

Principy dobré správy v argumentaci NSS: výsledky empirického výzkumu

KAREL ČERNÍN*

Principles of good administration and the Supreme Administrative Court: results of empirical research

Summary: *The author performed an empirical research of the utilization of the principles of good administration in the judiciary of the Czech Supreme Administrative Court (SAC) from its establishment in 2003 until 2016. The results revealed that the incidence of the term “good administration” in the judiciary of SAC was probably influenced by the activity of the Public Defender of Rights (Czech ombudsman). When referred to, the principles often play a key role in the argumentation of SAC. Rather sporadic are cases where the listed sources of the legal principle are insufficient. On the other hand, quite often SAC approached principial argumentation without going through traditional interpretation methods and identifying conflict between the results achieved by them.*

Keywords: *good administration, Supreme Administrative Court, empirical research*

V minulém čísle *Jurisprudence* jsem se zabýval tím, jaká témata pro empirický výzkum se nám nabízejí, pokud se chceme zabývat obecnými právními principy v soudní argumentaci.¹ Úvahy, které jsem prezentoval, posloužily mně samotnému jako základ, na němž jsem postavil metodu výzkumu zaměřeného na výskyt principů dobré správy v odůvodněných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), který jsem realizoval jako svou disertační práci v roce 2017.

Jednalo se jistě jen o malou výseč problematiky – omezil jsem se na oblast správního práva, v něm ještě jen na specifickou skupinu principů spadajících do katalogu označovaného jako principy dobré správy, a nadto jsem zkoumal jejich využití jen v argumentaci jediného orgánu aplikace práva, tedy Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k relativní pestrosti principů dobré správy mám nicméně za to, že představují vcelku reprezentativní podskupinu právních principů. Empirická analýza jejich využití tudíž může být do značné míry zobecnitelná na právní principy jako celek. Na paměti je třeba mít pouze jejich specifický rys spočívající v tom, že všechny beze zbytku upravují vztah jednotlivce a veřejné moci. Soudy tedy, ve snaze ochránit „slabého“ jednotlivce před „silnějším“ státem či jinou veřejnoprávní korporací, mohou mít

sklon principů dobré správy nadužívat, rozšiřovat jejich obsah i dosah a vcelku odvážně s jejich pomocí dotvářet právo. Můžeme tedy vyslovit předpoklad, že v oblasti soukromého práva, kde se jedná o spory mezi subjekty stojícími na stejné úrovni, může být využití právních principů v soudní argumentaci o něco uměřenější a konzervativnější, než jak se nám bude jevit podle výsledků provedeného empirického výzkumu v judikatuře NSS. Obdobně by tomu mělo být v oblasti práva trestního s ohledem na mimořádně silný požadavek právní jistoty v tomto oboru (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), který použití právních principů v soudní argumentaci po mém soudu příliš nenahrává.

Nástin metody

Rozsah tohoto článku mi neumožňuje podrobně rozebrat metodu výzkumu, ta tedy bude až obsahem připravované monografie na dané téma. Omezím se jen na stručné představení sledovaných kategorií.

Za účelem zodpovězení výzkumných otázek jsem se rozhodl analyzovat rozhodnutí NSS za období od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2016, ve kterých se na základě fulltextového vyhledávání v ASPI vyskytují pojmy „princip“ nebo „zásada“ v kombinaci s pojmem „dobrá

* Autor působí jako asistent soudce na Nejvyšším správním soudu. E-mail: karel.cernin@nssoud.cz.

¹ ČERNÍN, K. Argumentace právními principy v judikatuře. *Jurisprudence*, 2019, roč. 28, č. 4, str. 1–14.

správa“.² Zajímalo mě tedy argumentační využití jednotlivých principů či zásad jen tehdy, jestliže s nimi NSS zacházel jako se součástí širšího konceptu dobré správy reprezentovaného katalogem principů dobré správy (ať již jde o katalog vytvořený veřejným ochráncem práv, nebo některý jiný). Výzkum jsem z praktických důvodů omezil jen na určitý vzorek, a to na rozhodnutí vybavená právní větou.³ Do jisté míry jsem tak porušil zásadu, že výběr vzorku má být náhodný.⁴ Učinil jsem tak ale záměrně, neboť můj výzkum byl primárně zaměřen na případy, v nichž hrály principy dobré správy roli klíčového argumentu. Dalo se předpokládat, že pouze mezi případy vybavenými právní větou budou zastoupeny dostatečnou měrou na to, aby bylo možno z výzkumu vyvozovat obecnější závěry.

Každý analyzovaný dokument (tj. rozhodnutí NSS) jsem celý přečetl a do přehledové tabulky jsem poté zanesl kódové označení jednotlivých parametrů. Jako identifikátor dokumentu posloužilo číslo jednací, pro účely časového rozřazení jsem použil datum vydání rozhodnutí. Abych zajistil detailnost další analýzy, tak jsem v první řadě zaznamenával, jaký význam mělo použití daného principu dobré správy pro výsledek právní argumentace, tj. pro vyřešení sporné právní otázky (k tomu viz podrobněji článek z minulého čísla). Šlo o významy: 1. klíčový, 2. doplňkový, 3. princip nebyl (odůvodněně) aplikován, 4. jen citace, 5. náhodný výskyt.

Případy náhodného výskytu jsem zcela vyloučil z další analýzy. U všech ostatních významů jsem poté zaznamenával, který senát rozhodnutí vydal, k jakému odvětví práva (hmotné nebo procesní) a ke které z oblastí správního práva se argumentace principy dobré správy vztahovala a dále která strana sporu se principu dovolávala, resp. v čí prospěch jej NSS uplatnil. Sledoval jsem též, o který konkrétní princip dobré správy se v daném případě jednalo. Protože analýzu těchto proměnných jsem do tohoto článku kvůli jeho rozsahu nezahrnul, nebudu je blíže rozebírat.

Dále mě zajímalo, k jakému účelu NSS argumentaci principem dobré správy z metodologického hlediska využil. Jednalo se o následující kategorie: 1. Princip byl přítomen jen v citaci (podání účastníka, rekapitulaci napadeného rozsudku krajského soudu, popř. v jiném zdroji). 2. Princip nebyl aplikován (nebyl

porušen, nebyl na daný případ aplikovatelný, popř. takový princip neexistuje). 3. Princip posloužil jen k výkladu psaného práva (rozšiřujícímu či zužujícímu, popř. na něj soud pouze poukázal nad rámec nutného odůvodnění). 4. Pomocí principu NSS dotvářel psané právo (zaplnění mezery pravé, mezery nepravé, popř. redukce zákonného textu).

U rozhodnutí, v nichž hrály principy dobré správy klíčovou argumentační roli, jsem navíc sledoval, jak NSS jejich použití justifikoval (zejména zda se jednalo o prameny formálně závazné, či formálně nezávazné) a zda před jejich uplatněním identifikoval rozpor ve výsledcích dosažených tradičními výkladovými metodami (tj. výkladem jazykovým, logickým, systematickým, historickým, teleologickým či komparativním). O obou těchto kategoriích jsem podrobně pojednal v předchozím, výše zmíněném článku.

Výsledky výzkumu

V empirické části jsem vycházel z určitých hypotéz, které jsem chtěl výzkumem ověřit. V každé podkapitole svou hypotézu stručně shrnu včetně důvodů, které mě k ní vedly, a porovnám ji s dosaženými výsledky. Pro větší názornost provázím výstupní statistické údaje a úvahy o jejich možné interpretaci ilustrativními komentáři případů, kde měly principy dobré správy pro řešení právní otázky rozhodující význam. V příkladech vždy rozebírám též otázky justifikace (tj. podložení principu prameny) a složitosti případu (tj. výkladového rozporu dosaženého tradičními interpretačními metodami).

Budu-li dále hovořit o principiální argumentaci, budu tím mít na mysli výhradně nalézání práva s pomocí principů dobré správy, které bylo předmětem mého výzkumu. Jde tedy o formulační zkratku. O zobecnění svých závěrů se pokusím až v následující kapitole, kde shrnu výsledky výzkumu a budu se věnovat možnosti jejich extrapolace na jakoukoliv soudní argumentaci, v níž soud podpořil své rozhodnutí obecnými právními principy.

Představovalo přijetí ombudsmanského katalogu zlomový bod?

Podíváme-li se, jak se vyvíjel v čase počet případů, v nichž se objevuje v rozsudcích NSS spojení „principy (resp. zásady) dobré správy“,

² Konkrétně můj vyhledávací dotaz vypadal takto: „princip OR zásada AND dobrá NEAR(3) správa“.

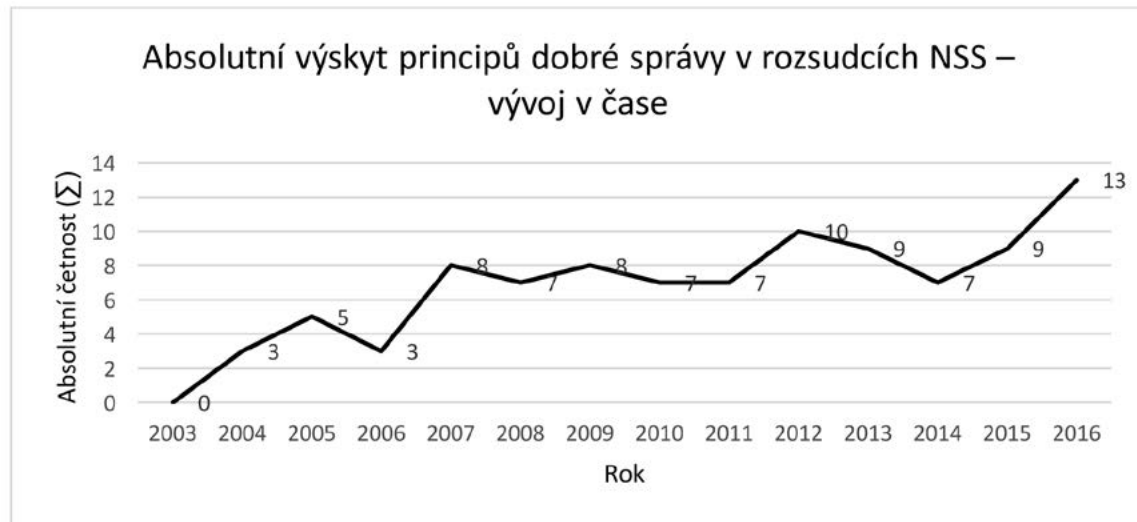
³ Jejich celkový počet podle ASPI měl být 97, ve skutečnosti však jedno rozhodnutí bylo zastoupeno dvakrát, tudíž se jednalo celkem o 96 rozhodnutí.

⁴ LUKER, K. *Salsa Dancing into the Social Sciences. Research in an Age of Info-glut*. Harvard 2010, str. 99–128.

vidíme, že se jejich množství pozvolna zvyšovalo z nulové hodnoty v roce 2003 až na 13 případů za rok 2016 (graf 1). Podotýkám, že NSS soudil již od roku 2003, avšak rozhodl významně nižší množství případů

než v následujících letech. První tři „princiální“ rozsudky z roku 2004 tak můžeme přičíst na vrub buďto zvýšení celkového počtu rozhodnutí, nebo přijetí nového správního řádu, kde se o dobré správě výslovně hovoří.

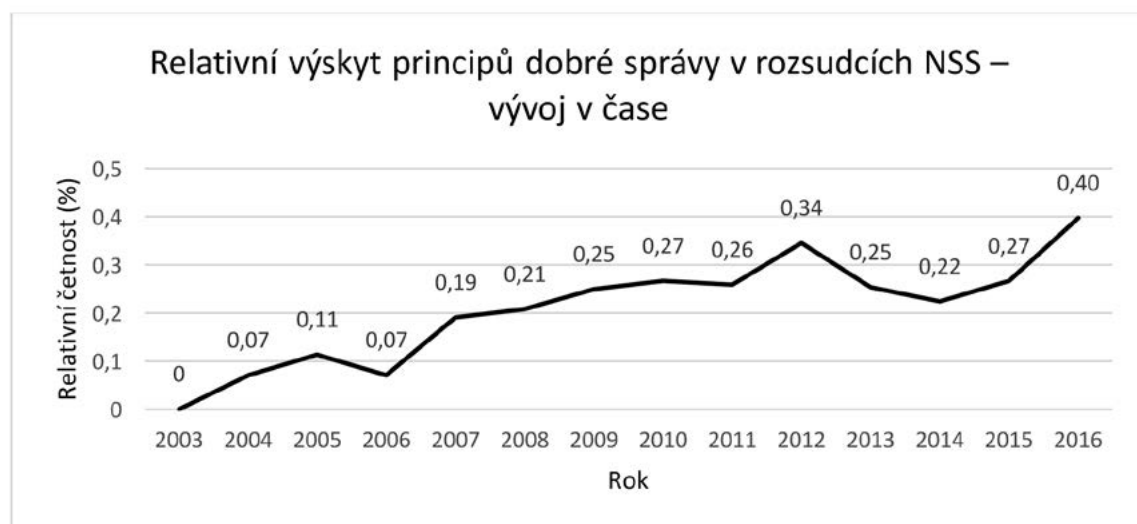
Graf 1



Absolutní čísla ale nemusejí být vypovídající. Pokud by celkový počet rozhodnutí vydaných NSS meziročně významně kolísala, mohlo by to ovlivnit i nalezený počet případů s principiální argumentací. Ověřil jsem, že roční produkce NSS bývá poměrně stabilní

a pohybovala se v letech 2004–2007 okolo čtyř tisíc, v letech 2008–2016 pak okolo tří tisíc rozhodnutí. Přesto jsem se rozhodl provést přepočítání počtu sledovaných případů v poměru k celkovému množství pro větší přesnost výsledků (graf 2).

Graf 2



Do výzkumu jsem vstupoval s hypotézou, že četnost odkazů na principy dobré správy v judikatuře Nejvyššího právního soudu významně narostla po roce 2006, kdy český

ombudsman zformuloval své „Desatero dobré správy“ a uspořádal odbornou konferenci na toto téma.⁵ Oba grafy tuto hypotézu potvrzují. Vidíme, že do roku 2006 se počet

⁵ HRABCOVÁ, D. (ed.). *Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci: Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv, Brno, 22. března 2006*. Brno 2006.

rozhodnutí, v nichž se NSS odvolával na dobrou správu, pohyboval okolo čtyř ročně, resp. tvořil necelé jedno promile celkové produkce NSS. Po roce 2006 však skokově vystoupil na průměrně osm případů za rok, resp. tvoří setrvale okolo dvou a půl promile celkového množství případů. Výskyt principiální argumentace se tudíž zvýšil zhruba na dvojnásobek. Zdá se, že aktivita veřejného ochránce práv měla na argumentaci NSS zaznamenatelný vliv.

Jako příznačný můžeme vnímat fakt, že svůj úplně první rozsudek, v němž principy dobré správy sehrály (podle mého hodnocení) klíčovou roli, vydal NSS necelé dva měsíce po konferenci veřejného ochránce práv, na níž ombudsman představil svůj katalog principů dobré správy.

[Stěhovavá studentka] U příležitosti složení maturity a přijetí na českou vysokou školu požádala cizinka z Ukrajiny o udělení státního občanství ČR. Příslušný odbor Ministerstva vnitra nejprve přerušil řízení, aby si obstaral doplňující informace, zejména o pobytu stěžovatelčina otce (rodiče byli rozvedeni). Na to reagoval stěžovatelčin advokát ostrou nótou, v níž pohrozil mj. žalobami na ochranu proti nečinnosti a na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Ministerstvo poté promptně stěžovatelčinu žádost zamítlo. Zdůvodnilo to tím, že stěžovatelka porušovala během svého předchozího pobytu povinnosti cizince, neboť navštěvovala základní školu v Praze, kde se svou matkou též žila, ačkoliv k trvalému pobytu byla hlášena v Novém Jičíně. Ministerstvo neshledalo jakýkoliv důvod stěžovatelce podmínku „cizinecké bezúhonnosti“ prominout.

NSS vyšel z dřívějšího rozhodnutí svého rozšířeného senátu, podle něž je rozhodnutí o neudělení státního občanství přezkoumatelné soudem, a doplnil, že ve hře jsou zde nejen procesní, ale též hmotná práva stěžovatelky. Principy dobré správy se dostaly ke slovu až v souvislosti s přezkumem správního uvážení. NSS dovodil, že správní orgán nesmí ani vytvářet nové podmínky pro udělení státního občanství, které by nebyly obsaženy v zákoně, ani nemůže libovolně hodnotit splnění podmínek v zákoně stanovených. Je totiž vázán obecnými ústavními principy a hodnotami, mezi něž patří zejména proporcionalita. Měl tedy vzít v tomto případě ohled na závažnost porušení povinností, které stěžovatelce vytýkal.

Přiměřenost tedy NSS využil jako korektiv správního uvážení nad rámec hledisek výslovně vyjádřených v příslušném právním předpise. Šlo tudíž o dotvoření práva, konkrétně o zaplnění

nepravé (axiologické) mezery v zákoně. Justifikace principu proporcionality v tomto rozsudku se neomezuje jen na české prameny (ústavní pořádek a judikaturu Ústavního soudu), naopak velmi „šmrncovně“ působí poukazy na německou doktrínu a na konkrétní rozsudek německého Spolkového ústavního soudu. Stejně elegantně ozřejmil NSS, proč vidí v daném sporu složitý případ práva. Proti čistě jazykovému výkladu zákona, použitému Ministerstvem vnitra, staví výklad historický,⁶ když poukazuje na to, že v minulosti zrušil Ústavní soud ustanovení zákona o pobytu cizinců, které umožňovalo rozhodnout o zákazu pobytu cizince při každém „porušení povinnosti“, takže nerozlišovalo skutečně závažná porušení právního řádu České republiky od porušení ostatních, která lze označit za méně společensky nebezpečná.⁷

Jak vidíme, o (tehdy aktuální) iniciativě veřejného ochránce práv na poli dobré správy, konkrétně o návrhu „Desatera dobré správy“ a jeho představení na konferenci konané v březnu 2006, se rozebíraný rozsudek NSS výslovně nezmiňuje, takže souvislost mezi nimi není zcela průkazná. Také v dalších analyzovaných rozsudcích se odkazy na katalog principů dobré správy veřejného ochránce práv objevovaly jen zřídka. Nelze proto učinit jednoznačný závěr, že to byla právě aktivita českého ombudsmana, která stála za zvýšením počtu zmínek o dobré správě v judikatuře NSS po roce 2006.

Vedle časové korelace, jež je z grafu zjevná, máme ovšem i další dobré důvody se domnívat, že právě působení veřejného ochránce práv mohlo hrát v činnosti NSS významnou legitimizační a diseminační roli. Tak především na konferenci pořádané v březnu 2006 v Kanceláři veřejného ochránce práv byli přítomni též soudci a asistenti NSS. Veřejný ochránce práv na ní představil své „Desatero“, v němž principy dobré správy přehledně uspořádal a zpřístupnil je v českém jazyce. Výsledkem konference byl sborník, který je od svého vydání k dispozici zdarma v elektronické podobě na webu ochránce. Sborník mohl tudíž i v dalších letech sloužit jako jednoduše dostupný zdroj informací o dobré správě a jejích principech, přičemž do té doby (a ani poté) žádná podobná publikace vydána nebyla. Uzavírám proto, že i když souvislost mezi ombudsmanskou iniciativou a zvýšením počtu odkazů na dobrou správu v judikatuře NSS není průkazná, je přinejmenším vysoce pravděpodobná.

⁶ Toto zařazení jsem zvolil proto, že NSS zde argumentoval historickým vývojem příbuzné právní úpravy, do něhož v minulosti zasáhl Ústavní soud. Stejně dobře by však bylo možné tuto ústavněprávní argumentaci označit za výklad systematický.

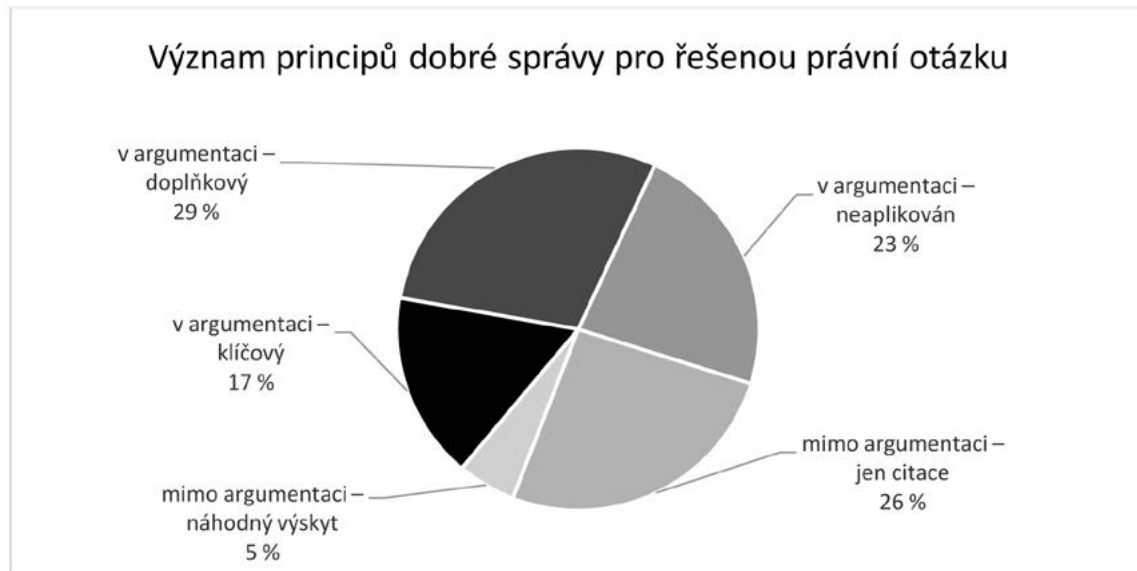
⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, čj. 2 As 31/2005-78.

Jak velký význam principy pro rozhodnutí sporné otázky mívají?

Samotný fakt, že se v rozhodnutí NSS se slovním spojením „dobrá správa“ a pojmy „princip“ či „zásada“ setkáváme, ještě nevypovídá nic

o tom, zda soud opravdu uplatnil v odůvodnění principiální argumentaci. Pro lepší stratifikaci výsledků jsem proto u každého případu sledoval, jaký význam pro řešení sporné právní otázky principy dobré správy měly (graf 3).

Graf 3



Odhadoval jsem, že principy dobré správy budou hrát v drtivé většině případů v judikatuře NSS roli doplňkového argumentu. To se však nepotvrdilo.

Při pohledu na graf vidíme, že zastoupení jednotlivých významů v judikatuře NSS je poměrně vyrovnané. Překvapivě vysoké (dohromady téměř třetinové) je množství případů, v nichž NSS principy dobré správy ve skutečnosti ve své argumentaci vůbec nevyužil. Buď se jednalo o náhodný výskyt hledaných slov (např. NSS nehovořil o konceptu dobré správy jako takovém, ale jen o „zásadě dobré víry ve veřejné správě“), nebo NSS ponechal zmínku o principech dobré správy bez jakékoliv reakce navzdory tomu, že se jich dovolávala jedna ze stran sporu nebo se o nich zmiňovala prejedikatura.⁸ I když se ale zásadám dobré správy v odůvodnění svého rozhodnutí NSS věnoval, tak poměrně často (téměř v jedné čtvrtině případů) dospěl k závěru, že je z nejrůznějších důvodů na danou otázku aplikovat nebude. Nejčastěji tomu tak bylo proto, že princip nesvědčil té straně sporu, jež se ho dovolávala, nebo že skutkové okolnosti k jeho aplikaci nedávaly prostor.

Doplňkové argumentační využití principů dobré správy tvoří jen zhruba čtvrtinu všech případů. Z výzkumu nadto vyplynul nový, nepředpokládaný závěr, že NSS velmi často užívá principy dobré správy jako argument ústřední, ovšem jen v rámci *obiter dicta*. Takové užití jsem řadil k doplňkovému významu, neboť NSS jím zpravidla řešil hypotetické situace, které v daném případě nenastaly, a nešlo tudíž v pravém slova smyslu o „spornou právní otázku“.

Konečně pokud jde o klíčovou roli principů dobré správy v argumentaci NSS, ta nebyla takovou výjimkou, jak jsem původně předpokládal. Šlo celkem o 16 případů, které tak tvořily 17 % všech zaznamenaných výskytů. To rozhodně není zanedbatelná část, a to i když uvážíme, že vzhledem k výběru vzorku (rozsudky s právní větou) by zastoupení těchto případů v celkové populaci bylo zřejmě o něco nižší.

Vcelku zábavný příklad toho, jak může vypadat využití principů dobré správy jako klíčového argumentu, nabízí následující kauza. Potvrzuje totiž, že herecké úsloví „není malých rolí“ lze přenést i do oblasti právní, neboť v judikatuře NSS „není malých případů“.

⁸ Podotýkám, že původní počet případů, které odpovídaly zadaným parametrům v ASPI, byl 96. Zde ještě pracuji se všemi, pro účely dalšího kódování jsem však již vyřadil oněch pět případů, kde jsem vyhodnotil výskyt hledaných výrazů v textu rozsudku jako zcela náhodný. Ty se totiž přimíchaly do vzorku vlastně nedopatřením, resp. kvůli nemožnosti vyloučit je již formulací samotného vyhledávacího dotazu. V následujících grafech proto budu pracovat pouze s 91 případy rozdělenými do čtyř významů, přičemž nejnižším bude význam, kde se principy či zásady dobré správy objevily v rozhodnutí NSS alespoň ve formě citace jiného zdroje (typicky šlo o rekapitulaci podání strany sporu).

[Pro pouhé tři stovky] Žalobkyně požádala finanční úřad na poslední chvíli o prodloužení lhůty k podání daňového přiznání, a tedy i k zaplacení daně. Finanční úřad jí nevyhověl a za pozdní platbu daně z příjmu fyzických osob jí pak vyměřil penále ve výši 307 Kč. Příklad putoval celkem čtyřikrát (!) mezi krajským soudem a NSS. Ten nakonec rozhodl, že i když tehdy platný zákon o správě daní a poplatků nepožadoval, aby rozhodnutí o neprominutí lhůty bylo odůvodněno, jeho důvody musí být přinejmenším možné vyčíst ze spisu. Pokud tomu tak není, je podkladové rozhodnutí o neprominutí lhůty nezákonné a společně s ním padá i rozhodnutí, jímž bylo předepsáno penále.

Proti textu zákona, o jehož jazykovém výkladu nemohlo být pochyb, postavil NSS výklad systematický, podle něž má-li správní soud přezkoumávat podkladová rozhodnutí, musí znát jejich důvody, aby je mohl hodnotit.⁹ Logicky se s nimi musí mít možnost seznámit též adresát rozhodnutí. Ze smyslu institutu prominutí daně, kterým je ponechání finančních prostředků, jež by již podle obecných pravidel měly být odvedeny do státního rozpočtu, v dispozici daňového poplatníka, dovedil NSS nezbytnost stanovit obecně platná kritéria pro odklad lhůty. Na pozadí všech těchto výkladových metod konkurujících prosté jazykové interpretaci stály přitom principy dobré správy. Vedle zákazu libovůle (ježž jsem zařadil pod princip přesvědčivosti) poukázal soud i na příkaz rozhodovat ve stejných věcech stejně (tedy princip předvídatelnosti). Dodržení těchto principů je podle NSS nutným předpokladem využití správního uvážení, a to i tam, kde zákon sám výslovná kritéria pro rozhodování správního orgánu nestanoví, jako tomu bylo v tomto případě. Uvedené principy přitom NSS odvodil z ústavního pořádku, své vlastní judikatury i z doporučení Rady Evropy o výkonu správního uvážení.¹⁰

Slouží principy dobré správy jen k výkladu, nebo i k dotváření práva?

Vstupní hypotéza ve vztahu k aplikaci principů dobré správy v rozsudcích NSS vycházela z předpokladu, že v kontinentálním právu obecně a v českých poměrech zvláště představuje dotváření práva stále dosti kontroverzní postup v rámci nalézání práva. Předpokládal jsem proto, že principy dobré správy používá NSS takřka výhradně jako pomůcku pro výklad právních předpisů a jejich využití k dotváření práva se vyskytne naprosto ojediněle. Ovšem nebylo tomu tak.

Vidíme, že přinejmenším nalézání a zaplňování nepravých (axiologických) mezer v psaném právu tvoří nepřehlédnutelnou část všech zaznamenaných výskytů dobré správy v judikatuře NSS (graf 4). Navíc právě v těchto případech hrají principy dobré správy často rozhodující úlohu – ve více než polovině případů s klíčovým významem posloužila dobrá správa k nějaké formě dotváření práva. Objevují se dokonce i dva případy teleologické redukce, o níž jsem ve svém předchozím článku uvažoval jako o nejvíce kontroverzním aplikačním postupu.

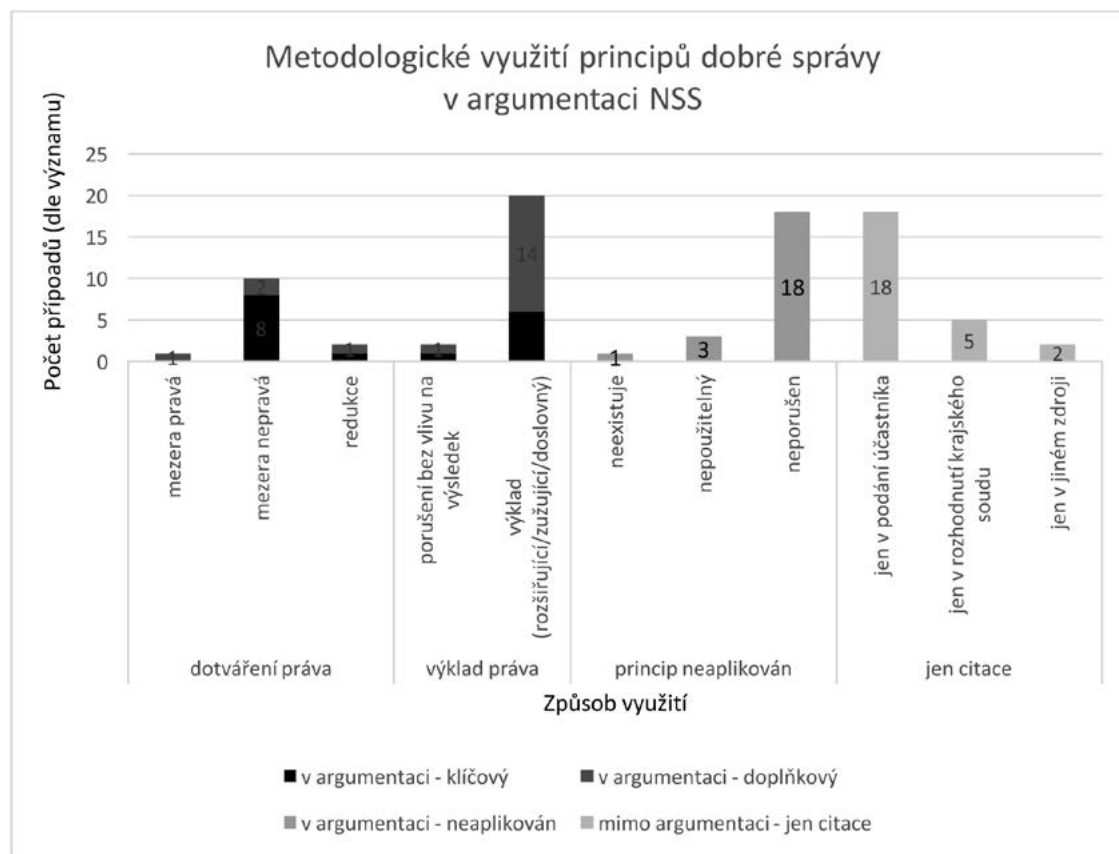
[Amnestovaný cizinec] Cizince, který v ČR podnikal, odsoudily české soudy k trestům veřejně prospěšných prací a zákazu řízení za úmyslný trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky. Ministerstvo vnitra následně zrušilo jeho povolení k dlouhodobému pobytu, neboť přestal splňovat podmínku „trestní zachovalosti“. V průběhu odvolacího řízení však příslušný soud Komisi pro rozhodování ve věcech pobytů cizinců informoval, že na žalobce se vztahuje amnestie prezidenta republiky. Trest veřejně prospěšných prací mu byl v důsledku amnestie odpuštěn a zahlazen. Protože ale ještě téměř dva měsíce poté zůstával zápis v Rejstříku trestů beze změny a o osudu druhého žalobce trestu (zákaz řízení) neměla Komise žádné zprávy, žalobcovu odvolání zamítla.

V soudním řízení se ukázalo, že žalobce v době odvolacího řízení trest zákazu řízení již vykonal, tudíž se na něj mělo hledět, jako by nebyl odsouzen. Do Rejstříku trestů se tato skutečnost nepromítla jen nedopatřením či liknavostí příslušného orgánu. NSS rozhodl ve prospěch žalobce, ačkoliv zákon o pobytu cizinců výslovně stanovoval, že „za trestně zachovalého se pro účely tohoto zákona považuje cizinec, který nemá ve výpisu z evidence Rejstříku trestů záznam, že byl pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu“. Podle NSS měla nicméně komise v souladu se zásadou materiální pravdy a zásadou spolupráce v zájmu dobré správy ověřit, zda skutečně nedošlo k vykonání trestu, jelikož ze spisu se jevílo, že tomu tak velmi pravděpodobně mohlo být. Teleologickou redukcí tak NSS v podstatě dospěl k tomu, že jasně formulované zákonné ustanovení se na výjimečný případ stěžovatele nevztahuje, neboť pro jeho trestní zachovalost neměl být rozhodující stav záznamů v rejstříku, nýbrž skutečnosti, které byly zřejmé ze spisu (zahlazení odsouzení).

⁹ Tuto úvahu by bylo jistě možno označit i za teleologickou, přiklonil jsem se však nakonec k tomu, že jde o výklad systematický, neboť NSS hledal spíše funkční řešení ve vazbě na soudní řád správní než účel a smysl zákona o správě daní a poplatků.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, čj. 1 Afs 78/2011-184, č. 2564/2012 Sb. NSS.

Graf 4



Proti jazykovému výkladu zde postavil NSS výklad logický, když *ad absurdum* dovedl, že závady ve fungování Rejstříku trestů by při doslovném výkladu předmětného ustanovení zabránily hledět jako na zachovalého na kohokoliv bez ohledu na sebespolehlivěji zjištěný skutkový stav. Tím NSS jasně ukázal, že daný případ skýtal prostor pro různá aplikační řešení, čímž zpětně odůvodnil korektnost použití principiální argumentace.¹¹

Můžeme tedy uzavřít, že přesně podle původního předpokladu tvoří nejpočetnější skupinu ty případy, v nichž NSS použil zásady dobré správy k výkladu textu právního předpisu. Významné zastoupení mají i kauzy, v nichž NSS od aplikace principů s náležitým odůvodněním upustil, případně se v nich s dobrou správou setkáváme pouze ve formě citace jiného zdroje. Překvapivě často se však NSS při nalézání práva pomocí principů dobré správy pouští i do hájemství dotváření právního textu. Výskyt těchto případů musíme označit za významný dokonce i tehdy, když vezmeme v úvahu, že s ohledem na výběr vzorku (jen rozhodnutí s právní větou) lze očekávat, že v celé populaci by byly zastoupeny o něco méně. Zejména zaplňování nepravých mezer v psaném právu pomocí dobré správy není totiž NSS podle výsledků výzkumu nijak cizí.

Určitou zajímavostí je, že v průběhu výzkumu jsem musel přidat v rámci výkladu práva samostatnou kategorii, kde NSS sice konstatoval porušení principů dobré správy, ale nevyvodil z něj žádné faktické důsledky. Šlo zpravidla o lehké vady řízení či rozhodnutí bez vlivu na výsledek sporu, případně o názory vyslovené nad rámec nutného odůvodnění. Očekával bych, že takovéto případy „platonické“ aplikace dobré správy budu nalézat ve zprávách a stanoviscích ombudsmana, ale u instituce soudního typu mě podobné „měkké“ úvahy překvapily. Na druhou stranu se takovýto výsledek dal chápat, pokud byla ve hře práva více osob soukromého práva.

[Pozdě oznámená urážka] Žalobci podali Policii ČR žádost o prověření, zda nedošlo ke spáchání trestného činu, kterého se měla dopustit určitá osoba tím, že na svých webových stránkách uveřejňovala skutečnosti, jimiž se žalobci cítili být uraženi na cti. Po prověření věci policejní orgán odevzdal věc Městskému úřadu Hořovice jako přestupek proti občanskému soužití. Jelikož šlo o přestupek tzv. návrhový, podali žalobci návrh na jeho projednání, ovšem až po uplynutí zákonné lhůty, proto městský úřad věc odložil.

NSS konstatoval, že policejní orgán porušil principy dobré správy, neboť informoval poškozené

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2013, čj. 1 As 54/2013-50.

osoby o postoupení věci s velkým zpožděním, čímž jim v podstatě znemožnil podat návrh na projednání přestupku včas. Toto porušení však nevedlo k zachování lhůty pro podání návrhu. Nad právy žalobců zde převládla práva obviněného.¹²

Justifikuje NSS dostatečně použití principů ve své argumentaci?

Nyní se již budu věnovat případům, kdy NSS použil princip dobré správy jako klíčový argument. Očekával jsem, že justifikace takového postupu v judikatuře NSS bude nedostatečná, neboť jej bude NSS zpravidla obhajovat pouze odkazem na formálně nezávazné prameny práva (nejčastěji na ombudsmanské „Desatero“). Tento předpoklad byl výzkumem zcela vyvrácen. Z výsledků jasně vyplývá, že v naprosté většině případů se NSS naopak opřel o některý z formálně závazných pramenů práva (graf 5). Mnohdy se naopak oproti původnímu předpokladu s takovým odkazem spokojil a po dalších pramenech použitého principu již nepátral.

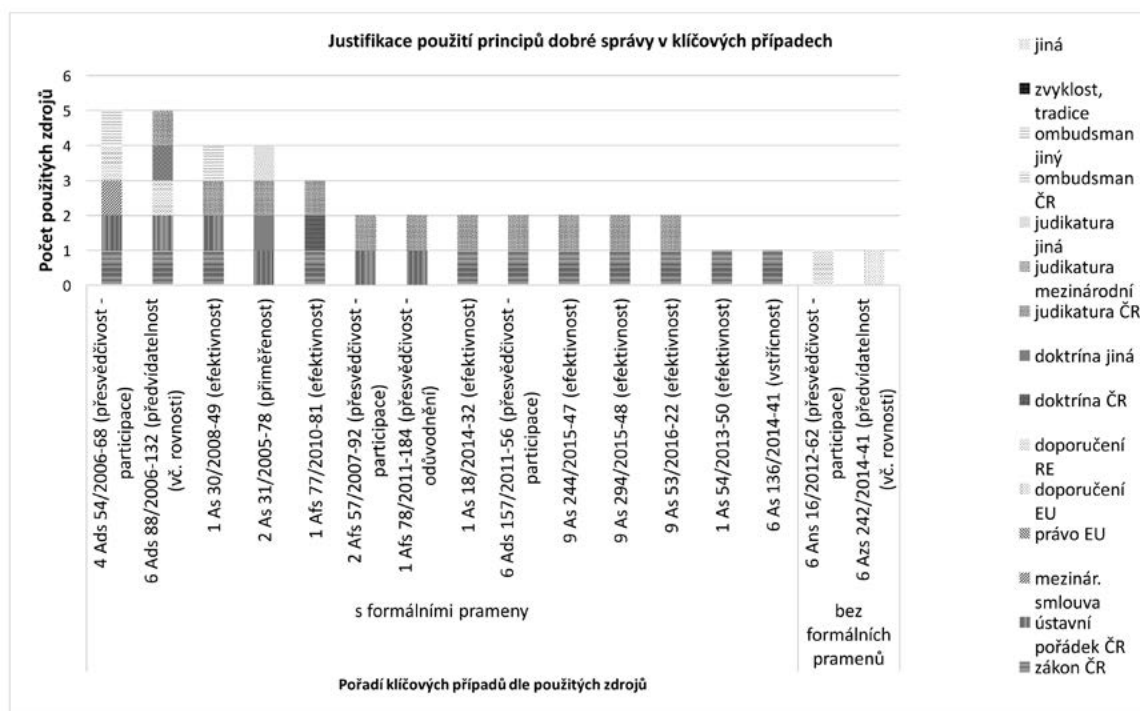
Takovýto postup těžko mohu kritizovat. Formálně závazné prameny práva jsou jako opora pro použití principiální argumentace vhodnější, neboť jde o zdroj v právní obci nekontroverzní. Zejména poukáže-li soud na vyjádření určitého principu v zákonném textu,

přiznává mu tím charakter zákonné normy, a tedy pravidla, o jehož platnosti takřka nemůže být pochyb. Poněkud spornější mohou být případy, kde se soud opře pouze o ústavní pořádek. Není-li v něm použita zásada explicitně vyjádřena, ale soud ji odvozuje z obecných konceptů, jakými jsou právní stát nebo spravedlivý proces, měl by tuto svou úvahu nějak podpořit, nejlépe judikaturou Ústavního soudu. Činí tak NSS?

Celkem ve třech z jedenácti případů se NSS při aplikaci principu dobré správy opřel jen o Ústavu či Listinu, aniž by zároveň odkázal na jiný formálně závazný pramen práva. Prvním takovým případem byla výše popsaná kauza „Stěhovavá studentka“ (čj. 2 As 31/2005-78). Zde NSS použil princip přiměřenosti a odvodil jej z obecného konceptu demokratického právního státu. Případné námitky proti této dedukci předem odrazil poukazem na rozhodnutí, v němž stejným myšlenkovým procesem prošel dříve Ústavní soud.¹³ V kauze, kterou jsem výše nazval „Pro pouhé tři stovky“ (čj. 1 Afs 78/2011-184), zase NSS uplatnil princip přesvědčivosti, a to v podobě povinnosti odůvodnit rozhodnutí. Vedle toho odkázal i na některé další principy, které je třeba zohlednit při uplatnění správního uvážení. Jako jejich zdroj označil ústavní pořádek bez dalšího upřesnění. Odkázal však na usnesení

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2014, čj. 1 As 18/2014-32.
¹³ Nález sp. zn. III. ÚS 153/97 ze dne 22. 10. 1998 (N 128/12 SbNU 227).

Graf 5



Ústavního soudu, z něhož ústavně zakotvená povinnost zohlednit při aplikaci správního uvážení obecné principy taktéž vyplývá.¹⁴ Třetímu případu jsme se zatím blíže nevěnovali, proto jej rozeberu nyní.

[Utajený výslech] Česká národní banka uložila akciové společnosti Gaudea pokutu 300 000 Kč za porušování zákona o cenných papírech. Rozhodujícím důkazem byly výsledky dvou svědků – zákazníků, kteří vypověděli, že při uzavírání obchodu je pracovník společnosti Gaudea neseznámil s aktuální tržní cenou cenných papírů, které jejich jménem hodlal prodat za fixně stanovenou částku. Výslech proběhl bez přítomnosti jakéhokoliv zástupce společnosti Gaudea, přičemž výpovědi byly v rozporu s písemnými podklady, které tato společnost v řízení předložila (podepsané komisionářské smlouvy).

Správní řízení se konalo ještě za účinnosti správního řádu z roku 1967, který neupravoval právo být přítomen provádění důkazů. NSS se nicméně opřel o ústavní pořádek, zejména o čl. 38 odst. 2 Listiny a z něj plynoucí zásadu rovnosti zbraní. Její použitelnost na danou situaci podepřel předchozí judikaturou, kde Ústavní soud toto ustanovení aplikoval na daňové řízení. Složitost případu demonstroval v prvé řadě jakýmsi „historickým výkladem naruby“, tedy poukazem na pravidlo o vyznění o výsledku svědků a povinnosti umožnit účastníkovi řízení přítomnost při něm, zakotvené v novém (ještě neúčinném) správním řádu. Dále postavil proti jazykovému výkladu též výklad teleologický, neboť poukázal na sankční povahu řízení, „kdy u těchto řízení je příčinná vazba mezi procesním pochybením při provádění dokazování a nezákonností řízení jako celku a správního rozhodnutí, jež je má uzavřít, obzvláště těsná“.¹⁵

Můžeme tedy uzavřít, že ve všech 11 případech, kde NSS použil jako zdroj principů dobré správy formálně závazné prameny, skýtá tento odkaz pevnou a těžko zpochybnitelnou oporu pro jejich aplikaci. Buď jde totiž o zákonný pramen, nebo o pramen ústavní, jehož použitelnost stvrzuje NSS odkazem na obsahově odpovídající judikaturu Ústavního soudu. Nebyl tak důvod rozhojňovat v těchto případech justifikaci principu dalšími odkazy na formálně nezávazné prameny práva, i když samozřejmě lze ocenit, že to NSS přesto v některých případech udělal. Ty figurují na předním místě v grafu. Mohli bychom samozřejmě namítat, že lze-li nalézt spolehlivou oporu pro princip ve formálně závazném prameni práva, je zbytečné odůvodnění „zatěžkávat“ dalšími výklady o jeho

původu a možných neformálních zdrojích. Mám ale za to, že tam, kde je řešení právní otázky převážně založeno na principiální argumentaci, je bohatší justifikace přece jen přínosem, i když nutně prodlužuje odůvodnění a jeho strukturu činí složitější.

Podívejme se však na ony dva případy, v nichž se NSS naopak spokojil jen s odkazem na prameny formálně nezávazné.

[Záhada dvou rozhodnutí] Popisovat procesní peripetie tohoto případu z oblasti práva na informace nemá valného smyslu. Vypovídající je už skutečnost, že proti původnímu rozsudku městského soudu se odvolaly obě strany, žadatelka i Ministerstvo kultury. Věcně se jednalo o to, že žadatelka odmítla zaplatit požadovanou úhradu za „mimořádně rozsáhlé“ vyhledání informací, které mělo trvat 23 minut. Ministerstvo tudíž její žádost o informace odložilo a vyznělo ji o tom, aniž by vydalo ve věci rozhodnutí.

NSS dal městskému soudu i ministerstvu za pravdu potud, že formální správní rozhodnutí se skutečně v této situaci nevydává. Protože však odložením žádosti ministerstvo fakticky určilo, že žadatelka požadované informace neobdrží, takový úkon musí být možné napadnout před soudem. Jde o důležitý rozsudek, neboť NSS v něm zřetelně rozlišil, že pojem „rozhodnutí“ zavedený jako legislativní zkratka v § 65 soudního řádu správního má jiný (širší) obsah než tentýž pojem užívaný ve správním řádu a v dalších předpisech z oblasti správního práva. Podle § 65 soudního řádu správního lze tudíž napadat i jiné akty než jen správní rozhodnutí, pokud se jimi fakticky rozhoduje o právech a povinnostech adresátů veřejné správy. Městský soud však podle NSS chybně dovodil, že žadatelka měla před podáním žaloby vyčerpat jiné prostředky obrany, neboť zákon jí žádné takové prostředky nepřiznává. V úvahu nepřipadalo ani odvolání (správní řád se neaplikoval, a i kdyby se aplikoval, nešlo o správní rozhodnutí v užším smyslu), ani stížnost ministru podle zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť ta je určena pro jiné situace.

Principy dobré správy přišly ke slovu při řešení dílčí otázky, zda mělo ministerstvo povinnost o odložení žádosti žalobkyni vyznět, ačkoliv zákon o svobodném přístupu k informacím takovou povinnost nestanoví a správní řád se v otázkách úhrady nákladů neuplatní. NSS přesto dospěl k závěru, že vyznění o odložení žádosti je nezbytné (stejně jako alespoň stručné odůvodnění). Proti jazykovému výkladu postavil výklad logický, neboť bez vědomosti o tom, že povinný subjekt žádost odložil, by byla znemožněna obrana

¹⁴ Usnesení sp. zn. IV. ÚS 2323/07 ze dne 13. 11. 2007 (U 11/47 SbNU 1047).

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2007, čj. 2 Afs 57/2007-92.

ve správním soudnictví proti tomuto rozhodnutí (zde v širším smyslu). Svůj závěr stvrdil též odkazem na příslušný princip (povinnost vyrozumět osobu o úkonu, který se jí týká) obsažený v doporučení Rady Evropy o dobré správě. Odhalenou mezeru v zákoně poté zaplnil analogií – odkázal na ustanovení správního řádu o usneseních, která se pouze poznamenávají do spisu. V daném případě ministerstvo tuto svou povinnost splnilo, věc se proto vrátila městskému soudu, aby posoudil přesvědčivost důvodů, které ke stanovení úhrady a následnému odložení žádosti vedly.¹⁶

Zatímco v popsaném příkladu se NSS opřel o doporučení Rady Evropy k dobré správě, ve druhé kauze¹⁷ poukázal jen na to, že dobrá správa je „významnou hodnotou“. Jednalo se přitom o zajímavé využití jejích principů, neboť podle NSS se jimi má řídit i přezkum vydaných aktů ve správním soudnictví. NSS se na základě této úvahy rozhodl v zájmu předvídatelnosti soudního i správního rozhodování setrvat na již vyjudikovaném procesním řešení určité situace (jak naložit se žádostí cizince o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti na velvyslanectví, zde v Hanoji), ačkoliv toto řešení nepovažoval za nejsprávnější. „Hanojský případ“ je tak unikátní tím, že myšlenka dobré správy podle něj váže i správní soudy.

Ačkoliv v obou kauzách principy dobré správy jistě napomohly tomu, aby NSS dospěl k rozumnému závěru, justifikaci jejich použití můžeme beze všech pochybností označit za nedostatečnou, a to hned ze dvou důvodů. Za prvé prakticky pro každou skupinu principů dobré zprávy lze nalézt dostatečnou oporu ve formálně závazných pramenech práva (pro obhajobu tohoto závěru nicméně neskýtá rozsah tohoto článku dostatek prostoru, a bude proto předmětem připravované monografie), a za druhé když už soud odkazuje jen na prameny formálně nezávazné povahy, je o to důležitější jich nabídnout co největší hojnost a otupit tak předem osten případné kritiky. Jinak je možno namítat, že rozhodnutí bylo utilitární a za základ argumentace posloužil soudu nástroj pochybného původu, jehož legitimita je sporná.

Můžeme dále zběžně přelétnout výsledky výzkumu z toho pohledu, které formálně nezávazné prameny zůstávají nejčastěji stranou pozornosti NSS. Ukazuje se, že systematictěji využívá NSS jako zdroj principů dobré správy jen českou judikaturu. Rozhodnutí mezinárodních či zahraničních soudů jsou citována

jen sporadicky. Zastoupení české a zahraniční doktríny je naproti tomu stejné, ale bohužel v obou případech stejně slabé. Doporučení Rady Evropy mezi prameny občas zahlédneme. Zdroje ombudsmanského původu však NSS nevyužívá takřka vůbec – to se týká nejen českého „Desatera“ či stanovisek veřejného ochránce práv, ale i Kodexu dobré správy evropského ombudsmana. Stojí za zmínku, že mezi formálně závaznými prameny využívanými NSS úplně chybí právo EU, konkrétně Listina EU. Přitom mezi případy s klíčovým významem principiální argumentace nacházíme i takové, které mohly mít, přinejmenším potenciálně, evropský rozměr (azyl, ochrana hospodářské soutěže). Celkově mezi zdroji dobré správy v judikatuře NSS výrazně převažují prameny české provenience nad mezinárodními, zahraniční zdroje se pak nevyskytují takřka vůbec.

Používá NSS principiální argumentaci jen ve složitých případech?

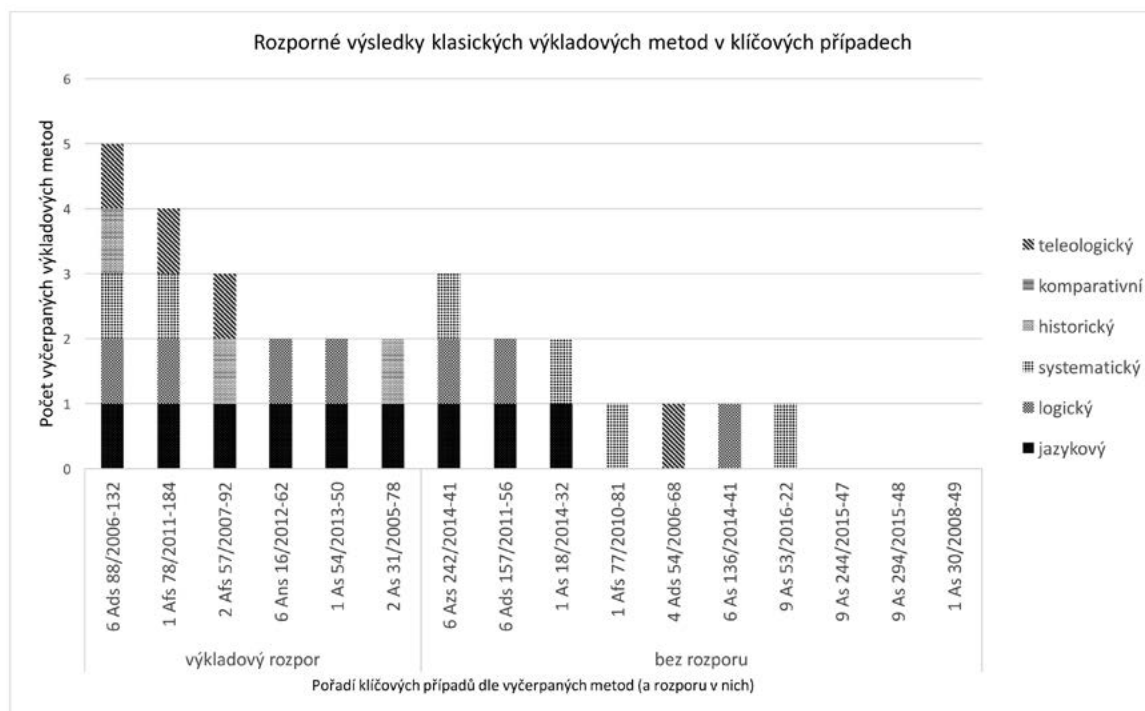
Má hypotéza zněla, že NSS zpravidla ani nevyčerpá před použitím principů dobré správy jako argumentačního nástroje důsledně všechny výkladové metody, ani nepoukáže na žádný rozpor ve výsledcích dosažených prostřednictvím (alespoň dvou) různých výkladových metod. Tudíž jsem předpokládal, že NSS nepřesvědčí adresáta rozhodnutí o nezbytnosti aplikace principiálního výkladu z důvodu složitosti daného případu. Graf ukazuje, že NSS těmto skeptickým očekáváním víceméně dostal (graf 6). K vyčerpání všech výkladových metod nedošlo ani v jediném případě. V šesti rozsudcích sice NSS příjmemně překvapil tím, že identifikoval rozpor ve výkladových metodách, v dalších deseti však na takovýto korektní postup rezignoval. Podívejme se na konkrétní příklad.

[Případ utajeného syna] Zdrojem trápení cizinky se stalo pravidlo, podle něhož jí dávky státní sociální podpory měly náležet pouze tehdy, pokud nejen ona, ale i osoby společně s ní posuzované jsou na území České republiky hlášeny k trvalému pobytu. Když přiznala, že s ní v domácnosti kromě vnuka žije již několik měsíců též její školou povinný syn, který nemá v ČR žádné pobytové oprávnění (původně zde pobýval na krátkodobé vízum), úřady jí přikázaly vrátit neoprávněně vyplacený příspěvek na dítě a sociální příspěvek za minulý měsíc ve výši přes 8 000 Kč.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, čj. 6 Ans 16/2012-62, č. 2959/2014 Sb. NSS.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2014, čj. 6 Azs 242/2014-41.

Graf 6



Podle NSS nedostály správní orgány zásadám dobré správy hned dvakrát. Za prvé nepoučily stěžovatelku o zákonem dané možnosti prominout podmínku trvalého pobytu. Za druhé její úpěnlivou žádost v odvolání, aby přihlédly k její tíživé sociální situaci, nevyhodnotily jako žádost o prominutí. Tím podle NSS zapříčinily nepřezkoumatelnost výsledného rozhodnutí o povinnosti cizinky vrátit přeplatky na sociálních dávkách.

Mírně nakrčené obočí si zaslouží tento rozsudek již za to, že mezi formálně závaznými prameny, z nichž povinnost poučovací ve správním řízení odvozuje, uvádí vedle čl. 36 Listiny též čl. 6 Úmluvy, aniž by výslovně dovedil, proč je aplikovatelný (tedy zda např. daný spor byl podle NSS sporem o občanská práva a závazky). Protože však vzápětí NSS odkazuje na konkrétní specifikaci této povinnosti ve správním řádu, lze nad tím přimhouřit oko. Závažnější vadou je nedostatek jiných výkladových metod. Určité předpolí pro použití principiální argumentace si NSS vytvořil teleologickým výkladem, když konstatoval, že prominutí podmínky trvalého pobytu přichází v úvahu především u osob, které nejsou občany České republiky. Ty obvykle nebudou dobře ovládat český jazyk a nebudou ani znalé českého práva, tudíž srozumitelné a důkladné poučení je u nich mimořádně významné. Žádné porovnání výsledků více výkladových metod zde však nenalzáme – teleologická výkladová metoda ruku v ruce s principiální má prostě

jen ospravedlnit výsledek, k němuž NSS v daném případě došel.¹⁸

Uvedený příklad podle mého názoru potvrzuje správnost metodologie mého výzkumu. I jeho důkladný rozbor totiž podporuje jeho zařazení mezi „problematické“ případy aplikace principiální argumentace. Jedná se sice o těžkou kauzu, avšak NSS zde selhal, pokud jde o pojmenování jejích klíčových prvků. Důkladnější argumentace mohla odhalit, že o existenci poučovací povinnosti správního orgánu nemohlo být sporu, neboť jde o jasně formulované pravidlo spadající mezi základní zásady řízení. Zákon ale s jejím porušením nespojuje jednoznačné důsledky. Ze správního řádu se nedovídáme, zda nedostatek poučení účastníka v průběhu řízení způsobuje vždy tak závažnou vadu výsledného rozhodnutí, že musí vést k jeho zrušení. Systematickým výkladem vzájemného vztahu správního řádu a soudního řádu správního bylo po mém soudu možno dojít k závěru, že dopad této vady na zákonnost napadeného rozhodnutí (stejně jako jakékoliv jiné vady řízení) musí soud vyhodnotit s ohledem na skutkové okolnosti. Dále mohl přijít ke slovu teleologický výklad, podle něhož v tomto případě nedostatek poučení takto fatální důsledky mít měl, neboť případné vyhovění žádosti o prominutí podmínky trvalého pobytu by vedlo

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2007, čj. 4 Ads 54/2006-68.

k vydání rozhodnutí zcela opačného a k odejmutí dávek by nedošlo. Principiální výklad se tu tedy měl dostat do hry nanejvýš podpůrně jako jakýsi odrazový můstek, ale rozhodně ne jako ústřední argumentační nástroj.¹⁹

Potvrzuje se tedy, že máme-li za složité případy hodné principiální argumentace označovat takové kauzy, jejichž řešení je objektivně kontroverzní, musíme po soudu požadovat, aby hledal a pojmenoval protichůdné výsledky různých výkladových metod. Přesto se nevyhneme úvahám o určité budoucí úpravě použité výzkumné metody. Podívejme se na tři případy, v nichž NSS přistoupil k principiální argumentaci rovnou, aniž by se o jakýkoliv jiný výkladový postup předtím vůbec pokoušel. Takové použití principů v odůvodnění rozhodnutí působí podle výše nastíněné filozofie naprosto utilitárně. Ale je tomu tak i při bližším pohledu na dané kauzy?

[Procesní past] Žalobkyně se marně domáhala na Obecním úřadu Jesenice vydání územního souhlasu ke stavbě oplocení. Z rozsudku NSS se nedozvídáme, čím si to žalobkyně zasloužila, nicméně nakonec obecní úřad vyslovil podjatost všech svých úředních osob vůči ní, což mu zneemožnilo ve věci jakkoliv rozhodovat. Proti usnesení o podjatosti se žalobkyně odvolala, krajský úřad však o jejím odvolání nerozhodl, a to ani poté, co žádala o zásah proti jeho nečinnosti Ministerstvo pro místní rozvoj. Řízení o územním souhlasu se tím dostalo do slepé uličky. Ve snaze z ní uniknout podala žalobkyně proti krajskému úřadu žalobu na nečinnost i na nezákonný zásah. Krajský soud ale obě žaloby odmítl, neboť zjistil, že problém není na straně krajského úřadu, nýbrž na straně obecního úřadu v Jesenici. Ten totiž vůbec nepostoupil odvolacímu orgánu správní spis.

Podle žalobkyně zásady dobré správy vylučují, aby účastník řízení musel před podáním žaloby zjišťovat, kde se nachází správní spis. Zákon jí v tomto příliš za pravdu nedával, neboť podle správního řádu má skutečně lhůta pro vydání odvolacího rozhodnutí začít běžet až ode dne předání spisu odvolacímu správnímu orgánu. Ten byl tedy v daném případě „z obliga“. NSS však s oporou ve své judikatuře k předchozímu správnímu řádu text zákona dotvořil, a to s poukazem na zásadu spolupráce mezi správními orgány. Odpovědnost za bezprůtahový průběh odvolacího řízení totiž leží na obou správních orgánech (prvostupňovém i odvolacím), avšak nástroj k zajištění

tohoto cíle třímá v rukou orgán odvolací v podobě opatření proti nečinnosti podřízeného orgánu, tudíž je to právě odvolací orgán, kdo může být před soudem hnán k odpovědnosti. Oproti předchozí judikatuře NSS doplnil, že je-li předmětem žaloby vydání rozhodnutí procesního charakteru (zde o podjatosti), lze se ochrany domáhat žalobou na nezákonný zásah.

NSS tedy našel mezeru v zákoně, která – pokud by nebyla zaplněna s pomocí principu efektivnosti – by dostala stěžovatelku do procesně bezvýhodné situace. Žaloba na nečinnost pro ni nepřípadala v úvahu v žádné podobě. Na nečinnost při nevydání procesního rozhodnutí totiž žalovat nelze a ve věci samé neměl nikdo povinnost rozhodnout, jelikož Obecní úřad Jesenice byl vyloučen (usnesení o podjatosti je ze zákona pravomocné bez ohledu na podané odvolání) a krajský úřad zatím jiný úřad řízením o územním souhlasu nepověřil. S ohledem na to, že princip spolupráce čerpal NSS přímo ze správního řádu, s jeho justifikací dalšími prameny se nezatěžoval. To by se ještě dalo akceptovat. NSS se však před přímou aplikací principu nepokusil ani o jakýkoliv výklad předmětných ustanovení správního řádu upravujících odvolání. Proti jejich textu postavil jen úvahy o praktických dopadech jazykového výkladu na situaci stěžovatelky, které jsem ani při nejlepší vůli nemohl označit za systematický výklad.²⁰

Druhý rozsudek²¹ je přímým následovníkem právě rozebraného, kde se NSS na své předchozí závěry víceméně jen odvolal. V obou těchto případech mám za to, že argumentace NSS směřovala k otázce, zda právní úprava ve správním řádu nebrání žalobci v přístupu k soudu. Spíše na základě tohoto ústavního práva než ve jménu dobré správy a principu efektivnosti tak měl NSS zákon dotvořit, případně navrhnout zrušení příslušného ustanovení. Proti jazykovému výkladu by totiž mohl postavit výklad teleologický (prozařování ústavního pořádku do jednoduchého práva) a systematický (ustanovení o plynutí lhůt ve správním řádu v kombinaci s úpravou pasivní procesní legitimize ve správním soudnictví bránilo účinné soudní obraně v dané situaci).

Můžeme namítat, že NSS se mohl rozpornými výsledky tradičních výkladových metod zabývat implicitně nebo že se možná spokojil s tím, že na ně poukázaly strany ve svých podáních. Podle mého názoru to však nestačí. Nesmíme zapomínat na pravidlo,

¹⁹ Prakticky totožnou kritiku lze vznést vůči obdobnému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2012, čj. 6 Ads 157/2011-56, kde NSS dovedl nepřezkoumatelnost rozhodnutí ČSSZ vyplývající z předcházející těžké vady řízení spočívající v tom, že ČSSZ nepoučila účastnici, co má doložit k žádosti, a nepostoupila její žádost podřízenému orgánu, který mohl vydat rozhodnutí o době a rozsahu péče o osobu bezmocnou. Rozhodnutí by pak mohlo sloužit jako potřebný podklad pro ČSSZ, kvůli jehož absenci ČSSZ žádost zamítla.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, čj. 9 As 244/2015-47.

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, čj. 9 As 294/2015-48.

že spravedlnost musí být nejen činěna, ale musí ji být též vidět. I když se tedy o složitý právní případ jedná, není-li o tom čtenář rozhodnutí přesvědčen, soud ve své úloze selhává a zbytečně připravuje své rozhodnutí o část legitimacy. Můžeme to také formulovat tak, že tam, kde soud sahá k potenciálně kontroverzní metodě výkladu, jakou je nalézání práva za pomoci právních principů, měl by sám tyto principy dodržovat a učinit svůj postup transparentním a přesvědčivým.

Zcela jiný obrázek se nám však nabízí při pohledu na třetí případ, v němž jsem žádné použití tradiční výkladové metody nenalezl.

[Jestřábice Kajta] V oboře Fáberky se stalo, co se v přírodě někdy stává, totiž že ptáče vypadlo z hnízda. Šlo o pětitydenní samici jestřába a žalobce, sokolník, kterému ji údajně nálezce přinesl, aby se o ni postaral, ji pojmenoval Kajta. Protože věděl, že chov divokého zvířete v zajetí se neobejde bez úředního povolení, požádal o ně Okresní úřad Blansko jakožto orgán ochrany přírody. Ten jeho žádost postoupil Krajskému úřadu Jihomoravského kraje jakožto orgánu státní správy myslivosti a krajský úřad povolení k chovu Kajty vydal. Šťastný konec to byl ovšem jen dočasně. Při návštěvě České inspekce životního prostředí se ukázalo, že „obyčejné“ povolení podle zákona o myslivosti k chovu Kajty samo o sobě nepostačuje, neboť jestřáb lesní patří mezi zvláště chráněné živočichy, jež je zakázáno chytat i chovat v zajetí. Proto měl mít žalobce navíc ještě zvláštní úřední výjimku z podmínek ochrany takového druhu živočicha podle zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž v řízení o výjimce by se zkoumal i zákonný původ a povolený způsob nabytí jestřába. K vydání tohoto druhého rozhodnutí byl – světe, div se – příslušný Okresní úřad Blansko jakožto orgán ochrany přírody. Marně se žalobce bránil, že právě na tento úřad se původně obracel, ten jej o ničem takovém nepoučil a naopak postoupil jeho žádost jinému (byť také příslušnému) úřadu. Požadované úřední lejtstro předložit nemohl, a tak mu inspekce uložila pokutu 30 000 Kč.

Městský soud v Praze dal původně žalobci za pravdu proto, že správní orgány nedodržely svou poučovací povinnost. NSS sice na závěrech městského soudu setrval, ale odůvodnění poupravil. Nejprve trefně poznamenal k posouzení obsahu podání, že „adresáti [...] veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech

přesná zákonná ustanovení. [...] Pokud jsou výrazy z oblasti běžného jazyka nedostatečné, vzbuzující právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné“. NSS proto odmítl formalistické posouzení obsahu žalobcovy žádosti okresním úřadem, například bazírování na tom, že ji žalobce uzavřel mysliveckým pozdravem „Myslivosti zdar“. Místo poučovací povinnosti, která se vztahuje jen na poučení o procesním právu, se ale NSS opřel o princip efektivnosti veřejné správy. Jeho obsah je podle něj široký a zahrnuje nejen povinnost spolupráce mezi právními orgány, ale též povinnost usilovat o vyřízení celého obsahu podání, a to v součinnosti s účastníkem řízení. Nadto dodal, že „pokud principy dobré správy hovoří o nevhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nevhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán“. NSS uzavřel, že by bylo nepřipustné nahlížet na žalobce stejně jako na osobu, která vůbec žádost o výjimku z podmínek ochrany nepodala, či zakládat jeho postih na předchozím porušení povinností ze strany správních orgánů.

Rozsudek obsahuje takřka vzorovou justifikaci principu efektivnosti. NSS nalézá jeho zdroj nejen ve formálně závazných pramenech práva (ústavní pořádek, tehdy platný správní řád), ale i v řadě pramenů formálně nezávazné povahy (ještě neúčinný nový správní řád, judikatura ÚS, „Desatero“ veřejného ochránce práv). Poněkud problematičtější ale může být přímé použití principiální argumentace. Ačkoliv osobně nemám pochybnost o tom, že šlo o složitý případ práva, který si zasloužil provedené spravedlnostní úvahy, NSS nepojmenoval žádnou kontroverzi, k níž by vedlo užití tradičních výkladových metod, ba ani explicitně nepoužil kteroukoliv z nich.²²

Po důkladnějším rozboru musím uznat, že ve skutečnosti zde nemám NSS co vytknout. Důvodem je jednoduše to, že NSS zde nevykládal psané právo, nýbrž toliko aplikoval trestněprávní doktrínu o zavinění na konkrétní skutkový stav. Konkrétně ze „spoluzařazení“ správního orgánu, daného nevyřízením podané žádosti o příslušné povolení, dovodil nedostatek zavinění na straně žalobce. V této unikátní situaci tak opravdu těžko nalézt prostor pro výklad jazykový, logický či systematický.²³

Nezbývá než uzavřít, že tam, kde řešení právní otázky z povahy věci vůbec nespočívá ve výkladu psaného práva, lze přímé použití

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49, č. 1746/2009 Sb. NSS.

²³ V judikatuře nacházíme i další situace, v nichž se soud vůbec nezabýval výkladem psaného práva, neboť šlo např. o aplikaci ustálené správní praxe, již se měl správní orgán v zájmu dobré správy a principu předvidatelnosti přidržit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS).

principiální argumentace bez předchozího vyčerpání tradičních výkladových metod ospravedlnit. Metodologie případného budoucího výzkumu by měla na toto zjištění reagovat. Za vhodné řešení považuji přidat v rámci kategorie „Rozporné výsledky tradičních výkladových metod“ třetí možnost, totiž situaci, kdy tyto výkladové metody nemohly vůbec přijít ke slovu. Jednoznačnost dosažených výsledků se tím trochu zamlží pod vlivem subjektivního hodnocení řešitele, ale to je nutná daň za zvýšení podílu kvalitativního hodnocení. Vyšší pracnost spojená s důkladnějším rozbořením případů, v nichž nelze nalézt rozporné výkladové výsledky, by neměla mít fatální vliv na náročnost výzkumu, protože případy s klíčovým významem principů budou vždy tvořit menšinu celkového počtu vyskytů.

Zobecnění výsledků výzkumu

Vyjít musíme z toho, že získané výsledky jsou platné výhradně jen pro zkoumanou instituci, tedy NSS. Netroufl bych si je rozšiřovat do oblasti trestního a civilního práva, které mají řadu vlastních specifických principů (např. *nullum crimen sine lege* nebo *pacta sunt servanda*), ale ani na jiné subjekty z oblasti práva správního, neboť nelze vyloučit, že jejich způsob využití principů dobré správy bude zcela odlišný. Mohlo by být naopak zajímavé empiricky prověřit, jaké rozdíly panují mezi principiální argumentací NSS a veřejného ochránce práv či mezi NSS a soudy krajskými.

Co ale korektně udělat můžeme, je extrapolovat dosažené výsledky na celou judikaturu NSS, kde se argumentuje (jakýmikoliv) právními principy. Zásady dobré správy jsou dostatečně pestrým konglomerátem různých principů, a to jak obecně platných, tak i specifických pro oblast správního práva. Nepředstavují jistě zcela vyčerpávající seznam právních principů, na něž můžeme v judikatuře NSS narazit, ale jsou seznamem reprezentativním. Proto budou některé výše popsané závěry platné obecně.

Můžeme tak říci, že právní principy se v judikatuře NSS rozhodně nepoužívají jen

k výkladu psaných právních textů, ale významný podíl tvoří případy, kdy NSS s jejich pomocí dotváří právo. Nejčastěji jde o nalézání či vyplňování nepravých (axiologických) mezer v zákoně. Tam, kde je význam právních principů pro řešení sporné právní otázky klíčový, NSS často selhává, když má identifikovat, v čem spočívá kontroverznost, a tedy složitost dané kauzy, jež si vyžádala použití „nadstandardní“ principiální metody výkladu. Nepochybně totiž vždy výsledky dosažené tradičními interpretačními postupy předtím, než přistoupí k aplikaci právních principů (nebo alespoň poté). Toto opomenutí lze omluvit jen ve specifických případech, kde je od počátku zřejmé, že nepůjde o výklad psaného práva, ale např. o aplikaci trestněprávní doktríny či správní praxe, která mezeru v právu již vyplnila (a řeší se její ustálenost či legitimita). Naopak vcelku důsledný se NSS jeví v oblasti justifikace užití právních principů, neboť zpravidla neopomene odkázat na jejich ústavní či zákonný zdroj a podpůrně zmínit též zdroje další. Využití formálně nezávazných pramenů by nicméně mohlo být bohatší. Fatální je tato výtka v těch případech, kde se NSS opírá právě jen o formálně nezávazné prameny. Ty se nicméně vyskytují jen zřídka.

Můžeme tedy uzavřít, že empirický výzkum naplnil svůj účel a že použitá metodologie se osvědčila. S drobnými úpravami, které by spočívaly v rozšíření kritérií pro identifikaci složitých právních případů, ji bude možno využít pro budoucí výzkumy principiální argumentace v rozhodnutích různých orgánů aplikace práva, příp. ve zprávách a stanoviscích veřejného ochránce práv. Jejím nevýhodou je ovšem vysoká pracnost, která by pravděpodobně komplikovala zpracování většího množství případů. Podotýkám v této souvislosti, že pro potřeby regresní analýzy dat²⁴ by množství analyzovaných případů v mém výzkumu muselo být zhruba desetinásobné. Takové množství dat splňujících vstupní kritéria ale beztak nebylo k dispozici, ani kdybych se rozhodl analyzovat celou populaci nalezených případů a neomezil se jen na rozsudky s právní větou.

²⁴ Jde o hledání statisticky významné závislosti jedné proměnné na jiné proměnné. V našem případě bychom mohli chtít např. zjišťovat, zda množství případů, v nichž NSS dotvářel právo, významně roste v čase nebo zda má určitý senát NSS sklon upřednostňovat určitý princip dobré správy před jinými principy.