

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

## **Abstrakt disertační práce**

Téma disertační práce:

**Role správních soudů při sjednocování výkladu norem veřejného práva**

Školitel: Doc. JUDr. Vladimír Mikule

Zpracovatelka: JUDr. Petra Venclová

Březen 2012

Ústředním tématem této disertační práce je role správních soudů při sjednocování výkladu norem veřejného práva.

Ambice této práce spočívá jednak ve vystihnutí funkce a významu správního soudnictví ve vztahu k výkladu právní normy na úrovni interpretační praxe správních orgánů, jednak ve vystihnutí procesu sjednocování judičiální činnosti správních soudů, a to v poloze formální jako instrumentálního předpokladu pro plné rozvinutí materiálního (hodnotového) pojetí, jenž disponuje axiologickou náplní a jehož studium nabízí odpověď na otázku právněfilosofického směřování správního soudnictví.

Práce je na základní úrovni rozčleněna do tří kapitol. První kapitola je věnována dualismu práva ve smyslu dichotomie veřejného a soukromého práva. Správní právo se jako součást veřejného práva vymezuje ve vztahu k právu soukromému, když jsou zdůrazňovány odlišné metody a cíle právní regulace vyvěrající z kontrapozice tzv. „vertikálního vztahu,” v němž je uplatňováno svrchované postavení veřejné správy a tzv. „horizontálního vztahu,” v němž se na základě rovnosti subjektů a zásady smluvní autonomie odehrávají právní vztahy soukromého práva. Správní orgány tak rozhodují jak o právech a povinnostech veřejnoprávního charakteru, tak o právech a povinnostech majících svůj původ v oblasti práva soukromého. Ačkoliv hranice mezi právními oblastmi veřejného a soukromého práva není ostrá, dochází k jejímu prostupování a vzájemnému prolínání právních institutů, tradiční právní dualismus je již překonán, distinkce veřejného a soukromého práva je významná z pohledu koncepce správního soudnictví.

Druhá kapitola podává přehled vývoje správního soudnictví České republiky právě se zaměřením na koncepční pojetí v jeho jednotlivých historických etapách. Je zdůrazněno rozštěpení soudní právní ochrany subjektivním právům, v nichž bylo ingerováno veřejnou mocí, mezi správní soudnictví a obecné soudy rozhodující ve věcech civilních, jako výraz reflexe rozhraničení veřejného a soukromého práva. Původ tohoto rozštěpení leží ve

starorakouské úpravě správního soudnictví. Ke konstituování Nejvyššího správního soudu v samostatném Československu byly položeny základy v čl. 105 Ústavní listiny z r. 1920, která aprobovala pojetí správního soudnictví v jeho ryzí podobě, tj. jako soudní ochranu veřejných subjektivních práv. Kontinuita vývoje správního soudnictví v geografickém prostoru České republiky byla hrubě přetržena zavedením všeobecného dozoru prokuratury a zrušením správního soudu s účinností k 1. 1. 1953. Ústava ČR z r. 1993 presumovala existenci správního soudnictví a konstitovala Nejvyšší správní soud jako vrcholnou soudní instanci. K plné renesanci správního soudnictví nedošlo ani zák. č. 115/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, jímž byla do zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu vložena pátá část „Správní soudnictví.“ Deficity této právní úpravy, která nerozlišovala mezi ochranou veřejného subjektivního práva a práva soukromoprávní povahy a zejména neposkytovala ochranu v tzv. „plné jurisdikci“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod byly plně odkryty v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001, jímž byla dnem 31. 12. 2002 pátá část „Správní soudnictví“ zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu kompletně derogována.

Právní úprava správního soudnictví zakotvená v zák. č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním vzkřísila pojetí správního soudnictví jako soudnictví založeného primárně na poskytování ochrany veřejným subjektivním právům. Soustava soudů vykonávajících správní soudnictví představuje hybridní, kompromisní model z uvažovaných variant, když je soudní moc vykonávána specializovanými senáty a specializovanými samosoudci krajských soudů a Nejvyšším správním soudem. V souvislosti s uplatněním principu rozštěpení soudní ochrany byl zák. č. 131/2002 Sb., o řešení některých kompetenčních sporů zřízen zvláštní senát s pravomocí řešit kompetenční spory vznikající mezi soudy správního soudnictví a obecnými soudy rozhodujícími podle páté části zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.

Roli správních soudů obecně a Nejvyššího správního soudu zvláště při sjednocování výkladu normy veřejného práva se dostává pozornosti v třetí kapitole práce, a to, jak již bylo předesláno, ve dvou polohách.

Předně je věnována pozornost mechanismu sjednocování výkladu normy veřejného práva, kterým je správní soudnictví vybaveno („formální pojetí sjednocování“). Mechanismus sjednocování výkladu normy veřejného práva disponuje jednak nástroji nadanými účinky působit vně směrem k výkonu veřejné správy, jednak nástroji určenými k prevenci před rozpolceností judikatury uvnitř soudní moci. Nejvyšší správní soud projevil výraznou zdrženlivost ve vztahu k možnosti využití institutu zásadního usnesení jako mimoprocесního prostředku sjednocování výkladu právní normy, což hodnotím jako projev respektu dělby moci.

Dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu k odlišnému právnímu názoru o téže právní otázce ve vztahu k dosavadní rozhodovací praxi soudu, postoupí právní otázku k řešení rozšířenému senátu. Nastolena je tak problematika posouzení zachování totožnosti právní otázky a kvalifikace relevantních právních názorů ve smyslu jejich konkurence. Mezi právní otázky aktuálně postoupené k řešení rozšířenému senátu patří širokou právní veřejností diskutovaná nestrannost správního orgánu územně samosprávného celku, je-li úředníkem tohoto orgánu rozhodováno ve věci dotýkající se veřejného subjektivního práva téhož územně samosprávného celku.

Ve vztahu ke krajským soudům vykonávajícím správní soudnictví realizuje Nejvyšší správní soud svoji funkci sjednocovatele judikatury prostřednictvím procesního institutu kasační stížnosti a mimoprocесním vydáváním stanovisek k rozhodovací činnosti soudů kolegiem nebo plénem Nejvyššího správního soudu. Zveřejňování stěžejních judiciálních rozhodnutí správních soudů je zákonem přičleno Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, když jí nelze upřít úlohu filtru kauz napadajících ve správním soudnictví.

Role správních soudů při sjednocování výkladu normy veřejného práva je podrobena rovněž analýze z pohledu uchopení výkladu normy veřejného práva („materiální, hodnotové pojetí sjednocování“). Výklad práva v rukou správních soudů je nástrojem axiologického směřování rozhodovací praxe správních orgánů. Touto optikou lze nahlížet na každé rozhodnutí správního soudu jako na rozhodnutí způsobilé významně zasáhnout do procesu sjednocování výkladu normy veřejného práva, ať již posílením sjednocující tendence, či naopak jejím zbrzděním. V judikatuře správního soudnictví lze vysledovat stěžejní problémová ohniska interpretační praxe veřejné správy.

Jedná se předně o problematiku jazykové metody výkladu právní normy. Předmětná podkapitola zahrnuje metodologii výkladu právní normy. Dále se zabývá limity vypovídací hodnoty jazykového výkladu s ilustrací konkrétních rozhodnutí správních soudů. Mezi právní názory, jimž se zde dostalo pozornosti, patří rozpačitá aprobace materiálního pojetí institutu opatření obecné povahy Nejvyšším správním soudem.

Jako další problémový okruh výkladu normy veřejného práva byla zvolena přípustnost analogie („*analogie legis*, *analogie iuris*“) ve správním právu. Judiciální činnost správního soudnictví zaujímá v této problematice nezastupitelnou roli ukazatele směru pro aplikační praxi veřejné správy. Předmětná materie je pojmově spjata s koncepcí bezmezerovitosti a bezrozpornosti práva a mezerovitosti zákona a s postulátem zákazu „*denegatio iustitiae*“, („*odepření spravedlnosti*“), když mezery v zákoně jsou „*conditio sine qua non*“ („*podmínka, bez níž ne*“) aplikace analogie. Tato podkapitola vedle poznatků právní nauky sleduje vývoj právního názoru Nejvyššího správního soudu na přípustnost analogie, který od převážně odmítavého postoje její přípustnosti ve správním právu vykrytalizoval v precizní stanovení podmínek její přijatelnosti.

Třetím ohniskem rozbíhavosti a zřejmé nezákonnosti interpretační praxe veřejného práva je absence uplatňování principu legitimního očekávání.

Princip legitimního očekávání nachází svoji podobu jak v rovině hmotného práva v poloze právní jistoty, tak v rovině procesního práva jako součást práva na spravedlivý proces (ve smyslu řádnosti procesu a s vědomím nenalezení uspokojivé definice spravedlnosti - výstižněji „*fair proces*“) ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Legitimní očekávání je výrazně podpořeno vzájemně si neodporující interpretační praxí, která se může stát jeho zdrojem. V této souvislosti nelze nezmínit přinejmenším diskutabilní právní názor Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 520/06 ze dne 23. 1. 2008 (N 18/48 SbNU 195) o vytvoření legitimního očekávání na základě dlouhodobé nezákonné jednotné interpretační a aplikační praxe správního orgánu.

Závěr disertační práce shrnuje rozebíranou problematiku, přičemž vyzdvihuje axiologickou náplň, jejíž přítomnost je seznatelná z konkrétních soudních rozhodnutí prezentovaných v této práci. Lze tak konstatovat vědomou prevalenci nepozitivistického ladění rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, jenž jako interpretační vodítko správního práva udává směr výkonu soudní moci ve věcech správního práva jako součásti práva veřejného a rovněž v tomto duchu cíleně ovlivňuje interpretační a aplikační praxi veřejné správy pojímané jako službu veřejnosti, majíce na zřeteli principy dobré správy.

## Klíčová slova

dualismus práva, veřejné právo, správní právo, subjektivní veřejné právo, správní soudnictví, správní orgán, správní rozhodnutí, soudní ochrana, všeobecný dozor prokuratury, Evropská úmluva o ochraně základních práv a svobod, plná jurisdikce, moderace, Nejvyšší správní soud, Ústavní soud, specializovaný senát, specializovaný samosoudce, osoba zúčastněná na řízení, nicotnost, nečinnost, nezákonný zásah, zvláštní senát, vyvlastnění, kasační stížnost, rozšířený senát, stanoviska, zásadní usnesení, Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, mechanismus sjednocování, rozpolcenost, interpretace, právní norma, judikatura, jazykový výklad, materiální pojetí, formální pojetí, princip, legitimní očekávání, právní jistota, spravedlivý proces, dobrá správa, veřejná správa