

Alena Hálková

Význam sledování judikatury (nejen) Ústavního soudu při nastavování trendů a přístupů ve správním právu

Cílem tohoto příspěvku je zmínit některé postřehy vztahující se k české správní judikatuře, které autorka jako pravidelná přispěvatelka zaznamenala při sestavování rubriky Ze soudních rozhodnutí v Legislativní příloze odborného časopisu Správní právo. Nejedná se o článek akademický, nemá tak ambice předkládat návod, jak nakládat s judikáty; spíše se snaží o širší pochopení či připomenutí některých jevů, jež se mohou při jejich aplikaci vyskytnout v oblasti správního práva.

1. Postavení judikatury v českém právním řádu a přístupy k ní

Především je třeba předeslat, že nový občanský zákoník z roku 2012 ve svém § 13 stanovuje toto: *Každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích; byl-li právní případ rozhodnut jinak, má každý, kdo se domáhá právní ochrany, právo na přesvědčivé vysvětlení důvodu této odchylky.*

Zásadní inspirací nadepsané oblasti je publikace autorů Bobek, M., Kühn, Z., a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, 496 s. Současná judikatura je dle autorů této publikace normativně relevantním zdrojem práva. Její faktické působení se dnes nalézá někde uprostřed mezi dvěma extrémními póly: nejde o precedenční závaznost systému *common law*, ale rozhodně ani o pouhou "faktickou závaznost" či úplnou normativní bezvýznamnost, v minulosti dlouho zdůrazňovanou kontinentální dogmatikou. Judikatura, především judikatura vrcholných soudů, výrazným způsobem formuje obsah současného českého práva¹⁾.

Právě uvedenému názoru přitakal také prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D., předseda Nejvyššího soudu, v komentáři pro Hospodářské noviny: Dnes už při odborných právních diskusích neuslyšíte, že soudní rozhodnutí zejména vyšších soudů hrají v našem soudním systému jen nicotnou roli, s argumentací, že je

¹⁾ BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 19.

historicky vystavěn toliko na zákonných normách, schválených našimi zákonodárci. Bez kvalitních judikátů se v našem soudnictví už neobejdeme. A kdo by chtěl tvrdit opak, jako by stále veřejně obdivoval „císařovy nové šaty“, když všichni okolo už dávno pochopili, že justice je bez kvalitních judikátů jako nahá.²⁾

Judikatura vyšších soudů je vhodným zdrojem argumentace, kterou by soudce měl ve svém rozhodnutí zohlednit. Pokud tak neučiní, ale jeho rozhodnutí je věcně s danou problematikou v souladu, rozhodnutí může obstát. Pokud však v souladu není, bude s odkazem na právě existující judikaturu zrušeno. Soudce má možnost se od judikatury vyšších soudů odchýlit, musí však takovéto odchýlení přesvědčivě zdůvodnit. Podobný postup k judikatuře se stal v posledních desetiletích v kontinentální právní kultuře dominantním.³⁾

2. Nejvyšší správní soud jako judikatorní soud

Nejvyšší správní soud vydává k zajištění jednoty rozhodování správních soudů vlastní Sbírku rozhodnutí, ve které se po projednání v plénu uveřejňují vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, rozhodnutí krajských soudů ve správním soudnictví a dva mimoprocenční prostředky k zajištění jednoty a zákonnosti rozhodování správních orgánů a soudů ve správním soudnictví: stanoviska zaujímaná plénem a zásadní usnesení přijímaná rozšířeným senátem v oblasti rozhodování správních orgánů. Dvě dosud přijatá stanoviska jsou dohledatelná na webové stránce Nejvyššího správního soudu⁴⁾, zásadní usnesení dosud přijato nebylo.

Nejvyšší správní soud od začátku roku 2017 nově zcela bezplatně a volně zpřístupnil svou judikaturu i judikaturu krajských soudů široké veřejnosti, aby se mohl každý seznámit se soudními rozhodnutími, v nichž se právo aplikuje a interpretuje v konkrétních případech, a ve vlastní životní situaci se tak mohl poučit.⁵⁾

Rozhodnutí publikovaná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se opírají o autoritu a souhlas pléna soudu. To z této sbírky činí jakousi imaginární "výkladní skříň" rozhodovací činnosti celého správního soudnictví. To samozřejmě samo o sobě nedává rozhodnutím publikovaným ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jakkoliv větší právní váhu oproti rozhodnutím nepublikovaným, přestože mají publikovaná rozhodnutí větší argumentační dopad i mimo účastníky řízení. Jde pouze o signál daný odborné veřej-

²⁾ http://nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/web/Proverejnostamedia~Napsalionas~KVALITNI_JUDIKATY_HRAJI_V_EVROPE_STALE_VYZNAMNEJSI_ROLI~, popř. <http://archiv.ihned.cz/c1-65575200-kvalitni-judikaty-hraji-v-evrope-stale-vyznamnej-si-rol-i>.

³⁾ BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 39.

⁴⁾ http://nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=931.

⁵⁾ http://nssoud.cz/Nejvyssi-spravni-soud-prichazi-se-zacatkem-roku-2017-se-svoji-e-Sbirkou/art/12394?tre_id=135.

nosti, že na právním názoru vyjádřeném v publikovaném rozhodnutí se shodl nejen rozhodující senát, nýbrž i většina soudců Nejvyššího správního soudu.⁶⁾

3. Ústavní soud a síla jeho judikatury

Ústava České republiky výslovně uvádí ve svém čl. 89 odst. 2, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.

Ústavní soud považuje za obecně (precedenčně) závazné vykonatelné nálezy. Závazný přitom není jen výrok nálezu, nýbrž i jeho nosné důvody. Ostatní části odůvodnění samy o sobě závazné nejsou, avšak často činí problém tyto části rozhodnutí od sebe oddělit. Toto rozlišení je samozřejmě součástí často komplikované interpretace precedenčně závazného nálezu. V žádném případě nelze nosné důvody zaměňovat s tzv. právní větou, resp. analytickou právní větou, tvořenou soudcem zpravodajem a analytickým oddělením Ústavního soudu.⁷⁾

Na závaznost nálezů nemá vliv forma jejich publikace. Všechny nálezy (a vybraná usnesení) jsou ostatně publikovány ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, byť k této publikaci dochází se značným časovým odstupem. Některé nálezy (ty, u kterých to stanoví zákon či u nichž se na tom usnese plénium Ústavního soudu), jsou pak publikovány ve Sbírce zákonů. Ústavní soud však mezi nimi z hlediska závaznosti rozdíl nečiní. Všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou pak dostupná v databázi NALUS.⁸⁾

Ústavní soud připouští, aby obecný soud judikaturu Ústavního soudu nejen odlišil (odlišení faktů aktuálně rozhodované kauzy od situace, v jejímž rámci rozhodoval svůj nálezu Ústavní soud), ale aby ve výjimečném případě vstoupil s Ústavním soudem v dialog a přednesl: „konkurující úvahy jenom na základě vlastního upřímného a pevného přesvědčení pramenícího z objektivně ospravedlnitelných důvodů, [neboť je] na základě jeho interpretace anebo pochopení principů a pravidel přesvědčen, že Ústavní soud může a měl by dotyčný ústavněprávní výklad znovu uvážit. Pokud takto obecný soud postupuje, pak fakt, že Ústavní soud nakonec jím navržené změny nepřijme, nepostačuje k závěru, že by obecný soud jednal chybně, a že tudíž porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy.“⁹⁾

Na tomto místě je třeba pro úplnost doplnit zmínku o obecné derogační normě, čili o výroku nálezu Ústavního soudu, kterým je zrušen právní předpis. *Pokud Ústavní soud zruší právní předpis nebo jeho část, výrok takového nálezu ohledně zrušení právního předpisu je obecně závazný. Zrušení právního předpisu je v kontinentálním prostředí vždy vyjádřeno ve výroku nálezu a působí obdobně jako*

⁶⁾ BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 391.

⁷⁾ Tamtéž, s. 369.

⁸⁾ Tamtéž, s. 369.

⁹⁾ Tamtéž, s. 119, podle nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), jeden z řady nálezů v nekonečné sáze Slovenských důchodů).

*zákonná derogační norma (obdobná zrušení právního předpisu právním předpisem pozdějším).*¹⁰⁾

4. Praktické dopady judikatury na společnost

Judikatura svým způsobem odráží aktuální stav i vývoj společnosti. Mezi jevy (trendy), jež se mohou při aplikaci judikatury vyskytnout v oblasti správního práva, lze tedy řadit kromě teoretického základu i společenské okolnosti a vlivy, resp. vývoj obecně. Vzhledem k tomu, že tak jako společnost, i judikatura se jeví jako čím dál víc složitější, náročnější a argumentačně preciznější, je vítanou skutečností fakt, že je dnes již běžným jevem existence právního servisu tzv. analytických oddělení, popř. pozic analytika, už i u prvostupňových správních orgánů.

Není totiž příliš rozumné spoléhat se pouze na metodickou pomoc nadřízeného orgánu zejména v situaci, kdy dává nová judikatura jasnou odpověď k projednávané věci. Jako neprofesionální by se pak mohla jevit situace, kdy neznalost aktuální judikatury odhalí sám zvědavý účastník správního řízení.

V neposlední řadě jde také o časové hledisko vyhledávání judikatury, zejména změn judikatury, jež hraje významnou roli při efektivním výkonu státní správy. Vždy je totiž třeba počítat s tím, že judikatura je změnitelná.¹¹⁾

¹⁰⁾ BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 102.

¹¹⁾ [24] Rozšířený senát připomíná, že ani jeho vlastní judikatura není nezměnitelná. Vyslovení právního názoru v jeho předchozím rozhodnutí nevytváří překážku tomu, aby mu byla rozhodujícím senátem postoupena věc s návrhem na změnu doposud zastávaného právního názoru (shodně usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 2. 2010, č. j. 7 Afs 20/2007 - 73, č. 2055/2010 Sb. NSS, věc VOP 014, bod 13). Rozšířený senát si uvědomuje zásadní význam stability a spolehlivosti své judikatury, proto k její změně přistupuje jen z důvodů mimořádně závažných a přesvědčivých (věc VOP 014, bod 13)... Inspirováno usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016 - 48, dohledatelným na www.nssoud.cz.