druhého žalobce o možnost soudní ochrany, ačkoli on sám postupoval v řízení důsledně podle zákona. Pokud dojde k tomu, že NSS vyhoví kasační stížnosti podané proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu a zruší jej, napadené správní rozhodnutí obživne. V pořadí druhý žalobce (jehož žaloba byla odmítnuta) ovšem nebude mít možnost obživnutý akt úspěšně napadnout, neboť k podání další žaloby proti němu mu již uplynula lhůta. NSS proto upozorňuje, že procesně vhodným postupem by v takové situaci bylo spojení obou žalob brojících proti těmto rozhodnutím ke společnému projednání.⁵⁶

1.2.4 Aktuální sporné otázky

Většinový proud judikatury NSS dlouhodobě respektuje závěr, že zrušením zrušujícího rozsudku krajského soudu neodpadá předmět řízení o žalobě (případně ani následné kasační stížnosti). Ostatně právě na analýze mnoha soudních rozhodnutí, která akceptují obžívání správních rozhodnutí a současně v takových případech neshledávají nedostatek podmínky řízení před správním soudem, stojí stěžejní část této práce.

Přesto však byla rozšířenému senátu NSS v relativně nedávné době položena otázka, zda „*má být kasační stížnost podaná proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení před Nejvyšším správním soudem, pokud správní orgán vydá nové rozhodnutí ve správním řízení v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu?*“⁵⁷ Předkládající senát dospěl k závěru, že ohledně této otázky existuje nejednotná rozhodovací praxe NSS.

Čtvrtý senát totiž aplikoval judikaturu pojednávající o odpadnutí předmětu řízení, ke kterému dochází, pokud je žalobou napadené rozhodnutí pravomocně zrušeno, nejen jak tomu bylo doposud na situaci, kdy se tak stane „v jiném řízení“ (např. přezkumném), ale i v řízení původním, které obžilo v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu.⁵⁸ Podobně jej ve dvou dalších

⁵⁵ Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 1 As 68/2016, odst. [12].

⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 1 As 68/2016, odst. [17]-[19]; obdobně též rozsudky NSS ze dne 23. 8. 2006, sp. zn. 8 As 32/2005; ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 5 As 38/2007, část IV./a).

⁵⁷ Usnesení NSS ze dne 7. 12. 2022, sp. zn. 8 Asz 172/2020, odst. [28].

⁵⁸ Usnesení NSS ze dne 24. 5. 2021, sp. zn. 4 Ads 312/2020. V této věci krajský soud zrušil rozhodnutí, kterým žalovaný správní orgán (stěžovatel) zamítl odvolání proti rozhodnutí, jímž byl ukončen služební poměr žalobkyně. V průběhu řízení o kasační stížnosti vydal žalovaný v návaznosti na zrušující rozsudek krajského soudu nové rozhodnutí o původním odvolání žalobkyně, kterým zrušil prvostupňové rozhodnutí o ukončení služebního

věcech následoval též první senát.⁵⁹ Podle jejich závěrů by k odpadnutí předmětu řízení mělo dojít tehdy, pokud správní orgány po vydání zrušujícího rozsudku krajského soudu ve věci znovu rozhodly.

Takový přístup je podle přesvědčení předkládajícího senátu, s nímž se plně ztotožňuji, v rozporu s již existující judikaturou rozšířeného senátu.⁶⁰ Především by však akceptování těchto závěrů vedlo k tomu, že po zrušení rozhodnutí o odvolání krajským soudem (za současného vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení) a následném podání kasační stížnosti ze strany žalovaného správního orgánu by nebylo možné ve vráceném řízení vydat nové odvolací rozhodnutí ještě před vynesením meritorního rozsudku o kasační stížnosti, aniž by se tím správní orgán vystavoval riziku odmítnutí kasační stížnosti pro odpadnutí předmětu řízení; tím by se však správní orgán zároveň dopouštěl nečinnosti ve vráceném řízení. Naopak, pokud by správní orgán řádně vedl odvolací řízení a vydal v něm nové rozhodnutí, zbavil by se tím možnosti podat proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu projednatelnou kasační stížnost.

Nadto pokud budou správní orgány respektovat závazný právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku krajského soudu, bylo by splnění této jejich zákonné povinnosti neslučitelné s šancí na meritorní projednání jimi podané kasační stížnosti; tím by však byla omezena sjednocující role NSS.

Zároveň by takovým postupem došlo k popření bohaté judikatury kasačního soudu, podle které (byť jde o nežádoucí jev) vedle sebe mohou existovat dvě správní rozhodnutí v téže věci. Této problematice se explicitně věnují dvě rozhodnutí rozšířeného senátu,⁶¹ pročež je evidentní, že ustálená judikatura takovou situaci předvídá a pracuje s ní. Různé senáty NSS zcela běžně meritorně rozhodují ve věcech v době, kdy už bylo v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu vydáno nové rozhodnutí ve správním řízení; v řadě případů přitom samy instruují krajský soud či správní orgány, jak se s touto komplikovanou procesní situací vypořádat.

poměru; z nového odvolacího rozhodnutí přitom vyplývá, že žalovaný odvolání vyhověl právě v důsledku vázanosti právním názorem zrušujícího rozsudku. Pokud by správní orgán nepostupoval podle zrušujícího rozsudku krajského soudu, dopouštěl by se nezákonné nečinnosti. Čtvrtý senát přesto i v této situaci dospěl k závěru, že odpadl předmět řízení, jelikož rozhodnutí, jehož zákonnost byla v soudním řízení napadena, bylo v rámci správního řízení zrušeno.

⁵⁹ Usnesení NSS ze dne 6. 1. 2022, sp. zn. 1 As 199/2021; ze dne 14. 3. 2022, sp. zn. 1 Afs 351/2021. I zde NSS konstatoval, že v době jeho rozhodování neexistovalo ani rozhodnutí, proti němuž žalobce brojil v odvolacím řízení, ani původní rozhodnutí o odvolání. Prvostupňové správní rozhodnutí však bylo žalovaným zrušeno v dalším řízení právě proto, že mu to závazným právním názorem uložil krajský soud. NSS přesto dospěl k závěru, že předmět řízení před správními soudy odpadl.

⁶⁰ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 8. 2006, sp. zn. 8 Ans 1/2006.

⁶¹ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006; ze dne 1. 7. 2015, sp. zn. 10 Ads 99/2014.

Tímto výkladem by navíc byl také fakticky popřen účel § 124a daňového řádu; dané ustanovení by totiž postrádalo smysl, kdyby platilo, že vydáním nového rozhodnutí ve věci odpadá předmět řízení a kasační stížnost musí být pro tento nedostatek podmínky řízení odmítnuta.

Předkládající senát má za to, že pokud správní orgány během řízení o kasační stížnosti na základě zrušujícího rozsudku krajského soudu v téže věci vydají nové rozhodnutí, k odpadnutí předmětu soudního řízení nedochází.⁶² Osobně bych považoval za velmi těžce akceptovatelné, kdyby se názor předkládajícího senátu neprosadil. Opačný přístup totiž sice nezasahuje do veřejných subjektivních práv jednotlivce, k jejichž ochraně je správní soudnictví povoláno (neboť je-li odstraněno žalobcem napadené rozhodnutí, pak „dosáhl svého“); dohled NSS nad zákonností rozhodování krajských soudů by se však nepřiměřeně vychýlil v neprospěch veřejné správy.

Ve vztahu ke stále probíhajícímu řízení před rozšířeným senátem považuji za důležité poukázat na rozhodnutí, v němž NSS konstatoval, že touto doposud nezodpovězenou otázkou není nikterak zpochybněna dosavadní judikatura týkající se (ne)přiznávání odkladného účinku kasačním stížnostem správních orgánů pouze kvůli hrozbě existence dvou rozhodnutí v téže věci v důsledku obživenutí prvního z nich.⁶³

Zajímavostí pak dle mého názoru může být, že právě čtvrtý senát, jehož rozsudek založil odlišnou judikaturní linii aktuálně sporovanou před rozšířeným senátem, v jednom ze svých pozdějších rozhodnutí tento právní názor sám relativizoval. Uvedl, že postup NSS založený na tom, že pokud správní orgán v dalším řízení po zrušení svého prvního rozhodnutí znovu rozhodne o podané žádosti, tak tím dojde k naplnění důvodu pro odmítnutí kasační stížnosti kvůli odpadnutí předmětu řízení, je v judikatuře kasačního soudu výrazně minoritní, a navíc koliduje s východiskem dřívějších rozhodnutí rozšířeného senátu. Tato ojedinělá rozhodnutí dle něj nemohou odůvodnit přiznávání odkladných účinků kasačním stížnostem žalovaných správních orgánů.⁶⁴

1.2.5 Shrnutí

Princip obžívání jednou zrušeného rozhodnutí správního orgánu tedy zjevně není otázkou nespornou, nýbrž naopak se jedná o kontroverzní záležitost, a to přinejmenším z důvodu absence právní úpravy explicitně pojednávající o takovém následku.⁶⁵ Především teoretiky správního práva nebyl tento názor akceptován, neboť nebylo uplatněno ono proslulé „*ty mrtvý lež a nevstávej*“.⁶⁶

⁶² Usnesení NSS ze dne 7. 12. 2022, sp. zn. 8 Azs 172/2020, odst. [23]-[25].

⁶³ Usnesení NSS ze dne 14. 3. 2023, sp. zn. 9 Afs 9/2023, odst. [14].

⁶⁴ Usnesení NSS ze dne 5. 4. 2023, sp. zn. 4 Afs 71/2023, odst. [22].

⁶⁵ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 478-479.

⁶⁶ POTĚŠIL, Lukáš. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 218.

Pro každodenní praxi (a taktéž tuto práci) je však podstatný přístup NSS, který se k ideji obživnutí původně zrušeného rozhodnutí správního orgánu výslovně přiklonil, tento stav ve své judikatuře dlouhodobě akceptuje, mnohdy dokonce výslovně předpokládá a více či méně zdařile se pokouší řešit jeho důsledky. I když jsou některé konstrukční ideje dosavadní soudní praxe aktuálně zpochybněny, resp. nejsou rozhodovány zcela jednotně, nepředpokládám, že by budoucí rozhodnutí rozšířeného senátu mělo jakýkoli vliv na teorii o obžívání správních rozhodnutí.

Přesto nelze než souhlasit s doporučením T. Marka, že v zájmu vyjasnění tohoto (byť do jisté míry již pouze akademického) problému by bylo *de lege ferenda* vhodné, aby právní úprava explicitně stanovila účinky výsledku řízení o kasační stížnosti nejen ve vztahu k přezkoumávané rozhodnutí krajského soudu, ale také vůči správnímu rozhodnutí jím dotčenému;⁶⁷ tedy aby o účinku obžívání správního rozhodnutí pojednala explicitně.

1.3 Obživlé rozhodnutí

S popisem samotného vzniku obživlého rozhodnutí jsem tedy u konce. Tím, že NSS svým rozsudkem zruší rozsudek krajského soudu, který zrušil žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu, toto rozhodnutí obživne, tedy začne (znovu) vyvolávat právní účinky.

Ihned však vyvstávají další s tím související otázky. Od kdy a pro jaké časové období takové rozhodnutí obživne, jaké důsledky to bude mít a na které všechny individuální správní akty tento následek dopadá?

1.3.1 Temporální účinky

Nejprve se budu věnovat tomu, od jakého okamžiku dříve zrušené správní rozhodnutí nabývá zpět svých účinků. Rozhodnutí NSS výslovně připouštějící možnost obžívání na tuto otázku neodpovídá.⁶⁸ Nabízí se, že se tak stane buďto k okamžiku právní moci zrušujícího rozsudku NSS, nebo až tehdy, kdy krajský soud v dalším řízení podanou žalobu zamítne jako nedůvodnou.

Druhá varianta nedává Z. Kühnovi příliš velký smysl, neboť klíčovým důvodem obživnutí správního rozhodnutí není nový rozsudek krajského soudu, ale zrušovací rozsudek NSS; právě v jeho důsledku totiž odpadá důvod zrušení rozhodnutí správního orgánu.⁶⁹ Taktéž V. Sochorová je přesvědčena, že k obžívání dochází již okamžikem právní moci rozsudku NSS.⁷⁰ S tímto názorem naprosto souhlasím; neshledávám jediný důvod, proč by přímý důsledek kasačního rozsudku NSS

⁶⁷ MAREK, op. cit., s. 79.

⁶⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.

⁶⁹ KÜHN, op. cit., s. 1020.

⁷⁰ SOCHOROVÁ, Vendula. § 110 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. 3. aktualizace. Praha: Nakladatelství C. H. Beck [cit. 1. 2. 2024].

měl nastat později než jeho právní mocí. Rozhodovací praxe se však stále „tváří“, že tato otázka není doposud definitivně vyřešena, aniž by se jí jakkoli blíže zabývala.⁷¹

Stejně tak ne zcela jednoznačné může být, s jakými účinky toto rozhodnutí správního orgánu obživá. Zdali se tak děje až *ex nunc* - od právní moci rozhodnutí NSS (což znamená, že v mezidobí mezi rozsudky krajského soudu a NSS bylo toto správní rozhodnutí zrušeno), nebo již s účinky *ex tunc* - od okamžiku právní moci rušeného rozsudku krajského soudu (v důsledku čehož budeme fingovat, že takové správní rozhodnutí jakoby nikdy zrušeno nebylo). Soudní řád správní účinky rozhodnutí NSS výslovně neupravuje. J. Vedral proto zastává názor, že v takové situaci je třeba vycházet z toho, že účinky rozhodnutí soudu obecně (při neexistenci jiné právní úpravy) nastávají až od okamžiku jeho právní moci.⁷² Také judikatura dovodila, že případné zrušení individuálního správního aktu soudem má účinky toliko *ex nunc*, které působí výlučně do budoucna.⁷³

Zmínit lze v tomto ohledu úpravu stanovenou ve správním řádu, dle níž účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení mohou nastat i zpětně od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí; správní orgán přitom v rozhodnutí určí, odkdy jeho účinky nastávají.⁷⁴ Taktéž právě s ohledem na absenci podobného (explicitně vyjádřeného) oprávnění správních soudů v právní úpravě lze dovodit, že se na jejich rozhodnutí uplatní obecné pravidlo o účincích *ex nunc*, neboť jejich zpětnost zákon výslovně nepřipouští.

T. Marek poukazuje na to, že tento závěr má své praktické opodstatnění. Pokud by rozhodnutí NSS mělo účinky *ex tunc* (žalobou napadené rozhodnutí by tedy nabývalo svých účinků zpětně ke dni jeho právní moci), důsledkem by mohlo být prodlení jeho adresáta s plněním případně mu uložené povinnosti. To však lze stěží akceptovat, neboť v mezidobí byla zákonnost takového rozhodnutí soudem popřena a právní postavení tohoto subjektu tedy bylo přinejmenším nejisté.⁷⁵

Zajímavé, byť nejvíce sporné, může být pokusit se popsat celý časový interval, v němž takto obživlý individuální správní akt jako pravomocný existoval a mohl vyvolávat právní následky. Rozhodnutí, proti němuž bylo podáno odvolání, nabývá právní moci až oznámením rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o tom, že odvolání zamítá a napadené rozhodnutí potvrzuje.⁷⁶ Od té doby jsou obě správní rozhodnutí pravomocná až do okamžiku nabytí právní moci rozsudku krajského soudu, kterým je odvolací (nebo i prvostupňové) správní rozhodnutí zrušeno. Tento rozsudek má účinky *ex tunc*; na zrušené rozhodnutí se proto hledí, jako by nikdy nebylo vydáno.

⁷¹ Rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2023, sp. zn. 1 AfS 275/2022, odst. [39].

⁷² VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 477.

⁷³ Např. rozsudky NSS ze dne 4. 2. 2009, sp. zn. 1 As 79/2008, odst. [15]; ze dne 22. 7. 2011, sp. zn. 7 As 26/2011; ze dne 11. 10. 2023, sp. zn. 1 AfS 275/2022, odst. [37].

⁷⁴ § 99 odst. 1 SŘ.

⁷⁵ MAREK, op. cit., s. 55.

⁷⁶ § 90 odst. 5 SŘ.

Správní rozhodnutí tedy neexistuje až do okamžiku právní moci rozhodnutí NSS o kasační stížnosti, jímž napadené rozhodnutí obživne (čili obnoví se stav existující před jeho zrušením krajským soudem), ovšem nyní pouze s účinky *ex nunc*.

Považuji za nesporné, že předmětné správní rozhodnutí opět existuje od okamžiku právní moci rozhodnutí NSS; stejně tak, že v intervalu od právní moci zrušujícího rozsudku krajského soudu do právní moci rozhodnutí NSS neexistovalo, na čemž nemůže nic změnit ani skutečnost jeho obživnutí. Mám však za to, že zůstává nejasným, zdali se obživnutím obnovuje (původní) existence tohoto rozhodnutí i v intervalu od jeho právní moci do právní moci rozsudku krajského soudu, či nikoliv. Jelikož by k tomuto následku došlo díky kasačnímu rozsudku NSS (který má toliko účinky *ex nunc*), osobně se domnívám, že není možné akceptovat jakékoli bytí obživlého správního rozhodnutí před samotným okamžikem jeho „vzkříšení“.

Lze proto uzavřít, že krajským soudem zrušené správní rozhodnutí obživá zřejmě pouze *pro futuro* s účinky až od okamžiku právní moci zrušujícího rozsudku NSS. Takto obživlé rozhodnutí pak do budoucna vyvolává stejné právní následky, jaké mělo původně již kdysi; obnoví se tedy stav dříve existující před zrušením daného rozhodnutí soudem.⁷⁷

1.3.2 Rozsah účinků

Aby byl pohled na účinky aktu obživání komplexní, zbývá věnovat se otázce, na jaká všechna rozhodnutí tento následek zrušení zrušujícího rozhodnutí dopadá. V praxi se totiž objevila tvrzení, že odstraněním rozsudku krajského soudu se automaticky obnoví účinky nejen jím přímo zrušeného (žalobou napadeného) odvolacího správního rozhodnutí, ale též rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo žalovaným zrušeno v dalším řízení po vrácení mu věci se závazným právním názorem krajského soudu; tato skutečnost byla dovozována ze zásady jednoty správního řízení.

Takové argumentaci však NSS nepřisvědčil. Dospěl k závěru, že důsledky zrušení rozsudku krajského soudu nedosahují tak daleko, že by tím obživla rozhodnutí, která byla zrušena v jiných řízeních. Odstraněním zrušujícího rozsudku krajského soudu dochází k obživnutí pouze těch rozhodnutí, která byla tímto nezákonným rozsudkem bezprostředně zrušena. Výjimečně sice může nastat situace, že krajský soud zruší nejen rozhodnutí žalovaného, ale také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (pouze tehdy by obživlo i prvostupňové správní rozhodnutí); zpravidla se však o takového případy nejedná.⁷⁸

⁷⁷ SOCHOROVÁ, op. cit., § 110 [Rozsudek].

⁷⁸ Např. rozsudky NSS ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. 9 Afs 49/2019, odst. [25]; ze dne 7. 4. 2022, sp. zn. 1 Afs 356/2020, odst. [40]; ze dne 31. 8. 2022, sp. zn. 2 Afs 378/2020, odst. [34].

Pokud tedy nastala situace, že krajský soud zrušil odvolací rozhodnutí žalovaného a svým právním názorem jej zavázal k dalšímu postupu v řízení, v důsledku čehož žalovaný následně zrušil prvostupňové správní rozhodnutí, pak i když je NSS zrušen tento rozsudek krajského soudu (v němž byl obsažen onen závazný právní názor), rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zůstává stále platně zrušeno a formálně ani materiálně neexistuje.⁷⁹

1.3.3 Následný postup krajského soudu

Rozsudkem, jímž NSS zruší zrušující rozsudek krajského soudu, mu zároveň věc zpravidla vrátí k dalšímu řízení. V něm mohou nastat dvě alternativy. Soud může rozhodnout opětovně tak, jak to učinil původně, tzn. napadené správní rozhodnutí (které obživo v důsledku rozsudku NSS) znovu zrušit. Tak tomu bude zejména tehdy, pokud byl předchozí rozsudek krajského soudu zrušen pro jeho nepřezkoumatelnost nebo jiné vady řízení před soudem,⁸⁰ jež byly následně v dalším řízení odstraněny; v takových případech zpravidla nepovede respektování závazného právního názoru NSS bez dalšího k vyslovení opačného výroku rozsudku než posledně. Obživlé rozhodnutí tak bude mít „jepičí“ život, neboť bude brzy opět zrušeno.

Druhou variantou je, že krajský soud rozhodne opačně než v případě svého prvního rozsudku, tzn. podanou žalobu zamítne. Takový postup je pravděpodobný zejména v situaci, kdy důvodem pro zrušení předcházejícího rozsudku krajského soudu bylo jím učiněné nesprávné právní posouzení věci; v tomto případě je totiž relativně malá šance, že se krajskému soudu podaří respektovat závazný právní názor kasačního soudu, a přesto dospět k totožnému výroku svého rozhodnutí.

Postup krajského soudu spočívající ve vydání rozsudku s opačným výrokem než prvně velmi pravděpodobně povede ke vzniku nežádoucí existence dvou správních rozhodnutí v téže věci. Ani to ovšem ještě nemusí automaticky vést k nejproblematictější možné variaci, kterou je situace, kdy tato správní rozhodnutí vydaná na základě stejných skutkových okolností budou vzájemně odlišná. Jak upozorňuje P. Jimramovský, tuto tzv. pravou kolizi nezpůsobují všechny způsoby skončení dalšího řízení před správním orgánem.

Není tomu tak zejména u rozhodnutí vydaných po zrušujícím rozsudku krajského soudu, který vysloveným právním názorem nezavázal správní orgán k určitému konkrétnímu řešení věci. Jedná se například o situace, kdy soud naznal, že správní orgán vydal své rozhodnutí na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, či rozhodnutí ve věci předcházela procesní pochybení. V takových případech je třeba předpokládat, že správní orgán bude v dalším řízení postupovat

⁷⁹ Rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. 9 Afs 49/2019, odst. [26].

⁸⁰ § 103 odst. 1 písm. d) SŘS.

zákonně a rozhodne na základě správně zjištěných skutečností; věc přitom bude zpravidla posuzovat s ohledem na v mezidobě pozměněný skutkový stav. V této situaci i kdyby původní rozhodnutí žalovaného obživilo, nedojde k jeho pravé kolizi s novým rozhodnutím, neboť obě sice budou vydána v téže věci a ze stejného důvodu, ale po zvážení odlišných zjištění.

Pravá kolize taktéž nenastane ani v případě, že správní orgán v dalším řízení rozhodne stejně jako poprvé, tedy opětovně vydá pro účastníka nepříznivé rozhodnutí; nové ani obživlé správní rozhodnutí si totiž (alespoň) nebudou protirečít.⁸¹

K tomuto teoretickému rozlišování na pravou a nepravou duplicitu rozhodnutí lze poukázat na konstatování NSS, že samotná existence dvou rozhodnutí vydaných v téže věci je sice nevhodná; pokud však z obou aktů vyplývá tentýž výsledek, nemůže se takový stav nijak dotknout veřejného zájmu.⁸² Zároveň však v jiné věci NSS dospěl k odlišnému závěru, že i pouhá bezprostřední hrozba kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci je natolik závažná procesní skutečnost, že „nad ní nelze zavírat oči“; na tom dle kasačního soudu přitom ničeho nemění ani okolnost, že by oběma vedle sebe existujícími individuálními správními akty mělo být rozhodnuto věcně shodně.⁸³

1.3.4 Existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci

Fenomén obživlého rozhodnutí tedy může vést k nastolení situace, kdy vedle sebe budou existovat dvě pravomocná správní rozhodnutí vydaná v téže věci. V určitých procesních konstelacích přitom může dojít dokonce k tomu, že si jejich výroky a odůvodnění budou navzájem přímo odporovat.⁸⁴ Jedno správní rozhodnutí se bude opírat o právní názor vyslovený v již zrušeném rozsudku krajského soudu; druhé bude právě oním původním (soudem dříve zrušeným) rozhodnutím, které po zásahu NSS obživilo.

Celá procesní situace se teoreticky může ještě zkomplikovat tím, že i nový (v pořadí druhý) rozsudek krajského soudu lze opětovně napadnout kasační stížností, a to zejména proto, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem NSS. Stejně tak ale může být i nové rozhodnutí správního orgánu vydané na základě později zrušeného rozsudku krajského soudu napadeno žalobou, poté i proti rozsudku o této žalobě lze brojit další kasační stížností.⁸⁵ Výsledkem takového strastiplného procesu hledání spravedlnosti může být velmi složitá, často bezvýhodná a pro všechny zainteresované subjekty nežádoucí procesní situace.

Dle judikatury NSS nemůže v pořadí druhé rozhodnutí správního orgánu vydané v téže věci na základě zrušeného rozsudku krajského soudu v konkurenci s prvním obživlým rozhodnutím

⁸¹ JIMRAMOVSKÝ, Petr. O obživlých rozhodnutích. *Právní rozhledy*, 2023, č. 11, s. 402.

⁸² Usnesení NSS ze dne 5. 4. 2023, sp. zn. 4 Afs 71/2023, odst. [11].

⁸³ Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2023, sp. zn. 8 As 360/2018, odst. [31].

⁸⁴ KAŠPÁRKOVÁ, op. cit., s. 77.

⁸⁵ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 480.

obstát a musí být „nějak“ odstraněno.⁸⁶ Procesní právní předpisy ovšem pro řešení této situace žádnou konkrétní možnost nenabízejí. Instituty, jež mají obecně duplicitě rozhodnutí v téže věci zabránit, kterými jsou překážky litispendence a *res iudicata*, lze využít toliko za trvání správního řízení, tedy pouze pokud by krajským soudem zrušené správní rozhodnutí obživlo v důsledku rozhodnutí NSS ještě před skončením vráceného správního řízení.⁸⁷ V takovém případě by bylo toto „druhé kolo“ správního řízení zastaveno.⁸⁸

Pakliže však k souběhu dvou rozhodnutí v téže věci dojde až v důsledku obživnutí rozhodnutí (čili po vydání druhého z nich), jedná se o stav, který je velmi problematický a v judikatuře NSS se objevuje již více než patnáct let. Opakovaně byl kasačním soudem označen za nežádoucí a existujícími procesními instituty jen obtížně řešitelný.⁸⁹ Analýza judikatury NSS k jednotlivým (alespoň teoreticky) možným řešením tohoto problému je předmětem následujících kapitol práce.

⁸⁶ Rozsudky NSS ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. 6 As 44/2008; ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, část III.1.

⁸⁷ POŘÍZEK, Jan. *Jak se Nejvyšší správní soud vypořádal s „oživlými mrtvolami“* [online]. epravo.cz, 4. 8. 2015 [cit. 1. 2. 2024].

⁸⁸ § 66 odst. 1 písm. e) SŘ.

⁸⁹ KAŠPÁRKOVÁ, op. cit., s. 77.

2 Současné možnosti preventivního řešení

Procesní situace vzniknuvší po obživnutí správního rozhodnutí,⁹⁰ pokud bylo současně v téže věci správním orgánem již znovu pravomocně rozhodnuto (obzvláště jsou-li tato dvě existující rozhodnutí svým výrokem i obsahem opačná), je velmi komplikovaná a za aktuálně účinné právní úpravy jen obtížně odstranitelná; je proto pochopitelné, že se jí správní orgány pokoušejí vyhnout.

Nejprve se proto budu věnovat procesním institutům, jejichž aplikací se správní orgány snažily úplně předejít vzniku duplicity správních rozhodnutí v jedné věci. V případě každé alternativy předestřu nejdůležitější vývoj judikatury NSS, kterou doplním o případné komentáře odborné veřejnosti; závěrem vždy shrnu reálnou praktickou využitelnost daného způsobu řešení.

2.1 Odkladný účinek kasační stížnosti

Podání kasační stížnosti nemá ze zákona suspenzivní účinek;⁹¹ tento úkon tedy bez dalšího nikterak nesistuje povinnost správního orgánu pokračovat v řízení a respektovat závazný právní názor vyslovený v napadeném rozsudku. Pozastavit po dobu kasačního řízení účinky zrušujícího rozhodnutí krajského soudu,⁹² případně též napadeného správního rozhodnutí,⁹³ lze skrze institut odkladného účinku.

Obligatočním předpokladem jeho přiznání je návrh stěžovatele a vyjádření ostatních účastníků řízení před krajským soudem. Dále musí být naplněny podmínky, že 1/ výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám,⁹⁴ a 2/ jestliže by to nebylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem.⁹⁵

Správní orgán nedisponuje žádnými subjektivními právy, na kterých by mu mohla vzniknout újma. Judikatura NSS dovodila, že i přesto má žalovaný v pozici stěžovatele právo podat návrh

⁹⁰ Používám-li v dalších částech práce pro stručnost termín „správní rozhodnutí“, mám jím zásadně na mysli pravomocné odvolací rozhodnutí žalovaného.

⁹¹ § 107 SŘS.

⁹² § 73 odst. 3 SŘS.

⁹³ Skutečným „ohniskem“ přezkumu je i v řízení o kasační stížnosti v posledku rozhodnutí správního orgánu; bylo by proto absurdní, pokud by NSS mohl zrušit též napadené správní rozhodnutí, ale nemohl by zatímně pozastavit jeho účinky. Rozšířený senát NSS proto dospěl k závěru, že odkladný účinek může být v řízení o kasační stížnosti ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu přiznán i v těch situacích, kdy o něm krajský soud vůbec nerozhodoval, nebo takovému návrhu nevyhověl. Přiznává-li NSS odkladný účinek, měl by již ve výroku předmětného usnesení vždy vymezit jeho rozsah (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. 8 Azs 339/2019, odst. [44], [51]-[52]).

⁹⁴ SŘS ve znění účinném do 31. 12. 2011 vyžadoval jako podmínku přiznání odkladného účinku „nenahraditelnou újmu“. Zákonem č. 303/2011 Sb. byl tento předpis s účinností od 1. 1. 2012 novelizován do aktuálního znění. V textu práce dále zmiňuji vždy takovou podmínku, která byla účinná v době vydání konkrétního soudního rozhodnutí.

⁹⁵ § 73 odst. 2 SŘS.

na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.⁹⁶ Jeho posláním je totiž chránit objektivní zákonnost, veřejný zájem a stabilitu judikatury.⁹⁷ Za újmu, která by mu výkonem zrušujícího rozsudku mohla hrozit, bylo proto shledáno především ohrožení důležitého veřejného zájmu.⁹⁸ NSS však současně upozornil, že s ohledem na postavení správního orgánu v systému veřejné správy má být přiznávání odkladného účinku kasační stížnosti na základě jeho žádosti vyhrazeno zpravidla ojedinělým situacím.⁹⁹

Ve kterých konkrétních případech se bude jednat o ohrožení důležitého veřejného zájmu, jež bude možné považovat za újmu správního orgánu, přitom nelze předem paušálně určit. Ústavní soud konstatoval, že „*veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek.*“¹⁰⁰ Právě pro jedinečnost každého jednotlivého případu soudní řád správní nespojil samotné podání kasační stížnosti s odkladným účinkem; ve výjimečných případech však soudu umožňuje vydání individuálního rozhodnutí, jež zohledňuje zvláštní okolnosti konkrétního případu.¹⁰¹

2.1.1 Úspěšnost návrhů správních orgánů

Judikatura NSS sama opakovaně upozorňuje, že ve věcech návrhů na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se vždy jedná o individuální tvrzení a zcela konkrétní, nepřenositelné a jedinečné okolnosti.¹⁰² Přesto již z níže stručně shrnuté rozhodovací praxe kasačního soudu bude možné vytušit, jak se judikatura postavila k návrhům správních orgánů, které jako jim hrozící újmu uváděly vznik obživlého rozhodnutí.

NSS například nevyhověl návrhu na přiznání odkladného účinku jen proto, že došlo ke zrušení rozhodnutí správního orgánu a vrácení mu věci k dalšímu řízení s vyslovením závazného právního názoru, s nímž žalovaný nesouhlasí.¹⁰³ Nepřisvědčil ani argumentaci založené na potřebě jednotného postupu v obdobných případech až do okamžiku rozhodnutí o kasační stížnosti.¹⁰⁴ Stejně tak NSS neshledal, že by důvodem pro přiznání odkladného účinku měl být zájem na procesně hladkém průběhu řízení.¹⁰⁵ Úspěšné nebyly správní orgány ani s hrozícím rizikem, že bude provedeno správní řízení, které vůbec proběhnout nemá.¹⁰⁶ Za důvodné nebyly označeny

⁹⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.

⁹⁷ Usnesení NSS ze dne 1. 10. 2008, sp. zn. 1 As 79/2008.

⁹⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, sp. zn. 10 Ads 99/2014, odst. [27].

⁹⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.

¹⁰⁰ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, část VI.

¹⁰¹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.

¹⁰² POTĚŠIL, op. cit. s. 220.

¹⁰³ Usnesení NSS ze dne 2. 7. 2003, sp. zn. 1 Ads 10/2003.

¹⁰⁴ Usnesení NSS ze dne 22. 12. 2004, sp. zn. 4 As 52/2004.

¹⁰⁵ Usnesení NSS ze dne 27. 6. 2019, sp. zn. 3 Ads 175/2019, odst. [7].

¹⁰⁶ Usnesení NSS ze dne 20. 3. 2019, sp. zn. 3 Azs 23/2019, odst. [14]; ze dne 11. 4. 2019, sp. zn. 3 Azs 19/2019, odst. [13]; ze dne 30. 10. 2020, sp. zn. 5 Azs 254/2020, odst. [11].

ani návrhy poukazující na možné ohrožení veřejného zájmu na řádném stanovení a vybírání daní či zkrácení státního rozpočtu v souvislosti s vrácením přeplatku na dani; v opačném případě by dle NSS totiž „stejně mohl argumentovat každý správní orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, neboť činnost všech správních orgánů směřuje k uspokojení toho či onoho veřejného zájmu. To je však v rozporu s mimořádnou povahou institutu odkladného účinku.“¹⁰⁷

Jako příklady situací, kdy by naopak respektování rozsudku krajského soudu správním orgánem mohlo způsobit závažné důsledky a ohrozit tak důležitý veřejný zájem, NSS uvedl hrozbu vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi či udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku.¹⁰⁸ Za důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti správního orgánu lze dle NSS považovat též ohrožení zájmu na ochraně vzácné kulturní památky, jež by mohla být v důsledku nevyhovění takovému návrhu nevratně poškozena nebo zničena.¹⁰⁹ Kasační soud přiznal odkladný účinek také na základě tvrzení hrozby vzniku významných administrativních nákladů a vynaložení práce v důsledku dalšího „kola“ správního a případně též soudního řízení.¹¹⁰

2.1.2 Hrozba obživlého rozhodnutí

Jestliže NSS přizná kasační stížnosti správního orgánu odkladný účinek, pozastaví tím až do okamžiku právní moci jeho rozhodnutí účinky napadeného rozsudku krajského soudu. Tato skutečnost by měla zcela zásadní vliv na postup žalovaného správního orgánu, neboť ten by se nemusel prozatím řídit právním názorem krajského soudu vyjádřeným v napadeném rozsudku a mohl by vyčkat rozhodnutí NSS. Díky tomu by nenastala situace, že správní orgán vydá v téže věci nové rozhodnutí dříve, než případně obživne původní rozhodnutí správního orgánu, které by se tak nemělo s čím dostat do kolize.

Správní orgány v pozici stěžovatele proto v této situaci začaly poměrně záhy žádat o přiznávání odkladného účinku svým kasačním stížnostem. Argumentovaly tím, že pokud se neztotožňují s právním názorem krajského soudu, je přiznání odkladného účinku nezbytné pro zachování jejich jednotného postupu v obdobných případech. NSS však tyto návrhy zamítl, neboť zájem na jednotném postupu správních orgánů dle něj míří zcela mimo záměr soudního řádu správního a není sám o sobě dostatečným důvodem.¹¹¹

¹⁰⁷ Usnesení NSS ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. 1 Afs 106/2004.

¹⁰⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.

¹⁰⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, sp. zn. 10 Ads 99/2014, odst. [32].

¹¹⁰ Usnesení NSS ze dne 6. 3. 2018, sp. zn. 3 Ads 357/2017. Jednalo se však o značně výjimečný případ, protože újma hrozící žalobci byla téměř nulová; předmětem sporu byl přiznaný příspěvek k důchodu ve výši 190 Kč měsíčně, namísto požadovaných 191 Kč.

¹¹¹ Usnesení NSS ze dne 22. 12. 2004, sp. zn. 4 As 52/2004.

Již konkrétně hrozbou existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci se následně zabýval rozšířený senát NSS. Ten připustil, že se jedná o nežádoucí stav obtížně řešitelný procesními instituty účinných právních předpisů. Zopakoval, že i správní orgán v postavení stěžovatele může v řízení o kasační stížnosti požádat o přiznání odkladného účinku, přičemž tomuto návrhu bude ze strany soudu vyhověno pouze v případě splnění zákonem stanovených podmínek.¹¹² Rozšířený senát však již nevyslovil žádné zobecnitelné posouzení toho, zda právě hrozba kolize dvou rozhodnutí v téže věci je onou nenahraditelnou újmou pro veřejný zájem.

2.1.2.1 Rozporná judikatura

V návaznosti právě na toto rozhodnutí rozšířeného senátu NSS lze identifikovat následnou vzájemně rozpornou judikaturu kasačního soudu zabývající se přiznáváním odkladného účinku kasační stížnosti na návrh správního orgánu; shora prezentované závěry rozšířeného senátu totiž byly pro svou značnou obecnost různými „malými“ senáty NSS v jednotlivých věcech nepřekvapivě interpretovány odlišně. Tuto rozhodovací praxi lze rozdělit do tří větví:

První skupina rozhodnutí NSS prezentovala postoj, že hrozbu existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci nelze bez dalších zvláštních okolností považovat za nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. Návrhy správních orgánů na přiznání odkladného účinku odůvodněné pouze potenciálním vznikem této situace proto byly z uvedeného důvodu zamítány.¹¹³

Druhá větev rozhodnutí NSS se ubírala přesně opačným směrem. Shodně formulovaným žádostem o přiznání odkladného účinku vyhovovala. Tento postup odůvodňovala tím, že nežádoucí stav v podobě potenciální existence dvou odlišných rozhodnutí ve stejné věci je v rozporu s principem právní jistoty, pročež v něm lze (v zásadě bez dalšího) spatřovat naplnění podmínky nepoměrně větší újmy; jedinou výjimkou bylo, pokud by NSS současně shledal, že přiznání odkladného účinku je v rozporu s veřejným zájmem.¹¹⁴

Třetím možným přístupem k této problematice bylo rozlišovat to, zda krajský soud svým rozsudkem zrušil napadené správní rozhodnutí z hmotněprávních, nebo procesních důvodů.¹¹⁵

¹¹² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.

¹¹³ Např. usnesení NSS ze dne 15. 10. 2008, sp. zn. 5 As 78/2008; ze dne 5. 6. 2013, sp. zn. 4 As 74/2013; ze dne 13. 7. 2013, sp. zn. 7 As 30/2013; ze dne 12. 5. 2014, sp. zn. 8 Ads 61/2014; ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. 2 Ads 94/2014; ze dne 3. 7. 2014, sp. zn. 9 As 183/2014.

¹¹⁴ Např. usnesení NSS ze dne 8. 2. 2012, sp. zn. 3 Ads 7/2012; ze dne 15. 2. 2012, sp. zn. 3 Ads 11/2012; ze dne 31. 8. 2012, sp. zn. 4 Ads 57/2012; ze dne 15. 11. 2012, sp. zn. 4 Ads 105/2012; ze dne 7. 12. 2012, sp. zn. 4 Ads 120/2012; ze dne 28. 3. 2013, sp. zn. 3 Ads 134/2012; ze dne 4. 4. 2013, sp. zn. 4 Ads 8/2013; ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 6 Ads 15/2013; ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 6 Ads 18/2013; ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 6 Ads 26/2013; ze dne 13. 6. 2013, sp. zn. 3 Ads 32/2013; ze dne 17. 7. 2013, sp. zn. 3 Ads 39/2013; ze dne 10. 9. 2013, sp. zn. 3 Ads 45/2013; ze dne 9. 10. 2013, sp. zn. 3 Ads 78/2013.

¹¹⁵ Toto dělení popisují především usnesení NSS ze dne 2. 5. 2013, sp. zn. 6 As 61/2013, odst. [11]-[12]; ze dne 6. 5. 2015, sp. zn. 5 Ads 76/2015.

První subvariantou bylo přiznávat kasační stížnosti správnímu orgánu odkladný účinek tehdy, jestliže hrozil vznik stavu právní nejistoty; ten představovalo vydání nového správního rozhodnutí s obsahově odlišným výrokem a současně následné obživení původního rozhodnutí zrušeného krajským soudem. Tato situace dle NSS nastává zejména tehdy, pokud krajský soud zruší napadené správní rozhodnutí z důvodu chybného posouzení hmotněprávní otázky a svým právním názorem zaváže správní orgán, aby v dalším řízení rozhodl odlišně od zrušeného rozhodnutí. V takovém případě může pozdější vyhovění kasační stížnosti správnímu orgánu, již nebyl přiznán odkladný účinek, vést k těžko řešitelné existenci dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci.¹¹⁶

Druhou alternativou bylo odkladný účinek na návrh správního orgánu nepřiznávat zpravidla tehdy, jestliže důvody zrušení správního rozhodnutí krajským soudem byly pouze procesního charakteru a správnímu orgánu nic výslovně nebránilo v tom, aby ve věci znovu rozhodl stejně, jako to již učinil původně ve zrušeném rozhodnutí.¹¹⁷ NSS připouštěl, že i v takových případech nelze zcela vyloučit, že správní orgány rozhodnou odlišně (např. po doplnění dokazování), nebudou k tomu ovšem alespoň zavázány právním názorem krajského soudu bez možnosti jakékoli vlastní korekce. Pokud tedy ze zrušujícího rozsudku krajského soudu vyplývá pouze nutnost odstranění procesních vad, nelze sice riziko vzniku duplicity správních rozhodnutí v jedné věci vyloučit, ale je možné jej považovat za přijatelné.¹¹⁸

2.1.2.2 Sjednocující řešení

Za situace takto nejednotné rozhodovací praxe byl NSS správním orgánem podán návrh na přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti s „klasickou“ argumentací, že v případě zrušení jím napadeného rozsudku krajského soudu se věc vrátí do stadia nového posouzení žaloby, v důsledku čehož může následně dojít k tomu, že vedle sebe budou existovat dvě odlišná rozhodnutí o téže věci; sama tato hrozba dle správního orgánu vede k naplnění podmínky jeho nepoměrně větší újmy.

Věc byla z důvodu rozporné judikatury postoupena rozšířenému senátu NSS s otázkou, zda je dostatečným důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného správního orgánu proti rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno správní rozhodnutí žalovaného, pouze potenciální možnost obživení zrušeného správního rozhodnutí žalovaného v důsledku zrušujícího rozsudku NSS? Předkládající senát se zároveň dotazoval na to, jestli je při posuzování

¹¹⁶ Např. usnesení NSS ze dne 16. 1. 2008, sp. zn. 3 Ads 137/2007; ze dne 20. 8. 2008, sp. zn. 3 Ads 84/2008; ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. 3 Ads 49/2009; ze dne 5. 11. 2009, sp. zn. 5 As 69/2009; ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. 3 Ads 10/2011.

¹¹⁷ Např. usnesení NSS ze dne 15. 7. 2009, sp. zn. 6 Ads 87/2009; ze dne 28. 11. 2012, sp. zn. 3 Ads 121/2012; ze dne 3. 12. 2012, sp. zn. 5 As 144/2012; ze dne 10. 1. 2013, sp. zn. 3 Ads 29/2008.

¹¹⁸ Usnesení NSS ze dne 2. 5. 2013, sp. zn. 6 As 61/2013, odst. [19].

důvodnosti návrhu na přiznání odkladného účinku v takové situaci relevantní, zda ke zrušení správního rozhodnutí došlo z důvodu chybného posouzení hmotněprávní otázky, či se tak stalo z procesních důvodů.¹¹⁹

Rozšířený senát opět uznal, že se jedná o nežádoucí procesní situaci. Dospěl však k závěru, že „*obtěžně řešitelná procesní situace není bezprostředním obrožením důležitého veřejného zájmu. Dodržení závazného právního názoru krajského soudu a v tomto důsledku pouhá hrozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci, včetně dvou protichůdných hmotněprávních rozhodnutí, nemůže proto bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku.*“¹²⁰ Tento svůj právní názor odůvodnil tím, že pokud by se považovala „*pouhá hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí sama o sobě za újmu, musel by být odkladný účinek přiznáván téměř ke každé žádosti správního orgánu, jehož rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno. Tento postup by odporoval smyslu a účelu zákonné úpravy a mohl by vést i ke nerovnosti stran. Zatímco žalobce by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dosáhl jen za skutečně výjimečných okolností, žalovanému správnímu orgánu by ve většině případů stačilo pouze to, že krajský soud jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přestože je tedy nutno existenci dvou rozhodnutí v téže věci hodnotit jako negativní, jedná se o důsledek povahy kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku. Pokud by správní orgány neměly být vázány pravomocnými rozhodnutími krajských soudů, kterými se ruší jejich správní akty, pak by zákonodárce musel zcela změnit koncepci kasační stížnosti jako opravného prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů.*“¹²¹

Rozšířený senát NSS proto uzavřel, že „*hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.*“¹²²

2.1.2.3 Následná judikatura

V pozdější rozhodovací činnosti NSS bylo (a v zásadě doposud je) shora prezentované rozhodnutí rozšířeného senátu „úhelným kamenem“, o němž se opírá naprostá většina usnesení tohoto soudu rozhodujících o návrzích správních orgánů na přiznání odkladného účinku jim podaným kasačním stížnostem, pakliže je v nich argumentováno hrozbou existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci.¹²³ Nadto následná judikatura zdůrazňuje, že předmětné závěry rozšířeného senátu nevycházely z žádných specifických skutkových okolností tehdy řešené věci, ale poskytují obecně platný výklad ve veřejném právu.¹²⁴

¹¹⁹ Usnesení NSS o postoupení věci ze dne 28. 8. 2014, sp. zn. 10 Ads 99/2014, odst. [17].

¹²⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, sp. zn. 10 Ads 99/2014, odst. [35].

¹²¹ Tamtéž, odst. [36]-[37].

¹²² Tamtéž, odst. [40].

¹²³ Např. usnesení NSS ze dne 21. 8. 2019, sp. zn. 10 As 252/2019, odst. [16]; ze dne 30. 10. 2020, sp. zn. 5 As 254/2020, odst. [13]; ze dne 23. 12. 2020, sp. zn. 2 Afs 378/2020, odst. [20]; ze dne 12. 1. 2023, sp. zn. 2 As 311/2022, odst. [9]; ze dne 14. 3. 2023, sp. zn. 9 Afs 9/2023, odst. [14]; ze dne 11. 5. 2023, sp. zn. 4 Afs 112/2023, odst. [14]; či rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2019, sp. zn. 10 As 65/2019, odst. [18].

¹²⁴ Např. usnesení NSS ze dne 14. 3. 2023, sp. zn. 10 Afs 10/2023, odst. [8]; ze dne 30. 8. 2023, sp. zn. 2 Afs 161/2023, odst. [10].

Poukázat lze ovšem na zajímavou skutečnost, že byt' rozhodnutí rozšířeného senátu odmítlo judikaturní linii založenou na rozlišování toho, zda krajský soud svým rozsudkem zrušil napadené správní rozhodnutí z hmotněprávních, nebo procesních důvodů, přesto řada usnesení NSS s tímto aspektem nadále pracuje. Jedná se o rozhodnutí, jimiž odkladný účinek kasační stížnosti správního orgánu přiznáván není; nedochází tedy ke zjevným rozporům se závěry rozšířeného senátu. NSS například nevyhověl návrhu s odůvodněním, že pokud krajský soud napadeným rozsudkem neuložil správnímu orgánu vydání rozhodnutí s určitým konkrétním výsledkem, ale pouze s přezkoumatelným odůvodněním, je předčasné předjímat, jak moc procesně komplikovaná situace může ve věci nastat.¹²⁵ Stejně tak kasační soud vyslovil, že nezaváže-li krajský soud správní orgán svým právním názorem věcně, ale toliko mu uloží zabývat se některými skutkovými aspekty věci hlouběji, vznik újmy na straně správního orgánu v takové situaci bez dalšího nehrozí.¹²⁶

NSS při rozhodování o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti správního orgánu zohlednil také fakt, zda by případným obživením zrušeného správního rozhodnutí došlo k pravé kolizi dvou individuálních správní aktů (tyto by byly vzájemně rozporné), či nikoliv. Uvedl, že toliko „nevhodná“ procesní situace spočívající v tom, že vedle sebe budou existovat dvě rozhodnutí o jedné žádosti, která však budou obsahově shodná, se nikterak nedotkne veřejného zájmu; naznal proto, že se jedná o skutečnost nevýznamnou, která nemůže být důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.¹²⁷

Aktuální rozhodovací praxe NSS tedy podle mého názoru do jisté míry relativizuje absolutní konstatování rozšířeného senátu, že sama hrozba existence dvou rozhodnutí v téže věci nemůže být (nikdy) důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Svá negativní rozhodnutí o vznesených návrzích totiž neodůvodňuje pouze tímto právním závěrem rozšířeného senátu, nýbrž zdůrazňuje skutkové aspekty dané konkrétní věci, proč se právě v ní o „až tak závažnou hrozbu“ nejedná. Takový přístup může působit jako „obrušování hran“ a implicitní naznačení toho, že pokud by mělo jít o pravou kolizi věcného posouzení, nemusel by NSS nutně rozhodnout stejně. I přes toto určité pnutí však kasační soud výslovně nesouhlasí s tím, že by judikatura správních soudů byla v této otázce nejednotná.¹²⁸

¹²⁵ Usnesení NSS ze dne 11. 5. 2023, sp. zn. 4 Afs 112/2023, odst. [14].

¹²⁶ Usnesení NSS ze dne 30. 8. 2023, sp. zn. 2 Afs 161/2023, odst. [9].

¹²⁷ Usnesení NSS ze dne 5. 4. 2023, sp. zn. 4 Afs 71/2023, odst. [11]. V tomto rozhodnutí zároveň NSS konstatoval, že má-li správní orgán obavu z toho, že by uspěl s kasační stížností a v důsledku možné formální existence dvou rozporných rozhodnutí by mohla Evropská komise odepřít proplacení prostředků z evropských fondů (dotace by tedy musela být vyplacena ze státního rozpočtu), může tomuto riziku předejít tím, že vezme svou kasační stížnost zpět (odst. [18] daného rozhodnutí). Takový argument považují ze strany NSS za naprosto alibistický a neudržitelný.

¹²⁸ Usnesení NSS ze dne 14. 3. 2023, sp. zn. 9 Afs 9/2023, odst. [14].

2.1.3 Shrnutí

J. Vedral se domníval, že možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané správním orgánem bude naprosto ojedinělá, spíše zcela vyloučená.¹²⁹ Tento názor se ve světle pozdější judikatury NSS neukázal jako zcela přesný. Přestože je přiznání odkladného účinku kasační stížnosti na základě žádosti správního orgánu vyhrazeno pouze ojedinělým případům, neznamená to, že by se tak nemohlo stát za žádných okolností; jde o výjimečné situace, kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu je podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu.

Sama hrozba existence dvou (dokonce ani odlišných) správních rozhodnutí v téže věci ovšem není dostatečným důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Důsledkem této judikatury NSS je, že správnímu orgánu se (v případě úspěchu se svou kasační stížností) zásadně nepodaří zabránit hrozbě vzniku obživlého rozhodnutí,¹³⁰ v těchto případech tedy problém vzniku možné kolize dvou správních rozhodnutí v téže věci trvá.¹³¹

Jakkoli chápu zřejmě pragmatické důvody, které NSS vedly k vyslovení tohoto právního názoru, kladu si otázku, jestli v okamžiku jeho zaujetí dokázal identifikovat všechny důsledky, které tím způsobí (těmito se zabýval, posoudil je a vyhodnotil jako akceptovatelné), či zda spíše nevytvořil problém, před kterým si „zakryl oči“ a břemeno jeho řešení „přehodil“ na správní orgány. Jsem v tomto ohledu poněkud skeptický, neboť sám NSS opakovaně zdůrazňuje, že procesní situace, která (stále) může vznikat v důsledku rozhodnutí jeho rozšířeného senátu, je institut účinné právní úpravy jen velmi obtížně řešitelná. Domnívám se, že je k zamyšlení, jestli „obět“ v podobě připuštění vzniku existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci, jež byla položena na „oltář“ smyslu a účelu kasační stížnosti spolu se striktní rovností účastníků řízení o ní, není až příliš vysoká.

Osobně bych za rozumné kompromisní řešení považoval rozšířeným senátem popřenou judikaturní linii založenou na rozlišování důvodu, pro nějž bylo krajským soudem zrušeno napadené správní rozhodnutí. Tento přístup však NSS zvolen nebyl. S respektem k jeho judikatuře proto nezbyvá než dále hledat, zdali existují i jiné procesní instituty, jejichž aplikací lze oddálit vydání nového rozhodnutí správním orgánem, a to až do okamžiku rozhodnutí NSS o kasační stížnosti žalovaného.¹³²

¹²⁹ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 484.

¹³⁰ Výjimkou by mohla být situace, kdy by výkonem napadeného rozsudku krajského soudu byl vážně ohrožen i jiný veřejný zájem.

¹³¹ BAXA, Josef, PRŮCHA, Petr, ŠIMKA, Karel. K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. *Správní právo*. 2010, roč. 43, č. 8, s. 500.

¹³² VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 484.

2.2 Nečinnost správního orgánu

Zruší-li krajský soud napadené rozhodnutí správního orgánu, pak současně rozhodne, že se daná věc vrací žalovanému zpět k dalšímu řízení;¹³³ v něm je správní orgán vázán právním názorem vysloveným krajským soudem v jeho zrušujícím rozsudku.¹³⁴ Další možnou variantou, jak zabránit vzniku procesně nežádoucí situace tkvící v existenci dvou rozhodnutí v téže věci, je neuposlechnutí tohoto zákonného imperativu a zkrátka faktické nevydání nového rozhodnutí správním orgánem v dalším řízení po vrácení věci od krajského soudu.

Tentokrát by se tak ovšem nestalo na základě rozhodnutí NSS o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti správního orgánu pozastavujícího účinky zrušujícího rozsudku krajského soudu, nýbrž daný stav by nastal pouze na základě postoje správního orgánu, který by se rozhodl až do meritorního projednání jeho kasační stížnosti NSS nevydávat žádné další rozhodnutí. Právě tento přístup spočívající v záměrném otálení až do rozhodnutí kasačního soudu volila počáteční praxe správních orgánů, které se v podobné situaci ocitly.¹³⁵

Pro praktický průběh správního řízení o takto vrácené věci je rozhodující zejména procesní aktivita konkrétního účastníka řízení. Ten se totiž proti nekonání správního orgánu nemusí bránit a může se rozhodnout (spolu s ním) nejprve vyčkat na rozhodnutí NSS o podané kasační stížnosti, aniž by se domáhal vydání nového správního rozhodnutí.¹³⁶ Nezaujme-li však bývalý žalobce takto laxní postoj a bude požadovat bezodkladné vydání (nového) správního rozhodnutí v intencích závazného právního názoru krajského soudu, může se proti nečinnosti správního orgánu bránit podáním podnětu nadřízenému správnímu orgánu;¹³⁷ nedosáhne-li vydání rozhodnutí ani tak, soudní ochrana je mu poskytována prostřednictvím podání žaloby proti nečinnosti.¹³⁸

Jelikož řada účastníků řízení pochopitelně nechtěla nekonání správních orgánů akceptovat a před správními soudy se domáhala vydání nového rozhodnutí ve věci, zabývala se judikatura NSS otázkou, jestli je tento postup správního orgánu legitimní a slučitelný s pravidly uvedenými ve správním řádu, nebo zdali se jedná o procesními předpisy neaprobovanou nečinnost.

2.2.1 Kasační stížnost jako úkon v řízení

NSS nejprve judikoval, že o nečinnost správního orgánu se může jednat pouze v případě, kdy neexistuje žádná skutečnost, která by mu bránila v řízení činit úkony, a nakonec i vydat meritorní rozhodnutí. Za tuto překážku však označil i probíhající řízení o kasační stížnosti, jejímž podáním

¹³³ § 78 odst. 4 SŘS.

¹³⁴ § 78 odst. 5 SŘS.

¹³⁵ POTÉŠIL, op. cit., s. 218.

¹³⁶ BAXA, PRŮCHA, ŠIMKA, op. cit., s. 503.

¹³⁷ § 80 odst. 3 SŘ.

¹³⁸ § 79 a násl. SŘS.

správní orgán vyjádřil svou pochybnost o zákonnosti rozsudku krajského soudu, který zrušil jeho rozhodnutí a uložil mu znovu ve věci rozhodnout v intencích právního názoru, s nímž se neztotožňuje. Posoudit v tomto případě nekonání správního orgánu jako nečinnost by dle NSS mělo za následek nejen právní nejistotu, ale mohlo by to vést až ke vzniku absurdní a neřešitelné situace existence dvou rozhodnutí v téže věci.¹³⁹

Tento právní názor byl po nějakou dobu relativně jednotně zastáván následnou rozhodovací praxí. Jednou z mála výjimek odchylojící se od tohoto proudu bylo rozhodnutí, v němž NSS ve vztahu k odkladnému účinku vyslovil, že bez jeho přiznání je správní orgán povinen dokončit vrácené řízení a vydat nové rozhodnutí, aniž by mohl vyčkávat rozhodnutí o kasační stížnosti.¹⁴⁰

2.2.2 Povinnost pokračovat v řízení

S názorem, že podání kasační stížnosti správním orgánem je oprávněným důvodem pro nevydání nového rozhodnutí v dalším řízení po vrácení věci krajským soudem, se následně neztotožnil jiný senát NSS, který se touto problematikou znova zabýval. Rozšířený senát, jemuž byla věc postoupena, měl proto odpovědět na otázku, zdali je podání kasační stížnosti správním orgánem proti rozsudku krajského soudu skutečně překážkou dalšího správního řízení, tedy jestli je tento úkon součástí řádného postupu správního orgánu vylučující vydání nového rozhodnutí ve věci.

Rozšířený senát NSS ve shodě s dřívější judikaturou připomenul, že správní orgán má právo obrátit se v případě nesouhlasu s výsledky soudního přezkumu jeho rozhodnutí se svou kasační stížností na NSS. Nově však zaujal názor, že využití tohoto práva nemůže v žádném případě samo o sobě znamenat, že pokračování ve správním řízení dle pokynů vyslovených v rozsudku krajského soudu ustane až do rozhodnutí NSS o kasační stížnosti. Podání kasační stížnosti jakožto úkon správního orgánu v pozici účastníka řízení totiž nelze chápat jako vlastní výkon pravomoci správního orgánu ve správním řízení; nejedná se o aktivní činnost směřující k rozhodnutí o právech či povinnostech jeho účastníků. Jelikož žalobce nemůže podáním kasační stížnosti vyloučit účinky vykonatelnosti rozhodnutí, nemůže tak učinit ani správní orgán svou kasační stížností směřující proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu.¹⁴¹

Zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je dle NSS „*povinností správního orgánu pokračovat v řízení*“¹⁴² a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním

¹³⁹ Rozsudek NSS ze dne 13. 4. 2006, sp. zn. 7 Ans 6/2005.

¹⁴⁰ Usnesení NSS ze dne 30. 3. 2005, sp. zn. 1 Afs 29/2005.

¹⁴¹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.

¹⁴² Praktickým problémem v této situaci může být skutečnost, že po podání kasační stížnosti žalovaným si NSS vyžádá kompletní spisovou dokumentaci (resp. tato je mu ve většině případů postoupena rovnou krajským soudem); správní orgán však tyto podklady současně potřebuje k pokračování v řízení a vydání rozhodnutí. Jakkoli se jedná pouze o administrativní komplikaci (správní spis lze okopírovat či naskanovat), mám za to, že v praxi k této duplikaci není příliš velká ochota a není-li správním orgánům spis zapůjčen, pak nerozhodují.

rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost, v níž správní orgán polemizuje s vysloveným právním názorem. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby.¹⁴³ Konkrétně ve vztahu k hrozbě existence dvou rozhodnutí v téže věci rozšířený senát konstatoval, že řešením této problematiky rozhodně není „označení kasační stížnosti za součást řádného procesního postupu správního orgánu ve správním řízení, byť jejím podáním správní orgán zpochybňuje závazný právní názor soudu“.¹⁴⁴ Neakceptovatelným řešením tudíž je nerespektování soudním řádem správním zvolené konstrukce, že s podáním kasační stížnosti není *ex lege* spojen odkladný účinek uplatňovaný vůči napadenému rozsudku. Správní orgán má tedy povinnost v jeho intencích pokračovat ve správním řízení a vydat nové rozhodnutí.¹⁴⁵

Poté NSS doplnil, že si je vědom nežádoucích následků, které mohou nastat v případě zrušení rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno předchozí rozhodnutí správního orgánu ve věci. Ovšem ani riziko, že taková situace nastane, nemůže mít vliv na závaznost zrušujícího rozsudku krajského soudu a povinnost správního orgánu vyřídit vrácenou věc bez zbytečných průtahů. Správnost tohoto právního názoru rozšířeného senátu přitom dle NSS nevyvrací ani námitka, že judikaturou (toho času) nebylo nabídnuto zhola žádné konkrétní řešení v případě již existující duplicity rozhodnutí v téže věci. Správní orgán se pokoušel své vyčkávání na výsledek řízení o podané kasační stížnosti hájit též tím, že není schopen současně vystupovat ve dvojí roli, a to jako nestranný arbiter ve správním řízení a zároveň účastník řízení před NSS. Kasační soud však této argumentaci nepřisvědčil, neboť přijetí dané teze by zcela popíralo základní principy přezkumu ve správním soudnictví.¹⁴⁶

Výše uvedený závěr rozšířeného senátu zůstal v následné judikatuře NSS doposud nezměněn a byl opakovaně potvrzen v několika dalších rozhodnutích.¹⁴⁷ Vymezil se proti němu pouze soudce J. Camrda, který jej označil za nesprávné rozhodnutí, jenž se v praxi vůbec neosvědčilo a vytvořilo řadu palčivých problémů. Měl za to, že stejnou cestou, jak vznikly (tedy bez nutnosti legislativních změn), by bylo možné tyto komplikace také odstranit. Dožadoval se judikturního obratu spočívajícího v připuštění možnosti správního orgánu nepokračovat v řízení, jestliže tento podal

¹⁴³ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.

¹⁴⁴ Tamtéž.

¹⁴⁵ Lhůta správního orgánu k vydání nového rozhodnutí přitom začíná běžet dnem právní moci rozsudku krajského soudu, jímž bylo původní rozhodnutí zrušeno a věc byla správnímu orgánu vrácena k dalšímu řízení (rozsudky NSS ze dne 26. 2. 2010, sp. zn. 5 Ans 6/2009; ze dne 29. 3. 2013, sp. zn. 8 Ans 14/2012, odst. [21]; ze dne 27. 8. 2013, sp. zn. 1 Ans 11/2013, odst. [8]).

¹⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2014, sp. zn. 2 Azs 11/2014; shodně již usnesení ze dne 25. 2. 2014 v téže věci.

¹⁴⁷ Např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, sp. zn. 8 AfS 15/2007; rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 5 Ans 10/2010; ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. 7 As 95/2011; ze dne 10. 10. 2013, sp. zn. 9 AfS 71/2012; ze dne 19. 3. 2014, sp. zn. 2 Azs 11/2014; ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [14]; ze dne 6. 1. 2021, sp. zn. 2 As 213/2020, odst. [10]; ze dne 1. 10. 2021, sp. zn. 5 As 108/2021, odst. [28].

proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu kasační stížnost, a to až do doby rozhodnutí o ní. Toto oprávnění dle něj vyplývá již ze samé skutečnosti, že soudní řád správní vůbec přiznává žalovanému právo kasační stížnost podat.¹⁴⁸ V tomto náhledu však zůstal osamocen.

2.2.3 Praktická reflexe

Správní orgány ve své každodenní aplikační praxi dle řady komentátorů záměrně volí cestu určité racionální nečinnosti představující „zdržovací taktiku“ při vyčkávání na rozhodnutí NSS o jimi podané kasační stížnosti; vědomě tedy porušují povinnost pokračovat v řízení, respektovat závazný právní názor krajského soudu a vydat nové rozhodnutí.¹⁴⁹

Nutno přiznat, že tento přístup přináší kýžený výsledek, neboť v takovém případě není vydáno nové rozhodnutí, které by při obživení původního rozhodnutí způsobovalo jejich duplicitu.¹⁵⁰ Kruciólním problémem je však to, že tohoto (z pragmatického hlediska v konečném důsledku výhodného) řešení je jednoznačně dosahováno v rozporu se správním řádem, závazným právním názorem krajského soudu i výše předestřenu konstantní judikaturou NSS.¹⁵¹ T. Marek nadto zmiňuje další negativní důsledek daného „řešení“, jímž je faktická marginalizace problému možné existence dvou rozhodnutí v téže věci, ke kterému díky nečinnosti správních orgánů fakticky nedochází natolik často, aby jej zákonodárci stálo za to řešit legislativní cestou.¹⁵²

Na druhou stranu si však dle mého názoru nelze „zakrývat oči“ před realitou. Je velmi pravděpodobné, že pouze určitá část účastníků řízení se bude bránit proti této nečinnosti správního orgánu; pokud se tak nestane, k problému existence dvou rozhodnutí v téže věci vůbec nedojde. I v těch řízeních, v nichž se žalobci budou domáhat vydání nového rozhodnutí v intencích závazného právního názoru krajského soudu, je ovšem třeba počítat s možností, že nečinným nebude pouze prvostupňový, ale též nadřízený správní orgán (popř. tento vydá opatření proti nečinnosti, které nebude respektováno). Bude-li se účastník řízení muset domáhat vydání rozhodnutí až ve správním soudnictví, může se stát, že o kasační stížnosti žalovaného bude NSS rozhodnuto dříve než krajským soudem o nečinnostní žalobě.

Mohou tedy nastat situace, kdy nečinný správní orgán dříve obdrží rozhodnutí o své kasační stížnosti, než mu bude rozsudkem správního soudu uložena povinnost vydat ve vrácené věci nové

¹⁴⁸ Odlišné stanovisko podle § 55a SŘS soudce Jakuba Camrdy k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 8 Afs 29/2011.

¹⁴⁹ BAXA, PRŮCHA, ŠIMKA, op. cit., s. 504; KŮHN, op. cit., s. 1022; MAREK, op. cit., s. 57; JEMELKA, Luboš. § 85 [Přerušení řízení]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 755.

¹⁵⁰ Tak tomu samozřejmě není v případech, kdy zvláštní právní předpisy spojují s nečinností správního orgánu fikci vydání rozhodnutí.

¹⁵¹ BAXA, PRŮCHA, ŠIMKA, op. cit., s. 504.

¹⁵² MAREK, op. cit., s. 57.

rozhodnutí. Svým nezákonným postupem tak může správní orgán v řadě případů duplicitě správních rozhodnutí v jedné věci reálně zabránit.

Jakkoli jistě není možné tento přístup správních orgánů schvalovat či jim jej dokonce doporučovat, je otázkou, zdali z jejich pohledu není hrozba postihu za nečinnost¹⁵³ reálně menší komplikací než případně následné řešení pro ně velmi komplikované procesní situace. Domnívám se proto, že ani dnes nelze vyloučit, že některé správní orgány i přes prezentovanou judikaturu NSS nadále vědomě volí nečinnost jako faktický (byť nezákonný) způsob předcházení vzniku kolize dvou rozhodnutí v téže věci.

2.3 Prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí

Jedním z možných opatření proti nečinnosti, které je v kompetenci nadřízeného správního orgánu, je taktéž usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání správního rozhodnutí, pokud je možné důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě toto rozhodnutí ve věci vydá, a jestliže je takový postup pro účastníky řízení výhodnější.¹⁵⁴

Poměrně zajímavou skutečností podle mého názoru je, že aplikaci tohoto institutu jakožto možného způsobu předcházení vzniku dvou rozhodnutí v téže věci nenavrhl správní orgán, nýbrž s tímto řešením přišel sám NSS. Vyslovil, že nadřízený orgán může rozhodnout o přiměřeném prodloužení zákonné lhůty pro vydání správního rozhodnutí, a to se lhůtou počítanou pravděpodobně od právní moci rozsudku NSS o kasační stížnosti. Tento postup odůvodnil tím, že „vydání takového usnesení nic nebrání“; poukázal též na to, že jeho smyslem je účastníkům řízení jasně sdělit, jaké skutečnosti prozatím brání vydání rozhodnutí a kdy lze vydání rozhodnutí předpokládat.¹⁵⁵

Takový závěr však byl zjevně v rozporu s dříve vysloveným právním názorem rozšířeného senátu;¹⁵⁶ jestliže musí správní orgán pokračovat ve správním řízení bez ohledu na podání kasační stížnosti, není současně možné odložit realizaci této povinnosti prodloužením lhůty pro vydání rozhodnutí. S tím souhlasí také J. Vedral, který považoval toto řešení za velmi sporné. Poukázoval na to, že případným opakovaným prodlužováním lhůty pro vydání rozhodnutí by správní orgán fakticky dosahoval efektu odkladného účinku kasační stížnosti, aniž by k tomu ovšem potřeboval

¹⁵³ Porušení povinnosti vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě je nesprávným úředním postupem. Náhrady tím způsobené škody nebo nemajetkové újmy se může účastník řízení domáhat v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁴ § 80 odst. 4 písm. d) SŘ.

¹⁵⁵ Usnesení NSS ze dne 27. 2. 2008, sp. zn. 8 Afs 56/2007.

¹⁵⁶ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006.

soudní rozhodnutí. Jednalo by se dle něj o ignorování povinnosti správního orgánu rozhodnout, zneužití opatření proti nečinnosti a zřejmě taktéž obcházení ustanovení o přerušení řízení.¹⁵⁷

Na tento judikaturní exces nakonec upozornil v jednom z pozdějších rozhodnutí sám NSS, který konstatoval, že výše prezentované usnesení stojí „*stranou hlavního názorového proudu*“ a úvahu v něm vyslovenou lze jen stěží akceptovat jako obecné pravidlo; takový přístup by totiž vedl k systematickému obcházení názoru rozšířeného senátu, což nelze akceptovat.¹⁵⁸ Ani tato varianta možného způsobu předcházení vzniku existence dvou rozhodnutí v téže věci tedy není souladná s účinnou právní úpravou.

2.4 Přerušení správního řízení

Další v úvahu připadající možností, jak předejít výskytu dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci, je správní řízení po vrácení kauzy zrušujícím rozsudkem krajského soudu přerušit.¹⁵⁹ Tímto postupem by nastal stav mající stejné faktické důsledky jako shora řešená nečinnost správního orgánu či prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí; správní orgán by v dalším řízení až do okamžiku rozhodnutí NSS o kasační stížnosti nevydal nové rozhodnutí ve věci. Tentokrát by se tak ovšem nestalo pouze na základě svévolného nekonání správního orgánu, ale díky jeho úkonu předvídanému procesním předpisem. Správní orgány se o toto řešení v praxi pokoušely, a to s argumentací, že řízení o kasační stížnosti je řízením o předběžné otázce.

NSS však konstatoval, že není možné zaměňovat rozhodnutí o předběžné otázce s vázaností právním názorem vysloveným v rozhodnutí soudu.¹⁶⁰ Následně zopakoval, že výsledek řízení o kasační stížnosti správního orgánu proti rozsudku krajského soudu není svou povahou předběžnou otázkou, neboť se nejedná o otázku, o které dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Není proto možné akceptovat postup správního orgánu, který toliko kvůli snaze předejít duplicitě rozhodnutí v téže věci přerušil správní řízení.¹⁶¹

Shodný názor zastává i V. Mikule, dle nějž nelze tvrdit, že řízení o kasační stížnosti je řízením o předběžné otázce.¹⁶² Z. Kühn k tomu dodává, že předmětem kasačního řízení je samotná podstata věci řešená (souběžně) správním orgánem, nemůže proto jít o otázku předběžnou.¹⁶³ J. Vedral sice akceptuje, že NSS vyloučil možnost přerušení správního řízení z důvodu

¹⁵⁷ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 485-486; shodně KÜHN, op. cit., s. 1022.

¹⁵⁸ Usnesení NSS ze dne 2. 5. 2013, sp. zn. 6 As 61/2013, odst. [14].

¹⁵⁹ Správní orgán může řízení usnesením přerušit, jestliže mimo jiné probíhá řízení o předběžné otázce nebo závisí-li vydání rozhodnutí na řešení otázky, kterou mu nepřísluší rozhodnout [§ 64 odst. 1 písm. c) SŘ, § 57 odst. 1 písm. a) SŘ]. Dále lze správní řízení přerušit na požádání účastníka (v případě řízení z moci úřední toliko z důležitého důvodu, není-li to současně v rozporu s veřejným zájmem) [§ 64 odst. 2 a 3 SŘ].

¹⁶⁰ Usnesení NSS ze dne 27. 2. 2008, sp. zn. 8 Afs 56/2007.

¹⁶¹ Rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2014, sp. zn. 2 Azs 11/2014.

¹⁶² MIKULE, op. cit., s. 495.

¹⁶³ KÜHN, op. cit., s. 1022.

rozhodování o předběžné otázce; to však neznamená, že by možnost využití institutu přerušení řízení byla zcela vyloučena. Aplikovatelná dle něj v této situaci zůstávají minimálně ustanovení o přerušení správního řízení na žádost jeho účastníků.¹⁶⁴ T. Marek nadto upozorňuje, že přerušení řízení z důvodu existence (domnělé) předběžné otázky je fakultativním úkonem správního orgánu; mohlo by proto hrozit, že institut přerušení správního řízení by byl využíván pouze tehdy, bylo-li by to ku prospěchu správního orgánu.¹⁶⁵

Lze tedy shrnout, že taktéž *ex officio* přerušení řízení správním orgánem není judikaturou ani doktrínou aprobovaným způsobem, jak v režimu správního řádu¹⁶⁶ předejít existenci dvou rozhodnutí v téže věci.

Zbývá zamyslet se nad praktickou využitelností návrhu J. Vedrala, že situaci by bylo možno řešit přerušением správního řízení na žádost jeho účastníka. Nepovažuji osobně za příliš pravděpodobné, že by žalobce (který je na výsledku řízení zainteresován natolik, že mu stálo za to napadnout předchozí správní rozhodnutí žalobou, a navíc se před krajským soudem úspěšně domohl jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení) sám požádal správní orgán o přerušení řízení, jehož výsledkem by, v závislosti na vysloveném právním názoru, mohlo v řadě případů být vydání pro něj příznivějšího rozhodnutí. Dovedu si představit pasivní (zejména advokátem nezastoupené) účastníky řízení, kteří nebudou brojit proti výše pojednané nečinnosti správního orgánu; aktivní jednání spočívající v podání žádosti o přerušení řízení však v zásadě nepředpokládám.

Nelze ovšem vyloučit, že mohou nastat ojedinělé případy, kdy správní orgán svým „barvitým“ poučením o složitosti možné budoucí procesní situace účastníka řízení přesvědčí, aby z opatrnosti a s ohledem na ochranu i své právní jistoty sám požádal o přerušení vráceného řízení. Mám za to, že takovému postupu (na němž se fakticky účastník a správní orgán společně dohodli) není nic na překážku a může být teoreticky účinným řešením, jak zabránit existenci dvou rozhodnutí v téže věci. Považuji však za nezbytné realisticky podotknout, že se dle mého názoru bude zřejmě jednat o marginální zlomek případů.

2.5 Neexistence preventivního řešení

Ukázalo se, že nynější aplikace účinné právní úpravy judikaturou NSS nenabízí žádný obecně platný a efektivní způsob, jak vzniku problematické situace existence dvou rozhodnutí v téže věci v souladu s právem zabránit. Fakticky efektivní, avšak nezákonnou nečinnost správního orgánu nelze považovat za akceptovatelný způsob řešení; odkladný účinek není kasačním stížnostem

¹⁶⁴ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 484.

¹⁶⁵ MAREK, op. cit., s. 64.

¹⁶⁶ Odlišná situace je v případě zvláštní právní úpravy (např. § 85 odst. 1 PřestZ); o tom bude pojednáno později.

správních orgánů toliko z důvodu procesních komplikací zásadně přiznávám a počet případů „konsenzuálního“ přerušení správního řízení bude zanedbatelný.

J. Vedral je přesvědčen, že stávající úprava správního řízení neobsahuje institut, který by umožňoval legálně odložit vydání rozhodnutí žalovaného správnímu orgánu, dokud nebude rozhodnuto o jeho kasační stížnosti.¹⁶⁷ Závěr celé kapitoly by proto bylo možné shrnout strohým konstatováním V. Mikuleho, že řešení této problematiky pomocí předpisů o správním řízení nejsou přijatelná.¹⁶⁸

¹⁶⁷ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 486.

¹⁶⁸ MIKULE, op. cit., s. 495.

3 Aktuální možnosti následného řešení

S ohledem na shora učiněný závěr, že účinná právní úprava ani judikatura NSS neumožňují žádný obecně platný způsob, jak efektivně předcházet existenci více (v řadě případů dokonce odlišných) pravomocných správních rozhodnutí v téže věci, je nezbytné tuto situaci vznikající v důsledku připuštění konstruktu obživání právně kvalifikovat a zejména se pokusit vypořádat s jejími důsledky. V této části práce proto budu hledat možnosti následného řešení tohoto problému, a to opět v režimu nynější právní úpravy a judikatury.

Správní řád ani soudní řád správní nepředpokládají možnost výskytu dvou meritorních rozhodnutí vydaných v téže věci. Žádný z institutů zakotvených v těchto procesních předpisech proto výslovně nepojednává o řešení důsledků obživnutí dříve zrušeného rozhodnutí.¹⁶⁹ Nelze tedy nalézt žádný jednoznačný, nesporný a univerzálně fungující recept této problematické kolize dvou rozhodnutí. Jakkoli by jistě bylo nanejvýš vhodné, aby postup odstranění této komplikované situace byl explicitně legislativně upraven, za současného znění procesních právních předpisů je třeba vykládat a aplikovat jejich ustanovení takovým způsobem, který bude chránit právní jistotu účastníků řízení, ale zároveň bude souladný s principem *non bis in idem*. V každém konkrétním případě zvlášť je proto nezbytné hledat nejlépe schůdnou cestu k vyřešení této procesní situace, a to za užití existujících procesních institutů.¹⁷⁰

Judikatura NSS nabízející nástin takových možných řešení však byla dlouhou dobu velmi skromná. Většina dřívějších rozhodnutí věnujících se této problematice totiž skončila u lakonického (a podle mého názoru navýsost alibistického) konstatování, že se jedná o velmi složitou, nežádoucí a jen obtížně řešitelnou situaci, aniž by však NSS nabídl jakékoli východisko, jak „z ní ven“. Opakovaně pouze konstatoval, že je úkolem správního orgánu, aby se s nastalou procesní situací „nějakým“ zákonným způsobem vypořádal.¹⁷¹

NSS totiž zastává názor, že procesní důsledky vyplývající z výsledku řízení před správním soudem musí vyřešit především správní orgán. Úkolem kasačního soudu není dávat jim precizní návod, jak postupovat; řešit nemůže ani hypotetické situace, které nastanou po novém rozhodnutí krajského soudu. Správním orgánům navíc nelze poskytnout jasné instrukce, neboť v průběhu času může dojít k dalšímu procesnímu „zauzlení“ celé situace (např. z důvodu podání správní žaloby proti v pořadí druhému rozhodnutí).¹⁷² Jakkoli jsou tyto argumenty jistě obecně platné, zapomínal NSS podle mého názoru na to, že šlo o řešení problému, který „stvořila“ jeho judikatura. Považoval

¹⁶⁹ KAŠPÁRKOVÁ, op. cit., s. 78.

¹⁷⁰ Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [21] a [28].

¹⁷¹ Rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 5 Ans 10/2010.

¹⁷² Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, sp. zn. 1 As 206/2017, odst. [51].

bych proto za navýsost vhodné, aby taktéž jeho rozhodovací praxe pomohla s odstraňováním s tím souvisejících následků a přinejmenším poskytla „bezradným“ správním orgánům určitý metodický návod; tak se naštěstí nakonec i stalo.

Úvahami nad konkrétními procesními postupy, které by bylo možné v této situaci aplikovat, se komplexně zabývá fakticky jediné rozhodnutí NSS až teprve z roku 2016 (vydané tedy téměř po 10 letech od okamžiku, kdy se NSS výslovně přihlásil k teorii obžívání správních rozhodnutí). V něm navíc soud zdůraznil, že jím vyslovené závěry nelze do budoucna považovat za jediné možné a obecně platné řešení; nejsou proto aplikovatelné bez dalšího zohlednění konkrétních odlišností jednotlivých případů.¹⁷³ Toto rozhodnutí bylo v následné judikatuře NSS opakovaně citováno, výslovně potvrzováno, určitým způsobem doplňováno a glosováno, ale podobně precizního pojednání se již problematika odstraňování existence dvou rozhodnutí v téže věci nedočkala.¹⁷⁴

3.1 Princip *non bis in idem*

Dříve než se budu zabývat konkrétními způsoby odstranění existence dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci, je třeba pojmenovat, že tento stav je v rozporu s principem *non bis in idem*.¹⁷⁵ Toto pravidlo je sice na ústavní úrovni vyjádřeno zákazem tutéž osobu opakovaně (trestně) stíhat pro totožný skutek, aplikováno je však extenzivněji.

Judikatura NSS jej rozšířila nejen na oblast správního trestání,¹⁷⁶ ale označila jej dokonce za stěžejní princip správního řízení, který platí obecně bez ohledu na explicitní vyjádření v konkrétním procesním předpise.¹⁷⁷ Chápe jej jako zákaz dvojího projednání téže věci, jenž je platný nejen v deliktních, nýbrž ve všech typech správního řízení. Jedná se totiž dle NSS o obecný právní princip, který prostupuje celým právním řádem; své významné místo nachází v odvětví trestního a správního práva, ale také v právu soukromém.¹⁷⁸

¹⁷³ Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [29]. Nikoliv bezvýznamnou skutečností je, že toto rozhodnutí ani nebylo opatřeno právní větou, natož aby bylo navrženo k publikaci ve Sbírce rozhodnutí NSS. Z toho lze podle mé zkušenosti z působení na kasačním soudě dovozovat, že rozhodující senát vůbec nepočítal s tím, že vydává natolik zásadní a stěžejní rozhodnutí, jakým se nakonec stalo.

¹⁷⁴ Např. rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2017, sp. zn. 1 As 206/2017, odst. [51]; ze dne 30. 8. 2018, sp. zn. 1 Azs 169/2018, odst. [39]-[41]; ze dne 20. 12. 2018, sp. zn. 6 As 19/2018, odst. [13]; ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. 9 Afs 49/2019, odst. [29]; ze dne 21. 4. 2023, sp. zn. 5 Afs 6/2022, odst. [21]; ze dne 25. 5. 2023, sp. zn. 8 As 360/2018, odst. [20] a násl.

¹⁷⁵ Tento princip je zakotven v čl. 40 odst. 5 LZPS a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹⁷⁶ Rozsudky NSS ze dne 16. 2. 2005, sp. zn. A 6/2003; ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. 6 As 44/2008.

¹⁷⁷ Rozsudky NSS ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 A 614/2002; ze dne 25. 2. 2011, sp. zn. 5 Afs 4/2010; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, sp. zn. 9 Ca 409/2009.

¹⁷⁸ Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [18]. Shodně Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27. 3. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1081/2005 označil princip *non bis in idem* za obecnou právní zásadu, která platí např. i v řízení o soudním výkonu rozhodnutí.

Tento ústavní princip musí být prosazován jako součást ústavně konformního přístupu k jednotlivým procesně vychýleným situacím, přičemž se tak může stát i za cenu přizpůsobení výkladu některých jiných procesních institutů.¹⁷⁹ NSS výslovně konstatoval, že „*existence dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci překř odporuje principu materiální právní moci rozhodnutí a závažným způsobem obrožuje do budoucna právní jistotu účastníků soudního řízení, a tudíž je soud povinen se s ní vypořádat a možným budoucím nežádoucím následkům zamezit.*“¹⁸⁰ Řešení tohoto stavu rozporného s principem *non bis in idem* je dle kasačního soudu založeno na tom, že pokud bylo „*vydáno ve věci, o níž již jednou bylo pravomocně rozhodnuto, druhé pravomocné rozhodnutí, jde o rozhodnutí nezákonné, rozporné s právními principy. Porušením uvedeného principu však není toliko (až) finální existence dvou rozhodnutí v téže věci, ale již (zpravidla) tomu předcházející vedení správního řízení o téže věci za účelem vydání dalšího rozhodnutí.*“¹⁸¹

Minimálně v jistém pnutí se shora uvedenými závěry, domnívám se však že spíše v přímém rozporu s nimi, je ovšem nedávná série rozhodnutí čtvrtého senátu NSS. Ten (byť „jen“ v usneseních týkajících se zamítání návrhů na přiznání odkladného účinku kasačním stížnostem správních orgánů) vyslovil, že pokud krajský soud v napadeném rozsudku neformuloval takový právní názor, který by správní orgán zavazoval k vydání rozhodnutí určitého obsahu, pak nelze dovozovat, že při souběžné existenci dvou obsahově rozdílných správních rozhodnutí vedle sebe bude právě to v pořadí druhé rozhodnutí nezákonné. Konstatoval proto, že ani případně zjištěná nezákonnost rozsudku krajského soudu (přezkoumávajícího prvně vydané správní rozhodnutí ve věci) nemůže způsobit, že by v dalším řízení vydané (v pořadí druhé) rozhodnutí opačného obsahu bylo nezákonné. Argumentoval přitom tím, že jejich odlišnost může být způsobena skutkovým posunem, k němuž mohlo dojít v období mezi vydáním obou správních rozhodnutí.¹⁸²

Tento právní názor v dalších pasážích práce již dále nezohledňuji, neboť naprostá většina analyzované judikatury vychází z teze, že v pořadí druhé pravomocné rozhodnutí v téže věci je automaticky nezákonné, neboť je v rozporu s principem *non bis in idem*. Přestože se jedná o zjevně novou a menšinovou linii judikatury, bylo by podle mého názoru zodpovědné, aby i tato otázka byla postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu NSS.¹⁸³

Jde-li o kritiku aplikace tohoto principu v judikatuře NSS, lze zmínit ještě názor P. Jimramovského, který poukazuje na to, že toto pravidlo si našlo svoji cestu mezi základní právní zásady z důvodu ochrany práv jednotlivce. Takový výklad, podle něž by tento princip měl mít

¹⁷⁹ Rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. 6 As 44/2008.

¹⁸⁰ Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2017, sp. zn. 5 As 256/2016, odst. [178].

¹⁸¹ Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2023, sp. zn. 8 As 360/2018, odst. [22]; obdobně rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [23].

¹⁸² Usnesení NSS ze dne 3. 3. 2023, sp. zn. 4 Afs 9/2023, odst. [12]; ze dne 3. 3. 2023, sp. zn. 4 Afs 10/2023, odst. [12]; ze dne 5. 4. 2023, sp. zn. 4 Afs 71/2023, odst. [12].

¹⁸³ Pokud by se tak stalo, jednalo by se o již druhou věc týkající se problematiky obžlivých rozhodnutí, v níž by byl sporován názor čtvrtého senátu NSS (srov. usnesení NSS ze dne 24. 5. 2021, sp. zn. 4 Ads 312/2020).

přednost před vírou jednotlivce v zákonnost nového (v dalším správním řízení vydaného) rozhodnutí, není dle něj v souladu s filozofickým rámcem, na kterém stojí český právní řád.¹⁸⁴

3.2 Přezkumné řízení

3.2.1 Judikaturou nalezené řešení?

NSS nejdříve toliko velmi okrajově (jako *obiter dictum*) zmínil tezi, že k vyřešení problematické existence dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci by mohlo vést zahájení přezkumného řízení. Zdůraznil však, že předpokladem pro využití tohoto dozorčího prostředku nicméně je splnění zákonem vymezených podmínek, kterými jsou zejména samotná přípustnost přezkumného řízení a dodržení stanovených lhůt.¹⁸⁵ Soud též akcentoval, že v každém jednotlivém případě je třeba individuálně vzít v úvahu pravidlo o vážení újmy, jež by byla účastníku řízení způsobena zrušením přezkoumávaného rozhodnutí.¹⁸⁶

Posléze se NSS k této myšlence opět vrátil a konstatoval, že přezkumné řízení nabízí vhodný způsob řešení duplicity rozhodnutí vydaných v téže věci; v této situaci totiž lze spatřovat nesoulad s právními předpisy, konkrétně příkrý rozpor s principem *non bis in idem*. Ten je přitom nutno považovat za natolik stěžejní, že před ním musí ustoupit i zákonné pravidlo o posuzování souladu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání.¹⁸⁷ NSS dospěl k závěru, že i když „*v době, kdy dochází ke vydání v pořadí druhého správního rozhodnutí v téže věci, rozpor s principem non bis in idem doposud neexistuje, neboť ten vzniká až následně s obživením prvního rozhodnutí a má jakési zpětné účinky, nebyla-li by v těchto situacích dána přednost zmiňovanému principu, bylo by řešení takových situací nikoli pouze obtížné, nýbrž přímo nemožné.*“¹⁸⁸

Odchýlit se od úpravy lhůt, které správní řád stanovuje pro zahájení přezkumného řízení či vydání samotného rozhodnutí v něm, však dle NSS nelze; byla by tím popřena jejich funkce jakožto procesního nástroje určeného k ochraně právní jistoty účastníků řízení, což nelze akceptovat. Za rozhodný okamžik, jímž správnímu orgánu počíná běžet subjektivní lhůta, je třeba mít den následující po dni, kdy mu byl doručen rozsudek kasačního soudu, kterým byl zrušen zrušující rozsudek krajského soudu. NSS v dané věci vyšel z údaje, že o převážné většině kasačních stížností rozhoduje ve lhůtě několika měsíců, která zpravidla nepřesahuje jeden rok. Za této situace

¹⁸⁴ JIMRAMOVSKÝ, op. cit., s. 406.

¹⁸⁵ V přezkumném řízení správní orgány přezkoumávají pravomocná rozhodnutí, u nichž lze důvodně pochybovat o tom, že jsou v souladu s právními předpisy (§ 94 odst. 1 SŘ). Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci (§ 96 odst. 1 SŘ).

¹⁸⁶ Rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 5 Ans 10/2010.

¹⁸⁷ § 96 odst. 2 SŘ.

¹⁸⁸ Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [22]; obdobně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2022, sp. zn. 9 A 226/2018, odst. [26].

proto uzavřel, že lze dodržet roční lhůtu pro zahájení přezkumného řízení, protože daný postup shledal obecně vhodným pro řešení kolize dvou rozhodnutí v téže věci.¹⁸⁹

3.2.2 Limity aplikovatelnosti

Tento způsob odstranění později vydaného správního rozhodnutí má však své limity. Prvním z nich je dosti krátká lhůta, ve které tak lze učinit.¹⁹⁰ V okamžiku, kdy NSS předmětné rozhodnutí vydal, činila průměrná délka řízení o kasační stížnosti 137 dní. Tato doba se však začala postupně významně prodlužovat, přičemž svého dosavadního vrcholu dosáhla v roce 2022, kdy se na rozhodnutí o kasační stížnosti čekalo v průměru 355 dní.¹⁹¹

Při tomto vývoji „rychlosti“ řízení před NSS se zásadně oslabuje reálná uskutečnitelnost této varianty řešení, neboť v mnoha případech (zejména u složitějších věcí či nedodělky zatíženějších soudců zpravodajů) může velmi pravděpodobně dojít k tomu, že o kasační stížnosti správního orgánu bude rozhodnuto až poté, co uplyne roční lhůta pro zahájení přezkumného řízení vůči v pořadí druhému rozhodnutí ve věci. Ostatně sám NSS již v některých svých rozhodnutích seznal, že přezkumného řízení nelze užít, neboť uplynula prekluzivní lhůta pro jeho zahájení.¹⁹²

Přezkumné řízení má potenciál výrazným způsobem zasáhnout do právní jistoty účastníků řízení; z toho důvodu jej musí být využíváno striktně v zákonných mezích.¹⁹³ Tím je ovšem dán další problematický aspekt omezující jeho praktickou využitelnost, a to nezbytnost ochrany práv adresátů veřejné správy nabytých v dobré víře. Platí totiž, že i když bylo rozhodnutí vydáno v rozporu s právním předpisem, pokud by byla újma vzniklá jeho zrušením ve zjevném nepoměru k újmě vzniklé veřejnému zájmu, přezkumné řízení se zastaví.¹⁹⁴

Dobrou víru účastníka řízení je přitom nutno hodnotit ve vztahu k nezákonnosti, která představuje důvod pro zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení; posuzuje se, zda ji nezpůsobil, nepodílel se na ní, či o ní alespoň nevěděl. Důkazní břemeno stran prokázání toho, že účastník řízení svá práva nenabyl v dobré víře, tíží správní orgán.¹⁹⁵ Vyvrátit, že tento byl v souladu s obecným principem presumpce správnosti pravomocných aktů veřejné správy v dobré víře

¹⁸⁹ Tamtéž.

¹⁹⁰ KÜHN, op. cit, s. 1021.

¹⁹¹ Průměrná délka řízení o kasační stížnosti byla dle vnitřního informačního systému NSS v jednotlivých letech následující: 137 dní (r. 2016), 137 dní (r. 2017), 178 dní (r. 2018), 195 dní (r. 2019), 243 dní (r. 2020), 277 dní (r. 2021), 355 dní (r. 2022), 322 dní (r. 2023).

¹⁹² Rozsudky NSS ze dne 7. 4. 2022, sp. zn. 1 AfS 356/2020, odst. [42]; ze dne 31. 8. 2022, sp. zn. 2 AfS 378/2020, odst. [36]; ze dne 25. 5. 2023, sp. zn. 8 As 360/2018, odst. [25].

¹⁹³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2023, sp. zn. 8 Af 31/2020, odst. [49].

¹⁹⁴ § 94 odst. 4 SŘ.

¹⁹⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 811.

v zákonost v pořadí druhého rozhodnutí správního orgánu v dané věci, bude po mém soudu ve většině případů téměř nemožné.¹⁹⁶

Dalším významným limitem přezkumného řízení je zákonné vyloučení jeho užití v některých specifických případech, pročež se nemůže stát obecně platným řešením problému kolize dvou rozhodnutí v téže věci. V první řadě není přípustné, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi řízení udělen souhlas k právnímu jednání, povolen vklad práva k nemovitosti nebo bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a nabyt těchto práv v dobré víře.¹⁹⁷ Užití přezkumného řízení pak výslovně zapovídají také některé zvláštní zákony.¹⁹⁸ Právě v tomto kontextu byl NSS nucen připustit, že právní úprava někdy nevytváří žádný prostor, jak se správní orgán může vypořádat s procesní situací, která nastane po vydání nového rozhodnutí ve spojení se současným obživením toho původního.¹⁹⁹

Konečně T. Marek ještě zmiňuje skutečnost, že na základě zrušujícího rozsudku krajského soudu je znovu „otevřeno“ odvolací řízení, ve kterém zpravidla dojde k tomu, že podanému odvolání je vyhověno a prvostupňové správní rozhodnutí zrušeno; následně správní orgán prvního stupně vydá ve věci nové rozhodnutí. Zruší-li poté NSS rozsudek krajského soudu, bylo by dle něj nutné v přezkumném řízení odstranit rozhodnutí odvolacího orgánu vydané na základě zrušeného rozsudku. Tomu však brání pravidlo,²⁰⁰ že takové rozhodnutí nelze přezkoumávat, jestliže při novém projednávání věci již bylo prvostupňovým orgánem vydáno rozhodnutí.²⁰¹

S tímto názorem se ovšem neztotožňuji, neboť považuji za nesprávnou samotnou premisu, že by v přezkumném řízení mělo být odstraňováno odvolací rozhodnutí vydané na základě zrušeného rozsudku krajského soudu. Judikatura NSS vyžaduje, aby nežádoucí existence dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci byla řešena odstraněním v pořadí druhého z nich, neboť toto je v rozporu s principem *non bis in idem*. Mám za to, že v nastíněném případě by tedy pro konflikt s obživlým aktem mělo být zlikvidováno nikoliv „procesní“ rozhodnutí odvolacího orgánu (toliko vracející věc k projednání před prvostupňový správní orgán), ale až na jeho základě v dalším řízení vydané „věcné“ rozhodnutí (případně odvolací rozhodnutí jej potvrzující). Přezkumu takových aktů po mém soudu správní řád nebrání.

M. Kašpárková se sice shoduje s NSS, že obecným návodem pro vyřešení nežádoucí kolize dvou rozhodnutí v téže věci může být postup správního orgánu spočívající v tom, že jakmile

¹⁹⁶ Obdobně MAREK, op. cit., s. 74.

¹⁹⁷ § 94 odst. 2 SŘ.

¹⁹⁸ Např. § 14q odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů; § 66 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

¹⁹⁹ Usnesení NSS ze dne 14. 3. 2023, sp. zn. 10 Afs 10/2023, odst. [8]; ze dne 5. 4. 2023, sp. zn. 4 Afs 71/2023, odst. [16]; ze dne 30. 8. 2023, sp. zn. 2 Afs 161/2023, odst. [10].

²⁰⁰ § 94 odst. 2 věta poslední SŘ, ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) SŘ.

²⁰¹ MAREK, op. cit., s. 73.

se tento dozví o obživenutí svého dříve vydaného rozhodnutí, sám iniciuje ve vztahu k pozdějšímu rozhodnutí přezkumné řízení.²⁰² Já se však domnívám, že s ohledem na řadu shora předestřených limitů (zejména časové omezení a hledisko ochrany práv nabytých v dobré víře) lze tento nástroj stěží označit za univerzálně platný „všelék“, neboť v řadě případů jej nebude možné užít. V některých situacích však toto řešení bezpochyby může přinést kýžený efekt.

3.3 Žaloba proti rozhodnutí

3.3.1 Odstranění druhého rozhodnutí ve věci

Jestliže správní orgán vůbec nezahájí přezkumné řízení nebo nebudou naplněny podmínky pro vydání rozhodnutí v něm, lze dle NSS dosáhnout odstranění nežádoucího stavu spočívajícího v existenci dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci taktéž v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Pokud účastník řízení z jakéhokoli důvodu podá proti novému (v pořadí druhému) rozhodnutí žalobu, může krajský soud i bez ohledu na uplatněné žalobní námitky posoudit, zda ve věci není dán střet napadeného rozhodnutí s principem *non bis in idem*. Nazná-li, že tomu tak je, může jej na základě přímé aplikace čl. 40 odst. 5 LZPS zrušit.²⁰³

Obdobně jako v případě přezkumného řízení i zde NSS výslovně připustil, že k řešení této situace lze dospět pouze za cenu toho, že se jí přizpůsobí výklad některých ustanovení soudního řádu správního. Tímto prizmatem opět nahlížel na aplikaci zásady, že při přezkoumávání napadeného rozhodnutí má soud vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.²⁰⁴ Vůdčí princip *non bis in idem* se prosadí jako nadřazený ve vztahu k pravidlu o přezkumu správních rozhodnutí, které musí ustoupit.²⁰⁵ V pořadí druhé rozhodnutí správního orgánu v téže věci vydané na základě zrušeného rozsudku krajského soudu totiž nemůže obstát v konkurenci s prvním obživlým rozhodnutím (byť v době jeho vydání bylo v souladu se zákonem) a musí proto být odstraněno.²⁰⁶

Tento imperativ ve svém důsledku navíc znamená, že v řízení o kasační stížnosti nemůže být zrušen rozsudek krajského soudu, kterým bylo zrušeno v pořadí druhé správní rozhodnutí ve věci, pakliže současně existuje (z důvodu obživenutí na základě jiného titulu) první rozhodnutí v téže

²⁰² KAŠPÁRKOVÁ, op. cit., s. 81.

²⁰³ Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [23].

²⁰⁴ § 75 odst. 1 SŘS.

²⁰⁵ Možnost přihlížet ke skutkovým či právním novotám v rozporu s § 75 odst. 1 SŘS je namístě tehdy, pokud by s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu nebylo možné důslednou aplikaci tohoto pravidla z ústavně právního hlediska akceptovat (nález ÚS ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03; rozsudky NSS ze dne 15. 9. 2011, sp. zn. 4 Ads 35/2011; ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. 9 AfS 28/2011; ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. 9 AfS 49/2019, odst. [24]).

²⁰⁶ Rozsudky NSS ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. 6 As 44/2008; ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [23]; ze dne 25. 5. 2023, sp. zn. 8 As 360/2018, odst. [26].

věci. V důsledku případného zrušujícího rozsudku NSS by totiž obživo právě takové rozhodnutí, které by bylo s ohledem na princip *non bis in idem* nezbytně následně ihned zrušit.²⁰⁷

Praktická využitelnost tohoto řešení má ovšem dle mého názoru zásadní slabinu spočívající v samotném esenciálním předpokladu, že účastník řízení podá žalobu proti novému (v pořadí druhému) správnímu rozhodnutí vydanému v dalším řízení po vrácení věci krajským soudem. Tak se ovšem logicky stane pouze v těch případech, kdy bude i toto další rozhodnutí správního orgánu učiněno opět k jeho nelibosti. Jestliže byl účastník řízení nespokojen s v pořadí prvním rozhodnutím, které bylo na základě jeho důvodné žaloby krajským soudem zrušeno, je otázkou, v kolika případech rozhodne správní orgán totožně či obdobně jako prve, aby měl účastník řízení opět motivaci toto rozhodnutí znovu napadnout žalobou. Může tomu tak být zejména tehdy, pokud krajský soud zrušil první rozhodnutí z důvodů vad řízení či nedostatečně zjištěného skutkového stavu, a tedy nezavázal správní orgán právním názorem zahrnujícím meritorní posouzení věci. V opačném případě je velmi málo pravděpodobné, že původně pro žalobce negativní rozhodnutí se nestane ve „druhém kole“ pro něj příznivým.

Na vůli účastníka řízení brojit proti novému správnímu rozhodnutí žalobou ve správním soudnictví však stojí a padá toto řešení kolize dvou rozhodnutí v téže věci. Jen skrze tento dispoziční úkon se totiž v pořadí druhé rozhodnutí dostane do fáze soudního přezkumu, v níž jej bude moci soud zrušit pro (ať už v okamžiku podání žaloby již existující, či teprve následně nastanuvší) rozpor s principem *non bis in idem*. Tento zrušovací důvod přitom zpravidla nebude zahrnut v žalobní argumentaci; účastník řízení podávající žalobu z jiného důvodu pak může být překvapen, že soud k dané skutečnosti přihlédl *ex offio*.

Domnívám se, že k odstranění duplicity správních rozhodnutí v téže věci skrze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může v praxi docházet pouze u nepravé kolize (kdy obě rozhodnutí nejsou protichůdná). Paradoxní je, že v případě podstatně problematičtější pravé kolize tento návod správních soudů zřejmě prakticky využitelný není. Zrušení druhého rozhodnutí v řízení

²⁰⁷ Takto specifickou situaci řešil NSS ve věci, v níž v důsledku rozhodnutí odvolacího správního orgánu v přezkumném řízení obživo první prvostupňové rozhodnutí; v pořadí druhé rozhodnutí vydané v téže věci bylo spolu s příslušným odvolacím rozhodnutím zrušeno rozsudkem krajského soudu, který byl napaden kasační stížností. V době rozhodování NSS tedy existovalo první rozhodnutí ve věci, naopak to druhé bylo toho času zrušeno napadeným rozsudkem a správní orgány byly současně zavázány k tomu, aby v dalším řízení opětovně vydaly rozhodnutí. NSS za této situace konstatoval, že pokud by přistoupil k věcnému přezkumu napadeného rozsudku a kasační stížnost zamítl, ponechal by tím v platnosti závazný právní názor krajského soudu zavazující správní orgány k vydání rozhodnutí; žalovaný by však při existenci prvního rozhodnutí ve věci již nemohl pokračovat v řízení za účelem vydání dalšího (druhého) rozhodnutí, jelikož by tím bez dalšího porušil princip *non bis in idem*. Jestliže by naopak NSS napadený rozsudek z jakéhokoli důvodu zrušil, došlo by k obživení v pořadí druhého rozhodnutí žalovaného, čímž by sám kasační soud zapříčinil stav odporující principu *non bis in idem*. NSS proto dospěl k závěru, že pro rozpor s uvedeným principem je nezbytné zrušit jak rozsudek krajského soudu, tak napadené i jemu předcházející prvostupňové (oboje v pořadí druhé) správní rozhodnutí, a to bez vrácení věci k dalšímu řízení (rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2023, sp. zn. 8 As 360/2018, odst. [28]-[33]).

o žalobě proti němu tedy taktéž nelze považovat za obecné řešení důsledků fenoménu obživlého rozhodnutí.

3.3.2 Nepokračování v dalším řízení

NSS taktéž uvedl, že pokud zruší rozsudek krajského soudu zamítající žalobu proti v pořadí druhému rozhodnutí správního orgánu v téže věci, je povinností krajského soudu v dalším řízení nalézt takový způsob řešení vyvstalé procesní situace, který bude souladný s principem *non bis in idem*. Zároveň naznačil, že odpovídajícím postupem bude zrušení v pořadí druhého rozhodnutí bez dalšího, neboť i když soudní řád správní při zrušení rozhodnutí vždy předpokládá vrácení věci k dalšímu řízení,²⁰⁸ jinak nepominutelná kasační zásada musí v takto specifické věci ustoupit, aby bylo dosaženo ústavně konformního stavu.²⁰⁹

Původně NSS nevyloučil, že lze nalézt i jiné zcela vyhovující procesní řešení dané situace; po krajském soudu pouze požadoval, aby jestliže zvolí odlišnou cestu a věc vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení, tak mu jasně vysvětlil svou představu o následujícím procesním postupu.²¹⁰ Pozdější judikatura NSS však prosazuje automatické zrušení v pořadí druhého rozhodnutí bez dalšího. Jediným žádoucím cílem je totiž jeho odstranění, neboť jestliže ve věci již existuje pravomocné (obživnuvší) rozhodnutí, odpadá nezbytnost i oprávněnost vést další řízení za účelem vydání nového rozhodnutí. Pokud tedy krajský soud shledá, že napadené rozhodnutí je třeba zrušit z důvodu, že v téže konkrétní věci bylo již jednou rozhodnuto, nemá dle NSS věc vracet správnímu orgánu k dalšímu řízení, neboť jakýkoliv jeho další postup je nadbytečný a nevíтанý.²¹¹

K zamýšlení dle mého názoru je, proč toto celé procesní martyrium prodlužovat tím, že NSS pro rozpor s principem *non bis in idem* zruší toliko rozsudek týkající se v pořadí druhého rozhodnutí ve věci a tu krajskému soudu vrátí, ovšem s natolik „svázanými rukama“, že mu stejně nezbyde nic jiného, než následně napadené rozhodnutí zrušit a věc již nevracet žalovanému. Za daleko efektivnější bych považoval, kdyby tak učinil rovnou sám NSS.²¹²

3.3.3 Nicotnost druhého rozhodnutí

Je třeba odmítnout tezi, že by u později vydaného rozhodnutí mohla být vyslovena jeho nicotnost. Ta je totiž stavem, kdy „rozhodnutí“ v důsledku závažné vady není vůbec správním aktem představujícím projev výkonu pravomoci správního orgánu, nýbrž je *paaktem*, který není nadán

²⁰⁸ § 78 odst. 4 SŘS.

²⁰⁹ Rozsudky NSS ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. 6 As 44/2008; ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. 6 As 15/2010; ze dne 21. 12. 2017, sp. zn. 5 As 256/2016, odst. [180].

²¹⁰ Rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. 6 As 15/2010.

²¹¹ Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [23].

²¹² § 110 odst. 2 písm. a) SŘS.

presumpcí správnosti a nemůže vyvolat jakékoliv právní následky.²¹³ Jedním z podstatných pojmových znaků nicotnosti rozhodnutí je jeho neexistence od samého počátku.²¹⁴

Takové zásadní vady ovšem v pořadí druhé rozhodnutí ve věci bez dalšího vykazovat nemůže. Lze předpokládat, že bylo vydáno správním orgánem disponujícím k tomu pravomocí, v řádném procesu a se všemi nezbytnými formálními náležitostmi; především až do okamžiku obživení prvního rozhodnutí ve věci nebyl jakýkoli důvod pochybovat o jeho zákonnosti, natož existenci. Pro rozpor s principem *non bis in idem* se proto bude jednat pouze o rozhodnutí nezákonné, nikoliv nicotné.²¹⁵

Zbývá snad jen dodat, že ani v pořadí první správní rozhodnutí ve věci se nemůže *ex post* stát nicotným, neboť právně i fakticky existovalo, a to až do okamžiku jeho zrušení v pořadí prvním rozsudkem krajského soudu.²¹⁶

3.4 Obnova řízení

NSS se věnoval též hypotéze, že by správní orgán mohl později vydané správní rozhodnutí v téže věci zrušit prostřednictvím institutu obnovy řízení. V úvahu totiž připadá možnost pohlížet na kasačním soudem zrušený rozsudek krajského soudu (na jehož základě bylo vydáno v pořadí druhé rozhodnutí) jako na podkladové rozhodnutí.²¹⁷ Při akceptování tohoto předpokladu by se správnímu orgánu otevřela vedle přezkumného řízení další cesta, jak řešit kolizi dvou rozhodnutí vydaných v téže věci.

Dle J. Vedrala může být sporné, zda lze rozsudek soudu, kterým se ruší rozhodnutí správního orgánu, pokládat za podklad rozhodnutí ve správním řízení. Domnívá se, že to spíše možné je. Argumentuje tím, že podkladem pro vydání rozhodnutí mohou být mimo jiné i podklady od orgánů veřejné moci;²¹⁸ současně poukazuje na pravidlo o vázanosti správního orgánu právním názorem soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku.²¹⁹ L. Jemelka pak má za to, že podkladovým aktem je i „*takové rozhodnutí, které bylo zrušeno soudem a bylo podkladem pro rozhodnutí vydané v řízení, které má být*

²¹³ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, sp. zn. 8 Afs 15/2007, část IV.2.

²¹⁴ Nález ÚS ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09, odst. [23]; usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 7 As 100/2010, odst. [44].

²¹⁵ Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [24].

²¹⁶ Rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. 9 Afs 49/2019, odst. [22].

²¹⁷ Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím může být obnoveno mimo jiné tehdy, pokud bylo zrušeno podkladové rozhodnutí, což může zapříčinit odlišné řešení posuzované otázky [§ 100 odst. 1 písm. b) SŘ]. Aby se tak mohlo stát z moci úřední, musí být na novém řízení veřejný zájem [§ 100 odst. 3 SŘ].

²¹⁸ § 50 odst. 1 SŘ.

²¹⁹ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 488.

*obnoveno.*²²⁰ Otázkou však je, zda oním soudem zrušeným rozhodnutím autor myslí pouze rozhodnutí správního orgánu, či by se mohlo jednat i o rozhodnutí soudu nižšího stupně.

Podstatné však je, že tuto variantu označil za problematickou NSS. Obnova řízení by sice vedla ke zrušení v pořadí druhého rozhodnutí, důsledkem její aplikace by ovšem byla opět existence dvou různých správních rozhodnutí v téže věci. Přínosem tohoto procesu by byla alespoň skutečnost, že tato dvě rozhodnutí v dané věci by si již vzájemně neodporovala, neboť první obživlé rozhodnutí by bylo potvrzeno rozsudkem NSS a druhé rozhodnutí vzešlé z obnovy řízení by na něj nepřímou navazovalo, resp. bylo s ním souladné. Přesto NSS dospěl k závěru, že tato alternativa se mu nejeví jako vhodná k řešení problému duplicity správních rozhodnutí v téže věci, neboť není určena k pouhému odstranění nezákonného rozhodnutí, nýbrž k jeho nahrazení novým rozhodnutím, což není žádoucí.²²¹ S tímto názorem se ztotožňuje Z. Kühn, dle něž obnova řízení slouží naprosto jiným účelům.²²²

Podle mého názoru je však k zamyšlení, zdali toto řešení neakceptovat jako „zoufalý“ prostředek *ultima ratio* zejména v situaci, kdy v téže věci existující dvě pravomocná rozhodnutí jsou zcela protichůdná; druhé z nich přitom nebylo možno odstranit v přezkumném řízení kvůli uplynutí lhůty pro jeho zahájení a účastník řízení logicky nemá zájem brojit proti němu správní žalobou, neboť je na rozdíl od prvního rozhodnutí v jeho prospěch. Je sice pravdou, že postupem v rámci obnovy řízení by se nedosáhlo ideální procesní situace, tj. existence pouze jednoho rozhodnutí ve věci. Z pravé kolize by se však alespoň mohla stát kolize nepravá; obsah obou rozhodnutí v jedné věci by byl sjednocen, což pořád považuji za pozitivní výsledek, neboť se jedná o podstatně méně nežádoucí procesní stav. Tímto řešením by tedy byla formálně odstraněna nejistota, který ze dvou odlišných právních názorů vtělených do dvou různých rozhodnutí platí a vyvolává vůči účastníku řízení právní následky.

Jestliže jsem shora uvedl, že odstranění v pořadí druhého rozhodnutí v rámci řízení o žalobě proti němu lze dosáhnout zásadně jen v případě, kdy jsou duplicitní rozhodnutí obsahově totožná (a logicky pro žalobce negativní, jinak by se nedomáhal jejich přezkumu), pak obnova řízení by mohla být řešením aplikovatelným ve zbývajících případech, kdy obě rozhodnutí budou odlišná a „procesně čistšího“ zásahu představovaného zrušujícím výrokem soudu nebude možno dosáhnout.

Ostatně sám NSS konstatuje, že existující procesní instituty je nezbytné aplikovat tak, aby bylo dosaženo vyřešení této nežádoucí situace; tím je zrušení druhého rozhodnutí ve věci. Mám za to,

²²⁰ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 723.

²²¹ Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [26].

²²² KÜHN, op. cit., s. 1021.

že i za stavu, kdy není možné zamezit výskytu (nějakého) druhého rozhodnutí v téže věci, se vyplatí odstranit alespoň takové rozhodnutí, jehož výrok a odůvodnění jsou v rozporu s právním názorem zrušujícího rozsudku NSS.

3.5 Nové rozhodnutí

Zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, dostane se tato do fáze předcházejícího (již probíhajícího) správního řízení před okamžik vydání napadeného rozhodnutí, neboť jen tak je možné odstranit soudem vytčené nedostatky.²²³ Odvolací správní orgán v takovém případě nezahajuje žádné nové řízení (nerozesílá oznámení o jeho zahájení), nepřiděluje věci novou spisovou značku, ani nevydává rozhodnutí o pokračování v řízení; ve dříve započatém procesu zkrátka postupuje dále a na zrušené rozhodnutí hledí tak, jako by nikdy nebylo vydáno.²²⁴

Dle názoru NSS proto nelze po vrácení věci soudem zahájit nové řízení a aplikovat ustanovení o vydání nového rozhodnutí ve smyslu správního řádu,²²⁵ přestože takový přístup byl v praxi hojně aplikován.²²⁶ Tento závěr NSS zopakoval a výslovně potvrdil i v pozdější judikatuře. Upozornil především na to, že správní orgán v dalším řízení po vrácení věci vychází z jediné žádosti účastníka nebo z původních důvodů vedoucích k zahájení řízení z moci úřední. Nelze proto vydat nové rozhodnutí, které by bránilo vykonatelnosti původního obživlého rozhodnutí, díky čemuž by tato dvě rozhodnutí vedle sebe (teoreticky) mohla paralelně existovat. Zásadním problémem tohoto domnělého řešení přitom je, že by ponechávalo účinným pozdější rozhodnutí ve věci; takový výsledek je však neslučitelný s tím, že NSS potvrdil zákonnost prvního rozhodnutí, zatímco to v pořadí druhé bylo zpravidla vydáno na základě nesprávného právního názoru krajského soudu.²²⁷ Jeho existence je navíc v rozporu s principem *non bis in idem*.

Tento výklad byl akceptován též Ústavním soudem, podle kterého byla daná otázka v rovině podústavního práva již spolehlivě vyřešena.²²⁸ Doktrína poukazuje ještě na to, že k novému řízení je příslušný správní orgán prvního stupně, kdežto zrušujícím rozsudkem soudu se věc vrací k dalšímu řízení zpravidla odvolacímu orgánu.²²⁹

²²³ Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 5 As 86/2008.

²²⁴ Rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2018, sp. zn. 1 Azs 169/2018, odst. [42].

²²⁵ Provést nové řízení a vydat v něm nové rozhodnutí může správní orgán mimo jiné tehdy, jestliže rozhodnutí ve věci bylo zrušeno jiným orgánem veřejné moci [§ 101 písm. d) SŘ]. Toto nové rozhodnutí brání vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům původního rozhodnutí [§ 102 odst. 9 SŘ].

²²⁶ Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 5 As 86/2008.

²²⁷ Rozsudky NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [25]; ze dne 30. 8. 2018, sp. zn. 1 Azs 169/2018, odst. [40].

²²⁸ Nález ÚS ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, odst. [27]-[28].

²²⁹ VEDRAL: *Správní řád*, s. 881.

Řešení existence dvou rozhodnutí v téže věci skrze institut nového rozhodnutí se tedy jeví taktéž jako neakceptovatelné.

3.6 Analogie § 124a daňového řádu

V případech, kdy nežádoucí stav existence dvou rozhodnutí v téže věci nebude možné odstranit ani za užití postupů upravených ve správním řádu a soudním řádu správním, vyslovil NSS (nutno zdůraznit, že blíže neodůvodněné) tvrzení, že může přicházet v úvahu i analogické užití § 124a daňového řádu²³⁰ jakožto prostředku *ultima ratio*.²³¹ Posléze NSS zopakoval, že v řízeních podle správního řádu lze konstrukci zvolenou v daňovém řádu považovat za „inspirativní“,²³² ať už tím myslel cokoli.

Považuji však za velmi sporné, zda by bylo z ústavněprávního hlediska skutečně akceptovatelné analogicky aplikovat ustanovení daňového řádu tak, jak to nastínil NSS. Ústavní soud totiž dovodil závěr, že použití analogie v rámci správního řízení je připuštěno toliko v omezeném rozsahu za účelem vyplňování mezer procesní úpravy, a to pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení.²³³ Taktéž NSS ve svých rozhodnutích opakovaně konstatoval, že použití analogie práva je přípustné v zásadě toliko ve prospěch účastníka správního řízení, nikoliv v jeho neprospěch.²³⁴

V. Sládeček uvádí, že prostor pro použití analogie je ve správním právu téměř beznadějně omezen zakotvením limitů uplatňování veřejné moci. To však neznamená holou nemožnost její aplikace, byť by se patrně nemělo jednat o úkaz častý. Použití analogie práva ve správním právu procesním dle něj přichází v úvahu tehdy, jestliže přinese jednoznačný prospěch účastníku řízení či právnímu vztahu správního práva.²³⁵ P. Mates nadto uvádí, že zákaz analogie v neprospěch účastníka řízení je rezolutněji dán především tam, kde je právní úprava nedokonalá, nepřesná a umožňující více výkladů.²³⁶

²³⁰ Dle něj platí, že jestliže dojde v řízení o kasační stížnosti ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správcem daně vydáno nové rozhodnutí, stává se toto rozhodnutí neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu, kterým je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu.

²³¹ Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [29].

²³² Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, sp. zn. 1 As 206/2017, odst. [52].

²³³ Nález ÚS ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

²³⁴ Např. rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. 2 Aps 3/2006; ze dne 21. 6. 2007, sp. zn. 1 As 16/2007; ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 9 As 75/2014, odst. [18]; ze dne 22. 7. 2016, sp. zn. 5 As 254/2015; ze dne 28. 7. 2016, sp. zn. 9 As 69/2016, odst. [28]; ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. 4 Azs 442/2019, odst. [18]; ze dne 11. 6. 2020, sp. zn. 4 As 489/2019, odst. [20].

²³⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 162.

²³⁶ MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 42; shodně rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2006, odst. [52].

Je však třeba připustit, že v judikatuře NSS se lze setkat i s názorem, že „*použití analogie není vyloučeno, pokud je zákon zjevně neúplný, tedy neobsahuje řešení otázky, kterou přitom funkčně řešit musí a právní řád srovnatelnou normu obsahuje v jiném právním předpise. To platí především v otázkách práva procesního. (...) Pouze takový výklad a používání práva totiž umožňuje, aby právní řád byl vnitřně uceleným a bezrozporným normativním systémem.*“²³⁷

Důsledkem procesu analogické aplikace § 124a daňového řádu by bylo pozbytí účinnosti v pořadí druhého rozhodnutí ve věci. To je však pro účastníka řízení mnohdy příznivější, neboť bylo vydáno na základě právního názoru krajského soudu, který zrušil první pro něj negativní správní rozhodnutí (tak tomu bude zejména tehdy, pokud důvodem pro zrušení prvního rozhodnutí bylo nesprávné právní posouzení věci). Mám proto vážné pochybnosti, zda by byl v takových případech tento NSS navržený postup souladný s názorem Ústavního soudu a taktéž převažující části judikatury NSS, že k *analogii iuris*²³⁸ lze ve správním právu procesním přistoupit pouze tehdy, bude-li to ve prospěch ochrany práv účastníka řízení. Žalobce dosáhnoucí vydání pro něj příznivého správního rozhodnutí, které by se následně stalo neúčinným, by ovšem s tím, že se to událo k ochraně jeho práv, rozhodně nesouhlasil. Domnívám se proto, že by Ústavní soud takovýto způsob odstraňování nežádoucí existence dvou správních rozhodnutí v téže věci mohl považovat za protiústavní a soudní rozhodnutí jej aprobující rušit.

Navíc je třeba poukázat na to, že neúčinnost rozhodnutí v režimu daňového řádu nastává *ex lege*, aniž by ji bylo třeba deklarovat jakýmkoli rozhodnutím. Tento přístup tak nezohledňuje, že účastník řízení mohl na základě později vydaného rozhodnutí nabýt v dobré víře určitá práva a jeho následnou neúčinností mu proto může vzniknout podstatná újma. Dle M. Kašpárkové by bylo absurdní přistoupit k analogické aplikaci tohoto (pro účastníka řízení v zásadě nepříznivého) ustanovení například poté, co byla nemožnost zrušit v pořadí druhé rozhodnutí konstatována v přezkumném řízení z důvodu nutnosti chránit práva nabytá v dobré víře.²³⁹

Dokonce ani NSS zmiňovanou „záchrannou variantu“ odstraňování důsledků fenoménu obživlého rozhodnutí prostřednictvím analogické aplikace § 124a daňového řádu proto nepovažují za přijatelné řešení.

²³⁷ Rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2016, sp. zn. 10 Ads 74/2016, odst. [13].

²³⁸ Tu judikatura NSS chápe tak, že nemusí spočívat pouze v aplikaci právních zásad příslušného právního odvětví, případně obecných právních zásad, nýbrž může tkvět i v aplikaci takového ustanovení, které se vyskytuje na jiném místě právního řádu a je co do svojí povahy nejbližší na řešenou skutkovou podstatu (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, sp. zn. 9 As 69/2016).

²³⁹ KAŠPÁRKOVÁ, op. cit., s. 84.

3.7 Omezenost následného řešení

Judikatura NSS nabízí tři teoreticky možné způsoby následného řešení problému existence dvou rozhodnutí v téže věci. Za nejvhodnější možnost považuje přezkumné řízení, v němž by bylo v pořadí druhé správní rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost spočívající v rozporu s principem *non bis in idem*; omezenost této varianty však tkví ve vyloučení její přípustnosti v některých případech, lhůtě pro zahájení přezkumného řízení a v neposlední řadě v nezbytnosti vážít újmu způsobenou tím účastníku řízení. Další alternativou je zrušení pozdějšího rozhodnutí v téže věci krajským soudem v rámci řízení o žalobě proti němu; problémem tohoto řešení je však samotný (ne příliš pravděpodobný) předpoklad, že účastník řízení toto rozhodnutí sám napadne žalobou. Jako krajní řešení NSS uvedl možnost analogické aplikace § 124a daňového řádu; takový postup však považují z ústavního hlediska za velmi problematický.

Nezodpovězenou otázkou tak zůstává, jak (za předpokladu neakceptování možnosti analogie daňového řádu) při nynějším stavu právní úpravy a judikatury postupovat v případech, kdy správní orgán nemůže zrušit později vydané rozhodnutí v přezkumném řízení a současně tak nemůže učinit ani soud, neboť předmětné rozhodnutí nebylo napadeno žalobou?

P. Jimramovský má za to, že v takovém případě je nutno konstatovat „prohru“ veřejné moci. Právní řád dle něj obsahuje procesní mechanismy, které v řadě případů dovolují kolizi dvou správních rozhodnutí řešit; důsledky jejich aplikace však musí být přiměřené, a proto jsou možnosti řešení do jisté míry omezené. Pokud se soudům nepodaří své procesy urychlit natolik, aby bylo možné zahájit přezkumné řízení v zákonné lhůtě, jedná se o systematické selhání státní moci, které nemůže jít k tíži jejímu adresátovi. Je na zákonodárci, aby stanovil dostatečně kvalitní procesní pravidla, jež umožní řešit tyto kolize efektivněji, příp. jim úplně předcházet. Do doby, než se tak stane, je dle něj „*možné, aby jednotlivec porazil systém*“, neboť pokud se nepodaří v pořadí druhé rozhodnutí odstranit, nejedná se o problém, který by škodil účastníku řízení.²⁴⁰

Částečně mu ohledně rezignace na dosažení žádoucího stavu dává zapravdu i NSS. Ten se několikrát zabýval specifickou procesní situací, kdy přezkoumával rozsudek krajského soudu týkající se v pořadí prvního (obživlého) správního rozhodnutí žalovaného, a to za současné existence pozdějšího odvolacího rozhodnutí, které bylo vydáno po vrácení věci a jímž bylo v dalším řízení v mezičase zrušeno původní prvostupňové správní rozhodnutí. Kasační soud za takového stavu věci konstatoval, že pokud selhaly myslitelné mechanismy řešení (tj. odstranění v pořadí druhého rozhodnutí v přezkumném nebo soudním řízení), pak „*není možné v odvolacím řízení pro jeho*

²⁴⁰ JIMRAMOVSKÝ, op. cit. s. 406.

*chybějící předmět pokračovat; není ani možné rozhodnutí odvolacího orgánu věcně přezkoumat v řízení před správním soudem. Každé řízení musí mít svůj předmět; odpadne-li, není tím dán ani důvod k jeho dalšímu konání.*²⁴¹

NSS tedy dospěl k závěru, že pokud nijak nelze odstranit v pořadí druhé rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zrušeno původní prvostupňové rozhodnutí, pak je třeba se s jeho existencí smířit. Naopak zrušil v pořadí druhý rozsudek krajského soudu zamítající žalobu proti prvnímu (obživlému) rozhodnutí a spolu s tím i jej samotné; žalovanému pak uložil, aby odvolací řízení zastavil pro bezpředmětnost.²⁴² Výsledný stav tedy byl takový, že obživlé rozhodnutí souladné s právním názorem vysloveným v prvním rozsudku NSS se nakonec kvůli procesní nemožnosti jej prosadit neuplatnilo a v rozporu s principem *non bis in idem* zůstalo účinným v pořadí druhé správní rozhodnutí ve věci.

S názorem P. Jimramovského ani shora uvedeným závěrem NSS se zcela neztotožňuji. Mám za to, že v případě nepravé kolize dvou rozhodnutí v téže věci lze daný stav akceptovat a „smířit“ se s tím, že tato sice nežádoucí (ale ve svých důsledcích fakticky nikterak problematická) situace zůstane nevyřešena. Pokud ovšem jde o případy pravé kolize dvou vzájemně rozporných rozhodnutí, na řešení takového stavu po mém soudu nelze rezignovat.

Považuji za nepřijatelné akceptovat jak situaci právního chaosu, kdy v jedné věci budou vedle sebe existovat dvě zcela opačná pravomocná správní rozhodnutí přinášející do souvisejících právních vztahů pouze zmatek, tak připustit alternativu, že právní účinky bude vyvolávat toliko rozhodnutí, které bylo vydáno na základě rozsudku krajského soudu, který byl následně zrušen pro nesprávnost v něm vysloveného právního názoru NSS.²⁴³

Mělo-li by se tak stát jen proto, že se správním orgánům ani soudům nepodařilo nalézt procesní nástroj, jak situaci vyřešit, pak se domnívám, že jen špatně „hledaly“. Právě pro tyto nejzazší případy bych akceptoval možnost připuštění obnovy řízení, v níž sice nebude v pořadí druhé rozhodnutí odstraněno, ale bude „překlopeno“ do podoby souladné s názorem NSS, čímž vznikne již akceptovatelná (toliko nepravá) kolize dvou rozhodnutí v téže věci. Je pravdou, že by se v takovém případě jednalo o citelný zásah do právní jistoty účastníka řízení; mám však za to, že by se v mnoha případech nejednalo o újmu ve zjevném nepoměru k té, která by při rezignaci na vyřešení daného problému vznikla veřejnému zájmu.

²⁴¹ Rozsudky NSS ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. 9 Afs 49/2019, odst. [29]; ze dne 31. 8. 2022, sp. zn. 2 Afs 378/2020, odst. [36]; ze dne 7. 4. 2022, sp. zn. 1 Afs 356/2020, odst. [42].

²⁴² Rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. 9 Afs 49/2019, odst. [30].

²⁴³ Je však třeba připustit, že určitou podobnost s touto situací představuje stav, kdy Nejvyšší soud v trestním řízení soudním ke stížnosti ministra spravedlnosti pro porušení zákona rozsudkem vysloví, že napadeným rozhodnutím sice byl porušen zákon, ovšem nestalo-li se tak v neprospěch obviněného, nikterak se to nedotýká právní moci rozhodnutí, o němž jde [§ 268 odst. 2, § 269 odst. 1, 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů]. V tomto případě tedy taktéž zůstane pravomocným trestní rozsudek, o němž Nejvyšší soud vyslovil, že jím byl porušen zákon; tento stav je přitom trestním řádem předvídaný a aprobovaný.

Lze tedy uzavřít, že účinná právní úprava spolu s nynější judikaturou NSS nenabízejí ani žádný jednoznačný, bezproblémový a obecně ve všech situacích platný způsob, jak již vzniklou existenci dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci odstranit. Jako nejvhodnější se proto jeví tento problém řešit legislativní cestou.

4 Úvahy *de lege ferenda*

S ohledem na provedenou analýzu judikatury NSS je možno konstatovat, že tato bohužel momentálně nenabízí reálné řešení, jak vzniku existence dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci předejít. Možnosti následného odstranění této problematické procesní situace nejsou zdaleka ideální a v určitých případech jich vůbec nelze využít; hrozí tedy rezignace na dosažení žádoucího stavu a akceptování existence rozhodnutí založeného na nesprávném právním posouzení věci.

Mám za to, že jak samotný fenomén obžívání jednou zrušeného správního rozhodnutí, tak zejména způsob řešení jeho důsledků by měly být výslovně legislativně upraveny. S tím se ztotožňuje i Z. Kühn, který uvádí, že zákonodárce by neměl rezignovat na jakékoliv rozumné legislativní řešení snad jen kvůli zachování nějaké pomyslné *elegantie juris*.²⁴⁴ Taktéž NSS opakovaně upozornil, že nežádoucí procesní situaci vzniklou po obžívnutí prvního správního rozhodnutí by bylo vhodné vyřešit legislativně.²⁴⁵ V následující kapitole se proto budu zabývat úvahami *de lege ferenda*, jak by bylo možné se k tomuto problému v právní úpravě postavit.

První strategickou otázkou je, zdali možné řešení tohoto fenoménu hledat raději prostřednictvím předcházení vzniku této situace, či až v následném odstranění problematických důsledků daného stavu (skrze zakotvení určitého způsobu eliminace nebo alespoň zbavení účinků v pořadí druhého rozhodnutí). J. Vedralovi se zdá být vhodnější vzniku dvou rozhodnutí v téže věci předcházet.²⁴⁶ S tím se plně ztotožňuji, neboť jakémukoliv následnému způsobu rušení jednou pravomocného rozhodnutí mohou vždy činit svízelné komplikace účastníkem řízení v dobré víře nabytá práva, na jejichž ochranu nelze zcela rezignovat.

Další systematické hledisko k zamyšlení předkládá T. Marek, když uvažuje, zda je vhodnější hledat řešení na úrovni správního soudnictví, či správního řízení. Zakotvením nové právní úpravy přímo do soudního řádu správního lze zajistit stejné podmínky pro veškeré akty správních orgánů, které lze považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu; na druhou stranu nelze vyloučit, že by takové řešení nezohledňovalo odlišnosti určitých specifických typů správních řízení či zvláštních procesních postupů. Nahlíženo tímto prizmatem by naopak mohla lépe fungovat právní úprava provedená obecně ve správním řádu a případně nad rámec toho odlišně ve zvláštních procesních předpisech; s touto možností by ovšem mohl zase být spojen nejednotný způsob řešení dané procesní situace.²⁴⁷

²⁴⁴ KÜHN, op. cit, s. 1022-1023.

²⁴⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, sp. zn. 10 Ads 99/2014, odst. [39]; rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015, odst. [27]-[28].

²⁴⁶ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 490.

²⁴⁷ MAREK, op. cit, s. 65.

Autoři J. Baxa, P. Průcha a K. Šimka shrnuli své obecné požadavky na možné *de lege ferenda* řešení tak, že by mělo především zabezpečit, aby nebylo ve vráceném správním řízení vydáno nové rozhodnutí, dokud neskončí řízení o kasační stížnosti podané žalovaným správním orgánem proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu. Současně by dle nich v mezidobí od zrušení rozsudku krajského soudu až do vydání nového rozsudku ve shodě s právním názorem NSS nemělo být realizováno ani původní (obživlé) správní rozhodnutí. Požadují též, aby zvolené legislativní řešení bylo způsobilé svým rozsahem odstranit všechny možné důsledky správních rozhodnutí vydaných v návaznosti na zrušený rozsudek krajského soudu.²⁴⁸

4.1 Předcházení kolizi

4.1.1 Odkladný účinek kasační stížnosti ze zákona

Jednou z možností, jak předejít duplicitě dvou pravomocných správních rozhodnutí v téže věci, by bylo přiznat kasační stížnosti k okamžiku jejího podání ze zákona odkladný účinek. P. Chodúr připomíná, že s tímto úkonem by měl být současně spojen i *ex lege* odkladný účinek pro krajským soudem zrušené rozhodnutí správního orgánu; to by totiž jinak fakticky obživlo (protože by byly pozastaveny účinky jej zrušujícího rozsudku) již okamžikem podání kasační stížnosti, nikoliv až případným zrušujícím rozsudkem NSS. Hrozil by tak jeho výkon dříve než kasační soud věcně rozhodne o zákonnosti jej zrušujícího rozsudku.²⁴⁹

Přestože pro samotné zamezení existence více rozhodnutí v téže věci by bylo dostačující přiznat odkladný účinek pouze kasační stížnosti, mohla by se v případě současného nepřiznání odkladného účinku též žalobě proti rozhodnutí taková změna koncepce správního soudnictví jevit jako poněkud nesystematická. Subvariantou tohoto řešení by proto teoreticky bylo přiznat odkladný účinek i žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; to by navíc zabránilo riziku, že napadené správní rozhodnutí bude v okamžiku jeho zrušení krajským soudem již svým výkonem nevratně zkonsumováno.²⁵⁰

At' už by byla zvolena jakkoli široce pojatá varianta, měla by současně být doplněna pravidlem, že *ex lege* přiznaný odkladný účinek kasační stížnosti (příp. též žaloby) může soud ze zákonem stanovených důvodů vyloučit, přičemž mezi tyto podmínky by měl patřit zejména rozpor s důležitým veřejným zájmem.²⁵¹

²⁴⁸ BAXA, PRŮCHA, ŠIMKA, op. cit., s. 504-505.

²⁴⁹ CHODŮR, Pavel. *Kasační stížnost z pohledu (žalovaného) správního orgánu*. Brno, 2017. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Lukáš Potěšil, s. 71.

²⁵⁰ BAXA, PRŮCHA, ŠIMKA, op. cit., s. 508.

²⁵¹ Tamtéž, s. 506-507.

Předností tohoto řešení by bylo, že hrozba dvou rozhodnutí vydaných správním orgánem v téže věci by v důsledku nastoupení odkladného účinku kasační stížnosti nemohla nastat, neboť správní orgán by musel s vydáním nového rozhodnutí ve věci vyčkat až do rozhodnutí NSS. Další výhodou takového legislativního počínu lze spatřovat v tom, že předmětná úprava by byla obsažena pouze v jediném procesním předpise – soudním řádu správním. Nadto i přes automatické navázání odkladného účinku na podání kasační stížnosti by byla (alespoň teoreticky) zachována mimořádnost tohoto opravného prostředku.²⁵²

Naopak nevýhodou takto zvoleného řešení by bylo časové prodloužení celého procesu ochrany subjektivních práv žalobce, neboť *ex lege* nastanuvší odkladný účinek kasační stížnosti (příp. též žaloby) by neúměrně oddaloval nastoupení účinků napadeného správního rozhodnutí, které bylo výsledkem již tak často velmi dlouho trvajících správních řízení. Tento problém by sice v odůvodněných případech mohl být řešen skrze vyloučení odkladného účinku rozhodnutím soudu; tehdy by však zase nebylo zabraňováno možnému vzniku nežádoucí kolize dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci, právě k čemuž tyto úvahy směřují.

S tím souvisejícím rizikem je, že by mohlo začít docházet k nárůstu podávání nedůvodných žalob a kasačních stížností jakožto obstrukčních nástrojů vedoucích výhradně k oddálení nástupu účinků správního rozhodnutí.²⁵³ V důsledku toho by hrozilo snížení rychlosti a efektivity působení veřejné správy; utrpěli by tak zejména případní další účastníci správního řízení mající oprávněný zájem na co nejrychlejší výkon rozhodnutí správního orgánu. Nežádoucím následkem by však dle P. Jimramovského mohlo být též přehlcení NSS (příp. i správních úseků krajských soudů) podáními sledujícími toliko odklad účinků žalovaného rozhodnutí. Tím by se výrazně snížila efektivita naplňování základního účelu správního soudnictví, jímž je ochrana veřejných subjektivních práv.²⁵⁴

K riziku nepřiměřeného oddálení okamžiku nastoupení účinků napadeného správního rozhodnutí J. Zíma uvádí, že tomuto problému by bylo možné do jisté míry předejít zavedením závazné lhůty pro vydání rozhodnutí v řízení kasační stížnosti; nevyloučilo by se tím sice odložení vykonatelnosti správního rozhodnutí, ale stalo by se tak jen o předem známou a přesně určenou dobu.²⁵⁵ Osobně však nepovažuji za vůbec reálné, že by byla NSS stanovena obecná lhůta, v níž by musel rozhodovat o všech kasačních stížnostech. Skutečná délka soudního řízení se v čase vyvíjí v závislosti na počtu nově napadnutých věcí a jejich skladbě, či obsazenosti soudcovských

²⁵² Tamtéž.

²⁵³ Tamtéž.

²⁵⁴ JIMRAMOVSKÝ, op. cit. s. 402.

²⁵⁵ ZÍMA, Jakub. *Rozhodování správních soudů o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech správních deliktů*. Praha, 2018. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Helena Prášková, s. 54.

a asistentských pozic; fixní stanovení její maximální možné hranice ve všech případech právním předpisem je myšlenkou odtrženou od reality. Tento nápad tudíž nepovažuji za uskutečnitelný.

J. Vedral je pak především přesvědčen, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by představovalo natolik zásadní zásah do stávajícího modelu správního soudnictví, v němž je *ex lege* nastávající odkladný účinek dosud záležitostí pouze zcela výjimečnou, že jej nelze akceptovat.²⁵⁶ Taktéž P. Chodúr se právě s poukazem na možné obstrukce účastníků řízení a celkové oddálení výsledku věci domnívá, že negativa této varianty legislativního řešení výrazně převyšují nad jejími pozitivy.²⁵⁷

Naopak J. Baxa, P. Průcha a K. Šimka jsou toho názoru, že nad všemi vyjmenovanými nevýhodami dané možnosti by měla převážet jí garantovaná právní jistota. Považují proto tuto alternativu za nejvhodnější, jakkoli ne ideální, a to zejména „*pro její transparentnost, nejnižší administrativní náročnost a způsobilost k celkově převládajícímu posílení právní jistoty.*“²⁵⁸

Mám za to, že toto řešení je příliš převratné a zbytečně bez jakéhokoli rozlišování dopadá na všechna řízení, byť hrozba existence dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci postihuje toliko značně omezené množství případů, jež by navíc bylo možné v budoucí právní úpravě blíže precizovat. Především se však domnívám, že by se kvůli řešení (sice závažné, přesto z nadhledu celého správního procesu přece jen relativně marginální) problematice obživlých rozhodnutí nenašla politická vůle k tomu, aby zákonodárce učinil tak zásadní a komplexní změnu v konceptu českého správního soudnictví. Jakkoli se tedy jedná o variantu teoreticky možnou a zjevně i některými soudci preferovanou, nepředpokládám, že by se mohla v praxi prosadit.

S ohledem na výše uvedené se ani nebudu blíže zabývat některými autory zmiňovanou možností učinit z kasační stížnosti řádný opravný prostředek proti rozhodnutí krajského soudu, neboť by tím byl fakticky dosažen tentýž výsledek jako v případě přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ze zákona; stalo by se tak ovšem ještě „radikálnější“ cestou s daleko větším množstvím důsledků do současně (jinak dle mého názoru relativně dobře fungujícího) systému soudního přezkumu činnosti veřejné správy u nás.²⁵⁹

4.1.2 Kasační stížnost správního orgánu

Jistou modifikací výše uvedeného návrhu řešení je přiznat odkladný účinek kasační stížnosti podané žalovaným správním orgánem. K tomu by přitom mohlo dojít dvěma způsoby, a to buďto

²⁵⁶ VEDRAL, Josef. K některým procesním otázkám nové právní úpravy správního trestání. *Správní právo*. 2017, roč. 50, č. 7-8, s. 115.

²⁵⁷ CHODÚR, op. cit., s. 73.

²⁵⁸ BAXA, PRŮCHA, ŠIMKA, op. cit., s. 506-507.

²⁵⁹ Srov. např. BAXA, PRŮCHA, ŠIMKA, op. cit., s. 508; MAREK, op. cit., s. 68-69; JIMRAMOVSKÝ, op. cit. s. 402.

za stávající právní úpravy vývojem rozhodovací praxe (změnou judikatury rozšířeného senátu NSS), nebo legislativní novelizací soudního řádu správního.

4.1.2.1 Změna judikatury

Pokud jde o první variantu, případnému judikaturnímu obratu nebrání ani to, že by bylo třeba revidovat právní názor již vyslovený rozšířeným senátem NSS.²⁶⁰ Ten by tedy mohl přehodnotit svůj závěr, že hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,²⁶¹ a na půdorysu nynější právní úpravy nově začít takto odůvodněným návrhům správních orgánů vyhověvat.

Tuto alternativu připouští jako možné řešení celé traktované problematiky L. Potěšil, aniž by ji však jakkoli hodnotil. Dodává, že dle něj by rozšířený senát současně musel popřít též svůj dřívější závěr ohledně nepřipustnosti vyčkávání správního orgánu po podání kasační stížnosti na rozhodnutí NSS.²⁶² S tímto tvrzením však nesouhlasím, neboť se domnívám, že pokud by kasační stížnosti žalovaného byl přiznán odkladný účinek, pozastavily by se tím právní účinky rozsudku krajského soudu, kterýmžto byla správnímu orgánu věc vrácena k dalšímu řízení. Právě na základě tohoto výroku přitom měl správní orgán onu povinnost pokračovat v řízení a vydat v něm rozhodnutí; pakliže odpadl, vůbec se neuplatní judikatura o povinnostech správního orgánu v dalším řízení.

Za přípuštění změny judikaturní praxe se přimlouvá D. Skládalová. V případě hrozby obživnutí zrušeného rozhodnutí totiž považuje přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného za ojedinělý způsob řešení, který má potenciál úspěšně zamezit procesně komplikovaným situacím. Nelze-li užít zvláštní procesní úpravy, je dle ní nejlepším řešením v konkrétních odůvodněných případech odkladný účinek přiznávat. Daný institut pak sice neplní svou „tradiční“ roli, ale je efektivní prevencí před vznikem dalších procesních komplikací a s nimi spojených nákladů.²⁶³

Naopak I. Pospíšil sice připouští, že přiznávání odkladného účinku kasační stížnosti správního orgánu má potenciál řešit problém tzv. obživlých mrtvol, ale nesouhlasí s tímto postupem.

²⁶⁰ Judikatura rozšířeného senátu není nezměnitelná. Zaujetí určitého právního názoru v jeho předchozím rozhodnutí nevytváří překážku tomu, aby mu později byla rozhodujícím senátem postoupena věc s návrhem na změnu doposud zastávaného právního názoru. Vzhledem k zásadnímu významu stability a spolehlivosti jeho judikatury je však třeba k tomuto postupu přistupovat jen z důvodů mimořádně závažných a přesvědčivých. Není proto přípustné, aby „malý“ senát předkládal návrh na změnu judikatury rozšířeného senátu, který by podpořil jen prostým nesouhlasem s ní, aniž by předložil konkurující argumentaci (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. 1 As 72/2016, odst. [24]).

²⁶¹ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, sp. zn. 10 Ads 99/2014, odst. [40].

²⁶² POTĚŠIL, op. cit. s. 220.

²⁶³ SKLÁDALOVÁ, Denisa. *Zatímní ochrana práv ve správním soudnictví*. Brno, 2022. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 109.

Znamenal by totiž učinit z odkladného účinku v podstatě pravidelný nástroj sloužící k odklizení právních následků napadeného rozsudku krajského soudu, a to navíc pouze k návrhu žalovaného. To by však dle něj změnilo koncepci jak odkladného účinku, tak fakticky i kasační stížnosti jakožto mimořádných prostředků. Má za to, že k řešení tohoto problému se nabízejí jiná vhodnější řešení (odklizení pozdějšího správního rozhodnutí jako *ex lege* neúčinného, či přerušování správního řízení).²⁶⁴

S přiznáváním odkladného účinku kasačním stížnostem správních orgánů z důvodu hrozby existence dvou rozhodnutí v téže věci bych souhlasil rozhodně spíše, než aby se tak plošně dělo *ex lege* ve všech případech. I tak se (ve snaze o co možná nejvíce kompromisní a nekonfliktní řešení) domnívám, že by se stále jednalo o zbytečně široce pojatý odklad právních účinků rozsudku krajského soudu.

Zopakuji proto již výše řečené, že bych za optimální variantu považoval návrat k dřívější judikатурní praxi založené na rozlišování důvodu, pro něž bylo krajským soudem zrušeno napadené správní rozhodnutí.²⁶⁵ Stojí-li zrušovací důvod na procesní vadě řízení nebo nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, není zde dle mého názoru dán natolik intenzivní zájem na tom, aby správní řízení v intencích závazného právního názoru krajského soudu nemohlo pokračovat. Pokud však soud vyslovil jednoznačný právní názor, který nedává správnímu orgánu prostor pro samostatné posouzení věci, v takových případech bych se rozhodně přikláněl odkladný účinek přiznávat.

4.1.2.2 Změna právní úpravy

Legislativní obdobou téhož by bylo v soudním řádu správním zakotvit, že podání kasační stížnosti žalovaným správním orgánem má ze zákona odkladný účinek. Toto pravidlo by dle mého názoru bylo nanejvýš vhodné doplnit ustanovením, že odkladný účinek může být k návrhu jiných účastníků řízení rozhodnutím soudu z vážných důvodů vyloučen (za ty bych považoval například zjevné obstrukce správního orgánu).

V. Mikule se domnívá, že toto řešení by bylo nepřijatelné z důvodu procesní rovnosti stran.²⁶⁶ Taktéž P. Jimramovský jej považuje za nepřípustné. Dosáhlo by sice svého cíle, ale vytvořilo by zákonem zakotvenou procesní nerovnost v neprospěch žalobce, jehož práva jsou primárním předmětem ochrany poskytované správním soudnictvím.²⁶⁷ Dovozuje, že jelikož po celou dobu správního i následujícího soudního řízení o právech osob rozhoduje stále tatáž veřejná moc, jen

²⁶⁴ POSPÍŠIL, Ivo. *Posudek oponenta rigorózní práce Denisy Skládalové: Zatímní ochrana práv ve správním soudnictví*. Brno, 2022. Nejvyšší správní soud, s. 3.

²⁶⁵ Usnesení NSS ze dne 2. 5. 2013, sp. zn. 6 As 61/2013, odst. [11]-[12].

²⁶⁶ MIKULE, op. cit., s. 495.

²⁶⁷ JIMRAMOVSKÝ, op. cit. s. 402.

pokaždé v různé podobě, je již jen tím vytvořena faktická nerovnováha mezi procesními stranami, kterou nebude možné nikdy odstranit; ta je navíc prohlubována skutečnostmi, jako je například osvobození správních orgánů od placení soudních poplatků nebo přípustnost toho, aby za ně v řízení o kasační stížnosti jednal zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Právě kvůli hrozbě vychýlení stávající již tak křehké (ne)rovnováhy mezi účastníky soudního řízení správního dle něj nelze akceptovat legislativní změnu, která by byla učiněna ve prospěch orgánu veřejné moci.²⁶⁸

P. Chodúr si je tohoto narušení rovnosti účastníků soudního řízení způsobného odlišným přístupem k odkladnému účinku kasační stížnosti vědom. Přesto se domnívá, že s ohledem na legitimní požadavek ochrany právní jistoty a odlišné zájmy správního orgánu oproti žalobci a případným dalším osobám zúčastněným na řízení, by zvažovaná právní úprava obstála; nejednalo by se dle něj o nepřipustný zásah do práva žalobce na spravedlivý proces.²⁶⁹

Do jisté míry závěr P. Chodúra chápu, neboť nahlíženo čistě pragmaticky se jedná o „nejlepší“ možné řešení integrující dílčí výhody všech ostatních možností. Nepřenáší rozhodování o odložení účinků napadeného rozsudku soudu na správní orgán jako institut fakultativního přerušení správního řízení. Neoddaluje vykonatelnost dosaženého řešení paušálně ve všech případech ani neumožňuje obstrukční zneužití odkladného účinku žalobcem. Stejně tak nezpůsobuje žádný *ex post* zásah do práv účastníků řízení nabytých v dobré víře jako řešení inspirované daňovým řádem. Navíc je možné tuto právní úpravu zakotvit v jediném procesním předpise a sjednotit tak řešení ve všech situacích.

Fakticky jedinou zásadní nevýhodou této *de lege ferenda* diskutované varianty, kterou je třeba s předestřenými benefity poměřit na pomyslných „miskách vah“, je právě ono narušení procesní rovnosti žalobce a správního orgánu jakožto stran soudního řízení. Bylo by velmi „lábivé“ při takovém vážení dát přednost všem praktickým přínosům této alternativy před rigidním lpěním na shodnosti právní úpravy pro oba proti sobě stojící subjekty. Ostatně tuto nerovnost by mohla alespoň trochu vyvažovat skutečnost, že *ex lege* nastupující odkladný účinek kasační stížnosti žalovaného by mohl být soudem vyloučen (tudíž v případech výjimečné disproportionality by bylo možné tento stav změnit); nadto žalobce má nad správním orgánem navrch i tím, že myslitelné důvody pro přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti jsou podstatně širší.

Přes všechny výše uvedené argumenty však musím dát za pravdu P. Jímramovskému. Má-li správní soudnictví chránit veřejná subjektivní práva jednotlivce proti činnosti orgánů veřejné správy, nelze tomu odpovídající procesní úpravu založit na „nerovných pravidlech hry“

²⁶⁸ JIMRAMOVSKÝ, op. cit. s. 405.

²⁶⁹ CHODÚR, op. cit., s. 72.

v neprospěch slabší strany. Nadto je velmi nepravděpodobné, že by se s tímto návrhem ztotožnila odborná veřejnost a našel politickou podporu ke svému prosazení. Je-li však mým cílem hledat realizovatelná řešení problematiky obžlivých rozhodnutí, je třeba tento návrh taktéž odmítnout.

4.1.2.3 Odebrání stížnostní legitimace

V souvislosti s problematikou kasační stížnosti podané správním orgánem lze zmínit ještě další (teoreticky) možnou variantu, jež by téměř vyloučila riziko vzniku existence dvou rozhodnutí v téže věci, a to odebrat žalovanému aktivní legitimaci k podání tohoto mimořádného opravného prostředku.

S tímto návrhem nesouhlasí P. Jimramovský, dle něž je toto oprávnění správního orgánu jedním z projevů systému brzd a protivah v rámci veřejné moci (soudní moc má možnost kontroly nad činností moci výkonné, která se však může proti těmto kontrolním výstupům bránit). Navíc disponování tímto procesním nástrojem umožňuje správnímu orgánu korigovat možná pochybení krajského soudu tak, aby z nich nemohli neoprávněně těžit adresáti veřejné správy; nadto garantuje řádné chránění veřejného zájmu.²⁷⁰

Tuto myšlenku je třeba odmítnout též dle V. Mikuleho, protože by se tak výrazně omezil smysl a efektivita správního soudnictví.²⁷¹ S tímto názorem se naprosto ztotožňuji. Dodávám, že taková legislativní změna by nadto podstatně omezila naplňování jednoho z hlavních cílů existence NSS, a to zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování ve správním soudnictví,²⁷² a tím zprostředkovně i v celé veřejné správě.

4.1.3 Nový důvod přerušování správního řízení

Dalším možným řešením rozebíraného problému je změna správního řádu spočívající v doplnění nového důvodu pro přerušování správního řízení v případě podání kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí odvolacího správního orgánu a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Taktéž díky tomuto procesnímu nástroji by v zásadě²⁷³ nemohla nastat duplicita pravomocných správních rozhodnutí v téže věci.

Alternativami této varianty je přerušování správního řízení při podání kasační stížnosti buďto kterýmkoli účastníkem řízení před krajským soudem, nebo jen žalovaným; stejně tak lze uvažovat,

²⁷⁰ JIMRAMOVSKÝ, op. cit. s. 402.

²⁷¹ MIKULE, op. cit., s. 496.

²⁷² § 12 odst. 1 SŘS.

²⁷³ Výjimkou (jež by však mohla nastat i v případě odkladného účinku kasační stížnosti nastupujícího jak přiznáním soudem, tak ze zákona) může být jen velmi nepravděpodobná situace, kdy by správní orgán ve vráceném řízení vydal nové rozhodnutí dříve, než by podal kasační stížnost, resp. bylo rozhodnuto o jeho návrhu. Nenabízí se však smysluplná odpověď, proč by tak žalovaný záměrně činil. Myslitelné je pouze nedorozumění „uvnitř“ žalovaného.

zda nastavit účinky přerušení řízení *ex lege*, nebo až obligatorním či fakultativním rozhodnutím správního orgánu.

Inspiraci přitom může poskytnout zvláštní právní úprava zakotvená v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dle níž správní orgán usnesením přeruší řízení tehdy, jestliže byla v téže věci podána kasační stížnost.²⁷⁴ Důvodová zpráva k zavedení tohoto nového důvodu přerušení přestupkového řízení stručně uvádí, že se tím řeší obtížná procesní situace, kdy krajský soud zruší žalobou napadené rozhodnutí a správní orgán je povinen ve věci znovu rozhodovat bez ohledu na podanou kasační stížnost.²⁷⁵ L. Jemelka konstatuje, že „zákon tímto ustanovením vlastně zlegalizoval dosavadní praxi správních orgánů, které na vyřízení kasační stížnosti s ohledem na zmíněné procesní problémy vyčkávaly, ač k tomu neměly výslovnou právní oporu“.²⁷⁶

Lze poukázat na to, že zákonodárce v tomto případě označil podání kasační stížnosti za obligatorní důvod pro přerušení přestupkového řízení, který nedává správnímu orgánu prostor pro správní uvážení, zda takto postupovat. Zároveň, přestože by pro zabránění vzniku obživlých rozhodnutí bylo dostačující navázat přerušení probíhajícího správního řízení pouze na kasační stížnost správního orgánu, normotvůrce zvolil koncepci, že nerozlišuje, kterou ze stran byl tento úkon učiněn.

4.1.3.1 Negativa

Předpokládám, že pro *de lege ferenda* změnu správního řádu by byla zvolena konstrukce, dle níž se správní řízení přerušuje usnesením správního orgánu (jak je tomu u všech nyní upravených důvodů),²⁷⁷ nikoliv tedy *ex lege* samotným úkonem podáním kasační stížnosti. Taková právní úprava by totiž byla dle mého názoru těžko akceptovatelná nejen kvůli své nekonceptčnosti, ale také proto, že účastník správního řízení o tomto kroku žalovaného neví, dokud jej NSS nepoučí o probíhajícím kasačním řízení.

Právě to, že by za účelem přerušení správního řízení bylo nezbytné vydat rozhodnutí, považují ovšem J. Baxa, P. Průcha a K. Šimka za nevýhodu tohoto řešení; argumentují tím, že by proti němu bylo možno brojit odvoláním a následně správní žalobou.²⁷⁸ Skutečnost, že by usnesení o přerušení řízení mohlo podléhat přezkumu ze strany nadřízeného správního orgánu,²⁷⁹ podle mého soudu při jeho bezodkladném provedení nikterak nediskvalifikuje toto řešení, ani nekomplikuje jeho praktickou proveditelnost. Správní žaloba proti odvolacímu rozhodnutí by však dle konstantní

²⁷⁴ § 85 odst. 1 PřestZ.

²⁷⁵ Vláda. *Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*, č. 250/2016 Dz, k § 85.

²⁷⁶ JEMELKA, op. cit., s. 755.

²⁷⁷ § 64 odst. 1 SR.

²⁷⁸ BAXA, PRŮCHA, ŠIMKA, op. cit., s. 506.

²⁷⁹ Odvoláním lze napadnout každé rozhodnutí správního orgánu, pokud zákon nestanoví jinak. Je-li podáno proti usnesení, nemá odkladný účinek (§ 76 odst. 5, § 81 odst. 1 SR).

judikatury NSS byla nepřijatelná a musela by být odmítnuta, neboť na tento případ dopadá vyluka ze soudního přezkumu (jedná se o rozhodnutí, kterým se toliko upravuje vedení řízení).²⁸⁰

Byl-li by zvolen model obligatorního přerušení správního řízení, pak J. Vedral namítá, že by se takový úkon správního orgánu fakticky rovnal přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ze zákona, byť *de iure* by se jednalo o postup správního orgánu ve vráceném správním řízení. Nadto uvádí, že pokud bude mít i nadále pravomoc rozhodovat o tomto institutu NSS, neměl by ji současně mít též žalovaný správní orgán, byť v transformované podobě jakožto rozhodování o přerušení řízení. Oba postupy dle něj totiž vedou ke stejnému výsledku, kterým je dočasná eliminace účinků pravomocného rozsudku krajského soudu.²⁸¹

Pokud by naopak bylo podání kasační stížnosti (kterýmkoli účastníkem) upraveno jako fakultativní důvod pro přerušení správního řízení, existuje dle T. Marka riziko, že by správní orgány mohly tohoto institutu zneužívat například tím, že budou-li stěžovateli ony, správní řízení budou zpravidla přerušovat, kdežto v případě kasace žalobce tak budou činit výjimečně. Dále poukazuje na to, že bude obtížné zajistit, aby institut fakultativního přerušení řízení byl správními orgány aplikován jednotně a předvídatelně.²⁸²

4.1.3.2 Pozitiva

Naopak předcházet existenci dvou rozhodnutí v téže věci prostřednictvím přerušení vráceného správního řízení navrhoval mezi prvními J. Camrda. Dle něj by k vyřešení problému postačovalo vložit do správního řádu (případně dalších procesních předpisů upravujících správní řízení) oprávnění správního orgánu přerušit řízení v případě podání kasační stížnosti proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu. Má za to, že taková úprava by „*nabízela spravedlivé řešení z hlediska toho, že by i nadále pravomocné zrušující rozhodnutí krajského soudu produkovalo právní účinky ve prospěch žalobce. (...) Žalovaný správní orgán by tedy byl nucen akceptovat, že po zrušujícím rozsudku krajského soudu již zde není pravomocně vyměřená daň či pravomocně uložená pokuta za přestupek či jiný správní delikt se všemi důsledky z toho vyplývajícími, nicméně nebyl by nucen do doby, než Nejvyšší správní soud rozhodne o jeho kasační stížnosti, pokračovat v řízení a vydávat nové rozhodnutí.*“²⁸³

Z. Kühn považuje legislativní řešení zvolené zákonodárcem v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (tj. obligatorní přerušení vráceného správního řízení) za korektní

²⁸⁰ § 70 písm. c), § 68 písm. e), § 46 odst. 1 písm. d) SŘS. K tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 3 As 64/2007; ze dne 30. 1. 2009, sp. zn. 4 As 48/2008; ze dne 16. 7. 2009, sp. zn. 1 As 48/2009; ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. 1 As 52/2010; ze dne 28. 2. 2019, sp. zn. 1 As 321/2018, odst. [21]; ze dne 14. 9. 2020, sp. zn. 5 As 393/2019, odst. [10].

²⁸¹ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 490; či VEDRAL: *K některým procesním otázkám...*, s. 116.

²⁸² MAREK, op. cit., s. 68-69.

²⁸³ Odlišné stanovisko podle § 55a SŘS soudce Jakuba Camrdy k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 8 AfS 29/2011.

a neporušující ústavní zásadu rovnosti účastníků řízení.²⁸⁴ Zakotvení srovnatelné úpravy taktéž ve správním řádu by dle něj bylo úspěšným řešením všech problémů souvisejících s problematikou obživlých rozhodnutí.

S názory, že tento postup by vedl k obcházení institutu odkladného účinku, se neztotožňuje. O obcházení zákona by dle něj nemohlo jít už jen proto, že v případě dvou různých norem téže právní síly o takovémto důsledku nelze hovořit. Především však vysvětluje, že nově inkorporovaný důvod přerušování správního řízení by považoval za *lex specialis* vůči ustanovení soudního řádu správního o přiznávání odkladného účinku kasační stížnosti. Stejně tak má za to, že by nebylo možné hovořit o souběžném rozhodování správního orgánu a soudu; pokud by totiž důvod přerušování byl obligatorní, o žádnou alternativu proti rozhodování NSS o odkladném účinku by se vůbec nejednalo. Nadto připomíná skutečnost, kterou argumentoval již J. Camrda, totiž že přerušování vráceného správního řízení neznamena eliminaci všech účinků pravomocného rozsudku krajského soudu. Pokud by bylo krajským soudem zrušeno například rozhodnutí ukládající povinnost, zůstala by tato i přes přerušování řízení odstraněna.²⁸⁵

V rámci svých úvah *de lege ferenda* se k tomuto řešení přiklání také L. Potěšil. Zároveň však dodává, že touto úpravou by do vztahu soudu a správního orgánu, jakož i do pojmových základů správního soudnictví, byl vnesen nesourodý prvek. Jakkoli lze souhlasit, že z pohledu správních soudů by se nic nezměnilo, problémem by dle něj byla právní úprava ve sféře správních orgánů a řízení před nimi.²⁸⁶

4.2 Řešení kolize

Pokud by se neprosadilo některé z výše popsaných řešení *de lege ferenda* založených na předcházení hrozbě existence dvou rozhodnutí v téže věci, pak je třeba se zamyslet též nad možnostmi, jak (případně) takto již vzniklou nežádoucí procesní situaci odstranit.

Je přitom zřejmé, že následná řešení takové kolize budou vyžadovat pravděpodobně náročnější legislativní konstrukci; nadto ve značném množství případů mohou zasáhnout do práv nabytých v dobré víře, či přinejmenším se dotknout právní jistoty adresátů norem správního práva, což není žádoucí.²⁸⁷

²⁸⁴ KÜHN, op. cit. s. 1022.

²⁸⁵ Tamtéž, s. 1023.

²⁸⁶ POTĚŠIL, op. cit. s. 220.

²⁸⁷ MAREK, op. cit. s. 74.

4.2.1 Neúčinnost v pořadí druhého rozhodnutí

Nejvíce diskutovanou možností v rámci následného řešení duplicity rozhodnutí v jedné věci je zakotvit do právního řádu obecně platné pravidlo (více či méně inspirované nynější normou obsaženou v § 124a daňového řádu), které by stanovilo neúčinnost v pořadí druhého správního rozhodnutí vydaného v téže věci.

Tento regulativ by jistě mohl být zařazen do správního řádu; P. Chodúr však považuje za mnohem efektivnější vložit jej do soudního řádu správního, neboť řada zvláštních právních předpisů použití správního řádu vylučuje.²⁸⁸

4.2.1.1 Reflexe daňového řádu

Důvodová zpráva k zákonu, jímž bylo předmětné ustanovení do daňového řádu inkorporováno, uvádí, že nově *ex lege* založená neúčinnost v pořadí druhého správního rozhodnutí (vydaného ve věci po jejím vrácení žalovanému zrušujícím rozsudkem krajského soudu) má eliminovat v praxi sporné otázky, jakou validitu toto rozhodnutí má a jakým způsobem je nutné jej zlikvidovat.

Nerozlišuje se, zda důvodem, pro který NSS ruší kasační stížností napadený rozsudek, je vadný právní názor krajského soudu, nebo „jen“ jeho procesní pochybení. K neúčinnosti pozdějšího rozhodnutí však dojde pouze v případech, kdy krajský soud následně v novém rozsudku žalobu zamítne, popřípadě rozsudkem znovu zrušujícím v pořadí první rozhodnutí žalovaného zaváže správce daně právním názorem odchylným od toho předcházejícího. Naopak pokud nové rozhodnutí krajského soudu bude z meritorního hlediska stejné, neúčinnost rozhodnutí správce daně vydaného na základě zrušeného rozsudku krajského soudu nenastane.²⁸⁹

NSS při interpretaci § 124a daňového řádu uvedl, že smyslem a účelem této právní normy je jakási částečná restituce do stavu před okamžikem, kdy se nesprávný právní názor krajského soudu projevil tím, že správce daně podle něj postupoval při vydání dalšího rozhodnutí. Konstatoval však též, že „na rozhodnutí, jež bylo vydáno na základě následně popřené právního názoru, se má od okamžiku vydání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nahlížet tak, že nadále již nemá mít žádné právní účinky.“²⁹⁰ S tím však dle mého názoru nelze souhlasit, neboť se jedná o závěr rozporný jak se zcela jasnou dikcí zákonné normy,²⁹¹ tak se shora předestřeným úmyslem zákonodárce i názory doktríny. Jelikož tento výrok není nosným argumentem předmětného rozhodnutí, považuji jej za excés.

²⁸⁸ CHODÚR, op. cit., s. 70.

²⁸⁹ Vláda. Důvodová zpráva k zákonu č. 458/2011 Sb. o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, č. 458/2011 Dz, k čl. III, bodu 19 (§ 124a).

²⁹⁰ Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, sp. zn. 2 Afs 249/2017, odst. [37].

²⁹¹ Dle níž se v pořadí druhé rozhodnutí stává „neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu“ (§ 124a DŘ).

Vzhledem k tomu, že k neúčinnosti pozdějšího rozhodnutí správního orgánu zjevně dochází až od okamžiku právní moci nového rozsudku krajského soudu, může nastat situace, na kterou komentované ustanovení nepamatuje. Pokud NSS krom zrušení napadeného rozsudku rozhodne současně i o zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci,²⁹² pak může nechtěná existence dvou rozhodnutí v téže věci zůstat tímto zákonným ustanovením nevyřešena.²⁹³

L. Henáč dále upozorňuje na to, že dispozice právní normy obsažená v § 124a daňového řádu může logicky dopadat výhradně na situace, které naplňují její hypotézu; nemusí však být vždy jednoznačné, zda je tento předpoklad naplněn.²⁹⁴ K tomu dodávám, že jedním ze zákonných předpokladů uplatnění této normy je situace, kdy v novém rozsudku krajského soudu „*dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu.*“ Na to, že v důsledku naplnění této hypotézy nastává tak zásadní následek, jako *ex lege* nastupující neúčinnost správního rozhodnutí, se však podle mého názoru jedná o poměrně „měkké“ a tedy možné interpretační spory vyvolávající kritérium.

4.2.1.2 Parametry nové úpravy

Řada autorů považuje právě řešení upravené v daňovém řádu za (v rámci možností) nejlepší variantu i pro ostatní oblasti činnosti veřejné správy. L. Potěšil uvádí, že se mu jeví „*jako nejzdařilejší ex post řešení založené na uplatnění § 124a DR.* Nijak se jím totiž a priori nepopírá či nepozastavuje vztah soudu vůči správnímu orgánu“;²⁹⁵ Z. Kühn jej pak označuje za „*velmi rozumný způsob řešení problému.*“²⁹⁶ Taktéž dle K. Šimky by právě metoda přijatá v daňovém řádu mohla být „*inspirací i pro zbytek veřejného práva, neboť zatím se východiska hledají pouze ad hoc a mají řadu slabin.*“²⁹⁷ Za „*velku rozumný způsob řešení problematiky obžvlých mrtvol*“ tuto právní úpravu považuje i L. Henáč.²⁹⁸

Těž dle judikatury NSS předmětné pravidlo daňového řádu „*umožní problém konfliktu právních názorů řešit jednodušeji a s větší mírou právní jistoty.*“²⁹⁹ bylo by proto dle něj „*jistě žádoucí, aby právě řešená nelehká otázka byla spíše upravena legislativně ve správním řádu, např. obdobně jako v § 124a daňového řádu.*“³⁰⁰

Řešení spočívající v *ex lege* nastávající neúčinnosti pozdějšího správního rozhodnutí se však J. Vedralovi zdá být příliš paušální, a to vzhledem k možné „*pestré paletě*“ rozhodnutí, která

²⁹² § 110 odst. 3 SŘS.

²⁹³ LICHNOVSKÝ, Ondřej. § 124a [Neúčinnost rozhodnutí po soudním přezkumu]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej, a kol. *Daňový řád*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 488.

²⁹⁴ HENÁČ, Ladislav. Vypořádal se § 124a daňového řádu se všemi „obžvlými mrtvolami“? *Bulletin Komory daňových poradců ČR*. 2022, č. 2, s. 50.

²⁹⁵ POTĚŠIL, op. cit. s. 220.

²⁹⁶ KÜHN, op. cit. s. 1021.

²⁹⁷ ŠIMKA, Karel. Soudní řád správní - co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců ČR*. 2018, č. 2, s. 32.

²⁹⁸ HENÁČ, op. cit., s. 50.

²⁹⁹ Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, sp. zn. 2 Afs 249/2017, odst. [40].

³⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2023, sp. zn. 8 As 360/2018, odst. [34].

mohou být na základě zrušeného rozsudku krajského soudu vydána (mezi nimi přitom mohou figurovat i ta, jimiž se účastníku řízení přiznávají práva, která budou nabyta v dobré víře).³⁰¹ Je tedy otázkou, zda by nemohl být takto způsobený zásah do práv konstituovaných či deklarovaných nově neúčinným rozhodnutím, v jehož správnost ovšem dotčená osoba spoléhala,³⁰² shledán porušením jeho základních ústavně garantovaných práv.

Podle T. Marka by proto bylo vhodné legislativní řešení užití v daňovém řádu, pakliže by mělo být zvoleno jako obecná úprava pro všechna správní řízení, doplnit o nějaké pravidlo, které zajistí ochranu práv účastníků nabytých v dobré víře.³⁰³ Takové ustanovení by dle mého názoru mohlo být formulováno po vzoru stávající úpravy přezkumného řízení, dle níž nelze zrušit rozhodnutí v rozporu s právními předpisy, jestliže by újma, která by zrušením tohoto rozhodnutí vznikla účastníkovi, byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.³⁰⁴

Problémem však je, že aby mohla být individuálně zohledňována práva účastníků řízení nabytá v dobré víře, bylo by nutné zakotvit ustanovení o neúčinnosti pozdějšího rozhodnutí nikoli jako pravidlo nastávající *ex lege*, ale jako následek, o jehož nastoupení by musel rozhodnout správní orgán. Proti takovému aktu by však bylo zřejmě přípustné odvolání i následný přezkum ve správním soudnictví. Tím by toto řešení sice garantovalo účastníkům ochranu jimi nabytých práv, ovšem z efektivního (rychlého, jednoduchého a široce uplatnitelného) nástroje by se stal potenciálně zdlouhavý proces, v jehož rámci by se opět nemuselo podařit problematickou existenci dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci odstranit.

Mám za to, že možná poměrně krkolomnou, byť snad praktickou alternativou by mohla být konstrukce právní úpravy založená na tom, že neúčinnost v pořadí druhého správního rozhodnutí by sice nastávala *ex lege* okamžikem rozhodnutí soudu, ale takto nastoupivší následek by mohl být k návrhu účastníka řízení ve výjimečně odůvodněných případech sistován rozhodnutím správního orgánu.

Dále je třeba poukázat na skutečnost, že řešení zvolené zákonodárcem v daňovém řádu nezabraňuje existenci duplicity pravomocných rozhodnutí ve stejné věci v období od právní moci zrušujícího rozsudku NSS (kterým obživne původní rozhodnutí) do okamžiku právní moci nového rozsudku krajského soudu (jímž se to pozdější stane neúčinným). Dle P. Chodúra by proto bylo

³⁰¹ VEDRAL: *K důsledkům zrušení...*, s. 490; shodně VEDRAL: *K některým procesním otázkám...*, s. 115.

³⁰² V obecné rovině je totiž dobrá víra jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana na základě nich nabytých práv jedním ze základních principů uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě. Ten působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci (náleží ÚS ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV.ÚS 150/01).

³⁰³ MAREK, op. cit., s. 77.

³⁰⁴ § 94 odst. 4 SŘ.

vhodné spojit s právní mocí rozsudku NSS zákonný odkladný účinek jak pro obživlé, tak nové správní rozhodnutí, který zabrání možným negativním dopadům jejich souběžné existence.³⁰⁵

Ani takto modifikovaná právní úprava by však nepředěšla tomu, že rozhodnutí vydané v dalším řízení po vrácení věci krajským soudem by díky své po jistou dobu (v závislosti na délce kasačního řízení) trvající pravomocné existenci mohlo být již nevratně vykonáno, v důsledku čehož by následné uvedení do původního stavu mohlo být nejen obtížné, ale někdy téměř nemožné.

4.2.2 Jiné možnosti

Konečně lze krátce zmínit ještě některé další návrhy na změnu právní úpravy řešící kolizi dvou rozhodnutí v téže věci. Poměrně „odvážnou“ možností by bylo světit správnímu soudu novou pravomoc zcela se vymykající nyní uplatňované dispoziční zásadě, která by spočívala v oprávnění zrušit z moci úřední pro rozpor s principem *non bis in idem* i žalobou vůbec nenapadené správní rozhodnutí. Mohl by tak přitom teoreticky učinit buďto již NSS, který by krom zrušení zrušujícího rozsudku krajského soudu současně dalším výrokem vyslovil, že se zrušuje i v mezičase vydané v pořadí druhé správní rozhodnutí v téže věci opírající se o nesprávný právní názor krajského soudu. Případně by tak mohl rozhodnout až krajský soud v dalším řízení po vrácení mu věci zrušujícím rozsudkem NSS, a to společně se zamítnutím žaloby proti původnímu (již obživlému) správnímu rozhodnutí.³⁰⁶ Jistou inspiraci lze dle mého názoru spatřovat v úpravě rušení závislých rozhodnutí dovolacím soudem v občanském soudním řízení;³⁰⁷ taktéž v pořadí druhé správní rozhodnutí vydané na základě právního názoru vysloveného v rozsudku krajského soudu zrušovaném NSS by bylo možné považovat za rozhodnutí na něm závislé.

Výhodou daného řešení by bylo, že pokud by takto rozhodl již NSS, pak by k paralelní existenci dvou rozhodnutí v téže věci vůbec nemuselo dojít; pozdější by totiž bylo zrušeno stejným aktem, jímž by to dřívější obživlo. Jestliže by takto rozhodl až krajský soud, alespoň by oproti zvažované variantě fakultativní neúčinnosti druhého rozhodnutí poměřoval újmu způsobenou účastníku řízení na právech nabytých v dobré víře soud, nikoliv správní orgán. Připouštím však, že úvaha o takovémto rozšíření pravomoci správních soudů zůstane téměř jistě jen mým akademickým zamyšlením.

J. Zíma dále zmiňuje možnost zavedení pravidla, že pokud by správní orgán v dalším řízení vydal nové rozhodnutí, které by nabylo právní moci ještě před posouzením důvodnosti kasační stížnosti žalovaného, mělo by toto pozdější správní rozhodnutí ze zákona aplikační přednost

³⁰⁵ CHODŮR, op. cit., s. 70.

³⁰⁶ Inspirováno přesně opačnou argumentací uvedenou v MAREK, op. cit. s. 70.

³⁰⁷ Pokud dovolací soud změnou nebo zruší rozhodnutí odvolacího soudu, pak současně zruší i rozhodnutí vydaná v řízení v prvním stupni nebo v odvolacím řízení, která jsou na něm závislá (§ 243d odst. 2 věta první, § 243e odst. 2 věta třetí zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů).

před původním obživlým rozhodnutím.³⁰⁸ Takové řešení je však v přímém rozporu s dosavadní judikaturou NSS pojednávající o tom, že odstranit je třeba pozdější správní rozhodnutí vydané v intencích nesprávného právního názoru krajského soudu, nikoliv první rozhodnutí nepřímě aprobované kasačním soudem.

Jistou variací téhož je myšlenka T. Marka, že v situaci, kdy by správní orgán dospěl k závěru o nemožnosti zrušit (prohlásit za neúčinné) v pořadí druhé rozhodnutí ve věci z důvodu nepřiměřeného zásahu do práv účastníka řízení nabytých v dobré víře, měl by mít zákonem zakotvenou možnost sistovat účinky obživlého rozhodnutí, či jej zcela zrušit, byť toto bylo vydáno v souladu s právními předpisy.³⁰⁹

4.3 Inspirace slovenskou právní úpravou?

Ve Slovenské republice nabyl v roce 2016 účinnosti nový předpis o řízení před správními soudy, který upravuje mimo jiné jednání a postup správních soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví.³¹⁰ Zároveň byl v rámci reformy slovenské justice s účinností od 1. 1. 2021 zřízen *Najvyšší správny súd Slovenskej republiky*,³¹¹ který od srpna téhož roku začal vykonávat činnost vrcholného orgánu ve věcech správního soudnictví, jenž v řízení o kasačních stížnostech přezkoumává rozhodnutí správních soudů. Považuji proto za vhodné velmi stručně „nahlédnout“, zdali tato (tradici našeho správního soudnictví zřejmě nejbližší) právní úprava nenabízí inspiraci na nějaké, doposud výše nepojednané, řešení duplicity rozhodnutí v téže věci.

Podle předcházejícího procesního předpisu přezkoumával *Najvyšší súd Slovenskej republiky* nepravomocná rozhodnutí krajských soudů; ta přitom mohl sám změnit, případně též žalobu zamítnout.³¹² Nyní je však kasační stížnost upravena jako mimořádný opravný prostředek a nemá suspenzivní účinek, pokud zákon nestanoví jinak. Výjimkami z tohoto obecného pravidla jsou situace, kdy byla kasační stížnost podána proti rozhodnutí krajského soudu ve věci samé vydanému v řízení o správní žalobě, pokud byl žalovaným orgánem správce daně či *Úrad pre verejné obstarávanie*, nebo jde-li o věc správního trestání či zajištění administrativního vyhoštění.³¹³

³⁰⁸ ZÍMA, op. cit., s. 54-55.

³⁰⁹ MAREK, op. cit., s. 76-77.

³¹⁰ § 1 písm. b) zákona č. 162/2015 Z. z., správný súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů.

³¹¹ Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³¹² HANZELOVÁ, Ida, RUMANA, Ivan, ŠINGLIAROVÁ, Ina. *Správny súdny poriadok: Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 521-522.

³¹³ § 446 zákona č. 162/2015 Z. z. Jedná se přitom o totožné případy, kdy rozsudek správního soudu nenabývá právní moci standardně již okamžikem jeho doručením, ale teprve uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti, případně učiněním tohoto úkonu [§ 145 odst. 2 zákona č. 162/2015 Z. z.]. Danou konstrukcí se chrání osoby disponující aktivní procesní legitimací k podání kasační stížnosti před tím, aby se vůči nim v mezičase neuplatnily účinky rozhodnutí soudu, proti němuž hodlají brojit [FEČÍK, Marián. § 446. In: BARICOVÁ, Jana, a kol. *Správny súdny poriadok: Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1655].

Slovenská doktrína si je vědoma možnosti vzniku problému nastanuvšího v případě, že správní orgán po zrušení svého rozhodnutí v dalším řízení ve věci opětovně rozhodne, ovšem následně v důsledku vyhovění jím podané kasační stížnosti obživne původní rozhodnutí. I. Hanzelová, I. Rumana a I. Šingliarová si kladou (spíše řečnickou) otázku, co se v takovém případě má s novým rozhodnutím správního orgánu stát, zda by mělo automaticky zaniknout, či nikoliv? Žádné konkrétní odpovědi však nepřinášejí.³¹⁴ Případně je literaturou v tomto ohledu odkazováno na (v této práci již rozebranou) judikaturu NSS, která však není nikterak blíže komentována a adaptována do slovenského právního prostředí.³¹⁵

V zákoně taxativně vyjmenované situace, ve kterých má kasační stížnost ze zákona odkladný účinek, mají být těmi případy, v nichž by komplikace související s obživnutím správního rozhodnutí způsobily největší problémy. Daná právní úprava byla navržena právě s argumentací, že se jí bude předcházet vzniku existence dvou rozhodnutí v téže věci, neboť obnovení původního stavu by jinak bylo buď nemožné, anebo jen těžko dosažitelné.³¹⁶

Správny súdny poriadok tedy zvolil preventivní cestu spočívající v předcházení vzniku duplicity rozhodnutí v téže věci, ovšem toliko v těch nejpálčivějších oblastech, kde by tento problém mohl činit největší obtíže, případně by byla nejmenší šance restituovat původní stav věci. Ve zbytku případů zjevně nechává řešení této procesní situace na budoucí aplikační praxi. Takový přístup není podle mého názoru pro české prostředí ničím inspirativní, neboť účinná tuzemská právní úprava je principiálně totožná. Pro dvě agendy (přestupkové a daňové řízení), v nichž by nežádoucí důsledky existence dvou rozhodnutí v téže věci byly v praxi zřejmě nejpálčivější, byl totiž taktéž zvolen specifický režim; pouze se nejedná o odkladný účinek kasační stížnosti, ale řešení skrze jiné procesními instituty zakotvené ve složkových předpisech.³¹⁷ Slovenská literatura přitom neuvádí, jak se k fenoménu obživlého rozhodnutí postavit v té většině věcí, v nichž se zvláštní ustanovení zákona o *ex lege* odkladném účinku kasační stížnosti neuplatní.

³¹⁴ HANZELOVÁ, RUMANA, ŠINGLIAROVÁ, op. cit, s. 521-522.

³¹⁵ BARICOVÁ, Jana. § 462. In: BARICOVÁ, op. cit., s. 1719-1722.

³¹⁶ HANZELOVÁ, RUMANA, ŠINGLIAROVÁ, op. cit, s. 524.

³¹⁷ § 85 odst. 1 PřestZ; § 124a DŘ.

5 Legislativní snahy

Shora prezentované úvahy *de lege ferenda* jak řešit důsledky fenoménu obživlého rozhodnutí by nebyly pro každodenní aplikační praxi správních orgánů a soudů mnoho platné, kdyby se některá z nich neměla překlenout do pozitivní právní úpravy. Na potřebě legislativního zásahu se ostatně shodují všichni, kdož precizovali své úvahy o tom, kde a jak by takový počin měl být upraven.

Již dne 15. 6. 2010 se pod záštitou Ministerstva spravedlnosti konal seminář s názvem *K problematice novelizace soudního řádu správního ve vztahu k účinkům kasační stížnosti*, kterého se kromě členů Legislativní rady vlády zúčastnili také soudci NSS a krajských soudů, představitelé právnických fakult a zástupci správních orgánů. Výsledkem proběhnuvší diskuse měla být shoda na tom, že řešení problému existence dvou správních rozhodnutí v téže věci je třeba hledat ve změně pojetí odkladného účinku kasační stížnosti; ten měl být tomuto procesnímu úkonu nově přiznán ze zákona, ovšem z možností prolomení daného následku v konkrétních případech.

Z následně vypracovaného návrhu novely soudního řádu správního, jež byl rozeslán téhož roku do připomínkového řízení, však vyplynulo, že se jeho autoři nakonec přiklonili k jinému řešení. Kasační stížnost se měla stát řádným opravným prostředkem; jejím včasným a přípustným podáním tedy vůbec nemělo dojít k nabytí právní moci napadeného rozhodnutí krajského soudu, dokud o kasační stížnosti nerozhodne NSS.³¹⁸ Ani tento legislativní záměr, jak je ostatně zjevné z nyní účinné právní úpravy, ovšem nakonec nebyl realizován. Dle P. Průchy bylo nevyužitou a promarněnou příležitostí, že právě „velká novela“ soudního řádu správního³¹⁹ nereagovala na fenomén obživlých rozhodnutí jakožto již tehdy velmi aktuální a přetrvávající problém.³²⁰

Od roku 2010, kdy byl předmětný seminář uspořádán, byl soudní řád správní novelizován jednadvacetkrát, správní řád pak jedenáctkrát. Žádná z těchto změn se však netýkala předcházení ani následného řešení existence dvou rozhodnutí v téže věci. Judikatura NSS si s tímto legislativním vakuem samozřejmě do jisté míry poradila. To však podle mého názoru rozhodně není důvod, který by ospravedlňoval dosavadní nečinnost zákonodárce v tomto směru. Příčinou jeho pragmatického vyčkávání bylo pravděpodobně to, že byt' je tato otázka již dlouho předmětem

³¹⁸ MLSNA, Petr. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti - úvodní slovo k příspěvkům ze semináře. *Správní právo*. 2010, roč. 43, č. 8, s. 471.

³¹⁹ Provedená zákonem č. 303/2011 Sb., s účinností od 1. 1. 2012.

³²⁰ PRŮCHA, Petr. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskusi. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví: sborník příspěvků ze sekce správního práva z konference Olomoucké právnické dny 2012*. Praha: Leges, 2012, s. 20.

odborných úvah a diskusí, ukázalo se jako stále platné zhodnocení K. Šimky, že není jednoznačné, které z nabízených řešení je nevhodnější, resp. spíše má nejméně nevýhod.³²¹

5.1 Aktuální návrh změny zákona

Usnesením vlády č. 1075 ze dne 21. 12. 2022 byl schválen Plán legislativních prací vlády na rok 2023, v němž bylo Ministerstvu spravedlnosti uloženo vypracování návrhu zákona, kterým se mění soudní řád správní. To připravilo komplexní novelu předmětného zákona, jejímž cílem dle předkladatele je odstranit nedostatky, které byly za 20 let jeho účinnosti v aplikační praxi zjištěny.

Navrhované změny nemají přinášet do soudní kontroly veřejné správy revoluci. Novela zachovává rozhodování na kasačním principu, odlišování tří žalobních typů nebo pojetí kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku. Změny mají představovat spíše pozvolnou evoluci, neboť reagují na dosavadní dlouholeté praktické zkušenosti s tímto předpisem, reflektují bohatou rozhodovací praxi správních soudů a snaží se vyjít vstříc požadavkům jej aplikujících subjektů. Současně bylo předkladatelem konstatováno, že tímto předpisem navrhované změny správního řádu mají vyřešit dlouholetý problém obživlých správních rozhodnutí.³²²

Konkrétně se v tomto návrhu zákona předpokládá vložení dalšího důvodu pro přerušení správního řízení. Nově má platit, že „*správní orgán může řízení usnesením přerušit, byla-li v téže věci podána kasační stížnost podle soudního řádu správního*“ [§ 64 odst. 1 písm. e) SŘ]. Současně s tím je navrhováno vložit do správního řádu též zcela nové ustanovení, dle něžž „*dojde-li v řízení o kasační stížnosti podle soudního řádu správního ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správním orgánem znovu rozhodnuto ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, pozbývá toto rozhodnutí všech právních účinků dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu, kterým je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu*“ [§ 75a SŘ].³²³

Podle důvodové zprávy je záměrem návrhu zákona mimo jiné definitivně vyřešit problematiku obživlých správních rozhodnutí. Zakotvuje se proto kombinace variant dvou řešení upravených v daňovém řádu a zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, přičemž volba postupu v konkrétní věci bude na uvážení správního orgánu. Ten by měl vždy vzít v potaz okolnosti daného případu a posoudit, zdali věc snese odkladu, či nikoliv.

³²¹ ŠIMKA, Karel. *Posudek oponenta diplomové práce Tomáše Marka: Účinky rozhodnutí správního orgánu zrušeného v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí krajským soudem, je-li rozsudek krajského soudu zrušen v řízení o kasační stížnosti*. Plzeň, 2013. Západočeská univerzita v Plzni, Právnická fakulta, s. 1.

³²² Ministerstvo spravedlnosti. *Předkládací zpráva k návrhu zákona, kterým se mění SŘS a další související zákony*, sp. zn. 101/2020-LO-SP [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024].

³²³ Ministerstvo spravedlnosti. *Platné znění s vyznačením navrhovaných změn SŘS a dalších souvisejících zákonů*, sp. zn. 101/2020-LO-SP [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024].

Pokud vydání dalšího rozhodnutí nebude urgentní, získá nově správní orgán možnost správní řízení přerušit a zákonně tak vyčkat na verdikt NSS. Nazná-li ovšem správní orgán, že věc nesnese odkladu, může po vrácení věci ze strany krajského soudu v řízení pokračovat a znovu rozhodnout. V případě, že následně dojde ke zrušení rozsudku krajského soudu, zavádí se doplňkové pravidlo, dle něž v rozsahu pozdějšího rozsudku správního soudu pozbude svých účinků rozhodnutí správního orgánu vydané na základě dřívějšího (nesprávného) rozhodnutí krajského soudu; plně se tedy prosadí původní obživlé správní rozhodnutí.³²⁴

5.2 Připomínky k návrhu

Tento návrh zákona byl průvodním dopisem ministra spravedlnosti dne 14. 12. 2023 předložen do meziresortního připomínkového řízení; osloveným institucím přitom byla poskytnuta lhůta 20 pracovních dní na zaslání případných připomínek.³²⁵ Připadá mi až tragikomické, že na vyjádření se k záměru definitivního vyřešení problémů spojených s obživlými rozhodnutími, který se více či méně aktivně hledá již patnáct let, byla nyní poskytnuta takto promptní lhůta (přičemž její podstatná část navíc připadala na vánoční svátky). Zároveň je nutno zdůraznit, že navržené legislativní změny související s problematikou tzv. obživlých mrtvol jsou pouze zlomkem v celém návrhu zákona.

Fáze jeho zpracování je nyní aktuálně ve stavu ukončeného připomínkového řízení. I přes zmíněné časové omezení byla předkladateli doručena řada připomínek; pouze nepatrné množství z nich se však věnuje též souvisejícím změnám správního řádu. Pozornost budu nyní věnovat argumentaci několika podle mého názoru nejrelevantnějších institucí, které se k této problematice vyjádřily. Vznesené připomínky zatím nebyly ze strany Ministerstva spravedlnosti vypořádány; doplním je proto toliko o svůj komentář.

5.2.1 Nejvyšší správní soud

Dle NSS není vhodné svěřovat správním orgánům víceméně neomezené uvážení, zda správní řízení do okamžiku rozhodnutí kasačního soudu přeruší, či nikoliv. Došlo by tím k faktickému posunu kasační stížnosti od mimořádného k řádnému opravenému prostředku. Pokud se má právní úprava ubírat tímto směrem, pak by dle NSS měly být stanoveny spíše výjimečné důvody pro takový postup; v úvahu dle něj přichází taktéž podmínit přerušování správního řízení souhlasem účastníků řízení.

³²⁴ Ministerstvo spravedlnosti. *Důvodová zpráva ke změně SŘS a dalších souvisejících zákonů*, sp. zn. 101/2020-LO-SP [online], kap. II., část pátá, k čl. IX, k bodu 1 a 2 (§ 64 a § 75a). In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024].

³²⁵ BLAŽEK, Pavel. *Průvodní dopis k návrhu zákona, kterým se mění SŘS a další související zákony*, ze dne 14. 12. 2023, č. j. MSP-101/2020-LO-SP/43 [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024].

K úpravě následného řešení existence dvou rozhodnutí v téže věci převzaté z daňového řádu neuplatnil NSS žádnou věcnou výhradu. Upozornil pouze na skutečnost, že následek *ex lege* nastupující neúčinnosti v pořadí druhého rozhodnutí je navázán na vydání nového rozsudku krajského soudu. Dle též novely je ovšem také navrhováno, aby NSS současně se zrušením původního rozsudku krajského soudu měl možnost rovnou zamítnout i podanou žalobu; v takovém případě by žádné nové rozhodnutí krajského soudu nenásledovalo. Tuto skutečnost je třeba v precizaci daného pravidla reflektovat.³²⁶

Připomínku NSS považují za konstruktivní. Zpochybňuje sice vhodnost nástroje zvoleného k předcházení vzniku obživlých rozhodnutí, současně ale po věcné stránce nekritizuje úpravu zakotvenou pro následné odstranění s tím spojených následků. Akceptuje tedy legislativní návrh, který by tuto problematiku nějakým způsobem skutečně řešil. O otázce (ne)vhodnosti fakultativního důvodu přerušení správního řízení lze samozřejmě diskutovat. Je však třeba reflektovat skutečnost, že pokud by bylo naopak navrženo obligatorní přerušení řízení, ihned bude jinými (možná i samotným NSS) uplatněna „protinámitka“, že v takovém případě nejsou zohledňovány individuální okolnosti každého jednotlivého případu a není dán prostor pro ochranu práv nabytých účastníky v dobré víře. Jedná se však o „začarovaný kruh“, neboť vyhovění těmto výtkám nutně předpokládá možnost správního uvážení, která je právě kritizována.

5.2.2 Ministerstvo vnitra

Tento ústřední orgán státní správy ve svých připomínkách taktéž uvádí, že nepovažuje navrženou úpravu fakultativního důvodu přerušení správního řízení za vhodnou. Není dle něj žádoucí, aby správní orgán měl možnost na základě vlastního správního uvážení ovlivňovat právní účinky rozhodnutí soudů. Měl by to být primárně sám správní soud, který bude posuzovat, zda jsou dány důvody, aby nastoupení účinků jeho rozsudku bylo odloženo až do rozhodnutí NSS o kasační stížnosti.

Žalovaný správní orgán je stranou soudního sporu; mohl by proto z procesní opatrnosti přistupovat k přerušování správních řízení i v případech, kdy by k tomu nebyl dán důvod. Takový úkon přitom může být k újmě účastníka řízení, který ovšem v daném případě má jen omezené možnosti ochrany. Ministerstvo vnitra proto považuje za „únosné“, aby NSS předcházel problémům spojeným s obživlými rozhodnutími prostřednictvím přiznávání odkladného účinku kasačním stížnostem, a to v těch případech, kdy je k tomu skutečně důvod.

³²⁶ NSS. *Připomínky k návrhu zákona, kterým se mění SŘS a další související zákony*, sp. zn. Sleg 215/2023 [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024].

Předkládanou úpravu neúčinnosti pozdějšího správního rozhodnutí inspirovanou daňovým řádem považuje ministerstvo pro účely správního řádu jakožto obecného procesního předpisu pro celou oblast veřejné správy za příliš paušální, neboť nezohledňuje specifika různých odvětví správního práva a okolnosti konkrétního případu (zejména nedává možnost zohlednit situaci, kdy osoba nabyla v důsledku neúčinného rozhodnutí svá práva v dobré víře). Požaduje proto takové řešení z návrhu zákona úplně vypustit. Pokud by se ovšem mělo toto řešení prosadit, považuje ministerstvo za vhodné tuto materii zařadit do soudního řádu správního. Dané ustanovení totiž svým charakterem upravuje důsledky postupu soudů na rozhodnutí správních orgánů. Nadto nikoliv všechna rozhodnutí přezkoumávaná ve správním soudnictví jsou vydávána v režimu správního řádu; úprava v soudním řádu správním by proto umožňovala řešit danou problematiku komplexněji.³²⁷

Vyjádření Ministerstva vnitra shledávám za do jisté míry „schizofrenní“. Na jednu stranu navrhované úpravě přerušení řízení vyčítá, že správnímu orgánu je poskytován prostor pro správní uvážení umožňující individualizaci jednotlivých věcí (s čímž samozřejmě imanentně souvisí jisté riziko jeho zneužití); s tím by se pochopitelně dalo souhlasit. Současně však ale též připomínající orgán návrhu normativního znění *ex lege* neúčinnosti v pořadí druhého rozhodnutí vytýká přesný opak, tedy nezohledňování okolností konkrétního případu a práv nabytých v dobré víře. Stejně tak považuji za vnitřně rozporné, pokud ministerstvo brojí proti zakotvení zamýšlené úpravy neúčinnosti pozdějšího rozhodnutí do správního řádu kvůli tomu, že takové řešení dopadající na téměř celou oblast veřejné správy se mu jeví jako příliš paušální; zároveň však navrhuje, aby daná norma byla inkorporována do soudního řádu správního, a to kvůli tomu, aby měla ještě širší věcný dopad.

Konečně za liché považuji i tvrzení ministerstva, že celou problematiku lze řešit přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti správního orgánu. Teoreticky to samozřejmě možné je; bez legislativního zásahu by to ovšem vyžadovalo změnu judikatury rozšířeného NSS, což považuji za značně nepravděpodobné (tím se ostatně ministerstvo vůbec nezabývá).

5.2.3 Veřejný ochránce práv

Na skutečnost, že navržené znění nového důvodu přerušení správního řízení výslovně neupravuje, jakými úvahami či kritérii by se měl při svém rozhodování správní orgán řídit, pak upozorňuje veřejný ochránce práv. Nynější zvláštní právní úprava daňových a přestupkových řízení má dle něj své opodstatnění, neboť správní orgány v nich rozhodují především o uložení nějaké povinnosti

³²⁷ Ministerstvo vnitra. *Připomínky k návrhu zákona, kterým se mění SŘS a další související zákony*, sp. zn. MV-209710/LG-2023 [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024].

(nejčastěji finančního postihu). Zavedení obdobného pravidla pro všechny typy správního řízení však může být na úkor rovného postavení účastníků a rychlosti správního řízení. Veřejný ochránce práv si je vědom toho, že může dojít k obživnutí původního rozhodnutí, v důsledku čehož vedle sebe budou existovat dvě správní rozhodnutí vydaná v téže věci, jejichž výroky mohou být i zcela protichůdné. NSS však dle něj pro tyto případy již poskytl návod, jak danou záležitost vyřešit.³²⁸

Taktéž ombudsman pak ohledně formulace okamžiku pozbytí účinků pozdějšího správního rozhodnutí poukazuje na nezbytnost upravit jej do souladu s novým oprávněním NSS přímo zamítnout i správní žalobu.³²⁹

Veřejný ochránce práv tedy fakticky navrhuje ve „zbytkových“ oblastech činnosti veřejné správy nečinit ideálně žádnou legislativní změnu a řešení ponechat na judikatuře NSS. Její analýza v této práci však ukázala, že existenci dvou rozhodnutí v téže věci dokáže řešit jen v omezeném rozsahu a s nezanedbatelnými obtížemi. K variantě nečinit nic a ponechat *status quo* se tedy rozhodně nepřikláním.

5.2.4 Česká advokátní komora

Připomínka zástupců tohoto právníckého stavu je značně nesrozumitelná, neboť k navrhovaným změnám správního řádu uvádí: „*ustanovení vytváří zcela neřešitelné situace v průběhu jednoho a téhož řízení, kdy může dojít k naprosto fatálnímu konfliktu mezi správními rozhodnutími vydanými v jeho rámci. Krom uvedeného závaznost může být daná pouze stran výroku, nikoliv názoru.*“⁶³⁰

K tomu je namístě konstatovat, že návrh změny správního řádu se právě tuto těžko řešitelnou situaci konfliktu dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci snaží vyřešit, rozhodně ji nevytváří. Dále je sice pravdou, že pro žalobce je závazný toliko výrok rozhodnutí soudu; správní orgán je však v dalším řízení vázán též právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku.³³¹ Smysl argumentace České advokátní komory mi proto zůstává nejasný.

5.2.5 Syntéza

Spornější z navržených způsobů řešení je z pohledu připomínkových institucí preventivní nástroj spočívající ve fakultativním přerušování správního řízení; varianta jeho obligatorní podoby je však podle mého názoru ještě méně průchozí. Odhaduji proto, že bude zvolena toliko úprava založená na *ex post* neúčinnosti v pořadí druhého správního rozhodnutí po vzoru daňového řádu.

³²⁸ Odkazuje na rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015.

³²⁹ Veřejný ochránce práv. *Připomínky k návrhu zákona, kterým se mění SŘS a další související zákony*, sp. zn. KVOP-1828/2024/S [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024].

³³⁰ Česká advokátní komora. *Připomínky k návrhu zákona, kterým se mění SŘS a další související zákony*, sp. zn. 07.32-000001/24 [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024].

³³¹ § 78 odst. 5 SŘS.

Závěr

Fenomén obžvlého rozhodnutí vychází z předpokladu výslovně připuštěného judikaturou NSS, že i jednou zrušené správní rozhodnutí může znovu začít vyvolávat právní účinky, pakliže bude v řízení o kasační stížnosti žalovaného správního orgánu zrušen rozsudek krajského soudu, kterým bylo toto rozhodnutí odstraněno. Mezitím však po vrácení věci k dalšímu řízení již mohlo být vydáno nové rozhodnutí. Může tak nastat nežádoucí procesní situace, kdy v jedné věci vedle sebe budou současně existovat dvě (klidně i vzájemně protichůdná) pravomocná správní rozhodnutí.

Analýzou judikatury NSS jsem zjistil, že podle současné aplikace účinné právní úpravy správními soudy neexistuje žádný obecně platný způsob, jak možné duplicitě rozhodnutí v téže věci zabránit. Sama hrozba vzniku této situace není důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného. Tolerovat nelze ani nečinnost správního orgánu po zrušení jeho rozhodnutí, neboť ten je povinen v řízení pokračovat a řídit se přitom právním názorem soudu, nehledě na podanou kasační stížnost. Akceptovat v takovém případě nelze ani rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí; zákonným postupem stejně tak není správní řízení přerušit až do okamžiku rozhodnutí NSS.

Dospěl jsem ovšem též k závěru, že bezproblémový není ani žádný způsob, jak existenci dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci vyřešit, pokud taková situaci již nastane. V pořadí druhé správní rozhodnutí musí být odstraněno pro nezákonnost spočívající v rozporu s principem *non bis in idem*. Za nejvhodnější procesní nástroj, kterým toho lze dosáhnout, považuje judikatura NSS přezkumné řízení; užití tohoto institutu je však limitováno zejména dodržáním lhůty pro jeho zahájení a nezbytností vážit újmu účastníků řízení na jejich právech nabytých v dobré víře. Nežádoucí rozhodnutí může zrušit též správní soud v řízení o žalobě proti němu; nezbytným předpokladem tohoto řešení však je, že účastník řízení se bude jeho soudního přezkumu domáhat. Dle NSS přichází v úvahu jako krajní řešení též analogická aplikace ustanovení daňového řádu o neúčinnosti později vydaného správního rozhodnutí; tato možnost je však podle mého názoru z ústavněprávního hlediska značně problematická. Vhodnými nástroji naopak dle kasačního soudu nejsou užití obnovy řízení či vydání nového rozhodnutí. Já však naznal, že obnova řízení může vést k nahrazení nežádoucího střetu dvou zcela odlišných rozhodnutí toliko jejich méně problematickou nepravou kolizí, což považuji za přínosné.

Shledal jsem taktéž, že mohou nastat situace, kdy se nepodaří v pořadí druhé rozhodnutí správního orgánu odstranit a s takto existujícím stavem je nyní zřejmě nezbytné se smířit. Judikatura i doktrína proto považují za nejvhodnější zakotvit způsob řešení důsledků obžívání správních rozhodnutí do právní úpravy. Mezi v úvahu připadající legislativní změny, jimiž by se duplicitě rozhodnutí v jedné věci dalo teoreticky předcházet, lze zahrnout především

ze zákona nastupující odkladný účinek kasační stížnosti (a to podané kterýmkoli účastníkem, nebo jen žalovaným) a zavedení nového důvodu pro obligatorní či fakultativní přerušení správního řízení spočívajícího právě v podání kasační stížnosti. Zákonem regulovaným způsobem, jak přistoupit k již vzniklé existenci dvou rozhodnutí v téže věci, by mohla být zejména neúčinnost v pořadí druhého správního rozhodnutí, a to buďto nastávající *ex lege*, nebo až rozhodnutím správního orgánu. Každá z těchto alternativ má své výhody i zásadní slabá místa; odborná veřejnost se přitom na žádné z nich jednoznačně neshodne. Žádnou praktickou inspiraci nepřináší ani právní úprava Slovenské republiky.

Ministerstvo spravedlnosti se v současnosti tímto tématem aktivně zabývá. Připravilo novelu správního řádu, kterou chce problematiku tzv. obživlých mrtvol definitivně vyřešit. Navrhuje dát správnímu orgánu fakticky možnost volby, jestli zvolí preventivní nástroj spočívající v přerušení správního řízení až do rozhodnutí NSS o kasační stížnosti, či zda ve vrácené věci rozhodne a následně se pro případ svého úspěchu „spolehne“ na ze zákona nastupující neúčinnost v pořadí druhého rozhodnutí. K předloženému návrhu zákona však byly uplatněny některé kritické připomínky; záleží proto, jakým způsobem je předkladatel vypořádá a zda navržená novelizace ještě dozná změn, případně jakých. Odhaduji, že se prosadí pouze úprava inspirovaná daňovým řádem.

Rozhodně však podporuji, aby řešení problematické procesní situace spočívající v duplicitě pravomocných správních rozhodnutí v jedné věci učinil zákonodárce a vtělil jej jako právní normu do některého z procesních předpisů. Nezbyvá mi než k tomuto nelehkému úkolu popřát zejména předkladateli návrhu zákona hodně odvahy a trpělivosti, neboť jakýkoli výsledek se jistě setká s kritickou odezvou z určité části odborné veřejnosti. Nepovažuji však za možné se i po uplynutí více než patnácti let existence tohoto problému nadále držet hesla: „Kdo nic nedělá, nic nezkazí!“

Použité zdroje

Monografie

1. BARICOVÁ, Jana, a kol. *Správný soudny poriadok: Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2018, 1792 s.
2. HANZELOVÁ, Ida, RUMANA, Ivan, ŠINGLIAROVÁ, Ina. *Správný soudny poriadok: Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, 593 s.
3. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, 923 s.
4. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1127 s.
5. KÜHN, Zdeněk, a kol. *Soudní řád správní: Komentár*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1073 stran.
6. LICHNOVSKÝ, Ondřej, a kol. *Daňový řád*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, 944 s.
7. POTĚŠIL, Lukáš. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, 320 s.
8. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 512 s.
9. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentár*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s.

Články a příspěvky ze sborníků

10. BAXA, Josef, PRŮCHA, Petr, ŠIMKA, Karel. K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. *Správní právo*. 2010, roč. 43, č. 8, s. 498-510.
11. HENÁČ, Ladislav. Vypořádal se § 124a daňového řádu se všemi „obživými mrtvolami“? *Bulletin Komory daňových poradců ČR*. 2022, č. 2, s. 48-50.
12. JIMRAMOVSKÝ, Petr. O obživých rozhodnutích. *Právní rozhledy*, 2023, č. 11, s. 401-406.
13. KAŠPÁRKOVÁ, Marcela. Přezkumné řízení jako prostředek řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci. In: HEJČ, David. *DNY PRÁVA 2016: Část IX. - Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 75-86.
14. MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 28-49.
15. MIKULE, Vladimír. K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního. *Správní právo*. 2010, roč. 43, č. 8, s. 492-497.

16. MLSNA, Petr. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti - úvodní slovo k příspěvkům ze semináře. *Správní právo*. 2010, roč. 43, č. 8, s. 470-471.
17. PRŮCHA, Petr. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskusi. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví: sborník příspěvků ze sekce správního práva z konference Olomoucké právnícké dny 2012*. Praha: Leges, 2012, s. 18-26.
18. ŠIMKA, Karel. Soudní řád správní - co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců ČR*. 2018, č. 2, s. 26-36.
19. VEDRAL, Josef. K některým procesním otázkám nové právní úpravy správního trestání. *Správní právo*. 2017, roč. 50, č. 7-8, s. 94-117.
20. VEDRAL, Josef. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. *Správní právo*. 2010, roč. 43, č. 8, s. 472-491.

Elektronické zdroje

21. BLAŽEK, Pavel. *Průvodní dopis ke návrhu zákona, kterým se mění SŘS a další související zákony*, ze dne 14. 12. 2023, č. j. MSP-101/2020-LO-SP/43 [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK/>
22. BLAŽEK, Tomáš, a kol. *Soudní řád správní* [online databáze]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck [cit. 1. 2. 2024]. Dostupné z: databáze *beck-online*.
23. POŘÍZEK, Jan. *Jak se Nejvyšší správní soud vypořádal s „oživými mrtvolami“* [online]. epravo.cz, 4. 8. 2015 [cit. 1. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/jak-se-nejvyssi-spravni-soud-vyporadal-s-ozivlymi-mrtvolami-98595.html>
24. Česká advokátní komora. *Připomínky ke návrhu zákona, kterým se mění SŘS a další související zákony*, sp. zn. 07.32-000001/24 [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK/>
25. Ministerstvo spravedlnosti. *Důvodová zpráva ke změně SŘS a dalších souvisejících zákonů*, sp. zn. 101/2020-LO-SP [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK/>

26. Ministerstvo spravedlnosti. *Platné znění s vyznačením navrhovaných změn SŘS a dalších souvisejících zákonů*, sp. zn. 101/2020-LO-SP [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK/>
27. Ministerstvo spravedlnosti. *Předkládací zpráva k návrhu zákona, kterým se mění SŘS a další související zákony*, sp. zn. 101/2020-LO-SP [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK/>
28. Ministerstvo vnitra. *Přípomínky k návrhu zákona, kterým se mění SŘS a další související zákony*, sp. zn. MV-209710/LG-2023 [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK/>
29. NSS. *Přípomínky k návrhu zákona, kterým se mění SŘS a další související zákony*, sp. zn. Sleg 215/2023 [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK/>
30. Veřejný ochránce práv. *Přípomínky k návrhu zákona, kterým se mění SŘS a další související zákony*, sp. zn. KVOP-1828/2024/S [online]. In: vláda - ODok Portál [cit. 1. 2. 2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK/>

Kvalifikační práce

31. CHODÚR, Pavel. *Kasační stížnost z pohledu (žalovaného) správního orgánu*. Brno, 2017. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Lukáš Potěšil, 103 s.
32. MAREK, Tomáš. *Účinky rozhodnutí správního orgánu zrušeného v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí krajským soudem, je-li rozsudek krajského soudu zrušen v řízení o kasační stížnosti*. Plzeň, 2013. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Právnická fakulta. Vedoucí práce Karel Šimka, 87 s.
33. POSPÍŠIL, Ivo. *Posudek oponenta rigorózní práce Denisy Skládalové: Zatímní ochrana práv ve správním soudnictví*. Brno, 2022. Nejvyšší správní soud, 4 s.
34. SKLÁDALOVÁ, Denisa. *Zatímní ochrana práv ve správním soudnictví*. Brno, 2022. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 150 s.
35. ŠIMKA, Karel. *Posudek oponenta diplomové práce Tomáše Maréka: Účinky rozhodnutí správního orgánu zrušeného v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí krajským soudem, je-li rozsudek krajského soudu zrušen v řízení o kasační stížnosti*. Plzeň, 2013. Západočeská univerzita v Plzni, Právnická fakulta, 2 s.

36. ZÍMA, Jakub. *Rozhodování správních soudů o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech správních deliktů*. Praha, 2018. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Helena Prášková, 76 s.

Právní předpisy a související dokumenty

37. Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.
38. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.
39. Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.
40. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
41. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.
42. Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.
43. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
44. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
45. Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.
46. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
47. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
48. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
49. Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
50. Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
51. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
52. Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., kterým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

53. Zákon č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů.
54. Vláda. *Důvodová zpráva k zákonu č. 458/2011 Sb. o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů*, č. 458/2011 Dz.
55. Vláda. *Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*, č. 250/2016 Dz.

Judikatura

Ústavní soud

56. Nález ÚS ze dne 14. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 449/99 (N 127/82 SbNU 61).
57. Nález ÚS ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS. 21/01 (N 14/25 SbNU 97).
58. Nález ÚS ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV.ÚS 150/01 (N 117/31 SbNU 57).
59. Nález ÚS ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04 (N 90/37 SbNU 241).
60. Nález ÚS ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03 (N 114/37 SbNU 475).
61. Nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641).
62. Nález ÚS ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09 (N 225/59 SbNU 285).
63. Nález ÚS ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19 (N 92/100 SbNU 110).
64. Usnesení ÚS ze dne 1. 2. 2002, sp. zn. II. ÚS 18/02 (U 5/25 SbNU 361).

Nejvyšší soud

65. Rozsudek NS ze dne 27. 3. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1081/2005 (č. 3/2008 Sb. rozh. civ.).

Nejvyšší správní soud

66. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 8. 2006, sp. zn. 8 Ans 1/2006 (č. 1012/2007 Sb. NSS).
67. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006 (č. 1255/2007 Sb. NSS).
68. Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2006 (č. 1778/2009 Sb. NSS).
69. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, sp. zn. 8 Afs 15/2007 (č. 1865/2009 Sb. NSS).
70. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 7 As 100/2010 (č. 2837/2013 Sb. NSS).

71. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, sp. zn. 10 Ads 99/2014 (č. 3270/2015 Sb. NSS).
72. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. 1 As 72/2016 (č. 3539/2017 Sb. NSS).
73. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. 8 Azs 339/2019 (č. 4039/2020 Sb. NSS).
74. Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 A 614/2002.
75. Rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2005, sp. zn. A 6/2003 (č. 1038/2007 Sb. NSS).
76. Rozsudek NSS ze dne 13. 4. 2006, sp. zn. 7 Ans 6/2005.
77. Rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, sp. zn. 8 As 32/2005.
78. Rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. 2 Aps 3/2006.
79. Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2007, sp. zn. 1 As 16/2007.
80. Rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 5 As 38/2007.
81. Rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 3 As 64/2007.
82. Rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2009, sp. zn. 4 As 48/2008.
83. Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, sp. zn. 1 As 79/2008 (č. 1815/2009 Sb. NSS).
84. Rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. 6 As 44/2008 (č. 1842/2009 Sb. NSS).
85. Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009, sp. zn. 1 As 48/2009.
86. Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 5 As 86/2008.
87. Rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010, sp. zn. 5 Ans 6/2009.
88. Rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. 6 As 15/2010.
89. Rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. 1 As 52/2010.
90. Rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 5 Ans 10/2010.
91. Rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2011, sp. zn. 5 Afs 4/2010.
92. Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2011, sp. zn. 7 As 26/2011.
93. Rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. 9 Afs 28/2011.
94. Rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2011, sp. zn. 4 Ads 35/2011.
95. Rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 8 Afs 42/2012.
96. Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2013, sp. zn. 8 Ans 14/2012.
97. Rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2013, sp. zn. 1 Ans 11/2013.
98. Rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. 7 As 95/2011.
99. Rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2013, sp. zn. 9 Afs 71/2012.
100. Rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2014, sp. zn. 2 Azs 11/2014.
101. Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 9 As 75/2014.

102. Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015.
103. Rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2016, sp. zn. 10 Ads 74/2016.
104. Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016, sp. zn. 5 As 254/2015.
105. Rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2016, sp. zn. 8 As 135/2015.
106. Rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, sp. zn. 9 As 69/2016 (č. 3478/2016 Sb. NSS).
107. Rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2016, sp. zn. 3 As 253/2015.
108. Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 1 As 68/2016.
109. Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, sp. zn. 1 As 206/2017.
110. Rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, sp. zn. 9 As 269/2016 (č. 3680/2018 Sb. NSS).
111. Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2017, sp. zn. 5 As 256/2016.
112. Rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2018, sp. zn. 1 Azs 169/2018.
113. Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2018, sp. zn. 6 As 19/2018.
114. Rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2019, sp. zn. 1 As 321/2018.
115. Rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, sp. zn. 2 Azs 21/2019.
116. Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, sp. zn. 2 Afs 249/2017.
117. Rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2019, sp. zn. 9 As 127/2017.
118. Rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2019, sp. zn. 10 As 65/2019.
119. Rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. 4 Azs 442/2019.
120. Rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. 9 Afs 49/2019.
121. Rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2020, sp. zn. 4 As 489/2019.
122. Rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2020, sp. zn. 5 As 393/2019.
123. Rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2021, sp. zn. 2 As 213/2020.
124. Rozsudek NSS ze dne 1. 10. 2021, sp. zn. 5 As 108/2021.
125. Rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2021, sp. zn. 8 As 187/2019.
126. Rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2022, sp. zn. 1 Afs 356/2020.
127. Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2022, sp. zn. 2 Afs 378/2020.
128. Rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2023, sp. zn. 4 Afs 10/2023.
129. Rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2023, sp. zn. 4 Afs 71/2023.
130. Rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2023, sp. zn. 5 Afs 6/2022.
131. Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2023, sp. zn. 8 As 360/2018.
132. Rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2023, sp. zn. 10 As 69/2023.
133. Rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2023, sp. zn. 1 Afs 275/2022.
134. Usnesení NSS ze dne 2. 7. 2003, sp. zn. 1 Ads 10/2003 (č. 46/2004 Sb. NSS).
135. Usnesení NSS ze dne 22. 12. 2004, sp. zn. 4 As 52/2004 (č. 528/2005 Sb. NSS).

136. Usnesení NSS ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. 1 Afs 106/2004.
137. Usnesení NSS ze dne 30. 3. 2005, sp. zn. 1 Afs 29/2005.
138. Usnesení NSS ze dne 27. 2. 2008, sp. zn. 8 Afs 56/2007.
139. Usnesení NSS ze dne 1. 10. 2008, sp. zn. 1 As 79/2008 (č. 2197/2011 Sb. NSS).
140. Usnesení NSS ze dne 2. 5. 2013, sp. zn. 6 As 61/2013.
141. Usnesení NSS ze dne 25. 2. 2014 sp. zn. 2 Azs 11/2014.
142. Usnesení NSS ze dne 6. 5. 2015, sp. zn. 5 Ads 76/2015.
143. Usnesení NSS ze dne 6. 3. 2018, sp. zn. 3 Ads 357/2017.
144. Usnesení NSS ze dne 20. 3. 2019, sp. zn. 3 Azs 23/2019.
145. Usnesení NSS ze dne 11. 4. 2019, sp. zn. 3 Azs 19/2019.
146. Usnesení NSS ze dne 27. 6. 2019, sp. zn. 3 Ads 175/2019.
147. Usnesení NSS ze dne 21. 8. 2019, sp. zn. 10 As 252/2019.
148. Usnesení NSS ze dne 30. 10. 2020, sp. zn. 5 Azs 254/2020.
149. Usnesení NSS ze dne 23. 12. 2020, sp. zn. 2 Afs 378/2020.
150. Usnesení NSS ze dne 24. 5. 2021, sp. zn. 4 Ads 312/2020.
151. Usnesení NSS ze dne 6. 1. 2022, sp. zn. 1 As 199/2021.
152. Usnesení NSS ze dne 14. 3. 2022, sp. zn. 1 Afs 351/2021.
153. Usnesení NSS ze dne 7. 12. 2022, sp. zn. 8 Azs 172/2020.
154. Usnesení NSS ze dne 12. 1. 2023, sp. zn. 2 As 311/2022.
155. Usnesení NSS ze dne 3. 3. 2023, sp. zn. 4 Afs 9/2023.
156. Usnesení NSS ze dne 14. 3. 2023, sp. zn. 9 Afs 9/2023.
157. Usnesení NSS ze dne 14. 3. 2023, sp. zn. 10 Afs 10/2023.
158. Usnesení NSS ze dne 5. 4. 2023, sp. zn. 4 Afs 71/2023.
159. Usnesení NSS ze dne 11. 5. 2023, sp. zn. 4 Afs 112/2023.
160. Usnesení NSS ze dne 30. 8. 2023, sp. zn. 2 Afs 161/2023.

Krajské soudy

161. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, sp. zn. 9 Ca 409/2009.
162. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2022, sp. zn. 9 A 226/2018.
163. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2023, sp. zn. 8 Af 31/2020.

Shrnutí

Práce popisuje příčiny vedoucí ke vzniku tzv. obživlého rozhodnutí. Jedná se o takové správní rozhodnutí, které začne vyvolávat právní účinky opět poté, co Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti podané žalovaným správním orgánem zruší rozsudek krajského soudu, jímž bylo toto rozhodnutí původně zrušeno. Právě v důsledku tohoto fenoménu může nastat situace, kdy budou vedle sebe existovat dvě správní rozhodnutí o téže věci vydaná v jednom správním řízení. Práce analyzuje, zda a jakým způsobem dokáže nynější judikatura Nejvyššího správního soudu vzniku obživlých rozhodnutí zabránit, a jestli nabízí vhodné nástroje k odstranění s tímto fenoménem souvisejících procesních komplikací. V práci je prezentována řada úvah, jak by *de lege ferenda* bylo teoreticky možné tuto situaci řešit. Závěrem je představena aktuální legislativní aktivita Ministerstva spravedlnosti, které má ambici tuto problematiku definitivně vyřešit.

Abstract

The thesis describes the causes leading to the emergence of so-called „revived“ decision. This is an administrative decision that begins to have legal effects after the Supreme Administrative Court in proceedings of the cassation complaint filed by the defendant administrative authority cancels the judgment of the regional court, by which was this decision originally cancelled. It is precisely because of this phenomenon that situation may arise where two administrative decisions on the same matter are issued in one administrative proceeding and both exists simultaneously. The thesis analyses whether and in what way the current judicial practice of the Supreme Administrative Court can prevent the emergence of revived decisions, and whether it offers suitable tools to eliminate procedural complications related to this phenomenon. The thesis presents a number of considerations on how *de lege ferenda* could theoretically solve this situation. In conclusion, the current legislative activity of the Ministry of justice is presented, which has the ambition to solve this issue once and for all.

Klíčová slova

Obživlé rozhodnutí, vrácené správní řízení, dvě rozhodnutí v jedné věci, vázanost právním názorem soudu, Nejvyšší správní soud, kasační stížnost správního orgánu, odkladný účinek, nečinnost správního orgánu, přerušení řízení, přezkumné řízení, žaloba proti rozhodnutí, neúčinnost rozhodnutí.

Keywords

Revived decision, returned administrative procedure, two decision in one case, bound by the legal opinion of the court, Supreme Administrative Court, cassation complaint of an administrative authority, suspensive effect, inaction of an administrative authority, suspension of proceedings, review procedure, action against the decision, ineffectiveness of the decision.