

Výklad ve prospěch adresátů správního práva a jeho limity

Úvod

Správní právo, jakožto typický obor veřejného práva, je založeno na nadřazenosti veřejné moci vůči adresátům práva. Tato nadřazenost samozřejmě není absolutní a je především omezena principy ústavního pořádku, jako je suverenity lidu, enumerativnost veřejnoprávních pretenzí či výhrada zákona. Nikdo nebude pochybovat o tom, že ukládat povinnosti lze pouze na základě aktu vydaného demokraticky legitimovaným zákonodárcem. Mimo tyto nejobecnější a všeobecně uznávané koncepty můžeme ve správním právu – alespoň v tom českém – nalézt i jemnější nástroje, kterým je jednotlivcům poskytováno určité zvýhodnění v jejich vztahu s orgány veřejné moci. Po vydání právního předpisu se totiž začnou objevovat problémy jeho interpretace. Přitom se může stát, že v úvahu přichází více možných výkladů, nebo dokonce po vyčerpání všech interpretačních metod zjistíme, že existují dvě srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy.

České správní soudy (a Ústavní soud) dovodily, že v takovém případě se musí aplikovat zásada *in dubio pro libertate*, které je věnována stěžejní část článku. Popisují, jak s touto zásadou judikatura zachází, a z čeho vůbec vyvozuje její platnost. Následně poukazují na několik množin situací, kdy lze o aplikovatelnosti této zásady pochybovat. Z mého pohledu nejzajímavější problematikou jsou trojstranné právní vztahy, typické pro některé oblasti správního práva. V nich může dojít k tomu, že při výkladu práva vstřícném vůči jednomu adresátu práva dojde k újmě na straně jiného adresáta.

Následně se věnuji problematice ustálené správní praxe a legitimního očekávání, přičemž upozorňuji na podobnosti se zásadou *in dubio pro libertate*. Tato podobnost spočívá i v tom, že také zde může dojít k poškození práv třetích osob.

¹⁾ Autor je magisterským studentem Právnické fakulty UK. Tento text vznikl v rámci projektu SVV č. 260 497 (Současné problémy ústavního práva) a vychází z práce *Postup správního soudu in dubio*, která se v česko-slovenském kole Studentské vědecké a odborné činnosti 2019 umístila na 2. místě v sekci Správní právo, finanční právo, právo sociálního zabezpečení a právo životního prostředí. Kontakt: jaromir.fronc@gmail.com.

Tento problém trojstranných vztahů poté dávám do souvislosti s posledním rozebíraným beneficiem adresátů práva, kterým je přímý účinek směrnic. Právě unijní judikatura se pokusila rozpracovat otázku „trojúhelníkových situací“, a může tak působit jako inspirační zdroj.

Závěrem uvažuji, zda nelze některé nesnáze spojené s aplikací výše popsanych institutů vyřešit tak, že se naopak přizná větší prostor při interpretaci práva veřejné správě.

1. *In dubio pro libertate*

Svoboda patří mezi základní hodnoty v právu.²⁾ Její konkretizací je zásada *in dubio pro libertate* (v pochybnostech ve prospěch svobody), podle které je v pochybnostech o výkladu práva nutné přiklonit se ve prospěch takového výkladu, který poskytuje větší svobodu, tj. je příznivější pro adresáta práva. Odkazy na tuto zásadu nalezneme již v římském právu.³⁾

Speciální místo má v daňovém právu, kde je často zvána *in dubio mitius* (v pochybnostech mírněji) nebo *in dubio contra fiscum*. Pod označením *in dubio pro tributario* je velmi populární v Polsku,⁴⁾ kde se dočkala i pozitivněprávního zakotvení,⁵⁾ obecně ale její význam ustupuje.⁶⁾ V Německu se – přes jisté náznaky – jako obecné pravidlo neprosadila.⁷⁾

Její uplatnění však v zahraničí nalezneme i v jiných oblastech správního práva. Příkladem, judikatura Nejvyššího soudu USA interpretuje nejasná ustanovení stanovující práva veteránů v jejich prospěch⁸⁾ a ustanovení týkající se vyhoštění ve prospěch cizince.⁹⁾

Zásadu *in dubio pro libertate* lze označit za tzv. metaprávní pravidlo.¹⁰⁾ Metaprávní pravidlo striktně vzato není pravidlem *interpretace*, nýbrž (relativně obecným) pravidlem, co dělat *po interpretaci*,¹¹⁾ pokud ta nepřinese jediný nejpřesvědčivější výsledek. Vychází ani ne tak z okolností konkrétního případu, ale spíše ze vztahů mezi subjekty soudního řízení. Právě ve správním soudnictví se použití metaprávních pravidel nabízí nejsilněji, neboť zde můžeme identifikovat hned dva typické vztahy.

²⁾ WINTR, J.: *Říše principů: obecné a odpovědné principy současného českého práva*. Praha: Karolinum, 2006, ISBN 80-246-1246-1, s. 75–76 a 196.

³⁾ WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, ISBN 978-80-87284-75-9, s. 43.

⁴⁾ KOPYSCIANSKA, K.: *The Principle in Dubio Pro Tributario in the Polish Judicial Decisions*. In *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*, Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, ISBN 978-80-210-7827-7, s. 110–120.

⁵⁾ Čl. 2a polského daňového řádu.

⁶⁾ THURONYI, V., BROOKS, K., KOLOZS, B.: *Comparative Tax Law*. 2. vydání. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2016, ISBN 978-90-411-6719-4, s. 118.

⁷⁾ RICHERS, D.: *Rechtslast: Lastregeln als Mittel der Überwindung von Zweifeln in der Rechtsanwendung*. Berlin: De Gruyter, 2017, ISBN 978-31-10539-33-2, s. 184–186.

⁸⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Henderson v. Shinseki*, 562 U.S. 428, 441 (2016).

⁹⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Immigration and Naturalization Service v. Cardoza-Fonseca*, 480 U.S. 421, 449 (1987), a cit. judikatura.

¹⁰⁾ Srov. PRICE, Z. *The Rule of Lenity as a Rule of Structure*. *Fordham Law Review*, 2014, č. 4, s. 889.

¹¹⁾ Srov. rozhodnutí finančního arbitra ze dne 6. 6. 2018, č. j. FA/SR/ZP/1889/2016-7.

Za prvé, jednou procesní stranou je orgán veřejné moci a druhou adresát práva.¹²⁾ Za druhé, správní soudy fungují primárně na kasačním principu, kdy ve věci již rozhodoval správní orgán.¹³⁾ Použití zásady *in dubio pro libertate* tedy vždy značí vyhovění žalobci a zrušení napadeného aktu.

1.1 Aplikace v české judikatuře

Již podle prvorepublikové judikatury každý zákon, jímž se omezují svobody a ukládají povinnosti, musel být vykládán přesně, a v případě pochybností spíše ve prospěch svobody jednotlivce.¹⁴⁾

Podívejme se na tři rozhodnutí, která položila základ pro novodobé použití metaprávidla *in dubio pro libertate* a byla dalšími rozhodnutími často citována. Ústavní soud pravidlo aplikoval v situaci, kdy správce daně uložil na základě dvou ustanovení zákona daňovou povinnost ze stejného příjmu plátců daně i poplatníkovi: „Z hlediska ryze formálněprávního lze sice pro oba způsoby zdanění shledat zákonný podklad, avšak za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze při řešení případu pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje (na rozdíl od občanů, kteří mohou činit vše, co není zákonem zakázáno – čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy). Z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní podle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při *de facto* odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny podle čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. Jinak řečeno, v případě pochybností jsou povinny postupovat mírněji (*in dubio mitius*).“¹⁵⁾

Na půdě Nejvyššího správního soudu byl klíčový dissent ke stanovisku pléna týkajícímu se započtení daňového přeplatku po prohlášení konkursu: „Z ústavního pořádku České republiky lze rovněž dovodit zásadu *in dubio pro libertate* přikazující dát přednost interpretaci šetřící práva a svobody jednotlivce, jestliže vyvstanou pochybnosti, zda přijmout výklad svědčící autonomii jedince na straně jedné, nebo výklad svědčící veřejné moci na straně druhé. V platném ústavním právu má tato zásada oporu v preambuli Ústavy, odvolávající se na osvědčené principy právního státu, článku 1 odst. 1 Ústavy, prohlášujícího Českou republiku za právní stát, článku 2 odst. 3 a 4 Ústavy a článku 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, podle nichž je při realizaci veřejné moci zakázáno vše, co není výslovně dovoleno, zatímco v privátní sféře je vše dovoleno, co není zakázáno, a konečně i v článku 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona, v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, přičemž zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu;

¹²⁾ Hlavními výjimkami jsou v české úpravě žaloby podle § 66 soudního řádu správního a kompetenční žaloby.

¹³⁾ Zejm. v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí a o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

¹⁴⁾ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 1923, Boh. A 2592/23.

¹⁵⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02.

taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“¹⁶⁾

Třetí význačný judikát vzešel z kauzy globálních celních záruk: „Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip *„in dubio pro libertate“* plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny, viz i stanovisko menšiny pléna NSS in usnesení ze dne 29. 4. 2004 č. 215/2004 Sb. NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem“¹⁷⁾

Do dnešních dní lze napočítat řádově tisíce rozhodnutí, kde metaprávní¹⁸⁾ zmínila některá z procesních stran, stovky rozhodnutí, ve kterých soud připustil jeho obecnou platnost, a desítky rozhodnutí, kde bylo skutečně aplikováno.

Podmínkou aplikace metaprávního pravidla jsou rovnocenné výklady práva, což judikatura vyjadřuje různými obraty:

- zákon připouští dvě možná řešení¹⁹⁾
- zákon umožňuje vícero argumentačně podložených výkladů²⁰⁾
- žádná výkladová alternativa není zjevně a jednoznačně přesvědčivější než ostatní²¹⁾
- oba výklady dávají smysl²²⁾
- právní otázka je sporná či nejasná²³⁾

Žalobci jsou při argumentaci metaprávním pravidlem často neúspěšní, neboť soud o správné interpretaci pochybnosti nemá.²⁴⁾ Začasté ale přesto explicitně existenci metaprávního pravidla uzná s tím, že v tomto případě ho však netřeba aplikovat. Takové konstatování je vlastně zbytečné,²⁵⁾ domnívám se však, že soudy jsou k tomu vedeny povinností vypořádat se se všemi žalobními body,²⁶⁾ byť si nemyslím, že by jen kvůli tomu rozsudek mohl být označen za nepřezkoumatelný. Tím, že se soud přikloní k jedné interpretaci, říká implicitně, že metaprávní pravidlo není třeba použít.

¹⁶⁾ Odlišné stanovisko soudců J. Baxy, B. Chrástilové, V. Novotného, M. Součkové, M. Tomkové a M. Turkové ke stanovisku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2004, č. j. Sst 2/2003-225.

¹⁷⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, bod 50.

¹⁸⁾ Pro úspornost budu zásadu *in dubio pro libertate* v dalším textu označovat také jen jako „metaprávní“.

¹⁹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2002, sp. zn. IV. ÚS 273/02.

²⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2011, č. j. 2 Afs 20/2011-77, bod 18.

²¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2017, č. j. 2 Afs 62/2017-37, bod 33.

²²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Afs 399/2017-26, bod 26.

²³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 Afs 1/2010-59.

²⁴⁾ Shodně WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, ISBN 978-80-87284-75-9, s. 202.

²⁵⁾ Srov. KADLEC, O.: Interpretací pravidlo v pochybnostech ve prospěch: účinný nástroj, nebo rétorická ozdoba? *Právník*, 2016, č. 6, s. 537.

²⁶⁾ SOCHOROVÁ, V.: § 103 [Důvody kasační stížnosti]. In *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.

S obdobnou redundancí se lze setkat i v některých rozhodnutích vyhovujících žalobci, která zmiňují metapravidlo, poněkud nepatřičně, podpůrně. Tak Nejvyšší správní soud poté, co dospěl k přesvědčivému výkladu zákona, nadbytečně dodává: „Nelze opomenout ani aplikaci žalobcem zmiňovaného obecného principu in dubio pro libertate [...], byť na základě výše provedených výkladových postupů již zde mnoho prostoru pro ‚pochybnosti‘ nezbývá.“²⁷⁾ Jinou formou zmínky o metapravidlu jaksi obiter dictum bylo upozornění soudu poté, co označil postup finančního úřadu za nezákonný, že „i kdyby se přiklonil k výkladu ust. § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu dle žalovaného, který uvedl v napadeném rozhodnutí, pak by zde byly dva srovnatelně relevantní interpretační výsledky a nešlo by se vyhnout aplikaci zásady in dubio pro libertate“.²⁸⁾

Cennější je, pokud se soud pokusí o zobecňující úvahu, za jakých okolností se může jednat o srovnatelně přesvědčivé interpretace. Podle Nejvyššího správního soudu například není rovnocenným výkladem ten, který vždy povede k porušení zákona.²⁹⁾ Uzavřel tak, že zákaz protisměrného zastavení a stání³⁰⁾ se vztahuje i na jednosměrné pozemní komunikace. Na takové komunikaci totiž lze protisměrně zaparkovat (a odjet) jen jízdou v protisměru či zakázaným³¹⁾ otáčením.

Jak je zjevné z úvodních výňatků, pionýrská judikatura se zabývala problematikou daní a cel. V této oblasti se ostatně pohybuje i valná většina dalších rozhodnutí zmiňujících toto metapravidlo, dále je poměrně populární ve správním trestání,³²⁾ příkladem jeho aplikace v hmotném právu mimo tyto dva okruhy jsou místní referenda³³⁾ a otázka způsobilosti k výkonu povolání.³⁴⁾

V procesním právu se uplatnilo pro úpravu správního řízení i řízení ve správním soudnictví (lhůty,³⁵⁾ dokazování,³⁶⁾ soudní poplatky³⁷⁾), stejně tak metapravidlo soudy použily pro procesní normy při soudním přezkumu voleb,³⁸⁾ v občanském soudním řízení³⁹⁾ i trestním řízení⁴⁰⁾.

²⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2011, č. j. 2 Afs 43/2011-66, bod 21.

²⁸⁾ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2018, č. j. 25 Af 9/2018-36.

²⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, č. j. 8 As 274/2018-23, bod 19.

³⁰⁾ § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 411/2005 Sb.

³¹⁾ § 24 odst. 4 písm. g) zákona o silničním provozu.

³²⁾ Namátkou rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 Afs 91/2010-45.

³³⁾ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, bod 14, a ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. Ars 2/2017-60, bod 42.

³⁴⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2011, č. j. 9 A 22/2011-127.

³⁵⁾ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 231/2015-44, bod 46, a ze dne 7. 2. 2020, č. j. 9 Afs 366/2019-20, bod 45.

³⁶⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 281/09, bod 18.

³⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014-60, bod 34.

³⁸⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, bod 22.

³⁹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. I. ÚS 2472/13, bod 33, a cit. judikatura.

⁴⁰⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 1119/15, bod 30.

1.2 Ústavní základ

Pokud máme zásadu *in dubio pro libertate* považovat za součást českého ústavního pořádku, ačkoliv není v žádném pramenu ústavního práva výslovně vyjádřena, musíme si odpovědět na otázku, zda je vyjádřena implicitně, tedy zda ji lze z nějakých ustanovení ústavních zákonů vydedukovat.⁴¹⁾ Na tomto základě je pak možné dovodit, v jakých případech se bude aplikovat.

Nutno podotknout, že judikatura v tomto ohledu rozhodně neposkytuje jasnou odpověď.

Jedna linie úvah se opírá o zásadu legality podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny v protikladu k zásadě legální licence podle čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny. To implikuje všeobecné omezení veřejné správy (zejm. pokud zákonodárce nebyl schopen formulovat přesně). Státní (resp. veřejná) moc musí být uplatňována v mezích zákona při všech činnostech vrchnostenské veřejné správy, tzn. při rozhodování o právech i povinnostech. Při rozhodování o povinnostech to znamená restriktivní přístup, který působí ve prospěch jednotlivce. Tento princip dále konkretizuje generální výhrada zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny. V některých rozhodnutích se argumentuje speciální výhradou zákona, a to zejm. čl. 11 odst. 5 Listiny,⁴²⁾ dále se můžeme setkat s odkazem na čl. 8 odst. 2⁴³⁾ a čl. 21 odst. 3⁴⁴⁾ Listiny.

V tomto smyslu se judikatura podobá jiné, nezávislé „judikatorní linii“, která požaduje určitost právních předpisů s tím, že nejasnost úpravy (pochybení normotvůrce) nelze přičítat k tíži soukromým subjektům.⁴⁵⁾ „Nelze se totiž ztotožnit s tím, aby negativní důsledky nedostatků v právní úpravě, ať už jde o absenci příslušných norem (jako je tomu v daném případě), nebo jejich nesrozumitelnou formulaci, pokud jsou jimi ze strany státu ukládány povinnosti občanům (jednotlivcům), nesly právě tyto subjekty. Jestliže nastane právní situace, že v úvahu připadá více možností jednání (v daném případě lze hovořit spíše o nutnosti), pak je nezbytné volbu jednotlivce pro některou z nich respektovat.“⁴⁶⁾ Tato linie si přitom vystačí bez zásady *in dubio pro libertate*, když argumentuje právním státem (čl. 1 Ústavy) a právě výhradou zákona (čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny). Ze zásady přísné vázanosti veřejné moci zákonem vyvozuje příkaz k použití striktně jazykového výkladu, tedy nemožnost dointerpretovat předpis (ve prospěch státu) teleologicky.

⁴¹⁾ SVOBODA, P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, ISBN 978-80-7201-676-1, s. 30–31.

⁴²⁾ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, č. j. 7 Afs 103/2008-71.

⁴³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 6 As 146/2013-44, bod 33.

⁴⁴⁾ Odlišné stanovisko soudce R. Waltra ke stanovisku Nejvyššího soudu ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. Cpjn 23/2016.

⁴⁵⁾ Počínaje nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99.

⁴⁶⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000.

Někteří autoři tvrdí, že i zásada *in dubio pro libertate* spočívá (pouze) v zákazu teleologické interpretace.⁴⁷⁾ Tento pohled by však neposkytl úplný obrázek o české judikatuře. Aplikace metaprávidla sice vskutku mnohdy vede k upřednostnění textualismu, pokud se orgány veřejné moci dovolávají úmyslu zákonodárce.⁴⁸⁾ Při interpretaci zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, tak NSS učinil dokonce přesto, že byl vítězný výklad v rozporu se základními strukturálními principy DPH.⁴⁹⁾ Stejně tak ale v jiných případech dostává přednost výklad dosažený nadstandardními metodami, pokud je ve prospěch jednotlivce.⁵⁰⁾ V tomto směru má tedy metaprávidlo širší dosah než judikatura popsaná v předchozím odstavci.

Dalším ustanovením používaným pro ospravedlnění metaprávidla je čl. 4 odst. 4 Listiny, dle kterého musí být šetřeno podstaty a smyslu základních práv a svobod.⁵¹⁾ Toto ustanovení má akcesorickou povahu, tzn. je aplikovatelné pouze ve spojení s konkrétním právem, a to nikoliv s každým (veřejným) subjektivním právem, nýbrž pouze s právem vyplývajícím z ústavního pořádku.⁵²⁾

Dalším užívaným ustanovením je čl. 1 odst. 1 Ústavy, zpravidla jako doplněk, zřídkakdy samostatně.⁵³⁾ Originálním byl poukaz na čl. 4 Ústavy v rozsudku ohledně zdaňování sportovců, podle kterého správní soud nemůže „použít bez dalšího výklad, který je zjevně nevýhodný a nechtěný pro obě strany daného smluvního vztahu, tzn. pro sportovce i jeho klub.“⁵⁴⁾

Předchozími odstavci jsem se snažil ukázat, že ústavní základ metaprávidla není v judikatuře vyložen ani zdaleka jednotně. To jednak snižuje přesvědčivost samotného tvrzení o existenci metaprávidla v českém ústavním pořádku, jednak to znejasňuje, pro jakou množinu právních vztahů je vlastně použitelné. Tím se zabývám v následující části.

1.3 Aplikovatelnost na podústavní právo

Většina rozhodnutí pro podporu metaprávidla cituje vícero ustanovení ústavního pořádku. To pravidelně vede k paradoxu, že soud nejdříve vysvětlí na základě čl. 2 Ústavy a Listiny, že ukládání jakýchkoli *veřejnoprávních povinností* musí být jednoznačné, a následně vysvětluje s poukazem na čl. 4

⁴⁷⁾ THURONYI, V., BROOKS, K., KOLOZS, B.: *Comparative Tax Law*. 2. vydání. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2016, ISBN 978-90-411-6719-4, s. 128.

⁴⁸⁾ Např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2008, č. j. 11 Ca 371/2006-55, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 11. 2016, č. j. 62 Af 23/2015-112.

⁴⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, body 59–60.

⁵⁰⁾ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 2 Afs 75/2009-42, a ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 Afs 109/2016-26, body 24–26.

⁵¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ans 5/2013-47, bod 37.

⁵²⁾ Nálež Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 12/94.

⁵³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2003, č. j. 2 As 19/2003-58.

⁵⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, bod 44.

odst. 4 Listiny, jaké základní právo bylo zasaženo, aby mohl metaprávní pravidlo aplikovat.⁵⁵⁾

Veřejná subjektivní práva přitom nelze zcela ztotožnit se základními právy a svobodami, jak indikuje i čl. 36 odst. 2 Listiny. Může tedy správní soud metaprávní pravidlo použít v případě, že se o základní práva nejedná? Analýzu této otázky poněkud ztěžuje fakt, že zákonodárce v těchto věcech velmi agilně, často i nad rámec Listiny,⁵⁶⁾ uplatňuje výluky ze soudního přezkumu.

Přesto však v jednotlivých předpisech správního práva poměrně snadno nalezneme širokou paletu veřejných subjektivních práv, která nemají ústavní povahu, a zároveň není stanovena kompetenční výlučka. Namátkou se může jednat o právo na přístup ke školnímu stravování,⁵⁷⁾ „právo na adresu“⁵⁸⁾ či právo podat kasační stížnost.⁵⁹⁾

V dosavadní judikatuře aplikující metaprávní pravidlo se o podústavní právo nejednoznačněji jednalo ve věci povolení přechodného pobytu cizince⁶⁰⁾ (srov. čl. 14 odst. 4 ve spojení s čl. 42 odst. 2 Listiny).

Chladně se judikatura k použití metaprávního pravidla staví v oblasti práva sociálního zabezpečení, kde „je třeba dospět k jednoznačnému výkladu rozsahu nároku či povinnosti a není možné použít rozšiřující výklad právních předpisů.“⁶¹⁾ Nejvyšší správní soud ovšem metaprávní pravidlo aplikoval „analogicky“ vůči čl. 30 odst. 1 Listiny, a to dokonce pokud šlo o posudky o zdravotní způsobilosti k práci.⁶²⁾ Byť potenciál lékařských posudků zasáhnout do základních práv potvrdil i Ústavní soud,⁶³⁾ jejich povaha je dlouhodobě nejasná; současná judikatura se kloní k tomu, že se nejedná o (s)právní akt, nýbrž o pouhé odborné dobrozdání, tedy důkaz.⁶⁴⁾ V tomto smyslu se tedy jednalo o vstřícnou interpretaci skutkových, nikoliv právních otázek. Jinak používají správní soudy zásadu *in dubio mitius* při pochybnostech o skutkovém stavu (mimo správní trestání) jen výjimečně.⁶⁵⁾

⁵⁵⁾ Např. již nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02.

⁵⁶⁾ Srov. např. derogační nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, ze dne 16. 12. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 9/14, a ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14.

⁵⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2011, č. j. 2 Aps 3/2010-112.

⁵⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013-66, bod 16.

⁵⁹⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2018, č. j. 3 Azs 361/2017-28, bod 14.

⁶⁰⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2011, č. j. 10 A 168/2010-29.

⁶¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 6 Ads 95/2011-76, odkazující se na rozsudek téhož soudu ze dne 22. 6. 2011, č. j. 6 Ads 8/2011-74, který však aplikaci metaprávního pravidla odmítl proto, že neměl pochybnosti o interpretaci.

⁶²⁾ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 Ads 45/2013-25, bod 15, a ze dne 13. 12. 2018, č. j. 5 Ads 202/2016-29, bod 38. Srov. též rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 8. 2012, č. j. 72 Ad 8/2011-59.

⁶³⁾ Nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 15/12.

⁶⁴⁾ Např. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 8. 2016, č. j. 30 A 58/2016-16. K tomu kriticky STRÁNSKÝ, J., KADLUBIEC, V.: Závaznost posudku o zdravotní způsobilosti zaměstnance k výkonu práce. *Právní rozhledy*, 2017, č. 8, s. 283–290.

⁶⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 As 16/2011-98, bod 20, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2016, č. j. 8 A 157/2016-37.

1.4 Aplikovatelnost na výjimky z normy

Pochybnost o aplikovatelnosti metaprávidla dále může nastat v případech, kdy by se díky němu jednotlivce domohl použití výjimky z normy. To by totiž bylo v kolizi s interpretačním pravidlem, že výjimky je třeba interpretovat restriktivně. K takové argumentaci se však staví kriticky Melzer, když upozorňuje, že formulace právidla jako výjimky je pouze otázka legislativní techniky. Materiálně je podle něj výjimkou z obecného principu legální licence každá právní regulace,⁶⁶⁾ což by naopak svědčilo aplikaci zásady *in dubio pro libertate*.

Ústavní soud se nejdřív stavěl zdrženlivě k přednosti výkladu ve prospěch jednotlivce ve věci osvobození od daně (jakožto výjimky z právidla),⁶⁷⁾ poté ale svůj přístup změnil.⁶⁸⁾

K této otázce se explicitně vyjádřil druhý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ve věci *ACE Trade*,⁶⁹⁾ který se zabýval podmínkami prominutí penále v daňovém řízení. Jednou z překážek prominutí daně nebo příslušenství daně je podle § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu závažné porušení daňových nebo účetních právních předpisů. Soud, veden zásadou *in dubio pro libertate*, se přiklonil k výkladu, že se pro tyto účely nebere v úvahu jednání, jež je skutkovým a právním základem uložení penále. Metapravidlo tedy aplikoval v případě dobrodiní poskytnutého státem, „neboť v posledku jde o rozsah zásahu do majetkové sféry jednotlivce v souvislosti s plněním jeho daňových povinností a rozsah uplatnění sankčního ustanovení zákona. Ten, komu je penále prominuto, je ve výsledku ve výhodnější pozic[i] než ten, komu by za jinak stejných okolností penále prominuto nebylo.“⁷⁰⁾ Také vysvětlil, že byť by dané porušení předpisů bylo irelevantní z hlediska § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu, jedná se pouze jednou ze vstupních podmínek, kdy konečné rozhodnutí, zda penále bude prominuto (a v jaké výši), závisí na správním uvážení správce daně, který může přihlédnout i k povaze porušení daňových nebo účetních předpisů, jež je skutkovým a právním základem penále, o jehož prominutí daňový subjekt žádá.⁷¹⁾

O dva roky později postoupil první senát NSS rozšířenému senátu návrh na odchýlení se od rozsudku *ACE Trade*.⁷²⁾ (Rozšířený senát dosud nerozhodl.) Podle prvního senátu má správce daně při splnění zákonem předpokládaných podmínek povinnost penále prominout, a správním uvážením tedy disponuje pouze co do výše prominuté částky. Uvedl, že výklad provedený v rozsudku *ACE Trade* je ve svém výsledku v neprospěch daňového subjektu, přičemž

⁶⁶⁾ MELZER, F.: *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-382-0, s. 149–152.

⁶⁷⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 644/02.

⁶⁸⁾ Nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 650/05, a ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, bod 20.

⁶⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2017, č. j. 2 Afs 62/2017-37.

⁷⁰⁾ Tamtéž, bod 33.

⁷¹⁾ Tamtéž, bod 28.

⁷²⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 1 Afs 236/2019-75.

se paradoxně odkázal na argumentaci uvedenou právě v tomto rozsudku – tedy nutnost zvolit výklad, který je pro daňový subjekt příznivější, a to i v případě poskytování dobrodinií.⁷³⁾

Pokud se názor prvního senátu prosadí, tak uvidíme, že v rámci jednoho institutu dochází k průběžnému nacházení plurality výkladů, a tedy postupnému judikatornímu posunu ve prospěch adresátů práva.

Pro ujasnění bych měl připomenout, že byť se uvedené případy týkaly správního uvážení, jednalo se o problémy interpretace, nikoliv aplikace práva. Klíčovou otázkou totiž nebylo, jak má správce daně uvážení použít, nýbrž jaký je vlastně jeho zákonný rozsah.

1.5 Aplikovatelnost v trojúhelníkových situacích

Některé judikáty dosah metaprávidla explicitně zužují na vybrané oblasti správního práva, zdůrazňující jednostrannou povahu ukládání daňových povinností, jakožto i veřejnoprávních sankcí.⁷⁴⁾ „[V]ždy je třeba vážit, v jak intenzivním nepoměru se adresát rozhodnutí vůči orgánu veřejné moci nachází.“⁷⁵⁾ Do protikladu k „čistě vertikálním“ správněprávním vztahům lze postavit „trojúhelníkové situace“,⁷⁶⁾ kdy se vedle formálního vztahu mezi jednotlivcem a státem materiálně nacházejí i zájmy jiných osob (či veřejné zájmy), které mohou být použitím metaprávidla poškozeny.⁷⁷⁾ V německém právu se hovoří o správním aktu s dvojím účinkem (*Verwaltungsakt mit Doppelwirkung*).⁷⁸⁾

Typickým příkladem je oblast veřejného stavebního práva. „Stavební zákon upravuje ve své podstatě konfliktní vztahy. Jde o vztahy, které vznikají v souvislosti s povolováním staveb, a to leckdy i staveb rozsáhlých se závažnými dopady na kvalitu života a životní prostředí velkého počtu jiných lidí. Jsou to vztahy, v nichž na jedné straně stojí stavebník, který chce realizovat stavbu, a na druhé straně vlastníci a uživatelé sousedních nemovitostí, rezidenti, obce, ale i různé dotčené orgány, přičemž každý z nich hájí určité zájmy, které jsou často v rozporu se zájmem stavebníka.“⁷⁹⁾ Použití metaprávidla může zájem třetích stran poškodit, ať je jejich vztah vůči žadateli formalizován (účastenstvím, příp. podáním námitek či připomínek podle § 89 stavebního zákona), nebo je jen materiální (třetí osoba je procesně pasivní, ale rozhodnutí na ní bude mít faktický vliv).

⁷³⁾ Tamtéž, bod 29. V bodech 32 a 33 první senát také argumentoval, že jeho výklad je v souladu se správní praxí zavedenou a prováděnou na základě pokynu Generálního finančního ředitelství.

⁷⁴⁾ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006-96, a ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, bod 61.

⁷⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, č. j. 7 Afs 69/2007-85.

⁷⁶⁾ Srov. BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-377-6, s. 95.

⁷⁷⁾ Srov. CAMRDA, J.: *Pochybnosti o výkladu v pochybnostech. Jiné právo*, 14. 2. 2011, <http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/pochybnosti-o-vykladu-v-pochybnostech.html> [citace ze dne 1. 7. 2020].

⁷⁸⁾ § 80a spolkového soudního řádu správního.

⁷⁹⁾ SVOBODA, P.: Jak nám zprivatizovali stavební právo. *Zprávy a informace ČKAIT*, 2019, č. 1, s. 4.

V oblasti hmotněprávního použití metaprávního pravidla připustily dva rozsudky správních soudů, které však neměly výkladové pochybnosti.⁸⁰⁾ Ve stavebním právu procesním je dle mého názoru použití metaprávního pravidla⁸¹⁾ korektní, neboť nemá přímý negativní účinek na třetí osoby.

Ke dvojsečnému působení metaprávního pravidla však může dojít i v daňovém právu. Například při výkladu lhůt pro vyměření daně může být delší lhůta výhodnější pro toho, kdo chce uplatnit daňovou ztrátu. V takovém případě Nejvyšší správní soud konstatoval, že „považuje za nepřijatelný výklad téhož ustanovení zákona odvíjet od postavení daňového subjektu, tzn. zda ten který výklad je v jeho prospěch či neprospěch.“⁸²⁾ Ve sporu o výpočet obvyklého úroku z půjček poskytnutých daňovým subjektem zase NSS uvedl, že „vzhledem k nejistotě ve vývoji úrokových sazeb na finančním trhu není možné obecně předem určit, který z [možných způsobů výpočtu] bude pro daňového poplatníka výhodnější. Měřeno optikou zásahu do sféry daňových subjektů tedy není mezi těmito dvěma přístupy rozdíl.“⁸³⁾ A podle jednoho z fotbalových rozsudků, pokud je jisté, že vznikla daňová povinnost, ale není jasné, kdo ji má plnit, nemůže vést použití metaprávního pravidla k tomu, že toto břímě bude přeneseno na jiný subjekt, nebo že by snad nakonec nemusel daň platit vůbec nikdo.⁸⁴⁾

1.6 Aplikovatelnost při vážení zájmů

Jak bylo naznačeno v předchozích odstavcích, typickým právním fenoménem je vzájemný střet zájmů, subjektivních práv, principů..., který je nutno během tvorby, interpretace i aplikace práva vypořádat. Způsob tohoto vypořádání se označuje dvěma pojmy, které se částečně významově překrývají. Mám na mysli zásadu proporcionality a teorii vážení zájmů.

Zásah do základních práv a svobod se již tradičně posuzuje testem proporcionality.⁸⁵⁾ Takový zásah předně musí mít legitimní cíl,⁸⁶⁾ přičemž se posuzuje 1) vhodnost a 2) potřebnost omezení zasaženého práva a 3) následně se poměruje, zda je míra naplnění legitimního cíle schopna vyvážit toto omezení. Zásada proporcionality se uplatní ve fázi tvorby, interpretace i aplikace práva.⁸⁷⁾ Vyjádřeno jinak, jsou jí vázány všechny tři moci ve státě.⁸⁸⁾

⁸⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011-316, bod 39, a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 8. 2017, č. j. 15 A 59/2016-78.

⁸¹⁾ Jak se stalo v nálezech Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, bod 33 (podpurné použití), a ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, či v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008-110, bod 50.

⁸²⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2012, č. j. 5 Afs 63/2011-109.

⁸³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010-63, bod 22.

⁸⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2012, č. j. 2 Afs 22/2012-31, bod 26.

⁸⁵⁾ V české judikatuře výslovně počínaje nálezem Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

⁸⁶⁾ Tento moment lze označit jako „nulý krok“ testu. Legitimní cíl (účel) se někdy zahrnuje do samotného testu, který tak obsahuje čtyři kroky. Stejně postupoval i nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, bod 51.

⁸⁷⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04.

⁸⁸⁾ BARAK, A.: *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, ISBN 9781139035293, s. 380.

Legitimním cílem omezení základního práva je primárně základní právo jiné. V takovém případě se obejdeme bez limitačních klauzulí, neboť právě vzájemnými kolizemi jsou základní práva imanentně omezena. Do testu proporcionality ale mohou vstupovat nejen dvě základní práva, nýbrž i základní právo a (ústavně aprobovaný) veřejný zájem.⁸⁹⁾ Takový případ Ústavní soud označil za „nepravý konflikt“.⁹⁰⁾ Ve správním právu typicky dochází právě ke střetu práv jednotlivce a veřejného zájmu chráněného správním orgánem.

Pojem proporcionality (či přiměřenosti) není originální myšlenkou poválečného Spolkového ústavního soudu SRN a neuplatní se pouze v ústavním právu. Jeho počátky lze vysledovat již v pruském policejním právu 18. a 19. století. Uznávalo se, že jakýkoliv zásah orgánu veřejné moci musí splňovat nejen podmínku zákonnosti, ale i nezbytnosti dosažení svého cíle.⁹¹⁾ Obdobnou zásadu lze identifikovat i v prvorepublikovém „správním řádu“,⁹²⁾ kde ji Hoetzel nazývá zásadou úměrnosti.⁹³⁾

Má i test proporcionality své metaprávidlo? Pokud ve třetím kroku testu dojdeme k „remíze“ mezi právem a veřejným zájmem, jako možné řešení se nabízí v souladu s principem *in dubio pro libertate* upřednostnit právo jednotlivce.⁹⁴⁾ Také Hoetzel ze zásady úměrnosti vyvozoval, že „v pochybnosti mluví *presumpce pro osobní a majetkovou svobodu občanova*“.⁹⁵⁾ Obdobnou myšlenkou byl Ústavní soud zřejmě veden v nálezu, kde porovnával zásah do svobody projevu a nedotknutelnosti obydlí s veřejným zájmem na odhalení novinářského zdroje a veřejné bezpečnosti. Těsně předtím, než se Ústavní soud uchýlil k provedení testu proporcionality,⁹⁶⁾ mimoděk zmiňuje princip *in dubio pro libertate*.⁹⁷⁾ Nakonec uzavírá, že „nezbytnost zásahu do práva na svobodu projevu musí být (jako výjimka principu) vykládána restriktivně, a nikoli naopak.“⁹⁸⁾

Dva rozsudky NSS však použití metaprávidla naopak odmítly s poukazem na veřejný zájem, který *prima facie* převáží nad zájmem soukromým. V první kauze se nový vlastník lesa domáhal univerzální sukcese do lesního hospodářského plánu. „Poukazuje-li stěžovatel na princip *in dubio pro libertate*,

⁸⁹⁾ V české judikatuře výslovně uznáno počínaje nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

⁹⁰⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04, bod 29.

⁹¹⁾ ONDŘEJEK, P.: *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, ISBN 978-80-87576-31-1, s. 137–140.

⁹²⁾ § 99 nařízení vlády č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení).

⁹³⁾ HOETZEL, E.: *Policie*. In HÁCHA, E. a kol.: *Slovník veřejného práva československého*. Sv. III. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, ISBN 80-902752-7-3, s. 168.

⁹⁴⁾ BARAK, A.: *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, ISBN 9781139035293, s. 367 a 399.

⁹⁵⁾ HOETZEL, E.: *Policie*. In HÁCHA, E. a kol.: *Slovník veřejného práva československého*. Sv. III. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, ISBN 80-902752-7-3, s. 168.

⁹⁶⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2012, sp. zn. II. ÚS 1375/11, body 37–50.

⁹⁷⁾ Tamtéž, bod 36.

⁹⁸⁾ Tamtéž, bod 50.

Nejvyšší správní soud připomíná, že při hospodaření v lesích se vedle vlastnického práva v posuzovaném případě silněji uplatní obecný zájem, kterým je zájem na zachování a obnově lesa jakožto důležité složky ochrany životního prostředí a jakožto významného krajinného prvku se stabilizační funkcí v krajině.⁹⁹⁾ Tento argument považují za nepřesvědčivý. To, že vedle soukromých zájmů je nutné chránit i zájem veřejný (resp. obecný), je vlastní všem oblastem správního práva. Obdobnou formulací by se tak dala zpochybnit aplikace metaprávního pravidla i v oblastech ostatních. V rozsudku není nikterak odůvodněno, proč by tomu mělo být zrovna v případě ochrany životního prostředí jinak.

V případě udělení pokuty za nedodržení maximální délky směny řidičů „by upřednostnění výkladu zastávaného stěžovatelkou bylo dvousečným z důvodu, že se v důsledku týká horizontálních vztahů mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem v dopravě, regulovaných odvětvím pracovního práva, které je postaveno na principu ochrany zaměstnance jako slabší smluvní strany. Nemluvě o tom, že cílem stanovení maximální délky směny zaměstnanců v městské hromadné dopravě je též ochrana bezpečnosti, zdraví a životů ostatních účastníků provozu, zejména cestujících.“¹⁰⁰⁾ Zde shledávám argumentaci mnohem přesvědčivější především díky první citované větě, která nás opět přivádí k trojstranným právním vztahům. Jak jsem vyložil výše, pro některé oblasti správního práva je charakteristická potřeba vážit kolidující zájmy různých adresátů práva.

Když soudy tuto kolizi (ať již v soukromém právu, či v trojstranných veřejnoprávních vztazích) vypořádávají, nepostupují metodologicky jednotně. Někdy soud provede pouhé vážení zájmů, přičemž se buď zcela obejde bez samotného pojmu „proporcionality“,¹⁰¹⁾ případně operuje jen proporcionality *stricto sensu* jako synonymem pro vyvažování, aniž by prošel celým tříkrokovým testem.¹⁰²⁾ Takovému postupu je blízká optika horizontálního působení základních práv (*Drittwirkung*).

Na trojstranné vztahy se ovšem dá dívat také tak, že v „bodě nulového zásahu“¹⁰³⁾ (tzn. bez odpovídající právní regulace) je jedno z práv naplňováno nedostatečně, což svým zásahem koriguje stát. Tento zásah veřejné moci je pak zjevně potřeba posoudit z hlediska všech kroků testu proporcionality – ostatně právě pro vzájemné kolize základních práv se test začal používat. Úplný test proporcionality se v českém správním právu v poslední době aplikuje například u otázky práva na informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků.¹⁰⁴⁾

⁹⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2008, č. j. 2 As 64/2008-122.

¹⁰⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2017, č. j. 6 Ads 4/2017-28, bod 25.

¹⁰¹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03 (*Rejžek v. Vondráčková*). Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 6. 11. 2019, sp. zn. 1 BvR 276/17 (*Recht auf Vergessen II*).

¹⁰²⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2005, sp. zn. II. ÚS 94/05.

¹⁰³⁾ Tento pojem používá VYHNÁNEK, L.: *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, č. 3, s. 203–221.

¹⁰⁴⁾ MATES, P., SKULOVÁ, S.: K problému ochrany soukromí úředníků veřejné správy v otázce platů a odměn z pohledu práva na informace. *Bulletin advokacie*, 2013, č. 7-8, s. 33–40.

Pokud dojde k „remíze“ při poměrování dvou subjektivních práv, princip *in dubio pro libertate* nelze použít z důvodů, na které jsem upozornil v předchozí kapitole. V takovém případě je zřejmě namístě, aby byla přezkumná instance zdrženlivá. Tedy například Ústavní soud by při kontrole ústavnosti neměl přikročit k derogačnímu nálezu,¹⁰⁵⁾ správní soud přezkoumávající vážení zájmů provedené správním orgánem by neměl rozhodnutí zrušit.

1.7 Dílčí závěry

Kdy tedy lze *in dubio pro libertate* aplikovat? Nepochybně při ukládání povinností, a to s odkazem na čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny. Dle mého názoru ho lze za určitých podmínek aplikovat i při rozhodování o právech,¹⁰⁶⁾ a to zejména v případech všeobecného omezení práv a následného udělování výjimek z takového omezení. Stát například v souladu s čl. 26 odst. 2 Listiny může podmínit právo podnikat živnostenským oprávněním, tedy primárně ukládá povinnost zdržet se výkonu povolání, a následně stanoví, jak se lze takové povinnosti zprostit. Hlavním zdrojem tu je čl. 4 odst. 4 Listiny, který však lze použít pouze pro práva mající ústavní povahu. Pokud tedy stát kupříkladu zakáže bezbřehé rybaření, nevidím ústavní základ pro interpretaci ve prospěch vydávání rybářských lístků. Dále metaprávní pravidlo nelze použít, pokud by přiznáním práva došlo k uložení povinnosti třetí osobě, a zásadně i tehdy, pokud by se jinak nezanedbatelně zhoršilo její postavení, neboť tím by došlo k popření samotného smyslu metaprávního pravidla.

Musím také upozornit, že (podle mého názoru bez dobrého důvodu) vyvěrala velká většina případů aplikace metaprávního pravidla z „nepatřičné“ neurčitosti práva vyvolané nedokonalou legislativní úpravou. U „úmyslně neurčitých“ právních pojmů se zmiňuje jen okrajově¹⁰⁷⁾ a v jednom případě byla aplikace dokonce shledána nepřipustnou.¹⁰⁸⁾ Podle současné judikatury jsou přitom neurčité právní pojmy plně přezkoumatelné soudem, a nic tedy nebrání ani případné aplikaci pravidla *in dubio pro libertate*.¹⁰⁹⁾ I to svědčí o nepatřičné výběrovosti, se kterou judikatura k metaprávnímu pravidlu přistupuje.

JANTOŠ, M.: Odůvodnění žádosti o informace při kolizi základních práv. *Právní rozhledy*, 2019, č. 7, s. 249–250. Viz též nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, a ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16. Pro jinou oblast správního práva viz např. provozování kamerového systému jako zásah do práva na ochranu osobních údajů [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 As 113/2012-133 (Ryneš), bod 80 a násl.].

¹⁰⁵⁾ Srov. KOSAŘ, D.: Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*, 2008, č. 1, s. 19.

¹⁰⁶⁾ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2017, č. j. 8 A 53/2014-40.

¹⁰⁷⁾ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73, a ze dne 27. 9. 2013, č. j. 5 Afs 87/2013-28, či Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 8. 2017, č. j. 15 A 59/2016-78.

¹⁰⁸⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2015, č. j. 11 A 76/2014-38.

¹⁰⁹⁾ Shodně KOPA, M.: Soudní přezkum výkladu a použití neurčitých právních pojmů správními orgány – *in dubio pro libertate* v praxi? *Právní rozhledy*, 2016, č. 1, s. 26–29.

Kadlec nachází možné vysvětlení, proč na rozdíl od NSS a ÚS metaprávní pravidlo neaplikuje Nejvyšší soud, v odlišném argumentačním stylu. „*Při jistě dávce zobecnění jsou Nejvyšší správní soud a Ústavní soud zastánci spíše diskurzivního modelu argumentace, který otevřeně připouští argumentační střet, občas ústící až ve vyjádření nejistoty ohledně správného výkladu. Diskurzivní argumentační přístup činí prostor pro aplikaci pravidla v pochybnostech ve prospěch.*“¹¹⁰⁾ Problém je v tom, že diskurzivní přístup nasazují jen v situacích, kdy je metaprávní pravidlo aplikovatelné. Pokud by to tak nebylo, soud navenek žádnou pochybnost nepřipustí a najde jednoznačnou interpretaci, zřejmě proto, že by nevěděl, co si s rovnocennými výklady počít, stejně jako by to nevěděl civilní soud. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud je navenek sebejistý v agendě stavebního práva, zatímco v oblasti daní či správního trestání velmi znejistí.

2. Ustálená správní praxe

Jak jsem slíbil v úvodu, nyní poukážu na společné znaky metaprávního pravidla a další formy dobrodiní poskytovaného při interpretaci (a aplikaci) správního práva – tedy legitimního očekávání založeného správní praxí.

Správní praxí se rozumí opakující se a všeobecně dodržovaná činnost (případně i nečinnost) orgánů veřejné správy v oblasti interpretace či aplikace práva vykazující společné rysy. Pokud se tak děje dlouhodobě a jednotně, hovoříme o *ustálené* správní praxi.

Jestliže se takováto praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť by se jednalo o libovůli, resp. neodůvodněné nerovné zacházení, které je v právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřipustné (srov. i § 2 odst. 4 správního řádu). Omezení účinku správní praxe tedy spočívá v jednosměrnosti použití (pouze ve prospěch adresáta práva), když česká judikatura vychází z německé teorie sebezavazanosti správy (*Selbstbindung der Verwaltung*). Podle ní aplikační praxe slouží primárně jako zdroj legitimního očekávání adresátů správních aktů, v jejichž neprospěch navíc nemůže být libovolně změněna.¹¹¹⁾ Naopak „nelze nijak dovodit právo správního orgánu, aby jeho ustálená praxe byla soudem shledána jako souladná se zákonem“. ¹¹²⁾ Stejně tak správním orgánům při výkonu jejich vrchnostenské pravomoci nesvědčí ani legitimní očekávání založené praxí jiného orgánu.¹¹³⁾

Aby bylo legitimní očekávání založeno, musí se jednat „o kvalifikovanou činnost veřejné správy v podobě ustálené praxe, výkladu právních předpisů, veřejně deklarovanou politiku, interní výkladovou či aplikační směrnici či závazné a kvalifikované ujištění o právu či procesním postupu [...]“¹¹⁴⁾. Ustálená správní

¹¹⁰⁾ KADLEC, O.: Interpretací pravidlo v pochybnostech ve prospěch: účinný nástroj, nebo rétorická ozdoba? *Právník*, 2016, č. 6, s. 539.

¹¹¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57.

¹¹²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, č. j. 4 Azs 92/2014-21, bod 35.

¹¹³⁾ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 28. 11. 2019, č. j. Konf 10/2019-14, bod 34.

¹¹⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2019, č. j. 4 As 241/2019-33, bod 48.

praxe se tedy nemusí týkat pouze aplikace práva, nýbrž se může uplatnit i ve fázi interpretace, pokud existuje více možných výkladů.

2.1 Kombinace metaprávního pravidla a správní praxe

Zásada *in dubio pro libertate* i ustálená správní praxe se tudíž mohou uplatnit v situaci plurality výkladů, přičemž oba instituty se také dovolávají právní jistoty.¹¹⁵⁾ Z této podobnosti vyplývá, že žalobci budou mít často tendenci se jich dovolávat současně. Budou tedy tvrdit, že existuje ustálená správní praxe v jejich prospěch, a pokud by tomu soud nepřisvědčil, že beztak existuje více možných výkladů zákona, a je tedy zvolit výklad příznivý pro žalobce.

Z toho logicky vyplývá, že se správní praxi musí přiznat větší pole působnosti. Pokud by totiž legitimní očekávání mohlo vzniknout jen v situacích, kdy existovaly rovnocenné výklady práva,¹¹⁶⁾ neposkytnulo by to adresátu práva žádný benefit, neboť by se tak jako tak mohl dovolat metaprávního pravidla.

Judikatura tak hovoří, že ustálená správní praxe může být „doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě“.¹¹⁷⁾ Obdobně doktrína uvádí, že ustálená správní praxe má povahu dotváření práva,¹¹⁸⁾ resp. má v materiálním pojetí práva normativní význam.¹¹⁹⁾ Asi nejlépe o její širší působnosti svědčí to, že současná judikatura výjimečně připouští i vázanost správní praxe *contra legem*¹²⁰⁾.

Rozlišující prvky popisovaných institutů je možné ukázat na třech soudních rozhodnutích, která v odůvodnění použila oba argumenty.

V prvním případě Nejvyšší správní soud řešil, zda po novelizaci zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákonem č. 218/2004 Sb. si osoba, která legálně držela ptáky na základě registračního listu, musela pro tyto ptáky opatřit rozhodnutí o odchylném postupu podle nového § 5b zákona. Soud nejprve uvedl, že při ukládání veřejnoprávních sankcí se řídí zásadou *in dubio mitius*. O několik odstavců níže pak konstatoval neexistenci přiměřeně jednotné správní praxe s tím, že „správní orgány v řešení uvedené otázky tápaly a že o jednotnosti správní praxe, která by dotvořila nejednoznačnost zákonné úpravy, nelze rozhodně hovořit.“¹²¹⁾

¹¹⁵⁾ Pro *in dubio pro libertate* viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, bod 56.

¹¹⁶⁾ Ponechávám zde stranou případy, kdy se jedná o správní praxi v podobě aplikace, nikoliv interpretace práva. Tam je jednoznačnou hranicí prostor pro správní uvážení.

¹¹⁷⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, bod 81.

¹¹⁸⁾ KÜHN, Z.: Správní řád a problematika správní praxe. In *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, ISBN 978-80-87975-57-2, s. 207.

¹¹⁹⁾ KADLEC, O., BLÁŽKOVÁ, K.: Co je to právo? Právněteoretický pohled na rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Al Chodor*. *Jurisprudence*, 2018, č. 1, s. 20–24.

¹²⁰⁾ CODL, D.: Zásada legitimního očekávání ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2019, č. 23-24, s. 831.

¹²¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 As 17/2009-61.

V druhém rozhodnutí se Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou, zda je daň z přidané hodnoty součástí „ceny sjednané“ ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí. NSS nepřisvědčil žalobkyni (stěžovatelce), že výklad, podle něhož se při stanovení základu daně podle ceny sjednané nepřihlíží k DPH, lze dovodit ze správní praxe.¹²²⁾ Z toho dovodil, že „v posuzovaném případě připadají v úvahu dva výklady dotčených ustanovení zákonného opatření.“¹²³⁾ V opačném případě by tedy ustálená praxe dotvořila právo tím, že by se k příznivějšímu výkladu přiklonila. S ohledem na pluralitu výkladů se však NSS nakonec přiklonil k výkladu ve prospěch soukromé osoby¹²⁴⁾ – byť v tomto případě byla žalobkyní veřejnoprávní korporace (obec), která však při převodu nemovité věci vystupovala jako subjekt soukromoprávního vztahu.

Odůvodnění prvního i druhého rozsudku se dají chápat následovně: v případě existence více výkladových alternativ má veřejná správa možnost svou praxi zvolit, která z nich bude aplikována (pokud to nebude v neprospěch jednotlivce), a tím dotvořit právo. Pokud tak neučiní, ale výkladové alternativy budou srovnatelně přesvědčivé, musí se každopádně dát přednost příznivější z nich.

Jako poslední příklad kombinace uveďme případ vrácení léčivých přípravků: § 77 odst. 1 písm. b) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, stanovil, že lékárna může vrátit léčivý přípravek distributorovi. Otázkou bylo, zda lze léčivý přípravek vrátit i jinému distributorovi než tomu, který jej lékárně poskytl. Státní ústav pro kontrolu léčiv uložil žalobkyni (lékárně) pokutu za neoprávněnou distribuci poté, co její přebytečné zásoby zpětně odebral jiný distributor. Nejvyšší správní soud nejprve konstatoval, že zde existuje dvojí výklad, a státní orgány jsou tedy povinny v případě pochybností postupovat mírněji v duchu zásady *in dubio pro mitius* (sic). Dále se pozastavil nad tím, že správní orgány žalobkyni uložily citelnou pokutu, přestože SÚKL ve stanovisku (časově předcházejícím prvostupňové rozhodnutí) uvedl, že se přiklání k výkladu zákona o léčivech, který umožňuje vrácení léčiv lékárnou i jinému distributorovi. Tím žalobkyni vzniklo legitimní očekávání, které nemůže být negováno následnou změnou právního názoru a z něj pramenící správní praxe. „Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že postup stěžovatele ve vztahu k údajnému porušení § 77 odst. 1 písm. b) zákona o léčivech ze strany žalobkyně tak je nezákonný nejen v důsledku nesprávné interpretace tohoto ustanovení zákona o léčivech, ale také proto, že stěžovatel nerespektoval princip právní jistoty a legitimního očekávání.“¹²⁵⁾

Toto rozhodnutí popisuje odlišnost obou argumentů poněkud jinak. Správní praxe zde není vnímána jako všeobecně závazný pramen práva, nýbrž jako okolnost, která zakládá legitimní očekávání konkrétnímu adresátovi práva, bez ohledu na obecně platný výklad zákona. Blíží se tak dalšímu typickému

¹²²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 Afs 88/2017-35, bod 36.

¹²³⁾ Tamtéž, bod 37.

¹²⁴⁾ Tamtéž, bod 39.

¹²⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 4 Ads 9/2012-37.

zdroji legitimního očekávání ve správním právu, kterým je příslib orgánu veřejné moci.¹²⁶⁾

2.2 Interní akty

Typickým způsobem, jak mohou zejména ústřední správní orgány ovlivnit interpretaci (či aplikaci) práva, jsou interní předpisy. Ty se dají chápat jako zvláštní typ ustálené správní praxe.¹²⁷⁾ Pokud se zabývají výkladem práva, „smyslem takového interního předpisu je omezit škálu možných významů interpretace zákona.“¹²⁸⁾

Z hlediska determinace výkladu práva působí prakticky shodně jako interní předpisy i výkladová stanoviska, přestože ta jsou primárně určena navenek. Pokud totiž správní orgán takové stanovisko vydá, adresáti veřejné správy tím získají legitimní očekávání, že se jím také bude sám řídit.¹²⁹⁾ A naopak interní řídicí akty jsou zpravidla veřejné přístupné, a mohou tak vyvolat legitimní očekávání ještě předtím, než budou „materializovány“ správní praxí představovanou jednotlivými rozhodnutími.¹³⁰⁾

2.3 Autentický výklad

Má nějaký význam, že bylo výkladové stanovisko vydáno orgánem, který vydal i interpretovaný předpis, a jedná se tedy o autentický výklad práva? Doktrína se vůči autentickému výkladu obecně staví kriticky. Wintřák výslovně odmítá pouze závaznost legálního výkladu, tzn. výklad zákonů zákonodárcem,¹³¹⁾ přičemž méně striktní je u prováděcích předpisů.¹³²⁾ Gerloch tvrdí obecněji: „Z hlediska demokratického postulátu dělby moci se nepovažuje za vhodnou formu, snad s výjimkou samosprávy, kde se princip dělby moci neuplatňuje.“¹³³⁾

Právě v oblasti samostatné působnosti obce však Nejvyšší správní soud vyslovil jednoznačnou nepřipustnost autentického výkladu, když judikoval, že stanovisko starosty nemůže poskytovat jakkoliv autoritativní výklad schválené územně plánovací dokumentace. „Autentický výklad právních předpisů ostatně v českém právním řádu jako rozporný s principem dělby moci naprosto

¹²⁶⁾ Srov. CODL, D.: Zásada legitimního očekávání ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2019, č. 23-24, s. 834–835. Já však příslib vnímám výhradně jako jednání správního orgánu vůči konkrétní osobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, č. j. 10 Ads 316/2016-50, bod 18), zatímco Codl jako příslib označuje i výkladová stanoviska (k těm viz níže).

¹²⁷⁾ Srov. CODL, D.: Zásada legitimního očekávání ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2019, č. 23-24, s. 833.

¹²⁸⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, bod 73.

¹²⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, č. j. 4 As 257/2017-82.

¹³⁰⁾ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49, bod 20.

¹³¹⁾ WINTŘÁK, J.: *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, ISBN 978-80-87284-75-9, s. 144.

¹³²⁾ Tamtéž, s. 146.

¹³³⁾ GERLOCH, A. In BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, ISBN 80-7357-030-0, s. 179.

absentuje. To lze přiměřeně vztáhnout též na neexistenci autentického výkladu opatření obecné povahy. Stanovisko starosty sepsané za obec může například sloužit jako důkaz, že určitá činnost v obci je či není obvyklá (např. chov koní v její okrajové části), nemůže však poskytnout závazné vodítko pro interpretaci územně plánovací dokumentace. Tu musí interpretovat k tomu kompetentní správní orgány a zákonnost jejich interpretace pak musí přezkoumávat správní soudy.¹³⁴⁾

Mnohem vstřícnější byl Nejvyšší správní soud recentně v oblasti státní správy, když hodnotil význam stanoviska Energetického regulačního úřadu k jeho cenovému rozhodnutí. Uvedl, že byť není závazné, je však třeba k němu přihlížet, jelikož svědčí o účelu a smyslu vykládaného ustanovení. Pravomoc vydávat výkladová stanoviska k předpisu je podle NSS implicitně obsažena v pravomoci takový předpis vydat.¹³⁵⁾ Následně (tedy až poté, co s ohledem na stanovisko ERÚ došel ke správnému výkladu) NSS dodává, že stanovisko také vytvořilo legitimní očekávání.¹³⁶⁾

Judikatura, která tento rozsudek cituje, ovšem operuje pouze s legitimním očekáváním, přičemž ani není důležité, zda správní orgán vydáním stanoviska vykročil mimo své kompetence. Klíčové je, že má v dané oblasti působnost a jde o výklad jeho vlastního právního aktu.¹³⁷⁾

2.4 Aplikovatelnost v trojúhelníkových situacích

Problém aplikovatelnosti legitimního očekávání je velmi podobný metaprávnímu *in dubio pro libertate*: i zde může dojít k zásahu do práv třetí osoby.¹³⁸⁾ Judikatura se však k této otázce vůbec nevyjadřuje. S jistotou lze říci pouze to, že se legitimní očekávání nemůže uplatnit v horizontálních, soukromoprávních vztazích.¹³⁹⁾

Dovolím si uvést konkrétní rozhodnutí NSS, kde měl argument legitimním očekáváním negativní dopad na třetí osobu – stavebníka. Spornou otázkou případu bylo, zda změna stavby spočívající v zateplení fasády bytového domu podléhá stavebnímu povolení. Místní stavební úřady k žádosti vydávaly na zateplení pláště budov stavební povolení i nad rámec stavebního zákona, např. pro účel čerpání dotací. Jelikož bylo původní stavební povolení zrušeno kvůli opomenutému účastníkovi, většinová vlastníci podali žádost o dodatečné povolení stavby, načež stavební úřad přerušil řízení o odstranění stavby. Proti tomuto rozhodnutí podala odvolání vlastnice jedné z bytových jednotek. Odvolací úřad dospěl k závěru, že stavební úpravy nevyžadují stavební povolení ani ohlášení, a celé řízení zrušil, čímž se pro stavebníka celý

¹³⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 1 As 96/2010-141, bod 43.

¹³⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, č. j. 4 As 257/2017-82, body 45–46.

¹³⁶⁾ Tamtéž, body 49–51.

¹³⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2019, č. j. 10 As 62/2018-135, bod 24.

¹³⁸⁾ Srov. MAUNZ, T., DÜRIG, G.: *Grundgesetz. Kommentar*. 74. verze. Nördlingen: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-3-406-67440, sv. 1, s. 214, marg. 472.

¹³⁹⁾ Např. nález Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 1768/09.

problém velmi elegantně vyřešil. Dotyčná se proti tomu bránila žalobou a posléze kasační stížností.¹⁴⁰⁾

Pomíňme, že NSS zrušil rozhodnutí žalovaného především z procesních důvodů. Mnohem zajímavější byla argumentace právní jistotou stěžovatelky. Žalovaný totiž prý rozhodl překvapivě, pokud bylo stavební povolení dříve vydáno, zatímco nyní ho stavebník vůbec nepotřeboval. Soud sice uvedl, že nepředjímá, zda tu byly důvody pro vydání stavebního povolení či nikoli, a nevyloučil, že by správní orgán mohl dospět k odlišnému posouzení věci. Předtím však také upozornil, že odchýlit se od určité správní praxe správní orgán může zásadně pouze *pro futuro*.¹⁴¹⁾ Zdá se mi, že je takové odůvodnění vnitřně rozporné. Pokud může správní orgán změnit praxi pouze *pro futuro*, nemůže tím pádem označit za nezákonné původní rozhodnutí o stavebním povolení, které jaksí bylo vydáno již v minulosti.

Tedy řečeno jednodušeji, stavební úřad zde došel k závěru, že předchozí praxe byla vůči stavebníkovi nepřiměřeně přísná. Jelikož však soud konstatoval dobrou víru třetí osoby založenou dosavadní správní praxí, na změnu této praxe klade určité požadavky (typicky dostatečně přesvědčivé odůvodnění), jejichž nenaplnění by bez této třetí osoby nikdo nemohl namítat. A jelikož je jedním z těchto požadavků i změna praxe pouze do budoucna, mám navíc pochybnosti, zda lze původní postup u této konkrétní stavby vůbec ještě změnit.

2.5 Dílčí závěry

Legitimní očekávání je v mnohých znacích podobné zásadě *in dubio pro libertate*. Také vychází z argumentu právní jistoty, také se může týkat interpretace práva, také slouží výhradně ve prospěch adresátů práva. Z toho vyplývá, že má i společný problém trojúhelníkových situací. Tím ale nechci nikterak zpochybňovat význam ustálené správní praxe. Naopak mám za to, že by se měla uplatňovat v obecnější podobě než jen zakládáním legitimního očekávání konkrétním adresátům. K tomu se blíže vyjadřuji ve čtvrté kapitole.

3. Přímý účinek směrnic

Ve vztazích mezi veřejnou mocí a adresáty práva existuje ještě jeden známý institut poskytující jednotlivci zvýhodnění při řešení právních otázek. Jedná se o přímý účinek směrnic Evropské unie. Jak je všeobecně známo, směrnice zásadně přímo použitelné nejsou, neboť zavazují pouze členské státy. Podle dlouholeté judikatury Soudního dvora EU (resp. Evropského soudního dvora) se jich však jednotlivci mohou dovolat proti státu, pokud opomene směrnici včas transponovat do národního právního řádu. Naopak směrnice nemůže působit

¹⁴⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016-56.

¹⁴¹⁾ Tamtéž.

ve prospěch státu, ale ani v horizontálních právních vztazích.¹⁴²⁾ Složitější to je s tzv. nepřímým horizontálním účinkem v „trojúhelníkových situacích“. Tím se myslí případy, kdy se jednotlivce domáhá přímého účinku směrnice, čímž ovlivní právní postavení jiného jednotlivce.¹⁴³⁾ Judikatura dovodila, že jednotlivce se nemůže dovolávat směrnice, pokud se jedná o povinnost státu, která je přímo spojena se splněním povinnosti třetí osobou. Nicméně jiné, faktické negativní dopady na práva třetích osob jsou v zásadě připuštěny.¹⁴⁴⁾

Konkrétní vypořádání takových dopadů ponechal ESD na členských státech, přičemž jako jedno z řešení uvádí i náhradu škody.¹⁴⁵⁾ Pokud by tedy například pro nesoulad se směrnicí došlo ke zrušení rozhodnutí, které zakládá právo, v Česku by přicházel v úvahu postup podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Stejně tak, pokud k obdobnému zásahu dojde kvůli upřednostnění legitimního očekávání třetí osoby. Rozhodně však nelze uvažovat o odpovědnosti za škodu při aplikaci *in dubio pro libertate*.

Zde tedy byla judikatorně výslovně uvedena zásada, kterou jsem výše postuloval vůči metapravidlu i legitimnímu očekávání: tyto instituty nelze aplikovat tak, že výhoda pro jednoho jednotlivce přímo způsobí korelující negativní zásah vůči jinému jednotlivci (typicky: právu jednoho odpovídá povinnost druhého). Zřejmě však nelze prezentovat jednoznačné pravidlo, jak se vyrovnat s eventualitou faktických zásahů nižší intenzity. Záleží na nuancích každého případu, každopádně by měl příslušný správní orgán této otázce věnovat patřičnou pozornost.¹⁴⁶⁾ Zároveň se domnívám, že pro nastíněnou podobnost tří pojednávaných institutů¹⁴⁷⁾ je lze vzájemně využívat jako inspirační zdroj pro řešení těchto situací.

4. Prostor pro veřejnou správu?

Doufám, že předchozími částmi článku se mi podařilo čtenáře přesvědčit, že v určitých typově vymezených případech, zejména v „trojúhelníkových situacích“, nelze interpretační zvýhodnění adresátům správního práva poskytnout. Zbývá odpovědět na otázku, jak tedy na takové situace reagovat. Podle mého názoru se tím otevírá prostor, abychom naopak přiznali větší roli při interpretaci práva veřejné správy. A to za následujících podmínek.

¹⁴²⁾ V podrobnostech viz BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-377-6, s. 61 a násl.

¹⁴³⁾ BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-377-6, s. 95.

¹⁴⁴⁾ Tamtéž, s. 96–100.

¹⁴⁵⁾ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. C-201/02, *Wells*, body 69–70.

¹⁴⁶⁾ A to i s ohledem na § 2 odst. 3 správního řádu.

¹⁴⁷⁾ Byť se zde striktně vzato nejedná o interpretaci právních pramenů, nýbrž o určení toho, které prameny jsou vůbec aplikovatelné. Podobné rysy by šlo hledat i u problematiky analogie (tedy nikoliv výkladu, nýbrž dotváření práva) ve správním právu, jejíž použitelnost je taktéž řízena dopadem ve prospěch či neprospěch jednotlivce (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2007, č. j. 2 Aps 3/2006-53).

Základní podmínkou je pluralita (srovnatelně přesvědčivých) interpretací. Kontinentální Evropa sice obecně zastává mentální postoj, že soud má za úkol dojít k jednomu nejlepšímu výkladu práva, a všechny ostatní interpretační alternativy jsou tedy nezákonné.¹⁴⁸⁾ Nicméně aplikace pravidla *in dubio pro libertate* ukazuje, že správní soudy jsou schopny konstatovat existenci dvou rovnocenných výkladů. Zároveň jsem ukázal, že v některých situacích nelze metapravidlo použít, a že stejně problematický může být i argument legitimním očekáváním. V takovém případě teoreticky připadá v úvahu druhé možné metapravidlo, kdy se soud přikloní k výkladu žalovaného správního orgánu. Pokud existuje více přípustných, v zásadě rovnocenných interpretací práva, nepovažuji za vhodné, aby soud nutně musel označit za zákonnou jen jednu jedinou interpretaci a všechny ostatní zavrhnout. Pokud nelze určit, který výklad je „zákonnější“, a správní orgán se do jednoho z nich „treťí“, nemělo by jeho rozhodnutí být zrušeno pro nezákonnost.¹⁴⁹⁾ „Základním relevantním způsobem ochrany před nezákonností je zrušení správního aktu soudem, tedy kasační funkce soudu. S ohledem na oddělení funkcí moci výkonné a moci soudní by soud neměl nahrazovat věcné působení správy jako reprezentanta veřejného zájmu, nadané často diskreční pravomocí a možností volit mezi různými řešeními v zákonem daných mezích, hierarchicky uspořádané a v konečném (nejvyšším – vládním) stupni odpovědné vůči moci zákonodárné. Soud má v zásadě poskytnout jen ochranu před nezákonnými excesy v rozhodovací činnosti materiální správy, nemá její činnost nahrazovat a přebírat její úkoly.“¹⁵⁰⁾ Volbu jednoho z podobně přesvědčivých výkladů asi nelze pokládat za exces; pokud by soudy v takových situacích upřednostňovaly vlastní výkladové preference, v rozporu s dělbou moci by v právních otázkách vykonávaly správu místo exekutivy.¹⁵¹⁾

¹⁴⁸⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007-91, bod 37.

¹⁴⁹⁾ Srov. RICHERS, D.: *Rechtslast: Lastregeln als Mittel der Überwindung von Zweifeln in der Rechtsanwendung*. Berlin: De Gruyter, 2017, ISBN 978-31-10539-33-2, s. 164 (*in dubio pro status quo*).

¹⁵⁰⁾ KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 428. Shodně MAZANEC, M. Část pátá. In DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád I, II*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1975. Ke Kopeckého citaci bych jen doplnil, že dělba moci mezi veřejnou správou a soudy se neprojevuje pouze kasačním principem, který je ostatně v poslední době různými způsoby nabouráván (viz např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 29. 7. 2019, sp. zn. C-556/17, *Torubarov*).

¹⁵¹⁾ Pokud se podíváme, do jaké míry jsou obdobné koncepce interpretačního prostoru pro veřejnou správu uplatňovány v nejvýznamnějších systémech správního soudnictví, tak za nejintenzivnější příklad deferenčního přístupu soudů vůči výkladu práva ze strany veřejné správy se dají označit Spojené státy americké. Pokud se zákonodárci k rozhodné právní otázce nevyjádřili, nebo se nevyjádřili jasně, soud, místo aby sám začal hledat tu nejlepší interpretaci, se podívá na interpretaci ze strany příslušného správního úřadu, který je zodpovědný za provádění dané činnosti veřejné správy, a uzná ji za přípustnou, pokud je alespoň *rozumná* [rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Chevron U.S.A. v. Natural Resources Defense Council*, 467 U.S. 837 (1984)]. To se může jevit jako dosti benevolentní měřítko. Silné deferenci podléhá i autentický výklad podzákonného předpisu [rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Auer et al. v. Robbins et al.*, 519 U.S. 452 (1997)]. Jistou podobu k doktríně *Chevron* (srov. OSTER, J. *The Scope of Judicial Review in the German and U.S. Administrative Legal System*. *German Law Journal*, 2008, č. 10, s. 1271) nese v Německu možnost zmocnění exekutivy ke konkretizaci neurčitých právních pojmů (*Beurteilungsspielraum*), která je pak přezkoumávána obdobným standardem jako správní

Dalo by se namítnout, že obecné uplatňování tohoto závěru by mohlo vést k aprobování různých výkladů totožného ustanovení v různých řízeních, pokud by správní orgány rozhodovaly odlišně. Tím by – v rozporu se zásadou právní jistoty a § 2 odst. 4 správního řádu – byla honorována roztržštěná správní praxe. Podle mého názoru by tudíž tato myšlenka měla být doplněna požadavkem, že daný výklad bude podpořen ustálenou správní praxí nebo výkladovými stanovisky příslušného ústředního správního úřadu, které by tak nabývaly jisté normativní síly nad rámec současného konceptu sebezátčanosti správy a legitimního očekávání, jak jsem ho popsal výše.¹⁵²⁾ Pokusím se to podpořit několika útržky, které již v současnosti takovou možnost naznačují.

Útržek doktrinální: Dočteme se, že veřejná správa disponuje větší demokratickou legitimitou než soudy, neboť vláda jako vrcholný orgán výkonné moci¹⁵³⁾ má širokou možnost fungování správy ovlivňovat (princip subordinace), a to právě ve jménu demokratické kontroly a odpovědnosti.¹⁵⁴⁾ Usnesením vlády může být kupříkladu determinován výklad neurčitého právního pojmu.¹⁵⁵⁾

Útržek normotvorný: Preambule instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 7/2017, o postupu při výběru kandidátů na funkci soudce a postupu při předkládání podnětů ke jmenování do funkce soudce, tvrdí v bodu 3: „*Předpoklady, které jsou vymezeny neurčitými právními pojmy, jako jsou „zkušenosti a morální vlastnosti“ a „řádný výkon funkce“, dávají veřejné moci, v rámci kontroly naplnění zákonných podmínek, určitou míru uvážení.“*

Útržky judikatorní: Připomínám jednak zmíněné rozhodnutí ke stanovisku ERÚ¹⁵⁶⁾ a i taktéž zmíněný rozsudek ohledně metodického pokynu Ministerstva financí k výpočtu obvyklého úroku z půjček poskytnutých daňovým subjektem. Soud nemohl použít metaprávní pravidlo, a v situaci dvojího výkladu práva se tak rozhodl aprobovat jednotnou správní praxi bez ohledu na to, zda bude metodický pokyn v konkrétním případě pro poplatníka nevýhodný.¹⁵⁷⁾

Nejjednoznačněji se Nejvyšší správní soud vyjádřil při určování odvolacího orgánu vůči okresním soudům rozhodujících o žádosti o poskytnutí informace. NSS zcela vyšel z výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím, který

uvážení. Viz KMENT, M., VORWALTER, S.: Beurteilungsspielraum und Ermessen. *Juristische Schulung*, 2015, č. 3, str. 198. A britské soudy jsou také schopny zařadit mezi diskréční pravomoci i to, co by Středoevropané označili za výklad neurčitých právních pojmů (srov. rozsudek Sněmovny lordů *Regina v Hillingdon London Borough Council Ex parte Puhlhofer*, [1986] UKHL 1).

¹⁵²⁾ Srov. KÜHN, Z., STAŠA, J.: Deference to the Administration in Judicial Review in the Czech Republic. *The Lawyer Quarterly*, 2018, č. 4, s. 355.

¹⁵³⁾ Čl. 67 odst. 1 Ústavy.

¹⁵⁴⁾ GRINC, J.: Jak může vláda a ministři usměrňovat správní praxi? In *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012, ISBN 978-80-87576-38-0, s. 51.

¹⁵⁵⁾ MIKULE, V./SUCHÁNEK, R.: Čl. 79 [Ministerstva a jiné správní úřady]. In *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-590-9, s. 765.

¹⁵⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, č. j. 4 As 257/2017-82, body 45–46.

¹⁵⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010-63, bod 23.

podalo Ministerstvo spravedlnosti ve své instrukci. „*Tento interní předpis je jednoznačným výkladovým vodítkem pro závěr, že o odvolání proti rozhodnutí předsedy okresního soudu o neposkytnutí informace rozhoduje ministerstvo. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že interní normativní instrukce zavazuje pouze podřízené orgány státní správy soudů, a nikoliv soudce při výkonu rozhodovací činnosti. To ovšem neznamená, že by soud při právním posouzení věci neměl přihlídnout k interním pravidlům obsaženým v instrukci ministerstva v případě, že tato pravidla řeší jednoznačně výkladový problém při aplikaci zákonného práva, jak tomu bylo i v tomto případě.*“¹⁵⁸⁾

A můj útržek účelu práva: V kontextu opakující se argumentace právní jistotou dodávám, že právní jistotě příliš nesvědčí, pokud se účastníci právních vztahů dozví o správném výkladu práva až po několika letech z rozsudku Nejvyššího správního soudu. Pokud by se mohli do značné míry spolehnout na to, že interpretaci příslušného správního úřadu nakonec přisvědčí i soudy, posloužilo by to předvídatelnosti práva nepoměrně více.

Závěry

České správní soudy (a Ústavní soud ve správních věcech) v některých rozhodnutích připouštějí, že existuje více srovnatelně přesvědčivých výkladů práva. V takovém případě je podle judikatury nutné, v duchu zásady *in dubio pro libertate*, přiklonit se ve prospěch výkladu příznivějšího pro adresáta práva.

Ukázal jsem však, že v některých situacích se o aplikovatelnosti této zásady dá pochybovat, ať už pro její nejasný ústavní základ, či pro praktické problémy. Jde především o problematiku trojstranných právních vztahů, kdy na základě aplikace zásady *in dubio pro libertate* může dojít ke znevýhodnění jiné osoby. Podobný problém může nastat i při užití argumentu ustálenou správní praxí a legitimním očekáváním.

S výše uvedenými instituty se dá přiměřeně srovnat i přímý účinek směrnic EU, kde již byla otázka „trojúhelníkových situací“ v judikatuře rozpracována.

Lze uzavřít, že je nepřípustné na základě benefícia pro jednoho adresáta práva uložit povinnost jinému. Spornější jsou situace, kde je *tertius* znevýhodněn fakticky – k takovému efektu je nutné přinejmenším přihlídnout a vypořádat se s ním.

Hlavní problém z mého pohledu spočívá v tom, že pokud jsou výsledkem interpretačního úsilí dva výklady a metaprávidlo *in dubio pro libertate* nelze použít, judikatura pro takovou situaci nenabízí řešení. To soudy „řeší“ tak, že pochybnosti připouští pouze tam, kde je dokázkou metaprávidlem snadno vyřešit. Takový výběrový přístup však sám o sobě vzbuzuje pochybnosti.

¹⁵⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, č. j. 4 Ans 11/2007-102.

Judikatura by měla reflektovat, že situace dvojího výkladu mohou být ve skutečnosti bohatší, a stanovit pro ně alternativní metaprávní pravidlo. To může spočívat v rozšíření prostoru pro veřejnou správu při interpretaci práva, pro což lze najít komparativní inspiraci ve víceru zahraničních jurisdikcí.

Shrnutí:

České správní soudy (a Ústavní soud) někdy dojdou k závěru, že existuje více stejně přesvědčivých výkladů práva. Obvyklým řešením nerozhodného výkladu práva bývá uplatnění zásady *in dubio pro libertate*, podle které je nutné použít výklad poskytující větší svobodu, tj. je příznivější pro dotčeného jednotlivce. Tuto zásadu lze označit jako „metaprávní pravidlo“, neboť vychází z obecně platného vztahu mezi stranami řízení ve správním soudnictví. Článek upozorňuje na podobnost metaprávního pravidla s ochranou legitimního očekávání a také s přímým účinkem směrnic, a poznamenává, že v mnoha případech, zejména v „trojúhelníkových situacích“, přiznání těchto interpretačních dobrodiní není vhodné. Závěrem uvažuje, zda by se tedy v těchto případech naopak neměl veřejné správě při interpretaci práva přiznat větší prostor.

In Dubio Pro Libertate – summary:

Czech administrative courts (and the Constitutional Court) sometimes come to the conclusion that there is a plurality of equally convincing legal interpretations. The usual solution of an ambiguous interpretation is application of the principle *in dubio pro libertate*, under which it is necessary to use the interpretation providing greater freedom, i. e. more favorable to the individual concerned. This principle can be described as a „meta-rule“, because it is based on the general relation between the parties to administrative justice proceedings. The article points at similarities of the meta-rule with the protection of legitimate expectations and also direct effect of directives, and notes that in many cases, especially in „triangular situations“, awarding these interpretational benefactions is not appropriate. Finally, it deliberates whether on the contrary, greater scope for statutory construction should be conceded to the public administration in these cases.