

PRÁCE S JUDIKATUROU VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Radovan Havelc

JUDIKATURA JAKO PRAMEN PRÁVA?

- Jakkoliv judikatura finálně určuje přesný význam pravidel chování obsažených v zákonných nebo jiných normách, nikdy není samostatným a originálním pramenem práva.
- Soud právo netvoří, ale pouze nalézá v jiných pramenech práva (zákony, právní principy atd.). Změna judikatury je v tomto pohledu jen opravou omylu ve výkladu práva.

JUDIKATURA JAKO PRAMEN PRÁVA?

- „ **(1)** Ustálená **(2)** vrcholných soudů představuje ve svém materiálním rozměru právní normu.“
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21.10.2008, č.j. 8 As 47/2005 – 86
- Co je to „PRÁVNÍ NORMA“?
- Nejde o FORMÁLNÍ ZÁVAZNOST (ta platí jen v konkrétní věci - § 110/4 s.ř.s.), ale o její **NORMATIVNÍ SÍLU** (zda má být takto podaný výklad právní normy následován, nenalezne-li soud důvody, pro které by měl postupovat jinak).

JUDIKATURA JAKO PRAMEN PRÁVA?

- Ústavní soud připodobňuje nerespektování ustálené judikatury k nerespektování právních norem; spravedlivost rozhodnutí je tak dávána mimo jiné do souvislosti s respektováním ustálené rozhodovací praxe.
- Může být považováno za protiústavní, pokud soud rozhoduje v rozporu s ustálenou judikaturou vysokých soudů „*aniž by (...) dostatečným způsobem vyložil důvody, pro které ustálenou rozhodovací praxi odmítá.*“
- Pokud tedy soudce nedovodí neaplikovatelnost judikatury, musí právní názory ustálené judikatury použít.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 470/97

JUDIKATURA JAKO PRAMEN PRÁVA?

- Oproti tomu Ústavní soud varuje před bezmyšlenkovitým následováním judikatury a zdůrazňuje, že v situaci, kdy soudce zvažuje aplikovatelnost předchozí judikatury, musí zvažovat i aktuální společenskou situaci a to, zda je ustálená judikatura stále ještě „ustálená,“ protože by „*měl (...) mít na zřeteli, že její ustálenost a platnost jsou odvislé od vývoje, který je odrazem daných společenských a ústavněprávních podmínek.*“
- Zdůrazňuje také, že soudce není formálně vázán při rozhodování ničím jiným, než zákonem a mezinárodní smlouvou podle čl. 95 Ústavy.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 200/96

JUDIKATURA JAKO PRAMEN PRÁVA?

- **Tohle už je ale trochu moc...**
- „Zajišťování jednoty judikatury je úkolem nejen pro samotný Nejvyšší správní soud, ale též pro krajské soudy, byť se každý z nich na dosahování tohoto cíle podílí jiným způsobem: zatímco Nejvyšší správní soud případné rozpory v rozhodovací činnosti krajských soudů svou judikaturou odstraňuje, krajské soudy jsou povinny tuto judikaturu znát a řídit se jí; v žádném případě nemohou zaujímáním protichůdných názorů zakládat nové rozpory v judikatuře, a zvyšovat tím právní nejistotu. Ze samotného § 12 s. ř. s. tedy lze dovodit, že je v něm implicitně vyjádřena povinnost krajského soudu řídit se právním názorem Nejvyššího správního soudu též v obdobných věcech.“

Rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2006, sp. zn. 1 Aps 2/2006-68

JUDIKATURA JAKO PRAMEN PRÁVA?

- a jak je to s judikaturou Ústavního soudu..?
- *„právní názor (tj. zobecnitelné pravidlo chování) vyjádřený v určitém rozhodnutí Ústavního soudu je autoritativním (a v tomto smyslu závazným) vodítkem pro budoucí posuzování jiných obdobných případů; v tomto smyslu mají rozhodnutí Ústavního soudu povahu faktických precedentů.“*
Rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2005, čj. 2 Afs 37/2005-82
- **Proč?** Protože Ústavní soud je hlavním interpretem ústavního pořádku, měly by se obecné soudy při svém rozhodování řídit ústavním pořádkem tak, jak jej vyložil Ústavní soud.

PROSPEKTIVNÍ/RETROSPEKTIVNÍ PŮSOBENÍ JUDIKATURY

- Nejvyšší soudy obvykle svou judikaturou působí RETROSPEKTIVNĚ, tzn. napravují (*in concreto*) dřívější pochybení nižších soudů, čímž sjednocují judikaturu. PROSPEKTIVNĚ mohou k určitým sporným otázkám vydávat stanoviska, sjednocující usnesení, apod. (nejde o rozhodování v konkrétních věcech).

ZMĚNA JUDIKATURY – INCIDENTNÍ RETROSPEKTIVA

- **Co to je?** – „*Soudy rozhodující ve správním soudnictví (...) mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.*“

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21.10.2008, č.j. 8 As 47/2005-86.

- Změna judikatury ale není důvodem pro kasaci pravomocného rozhodnutí, byť by řízení o něm započalo i mnohem později než jiné řízení, které v době změny judikatury ještě stále běží a na které se nový názor aplikovat bude. V případě pravomocně skončených řízení dle soudů převažuje zájem na právní jistotě účastníků.

ZMĚNA JUDIKATURY – INCIDENTNÍ RETROSPEKTIVA

- Samotná změna judikatury a postup dle principu incidentní retrospektivy nepředstavuje porušení právní jistoty
- Zatímco v případě změny práva ve formálním smyslu (zjednodušeně řečeno změn právních předpisů) je dán zákaz pravé retroaktivity, z něhož platí nemnohé výjimky, v případě změny judikatury je naopak retrospektivita pravidlem, z něhož jsou dány pouze úzce vymezené výjimky.

ZMĚNA JUDIKATURY – INCIDENTNÍ RETROSPEKTIVA

- **A o jaké výjimky půjde?**
- Incidentní retrospektivu je nutno velmi obezřetně uplatňovat v otázkách procesních – aby nebylo odepřeno právo na spravedlivý proces (zejména ve smyslu legitimního očekávání). Popření principu předvídatelnosti práva – může vést ke *denegatio iustitiae*.

Rozsudek NSS ze dne 30. 01. 2009, čj. 2 As 41/2008 – 77

- Typicky půjde o případy, kdy se změní pohled na to, v jakém procesním režimu se měla věc žalovat – v důsledku aplikace nového pohledu by byla původně podaná žaloba odmítnuta a zároveň by ale žalobci již marně uplynula lhůta k podání žaloby nové (dle recentní judikatury).

JUDIKATURA NA ÚROVNI KRAJSKÝCH SOUDŮ (KS-KS)

- I na úrovni krajských soudů by měl být zachován požadavek na předvídatelnost rozhodnutí. Pokud tedy stejný senát krajského soudu posuzuje procesně zcela srovnatelné případy procesně odlišně bez toho, že by takový postup racionálně odůvodnil, dopouští se tím jurisdikční libovůle.

Rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2004, čj. 2 Afs 47/2004-83

Rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 As 94/2006-51

VLIV JUDIKATURY NSS NA ROZHODOVÁNÍ KRAJ. SOUDŮ (NSS-KS)

- *„Krajský soud se může odchýlit od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu k určité otázce, jestliže není v dané věci přímo zavázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a jestliže svůj odlišný právní názor podepře komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací. Jsou-li tyto podmínky splněny, pak krajský soud zaujetím odlišného právního názoru neporuší § 12 s. ř. s.“*

Rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-347

- Názor, že je jakákoli judikatura NSS závazná pro KS *per se* (**rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2006, čj. 1 Aps 2/2006-68**) je ojedinělý a praxí není akceptován.

JUDIKATURA NA ÚROVNI NSS (NSS-NSS)

- NSS má pro sjednocování správní judikatury zásadní význam. K tomu má několik nástrojů:
 - (§ 102 a násl. s.ř.s.) - rozhodování o kasačních stížnostech - ve vztahu ke KS
 - rozhodování rozšířeného senátu (§ 17 s.ř.s.) – uvnitř NSS
 - přijímání stanovisek (§ 12/2 s.ř.s., § 19 s.ř.s.) – ve vztahu ke KS
 - Instituty „zásadního usnesení“ (§ 12/3 s.ř.s.) a „zásadního stanoviska“ (§ 18 s.ř.s.) směřují nikoli k soudům, ale správním orgánům

JUDIKATURA NA ÚROVNI NSS (NSS-NSS)

- *„Úkolem rozšířeného senátu je sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s. je oprávněn rozhodovat tam, kde mu byla věc postoupena senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného. Postoupit rozšířenému senátu lze jak celou právní věc k rozhodnutí, tak i některou z jednotlivých sporných otázek. Rozšířený senát však neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů. Proto také při projednávání předložených věcí zkoumá, zda právní posouzení odpovídá zjištěnému skutkovému stavu.“*

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 Afs 52/2006-86

JUDIKATURA NA ÚROVNI NSS (NSS-NSS)

- *„Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dle § 17 odst. 1 s. ř. s. povinen postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Pakliže tak neučiní a ve věci sám rozhodne, zatíží řízení vadou nesprávně obsazeného soudu, jež v rovině ústavněprávní představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce. Výjimky z povinnosti postoupit věc rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat zdrženlivě a v případě pochybností ve prospěch ochrany ústavně zaručeného práva na zákonného soudce.“*

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15

JUDIKATURA NA ÚROVNI NSS (NSS-NSS)

- *„Pokud tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu nevezme při svém rozhodování v úvahu rozhodnutí rozšířeného senátu, jež na rozhodování v dané věci dopadá, jedná se o exces proti povinnosti respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s. a contrario).*
- *Takové opomenutí, resp. pochybení jednoho senátu však bez dalšího nezakládá konflikt judikatury, a tím pádem ani povinnost dalšího tříčlenného senátu předložit věc k posouzení rozšířenému senátu, aplikuje-li posléze uvedený tříčlenný senát právní závěr vyjádřený v předchozím rozhodnutí rozšířeného senátu“.*

Rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2010, čj. 1 As 77/2010-95

JUDIKATURA NA ÚROVNI NSS (NSS-NSS)

- *„Judikatura správních soudů není neměnná, a ani existence právního názoru vyjádřeného rozhodnutím rozšířeného senátu nebrání opětovně kasační stížností zpochybnit jeho validitu. Na druhou stranu relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, zejména proto, že se změnily právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet, případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody, které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvající existenci judikatury.*

JUDIKATURA NA ÚROVNI NSS (NSS-NSS)

- *Skutečnost, že judikatura byla sjednocena rozšířeným senátem, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru. Brojí-li stěžovatel proti němu, a současně nepřinese v kasační stížnosti žádné s ním konkurující argumenty, postačí v rozhodnutí zpravidla toliko odkázat na příslušné části odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu. Pokud naopak stěžovatel nabídne nové argumenty směřující proti právnímu závěru rozšířeného senátu, musí se s těmito argumenty Nejvyšší správní soud dostatečně vypořádat, event. pokud jimi bude o nesprávnosti právního závěru přesvědčen, předložit věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu“.*

Rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 Afs 140/2008-77

JUDIKATURA NA ÚROVNI NSS (NSS-NSS)

- „Nejvyšší správní soud je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.].

*Tato vázanost právním názorem je prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak **(1)** Ústavní soud, **(2)** Evropský soud pro lidská práva, **(3)** Evropský soudní dvůr, ale i **(4)** rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénum či kolegium ve **(5)** stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s.“*

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56

VLIV JUDIKATURY ÚS NA OBECNÉ SOUDY (ÚS- OSTATNÍ)

- *„Ústavně konformní výklad právního předpisu provedený v rozhodnutích Ústavního soudu je pro obecné soudy závazný i ve skutkově a právně obdobných jiných věcech. K odchylce od něj by proto mohly přistoupit pouze výjimečně, a to např. tehdy, pokud by došlo ke změně právní úpravy anebo by se zásadně změnily společenské či ekonomické poměry, což by ovšem obecný soud musel ve svém rozhodnutí přesvědčivě odůvodnit.“*

Rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2005, čj. 2 Afs 180/2004-44

- **Dtto:** Nerespektování práv. názoru ÚS vysloveného v nálezu je výrazem jurisdikční libovůle (nález působí *erga omnes*) – viz např. rozsudky NSS ze dne 22. 2. 2006, čj. 3 Ads 45/2004-75 a ze dne 6. 2. 2008, čj. 6 Ads 62/2003-111, nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05

VLIV JUDIKATURY ÚS NA OBECNÉ SOUDY (ÚS- OSTATNÍ)

- **Zároveň ale platí, že:** *„Postup obecného soudu, jenž právní názor v nálezu vyjádřený odmítne respektovat, není v rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy, pokud je z opodstatněných a důkladně vysvětlených důvodů přesvědčen o tom, že je nutno právní závěry prezentované Ústavním soudem revidovat.“*

Rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2008, čj. 6 Ads 62/2003-111

VLIV JUDIKATURY ÚS NA OBECNÉ SOUDY (ÚS- OSTATNÍ)

- Dojde-li ke kolizi práv. názoru vysloveného již dříve malým senátem NSS a následně vydaným nálezem ÚS, není třeba věc předkládat rozšířenému senátu a bez dalšího se aplikuje názor vyslovený ÚS. (= **věc vůbec do RS nepůjde**)

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004-53; obdobně viz rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2008, čj. 4 Ads 5/2005-84

- *„Dojde-li po postoupení věci tříčlenným senátem rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu ke změně poměrů v tom, že o sporné právní otázce rozhodne Ústavní soud nálezem závazným pro všechny orgány a osoby (§ 89 odst. 2 Ústavy České republiky), zanikne příslušnost rozšířeného senátu k rozhodování (§ 17 s. ř. s.), a ten věc bez dalšího vrátí tříčlennému senátu k projednání a rozhodnutí.“* (= **věc již v té době v RS ležela**)

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008-56

VLIV JUDIKATURY ÚS NA OBECNÉ SOUDY (ÚS- OSTATNÍ)

- ...a co když je judikatura ÚS rozkolísaná?
- Rozhodnými okolnostmi pro posouzení „z čeho si vybrat“ budou zejména:
 - četnost judikátů zastávajících ten či onen právní názor
 - jejich forma, míra propracovanosti argumentace k dané právní otázce
 - to, do jaké míry bylo řešení dané právní otázky v tomto judikátu nosným důvodem rozhodnutí anebo naopak argumentací podpůrnou, doplňkovou či argumentací *obiter dictum*.

Rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2005, čj. 2 Afs 37/2005-82

ESLP – OSTATNÍ

- *„Orgány veřejné moci, na prvním místě pak soudy, jsou (...) povinny přihlížet k judikatuře ESLP jak ve věcech, kde rozhodovaly v řízeních proti České republice, tak i ve věcech, které se týkají jiného členského státu Úmluvy, pokud tyto věci mají podle své povahy význam též pro interpretaci Úmluvy v českém kontextu. To platí tím spíše za situace, kdy takovouto judikaturou argumentuje účastník řízení před českým obecným soudem. Pokud se k takovéto argumentaci obecný soud nijak nevyjádří, dopouští se pochybení, které může ve svých důsledcích vést až k porušení základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, eventuálně příslušného dotčeného základního práva Úmluvy. V každém případě je pak také dotčen čl. 1 odst. 2 Ústavy.“*

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2006, sp. zn. I.ÚS 310/05

ESLP – OSTATNÍ

- *„Rozšířený senát není příslušný k rozhodování o návrhu na změnu právního názoru (§ 17 odst. 1 s. ř. s.), v jejímž důsledku by se snížil standard ochrany lidských práv dosažený dosavadní rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, byly-li v ní obsažené právní závěry shledány Evropským soudem pro lidská práva jako nezbytná podmínka pro dodržení požadavků Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) ze strany České republiky (čl. 46 odst. 1 Úmluvy). Je-li v takovém případě rozšířenému senátu postoupena věc k zaujetí odlišného právního názoru, vrátí ji rozšířený senát k projednání a rozhodnutí senátu, který mu ji postoupil.“*

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015-40

SDEU - OSTATNÍ

- Explicitně to z primárního práva nevyplývá
- Jde-li o posouzení platnosti práva EU, shoduje se judikatura na tom, že závazná pro vnitrostátní soudy je – např. **rozsudek ESD ve věci *International Chemical Corporation*, ze dne 13. 5. 1981, C-66/80**
- Jde-li o interpretaci práva EU, není judikatura SDEU natolik jednoznačná, jako v předchozím případě, nicméně předpokládá se, že podaným výkladem evropského práva by se měly řídit i vnitrostátní soudy, které předběžnou otázku nepoložily – např. **rozsudek ESD ve věci *Gerhard Köbler*, ze dne 30. 9. 2003, C - 224/01**

PRÁCE S JUDIKATUROU

Použití judikatury vztahující se k již derogované úpravě

- *„Dotváření práva prostřednictvím soudní judikatury vychází ze skutkového a právního stavu řešené věci. Dojde-li v mezidobí ke změně textu právní normy, jež byla původně soudem aplikována a interpretována, lze předchozí judikaturu použít později pro řešení jiné věci jen tehdy, dopadá-li na takto dotvořený obsah právní normy i nadále. Judikatura není atomizovaný soubor izolovaných vět odůvodnění soudního rozhodnutí bez zřetele na situaci, kterou dané rozhodnutí řešilo.“*

Rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008-67

PRÁCE S JUDIKATUROU

- ***ratio decidendi x obiter dictum***
- co to je
- I názor vyslovený soudem *obiter dictum* je právním názorem! Pouze nemůže představovat závazný právní názor v konkrétní věci.

„Důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu nemůže být samotná skutečnost, že se soud s některými žalobními body vypořádal jen v části odůvodnění uvozené slovy „jako obiter dictum.“

Rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2008, čj. 2 Afs 67/2008-112; obdobně rozsudek ze dne 26. 3. 2008, čj. 1 Afs 12/2008-103

- postavit KAST jen na polemice s názorem vysloveným *obiter dictum* není možné; nenapadá-li současně *ratio decidendi* argumentace soudu, jde o KAST nepřípustnou

Usnesení NSS ze dne 21. 11. 2007, čj. 8 As 52/2006-74

PRÁCE S JUDIKATUROU

- **disent**
- - 55a s.ř.s.
- z logiky věci nemůže představovat *ratio decidendi*...

PRÁCE S JUDIKATUROU

- **právní věta**
 - měla by být citací části odůvodnění
 - rozlišovat citujeme-li právní větu/část odůvodnění

PRÁCE S JUDIKATUROU

- *„Smysl citace judikatury spočívá v argumentačním využití závěrů již vyřčených uznávanou autoritou soudního typu a v možnosti z toho plynoucí, spočívající ve zkrácení vlastního odůvodnění. Aby však takový odkaz splnil v plné míře svůj účel a byl v souladu s požadavkem přezkoumatelnosti daného rozhodnutí, **musí být odkazované rozhodnutí jednoznačně specifikováno způsobem, který umožní i účastníkům řízení jeho rozumnou dohledatelnost.**“*

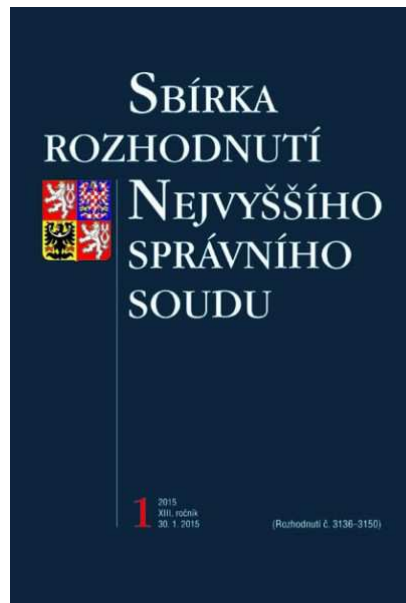
Rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2008, čj. 6 Ads 94/2007-73

PRÁCE S JUDIKATUROU

- **použití judikatury soudem x účastníkem (advokátem)**
 - u účastníka je argumentace judikaturou daleko volnějši
x soud by jí měl využít jen na podporu svých vlastních názorů...

PRÁCE S JUDIKATUROU

- publikace judikatury
 - webové stránky www.nssoud.cz
 - papírová *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*



Radovan Havelec

radovan.havelec@nssoud.cz