

## RAKOUSKÝ SPRÁVNÍ SOUDNÍ DVŮR: K ROZPORU MEZI PRÁVNÍM NÁZOREM SPRÁVNÍHO SOUDNÍHO DVORA A ÚSTAVNÍHO SOUDNÍHO DVORA

Nález Správního soudního dvora Rakouska ze dne 13. září 2006, Zl. 2006/12/0084-5, přístupné na <http://www.ris.bka.gv.at>

*Správní orgány jsou při rozhodování v těžce věci vázány zrušujícím rozhodnutím Správního soudního dvora, a to i přes setrvalý odlišný právní názor Ústavního soudního dvora, který však nebyl vyjádřen v soudním řízení v dané věci, tj. Ústavní soudní dvůr v projednávané věci nerozhodl.*

*Odstranit rozdíl v judikatuře obou soudů veřejného práva, který je znám již celá desetiletí, přísluší zákonodárci.*

### Relevantní ustanovení:

- Čl. 81b spolkového ústavního zákona (Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930) [obsazování pozic učitelů návrhem tří kandidátů]
- § 63 odst. 1 zákona o Správním soudním dvoře (Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985, BGBl. Nr. 10/1985) [provedení rozhodnutí Správního soudního dvora]
- § 87 odst. 2 zákona o Ústavním soudním dvoře (Verfassungsgerichtshofgesetz 1953, BGBl. Nr. 85/1953) [vázanost rozhodnutím Ústavního soudního dvora]
- zákon o služebním poměru učitelů – zaměstnanců spolkových zemí (Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz, BGBl. Nr. 302/1984)

### Související rozhodnutí:

- Nález Ústavního soudního dvora ze dne 13. března 1980, VfSlg. Nr. 8.782;
- Nález Ústavního soudního dvora ze dne 7. března 1995, VfSlg. Nr. 14.071;
- Usnesení Správního soudního dvora ze dne 13. června 2003, Zl. 2003/12/0013, <http://www.ris.bka.gv.at>;
- Nález Správního soudního dvora ze dne 21. října 2005, Zl. 2005/12/0109, <http://www.ris.bka.gv.at>;
- Nález Správního soudního dvora ze dne 29. listopadu 2005, Zl. 2005/12/0195, <http://www.ris.bka.gv.at>.

**K věci:** Spolková zem Dolní Rakousko vypsalala konkurz na obsazení místa ředitele obecné školy. V rámci konkurzu na ředitele veřejné školy vybírá okresní školní rada tři kandidáty, které doporučuje Zemské komisi pro všeobecné vzdělávací školy. Zemská komise z takto navržených kandidátů vybere dle svého uvážení jednoho a toho i jmenuje. Stěžovatelka se konkurzu zúčastnila a byla vyhodnocena jako nejlepší, vedlejší účastnice řízení byla druhá. Zemská komise jmenovala rozhodnutím ze dne 14. května 2004 na místo ředitele stěžovatelku, stejným rozhodnutím (2. výrok) pak zamítla žádost o totéž místo vedlejší účastnice a další zájemkyně, které se umístily na druhém a třetím místě.

Vedlejší účastnice se proti rozhodnutí zemské komise odvolala k zemské vládě Dolního Rakouska. Ta rozhodnutím ze dne 13. dubna 2005 jejím odvolání vyhověla, rozhodnutí zemské komise zrušila a vrátila ji věc k dalšímu řízení. Stěžovatelka napadla zrušující rozhodnutí zemské vlády stížností k Správnímu soudnímu dvoru. Ten došel v nálezu ze dne 21. října 2005 k závěru, že rozhodnutí zemské vlády bylo nezákonné. Ve zrušujícím nálezu (nález Správního soudního dvora ze dne 21. října 2005, Zl. 2005/12/0109) odkázal soud na svoji dřívější judikaturu, kde dovodil, že neúspěšný uchazeč o místo vedoucího veřejné školy není žalobně legitimován k podání odvolání proti rozhodnutí zemské komise. Přesněji řečeno, žalobní legitimace se omezuje na případy, kdy zemská komise nerespektovala doporučení okresní školní rady a nejmenovala žádného ze tří navržených kandidátů. Pokud tak však učiní, zůstává v rámci správního uvážení ji uděleného zákonem o služebním poměru učitelů – zaměstnanců spolkových zemí a proti jejímu rozhodnutí není odvolání k zemské vládě přípustné.

V reakci na zrušující rozhodnutí zemské vlády ze dne 13. dubna 2005 rozhodovala zemská komise o věci znovu. V druhém rozhodnutí ze dne 31. května 2005 respektovala zemská komise názor zemské vlády a na místo ředitelky jmenovala vedlejší účastnici. Proti tomuto rozhodnutí zemské komise podala odvolání k zemské vládě pro změnu stěžovatelka. Její odvolání však bylo rozhodnutím zemské vlády ze dne 22. července 2005 odmítnuto. Toto odmítavé rozhodnutí zemské vlády napadla stěžovatelka stížností k Správnímu soudnímu dvoru. Ten v nálezu ze dne 29. listopadu 2005, Zl. 2005/12/0195, konstatoval, že jak druhé rozhodnutí zemské komise, tak druhé rozhodnutí zemské vlády jsou nezákonné, protože byly přijaty v době, kdy o téže věci rozhodoval Správní soudní dvůr. Svým předchozím rozhodnutím ze dne 21. října 2005 soud potvrdil správnost původního rozhodnutí zemské komise, jehož právní účinky byly obnoveny původním nálezem zrušujícím rozhodnutí zemské vlády o odvolání.

Dne 29. března 2006 rozhodovala zemská vláda znovu (tentokrát potřetí) o odvolání proti původnímu rozhodnutí zemské komise ze dne 14. května 2004. Znovu jej zrušila a s účinností od 1. září 2006 jmenovala na místo ředitelky školy vedlejší účastnici, zatímco žádost stěžovatelky odmítla. Svoje rozhodnutí, které bylo v rozporu s předchozími dvěma rozhodnutími Správního soudního dvora v téže věci, odůvodnila zemská vláda odkazem na setrvalou judikaturu Ústavního soudního dvora. Podle této judikatury přísluší neúspěšnému uchazeči o místo ředitele školy postavení procesní strany a možnost odvolání k zemské vládě proti rozhodnutí zemské komise. Zemská vláda ve svém odůvodnění dále uvedla, že pokud by ve svém rozhodnutí tuto ustálenou judikaturu Ústavního soudního dvora nerespektovala, její rozhodnutí by mohlo být zrušeno na základě ústavní stížnosti vedlejší účastnice. Rozpor mezi právními názory obou soudů se zemská vláda rozhodla řešit respektováním setrvalého právního názoru Ústavního soudního dvora, a to i za cenu nerespektování dvou rozhodnutí Správního soudního dvora v projednávané věci.

Třetí rozhodnutí zemské vlády bylo znovu napadeno stížností k Správnímu soudnímu dvoru. Stěžovatelka opět dovozovala nepřipustnost odvolání k zemské vládě a nezákonnost rozhodnutí zemské vlády, která nerespektuje nálezy Správního soudního dvora.

**Z rozhodnutí Správního soudního dvora:** Soud nejprve zrekapituloval právní základ vázanosti správních úřadů rozhodnutím Správního soudního dvora a Ústavního soudního dvora. Obě ustanovení mají sílu běžného zákona.

Vázanost správních úřadů rozhodnutím Správního soudního dvora stanoví zákon o Správním soudním dvoře v § 63 odst. 1: „*Pokud Správní soudní dvůr stížnosti podle čl. 131 spolkového ústavního zákona vyhověl, jsou správní úřady v příslušném případě zavázány, za použití všech jim k dispozici stojícím právním prostředkům, nastolit bezodkladně právní stav, který odpovídá právnímu názoru Správního soudního dvora.*“

Vázanost rozhodnutím Ústavního soudního dvora stanoví obdobným způsobem § 87 odst. 2 zákona o Ústavním soudním dvoře: „*Pokud Ústavní soudní dvůr vyhověl stížnosti, jsou správní úřady v příslušném případě zavázány, za použití všech jim k dispozici stojícím právním prostředkům, nastolit bezodkladně právní stav, který odpovídá právnímu názoru Správního soudního dvora.*“

Soud s odkazem na své předchozí rozhodnutí v projednávané věci ze dne 21. října 2005 konstatuje, že tímto rozhodnutím svázal správní úřad svým právním názorem. „*Tímto právním názorem byl žalovaný úřad – jak se ostatně bez jakýchkoliv pochyb podává z ustanovení § 63 odst. 1 zákona o Správním soudním dvoře – vázán. Toto platí ostatně i podle judikatury samotného Ústavního soudního dvora také tehdy, kdy takový závazný právní názor Správního soudního dvora není dle názoru Ústavního soudního dvora výkladem ústavně konformním.*“

Zásadní vyjádření Správního soudního dvora je formulováno vzápětí: „Protože však v projednávaném případě nebylo žádné rozhodnutí Ústavního soudního dvora vydáno, otázka vázanosti žalovaného úřadu případným rozhodnutím Ústavního soudního dvora, které by zastávalo opačný právní názor, nevzniká. Žalovaný úřad proto v žádném případě nebyl oprávněn, s odkazem na judikaturu Ústavního soudního dvora, která je v rozporu s nálezem ze dne 21. října 2005, není však výsledkem soudního rozhodnutí vydaného v rámci řízení v projednávané věci, nerespektovat závaznost rozhodnutí plynoucí z ustanovení § 63 odst. 1 zákona o Správním soudním dvoru.“

„[...] Ústavní soudní dvůr [...] je toho názoru, že mu – bez ohledu na ustanovení § 63 odst. 1 zákona o Správním soudním dvoře – „není nikterak bráněno ... zastupovat nutnost ústavně konformního výkladu“, pročez mu (vždy) přísluší přezkoumávat ústavnost právního názoru v napadeném rozhodnutí zastávaného. Zda má být tento právní názor Ústavního soudního dvora Správním soudním dvorem následován zde může zůstat nerozhodnuto.“

„[...] Správní soudní dvůr při přezkumu zákonnosti před ním napadaného rozhodnutí respektuje z § 87 odst. 2 zákona o Ústavním soudním dvoru plynoucí vázanost ústavním nálezem, který byl vydán v rámci předchozího řízení, a to nezávisle na tom, zda právní názor Ústavním soudním dvorem zastávaný považuje za vhodný [...]. To by platilo nejspíš i v případě, kdyby Ústavní soudní dvůr prostřednictvím pozdějšího zrušujícího nálezu potlačil z § 63 odst. 1 zákona o Správním soudním dvoře plynoucí vázanost nálezem správním. Podobný souběh okolností však v tomto případě – alespoň prozatím – nenastal.“

„Je ostatně věcí zákonodárce, kterému je tento rozdíl v judikatuře soudů veřejného práva znám již desetiletí, aby provedl případně odpovídající vyjasnění.“

**Komentář:** Nález Správního soudního dvora jasně a zřetelně odmítá vázanost svoji a zároveň vázanost správních úřadů, jejichž rozhodnutí v konkrétním případě přezkoumává, setrvalou judikaturou Ústavního soudního dvora. Správní soudní dvůr tak odmítá širší normativní působení ústavní judikatury nad rámec procesního postupu v konkrétní věci. Tímto postupem by jistě získal sympatie a pochopení části české právnické obce, která doposud zápolí s otázkou, koho a jak váží „vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu“ článku 89 odst. 2 Ústavy ČR.

Tímto radikálním popřením širší závaznosti rozhodnutí Ústavního soudního dvora se nicméně rakouský Správní soudní dvůr odlišuje od praxe německé a, v poslední době, též od praxe české. Tento rozdíl lze objasnit odlišným/zákonným/ústavním zakotvením závaznosti rozhodnutí ústavního soudu a částečně možná také ústavní tradicí. V německém (spolkovém, tedy federálním) právu je závaznost rozhodnutí Spolkového ústavního soudu zakotvena v § 31 zákona o Spolkovém ústavním soudu,<sup>1</sup> a to následujícím způsobem:

„(1) Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu vážou ústavní orgány Spolku, zemí a také všechny soudy a správní úřady.

(2) V případech stanovených § 13 odst. 6, 6a, 11, 12 a 14 má rozhodnutí Spolkového ústavního soudu sílu zákona. Totéž platí v případech § 13 odst. 8a, pokud Spolkový ústavní soud prohlásí zákon za slučitelný nebo neslučitelný se Základním zákonem nebo jej prohlásí za nicotný. Pokud je zákon prohlášen za slučitelný nebo neslučitelný se Základním zákonem nebo je prohlášen za nicotný, výrok rozhodnutí bude publikován Spolkovým ministerstvem spravedlnosti ve

<sup>1</sup> Gesetz über das Bundesverfassungsgericht ze dne 12. 3. 1951, konsolidované znění publikováno v BGBl I 1993, 1473.

*Spolkovém úředním věstníku. To samé platí pro výroky rozhodnutí v případech stanovených § 13 odst. 12 a 14.“*

Rozdíl od rakouského práva<sup>2</sup> je v podstatně širší formulaci § 31 odst. 1 zákona o Spolkovém ústavním soudu: za prvé, text jasně odkazuje na „rozhodnutí“ (*die Entscheidungen*), tedy plurál, a nikoliv jedno rozhodnutí v konkrétní kauze. Za druhé, vázanost je o poznání širší: nevztahuje se pouze na žalovaný správní orgán, který má dle rakouského zákona bezodkladně nastolit právní stav, který odpovídá konkrétnímu právnímu názoru Správního soudního dvora/Ústavního soudního dvora, ale na všechny veřejné orgány. Již pouhým jazykovým výkladem lze tedy dojít k závěru, že § 31 odst. 1 zákona o Spolkovém ústavním soudu předvídá širší normativní působení judikatury Spolkového ústavního soudu.

Tento názor je také v praxi německých vrcholných soudů sdílen. Nad rámec rozhodnutí prohlašujících zákon či jeho část za (ne)slučitelný se Základním zákonem či za akt nicotný, které ostatně čerpá závaznost z odst. 2 § 31, je sdílena shoda i na obecné závaznosti nejenom výroků, ale i nosných důvodů (*tragende Gründe*) výkladových rozhodnutí.<sup>3</sup> Tato shoda platí bez dalšího pro senátní rozhodnutí, pochybnosti nicméně existují ohledně obecné závaznosti usnesení komor.<sup>4</sup>

Čl. 89 Ústavy ČR má v tomto srovnání blíže k německému a nikoliv rakouskému modelu. Zdá se také, že po počátečních zaživacích problémech nové ústavnosti a existence vlivného ústavního soudu se sice postupně a s jistými výhradami, nicméně přeci jenom uznává širší normativní působení judikatury Ústavního soudu, tedy přinejmenším ze strany Nejvyššího správního soudu.<sup>5</sup>

V rakouském případě je na rozdíl od německého či českého také patrná jiná ústavní tradice. Zatímco v Německu vzniká nový ústavní soud v podstatě zároveň s „novým“, tedy poválečně očištěným Spolkovým správním soudem a v České republice je Nejvyšší správní soud reálně nejmladší ústavní institucí, vídeňský Správní soudní dvůr byl v okamžiku vzniku Ústavního soudního dvora již vrcholným, váženým a do po mnoho dekad také jediným soudem veřejného práva. Vnímání vztahu obou soudů je tak o poznání odlišné, tedy přinejmenším ze strany „justičního seniora“; z výše citovaných pasáží nálezů Správního soudního dvora je zřetelný odlišný tón a pohled na „*druhý soud veřejného práva*“, dost odlišný od způsobu, jakým by k rozhodnutí Spolkového ústavního soudu či Ústavního soudu ČR přistupovaly Spolkový správní soud či Nejvyšší správní soud. Na druhou stranu je také nutné zmínit, že rakouský Ústavní soudní dvůr nikdy neformuloval ústavní požadavek obecné vázanosti Správního soudního dvora vlastní judikaturou. Až do roku 1974 byl naopak Ústavní soudní dvůr

<sup>2</sup> Srov. výše přeložený § 87 odst. 2 zákona o Ústavním soudním dvoře.

<sup>3</sup> Z nedávné judikatury Spolkového správního soudu, srov. např. usnesení BVerwG ze dne 15. března 2005, sp. zn. 6 B 5/05, [www.juris.de](http://www.juris.de) a dále rozsudek BVerwG ze dne 24. března 1999, sp. zn. 6 C 9/98, publikováno v BVerwGE 108, 355-363 či NJW 1999, 3503-3505.

<sup>4</sup> Které ostatně nevází ani senáty Spolkového ústavního soudu – srov. v tomto ohledu rozsudek 3. trestního senátu Spolkového soudního dvora ze dne 7. února 2006, sp. zn. 3 StR 460/98, NJW 2006, 1529-1535, kterým vyzval obecné soudy, aby nerespektovaly usnesení komor Spolkového ústavního soudu, které nemají oporu v předchozích rozhodnutích některého ze senátů. Trestní sekce Spolkového soudního dvora se tak postavila proti kritizované praxi Spolkového ústavního soudu, který namísto toho, aby vydával (plná) senátní rozhodnutí, rozhoduje v menších celcích (komorách), které byly původně určeny pouze pro filtrování a odmítání stížností. Blíže viz komentáře *Strate, G. Recht oder Rivalität? - Zum Ungehorsamsaufwurf des 3. BGH-Strafsenats*, NJW 2006, 1480-1483 či *Niemöller, M. Videant iudices ... Bemerkungen zu einem Streit zwischen BVerfG und BGH*, DRiZ 2006, 229-231.

<sup>5</sup> Srov. v tomto ohledu analýzu provedenou v *Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.) Judikatura a právní argumentace*. Auditorium : Praha, 2006, kapitoly IV. 4. (P. Molek) a IV. 5 (M. Gillis), především str. 207 – 209 a 221 – 225 a judikaturu tam citovanou.

v rozhodování o ústavních stížnostech vázán výkladem zákonů (tedy „jednoduchého“ práva) tak, jak je učinil Správní soudní dvůr, a to ve všech případech, kdy bylo rozhodnutí správního orgánu, proti kterému směřovala ústavní stížnost, změněno v důsledku předchozího rozhodnutí Správního soudního dvora. Až nálezem č. 7330/1974 si Ústavní soudní dvůr „dovolil“ od tohoto právního názoru odchytil s tím, že si napříště bude v rámci přezkumu ústavnosti vykládat zákony sám.<sup>6</sup>

*Michal Bobek, Firenze; Brno*

---

<sup>6</sup> Blíže viz *Berchtold*, ÖJZ 1975, str. 141 an.; *Groiss - Schantl - Welan*, ÖJZ 1978, str. 57 an.; *Azizi*, ÖJZ 1979, str. 627 an. Citováno dle nálezů Ústavního soudního dvora ze dne 13. března 1980, VfSlg. Nr. 8.782, bod II. 1.