

# KONFLIKT ZÁSADY ZÁKONNOSTI A OCHRANY PRÁV NABYTÝCH V DOBRÉ VÍŘE V PŘEZKUMNÉM ŘÍZENÍ VE SVĚTLE JUDIKATURY ČESKÝCH SOUDŮ

Jana Janderová

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní

**Abstract:** When the administrative authority conducting review procedure considers the reviewed final administrative decision to be defective, such decision will in principle be annulled or changed. However, the authority must, first of all, within the meaning of Section 94 (4) of Act No. 500/2004 Coll., the Administrative Procedure Code, as amended, assess whether the loss caused by annulment or alteration of such decision to a participant who has already acquired rights from the decision in good faith, would not be manifestly disproportionate to the prejudice suffered by another participant or the public interest. In case of positive conclusion, the review procedure must be ceased. The aim of the paper is to analyse the conflict of rule of law principle with the principles of protection of good faith and legal certainty. In particular, the relevant case law of the Czech administrative courts concerning the proportionate measurement of both opposing principles is examined. The results of the analysis are synthesized. The article summarizes the criteria that should be taken into account by the administrative authorities within the framework of considerations prescribed by Section 94 (4) of the Administrative Procedure Code.

**Abstrakt:** Domnívá-li se správní orgán, který vede přezkumné řízení, že pravomocné správní rozhodnutí trpí vadami, neboť je v rozporu se zákonem, takové rozhodnutí v zásadě zruší nebo změní. Musí však nejprve ve smyslu ustanovení § 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění, posoudit, zda by újma, která by zrušením nebo změnou takového rozhodnutí vznikla některému účastníkovi, který z něj již nabyl v dobré víře práva, nebyla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Dojde-li ke kladnému závěru, řízení musí zastavit. Cílem příspěvku je analyzovat střet zásady zákonnosti a principu ochrany dobré víry a právní jistoty a možnosti jeho řešení. Zkoumána je zejména relevantní judikatura českých správních soudů týkající se proporcionálního poměrování obou protichůdných principů. Výsledky analýzy jsou syntetizovány, přičemž příspěvek sumarizuje kritéria, která by správní orgány měly zohledňovat v rámci své úvahy předepsané ustanovením § 94 odst. 4 správního řádu.

**Keywords:** administrative decision, presumption of validity, final decision, principle of legality, good faith, effects of reversing decision.

**Klíčová slova:** správní rozhodnutí, presumpce správnosti, právní moc, přezkumné řízení, zásada zákonnosti, dobrá víra, účinky zrušení rozhodnutí.

## 1 ÚVOD

Jednou ze základních zásad, jimiž se řídí správní orgány v demokratických právních státech, je zásada zákonnosti. Správní orgány musí postupovat v souladu s právními předpisy a mají tak povinnost vydávat rozhodnutí, která jsou zákonná a netrpí vadami. Je-li vydáno rozhodnutí, které vadami trpí, má být v zásadě zrušeno či změněno. K takové opravě vadných rozhodnutí slouží řádné opravné prostředky. Jestliže však nikdo z účastníků řádný opravný prostředek nevyužil, nebo jej sice využil, ale nezákonnost nebyla odhalena a rozhodnutí bylo potvrzeno, pak nabývá právní mocí a nemělo by do něj být již ze strany správních orgánů zasahováno. Situace, kdy pravomocné rozhodnutí vykazuje známky nezákonnosti, je možné řešit podáním žaloby ke správnímu soudu, případně za striktně vymezených podmínek využitím mimořádného opravného prostředku ve správním řízení. Tímto mimořádným opravným prostředkem je v České republice přezkumné řízení podle ustanovení § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“ nebo „SR“).

Zásahy do pravomocných rozhodnutí ze strany správních orgánů by nicméně měly být pokud možno vzácné, protože je jimi narušena právní jistota účastníků řízení a potažmo i důvěra v činnost veřejné správy. Adresáři správních rozhodnutí, kteří nabyli práv z pravomocných rozhodnutí, mohou být přesvědčeni o tom, že práv nabyli oprávněně a jako taková je budou moci vykonávat do budoucna. Podle toho pak jednají. Každá lidská bytost by měla být schopná plánovat své chování a s určitou mírou (právní) jistoty předvídat jeho následky. Případným dodatečným zrušením či změnou pravomocného rozhodnutí dochází k zásahu do této právní jistoty.

Je tedy zřejmé, že zjistí-li správní orgán, že pravomocné rozhodnutí je nezákonné, musí z povahy věci docházet ke konfliktu protichůdných zájmů. Soupeří spolu veřejný zájem na odstranění vad nezákonného rozhodnutí a dodržení zásady zákonnosti správního rozhodování a soukromý zájem účastníka řízení na tom, aby do jím již vykonávaných práv nabytých z pravomocného rozhodnutí, nebylo zasahováno, tedy na dodržení zásady ochrany práv nabytých v dobré víře a právní jistoty. V případě konfliktu základních právních principů, by tyto měly být poměřovány dle principu proporcionality.

Příspěvek analyzuje vybranou judikaturu Nejvyššího správního soudu České republiky s cílem zjistit, jaká kritéria se uplatní při poměřování zásady zákonnosti a právní jistoty a zda jeden ze zmíněných principů má větší váhu při posuzování nutnosti zásahů do pravomocných rozhodnutí ze strany správních orgánů. V závěru se věnuje rovněž specifickým řízením podle daňového řádu.

## **2 KONFLIKT ZÁSADY ZÁKONNOSTI A ZÁSAD OCHRANY PRÁV NABYTÝCH V DOBRÉ VÍŘE A PRÁVNÍ JISTOTY**

Přezkumné řízení je správním řádem pojato jako dozorčí prostředek, pro nějž je charakteristické, že je zahajován výhradně z moci úřední a účastník řízení může pouze podat podnět k jeho zahájení, tedy nemá právní nárok na to, aby řízení zahájeno bylo.<sup>1</sup> Přezkoumávají se pravomocná (případně předběžně vykonatelná) rozhodnutí, v případě, že po předběžném posouzení věci lze mít důvodně za to, že nejsou v souladu s právními předpisy. Důvodem přezkumu je tedy výhradně chyba v právním posouzení věci, nikoliv v nesprávně zjištěných skutkových okolnostech případu. Přezkumné řízení zahajuje nadřízený správní orgán (není-li možná autoremedura) usnesením, jež lze vydat nejpozději do 2 měsíců poté, co se o důvodu svědčícímu proto, aby přezkumné řízení bylo zahájeno, dozvěděl, maximálně však do jednoho roku od právní moci rozhodnutí. Zároveň není možné vydat rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí ve věci. Po uplynutí těchto lhůt již není možné rozhodnutí zrušit nebo změnit, protože v takovém případě převládá princip právní jistoty nad zájmem na dodržení zásady zákonnosti.

Správní řád touto úpravou lhůt jen potvrzuje to, že obecně platí, že změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí je možná tehdy, jestliže se tak stane v přiměřené lhůtě (ne příliš dlouho poté, co rozhodnutí nabylo právní moci). Dále se zjišťuje, jak moc mohl účastník spoléhat na to, že rozhodnutí je bezvadné. Tato podmínka je zakotvena v ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu, podle kterého platí, že dojde-li po zahájení přezkumného řízení správní orgán k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví. Tímto veřejným zájmem je míněn zájem odlišný od zájmu na dodržení zásady zákonnosti rozhodování a zároveň to musí být veřejný zájem chráněný zákonem.<sup>2</sup> Zároveň dle odstavce 5 téhož ustanovení je správní orgán při rozhodování v přezkumném řízení povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení.

### **2.1 Kritéria poměřování**

Podíváme-li se detailněji na výše popsané základní podmínky přezkumu, vyvstává otázka, jak jejich naplnění posuzovat v konkrétním případě přezkumu. Jaká dílčí kritéria by tedy měl správní orgán v rámci správního uvážení brát v potaz? Předně se musí vypořádat s otázkou, zda bylo dotčené rozhodnutí nezákonné již v době jeho vydání. Dojde-li k závěru, že nebylo, pak není prostor pro přezkum dán s ohledem na ustanovení § 96 odst. 2 správního řádu, protože soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání.

<sup>1</sup>SKULOVÁ, S. a kol.: Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 279.

<sup>2</sup>VEDRAL, J.: Správní řád. Komentář. II. vydání. BOVA POLYGON, Praha 2006; 2012, str. 817.

Původně zákonné rozhodnutí se mohlo stát nezákonným až později, například pozdější změnou v právních předpisech, v interpretaci právních předpisů, změnou okolností případu.

Dále bude zvažovat, zda rozhodnutí bylo vydáno ve prospěch nebo v neprospěch účastníků resp. dalších dotčených osob. Bylo-li vydáno v jejich prospěch, mohly mít tyto osoby podíl na nezákonnosti rozhodnutí, respektive, mohou být v dobré víře, že práva nabyly oprávněně? Co se týče důsledků zamýšleného zrušení či změny rozhodnutí, je třeba pečlivě vážit, zda toto má mít účinky *ex nunc*, nebo *ex tunc*. Tato kritéria je potřeba neuplatňovat schematicky, ale vždy pečlivě vážit dle okolností daného případu.<sup>3</sup>

## 2.2 Vychýlení ve prospěch zásady zákonnosti?

Na první pohled ochrana právní jistoty zcela jistě převáží nad zájmem na zákonnosti rozhodnutí po uplynutí příslušné roční, respektive patnáctiměsíční, lhůty plynoucí od právní moci rozhodnutí, kdy již správní orgán pravomocně rozhodnutí nesmí ani změnit, ani zrušit. Naopak, neuplynula-li ještě tato lhůta, bude třeba obě zásady navzájem poměřovat a vážit, která v konkrétní situaci bude mít převahu s příslušnými dopady pro účastníky řízení. Z dikce ustanovení § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, jak byla již citována výše, plyne, že veřejný zájem na odstranění nezákonného rozhodnutí ve většině případů převáží nad soukromým zájmem zachovat status quo. Je tomu tak, protože újma, která by vznikla zrušením či změnou rozhodnutí musí být ve zjevném nepoměru, která již nezákonností rozhodnutí jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.<sup>4</sup> Kromě tohoto čistě jazykového výkladu lze argumentovat i teleologicky tím, že správní orgány mají povinnost chránit veřejný zájem. Správní řízení, na rozdíl od soudního řízení, má dosáhnout určitého cíle (kterým je míněn cíl souladný s veřejným zájmem na úpravě určitých právních vztahů), než sloužit k prosazování práva jako konečného záměru. Jestliže správní rozhodnutí nevyústí v uskutečnění veřejného zájmu, postrádá svůj *raison d'être*.<sup>5</sup>

## 3 POSTUP SPRÁVNÍHO ORGÁNU PŘI POMĚŘOVÁNÍ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO ZÁJMU

Zahájí-li správní orgán přezkoumné řízení, má povinnost postupovat podle ustanovení § 94 odst. 4 a 5 správního řádu. Musí tedy zvážit, zda nenastala taková situace, která by odůvodňovala zastavení řízení, protože to je nezbytné pro ochranu právní jistoty. Důkladné vzájemné poměřování veřejného zájmu na dodržení zákonnosti rozhodnutí a soukromého zájmu na ochraně dobré víry a nezasahování do právní jistoty je přezkoumatelné i ze strany správních soudů.<sup>6</sup> Správní orgán, který vede přezkoumné řízení, musí tudíž v odůvodnění svého rozhodnutí jasně specifikovat k ochraně kterého zájmu se přiklonil a z jakých důvodů. Judikatura správních soudů poskytuje vodítka k tomu, naplnění kterých kritérií by správní orgán ve své úvaze měl zvažovat.

<sup>3</sup> HOFMAN H. C. H., ROWE G. C., TÜRK A. H.: *Administrative Law and Policy of the European Union*. Reprint. Oxford University Press, 2013, str. 633.

<sup>4</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 94.

<sup>5</sup> KOVAČ, P.: *Innovative Administrative Procedure Law: Mission Impossible?* In: *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. X, No. 2, Winter 2017/2018, str. 98.

<sup>6</sup> Výluka některých správních rozhodnutí ze soudního přezkumu upravená v ustanovení § 70 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, se na rozhodnutí v přezkoumném řízení neuplatní. K tomu blíže usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 31/2006 – 73 ze dne 27. 8. 2007: „Rozšířený senát neakceptoval argument, který by mohl svědčit proti přezkoumávání uvedených rozhodnutí soudem, totiž že zruší-li správní orgán postupem podle § 65 odst. 2 s. ř. s. rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení, bude o věci rozhodováno znovu. O meritu věci není tedy v této fázi rozhodnuto a soudní přezkum by se mohl zdát předčasný a v rozporu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a zásadou procesní ekonomie. Tento argument však musel ustoupit před skutečností, že posuzované rozhodnutí správního orgánu zasahuje do subjektivních práv účastníků, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.“ Obdobně se výluka neuplatní ani na rozhodnutí vydaná v přezkoumném řízení podle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, v platném znění, neboť zde jde o ještě větší zásah než podle SŘ, protože lhůta pro stanovení daně se jeho nařízením může prodloužit. K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 198/2016 – 62 ze dne 21. 12. 2017.

### 3.1 Povinnost správního orgánu zjišťovat podmínky k zastavení řízení pro zásah do právní jistoty a přezkum postupu správního orgánu správním soudem

Správní orgán je ze zákona povinen posoudit míru naplnění podmínek podle § 94 odst. 4 a 5, neboť jsou-li tyto naplněny, má povinnost řízení zastavit, nikoliv tedy pouze zvážit, zda řízení zastaví či nikoliv. Naopak zastavením přezkumného řízení bez zákonem stanovených důvodů bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní a jinou právní ochranu. Správní řád v ustanovení § 94 odst. 4 a 5 vyjmenovává přesná kritéria, jež musí správní orgán bezpodmínečně posoudit před tím, než přezkumné řízení zastaví, či napadené rozhodnutí zruší. Musí je posoudit, byť se jedná o posuzování neurčitých právních pojmů jako je dobrá víra, zjevně nepoměrná újma apod., které je třeba interpretovat. Neučiní-li tak, vymyká se takové jednání správního orgánu zákonným mezím a svědčí o jeho libovůli při projednávání věci. Vydáním usnesení o zahájení řízení z důvodu protiprávnosti přezkoumávaného rozhodnutí, je proto prostor pro absolutní volnou úvahu správního orgánu vyčerpán. V rozsudku sp. zn. 1 As 36/2011 – 79 ze dne 19. 5. 2011 Nejvyšší správní soud k této problematice uvádí: „V nyní projednávaném případě se legitimní očekávání účastníků projevuje tak, že od správního orgánu, jež v usnesení o zahájení přezkumného řízení uvedl, že přezkoumávané rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, očekávají postup podle ustanovení zákona, tedy že přistoupí k posuzování naplnění podmínek podle § 94 odst. 4 správního řádu. Nedostojí-li však správní orgány této své povinnosti, zákonem chráněná nabytá práva účastníků předchozích řízení mohou být dotčena, a to i tím, že nebylo zkoumáno, zda jim protiprávním rozhodnutím nemohla být způsobena nepřiměřená újma. Úvahy o míře zásahu do nabytých práv pak musí být bezpodmínečně součástí takových rozhodnutí. Cílem přezkumného řízení je v prvé řadě náprava nezákonnosti vydaných rozhodnutí. Je proto nepřipustné, aby samotné rozhodnutí vydané v přezkumném řízení vybočovalo ze zákonných mantinelů.“ Obdobně již Nejvyšší správní soud judikoval za účinnosti předchozího správního řádu, zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ohledně přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení dle tehdy platného ustanovení § 65.<sup>7</sup>

V rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 49/2004 – 77 ze dne 21. 12. 2006 jsou shrnuty aspekty, které soud zkoumá, když hodnotí, jak správní orgán posoudil naplnění podmínek stanovených v ustanovení § 94 odst. 4 a 5 správního řádu. Soud tedy zjišťuje:

1. které skutečnosti považoval správní orgán pro volbu za rozhodující,
2. jakým způsobem je zjišťoval,
3. jakými skutkovými a právními úvahami se při tom řídil a
4. zda jeho úvaha neporušuje pravidla logického uvažování.

### 3.2 Ochrana práv nabytých v dobré víře

Podle ustanovení § 94 odst. 5 správního řádu je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře a podle odstavce 4 téhož ustanovení pak musí zjistit míru případné újmy, k níž by došlo zrušením nebo změnou rozhodnutí. Správní orgán tedy musí předně zjistit, zda účastník řízení nabyl práva v dobré víře. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003 platí, že: „[P]odstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci.“ Dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. Věděl-li účastník řízení o vadách řízení nebo rozhodnutí, nebo je sám zapříčinil, pak zpravidla nebude moci svou dobrou víru prokázat. Uvede-li účastník správní orgán v omyl například tím, že uvede nepravdivé údaje v žádosti, nebude dobrá víra dána.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Blíže viz rozsudek NSS sp. zn. 6 As 49/2004 – 77 ze dne 21. 12. 2006: „Povinností správního úřadu při rozhodování o zrušení rozhodnutí podle § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), je vždy vážít, zda práva nabytá podle pravomocného rozhodnutí, při jehož vydání byl porušen zákon, byla nabyta v dobré víře a zda mohou být zrušena.“

<sup>8</sup> Blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 As 145/2012 – 48 ze dne 23. 10. 2012, kde soud uvádí: „... stěžovatel v ohlášení stavby uvedl nepravdivé údaje. Je přitom nerozhodné, zda žadatel nepravdivé informace uváděl úmyslně, či nikoli (...) I z tohoto důvodu nelze předpokládat, že

Pro stavební věci pak Nejvyšší správní soud shrnul důvody neexistence dobré víry v rozsudku sp. zn. 2 As 241/2014 – 36 ze dne 12. 2. 2015 takto: „*Stavebník se nemůže zpravidla dovolávat dobré víry tehdy, pokud realizoval záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vylíčení rozhodných skutečností.*“ Jedná se tedy vždy o závažné chyby na straně stavebníka.

Jiná situace nastává v případě mylné interpretace práva, která není prvoplánově zřejmá. V rozsudku sp. zn. 2 As 57/2016 – 56 ze dne 8. 6. 2016 Nejvyšší správní soud posuzoval případ kolaudace stavby, která byla změněna oproti projektové dokumentaci, aniž by však před kolaudací bylo rozhodnuto o změně stavby před dokončením. Konkrétně se jednalo o úpravu rohu budovy, jež měla dopad do změny půdorysu stavby, a změně umístění plynové přípojky, bez toho, aby došlo ke schválení změny stavby před dokončením. Stavební úřad tyto změny vyhodnotil jako úpravy, které měly charakter nepodstatných odchylek ve smyslu § 81 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb. a podle § 22 odst. 3 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, a projednal je až vrámci kolaudace. Z pohledu stavebníka šlo o hraniční případ, kde si jen ztěžka bez odborných znalostí mohl sám posoudit, zda je možné konkrétní změnu stavby podřadit pod neurčitý právní pojem „nepodstatné odchylky“. Nejvyšší správní soud konstatoval, že v takovém případě byli účastníci řízení v dobré víře, neboť: „*Byly to tedy orgány státní správy, které svými rozhodnutími potvrdily zákonnou postup stěžovatelů, přičemž právě stavební úřad (resp. i krajský úřad) je orgánem disponujícím dostatečným personálním a odborným zázemím, aby dodatečné úpravy stavby před kolaudací, na základě zasláné projektové dokumentace s vyznačením změn, posoudil a v případě rozporu s právními předpisy na toto stěžovatele upozornil. Výše uvedené okolnosti tudíž svědčí tomu, že stěžovatelé skutečně mohli být v dobré víře ohledně souladu jejich postupu se schválenou projektovou dokumentací. Z jejich strany nešlo o žádné skrývání informací nebo o postup, který by bylo možné označit za matoucí správní orgán. Provedené změny stavby přitom lze z pohledu stěžovatelů, jakožto osob nedisponujících dostatečnou právní odborností, považovat za případy hraniční, u nichž bylo na správních orgánech, aby jejich problematické stránky identifikovaly a patřičně na ně zareagovaly. Tyto však stěžovatele po dobu několika let fakticky udržovaly ve stavu, kdy stěžovatelé mohli být důvodně přesvědčeni o zákonnosti svého postupu.*“

### 3.3 Ustálená správní praxe a zásah do legitimního očekávání

Se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a širším požadavkem právní jistoty úzce souvisí zásada ochrany legitimního očekávání a předvídatelnosti správní činnosti. Veřejná správa musí ve svých postupech a při rozhodování dodržovat jistotu kontinuity, znamenající pro obdobné případy s obdobnými podmínkami vzniklé v budoucnu potřebnou míru právní jistoty, musí tedy vytvářet ustálenou rozhodovací praxi, jež by měla být měněna výhradně tehdy, kdy k tomu jsou legitimní důvody. Došlo-li by zrušením či změnou správního rozhodnutí vrámci jeho přezkumu k zásahu do ustálené správní praxe a legitimního očekávání účastníků, bez toho, aby pro to existovaly rozumné důvody, pak by účastník mohl úspěšně tvrdit zásah do práv nabytých v dobré víře. Nicméně v každém individuálním případě bude třeba zvážit, zda skutečně rozhodování správního orgánu v dané problematice je natolik ustálené, že nelze objektivně vzato očekávat nějaký odklon od nastolené praxe. Rozhodoval-li správní orgán jen v malém počtu obdobných případů, velmi pravděpodobně ještě žádnou praxi nezavedl. K tomu například Nejvyšší správní soud uvádí v rozsudku sp. zn. 1 Afs 198/2016 – 62 ze dne 21. 12. 2017 následující: „*Existence tří rozhodnutí téhož správce daně, která ve svém odůvodnění pouze odkazují na stanovení daně v souladu s tvrzením stěžovatele, z čehož byla dvě vydána týž den, nemůže bez dalšího vytvořit*

---

*svá práva z rozhodnutí stavebního úřadu nabyt v dobré víře. Ze shora uvedeného vyplývá, že rozpor dotčeného rozhodnutí s právními předpisy neměl původ pouze v postupu správního orgánu, ačkoli se tak velkou měrou stalo i jeho chybnými kroky v řízení. Stavební úřad v rámci shromažďování podkladů, případně v rámci posuzování podání nedostatky neodhalil, ačkoli měl, a v tomto směru měl v řízení dále postupovat (srov. např. § 111 odst. 3 stavebního zákona). Stěžovatel (...) současně o postupu správního orgánu rozporném s právními předpisy (neinformování dotčených orgánů, zahájení spojeného územního a stavebního řízení při nenaplnění zákonných podmínek) věděl. To ve svém důsledku znamená, že práva z rozhodnutí stavebního úřadu nemohl nabyt v dobré víře.*“

*správní praxi zakládající legitimní očekávání.* Naopak bezdůvodný odklon od zavedené praxe, byť ve prospěch účastníka řízení, bude spíše svědčit tomu, že účastník v dobré víře být nemohl.<sup>9</sup>

### **3.4 Zjevný nepoměr a vyhraněná nerovnováha veřejného a soukromého zájmu**

Jak již bylo uvedeno výše, z dikce ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu vyplývá, že veřejný zájem a ochrana práv jiných účastníků a dotčených osob by měla být upřednostněna před ochranou práv nabytých účastníkem pro nezákonnost rozhodnutí (tedy, kdyby nebylo nezákonnosti rozhodnutí, taková práva by nikdy nenabyl), byť tato byla nabyta v dobré víře.

V rozsudku sp. zn. 7 As 92/2017 - 43 ze dne 13. 2. 2018<sup>10</sup> se Nejvyšší správní soud ztotožnil s touto interpretací, když uvádí: „*Má-li tedy soud vážit na jedné straně význam veřejného zájmu na zákonnosti rozhodování veřejné správy a na druhé straně intenzitu zásahu do práv nabytých stěžovatelkou v dobré víře (resp. intenzitu dopadu zrušení souhlasu do sféry stěžovatelky, nejen právní, ale i ekonomické), neshledal, že by újma způsobená stěžovatelce zrušením souhlasu s dělením pozemku byla ve zjevném nepoměru k významu veřejného zájmu. Neznamená to, že by veřejný zájem na zákonnosti rozhodování, jenž byl vydáním nezákonného souhlasu porušen v důsledku nesprávného postupu správního orgánu I. stupně, byl významnější než práva nabytá stěžovatelkou. Aplikace § 94 odst. 4 správního řádu je však podmíněna zjevným nepoměrem, přičemž takto vyhraněná nerovnováha vzhledem ke konkrétním okolnostem tohoto případu nenastala.*“

Dokud ještě neuplynula lhůta, kterou je omezeno vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, tedy zásada zákonnosti převáží nad zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře. Naopak uplynutím této lhůty se jazyčky vah vychýlí ve prospěch právní jistoty a zákazu zásahu do nabytých práv.

### **3.5 Specifika přezkumného řízení v režimu daňového řádu**

Přezkumné řízení je též upraveno v ustanovení §§ 121 -123 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, v platném znění (dále jen „daňový řád“). Ačkoliv zde nenalezneme ustanovení, které by alespoň přiměřeně odpovídalo ustanovení § 94 odst. 4 a 5 SŘ, lze argumentovat, že zásada legitimního očekávání a právní jistoty budou do určité míry ovlivňovat rovněž rozhodování v přezkumném řízení v režimu daňového řádu. Zásada legitimního očekávání je pozitivně upravena v ustanovení § 8 odst. 2 daňového řádu, který stanoví, že při rozhodování skutkově shodných a podobných případů postupuje správce daně tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. Ochrana práv nabytých v dobré víře není sice výslovně uvedena v základních zásadách daňového řízení, přesto je částečně vtělena do textu daňového řádu například prostřednictvím stanovení lhůt. Zároveň je vyvozována z čl. 1 odst. 1 Ústavy jako součást zastřešujícího principu právní jistoty. Jsem toho názoru, že správa daní by se rovněž měla touto zásadou řídit i z důvodu její úpravy vrámci základních zásad činnosti správních orgánů upravených správním řádem, a to s ohledem na ustanovení § 177 odst. 1 SŘ.

Přesto, aplikace zásady právní jistoty v přezkumném řízení v režimu daňového řádu bude mít svá specifika. Oproti správnímu řízení je řízení o stanovení daně charakteristické informační asymetrií mezi správcem daně a daňovým subjektem, který zpravidla jako jediný ví, jak se vše odehrálo. Správce daně se nachází v postavení, kdy je každoročně povinen stanovit daň stovkám tisíc daňových subjektů, přičemž se zpravidla musí spolehnout na jejich daňová tvrzení. Daňové řízení je proto v nalézací fázi dlouhodobě (takřka odnepaměti) koncipováno tak, že do uplynutí prekluzivní lhůty, je výchozím principem legality a s ním spojená zásada oficiality. Těmto ustupuje

---

<sup>9</sup> K tomu viz rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 198/2016 – 62 ze dne 21. 12. 2017: „*Interpretační odklon podřízeného orgánu od aplikační praxe nadřízeného orgánu je tak typickým důvodem pro nařízení přezkoumání rozhodnutí.*“

<sup>10</sup> V posuzované věci šlo o souhlas s dělením pozemku, na základě kterého byl aprobován vznik pozemku o výměře menší, než byla minimální rozloha pozemku požadovaná územním plánem obce. Soud zde dospěl k závěru, že souhlas s dělením pozemku neopravňuje jeho adresáta k žádnému způsobu užívání pozemku, využití pozemku se nemění, a tudíž vlastníkově pozemku nevznikají ještě samotným vydáním souhlasu k dělení pozemku žádná práva, do kterých by mohlo být zasaženo dodatečným zrušením tohoto souhlasu. Přitom ani stěžovatelka sama netvrdila, že by jí vznikla zrušením souhlasu jakákoliv majetková újma, resp. že by tím byl zmařen nějaký konkrétní záměr (způsob užití pozemku či výnos).

presumpce správnosti rozhodnutí správního orgánu.<sup>11</sup> Správce daně, jakož i daňový subjekt, tak může v průběhu řízení poslední známou daň měnit až do uplynutí lhůty pro stanovení daně. Právní jistota je dána uplynutím této lhůty. Judikatura správních soudů tedy v případech přezkumného řízení vedeného v režimu daňového řádu jednoznačně preferuje zásadu zákonnosti, proti zásadě právní jistoty, čemuž samozřejmě nasvědčuje i absence ustanovené obdobného § 94 odst. 4 SŘ v daňovém řádu.

#### 4 DŮSLEDKY ZRUŠENÍ PRAVOMOCNÉHO ROZHODNUTÍ

Je-li pravomocné rozhodnutí zrušeno nebo změněno, je nutné vypořádat se s tím, jak je třeba hledět na jednání účastníků řízení, jimž byla pravomocným rozhodnutím založena, změněna nebo zrušena práva či povinnosti, které však byly následně po proběhnuvším přezkumném řízení zrušeny. Posuzuje se tedy období mezi právní mocí původního rozhodnutí a rozhodnutí nového. V zásadě platí to, že na chování adresáta rozhodnutí, který využil práva nebo plnil povinnost obsaženou v rozhodnutí, není možné nahlížet jako na protiprávní. Porušil-li tento při výkonu oprávnění některou (související) právní povinnost, zůstává jeho odpovědnost zachována. Porušil-li však povinnost stanovenou následně zrušeným rozhodnutím, není nadále odpovědný.

Správní orgán určí, odkdy nastávají účinky, a to s ohledem na obsah přezkoumávaného rozhodnutí. Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení působí zpětně od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí (zpravidla je-li zrušeno nebo změněno rozhodnutí, jímž byla uložena povinnost), nebo od právní moci či předběžné vykonatelnosti rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (zpravidla v případech, kdy původním rozhodnutím bylo přiznáno právo). Správní orgán vždy musí zvolené řešení odůvodnit. Odůvodňují-li okolnosti případu jiné, než schematické řešení, pak se zvolí řešení pro konkrétní případ vhodnější. Také zpravidla platí, že bylo-li zrušené rozhodnutí vydáno na základě nesprávných či neúplných údajů uvedených žadatelem, pak účinky nově vydaného rozhodnutí nastávají ode dne právní moci či předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí. Znovu je třeba zdůraznit, že výše popsaný postup je pravidelný postup, neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení.

Dalšími důsledky zrušení nezákonného pravomocného rozhodnutí, které přicházejí v úvahu, jsou pak odpovědnost za škodu způsobené nezákonným rozhodnutím a přezkum navazujících správních aktů, které bez nyní zrušeného rozhodnutí samostatně neobstojí.

#### 5 ZÁVER

Správní orgán při rozhodování o zásahu do pravomocného rozhodnutí v rámci přezkumného řízení vedeného podle správního řádu musí vždy porovnávat míru zásahu do veřejného zájmu na zákonnosti rozhodnutí a případného zásahu do soukromého zájmu na ochraně práv nabytých v dobré víře, byť z nezákonného rozhodnutí. Poměřuje tedy, zda v konkrétním případě převáží zásada zákonnosti činnosti správních orgánů, nebo naopak zásada ochrany právní jistoty a práv nabytých v dobré víře. Toto posouzení správního orgánu podléhá přezkumu ze strany správních soudů. Správní orgán se nemůže úvaze vyhnout tím, že v případě zahájeného řízení toto zastaví. Posouzení, zda je dána dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových a právních okolnostech. Pro vznik dobré víry je třeba posuzovat dobu, která uplynula od vydání rozhodnutí, příčinu právní vady (způsobil jí účastník, věděl o ní a zneužil ji, případně jde o problematickou interpretaci neurčitého právního pojmu, kde se účastník spokojil s tím, že interpretace správního orgánu coby odborníka na danou problematiku, je správná?), míru a povahu nezákonnosti. Následně je třeba vážit individuálně v souvislostech daného případu důsledky zrušení nebo změny rozhodnutí a dle toho určit, zda tato změna či zrušení se bude dít s účinky *ex tunc*, či *ex nunc*. Zpravidla budou akty vydané k tíži adresáta revokovány s účinky *ex tunc* a akty vydané v jeho prospěch s účinky *ex nunc*, zavinil-li nezákonnost sám adresát rovněž s účinky *ex tunc*.

Obecně platí, že dochází-li ke střetu základních právních principů a není-li tedy tyto možné aplikovat v projednávaném případě souladně, budou navzájem poměřovány tak, aby byly užity proporcionalně. V případě právní úpravy přezkumného řízení obsažené v ustanovení § 94 odst. 4 a

---

<sup>11</sup> Ke specifickému postavení právní jistoty v procesu stanovení daně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 198/2016 – 62 ze dne 21. 12. 2017, kde soud řešil doměření daně, poté, co odpisy pro kalkulaci regulované ceny uznávané ERÚ, byly finančním úřadem posouzeny jako nespádající do kategorie daňově uznatelných nákladů.

5 správního řádu se však po dobu, dokud neuplynou lhůty pro přezkumné řízení, tato proporcionalita vychyluje ve prospěch zásady zákonnosti. Zájem na ochraně právní jistoty tedy převáží pouze v případech vyhraněné nerovnováhy. Naopak, v okamžiku, kdy tyto lhůty uplynou, již pro uplatnění zásady zákonnosti nezbyvá prostor a do rozhodnutí již v souladu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře být zasaženo ze strany správních orgánů nesmí.

Přezkumné řízení v režimu daňového řádu vykazuje oproti správnímu řádu jistá specifika. Ta jsou dána tím, že dle judikatury správních soudů právní jistota nastává po uplynutí lhůty pro vyměření daně. V daňovém řízení je tedy ještě silnější postavení veřejného zájmu a zásada zákonnosti je ještě více upřednostňována, než je tomu u přezkumného řízení v režimu správního řádu.

#### **Použitá literatura:**

HAMER D.: Probability, anti-resilience, and the weight of expectations. In: Law, Probability and Risk, 2012, č. 11, s. 135-158.

HOFMAN H. C. H., ROWE G. C., TÜRK A. H.: Administrative Law and Policy of the European Union. Reprint. Oxford University Press, 2013. 977 s. ISBN 978-0-19-928648-5.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8.

KOVAČ, P.: Innovative Administrative Procedure Law: Mission Impossible? In: The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. X, No. 2, Winter 2017/2018, p. 93 -117.

LICHNOVSKÝ, O., ONDRÝSEK, R. a kolektiv: Daňový řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck., 2016, 938 s. ISBN 978-80-7400-604-3.

SKULOVÁ, S. a kol.: Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN: 978-80-7380-110-6.

VEDRAL, J.: Správní řád. Komentář. II. vydání. BOVA POLYGON, Praha 2006; 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 49/2004 – 77 ze dne 21. 12. 2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 31/2006 – 73 ze dne 27. 8. 2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 36/2011 - 79 ze dne 19. 5. 2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 145/2012 – 48 ze dne 23. 10. 2012

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 241/2014 – 36 ze dne 12. 2. 2015

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 251/2014 - 85 ze dne 28. 4. 2015

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 57/2016 - 56 ze dne 8. 6. 2016

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 198/2016 – 62 ze dne 21. 12. 2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 92/2017 - 43 ze dne 13. 2. 2018

#### **Kontaktní údaje:**

JUDr. Jana Janderová, Ph.D.

jana.janderova@upce.cz

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní

Studentská 84

532 10 Pardubice

Česká republika