

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Nejvyšší správní soud a rušení podzákoných právních předpisů

Zdeněk Koudelka*

Ústava umožňuje, aby v případě nezákonnosti, nikoliv neústavnosti, byly rušeny podzákoné právní předpisy, včetně obecně závazných vyhlášek Nejvyšším správním soudem. Zde přichází v úvahu, že Nejvyšší správní soud by mohl rušit podzákoný právní předpis na základě návrhu každého, kdo by byl dotčeným právním předpisem zkrácen na svých právech, či mu byla uložena nějaká povinnost, a to nejen pro případ porušení základních práv a svobod tak, jak je to umožněno již dnes ústavnímu stěžovateli u Ústavního soudu, ale i v jiných oblastech, zvláště pokud by příslušný dohledový orgán státu považoval právní předpis za právně perfektní.¹ Nutno dodat, že vládní návrh Ústavy nepředpokládal existenci Nejvyššího správního soudu (existovalo správní kolegium Nejvyššího soudu) a do textu Ústavy včetně své působnosti byl narychlo doplněn až pozměňovacími návrhy v parlamentu.

V roce 2001 předložila vláda návrh soudního řádu správního, který předpokládal možnost rušení podzákoných právních předpisů včetně obecně závazných vyhlášek Nejvyšším správním soudem na návrh všech těch, kteří mohou podat tentýž návrh Ústavnímu soudu a navíc na návrh senátu obecného soudu v souvislosti s použitím dotčeného podzákoného právního předpisu. Ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny však na návrh svého člena Zdeňka Koudelky toto právo Nejvyššího správního soudu zrušil, což bylo následně schváleno Poslaneckou sněmovnou.² Původní návrh problémově vstupoval konkurenčně do působnosti Ústavního soudu. Materiálně pro rozšíření práva rušit

podzákoné právní předpisy na Nejvyšší správní soud nebyl důvod, protože počet těchto řízení u Ústavního soudu je z celkového počtu podání nepatrný, tudíž nemůže být řeč o odbřemenění Ústavního soudu.³

Navíc hrozila rozdílnost judikatury, která zpravidla nastane, když obdobné věci rozhodují dva různé soudy v rozdílném osobním složení. Nešlo však jen o rozdílnost judikatury mezi oběma soudy, ale i v rámci Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud ruší podzákoné předpisy v plénu, což zajišťuje větší jednotnost judikatury. Zatímco Nejvyšší správní soud tak měl činit v senátech, a to v rámci různých kolegií. Většina podzákoných právních předpisů by zřejmě patřila do působnosti obecného správního kolegia, část z nich týkající se daní a poplatků by však příslušela do kolegia finančního. Zde vznikala možnost rozdílného posuzování různých senátů z různých kolegií stejných náležitostí právního předpisu bez ohledu na jeho věcnou působnost (správnost podpisů, vyhlášení apod.).

Dále by se řízení o rušení podzákoných právních předpisů stalo fakticky dvouinstanční. Pokud by návrhové řízení nebylo úspěšné u Nejvyššího správního soudu s návrhem na zrušení z důvodu nezákonnosti, zřejmě by se domáhal stejného výsledku u Ústavního soudu z důvodu neústavnosti. Navíc má územní samospráva možnost podat i speciální samosprávnou ústavní stížnost dle čl. 87 ods. 1 písm. c) Ústavy na rozdíl od jiných osob, které mohou podat jen obecnou ústavní stížnost podle čl. 87 ods. 1 písm. d) Ústavy. Při této speciální ústavní stížnosti Ústavní soud posuzuje

* JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D., Katedra ústavního práva a politikologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Vzorem by mohla být úprava polského zákona o Nejvyšším správním soudě z 11. 5. 1995, čl. 16, ods. 1, bod 5 a čl. 24 (Dzennik ustaw, Nr. 74, poz. 368).

² § 4 ods. 2 písm. b) a § 96–104 (díl 6) vládního návrhu. Tisk Poslanecké sněmovny 1080, 1080/1 a 1080/2, 3. volební období. Stejně bylo z iniciativy Zdeňka Koudelky změněno sídlo Nejvyššího správního soudu z Prahy na Brno. Stejně stanovisko JOSEF BAXA, MICHAL MAZANEC: Reforma českého správního soudnictví, Právní rádce 1/2002, s. 9. Opačné stanovisko VLADIMÍR MIKULE: Plác nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy, Justiční praxe 3/2002, s. 85–90. LENKA PĚTROVÁ: Nejvyšší správní soud – dárek k desetiletí české ústavy, sborník Deset let Ústavy ČR, Eurolex Praha 2003, s. 355–367.

³ V roce 2001, který předcházela přijetí soudního řádu správního č. 150/2002 Sb., bylo publikováno ve Sbírce zákonů 7 nálezů Ústavního soudu ve věci návrhů na zrušení podzákoných právních předpisů, z nichž 2 se týkali nařízení vlády (96 a 410/2001 Sb.) a 5 obecně závazných vyhlášek obcí (51, 129, 240, 269 a 270/2001 Sb.). Dále bylo podle publikovaných rozhodnutí ve Sbírce nálezů a rozhodnutí Ústavního soudu jedno řízení ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Prostějova usnesením č. 10/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (Pl.ÚS48/2000) zastaveno pro pozbytí platnosti daného předpisu a jedno řízení ve věci obecně závazné vyhlášky města Kravaře bylo z důvodu podání osobou zjevně neoprávněnou zastaveno usnesením č. 19/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (Pl. ÚS10/01).

nejen ústavnost jako u obecné ústavní stížnosti, ale i nezákonnost.⁴ Stejně však při námitce nezákonnosti obratný advokát většinou uplatní i námitku neústavnosti, neboť ústavní zásadou je zákonnost uplatňování státní moci.⁵

Mezi oběma soudy sice byla řešena otázka překážky věci zahájené (litispendence), nikoli však rozhodnutí (*res judicata*). Naopak v případě, že by byl navrhovatel úspěšný, mohla by se v případě zrušení obecně závazných vyhlášek územní samospráva u Ústavního soudu dovolávat v rámci samosprávné ústavní stížnosti zrušení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z důvodu nezákonného zásahu státu při tvrzení, že postup Nejvyššího správního soudu byl nezákonný či sice zákonný, ale sám zákon je rozporný s ústavním pořádkem. Je jen otázkou času, kdy by některé věci posuzoval Ústavní soud odlišně, což by vedlo k válce soudů. Vláda se snažila tuto možnost vyloučit zákazem podání ústavní stížnosti proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věcech rušení podzákonných právních předpisů.⁶ Takovýto zákonný zákaz ústavních stížností byl však neústavní, protože čl. 87 ods. 1 pís. c) a d) Ústavy zaručuje ústavní stížnosti proti všem orgánům veřejné moci, kterým je i Nejvyšší správní soud. Z takového ústavního pravidla může učinit výjimku jen ústavní, nikoliv obyčejný zákon. Navíc uvedené řešení bylo částečné, neboť zamezovalo dvouinstančnost v případě navrhovatele – fyzické či právnické osoby, která podala návrh na zrušení podzákonného právního předpisu Nejvyššímu správnímu soudu ve spojení se správní žalobou nebo jiným návrhem. Situace v případě ostatních navrhovatelů (vláda, skupina poslanců či senátorů, zastupitelstvo kraje, Veřejný ochránce práv) však byla neřešena, u nich nebylo vyloučeno podat návrh ve stejné věci Ústavnímu soudu.

Z výše uvedeného plyne, že možnost rušit podzákonné právní předpisy Nejvyšším správním soudem vedle Ústavního soudu je právně velmi problémová věc, fakticky společensky nepotřebná, protože ji dobře plní Ústavní soud. Pokud Nejvyšší správní soud dojde k závěru, že podzákonný právní předpis je neústavní, tak jej při svém rozhodování nepoužije, stejně jako jiné soudy, a tak rychle poskytne ochranu subjektivním právům. Je věci jiných subjektů, aby v případě opakovaného nepoužití podzákonného právního předpisu soudem, podaly Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. Do budoucna by z čl. 88 Ústavy měla být vypuštěna možnost zákonem svěřit Nejvyššímu správnímu soudu právo rušit podzákonné právní předpisy, neboť Nejvyšší správní soud spolu s obecnými soudy je především povolán k ochraně subjektivních práv.⁷ K ochraně objektivního práva z pohledu dodržování ústavnosti a zákonnosti je určen Ústavní soud.

Pokud zákon Nejvyššímu správnímu soudu přiznává právo na rušení podzákonných právních předpisů, bude lepší, aby z těchto předpisů byly vyňaty obecně závazné vyhlášky jako právní předpisy vydané v ústavně garantované samosprávě obce či kraje. Nadále by je měl rušit jen Ústavní soud. Jinak se vlastně takovéto řízení stane dvouinstančním, neboť v případě zrušení obecně závazné vyhlášky územní samosprávy Nejvyšším správním soudem, bude moci být podána zastupitelstvem ústavní stížnost proti tomuto rozhodnutí z důvodu tvrzeného nezákonného zásahu státu do územní samosprávy. Územní samospráva je pod ústavní ochranou Ústavního soudu a tato ochrana nemůže být obyčejným zákonem vyloučena. Bude jednodušší když se celé řízení ve věci rušení podzákonných právních předpisů koncentruje u Ústavního soudu.

⁴ Nález č. 140/2000 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (I.ÚS471/2000).

⁵ Čl. 2 ods. 3 Ústavy č. 1/1993 Sb. a čl. 2 ods. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁶ Část čtvrtá čl. IV, bod 1 – změna zákona o Ústavním soudu ve vládním návrhu zákona, kterým se mění některé zákony související s přijetím soudního řádu správního. Rovněž změna zákona o Ústavním soudu byla na návrh poslance Zdeňka Koudelky vypuštěna Ústavně právním výborem Poslanecké sněmovny. Tisk Poslanecké sněmovny 1081 a 1081/1, 3. volební období.

⁷ Čl. 90 a 91 Ústavy.