

Principy dobré správy

PRÁVNÍ MONOGRAFIE

Principy dobré správy

Karel Černín



Wolters Kluwer

Vzor citace:

ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 240 s.

Právní stav publikace je k 1. 3. 2019.

© Mgr. Karel Černín, Ph.D., 2019

ISBN 978-80-7598-300-8 (brož.)

ISBN 978-80-7598-301-5 (e-pub)

ISBN 978-80-7598-302-2 (mobi)

www.wolterskluwer.cz

OBSAH

O autorovi	IX
Seznam zkratk	X
Úvod	XII

1 Argumentace právními principy v judikatuře:

náměty pro empirický výzkum	1
1.1 Názorové napětí v doktríně	2
1.2 Témata pro výzkum	7
1.3 Justifikace právního principu	11
1.4 Význam principu v právní argumentaci	16
1.5 Kombinace s jinými výkladovými metodami	20
1.6 Aplikační využití právních principů	25
1.7 Shrnutí	39

2 Historie a koncept dobré správy 41

2.1 Dobrá správa v historických a mezinárodních souvislostech	41
2.1.1 Dobrá správa a dobré vládnutí	41
2.1.2 Počátky dobré správy	43
2.1.3 Činnost Rady Evropy	44
2.1.4 Unifikační úsilí EU	46
2.1.5 Perspektiva dobré správy v Evropě	49
2.2 České principy dobré správy	50
2.2.1 Dobrá správa v zákonné úpravě	50
2.2.2 Ombudsmanské „Desatero“	52
2.2.3 Bylo vymezení principů dobré správy správným krokem?	55
2.3 Dobrá správa pohledem právní teorie	57
2.3.1 Pokusy o definici dobré správy	57
2.3.2 Rozbor českých principů dobré správy	62
2.3.3 Kolize a vyvažování	66

3 Obsah a prameny principů dobré správy 69

3.1 Struktura a úplnost ombudsmanského katalogu	70
3.1.1 Náměty na redukci	71
3.1.2 Náměty na doplnění	73
3.2 Kde (ne)hledat prameny principů dobré správy	75
3.2.1 Unijní právo	75

3.2.2	Mezinárodní smlouvy	78
3.2.3	Ústavní pořádek	79
3.2.4	Zákony	81
3.2.5	Doporučující dokumenty	82
3.2.6	Judikatura	83
3.2.7	Doktrína	85
3.3	Soulad s právem	86
3.3.1	Obsah principu	86
3.3.2	Formální prameny	88
3.3.3	Neformální prameny	89
3.4	Nestrannost	93
3.4.1	Obsah principu	93
3.4.2	Formální prameny	96
3.4.3	Neformální prameny	98
3.5	Včasnost	101
3.5.1	Obsah principu	101
3.5.2	Formální prameny	102
3.5.3	Neformální prameny	103
3.6	Předvídatelnost	108
3.6.1	Obsah principu	108
3.6.2	Formální prameny	109
3.6.3	Neformální prameny	110
3.7	Přesvědčivost	113
3.7.1	Obsah principu	113
3.7.2	Formální prameny	115
3.7.3	Neformální prameny	116
3.8	Priměřenost	122
3.8.1	Obsah principu	123
3.8.2	Formální prameny	124
3.8.3	Neformální prameny	124
3.9	Efektivnost	128
3.9.1	Obsah principu	128
3.9.2	Formální prameny	129
3.9.3	Neformální prameny	130
3.10	Odpovědnost	132
3.10.1	Obsah principu	132
3.10.2	Formální prameny	134
3.10.3	Neformální prameny	135
3.11	Otevřenost	137
3.11.1	Obsah principu	137
3.11.2	Formální prameny	138
3.11.3	Neformální prameny	139
3.12	Vstřícnost	143

3.12.1	Obsah principu	143
3.12.2	Formální prameny	143
3.12.3	Neformální prameny	144
3.13	Shrnutí	145
4	Principy dobré správy v judikatuře Nejvyššího správního soudu . . .	147
4.1	Metodologie výzkumu	147
4.1.1	Výzkumné otázky	147
4.1.2	Cíl výzkumu a volba vzorku	148
4.1.3	Analýza vzorku	150
4.2	Výsledky výzkumu s komentářem	159
4.2.1	Vývoj a význam principiální argumentace v judikatuře NSS . . .	159
4.2.2	Argumentace dobrou správou a její kvantitativní hodnocení . . .	165
4.2.3	Principy dobré správy v hlavní roli	179
4.3	Závěry	190
4.3.1	Shrnutí	190
4.3.2	Zobecnění	192
	Závěr	195
	Příloha	201
	Seznam právních předpisů	207
	Seznam judikatury	209
	Seznam literatury	217
	Věcný rejstřík	223

O AUTOROVĚ

Mgr. Karel Černín, Ph.D.

Karel Černín (ročník 1978) absolvoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy (Mgr. 2001) a Právnickou fakultu Masarykovy univerzity (Ph.D. 2017). Nyní je asistentem soudce Nejvyššího správního soudu JUDr. Tomáše Langáška, LL.M., předtím pracoval v Kanceláři veřejného ochránce práv (v letech 2005–2006 jako vedoucí sekretariátu a asistent JUDr. Otakara Motejla). V praxi se odborně zaměřuje na stavební právo, veřejná prostranství a pozemní komunikace, ochranu životního prostředí a veřejného zdraví a na svobodu informací, v oblasti teoretické pak na postavení tzv. vedlejších (nepřímých) účastníků správního řízení a na principy dobré správy. Pravidelně publikuje v českém odborném tisku a přednáší pro úředníky i pro soukromou sféru. Je ženatý a má tři děti. Svůj volný čas dělí mezi cestování (nejraději po českých řekách), historický šerm (zlínský Revertar a brněnský Poustevník), tvorbu společenských her (zejména publikací pro Dračí doupě II) a akustickou kytaru (kterou nazývá svou „druhou kráskou“, přičemž tou první je jeho žena Michaela).

SEZNAM ZKRATEK

Není-li uvedeno jinak, jsou předpisy v textu citovány ve znění pozdějších předpisů

ČR

Česká republika

ČSSZ

Česká správa sociálního zabezpečení

daňový řád

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

Doporučení RE o dobré správě

Doporučení Rec(2007)7 o dobré veřejné správě

EKLP

Evropská komise pro lidská práva

ESLP

Evropský soud pro lidská práva

EU

Evropská unie

Kodex dobré správy EU

Evropský kodex dobré správní praxe

kompetenční zákon

zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

kontrolní řád

zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

Listina

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky

Listina EU

Listina základních práv Evropské unie

MPOPP

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

NSS

Nejvyšší správní soud

o. s. ř. / občanský soudní řád

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Příručka RE z roku 1996

Administrativa a vy: Principy správního práva týkající se vztahů mezi správními orgány a soukromými osobami

Sb. n. u. US

Sbírka náleží a usnesení Ústavního soudu

Sb. NSS

Sbírka rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího správního soudu

SDEU

Soudní dvůr Evropské unie

s. ř. s. / soudní řád správní

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

spr. řád / správní řád

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Úmluva

sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Ústava

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

zák. o státní službě

zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

zák. o svobod. přístupu k informacím

zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

zák. o úřednících územních samosprávných celků

zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

zák. o VOP

zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

ÚVOD

Ve své souhrnné zprávě o činnosti za rok 2006 předložil český veřejný ochránce práv Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR přehled principů dobré správy, které vyplynuly z jeho dosavadní praktické činnosti (známý také jako tzv. „Desatero“). Byl jsem členem pracovní skupiny, která tento text připravovala, a od té doby se datuje můj zájem o koncept dobré správy a o využívání právních principů v argumentaci veřejného ochránce práv a správních soudů. Během postgraduálního studia se pak přidružil zájem o v českých poměrech nepříliš probádanou oblast empirického výzkumu v právu. O toto mé nasměrování se zasloužily zejména četné diskuze s kolegy doktorandy, konkrétně s Janem Petrovem z Ústavu pro otázky soudnictví a katedry ústavního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a s Ondřejem Kadlecem z katedry teorie práva a právních učení Univerzity Karlovy. Oběma bych tímto rád poděkoval za řadu cenných myšlenek a podnětů.

Průmětem těchto mých dvou zájmů je předkládaná monografie, jejíž text jsem koncem roku 2017 obhájil na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně jako disertační práci. Za cíl jsem si vytkl navrhnout metodologii empirického výzkumu, jehož předmětem by bylo využívání obecných principů v právní argumentaci. Funkčnost navržené metodologie jsem se rozhodl otestovat na empirické analýze rozhodnutí, v nichž Nejvyšší správní soud opřel své odůvodnění o principy dobré správy.

V první kapitole se zabývám nejprve obecně tématem právních principů a jejich využití v argumentaci soudů. Nastiňuji, jaký je současný stav poznání v této oblasti, co nového by mohl přinést empirický výzkum, navrhuji jeho základní obrysy a upozorňuji na nástrahy, kterým je možno se vyhnout důkladnou teoretickou přípravou. Svou vlastní teoretickou přípravu na konkrétní výzkum pak shrnuji v dalších částech monografie, kde se nejprve zabývám konceptem dobré správy jak z historického, tak z teoretického pohledu (druhá kapitola), a poté podrobně analyzuji obsah a prameny jednotlivých principů dobré správy v té podobě, jak je vymezil veřejný ochránce práv (třetí kapitola). Ve čtvrté kapitole představuji podrobně metodologii konkrétního empirického výzkumu zaměřeného na využití principů dobré správy jako argumentačního nástroje v judikatuře Nejvyššího správního soudu od doby jeho vzniku až do současnosti. Pokračuji shrnutím výsledků, které empirický výzkum přinesl a připojuji k nim svůj komentář. Práci uzavírám v páté kapitole hodnocením toho, nakolik se navržená metodologie výzkumu ukázala být funkční a jaké možnosti jejího využití i využití své práce vidím do budoucna.

Pokud jde o hypotézy, jež jsem svou prací ověřoval, lze je rozdělit na dvě skupiny, a to na předpoklady teoretické a na odhady empirické. V části teoretické jsem hledal odpovědi na několik otázek.

Teoretické otázky

1. Odpovídají principy dobré správy vymezené veřejným ochráncem práv definici právního principu používanou Zdenkem Kühnem, z jehož teorie právních principů jsem v této monografii vycházel?
2. Jaká specifika mají principy dobré správy oproti jiným právním principům?
3. Jsou principy dobré správy vymezené veřejným ochráncem práv po obsahové stránce vyčerpávající, tj. nechybí v jejich textu žádná podstatná charakteristika dobré správy, a lze mezi nimi načrtnout dostatečně ostré hranice?
4. Lze pro každý z principů dobré správy vymezených veřejným ochráncem práv nalézt oporu v některém z formálně závazných psaných pramenů práva, tj. v zákoně, v ústavním pořádku, v mezinárodní smlouvě závazné pro ČR nebo v jiném právu?

Výzkumné hypotézy

V empirické části jsem pak vycházel z následujících hypotéz, které jsem chtěl výzkumem ověřit.

1. Množství odkazů na principy dobré správy v judikatuře Nejvyššího právního soudu se významně zvýšilo po roce 2006, kdy český ombudsman zformuloval svůj vlastní katalog zásad dobré správy a uspořádal odbornou konferenci na toto téma.
2. Dobrá správa bude hrát v drtivé většině případů v judikatuře Nejvyššího správního soudu roli doplňkového argumentu, klíčový význam bude spíše výjimkou.
3. Principy dobré správy naleznou mnohem větší argumentační využití v procesním právu než v právu hmotném, vzhledem k tomu že se jedná převážně o pravidla procesní povahy.
4. Argumentuje se jimi zejména v oblasti daňového práva, práva sociálního zabezpečení a v oblasti správního trestání, jelikož pro tyto oblasti správního práva je typické, že rozhodnutí ve prospěch jednotlivce a v neprospěch státu může vyvolat pouze újmu na veřejném zájmu, nikoliv však na právech či oprávněných zájmech jiné osoby.
5. U Nejvyššího správního soudu bude principy dobré správy využívat v odůvodnění svých rozhodnutí nejčastěji rozšířený senát, neboť ten se zabývá kontroverzními právními otázkami, které již z povahy věci (rozpor v názorech soudců Nejvyššího správního soudu) splňují definiční znaky složitého případu práva, takže přímo volají po principiální argumentaci.
6. Nejčastěji používaným principem bude princip přesvědčivosti, jelikož nedostatek odůvodnění patří k nejčastějším prohřeškům správních orgánů, a to zejména ve složitých právních případech, kde je snadné opomenout nějaké, z pohledu soudu důležité, hledisko či argument.
7. Principy dobré správy používá Nejvyšší správní soud takřka výhradně jako pomůcku pro výklad právních předpisů. Jejich využití k dotváření práva se

vyskytne naprosto ojediněle, jelikož v kontinentálním právu obecně a v českých poměrech zvláště představuje dotváření práva stále dosti kontroverzní postup v rámci aplikace práva.

8. Když už Nejvyšší správní soud princip dobré správy použije jako klíčový argument, pak:
- a) svůj postup zpravidla podpoří pouze odkazem na formálně nezávazné standardy, a tedy nedostatečně,
 - b) zpravidla nevyčerpá před jeho použitím důsledně všechny výkladové metody ani nepoukáže na žádný rozpor ve výsledcích dosažených jejich prostřednictvím, tudíž nepřesvědčí adresáta rozhodnutí o nezbytnosti aplikace principiálního výkladu.

Výzkum potvrdil jen některé z těchto hypotéz. U jiných byly pro mě jeho výsledky naopak podnětem k formulaci hypotéz nových, mnohdy odvážnějších či překvapivějších.

Karel Černín

1 ARGUMENTACE PRÁVNÍMI PRINCIPY V JUDIKATUŘE: NÁMĚTY PRO EMPIRICKÝ VÝZKUM

Pro právní vědu jsou obecné právní principy jako téma stále atraktivnější. Jednou z příčin je podle rozboru Jana Wintra¹ vzrůstající význam ústavního soudnictví v Evropě. Konstitucionální poměřování jednotlivých práv a hodnot obsažených v ústavním pořádku nelze popsat jako prostou subsumpci skutkových okolností pod hypotézu právní normy s jasnou dispozicí. Právní principy ale v době nadbytku právních předpisů slouží mnohým právním teoretikům též jako odrazový můstek při hledání společných kořenů a jednotného systému práva. Ačkoliv jsou právní principy z povahy věci atraktivním tématem zejména pro vyznavače přirozeného práva, i v moderním právním pozitivismu lze podle Jana Wintra nalézt myslitele, kteří připouštějí za určitých okolností jejich využití jako nástrojů pro zaplňování mezer v právní úpravě. A konečně ani pro praktiky není téma právních principů nijak vzdálené, neboť zejména pro soudce konfrontované se složitými právními případy bez jednoznačného řešení, představují právní principy vítané rozšíření argumentačního instrumentária, jež jim může pomoci dospět ke spravedlivému a společensky akceptovanému řešení.

Teoretické právní vědy nabízejí celou řadu možných definic právního principu. V této monografii budu vycházet z definice Zdeňka Kühna,² podle nějž právním principem lze rozumět právní pravidlo (standard) tvořící základ té části práva, k níž přísluší, nebo dokonce tvoří základ právního řádu jako významového celku. Jde o pravidla vysokého stupně obecnosti a zároveň mimořádné důležitosti, neboť tvoří základní axiologická a funkční východiska normativního systému. Tím se liší od „běžných“ právních norem. Stále však jde o pravidla. Musí je proto být možné vyjádřit pomocí normativní věty (byť velmi obecné), čímž se liší od hodnot a právně politických cílů, jejichž normativní vyjádření je možné právě skrze právní principy. Zároveň mají právní principy (ve shodě s teorií Roberta Alexyho) formu příkazů k optimalizaci a jsou tak schopny vzájemného poměřování. Jejich platnost je tudíž aproximativní, nikoliv absolutní.

¹ WINTR, J. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Karolinum, 2006, s. 81–90.

² KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, s. 77–81.

Tématem první kapitoly monografie bude využití obecných principů práva v argumentaci soudů. V její první podkapitole nabízím stručný přehled názorů české právní doktríny na metodologické využití principů v právní argumentaci. Z nich vyvozují, jaké způsoby aplikace právních principů vyvolávají mezi akademiky spory a za jakých podmínek lze naopak využití principů v soudní argumentaci označit za maximálně korektní (byť ani tak nemusí být pro každého akademika přijatelné). Jelikož dosavadní odborná literatura na dané téma má výhradně charakter analytický a normativní, logickým dalším krokem k prohloubení našeho poznání o užití principů v právní argumentaci je výzkum empirický,³ samozřejmě s využitím dosavadních doktrinárních poznatků. Nástin otázek pro takový výzkum předkládám ve druhé podkapitole. V dalších čtyřech podkapitolách se pak podrobně věnuji čtyřem tematickým okruhům pro empirický výzkum, upozorňuji, na jaké problémy se zaměřit při jeho přípravě, jaké jevy a pomoci jakých kategorií lze zkoumat a jaké to s sebou nese nástrahy. Ze závěrečné třetí podkapitoly pak vyplývají hlavní směry možného empirického výzkumu, totiž zjistit:

1. Jakou roli právní principy v soudní argumentaci hrají a jakou jim soudy přisuzují při řešení právních otázek váhu.
2. K jakým metodologickým postupům při nalézání práva právní principy soudům nejčastěji slouží a jak často jsou v nich zastoupeny ty kontroverzní (zejména různé formy dotváření práva).
3. Nakolik soudy naplňují podmínky pro korektní využití principiální argumentace, konkrétně:
 - a) zda a v jaké míře použití právních principů ve svých rozhodnutích justifikují odkazem na právní prameny,
 - b) zda principy aplikují arbitrárně, nebo zda jejich využití rezervují jen pro skutečně složité právní případy.

1.1 Názorové napětí v doktríně

Názory českých právních teoretiků na použití právních principů v právní argumentaci vytvářejí pestré spektrum. Vztah k principiální argumentaci osciluje mezi adorujícím (až utopickým) a podezřívavým (až nepřátelským), což se pokusím přehledně demonstrovat na vybraných příkladech.

Představitelem onoho prvního, řekněme idealistického, proudu je např. Ivo Telec,⁴ který charakterizuje právní principy jako něco, co „vystihuje věčnou pravdu a pomáhá nám nezabloudit při jejím nalézání“ či jako „svazek paprsků, jimiž vyzařuje obecné právní dobro a které se v tomto dobru sbíhají“, přičemž „z povahy dobrého

³ K analytickému, normativnímu a empirickému přístupu k výzkumu v právu srov. BOBEK, M. *Výzkum v právu: reklama na Nike anebo kvantová fyzika?* Jurisprudence, Wolters Kluwer a. s., 2016, č. 6, s. 21–30.

⁴ TELEC, I. Právní principy a některé jiné věci. *Právník*. 2002, č. 6, s. 621–633.

cíle vyplývá, že sám prostředek k jeho dosažení musí být stejného druhu, tedy též dobrý.“ Označuje též za očividnou pravdu, kterou netřeba dokazovat, svůj závěr, že: „právě prostřednictvím právních principů lze vcelku jednoduše, srozumitelně, argumentačně a přitom racionálně přezkoumatelně dosahovat obecného právního dobra a uplatňovat je v lidské společnosti.“

Podobně rozmáchlé úvahy o roli právních principů v procesu aplikace práva lze nalézt také v článku soudce Jiřího Šopka,⁵ který uvádí: „Poznání práva prostřednictvím argumentace právními principy se od výkladu práva z právní normy liší v tom, že jeho základem a východiskem nejsou právní pojmy jako u psaného práva, ale intuitivní vzhled do podstaty demokratického společenského uspořádání.“ Kromě toho předkládá následující vizionářskou úvahu: „Vládě práva (...) prospěje, pokud společnost svou současnou přehnanou nadprodukcí psaného práva postupně omezí a pokusí se přejít na právo odvozované primárně z obecných právních principů, které nechť jsou formulovány jak v psaném právu, tak zejména v judikatuře soudů a v odborné právní literatuře.“

Irena Pelikánová,⁶ která se zabývá morálními principy v právní argumentaci, tvrdí, že: „je patrná převaha významu morálky nad právem, její určující role pro fungování celého právního mechanismu“, přičemž „právo izolované od morálky nefunguje“. Podle jejího názoru je situace konfliktu morálního pravidla a právní normy „velmi blízká právní interpretaci konkrétních ustanovení za pomoci právních principů. V těchto případech soudce také musí zvažovat, nakolik ustanovení obecným právním principům odpovídá a může dojít až k závěru o neaplikovatelnosti konkrétního ustanovení“.

Obdobně vyznívají i úvahy Maxima Tomoszka⁷ ve vztahu k hodnotám v právu: „Je pozoruhodné, že i laik dokáže poměrně přesně vyhodnotit a kriticky vnímat, kdy při aplikaci práva některé ze základních hodnot (typicky spravedlnost) chybí.“ Práce s hodnotami a principy by podle autora neměla zůstat výsadou vrcholných soudních orgánů, ale měla by se stát základem pro výkon jakékoliv právní profese, a to již ve fázi přípravy na výkon povolání na právnícké fakultě. Ve složitých případech totiž není použití principů (zde ústavních) možností, ale nutností, bez které nelze tyto případy vyřešit. Jako určitou protiváhu naznačených úvah nicméně autor vyslovuje pochybnost, zda lze takovéto břemeno uvalit na všechny subjekty ve všech situacích (jako příklad uvádí policistu zvažujícího, zda legitimovat podezřelého kolemjdoucího).

Dalším příkladem právního vědce s kladným vztahem k právním principům jako argumentačnímu nástroji, je Soňa Skulová, podle níž se právní principy prosazují

⁵ ŠOPEK, J. *Právní principy jako nástroj kultivace právního prostředí*. Soudce. 2014, č. 7–8, s. 5–8.

⁶ PELIKÁNOVÁ, I. Morální aspekty práva a právní interpretace. *Bulletin advokacie*. 2010, č. 10, s. 35.

⁷ TOMOSZEK, M. Ústavní právo jako prostředník mezi hodnotami, principy a pravidly. In: HAMULÁK, O. (ed.). *Principy a zásady v právu – teorie a praxe. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2010*. Praha: Leges, 2010.

zatím (k roku 2003) v aplikační praxi, včetně soudního přezkumu, nedostatečně.⁸ Úlohou soudů je přitom formulovat a prosazovat právní principy jako „závazná hlediska, kterými je nutno se řídit při rozhodování veřejné správy, a to zejména tam, kde konkrétní právní úprava není k dispozici.“⁹ Soňa Skulová sice upozorňuje, že: „obecné principy nemohou převážit nad zákony,“¹⁰ nicméně pro oblast správního práva předestírá tuto vizi: „Principy dobré správy již ovlivňují a nadále budou ovlivňovat správní uvažování vykonavatelů veřejné správy a působit tak k její kultivaci směrem (od ‚prosté‘ zákonnosti) k vyšší úrovni správnosti a spravedlnosti rozhodnutí veřejné správy.“¹¹ V jiné práci dokonce autorka uvažuje tak, že: „zřetelná argumentace principy dobré správy má potenciál zvýšení transparentnosti (...) podporuje předvídatelnost rozhodování, a tím právní jistotu“, proto podle ní „nastal čas na ustálené a pravidelné (systematické) explicitní argumentační využívání relevantních principů dobré správy v rozhodnutích veřejné správy, (...) a také na analytickou a systematickou práci v tomto směru u příslušných, zejména ústředních, orgánů veřejné, resp. státní správy.“¹²

Právním principům přiznává důležitou roli v právní argumentaci i Pavel Holländer.¹³ Podle něj „nejsou pouze obsahovým východiskem normotvorby, nýbrž také interpretačním východiskem jednoduchého práva. (...) Konstitucionalizace právního řádu, interpretace a aplikace jednoduchého práva pohledem jeho smyslu a účelu, vyjádřeného zejména v právních principech, opuštění přepjatého formalismu, je v soudním systému úkolem nikoliv pouze Ústavního soudu, nýbrž celé justice“. Autor hledá zdroj obecných právních principů zejména v ústavním pořádku, avšak hlásí se výslovně též k myšlence, že pramenem práva, a to i v systému práva psaného, jsou rovněž nepsané základní právní principy a zvyklosti. Jejich argumentační využití je podle něj možné „jen za určitých omezených podmínek“, ty však blíže nespecifikuje. Dále se pak věnuje zejména otázce řešení konfliktů mezi právními principy metodou specifikace (při normotvorbě a kontrole ústavnosti norem) a metodou poměrování pomocí testu proporcionality (při aplikaci práva). Upozorňuje, že česká i zahraniční judikatura zpravidla používá test proporcionality s odlišnou strukturou tam, kde jde o kolizi dvou základních práv (plný test proporcionality) a tam, kde se jedná o kolizi základního práva s veřejným dobrem (omezený test – jen vyloučení extrémní disproportionality).

⁸ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 168.

⁹ Tamtéž, 2003, s. 154, přičemž autorčiny teze o závaznosti i nepsaných principů správního práva vycházejí zejména z názorů Vladimíra Vopálky, srov. SKULOVÁ, S. Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. *Právník*. 2005, č. 6, s. 553–586.

¹⁰ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 146.

¹¹ Tamtéž, s. 174.

¹² SKULOVÁ, S. *K otázce argumentace principy dobré správy v rozhodování správních orgánů*. In: *Aktuálne otázky správneho konania*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 138.

¹³ HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 139–173.

Argumentaci právními principy rozeznává jako jednu z přípustných výkladových metod ve své monografii i Filip Melzer, a to zejména v situaci, kdy je třeba odstranit sémantickou nejasnost právního textu a „zákonodárce sám ještě hodnotové rozhodnutí neučinil, (...) soudci tedy nezbývá, než aby konflikt zájmů rozhodl sám“.¹⁴ Srovnatelný význam však autor připisuje právním principům při dotváření práva. Vychází z teze, že: „poměrování dotčených právních principů je základem pro justifikaci dotváření práva v konkrétním případě.“¹⁵ Zejména zdůrazňuje, že při dotváření práva se dostávají v obecné rovině do kolize princip právní jistoty, dělby moci a demokracie na jedné straně (ve prospěch přidržení se psaného práva) a na straně druhé pak princip hodnotové bezrozpornosti právního řádu, rovnosti a účelnosti (ve prospěch jeho dotvoření).¹⁶

Na opačném, řekněme skeptickém, pólu názorového spektra se pohybuje např. Václav Pavlíček.¹⁷ Užití nepsaných právních principů v soudní argumentaci tvrdě odsuzuje: „Zlehčování významu psaného práva, zákonů přijímaných parlamentem a jejich nahrazování právem soudcovským, ohrožuje principy parlamentní demokracie a právního státu. Soudce, tak jako každý jiný státní úředník, musí být podřízen zákonu. Ústavní soud musí ústavní text respektovat, ne jej měnit či doplňovat principy, které sám bude libovolně vytvářet a měnit. Změnilo by to nezbytnou rovnováhu moci v demokratickém systému. (...) Zdrojem ústavního práva jsou v současné době zejména: ústava, zákony a mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy. Jen z nich lze vyvozovat určité principy, nikoliv z volných či libovolných úvah kohokoliv jiného. Psané právo je nepochybně i zárukou ochrany menšin a ochrany slabých ve společnosti, aby se jej mohly dovolávat.“

Obdobně, byť ne tak absolutně, vyznívají závěry společného článku Aleše Gerlocha a Jana Tryzny.¹⁸ Ti řadí právní principy k tzv. extralegálním standardům, jejichž aplikace může být podle jejich názoru nejen problematická, ale též protiústavní. Ačkoliv uznávají, že rozšíření argumentačního instrumentária soudců má i své výhody, široká soudcovská diskrece s sebou nese nebezpečí „zneužití pravomoci soudce v podobě kladného rozhodnutí pro jednu stranu sporu (...) při použití širokého argumentačního aparátu, nebo může hrozit nejednotnost posuzování skutkově stejných případů.“ Proto uzavírají: „Je potřeba mít na paměti, že by to neměli být soudci, kteří budou rozhodovat o tom, která pravidla při svém rozhodování použijí. Okruh takových pravidel by měl určit, alespoň v podmínkách českého právního řádu, zákonodárce, který jediný je k tomu povolán. (...) Restriktivní přístup

¹⁴ MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 170.

¹⁵ Tamtéž, s. 232.

¹⁶ Tamtéž, s. 215.

¹⁷ PAVLÍČEK, V. Několik poznámek k právním principům v procesu transformace ústavních systémů. In: BOGUSZAK, J. *Právní principy: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 135.

¹⁸ GERLOCH, A., TRYZNA, J. Nad vázaností soudce zákonem z pohledu některých soudních rozhodnutí. *Právní rozhledy*. 2007, č. 1, s. 23.

při určování okruhu aplikovatelných pravidel by se měl uplatnit zejména v oblasti veřejného práva.“

Pokus o vyvážený náhled na problematiku principů jako nástrojů právní argumentace představují dvě obsáhlé české monografie věnované právě tomuto tématu.¹⁹ I u nich lze nicméně vypožorovat, že zatímco Zdeněk Kühn²⁰ je vůči argumentačnímu využití právních principů v judikatuře velmi vstřícný, Jan Tryzna²¹ se jednoznačně řadí ke skeptické linii a soustředí se na kritiku nešvarů s principiální argumentací spojených. Oba autoři nicméně projevují hlubokou fundovanost a vycházejí z komplexního přehledu názorů zahraničních právních teoretiků na danou problematiku. Právě proto je porovnání jejich přístupů zajímavé.

Zdeněk Kühn zastává široké chápání pojmu práva a právní principy představují pro něj samostatný pramen práva vedle právních předpisů a soudních precedentů.²² Rozeznává dokonce některé principy suprapozitivní (tedy stojící nad zákony), které jsou legislativní cestou nezměnitelné.²³ Pro takto chápané právní principy nalézá v právní argumentaci celou řadu využití. Není to jen pomůcka k nalezení významu nejasného právního ustanovení,²⁴ ale též nástroj pro zaplňování mezer v právu,²⁵ ba dokonce ospravedlnění pro rozhodování v rozporu s jednoznačným zněním zákona.²⁶ Zdeněk Kühn tedy vychází z toho, že i v kontinentálním právním systému soudci mohou (a někdy musí) dotvářet právo.²⁷ Zároveň ovšem upozorňuje, že argumentace právními principy má své místo pouze při řešení složitých případů aplikace práva (tzv. *hard cases*).²⁸ Jejich použití omezuje i dalšími podmínkami, zejména řádnou a racionální justifikací soudního rozhodnutí jako celku, včetně použití právních principů.²⁹

Jan Tryzna naproti tomu představu právních principů jako svěbytného pramene práva odmítá. Institucionální oporu pro použití právního principu v soudní argumentaci nemůže podle něj dokonce poskytnout ani soudní judikatura, nýbrž jediné právní předpisy, z nichž je lze dovodit zobecněním. V opačném případě hrozí vychylování rovnováhy založené dělbou moci ve státě ve prospěch moci soudní,

¹⁹ Záměrně zde pomíjím publikaci WINTR, J. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Karolinum, 2006. Ačkoliv autor zde poskytuje vyčerpávající přehled různých pohledů právní teorie na roli principů v právu, sám se zaměřuje primárně na právní principy jako nástroj k nalezení vnitřního systému práva, nikoliv jako nástroj argumentační.

²⁰ KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002.

²¹ TRYZNA, J. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Praha: Auditorium, 2010.

²² KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, s. 116 a násl.

²³ Tamtéž, s. 102.

²⁴ Tamtéž, s. 148.

²⁵ Tamtéž, s. 200 a násl.

²⁶ Tamtéž, s. 175 a násl.

²⁷ Tamtéž, s. 264.

²⁸ Tamtéž, s. 41 a násl.

²⁹ Tamtéž, s. 244–245, 346 a násl.

k čemuž již reálně dochází.³⁰ Celkově se Jan Tryzna staví k justifikaci argumentace, v níž se operuje právními principy, pochybovačně, neboť se podle něj „děje nejčastěji poukazují na to, že bez jejich použití by docházelo k nespravedlnostem, přílišné tvrdosti zákona, absurdním důsledkům apod. Jiné důvody legitimizující jejich použití zpravidla uváděny nejsou, a ani je v podstatě nalézt nelze.“³¹

S ohledem na tato názorová východiska je pak Jan Tryzna velmi skeptický i k dotváření práva soudy.³² Zejména se ostře vymezuje vůči rozhodování proti výslovnému textu zákona (tedy vůči teleologické redukci právní normy) prováděnému s odkazem na právní principy, jelikož „impulzem k takovému postupu je teprve přesvědčení o nevhodnosti řešení nalézaného na základě právního pravidla vyvozeného z právního předpisu“ a dodává, že takové řešení vede „k nerovnosti mezi jednotlivými subjekty práva v závislosti na tom, kdo jejich kauzu bude posuzovat.“³³ Jan Tryzna také varuje, že právní principy se v soudní praxi nepoužívají zdaleka jen k řešení složitých případů práva. Provádí kritiku Kühnova vymezení složitého případu a upozorňuje, že obtížný případ činí vlastně obtížným pouze ochota soudce snášet dodatečně argumenty na podporu jiného řešení v případě, že to řešení, které vyplynulo z daných „jednoduchých“ premis, pro něj není přijatelné.³⁴ Domnívá se, že dříve bylo použití právních principů omezováno pouze „na takové případy, které nebylo možno řešit jinak, takže takové interpretační a argumentační prostředky byly užívány jako prostředky krajní.“ Má však dojem, že v dnešní době jsou již právní principy jako argumentační nástroj užívány standardně a „vstupují do rozhodovacích procesů i tam, kde je to zbytečné v tom smyslu, že standardní argumentační aparát odpověď na řešený problém dává.“³⁵

1.2 Témata pro výzkum

Přehlédneme-li předestřené názorové spektrum, vidíme, že právní teorie už v podstatě vyčerpala všechny myslitelné normativní argumenty. Tím mám na mysli, že dosavadní názory na prospěšnost či škodlivost užití principů v soudních rozhodnutích (a vyskytují se i stanoviska dosti vyhraněná), jsou založeny výhradně na hodnotových soudech autorů a jejich představách o tom, jaké by právo aplikované soudy mělo být. Pokud si čtenář chce učinit vlastní názor o tom, jestli jsou právní principy jako argumentační nástroj oslavovány či demonizovány zaslouženě, nezbyvá mu zdánlivě nic jiného, než zvolit jedno ze dvou nabízejících se názorových

³⁰ TRYZNA, J. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Praha: Auditorium, 2010, s. 175, 200, 216 a násl. a 318.

³¹ Tamtéž, s. 186.

³² Tamtéž, s. 182.

³³ Tamtéž, s. 232–238.

³⁴ Tamtéž, s. 260–262.

³⁵ Tamtéž, s. 76.

paradigmat, tedy „nasadit si brýle“ toho směru, který je mu světonázorově bližší. Jimi pak může nahlížet na tvrzené výhody či rizika principiální argumentace.

Protože názory prezentované v obou výše rozebíraných monografiích jsou velmi komplexním shrnutím důvodů pro ten či onen náhled na používání principiální argumentace, mám za to, že cestou normativních úvah už o mnoho dále pokročit nelze. Chceme-li meze poznání v této oblasti posunout alespoň o malý krůček, musíme se takřikajíc „postavit na ramena obrů“³⁶ a pokusit se o nový pohled. Ten by nám mohl nabídnout empirický výzkum.³⁷ Analýza soudních rozhodnutí, v nichž hrály právní principy důležitou roli, a porovnání jejich odůvodnění s požadavky, které na výklad pomoci právních principů klade doktrína (ta, která takový výklad alespoň v nějaké podobě připouští) by nám mohly pomoci rozvinout naše poznání hned několika způsoby, jak si níže ukážeme.

Nejprve se podívejme, na čem jsou oba směry schopné se shodnout. Je to fakt, že principiální argumentace se nehodí k řešení všech právních případů. Například Zdeněk Kühn zdůrazňuje, že má své místo pouze u tzv. případů těžkých (*hard cases*). V jednoduchých případech může její nevhodné použití po mém soudu naopak rozežít právní jistotu a diskreditovat principiální argumentaci jako celek, a to zprostředkovaně i v případech, kdy by její použití bylo zcela na místě.

Ačkoliv neexistuje jednoznačná shoda na tom, jak poznat složitý případ práva, můžeme formulovat alespoň úzkou (a tím pádem snad široce přijatelnou) tezi o tom, co složitým případem práva není. Totiž tam, kde soud přistoupí k principiální argumentaci, aniž by předtím poukázal na rozpor mezi výsledky dosaženými „tradičními“ výkladovými metodami, vytváří (možná zbytečně, ale přesto) v adresátech pochybnosti o tom, zda se o složitý případ práva skutečně jednalo. Vtírá se pak podezření, zda jej tak soud nechtěl pouze *a priori* vidět, aby mohl ve jménu svých představ o spravedlnosti jediné možné, resp. nesporné výkladové řešení svévolně modifikovat pomocí právních principů. Tato konstrukce představuje v podstatě jen modifikaci definice Zdeňka Kühna, který jednoduchý případ práva charakterizuje tak, že správné řešení je v právní obci nekontroverzní.³⁸ Zároveň se podle mého názoru jedná o jediný objektivní způsob, jak složitý případ práva v judikatuře identifikovat. Jinak by nám nezbylo než zkoumat, zda by tradiční interpretační metody byly bývaly mohly dát samy o sobě odpověď na řešený problém (ať již stejnou nebo odlišnou od výsledku principiální argumentace). Tím bychom své hodnocení ovšem výrazně subjektivně zabarvili. Jen zřídka se totiž podaří výzkumníkovi najít dvojici případových studií, které společně prokazují, že k závěru, dosaženému v jednom případě výhradně jen principiální argumentací, došel týž soud v jiném

³⁶ Fráze připisovaná Isaacu Newtonovi, jejíž původ lze však podle některých zdrojů dostopovat až ke středověkému filozofovi Bernardovi z Chartres.

³⁷ Volání po větším využití empirickým metod přinejmenším ve správní vědě se již ozývá v zahraničí, srov. CASSESE, S. New paths for administrative law: A manifesto. *International Journal of Constitutional Law*. 2012, č. 3, s. 603.

³⁸ KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, s. 44.

případě tradičními výkladovými metodami, jako se to povedlo Aleši Gerlochovi a Janu Tryznovi.³⁹

Ideálním podkladem pro konstatování, že se jednalo o složitý právní případ, bude tedy situace, kdy soud vyčerpá celou paletu tradičních argumentačních metod, aniž by dospěl k uspokojivému výsledku, a teprve poté se k právním principům uchýlí. A naopak, pokud soud aplikuje rovnou právní principy, aniž by předtím uplatnil (alespoň některé) tradiční výkladové metody, natož aby explicitně porovnal jejich výsledky, tak sice nelze vyloučit, že se o složitý případ jednalo (a soud tedy použil principiální argumentaci ve správné situaci), ale přesto jeho argumentační postup nesplňuje požadavek transparentnosti a není tudíž pro adresáta rozhodnutí přesvědčivý. Nedostatečné uplatnění tradičních výkladových metod je tedy přinejmenším významným signálem, že soud s principiální argumentací nezacházel v posuzovaném případě zcela korektně.

Druhý dotekový bod lze nalézt v otázce justifikace. Samotné použití principiální argumentace je takřka bezvýhradně akceptováno tam, kde zdrojem aplikovaného právního principu je právní předpis (i když kontroverze může samozřejmě vyvolat následný krok, tedy k čemu konkrétně soud princip metodologicky využije). Naopak postup, kdy je právní princip justifikován pouze sám sebou nebo se jeho existence prostě tiše předpokládá, hodnotí kriticky dokonce i někteří zastánci právních principů jako potřebného argumentačního nástroje. Můžeme tedy učinit opatrný závěr, že podle právní teorie představuje určitá minimální míra odůvodnění existence právního principu podmínku toho, aby mohl být v argumentaci vůbec použit. Dále můžeme dovodit, že s množstvím pramenů právního principu, na něž se soud odvolává, a s jejich formální závazností, roste v očích vnějšího pozorovatele i legitimita rozhodnutí, v němž se soud o právní principy opřel.

Pokud bychom empiricky prozkoumali, zda soudy užívají právních principů opravdu jen v komplikovaných právních případech, a zda jejich užití přesvědčivě odůvodňují, mohli bychom zřejmě dát i odpověď na otázku, nakolik uvážené je volání některých představitelů právní vědy po tom, aby byly právní principy využívány v soudní (ba dokonce i úřední) argumentaci více, než je tomu dosud. Co kdybychom např. zjistili, že ani vrcholné soudy nenaplníují dosud ve většině případů výše vymezené požadavky na korektní užití právních principů v argumentaci? Museli bychom pak zřejmě přiznat, že k rozšíření principiální argumentace na nižší stupně soudní soustavy (natožpak do státní správy) ještě z hlediska společenského nenazrál čas. Bez předchozí kultivace stávající praxe by v takovém případě mohlo výraznější rozšíření principiální argumentace do nižších pater justice vést spíše k negativním efektům. Takovýto (hypotetický) výsledek empirického výzkumu by jistě významně podpořil varování skeptiků, že právní principy se oproti minulosti využívají nadbytečně i tam, kde pro to nejsou splněny podmínky.

³⁹ GERLOCH, A., TRYZNA, J. Nad vázaností soudce zákonem z pohledu některých soudních rozhodnutí. *Právní rozhledy*. 2007, č. 1, viz část III.

Na základě hrozeb, které před námi skeptický směr vykresluje, lze ovšem formulovat i další výzkumný záměr. Hlavní varování skeptiků míří k tomu, že soudci budou právní principy užívat ke svévolnému rozhodování bez ohledu na text zákona. Tím dojde k vychýlení rovnováhy ve prospěch soudní moci a podkopání moci zákonodárné. Zkoumal však kdokoliv empiricky, k čemu soudy vlastně právní principy skutečně v současnosti využívají? Jsou opravdu nástrojem k „obcházení“ zákona, tedy k redukci nebo dotváření jednoznačného textu právního předpisu? Nebo ve skutečnosti právní principy slouží jen k výkladu nejasných právních ustanovení? Nemuseli by skeptici svůj kritický postoj poněkud zmírnit, pokud by se ukázalo, že v drtivé většině případů právní principy jen podpoří zužující či rozšiřující výklad, aniž by si soud vypomáhal analogií či dokonce „sahal“ do samotného významového jádra zákonného textu? Mohlo by se ukázat, že případy dotváření práva na základě právních principů jsou (zatím) v judikatuře zcela ojedinělé.

Protože výše popsané otázky shledávám zajímavými, stanovil jsem si jako cíl navrhnout základní metodiku odpovídajícího empirického výzkumu. V této podkapitole jsem popsal, proč bych chtěl zkoumat, jak soudy využívají ve svých rozhodnutích principiální argumentaci. Vysvětlil jsem, co na tomto tématu shledávám zajímavého a na empirickém výzkumu přínosného. V další podkapitole bude mým cílem upřesnit, co bych chtěl zkoumat. Budu se tedy snažit požadavky teorie na principiální argumentaci i jednotlivé způsoby argumentačního využití právních principů kategorizovat tak, aby mohla vytvořená typologie posloužit jako východiska pro budoucí kvantitativní výzkum. Ze tří základních otázek, jež by měly předcházet každému výzkumu, jak je na stránkách *Jurisprudence* formuloval Michal Bobek,⁴⁰ tak zůstane ne zcela zodpovězena otázka jak. O té podrobně pojednávám v poslední (čtvrté) kapitole této monografie.

Za účelem lepšího zaměření výzkumu jsem hlouběji analyzoval řadu příkladů aplikace právních principů, a to – s ohledem na své profesní zaměření – zejména v rozhodnutích Ústavního soudu a správních soudů. Následující text není sice plnohodnotnou kvalitativní analýzou, představuje však nezbytnou „myšlenkovou kalibraci“. Na základě svých zkušeností a výběru reprezentativních kauz ze své osobní databanky případů chci popsat určité jevy a trendy, na nichž lze založit metodologii budoucího empirického výzkumu. Své úvahy budu ilustrovat stručnými rozborů vybraných kauz včetně skutkových okolností, a to jednak pro větší názornost a věrohodnost svých závěrů, a také proto, že čtivost je pro mě nepominutelnou hodnotou i u odborného právního textu.⁴¹

⁴⁰ BOBEK, M. Výzkum v právu: reklama na Nike anebo kvantová fyzika? *Jurisprudence*. 2016, č. 6.

⁴¹ Hravější čtenář se může pobavit i literárními referencí, která spojuje názvy všech případů.