

# DISKUSE

Karel Černín

## Úředníci a pyramida: K výkladu podzákoných právních předpisů správními orgány<sup>\*)</sup>

### I. Úředník před pyramidou

O hierarchii vnitrostátních pramenů práva se často uvažuje jako o pyramidě. Ústava a další právní předpisy, které tvoří společně ústavní pořádek, představují její pomyslný vrchol a mají tudíž nejvyšší právní sílu. Zákony leží ve středu, přičemž uprostřed se nacházejí nejen co do právní síly, ale též co do početnosti. Základnu pyramidy pak tvoří obrovská masa podzákoných právních předpisů vydávaných exekutivou, od nařízení vlády až po vyhlášky jednotlivých ministerstev.<sup>1)</sup> Předpisy ležící výše mají v případě vzájemného rozporu dostat přednost před předpisy ležícími níže, což vyjadřuje latinské pravidlo *lex superior derogat inferiori*.

Takto si ovšem může dovolit uvažovat o struktuře pramenů práva akademik či soudce. Těm je dáno, aby onu pomyslnou pyramidu nazírali z vnějšku a v její celistvosti, neboť se nacházejí mimo moc výkonnou a jsou na ní nezávislí. Úředník, jenž má vydat a odůvodnit správní rozhodnutí, je v poněkud jiné pozici. Stojí u samé paty oné obří pyramidy, zřetelně vidí každou cihlu její základny, ale vrchol se mu ztrácí v mlžném oparu. Kdyby snad i zatoužil vypnout se na špičku a dohlédnout výše, zjistí, že to nejde – jeho šos je přiskřípnut děsivou vahou autority ministerstva či jiného ústředního úřadu, tedy jeho nadřízeného správního orgánu, jenž vydal podzákoný právní předpis upravující podrobně

---

<sup>\*)</sup> Tento příspěvek vznikl v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S. „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost.“.

<sup>1)</sup> Nutno podotknout, že pokud bychom připočetli i mezinárodní a unijní prameny práva, tradiční přirovnání k pyramidě by nám již úplně nefungovalo - srov. k tomu KYSELA, J. Mění se struktura právního řádu a jeho atributy. *Eric Stein Working Paper* č. 1/2009, dostupné online: <http://www.ericsteinpapers.cz/papers/2009-1>. Navíc povaha dalších podzákoných pramenů práva, zejména těch, které vydávají v přenesené i samostatné působnosti územní samosprávné celky, a jejich místo v naznačené hierarchii představují téma pro samostatnou stať (stejně jako směrnice ústředních správních úřadů publikované ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí).

veškeré myslitelné situace včetně té, jež právě leží na stole před ním úhledně zabalena ve spisovém obalu.

Ve své práci se hodlám zabývat tím, jakou roli by měla hrát hierarchie pramenů práva při aplikaci právních norem správními orgány v jejich rozhodnutích. Budu si zejména klást otázku, zda, a za jakých okolností, může správní orgán zcela upustit od aplikace určitého ustanovení prováděcího právního předpisu, resp. jak daleko může zajít při výkladu takového ustanovení s odvoláním na text předpisu vyšší právní síly. Jak již jistě napověděl poněkud poetičtěji pojatý úvod, jsem v tomto ohledu skeptik a pragmatik. Ve svém výkladu vycházím z toho, že kreativní řešení složitých právních případů (tzv. *hard cases*<sup>2)</sup>) není přiměřeným úkolem pro každodenní rutinní praxi správních orgánů, a zamyslím se i nad tím, nakolik vlastně „výkladová rozevlátost“ úředním rozhodnutím sluší (a přísluší).

## II. Dosavadní diskuze jako odrazový můstek

Před více než deseti lety proběhla na stránkách odborného tisku debata nad otázkou, zda je správní orgán vždy bezvýjimečně vázán podzákonnými právními předpisy. Odstartovala ji poměrně krátká zmínka o tomto problému v článku,<sup>3)</sup> který se převážně věnoval jinému tématu, konkrétně aplikaci mezinárodního práva v Česku po novelizaci čl. 10 Ústavy ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. Filip Křepelka zde učinil kritický postřeh, že ani soudy nevyužívají vždy plně čl. 95 odst. 1 Ústavy,<sup>4)</sup> který jim dává možnost neaplikovat podzákonný právní předpis, jenž je v rozporu se zákonem (resp. si na jejich vzájemný soulad nečiní vždy jasný názor). Na uvedenou kritiku navázal následující úvahu: „Co lze potom očekávat od státní (veřejné) správy? Podzákonný předpis je pro ni nezřídka prostě podrobnější verze zákona. Zákon samotný potom správa nevědomky (ignorování zákona nikdo nepřizná) postaví stranou. Podzákonný předpis navíc zpravidla vytvořil orgán jí nadřazený a jeho ignorování by si žádalo odvalu, kterou od běžného úředníka asi nelze očekávat. Ústava ostatně výslovně ani orgán státní správy posoudit soulad podzákonného předpisu se zákonem nezmocňuje, a tak vzbuzuje všeobecně sdílené mínění o její povinnosti dodržet podzákonný předpis.“ V poznámce pod čarou pak připojil osobní postřeh: „Tento všeobecně sdílený přístup považuji za mimořádně problematický, na tomto místě však nedokážu poskytnout dostatečně jakostní argumentaci.“

Tato lehce načrtnutá úvaha inspirovala Marka Steinera, který se pokusil chybějící argumenty doplnit a podpořit tak tezi, že ani správní orgán nemůže aplikovat podzákonný právní předpis, který je v rozporu se zákonem.<sup>5)</sup> Vyšel z toho,

---

<sup>2)</sup> K pojmu *hard cases* v anglosaském právním systému srov. KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech. Právní principy v judikatuře*. Praha: Karolinum 2002, 419 s., s. 41 a násl.

<sup>3)</sup> KŘEPELKA, F. Nesamozřejmě hierarchie práva a vstup ČR do EU. In *Soudní rozhledy* č. 6/2003.

<sup>4)</sup> „Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.“

<sup>5)</sup> STEINER, M. Správní orgán a čl. 95 odst. 1 Ústavy. In *Právní rozhledy* č. 10/2003.

že stejné právo (rozuměj systém práva) musí platit pro soud i pro jiný státní orgán. „Jinak řečeno, nemůže mít jiný státní orgán na rozdíl od soudu převrácenou hierarchii právních norem. Uznávání převrácené hierarchie právních norem by znamenalo, že správní orgán není vázán zákonem, ale protizákonnou vyhláškou, nařízením či jiným předpisem. Takový postoj by odporoval zejména čl. 1 Ústavy, který prohlašuje Českou republiku za právní stát. Přitom žalobu na rozhodnutí správních orgánů je možné většinou podat až po vyčerpání řádných opravných prostředků. Tak např. prooinstanční správní orgán by věděl, že podzákonný předpis je v rozporu se zákonem, nicméně by na základě vyhlášky rozhodl. Věc by bezvýsledně musela projít odvolacím řízením, pak by bylo možno podat žalobu u soudu. Teprve soud by protizákonný předpis neaplikoval.“ Svou argumentaci, opřenou též o další články Ústavy, uzavřel Marek Steiner konstatováním, že „čl. 95 odst. 1 Ústavy je zde vlastně zvláštním předpisem s platností pro soudy, na rozdíl od čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, které platí pro všechny státní orgány. Z tohoto jasně vyplývá závěr, že i jiné orgány nesmí aplikovat podzákonný předpis, který je v rozporu se zákonem.“

Uvedené úvahy nezůstaly bez povšimnutí. O závaznosti jednotlivých pramenů práva pro orgány státní správy pojednal ve svém článku komplexně Ján Štiavnický, který na Marka Steinera polemicky reagoval.<sup>6)</sup> Upozornil především, že i podzákonné právní předpisy obsahují právní normy, které jsou – jako všechny právní normy v rámci kteréhokoliv pramene práva – *per definitionem* závazné. Soudce sice může rozhodnout v rozporu s nimi, avšak pouze, dovedí-li jejich rozpor se zákonem jakožto předpisem vyšší právní síly, v opačném případě je i on podzákonným právním předpisem vázán. Ján Štiavnický nicméně s odvoláním na princip dělby moci dovozuje, že správní orgán takovouto možnost nemá: „Štátna správa je súčasťou výkonnej moci, ktorá, ako to z jej názvu vyplýva, vykonáva zákony, resp. ústavu. K tomuto vykonávaniu je splnomocnená (čl. 79 ods. 1 a 3 Ústavy ČR) na vydávanie podzákonných predpisov. Zároveň je štátna správa hierarchicky organizovaná, teda nižšia zložka je podriadená vyššej zložke. Zo samej podstaty, racionality štátnej správy, nám vyplýva, že správny orgán nemôže polemizovať so záväznosťou normatívnych právnych aktov vlastnej – výkonnej moci.“

Ján Štiavnický dále poukazuje na širší souvislosti. Podle něj je převaha právních pramenů vyšší právní síly nad právními prameny nižší právní síly zajištěna jinými prostředky, než tím, že by správní orgán mohl neaplikovat podzákonný právní předpis. Správní orgán musí respektovat subordinační vztahy uvnitř exekutivy. Má-li o zákonnosti vydaného prováděcího předpisu pochybnosti, může o tom nanejvýš informovat nadřízený správní orgán. Toto upozornění může pokračovat dále směrem k vládě, která může sama prováděcí předpis zrušit (jde-li o nařízení vlády), zavázat k jeho zrušení příslušného ministra (jde-li o vyhlášku ministerstva), případně podat návrh na zrušení podzákonného právního předpisu Ústavnímu soudu.

Důležité však je zejména to, že účastník řízení vedeného před správním orgánem má možnost podat proti rozhodnutí založeném na protizákonném provádě-

---

<sup>6)</sup> ŠTIAVNICKÝ, J. Poznámky k problematice závaznosti prameňov práva a čl. 95 ods. 1 Ústavy ČR, In *Právní rozhledy* č. 16/2004.

děcím předpise správní žalobu a soud pak má Ústavou dovoleno prováděcí předpis neaplikovat. Soudní rozhodnutí bude přímo závazné pro správní orgán v konkrétním případě, vedle toho však lze podle Jána Štiavnického uvažovat i o jeho významu precedenčním: „*Ak by správnej žalobe vyhovel správny súd, resp. Najvyšší správny súd, a takéto rozhodnutie by sa stalo známym, to by snáď mohol byť dôvod pre správne orgány v takýchto veciach ex nunc nepoužívať dotknutý podzákonný predpis. Správny orgán sa tu už môže oprieť o autoritu súdneho rozhodnutia, nielen o svoju úvahu. Samozrejme, v odôvodnení rozhodnutia by mal uviesť rozsudok súdu, z ktorého vychádza.*“

Ján Štiavnický také upozorňuje, že sudci jsou na rozdíl od úředníků státní správy nejen nezávislí, ale jsou to také „osoby profesionálně znalé práva“. U správních orgánů panují naopak v této oblasti značné rozdíly podle náročnosti agendy. Autor též cituje na podporu svého názoru řadu ustanovení právních předpisů (na prvním místě § 2 odst. 1 správního řádu, podle něhož správní orgány postupují v řízení v souladu nejen se zákony, ale i s jinými právními předpisy) a zmiňuje též argumenty historické<sup>7)</sup> a srovnávací<sup>8)</sup>. Vyrovnává se i s možným poukazem na judikaturu Evropského soudního dvora, podle níž všechny orgány veřejné správy, včetně obcí a měst, jsou povinny aplikovat komunitární nařízení a naopak nepoužít jim odporující národní právo. K tomu uvádí: „*V národnom práve je situácia odlišná. Ide o jeden systém, nie o systémy dva. ... Funkčnosť národného systému je podmienená tým, aby správne orgány aplikovali bezvýhradne aj podzákonné predpisy.*“

Své vývody uzavírá Ján Štiavnický následujícím shrnutím: „*Výklad čl. 2 ods. 3 Ústavy ČR, podľa ktorého štátnu moc možno uplatňovať len v prípadoch, v medziach a spôsobmi, ktoré stanoví zákon, možno upresniť tým spôsobom, že štátna moc je povinná realizovať aj to, čo je v podzákonnom predpise. Tým sa nepopiera princíp právneho štátu a exkluzivita zákona, lebo aj keď je správny orgán viazaný aj podzákonným právnym predpisom, každý sa môže domáhať preskúmania jeho použitia na všeobecnom súde, ktorý je viazaný práve len zákonom.*“

Shodou okolností ve stejné době, kdy probíhala na stránkách odborného tisku popsána polemika, prezentoval poměrně vyhraněný názor na danou otázku rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, byť pouze jako *obiter dictum*. Nejvyšší správní soud uvedl: „*Tam, kde se dostává do rozporu zákon s nařízením, je postavení soudce výjimečné v tom, že soudce (na rozdíl od orgánu exekutivy) je vázán pouze zákonem. Jen on je oprávněn nařízením v takovém případě nerespektovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a použít pouze zákon. ... Na okraj lze poznamenat, že z hlediska budoucího vývoje zákonodárství bude zřejmě třeba hledat řešení praktičtější, neboť vyslovení nezákonnosti nařízením soudem v jednotlivé věci se může stát nejvyšším precedentem, který nemá obecnou závaznost, a jiné soudy mohou o takové otázce judikovat opačně. V jiných případech pak soudy sice mohou obecně a jednotně odmítnout užití některého ustanovení z kontroverzního nařízení, nicméně orgány veřejné správy budou povinny takového ustanovení při svém rozhodování i nadále dbát, neboť jsou jim ve své rozhodovací*

<sup>7)</sup> Komentář F. Weyra z roku 1931 k Ústavní listině Československé republiky.

<sup>8)</sup> Komentář H. Schulze-Fielitze z roku 1998 k Základnímu zákonu Spolkové republiky Německo.

činnosti vázány (s výjimkou případů, kdy tato vázanost je přetržena rozhodnutím soudu, který se v konkrétní věci o nezákonnosti nařízení vyslovil).“<sup>9)</sup> Náhled Nejvyššího správního soudu je tedy ještě přísnější, než úvahy Jána Štiavnického, neboť Nejvyšší správní soud nepřipouští za žádných okolností možnost, že by se správní orgán mohl odchýlit od zákonného textu ve prospěch zákona, a to dokonce ani na základě ustálené judikatury. Takováto absolutní a nepřekročitelná vázanost podzákonnými předpisy je podle mého názoru neakceptovatelná, jelikož v praxi by vedla, přinejmenším v případě extrémního rozporu mezi podzákonnou a zákonnou normou, k absurdním důsledkům, jak si ostatně zjevně uvědomuje sám Nejvyšší správní soud.

Jak vidno, popsaná diskuze zůstala, přinejmenším v právní nauce, bez jednoznačného vyústění.<sup>10)</sup> Navíc mám za to, že problém vázanosti správních orgánů právním řádem jako celkem pouze načala. Výše citovaní autoři ponechali stranou problém interpretace podzákonných právních předpisů správními orgány a zejména jejich mezí. Nedořešena zůstala i otázka, za jakých okolností může určitý rozsudek plnit funkci precedentu při (ne)aplikaci určitého podzákonného právního předpisu. Zkoumání unikla též role ombudsmana v celém tomto procesu. Proto bych rád nyní diskuzi na dané téma znovu otevřel a tematicky rozšířil. Ačkoliv v praxi budou spíše zřídkavé případy, kdy by správní orgán stál před vyhrocenou otázkou, zda vůbec aplikovat určitý právní předpis, v teorii správního práva jde o otázku vcelku významnou. Jedná se zde totiž o pnutí mezi dvěma zásadami, jež by měl správní orgán respektovat – zásadou vázanosti právem, včetně podzákonných právních norem<sup>11)</sup> a obecným právním principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu, resp. zásadou *lex superior derogat inferiori*. Je s podivem, že více než dvacet let od účinnosti Ústavy není tato otázka uspokojivě vyřešena. Z uvedených důvodů považuji dané téma za stále aktuální.

### III. Klasifikace možných situací a nástin řešení

Domnívám se, že rozpor v názorech výše citovaných autorů vyplývá především z toho, že se všichni snaží dát jedinou a definitivní odpověď na poměrně komplexní otázku. Jedná se o otázku, zda je správní orgán vázán i takovým prováděcím právním předpisem, u něž má za to, že se dostává do rozporu se

---

<sup>9)</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. května 2004 č. j. 6 A 100/2002-74, č. 449/2005 Sb. NSS. Na první část citované úvahy odkázal Nejvyšší správní soud i v pozdějších rozhodnutích, např. ze dne 26. 8. 2008 č. j. 4 Ads 20/2007-59 či ze dne 30. 7. 2009 č. j. 7 As 32/2009-69.

<sup>10)</sup> Na stranu Jána Štiavnického se kloní např. Tomáš Langášek v nejnovějším komentáři k Ústavě ČR. Srov. RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, 1224 s., s. 987.

<sup>11)</sup> Srov. § 2 odst. 1 správního řádu: „Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“

zákonem jakožto právním předpisem vyšší právní síly. Podle mého názoru odpověď ve skutečnosti záleží na několika různých proměnných, tudíž každý z autorů může mít v zásadě pravdu (avšak každý jen v určité situaci). Považuji proto za užitečné si nejprve možné situace klasifikovat a popsat a teprve v rámci jednotlivých subtypů řešeného problému dávat jednoznačné odpovědi. Pokusím se nejprve o stručný (a lehce alegorický) nástin svých úvah a následně podrobněji rozeberu jednotlivé varianty.

V zásadě jsou mi bližší teze Jána Štiavanického, tedy že úředník je i podzákonnými právními předpisy bezvýhradně vázán. Na správní orgán nahlížím jako na ozubené kolečko v soukolí exekutivy, které se musí především točit a plnit své malé úkoly, aby celý mechanismus moci výkonné hladce pracoval. Olejem, který promazává chod onoho pomyslného kolečka, je úředníková iniciativa, avšak osou, která kolečko drží na jeho místě, je respekt k autoritě nadřízeného orgánu. I Ján Štiavnický nicméně uznává, že je zde autorita vyšší, o niž se případně může naše ozubené kolečko opřít, chce-li obrátit svůj chod a vzepřít se tak normotvorné pravomoci ústředního správního orgánu. Jedná se o autoritu soudní. Na soud rozhodující konkrétní kauzu můžeme v tomto podobenství nahlížet jako na hodináře, který opraví chod určitého kolečka buď přímo (tedy soud rozhodne v konkrétní věci a úřad je jeho rozhodnutím vázán), nebo opraví jinou část mechanismu a přitom si bručí pod vousy poznámky, z nichž kolečko jasně vyrozumí, že i ono by se mělo točit jinak (tedy soud vyloučí v jiném případě aplikaci určitého ustanovení podzákonného právního předpisu a úřad z jeho rozhodnutí vyjde ve skutkově obdobné věci, kde se jedná o použití téhož ustanovení). V tu chvíli se role úřadu mění – již není pouhým kolečkem v soukolí, které nedohlédne za jeho hranice, ale pocítí a uvědomí si, že celý onen výkonný mechanismus, jehož je součástí, podléhá vyšší moci (zde moci soudní), kterou také musí jako celek respektovat.

Otázka, kterou si oproti Jánu Štiavnickému kladu navíc, zní, zda je soud jedinou vyšší autoritou, jež připadá v úvahu jako opora, uvažuje-li správní orgán o neaplikování určitého podzákonného právního předpisu. Mám za to, že uvažovat lze přinejmenším ještě o veřejném ochránci práv. Ten sice není orgánem aplikace práva v ryzím smyslu, disponuje však potřebnou nezávislostí a měl by vzhledem ke své roli požívat odpovídajícího respektu, jak se pokusím podrobně dovodit níže v tomto článku. Přiřkl bych mu tedy přinejmenším roli kukačky, která ohlašuje určitý čas, přičemž ukazují-li hodiny právě jiný, zaslouží si tato disharmonie korekci ze strany té jejich součásti, která ji má na svědomí.

Zajímavější je však otázka jiná. Nemohl by onou vyšší autoritou být též sám zákonodárce? Mám za to, že odpověď musí být v zásadě kladná. Zákonodárce můžeme přirovnat k výrobcí hodin, který sice již není přítomen, avšak zůstaly po něm plány celého mechanismu a návod k jeho použití. Schopnost jednotlivého ozubeného kolečka těmto náskresům a textům rozumět a pochopit je v celé šíři je samozřejmě limitovaná jeho pozicí v soukolí. Úřad tak udělá jistě lépe, bude-li se v naprosté většině situací řídit mnohem jednoznačnějšími a konkrétnějšími pokyny nadřízeného správního orgánu obsaženými v jím vydávaných prováděcích předpisech (a koneckonců i v jeho stanoviscích a metodikách). A přece... Přece může nastat situace, kdy rozpor mezi dvěma normami, jež by

měl správní orgán aplikovat, je natolik zjevný, nepochybný a zároveň nepřekonatelný výkladem, že mu nezbyvá, než aby si vybral jen jednu z nich. Tyto situace budou jistě nastávat jen ojediněle (níže uvádím příklady, kdy k nim dojít může, a v jednom případě dokonce i došlo). Nastanou-li však, pak mám za to, že se musí uplatnit úvahy Filipa Křepelky podpořené argumenty Marka Steinera. Správní orgán musí při výběru ze dvou vzájemně neslučitelných právních norem vybrat tu, jež vyvěrá z právního předpisu vyšší právní síly. Jinými slovy, ani celá obrovská síla nadřazených částí mechanismu nemůže přimět ozubené kolečko, aby se točilo v rozporu s jasným a nezpochybnitelným úmyslem jeho tvůrce.

Shrňme tedy dosavadní úvahy. Správní orgán musí na daný případ aplikovat i takový prováděcí předpis, jenž vybočuje z mezí zákonného zmocnění (*praeter legem*), nenabízí-li se mu jiná alternativa. Naopak podzákonný právní předpis, který je v přímém rozporu se zněním zákona (*contra legem*), správní orgán s odvoláním na vyšší autoritu zákonodárce aplikovat nemůže. Je ovšem třeba dodat, že výslovný rozpor mezi dvěma předpisy různé právní síly, který by nebyl překlenutelný výkladem, se v praxi vyskytuje zřídka. Zákon málokdy hovoří dostatečně určitými slovy na to, aby bylo možno konstatovat rozpor podzákonného právního předpisu přímo s jeho textem – daleko častěji bude možno uvažovat o subtilnějším problému, totiž o rozporu s účelem a smyslem zákona. Připočítáme-li k tomu fakt, že i text podzákonného právního předpisu bude zpravidla připouštět různé výklady, pak vidíme, že dosavadní analýza, věnující se úplnému neaplikování podzákonného právního předpisu, řeší vlastně jen dosti výjimečné, a v jistém smyslu extrémní, případy aplikace práva. Správní orgány daleko častěji stojí před situací, kdy mají na výběr ze dvou výkladových variant podzákonného předpisu, z nichž jedna lépe odpovídá textu, účelu či smyslu zákona – zde nejde o rozpor dvou norem, ale o různé možnosti výkladu jedné a téže normy. Pak je samozřejmě zcela namístě, aby při volbě mezi těmito alternativami dostala přednost ta, která lépe ladí s normou vyšší právní síly. Zároveň však zastávám názor, že úředník je při výkladu práva striktně vázán textem aplikovaného právního předpisu a – na rozdíl od soudce – nesmí zákon ani podzákonné právní předpisy výkladem dotvářet. Výkladové metody analogie a teleologické redukce jsou mu tedy po mém soudu zapovězeny. Pouze soud nebo ombudsman může správní orgán těchto pout zbavit, jestliže dotvoří výkladem určitou právní normu nebo přijme závěr, že se podzákonný právní předpis nemá pro rozpor s obsahem či smyslem a účelem zákona aplikovat vůbec.

Pojďme se nyní na jednotlivé situace a jejich varianty, včetně příkladů z praxe, podívat podrobněji. Následně se budeme věnovat roli soudů a ombudsmana.

### *III.1. Podzákonný právní předpis jako výlučná právní norma*

Správní orgán nemůže podle mého názoru upustit od aplikace podzákonné právní normy pouze s odvoláním na to, že byla vydána bez potřebného zá-

konného zmocnění (*praeter legem*).<sup>12)</sup> Dalo by se jistě namítnout, že mlčení zákonodárce by mělo mít stejnou váhu jako jeho výslovný projev, tj. že vyhláška vydaná bez zákonného zmocnění je vlastně také v jistém smyslu v rozporu se zákonem. Nenabízí-li ale právní řád jinou právní normu, která by tentýž právní vztah upravovala, pak by správní orgán pouze nahradil existující (byť možná nezákonnou) právní normu vlastní úvahou. Takový výsledek je jistě nepřipustný. Shodně s Janem Štiavnickým lze konstatovat, že státní správa je organizována na hierarchickém základě a vztahy uvnitř ní se řídí subordinačním principem. Volné zpochybňování normotvorného oprávnění nadřízených stupňů této struktury podřízenými správními orgány by se dostávalo s uvedenou charakteristikou do rozporu a mohlo by v konečné fázi vést až k anarchii a rozpadu systému řízení státní správy.<sup>13)</sup>

Správní orgány tedy musí respektovat i takové podzákonné právní předpisy, u nichž mají za to, že exekutiva při jejich vydání překročila zákonné zmocnění. To neplatí pro situace, kdy příslušný zákon sám danou otázku výslovně upravuje odlišně od podzákonného právního předpisu, takže ten je vydán nikoliv jen *praeter*, ale navíc též *contra legem*. Odlišný by byl i případ, kdy by vedle sebe existovaly dva prováděcí právní předpisy, jež by oba upravovaly (každý odlišně) totožnou právní materii. Tím bychom se však již dostali na pole volby jedné ze dvou vzájemně neslučitelných norem, která bude předmětem následujícího výkladu. Konečně považují ještě za nutné podotknout, že hypoteticky by aplikaci podzákonného právního předpisu postrádajícího zákonnou oporu mohla vyloučit přímo Listina základních práv a svobod. Mohlo by jít například o případ, kdy by podzákonný právní předpis zakotvoval novou skutkovou podstatu správního deliktu v rozporu se zásadou, že není trestu bez zákona (*nulla poena sine lege*).<sup>14)</sup> Taktéž by sem zřejmě spadalo jednoznačné a významné omezení

---

<sup>12)</sup> Připomeňme, že zatímco ministerstvo potřebuje k vydání prováděcí vyhlášky výslovné zákonné zmocnění (čl. 79 odst. 3 Ústavy), vláda pro vydání nařízení nikoliv (čl. 78 Ústavy). I vláda se však pochopitelně musí udržet v mezích zákona (*intra legem*), jehož materii chce podrobněji upravit. Rozdíly mezi zákazem úpravy *praeter* a *contra legem* jsou velmi přehledně shrnuty v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006 č. j. 2 As 57/2005-71, č. 1124/2007 Sb. NSS.

<sup>13)</sup> Ostatně otázka, zda zákonné zmocnění k vydání prováděcí vyhlášky existuje, či nikoliv, nemusí být vůbec triviální, jak ukazuje např. závěr Ústavního soudu, podle něhož „*vypuštěním zmocňujícího zákonného ustanovení nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno*“ – viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.).

<sup>14)</sup> Čl. 39 Listiny základních práv a svobod (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 42/2010-92). Na okraj podotýkám, že z hlediska adresáta státní správy je velmi inspirativní v otázce rozporu dvou právních předpisů různé právní síly a následků, které z toho vyplývají pro oblast správního trestání, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, č. j. 1 As 14/2006-68, publ. pod č. 5/2007 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud zde stanovil obecné pravidlo, že fyzická ani právnická osoba (zde dopravní podnik) nemůže být trestána za to, že respektovala pravidlo chování obsažené v právní normě nižší právní síly (zde nařízení obce o maximálních cenách jízdného), byť bylo rozporné se zákonem (zde se jednalo o pravidlo diskriminační). Vzápětí z něj ovšem soud s ohledem na skutkové okolnosti učinil výjimku, neboť v daném případě byl provinilý dopravní podnik zcela kontrolován obcí, která diskriminační pravidlo zakotvila.



některého ze základních lidských práv, u nichž Listina základních práv a svobod stanovuje, že je lze omezit pouze zákonem.<sup>15)</sup> V obou těchto případech lze ale opět hovořit o zjevném rozporu podzákoného právního předpisu s jinou právní normou, pouze tato norma není obsažena v zákoně, ale v ústavním pořádku. Toto vše jsou tudíž po mém soudu pouze výjimky z obecného pravidla, že vybočení z mezí zákonného zmocnění samo o sobě neopravňuje správní orgán, aby sám a jen na základě svého vlastního úsudku upustil od aplikace podzákoného právního předpisu.

Uvedené teze se pokusím demonstrovat na praktickém příkladu podzákoné právní normy vydané *praeter legem*, již přesto musí příslušné stavební úřady respektovat. Jedná se o § 14 odst. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky Ministerstva dopravy<sup>16)</sup> k zákonu o pozemních komunikacích.<sup>17)</sup> Citované ustanovení upravuje povolovací režim pro stavby technických zařízení a jejich součástí určených k vyměření, výběru a kontrole úhrady poplatku za užití pozemní komunikace (tzv. mýtných bran). Zákon o pozemních komunikacích přitom zmocnil Ministerstvo dopravy pouze k tomu, aby v prováděcím předpise vymezilo povolovací režim pro „*stavební úpravy dálnice, silnice a místní komunikace prováděné na silničním pozemku*“. Stavebními úpravami dálnice, silnice a místní komunikace lze jistě rozumět též úpravy jejich součástí, nikoliv však již úpravy jejich příslušenství. Mýtné brány přitom patří právě mezi příslušenství, nikoliv součásti dálnic.<sup>18)</sup> Stavby příslušenství pozemních komunikací navíc ani nepovolují speciální stavební úřady podřízené ministerstvu dopravy, nýbrž obecné stavební úřady podřízené ministerstvu pro místní rozvoj. Mám tedy za to, že ministerstvo dopravy zde bezpochyby své zákonné zmocnění překročilo. Přesto doporučuji stavebním úřadům,<sup>19)</sup> aby z prováděcí vyhlášky k zákonu o pozemních komunikacích vycházely, neboť stavební zákon žádá vlastní zvláštní režim povolování mýtných bran nenabízí.<sup>20)</sup>

Jiný zajímavý příklad vybočení z rámce zákona lze najít v nálezu Ústavního soudu, který se týkal prováděcí vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí k zákonu o sociálním zabezpečení.<sup>21)</sup> Tato vyhláška doplnila oproti zákonu

---

<sup>15)</sup> Čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

<sup>16)</sup> Vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>17)</sup> Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>18)</sup> Srov. § 13 písm. h) zákona o pozemních komunikacích.

<sup>19)</sup> Srov. ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, 528 s., s. 132.

<sup>20)</sup> Naproti tomu v případě veřejného osvětlení, kde se celý problém v podstatě opakuje (veřejné osvětlení představuje taktéž příslušenství pozemních komunikací, jehož stavebně povolovací režim prováděcí vyhláška nad rámec zákonného zmocnění reguluje), je situace odlišná. Zde již stavební zákon zakotvuje vlastní zjednodušený postup, proto naopak doporučuji stavebním úřadům následovat stavební zákon jakožto normu vyšší právní síly. Tím se ovšem již dostáváme k dalšímu typu nesouladu mezi zákonem a podzákoným právním předpisem, totiž k výslovnému protirečení si dvou právních norem, který je tématem následující podkapitoly.

<sup>21)</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 46/97 ze dne 2. 12. 1998 (N 148/12 SbNU 371; 312/1998 Sb.).

novou podmínku (horní věkovou hranici) pro uplatnění zákonného nároku občanů s těžkou vadou nosného nebo pohybového ústrojí na příspěvek na zakoupení, celkovou úpravu a zvláštní úpravu motorového vozidla. I zde musely správní orgány podle mého názoru příslušné ustanovení ministerské vyhlášky aplikovat až do jeho zrušení Ústavním soudem, neboť zákon nestanovoval výslovně opak a sporné ustanovení bylo zároveň příliš určité, než aby umožňovalo jiný než doslovný výklad.

Jiný příklad se týká říčních kapitánů, kteří pozbyli průkaz způsobilosti k vedení rekreačních plavidel podle § 27 vyhlášky č. 315/2000 Sb., o technickém a záchranném vybavení námořní jachty a prokazování způsobilosti k vedení námořní jachty, ve znění pozdějších předpisů. Tedy kromě jediného, který se postupu správních orgánů odmítajících mu platnost průkazu prodloužit, resp. vydat nový, úspěšně bránil u správních soudů a uspěl s námitkou, že citované ustanovení postrádá zákonné zmocnění.<sup>22)</sup> Soud však samozřejmě zakázal Ministerstvu dopravy nezákonnou normu aplikovat pouze v této konkrétní kauze. Pochybuji, že by Ministerstvo dopravy bylo natolik progresivní, že by z vlastní iniciativy napravovalo i další případy. Obdobně zůstal zřejmě omezen na jedinou kauzu dopad rozsudku, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že opravu chybného zápisu práva v katastru nemovitostí na základě listiny, která byla podkladem pro zápis tohoto údaje, nesmí katastrální úřad provádět z úřední povinnosti, ale jediné na návrh žadatele. Z tehdy platné katastrální vyhlášky<sup>23)</sup> vydané Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním by přitom vyplýval opak, vyhláška však podle soudu vybočila z mezí zákonného zmocnění.<sup>24)</sup>

Prozatím jen na okraj podotýkám, že podle výše citovaného názoru Nejvyššího správního soudu prezentovaného v rozsudku č. j. 6A 100/2002-74 je vlastně v pořádku, jestliže správní orgány následovaly soudní rozsudek jen v onom jediném případě, na který dopadal. Jen aktivní žalobce tak mohl těžit z právního výkladu provedeného soudem. V jiných případech byly správní orgány povinny aplikovat podzákonnou právní úpravu, byť soud vyložil, že byla vydána *praeter legem*. Já s tímto striktním náhledem nesouhlasím, protože nutí správní orgány vydávat vědomě nezákonná rozhodnutí. Proto se níže pokusím argumentovat pro názor, že soudní rozsudek by jim k neaplikování protizákonného nařízení mohl skýtat podklad i v dalších obdobných případech.

---

<sup>22)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, č. j. 2 As 57/2005-71, č. 1124/2007 Sb. NSS.

<sup>23)</sup> Srov. § 52 vyhlášky č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška), v tehdy účinném znění.

<sup>24)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 3 As 17/2011-371.

### *III.2. Výslovný rozpor mezi podzákonným právním předpisem a jinou právní normou*

Druhou základní situaci můžeme charakterizovat tak, že správní orgán zde neuvažuje o pouhém neaplikování podzákonného právního předpisu bez toho, že by jej nahradil jinou právní normou, nýbrž leží před ním volba ze dvou plnohodnotných alternativ. Jde zejména o situaci, kdy se text podzákonného právního předpisu vzájemně vylučuje s textem zákona, který má provádět. Musím ovšem hned na úvod upozornit, že zákonodárce je prospektivní a stanovuje obecná pravidla, tudíž jen málokdy bude jeho příkaz natolik určitý, aby se s ním podzákonné (a taktéž obecně formulované) pravidlo dostalo do jednoznačného rozporu. Ve většině případů bude naopak podzákonný právní předpis představovat interpretaci neurčitého zákonného pravidla nadřízeným (ústředním) správním orgánem, a tuto interpretaci bude muset podřízený správní orgán respektovat. V této kapitole tak budu řešit skutečně jen onu extrémní a velmi zřídkaovou situaci, kdy je rozpor podzákonné právní normy s normou nadřazenou zřetelný a vzpírá se výkladu – zatímco zákon jednoznačně a nezpochybnitelně praví „A“, prováděcí předpis stanovuje „non-A“. Příklady popsané v této podkapitole tak považuji spíše za ojedinělé výjimky z obecného pravidla, že správní orgán je podzákonným právním předpisem vázán.

Níže popsaným situacím je každopádně společné to, že správní orgán v nich chtě nechtě musí vybrat ze dvou vzájemně neslučitelných alternativních právních norem tu, podle níž bude věc řešit. Správní řád jej přitom na stejném místě a stejnou silou zavazuje k tomu, aby uposlechl prováděcího předpisu, i k tomu, aby se řídil zákonem.<sup>25)</sup> Neobejde se tedy bez nějakého objektivního vodítka, na jehož základě by svou volbu učinil a jímž by ji zároveň ospravedlnil. Hierarchie právních předpisů a nauka o jejich právní síle (nebo, jinak řečeno, vyšší autorita zákonodárce) může roli takového vodítka sehrát více než dobře.

Opět si vypomohu příkladem, tentokrát jen hypotetickým, o to však názornějším. Bude se jednat o rozpor dvou právních norem téže právní síly, konkrétně dvou podzákonných právních předpisů, kdy volba mezi nimi bude nevyhnutelná. Představme si, že by se Ministerstvo zemědělství dostalo do sporu s Ministerstvem životního prostředí o to, kdo má stanovit výši odvodů za zábor lesního půdního fondu. Obě ministerstva by vydala své vyhlášky, v nichž by každé stanovilo odlišnou výši odvodů. Orgán ochrany lesa by tak mohl logicky odvody v konkrétním případě předepsat pouze podle jedné z nich a zároveň by se nemohl, vázán zákonnými lhůtami, vyhýbat rozhodnutí ve věci.<sup>26)</sup> V takové situaci by po mém soudu nezbyvalo, než aby si aplikující správní orgán učinil

---

<sup>25)</sup> Srov. výše citovaný § 2 odst. 1 správního řádu.

<sup>26)</sup> Pomijím zde nyní možnost přerušení řízení dle § 64 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 57 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, za účelem vyčkání na rozhodnutí o předběžné otázce. Tato varianta řešení by totiž připadala v úvahu jedině tehdy, že by již probíhalo před Ústavním soudem řízení o zrušení jednoho z konkurujících si podzákonných právních předpisů (spor o kompetenci k vydání podzákonného právního předpisu nelze považovat za kompetenční spor ve smyslu § 133 správního řádu).

úsrdek o tom, kdo má v uvedeném kompetenčním sporu pravdu, tedy která prováděcí vyhláška vychází ze zákonného zmocnění a která je naopak postrádá. Vyhlášku vydanou podle jeho názoru na základě zákona (*secundum legem*) by pak měl aplikovat a vyhlášku postrádající zákonné zmocnění (*praeter legem*) pominout (šlo by tedy o zcela výjimečný případ, kdy by k nepoužití podzákonného právního předpisu postačoval nedostatek zákonného zmocnění).

V uvedeném příkladu se o pozici normotvůrce svěřily dva nadřízené orgány. Norma vyšší právní síly proto podle mého názoru představuje jediného rozhodčího, jenž se správnímu orgánu rozhodujícímu konkrétní kauzu nabízí. Naproti tomu tam, kde se text podzákonného právního předpisu dostává do rozporu se zákonem (*contra legem*), již může záležet i na tom, která z obou vzájemně se vylučujících právních norem různé právní síly je pro adresáta státní správy příznivější.

### III.2.a. Podzákonná právní úprava méně příznivá pro adresáta

V případě, kdy úprava v podzákonném právním předpise je oproti jednoznačnému textu zákona přísnější či více omezující, tj. zasahuje silněji do práv adresáta státní správy, se podle mého názoru musí plně uplatnit teze Filipa Křepelky a Marka Steinera. Státní moc je totiž možno vůči jejím adresátům uplatňovat jen na základě a v mezích zákona, a to způsobem, který zákon stanoví.<sup>27)</sup> Správní orgán proto musí podrobit zákonnost podzákonného právního předpisu dostatečně pečlivému zkoumání, aby uvedenou ústavní kautelu neporušil. Zákon, jakožto norma vyšší právní síly šetřící více práva adresáta, musí dostat v takovéto situaci přednost před jiným právním předpisem, jestliže ten naopak do práv adresáta zasahuje výrazněji, aniž by jej k tomu zákon zmocňoval. Správní orgán nemůže nikoho omezit v právech nebo zavázat k plnění určité povinnosti jen na základě prováděcího právního předpisu, říká-li zákon v daném případě přesný opak. Porušil by tím zásadu, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, resp. že každý může činit, co není zákonem zakázáno.<sup>28)</sup> Dostal by se též do rozporu s ústavním principem, že povinnosti lze ukládat toliko na základě a v mezích zákona,<sup>29)</sup> resp. že meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem.<sup>30)</sup>

Ukázkový návod, jak řešit flagrantní rozpor mezi textem zákona a jeho prováděcí vyhláškou, a zároveň praktickou demonstraci toho, že popsany problém může tu a tam v praxi vzniknout, lze nalézt v jednom ze stanovisek veřejného ochránce práv.<sup>31)</sup> Zákon o pozemních komunikacích stanovoval, že souhlas vlastníka pozemní komunikace s připojením nemovitosti na ni má obstatat sil-

---

<sup>27)</sup> Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

<sup>28)</sup> Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

<sup>29)</sup> Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

<sup>30)</sup> Čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

<sup>31)</sup> Závěrečné stanovisko ve věci postupu Úřadu městské části Praha 4 v řízení o připojení nemovitosti na místní komunikaci ze dne 29. 7. 2013, sp. zn. 7141/2012/VOP/DS, dostupné v Evidenci stanovisek ombudsmana (ESO) na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz).

niční správní úřad, jenž vede řízení o připojení. Prováděcí vyhláška Ministerstva dopravy<sup>32)</sup> naproti tomu přenesla povinnost obstarat podklady pro rozhodnutí ze správního úřadu na žadatele. Veřejný ochránce práv k tomu uvedl:

*„Jestliže vyhláška jako podzákonný právní předpis není vydána na základě a v mezích zákona (secundum et intra legem) a naopak jde pravidlo v ní vyjádřené výslovně proti zákonu (contra legem), je nezbytné, aby správní úřad uplatnil výkladové pravidlo, že právní předpis vyšší právní síly má aplikační přednost před právním předpisem nižší právní síly (lex superior derogat legi inferiori). Přestože soulad jiného právního předpisu se zákonem je oprávněn posuzovat soud (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a správní úřady jsou vázány nejen zákony, nýbrž veškerými právními předpisy (§ 2 odst. 1 správního řádu), musí rovněž správní úřad v případě zjištění zjevného rozporu dvou pravidel různé právní síly aplikovat to, jehož právní síla je vyšší. V šetřeném případě tedy nemohl silniční správní úřad aplikovat ustanovení prováděcí vyhlášky („podklad obstarává žadatel“), neboť tím zároveň neaplikoval ustanovení samotného zákona („podklad obstarává úřad“). Přestože byl tedy formálně vázán zákonem i vyhláškou, měl v případě přímého rozporu obou norem aplikovat tu s vyšší právní silou – zákon a obstarat podklad pro řízení v podobě souhlasu vlastníka komunikace sám.“<sup>33)</sup>*

Nelze samozřejmě přehlížet, že takovouto výkladovou vstřícností správního orgánu se oddaluje, případně dokonce eliminuje, možnost, že by se rozpor podzákonného právního předpisu se zákonem manifestoval a řešil v soudním řízení. Účastník řízení, v jehož prospěch dal správní orgán zákonné normě přednost před normou prováděcí, je totiž spokojen. Nevidím to však jako vážný problém. V případě, že provedený výklad ve prospěch adresáta státní správy nebyl správný, mohou veřejný zájem vtělený do podzákonného právního předpisu hájit nadřízené správní orgány v odvolacím či přezkumném řízení. Na druhou stranu nelze tvrdit, že přednostní aplikace zákona správním orgánem je předem odsouzena k nezdaru, protože nadřízený orgán bude „svůj“ prováděcí předpis zákonitě hájit. Takovéto fatalistické uvažování by popíralo diskursivní povahu práva jako systému, v němž může jeden aktér přesvědčit svými argumenty jiného, a kde tudíž může i nadřízený orgán pod tíhou argumentace orgánu podřízeného uznat chybu ve své normotvorbě. A koneckonců, vrá-

---

<sup>32)</sup> Důvodem, proč opakovaně v příkladech figuruje Ministerstvo dopravy, nespočívá v tom, že by snad toto ministerstvo vynikalo na poli protizákonných právních předpisů nad ostatní. Na vině je výlučně jen můj zvýšený profesní zájem o oblast pozemních komunikací.

<sup>33)</sup> Obdobně zajímavý příklad přednostní aplikace znění zákona namísto jemu odporujícího textu prováděcí vyhlášky představuje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 – 115, publ. pod č. 2748/2012 Sb. NSS. Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, stanovoval, že pokutu za porušení cenových předpisů lze uložit jen v určité lhůtě, přičemž tato lhůta měla začít běžet v den, kdy se cenové kontrolní orgány o porušení cenových předpisů dozvěděly. Prováděcí vyhláška k citovanému zákonu „upřesňovala“, že za den, kdy se cenový kontrolní orgán dověděl o porušení cenových předpisů, se považuje až den, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vyhláška je v tomto bodě v přímém rozporu s textem zákona a nelze ji tedy aplikovat. Jsem přesvědčen, že správní orgán by nepochybil, pokud by prováděcí vyhlášku neaplikoval už na základě vlastní samostatné úvahy o jejím rozporu se zákonem. Uznávám však, že rozpor obou textů je zde o něco méně zřetelný, než v ombudsmanském příkladu.

tíme-li se k ingerenci soudu, musíme si uvědomit, že ani rozsudek, který by podporoval názor správního orgánu o nutnosti přednostní aplikace zákona, by nemohl vést k úplnému očistění právního řádu od nezákonné prováděcí normy. Soud totiž nemá pravomoc ji zrušit, ale pouze neaplikovat.<sup>34)</sup> Ani soudní rozsudek natolik přesvědčivý, že by jej ostatní soudy a případně též správní orgány následovaly (což je přípustné, ba žádoucí, jak vyložíme níže), by tedy nemohl dosáhnout ničeho více, než že by se nezákonná právní norma stala formálně platným, ale fakticky nadbytečným a mrtvým ustanovením.

### *III.2.b. Podzákonná právní úprava příznivější pro adresáta*

Domnívám se, že dokonce i v případě, že by podzákonný právní předpis byl příznivější pro adresáta, nemohl by jej v případě přímého rozporu s textem zákona správní orgán aplikovat. Uznávám však, že zde už je má argumentační pozice mnohem slabší. Výše uvedené poukazy na zákaz ukládat osobám povinnosti bez zákonné opory zde použít nelze, jelikož v tomto případě prováděcí právní předpis zákonem založené závazky z adresátů státní správy naopak snímá nebo je alespoň zmírňuje. Zbývá tak jen argumentace principem dělby moci. Ten však podle mého názoru postačuje. Ani zde nemůže subordinální princip převážit nad jasně vyjevenou vůlí zákonodárce, neboť v oblasti normotvorby je to zákonodárce, kdo vynáší vyšší kartu, než kterýkoliv (buť třeba i ústřední) orgán moci výkonné. A správní orgán nemůže, a to ani pod rouškou respektování prováděcího předpisu, porušit jednoznačné a výslovné ustanovení zákona.

Možný je jistě i náhled opačný. V duchu tezí Jána Štiavnického lze říci, že právní norma, byť obsažená „jen“ v podzákonném právním předpise, zůstává právní normou. Správní orgán tudíž musí podzákonný předpis při rozhodování individuálních případů aplikovat a nejvýš může o svých pochybnostech informovat nadřízený úřad. Úlohou řadového úředníka není ochraňovat veřejný zájem proti výslovnému znění právní normy ani upřednostňovat vůli zákonodárce před prováděcí legislativou vytvořenou nadřízeným správním orgánem, je-li tato pro adresáta státní správy příznivější. Za případnou újmu vzniklou na veřejném zájmu odpovídá nadřízený úřad, který přehnaně benevolentní podzákonný právní předpis přijal.

Domnívám se však, že tato druhá argumentace má dvě významné slabiny. Za prvé, selhává tam, kde je dotčených osob více a jejich zájmy jsou protichůdné, takže pro ochranu práv některých z nich se jeví výhodnější úprava obsažená v zákoně a pro jiné odchýlný text podzákonného právního předpisu. Příkladem může být stavební řízení, kde by odchýlení se od zákonné právní úpravy ve prospěch stavebníka mohlo být na újmu práv sousedů. A za druhé, již samotné rozlišení mezi tím, kdy je rozpor mezi textem zákona a podzákonného

---

<sup>34)</sup> Soud dokonce nemůže zrušení podzákonného právního předpisu ani navrhnout Ústavnímu soudu [srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/95 ze dne 27. 11. 1996 (N 126/6 SbNU 407; 1/1997 Sb.), nověji pak usnesení sp. zn. Pl. ÚS 29/13 ze dne 1. 4. 2014, bod 47 a násl.].

právního předpisu odstranitelný výkladem a kdy se naopak jejich aplikace vzájemně vylučuje, je poměrně náročné. Požadovat po úřednících, aby ve druhém případě prováděli ještě další jemné dělení spočívající v tom, který z obou protichůdných právních předpisů je pro adresáta příznivější, považuji za nerealistické. Platí to tím spíše, že v některých případech může být i tato otázka předmětem diskuze, např. bude-li každý předpis ukládat (mírně odlišné) povinnosti. V jiných nemusí být vůbec možné toto odlišení provést, protože rozpor mezi oběma normami bude z hlediska zátěže adresáta státní správy neutrální, např. bude-li předmětem sporu odlišné rozhranění působnosti správních orgánů v obou normách. Ze všech těchto důvodů považuji za vhodnější interpretační režim dále neštěpit a řešit veškeré fatální a nepřekonatelné rozpory mezi textem podzákoného právního předpisu a zákona ve prospěch normy vyšší právní síly. Koneckonců, účastník „postižený“ přednostním užitím zákona se může proti tomuto aplikačnímu postupu vždycky bránit u správního soudu.

Za příklad mějme – zcela hypotetickou – situaci, kdy by Ministerstvo financí bylo ovládnuto hazardní lobby, a to v době, kdy ještě platilo pro příjmy z loterií úplné osvobození od daně z příjmů za podmínky, že provozovatel loterie odváděl část výtěžku na sociální, zdravotní, sportovní, ekologický, kulturní nebo jinak veřejně prospěšný účel.<sup>35)</sup> Tato lobby by prosadila přijetí prováděcí vyhlášky, jež by tuto podmínku fakticky eliminovala (např. tím, že by nebylo třeba její splnění prokazovat). Mám za to, že finanční úřad by mohl za této situace odmítnout prováděcí vyhlášku aplikovat a předložení důkazu o splnění zákonné podmínky by mohl vyžadovat. Samozřejmě lze namítnout, že odpovědnost za nezákonné snížení příjmů státního rozpočtu by v takovém případě ležela jednoznačně na Ministerstvu financí jakožto orgánu, který nezákonný prováděcí právní předpis vydal. Mám ale za to, že pokud by úředník v takto jednoznačné situaci upřednostnil ochranu veřejného zájmu před subordinací a daň by vyměřil podle zákonné úpravy, nebylo by možné jej jako státního zaměstnance postihovat jen za samotné nerespektování vyhlášky (špatné služební hodnocení, skončení služebního poměru). Absurdita tohoto náhledu obzvláště vyniká v situaci, kdy by úředníkovi později daly soudy v jeho právním hodnocení za pravdu, ale pracovněprávní postih by byl přesto uznán za oprávněný s odůvodněním, že úředník neaplikoval (nezákonnou) prováděcí vyhlášku, jak je jeho povinností.

Můžeme tedy shrnout, že argumenty pro neaplikaci podzákoného právního předpisu rozporného se zákonem jsou slabší tam, kdy je podzákoný předpis pro adresáta normy příznivější než zákon. Přesto i zde má podle mého názoru správní orgán dostatečnou oporu pro to, aby místo předpisu nižší právní síly použil přímo zákonnou úpravu. Toto řešení je však uplatnitelné pouze a výhradně tam, kde rozpor mezi textem zákona a zněním prováděcího předpisu je výslovný, nepochybný a nelze jej překonat výkladem. Zákonná a podzákoná norma jsou tedy vzájemně neslučitelné. Nyní se budeme věnovat případům, kdy

---

<sup>35)</sup> Srov. § 19 odst. 1 písm. g) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. 12. 2011, ve spojení s § 4 odst. 2 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2011.

naopak podzákonny právní předpis skýtá prostor, aby jej správní orgán vyložil a dosáhl tak při jeho aplikaci souladu nejen s textem, ale i se smyslem a účelem zákona.

### III.3. Výběr ze dvou výkladových alternativ podzákonného právního předpisu

V této kapitole proberu situaci, kdy podle názoru správního orgánu připadají v úvahu dva či více možných výkladů podzákonného právního předpisu. Zde není podle mého názoru žádný důvod, aby správní orgán při výkladu podzákonného právního předpisu upřednostňoval jazykový výklad před jinými výkladovými metodami. Nadřazený správní orgán totiž v nyní rozebíraném případě nevytvořil jednoznačnou právní normu. Tím svou šanci na bezvýhradné uplatnění své normotvorné autority promarnil. Podřízený správní orgán se nyní nesnaží o nic víc, než výkladem nalézt skutečnou vůli tvůrce podzákonného právního předpisu, který má aplikovat, přičemž je legitimní užít všech výkladových prostředků, které metodologie práva nabízí (s výjimkou dotváření práva, jak vysvětlím níže). Z obdobných důvodů se domnívám, že není ani důvod upřednostňovat výklad, který by byl šetrnější k právům adresáta právní normy. Nestanovuje-li totiž text podzákonného právního předpisu jednoznačně pravidlo, jež by bylo pro adresáta výhodnější než pravidlo uvedené v zákoně, pak nelze bez dalšího (např. bez jednoznačného metodického aktu) předpokládat, že exekutiva míní z rámce zákona vybočit. Naopak, správní orgán může při výkladu nejasného ustanovení zcela legitimně vyjít z předpokladu, že cílem nadřazeného správního orgánu bylo naplnit ve všech ohledech vůli zákonodárce.<sup>36)</sup> Mám tudíž za to, že správní orgán má upřednostnit takový výklad nejednoznačné právní normy obsažené v podzákonném právním předpisu, který nejlépe odpovídá obsahu normy vyšší právní síly.

Otázka však zní, jak daleko může správní orgán při výkladu podzákonného právního předpisu zajít. Jinak řečeno, jak moc smí text podzákonné právní normy „ohnout“ ve jménu toho, aby se přiblížil zákonu jakožto předpisu vyšší právní síly? Domnívám se, že hranici by měl představovat rozšiřující, resp. zužující výklad textu právní normy obsažené v podzákonném právním předpise. Správní orgán by tedy neměl dosah vykládaného ustanovení rozšiřovat pomocí analogie ani jej omezovat s využitím teleologické redukce,<sup>37)</sup> a to ani ve jménu

<sup>36)</sup> K tomu možno ocitovat čl. 69 odst. 2 Ústavy, který obsahuje znění slibu člena vlády (zvýraznění doplněno): *„Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony a uvádět je v život. Slibuji na svou čest, že budu zastávat svůj úřad svědomitě a nezneužiji svého postavení.“* Ostatně podobnou filozofii uplatňuje i Ústavní soud vůči zákonodárci, když upřednostňuje ve své ustálené judikatuře ústavně konformní výklad napadeného ustanovení před jeho zrušením [srov. např. nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 3. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 19/98 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.) nebo ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 16/08 (N 58/2010 SbNU 801)].

<sup>37)</sup> K těmto pojmům a jejich odlišení od rozšiřujícího, resp. zužujícího výkladu, srov. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 304 s., s. 209 a násl.



dosažení souladu vykládaného ustanovení se zákonem. Jinými slovy, správní orgán by neměl dotvářet právo,<sup>38)</sup> ale měl by se při výkladu podzákoné právní normy udržet v oblasti mezi jádrem a nejširším možným významem pojmu použitých v textu podzákoného právního předpisu. Tento náhled je podle mě v souladu s výše popsányi tezemi o tom, že exekutiva je hierarchicky organizovaná a její nižší stupeň musí respektovat autoritu stupně nadřízeného a nikoliv ji dotvářet nad rámec vyčteného. Hovořím nyní o situaci, kdy se úředník nemůže opřít o výslovně projevenou vůli zákonodárce, s níž je podzákoná právní norma ve zjevném rozporu, jako tomu bylo v případech nastíněných v předchozí podkapitole. Pokud by v takové situaci text podzákoného právního předpisu výkladem namísto pouhého rozšiřování doplňoval a namísto pouhého zužování některé jeho části ignoroval, prohršil by se podle mého názoru proti povinnosti postupovat vedle zákona též v souladu s ostatními právními předpisy.

Dá se samozřejmě namítnout, že i soudy přece pomocí interpretačních metod analogie a teleologické redukce „unikají“ striktní vázanosti zákonem, která pro ně vyplývá z čl. 95 odst. 1 Ústavy.<sup>39)</sup> Nelze však přehlížet, že dokonce i v případech soudů nejsou takové výkladové postupy přijímány v teorii jednoznačně,<sup>40)</sup> tím spíše je třeba být obezřetný v případě exekutivy. Navíc, jak už jsem naznačil v úvodu, domnívám se, že přílišná výkladová rozmáchlost správním orgánům ani nepřísluší. Nejen, že ve většině případů pro ni nejsou úředníci vybaveni dostatečným právním rozhledem, ale chybí jim k tomu i potřebná systémově zaručená nezávislost. Nadneseně řečeno, výklad práva je hra se složitými pravidly a velkou část úřednictva lze charakterizovat jako laiky, kteří byli vpuštěni na hřiště, aniž by měli tato pravidla dobře zažitá a aniž by bylo zaručeno, že jim jejich chlebodárce (jímž je často územní samosprávný celek) nevnutí pravidla vlastní. I z těchto důvodů mám za to, že úkolem aplikujícího správního orgánu může být nanejvýš podzákonou právní normu výkladově zúžit na samou dřev nebo ji naopak rozšířit až po hranici možného významu, ale tam se musí zastavit. Kdyby i poté nesoulad takto vyložené podzákoné normy s jasným textem zákona přetrvával, je třeba na tuto situaci nahlížet jako na výslovný rozpor obou právních norem a kolizi řešit podle pravidel uvedených v předchozí kapitole (tedy přímo aplikovat zákon).

Život ovšem není černobílý. Rozlišit, kdy má úředník aplikovat text zákona namísto s ním neslučitelné podzákoné normy a kdy ji má pouze ve světle zákonného textu vyložit, nebude lehké. V praxi může navíc dojít k situacím, kdy ani text samotného zákona nebude zcela jednoznačný a bude nabízet více možností výkladu. Pochybnosti správního orgánu o souladu obou právních

---

<sup>38)</sup> Toto omezení výkladu prováděného správními orgány podle mého soudu platí i pro interpretaci textu zákona ve vztahu k ústavnímu pořádku.

<sup>39)</sup> Obdobně RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015/1224 s., s. 987.

<sup>40)</sup> Srov. PAVLÍČEK, V. *O české státnosti: úvahy a polemiky: 2/ O právech, svobodách a demokracii*. Praha: Karolinum. 2002. 285 s., s. 164.

předpisů také mohou být subtilnějšího rázu a mohou se týkat spíše rozporu podzákoného právního předpisu s účelem a smyslem zákona, než s jeho výslovným zněním.<sup>41)</sup> Zastávám proto pragmatický postoj, že v právně složitých situacích je nerealistické chtít po úředníkovi, aby našel správnou aplikaci práva. Řešit výkladem těžké případy (*hard cases*) je spíše úkolem soudů. Proto je namísto doporučit, aby se správní orgán v pochybnostech přidržel znění podzákoného právního předpisu, ačkoliv má o jeho souladu se zákonem pochybnosti. Měl by tedy v něm obsaženou normu na daný případ aplikovat (za použití „standardních“ výkladových metod, jak jsem vysvětlil výše) a ponechat na účastníkovi, zda se bude chtít proti jeho postupu bránit soudně. Zde se pak uplatní veškeré výše popsané teze Jána Štiavnického, podle nichž až soud bude tím, kdo zúží nebo rozšíří aplikaci sporného podzákoného právního předpisu na daný případ (a to případně i s využitím analogie<sup>42)</sup> nebo teleologické redukce<sup>43)</sup> jako nástrojů soudcovského dotváření práva<sup>44)</sup>), případně kdo aplikaci podzákoné právní normy zcela vyloučí. Soud taktéž zaváže svým právním názorem správní orgán, jenž by sám k podobnému kroku oprávněn nebyl.

Jen na okraj upozorňuji, že podle výše nastíněných tezí je vydání nezákonného správního aktu v případě „defektního“ podzákoného právního předpisu, který ale ještě není ve zjevném rozporu s textem zákona, vlastně správným (resp. nevyhnutelným) postupem ze strany správního orgánu. Tato úvaha, pokud by ji soudní praxe akceptovala, by měla mít dopady v oblasti náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci, zejména pokud jde o možnost požadovat v takových situacích regres po územním samosprávném celku, resp. jeho úředníkovi.

Pro ukázkou zužujícího výkladu podzákoné právní normy s ohledem na smysl a účel právních předpisů vyšší právní síly můžeme sáhnout do judikatury Nejvyššího správního soudu. Ten hledal odpověď na otázku, zda lze zařadit

---

<sup>41)</sup> Právě do říše těchto „sporných rozporů“ bych odkázal i situaci řešenou v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 100/2002-74, z něhož jsem citoval v úvodním shrnutí dosavadních odborných diskuzí. Ustanovení § 48 dnes již neplatné vyhlášky č. 132/1889 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, bylo daleko spíše v rozporu se (soudem vyloženým) účelem a smyslem ustanovení § 42 stavebního zákona z roku 1976, než že by bylo *prima facie* neslučitelné s jeho textem.

<sup>42)</sup> Názorný příklad použití analogie, byť aplikované při výkladu zákona, představuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2014 č. j. 6 Ads 99/2013-18. Podle § 17 odst. 3 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, se přeplatek na pojistném na sociální zabezpečení vrací zaměstnanci pouze na základě jeho žádosti. Nejvyšší správní soud však pomocí *analogie legis* dovodil, že žádost může podat i právní nástupce zemřelého zaměstnance (zde vdova), a to s odkazem na § 17 odst. 1 téhož ustanovení, které upravuje vrácení přeplatku na pojistném zaměstnavateli.

<sup>43)</sup> Příklad teleologické redukce, opět použité při výkladu zákona, nabízí usnesení Ústavního soudu sp. z. Pl. ÚS 30/09 ze dne 2. 4. 2013. Podle něj se zákaz vyloučení vedoucích ústředních správních úřadů a státních tajemníků z řízení pro podjatost uplatní jen v samotném správním řízení, nikoliv již v soudním přezkumu výsledného rozhodnutí.

<sup>44)</sup> Na nutnost takovéto výkladové postupy mimořádně pečlivě odůvodnit poukazuje např. náleze Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2004 sp. zn. IV. ÚS 630/03 (N 35/2004 SbNU 215) – byť musím říci, že v hodnocení tam řešeného konkrétního případu se ztotožňuji spíš s disentem soudkyně Elišky Wagnerové, který je k citovanému nálezu připojen.

jednočlennou obchodní společnost do dotačního zemědělského programu pro skupiny výrobců.<sup>45)</sup> Odpověď zněla záporně. Nejvyšší správní soud se při výkladu pojmu „skupina výrobců“ použitého v příslušném nařízení vlády<sup>46)</sup> opřel zejména o evropské komunitární právo, k jehož provedení mělo vládní nařízení sloužit. *Má-li být předmětem činnosti právnické osoby zajištění společného odbytu zemědělské komodity, pak jeden člen sám nespĺňuje onen rys společnosti a kooperace. Tento – pro posuzovanou věc zásadní – závěr znamená, že pro zařazení žadatele do programu musí být splněna mimo jiné i podmínka společného postupu více subjektů zajišťujících společný odbyt určené zemědělské komodity s cílem zajištění žádané úrovně odbytových uskupení v nových členských státech, a to pouze u komodit, které nejsou zabezpečeny speciálními podpůrnými programy, podpora nových členských států v oblasti přizpůsobení se evropskému trhu a konečně zvýšení konkurenceschopnosti. Opatření řeší zejména problém slabého postavení zemědělců na trhu, jejich vyjednávací pozici vůči zpracovatelům a odběratelům. Z kontextu cílů dotačního programu je tedy zřejmé, že podpora je určena seskupením producentů, naplnění této podmínky je nejen z hlediska zákonného znění, ale i teleogického výkladu, nevyhnutelné. Opačná argumentace by vedla k absurdní situaci, jako kdyby dotaci na tandemový mezinárodní vědecký projekt dostala jedna osoba s dvojím občanstvím.“*

V kontextu této práce stojí za povšimnutí, že stěžovatelka v kasační stížnosti argumentovala též tím, že pokud podzákonný právní předpis připouští dvojí výklad, nelze ho vykládat v neprospěch účastníka řízení, který se jej dovolává proti orgánu státní správy. S touto argumentací nebyla úspěšná. Příklad rozšiřujícího výkladu podzákonného právního předpisu (a zároveň ukázkou interpretace ve prospěch adresáta státní správy) lze nalézt v článku VEJVALKOVÁ, Z., HLOUCH, L. Princip jednoty a bezrozpornosti aplikace právního řádu v rozhodování správních orgánů, In *Právní rozhledy* č. 23/2005. Vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, stanovovala, že příspěvek na provoz motorového vozidla přísluší držiteli motorového vozidla. Veřejný ochránce práv dovodil, že za držitele vozidla je nutno považovat jeho vlastníka či provozovatele bez ohledu na to, zda je takto zapsán v registru silničních vozidel – stěžovatelka se v daném případě stala vlastníkem vozidla již smrtí zůstavitele (svého syna), ale zapsána do registru byla až o devět měsíců později na základě usnesení soudu v její dědické věci. Ombudsman se při výkladu vyhlášky opřel mimo jiné o novelizovaný zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, jakožto normu vyšší právní síly.

---

<sup>45)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2010, č. j. 1 As 68/2010-60 a tam citovaná prejudikatura.

<sup>46)</sup> Nařízení vlády č. 655/2004 Sb., o stanovení podmínek pro zařazení skupin výrobců, zajišťujících společný odbyt vybraných zemědělských komodit, do programu zakládání skupin výrobců a o stanovení podmínek pro poskytnutí dotace k podpoře jejich činnosti.

#### IV. Role soudů a ombudsmana

Role správních soudů při aplikaci podzákoných právních předpisů je specifická. Pouze soud může zavázat správní orgán, aby právní normu dotvořil výkladem nebo aby prováděcí právní předpis na daný skutkový stav vůbec nepoužil, a to rozhodnutím v konkrétní kauze. Názor soudu je v takovém případě pro správní orgán závazný, a ten proto musí podzákoný právní předpis v daném případě aplikovat způsobem, který soud stanovil.<sup>47)</sup> Jak je to ale se soudními rozsudky v jiných, skutkově podobných kauzách? Správní orgán jistě není ze zákona povinen je následovat. Ovšem podle názoru právní nauky by tak měly činit samy soudy.<sup>48)</sup> Nevidím důvod, proč na rozhodovací praxi správních orgánů nahlížet odlišně.

V České republice samozřejmě nepředstavují soudní rozsudky precedenty ve smyslu anglosaského *common law*. Přesto mám za to, že jakmile jednou soudy aplikaci určitého podzákoného právního předpisu vyloučí nebo jej vyloží s využitím analogie či teleologické redukce, otevírá se tím cesta k tomu, aby správní orgány i v dalších případech daný podzákoný právní předpis neaplikovaly, resp. aby jej aplikovaly tak, jak jej soudy vyložily. Nemá jistě žádný rozumný smysl hnát každého účastníka do soudního sporu, jehož výsledek lze předem odhadnout podle dosavadní judikatury. Respekt k soudní autoritě by měl v takové situaci převážet nad respektem k nadřízenému exekutivnímu orgánu, jelikož pro to svědčí zejména argumenty racionální a systematické. Mám dokonce za to, že se ani nemusí jednat o judikaturu ustálenou – tu by správní orgán rozhodně následovat měl. Může však dotvoření práva či neaplikování podzákoného právního předpisu legitimně opřít i o jediný rozsudek (nejde-li o exces vybočující z dosavadní ustálené judikatury), a to nikoliv nutně Nejvyššího správního soudu, nýbrž i soudu krajského, jestliže bude přesvědčen použitými argumenty, že provedený výklad je správný. K tomuto názoru mě vede fakt, že soudy doposud se svou pravomocí neaplikovat podzákoný právní předpis pro rozpor se zákonem nakládaly uvážlivě. Stejně tak analogie a teleologická redukce se v soudní argumentaci využívá spíše sporadicky. Když už tedy soud v konkrétním případě nazná, že je nezbytné tyto instrumenty využít, domnívám se, že jej progresivní úředník může následovat a spornou normu aplikovat v dalších obdobných případech shodně s výkladem, který provedl soud.

Samozřejmě se tím poněkud relativizují úvahy Ústavního soudu o tom, že podzákoná právní norma neaplikovaná soudem v konkrétním případě není zrušena *erga omnes*, ale zůstává platnou součástí právního řádu.<sup>49)</sup> Můžeme si klást otázku, pro koho taková norma ještě platí, pokud připustíme, že s odvolá-

---

<sup>47)</sup> Srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ads 76/2012-76, č. 2751/2013 Sb. NSS, bod 47.

<sup>48)</sup> K otázce nutnosti následování ustálené judikatury samotnými soudy srov. BOBEK, M., KÚHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, 496 s., s. 32-39, příp. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006 č. j. 1 Aps 2/2006-68.

<sup>49)</sup> Srov. nálezný sp. zn. III. ÚS 274/01 ze dne 1. 11. 2001 (N 168/24 SbNU 243).

ním na přesvědčivou argumentaci použitou soudem v obdobném případě ji nemusí následovat ani správní orgány podřízené tomu, kdo danou normu vytvořil. Přesto jsem přesvědčen, že racionalita výkonu státní správy a její akceptovatelnost ze strany adresáta by zde měla dostat přednost před principem subordinace a vázanosti správních orgánů prováděcími předpisy (a to i s rizikem, že názor soudu v následném ústavním přezkumu neobstojí, jako se to stalo v citovaném nálezu). Ostatně sám Ústavní soud v situacích, kdy není nadán pravomocí zrušit podzákonný právní předpis, uvažuje o čl. 95 odst. 1 Ústavy jako o jediném systémovém nástroji nápravy takového defektu právního řádu.<sup>50)</sup>

Zajímavější a mnohem spornější otázkou je, zda by podobný význam měla mít i stanoviska veřejného ochránce práv. Pro pořádek podotýkám, že závěry ombudsmana mají vždy jen doporučující povahu. Nemůže tedy závazně uložit správnímu orgánu, aby neaplikoval či dotvořil výkladem určitý právní předpis. Mohl by však přesvědčivou argumentací nabídnout úřadu prostor pro takový postup, podobně jako soudní rozsudek v jiném obdobném případě? Podle mého názoru tomu tak je. Klíčem, který otevírá bránu k dotváření práva, jež je správním orgánům zapovězeno, je totiž podle mého názoru nezávislost. Ombudsman tento požadavek splňuje, neboť je ustanovován jako nezávislý orgán. Jeho nezávislost má samozřejmě odlišnou kvalitu než nezávislost soudní – je volen v politickém procesu Poslaneckou sněmovnou, a svou funkci nezastává doživotně, jako soudce, nýbrž na funkční období šesti let.<sup>51)</sup> Nicméně stojí mimo hierarchickou strukturu exekutivy a disponuje vlastní rozpočtovou kapitolou. Jediným ohrožením pro nezávislou interpretaci práva by tak mohla být případná touha být zvolen na další funkční období.<sup>52)</sup> Důležitý je též argument, že veřejný ochránce práv je při své činnosti vázán pouze zákony a vyššími právními principy. To vyplývá jednak ze znění jeho slibu,<sup>53)</sup> ale též z jeho úkolů. Ochránce má působit *„k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“*<sup>54)</sup>

Za povšimnutí stojí, že veřejný ochránce práv má mimo jiné pravomoc doporučit ústřednímu správnímu orgánu nebo vládě vydání, změnu nebo zrušení zákona či jiného právního, případně vnitřního, předpisu.<sup>55)</sup> Nadto je mu zákonem o Ústavním soudu svěřeno i oprávnění navrhnout Ústavnímu soudu zru-

---

<sup>50)</sup> Srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 13/36 SbNU 139; 90/2005 Sb.).

<sup>51)</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>52)</sup> Na druhou stranu lze v této souvislosti poukázat na soudce Ústavního soudu, jejichž mandát je taktéž časově omezený, a o jejich nezávislosti ze systémového hlediska přesto nikdo nepochybuje.

<sup>53)</sup> Podle § 4 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv zní slib ochránce takto (zvýrazněni doplněno): *„Slibuji na svou čest a svědomí, že svou funkci budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že budu chránit neporušitelnost práv.“*

<sup>54)</sup> Srov. § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>55)</sup> Srov. § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

šení normy podzákonně.<sup>56)</sup> I když tedy ombudsman nepředstavuje ryzí orgán aplikace práva, na jeho utváření a chápání má nezanedbatelný vliv. A na druhou stranu to, že mu zákon svěřuje nástroje k „purifikaci“ právního řádu, nezbavuje veřejného ochránce práv povinnosti „působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí“ v konkrétní kauze. Pro autoritu veřejného ochránce práv v oblasti interpretace práva ostatně svědčí i teorie dělby moci. Ombudsman není považován za součást moci výkonné, nýbrž za jakousi prodlouženou ruku moci zákonodárné. Jeho úkolem je vlastně dohlížet na to, jak moc výkonná realizuje akty moci zákonodárné v praxi – za tím účelem má nejen provádět určitá zobecnění a předávat své poznatky Poslanecké sněmovně v podobě čtvrtletních, výročních a mimořádných zpráv, ale má též prošetřovat jednotlivé případy, přijímat v nich závěry a vydávat doporučení, jak by měly správní orgány dále postupovat.<sup>57)</sup> Rozumí se samo sebou, že v civilizované společnosti a za normálního běhu věcí by stanoviska ombudsmana měla za strany orgánů státní správy požívat respektu a ty by se jimi měly řídit. Právě k dosažení tohoto kýženého stavu slouží neformální pravomoci ombudsmana k vytváření nátlaku na neposlušný správní orgán prostřednictvím jeho nadřízeného orgánu nebo veřejnosti.<sup>58)</sup>

Ze všech těchto důvodů mám za to, že také stanoviska veřejného ochránce práv by měla úřadům skýtat dostatečně silnou oporu pro kreativní řešení složitých případů aplikace práva. Ombudsman může v prvé řadě úřad inspirovat k rozšiřujícímu či zužujícímu výkladu podzákonného právního předpisu či k přímé aplikaci zákona tam, kde je s ním podzákonná norma v neslučitelném rozporu. To však správní orgán může (a v ideálním světě by měl) učinit i sám. Úřad však podle mého názoru smí veřejného ochránce práv následovat i do jinak zapovězených vod dotváření práva pomocí analogie či teleologické redukce a neaplikování podzákonných předpisů vydaných bez zákonného zmocnění či překračujících jeho rámeč (tedy provedených *praeter legem*), pokud se samozřejmě ztotožní s ombudsmanovou argumentací.

Pokud nyní laskavý čtenář alespoň na chvíli přistoupí na výše uvedené teoretické závěry, bude možno nastínit jejich praktické důsledky.

Nahlédněme nejprve celou problematiku pohledem státní správy. Je nepochybné, že bude-li se chtít opatrný úředník vyhnout jakýmkoliv nepříznivým následkům, pak udělá z pragmatického pohledu nejlépe, když se bezvýhradně spolehne na autoritu nadřízeného správního orgánu a bude aplikovat veškeré jím přijaté podzákonné právní předpisy bez ohledu na jejich případný rozpor se zákonem. Jedinou výjimku představuje situace, kdy jej soud zaváže k neaplikování daného předpisu rozsudkem v konkrétní věci. Princip subordinace by měl „krýt“ opatrného úředníka před důsledky případného porušení práv účastníka řízení, jestliže vycházel ze závazné právní normy. Ovšem i úředník iniciativní, který nechce aplikovat prováděcí normu, již považuje za rozpornou se zákonem,

---

<sup>56)</sup> § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>57)</sup> Srov. § 18 a § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>58)</sup> Srov. § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

by měl postupovat obezřetně. V ideálním případě by se měl opřít o ustálenou judikaturu k danému právnímu problému, nebo alespoň o již existující rozhodnutí správního soudu či stanovisko ombudsmana v jiné podobné kauze. Ukáže-li se totiž později v odvolacím či soudním rozhodnutí, že podzákoný právní předpis měl být ve skutečnosti aplikován, protože jeho rozpor se zákonem byl pouze domnělý, může se odvážný úředník zaštitit autoritou oné nezávislé instituce, z jejíhož názoru vycházel. Obdobně to podle mého názoru platí i pro dotváření práva analogií či teleologickou redukcí. Pustit se na tenký led neaplikování podzákoné normy samostatně, bez záštity v podobě nezávislé instituce, by měl úředník jen tehdy, je-li si zcela jist výsledkem (rozpor se zákonem je naprosto zjevný). Nedá-li mu totiž nadřízený orgán nebo soud později za pravdu, bude jeho neposlušnost oprávněně označena za svévoli a bude muset nést důsledky toho, že nerespektoval princip subordinace (např. v podobě regresního nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím).

Nyní se podívejme, co z předestřených úvah může vyplývat pro praxi veřejného ochránce práv. Ten by si měl především uvědomovat, že tam, kde dovede neaplikovatelnost podzákoné právní normy nebo nutnost jejího dotvoření výkladem, nebude zcela korektní vytykat správnímu orgánu, že pochybil, když tak neučinil sám. Úředník totiž podle mého názoru takovou možnost obecně nemá. Ombudsman samozřejmě může v takovém případě konstatovat pochybení státní správy jako celku spočívající v tom, že přijala neúplný či nezákonný prováděcí předpis (který logicky i aplikuje), a tím zasáhla do práv stěžovatele. Obdobně v případě, kdy ochránce svým výkladem dotvoří zákon, měl by především konstatovat deficit zákonné úpravy, který bez použití této výkladové metody plodí neakceptovatelné výsledky, přičemž státní správa je v takovém případě bez viny na nežádoucím výsledku, neboť jí dotváření zákona (byť i defektního) nepřísluší. Teprve ombudsman tak může být v těchto situacích tím, kdo předestře svůj náhled na správné výkladové řešení daného právního problému a případnému progresivnímu úředníkovi tím dodá odvalu a zejména oporu pro to, aby nastíněné řešení využil. Dosažením individuální spravedlnost v konkrétní kauze však úkol ombudsmana nekončí. Měl by usilovat o systematickou nápravu zjištěného pochybení. Ať již tedy aplikující správní orgán jeho výkladové doporučení v konkrétním případě respektoval či nikoliv, měl by veřejný ochránce práv u vadné (pod)zákoné normy co nejrychleji směřovat k využití svých zvláštních oprávnění zmiňovaných výše, tj. navrhnout zrušení podzákoného právního předpisu Ústavnímu soudu nebo doporučit vládě změnu zákona, který je natolik defektní, že jej není možno aplikovat bez výkladu, jenž má povahu dotváření práva.

Konečně pro správní soudy se těmito úvahami v zásadě nic nemění. Snad by si jen měly, podobně jako ombudsman, uvědomovat, že některé výkladové postupy, které samy využívají, jsou správním orgánům za normálních okolností zapovězeny a otevírá jim je teprve judikatura.

## V. Závěr

V této práci jsem se pokusil nalézt odpověď na otázku, zda je správní orgán vždy a za všech okolností vázán při rozhodování konkrétní kauzy podzákonným právním předpisem. Namísto jediné odpovědi jsem se pokusil vymezit tři základní typy situací, v nichž se podle mého názoru odpověď na danou otázku bude lišit.

V prvním případě nemá správní orgán k dispozici jinou právní normu, než tu, která je obsažena v podzákonném právním předpise. V takovém případě ji musí na řešený případ bezvýhradně aplikovat, byť by se třeba domníval, že nadřízený správní orgán při jejím přijímání vybočil z mezí zákonného zmocnění. Ve druhém případě se dostávají do rozporu dvě různé právní normy, přičemž tento rozpor není možno odstranit výkladem, takže správnímu orgánu nezbyvá než zvolit jen jednu z nich. V takovém případě musí správní orgán aplikovat přímo zákon.<sup>59)</sup> Konečně v případě, že znění podzákonného právního předpisu umožňuje více výkladů, musí z nich správní orgán zvolit ten, který je v souladu s textem, příp. smyslem a účelem zákona, k jehož provedení má podzákonný právní předpis sloužit. Nesmí však přitom podzákonný právní předpis dotvářet pomocí analogie nebo teleologické redukce. Správní orgány by nicméně měly podle mého názoru přistupovat k této problematice pragmaticky – není-li si úředník rozporem podzákonného právního předpisu se zákonem jist, udělá lépe, když jej použije a ponechá na účastníkovi řízení, zda se proti jeho postupu bude bránit soudní cestou.

Role soudů spočívá v tom, že v konkrétním případě zaváže správní orgán svým právním názorem ke „správné“ aplikaci zákona či podzákonného právního předpisu. Judikatura může dále otevřít správnímu orgánu bránu k tomu, aby svou nejistotu i výše uvedená výkladová omezení překonal též v dalších kauzách. V souladu s názorem soudu pak může úřad podzákonný právní předpis interpretovat i s využitím metod dotváření práva nebo jej pro rozpor s účelem a smyslem zákona nemusí aplikovat vůbec, jako to učinil soud v jiném obdob-

---

<sup>59)</sup> Jen pro pořádek podotýkám, že nelze stejně nahlížet na situaci, kdy by se do rozporu s právním předpisem vyšší právní síly dostával samotný zákon. Orgány veřejné moci musí i protiústavní zákon aplikovat, dokud není zrušen Ústavním soudem. K tomu lze ocitovat např. stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 ze dne 14. 12. 2010 (ST 31/59 SbNU 607; 426/2010 Sb.): „Zrušení právního předpisu pro futuro se jako princip projevuje i v tom, že při využití možnosti posunout okamžik vykonatelnosti nálezů do budoucna (kupř. za tím účelem, aby měl normotvůrce dostatečný časový prostor protiústavní úpravu nahradit normou ústavně konformní) se po dobu odkladu vykonatelnosti hledí na napadenou právní úpravu jako na ústavně souladnou a v tomto směru jsou orgány veřejné správy povinny takovou úpravu aplikovat, jinými slovy, státní orgány nic neopravňuje k tomu, aby ve svém rozhodování uplatňovaly právní důsledky zrušovacích nálezů Ústavního soudu ještě před tím, než se tyto nálezy staly vykonatelnými“ (Vojtěch Šimíček: Ústavní stížnost – 3. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha, 2005).“ Nutno ovšem dodat, že ty nejkřiklavější případy protiústavnosti zákona bude moci správní orgán v praxi nejspíše řešit přímou aplikací některé z „lidskoprávních“ mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 6 As 55/2006-96, č. 1351/2007 Sb. NSS, který se vyrovnává i s možnou překážkou přímé aplikace mezinárodní smlouvy v podobě tzv. konkurzního nálezů Ústavního soudu).



ném případě. Obdobnou roli argumentační opory pro jinak zapovězený výkladový postup či pro neaplikování podzákoné právní normy vydané ústředním orgánem státní správy mohou podle mého názoru plnit též stanoviska veřejného ochránce práv.

### **Shrnutí:**

Autor se věnuje otázce aplikace podzákoného právního předpisu, u něž má správní orgán pochybnosti o jeho zákonnosti. Nejprve řeší otázku užití prováděcí vyhlášky, jež překračuje zákonné zmocnění – tu podle něj správní orgán aplikovat musí (s určitými výjimkami). V případě, že se text prováděcího právního předpisu dostane do přímého rozporu s jednoznačným textem zákona, musí podle autora dostat přednost zákon. Jestliže je totiž rozpor mezi oběma normami zřejmý a není odstranitelný výkladem, takže správní orgán musí z obou norem zvolit pouze jednu, pak musí vyjít z jejich právní síly. Autor nicméně zdůrazňuje, že ve většině případů bude možno podzákoný právní předpis interpretovat tak, aby jeho výsledná aplikace byla se zákonem v souladu. Správní orgán totiž může spornou právní normu vyložit rozšiřujícím či zužujícím způsobem v souladu s obsahem právního předpisu vyšší právní síly. Neměl by pouze právní normu dotvářet (analogií či teleologickou redukcí), neboť tím by opět vystupoval z role výkonného orgánu a pasoval se do pozice normotvůrce. V závěru článku se pak autor zamýšlí nad tím, jak se tento náhled mění v situaci, kdy o výkladu či neaplikování konkrétní podzákoné normy rozhodne soud nebo ji doporučí ve svém stanovisku veřejný ochránce práv.

### **Officials and a pyramid: on interpretation of subordinate legislation by administrative authorities – summary:**

The author deals with application of subordinate legislation where an administrative authority has doubts on the legality. First, he focuses on the issue of application of a regulation that goes beyond delegation in law – in his opinion, the administrative authority is obliged to apply it (with certain exceptions). If the text of subordinate legislation is in direct conflict with clear text of law, the law has to be applied. If the conflict of both norms is apparent and it cannot be removed via interpretation so that the administrative authority has to choose one of the norms, it has to act in conformity with their legal force. Nevertheless, the author stresses in most cases subordinate legislation could be interpreted in such a way that final application of it would be in line with the law. The administrative authority is actually allowed to interpret the contentious legal norm in an expansive or strict way in accordance with legislation of stronger legal force. But, it should not make norms (via analogy or teleological reduction) because its role would go beyond an executive body and would become a legislative body. In the end, the author deals with the change of the conception in a situation when a court decides on interpretation or non-application of a particular subordinate norm or this is recommended in an opinion of an ombudsman.