

INSTITUCIONÁLNÍ PŘEDPOROZUMĚNÍ V PROCESU SPRÁVNÍHO ROZHODOVÁNÍ

LUKÁŠ HLOUCH

Katedra právní teorie

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

Abstrakt

Tento příspěvek se zabývá teoretickoprávní analýzou subjektivních předstruktur právního porozumění v procesu správněprávní aplikace práva, tj. v procesu správního rozhodování. Úvahy tvořící myšlenkový rámec tohoto příspěvku jsou součástí autorovy disertační práce, kterou zpracoval na téma „Teorie a realita právní interpretace“. Předmětem pozornosti jsou předporozumění a řídicí ideje správních orgánů a konsekvence jejich působení na výsledky jejich rozhodovací činnosti ve veřejné správě. Z této analýzy jsou pak vyvozeny některé dílčí závěry vzhledem ke schopnosti správních orgánů řešit tzv. hard cases, tj. složité právní případy.

Klíčová slova

správní orgán, předporozumění, aplikační proces, předvedění, řídicí idea, účel, výklad, služební výklad, akty řízení, složité případy, právní hermeneutika.

Abstract

This article deals with a theoretical analysis of subjective structures of legal understanding in administrative decision making process. The main ideas of this article are a counterpart of author's doctoral thesis endowed to the topic of "Theory and Reality of Legal Interpretation". The article is aimed at the role of pre-understanding and directive ideas of administrative bodies in the administrative decision-making process. As a result, some conclusions regarding the ability of an administrative bodies are presented, i. e. regarding solving so called "hard cases".

Key words

administrative body, pre-understanding, decision-making process, preknowledge, directive idea, interpretation, official interpretation, instructions, hard cases, legal hermeneutics.

Úvod

Cílem tohoto příspěvku je na základě teoretických a právně-filosofických východisek ukázat příčiny a důsledky specifík správněprávní aplikace práva, zejména se zřetelem k nalezení „správného“ řešení právního případu. Těžištěm této úvahy je teoretický rozbor vztahu mezi institucionálními rysy správního orgánu a výsledkem jeho aplikační (rozhodovací) činnosti. K tomu účelu vychází tento příspěvek ze dvou základních teoretických pohledů: jednak právně-hermeneutického, který poskytuje potřebné pojmové instrumentarium k uchopení procesu právní interpretace a aplikace, a pohledu institucionalistického či normativně institucionalistického, který umožňuje zabývat se otázkou institucionální charakteristiky orgánu jako interpreta práva. Institucionální předporozumění správního orgánu tvoří klíčovou součást aplikační úvahy a tím zásadním způsobem determinuje výběr výkladové alternativy v procesu aplikace práva, která se stává zároveň součástí tzv. „živého práva“ v rovině autoritativního stanovení práv a povinností konkrétním subjektům. Dalším cílem je zdůraznit důležitost právně hermeneutického zkoumání různých právních rozhodovacích procesů, zejména soudního a správního.

1) Pojem předporozumění

Předporozumění je považováno za centrální pojem právní hermeneutiky.¹ Je třeba říci, že jde o pojem pocházející již z klasické metodologické hermeneutiky, který však byl nově tematizován Gadamerovou filosofickou hermeneutikou,² jenž považoval předporozumění za nezbytnou součást každého rozumění.³ Mluví o něm i rakouský právní filosof českého původu Ota Weinberger, jenž ho definuje jako „...*znalosti interpreta o předmětu sdělení a o způsobu a podstatě toho, jak interpret tento předmět chápe. ... Předporozumění je zčásti chápáno jako kategoriální rámeček porozumění, zčásti jako předvídatelný přístup k interpretovanému projevu.*“⁴ Filosofická hermeneutika však neomezuje účinek předporozumění jen na řečové projevy, nýbrž vztahuje jeho působení k jakémukoliv objektu interpretace.

¹ Gizbert-Studnicki, T. Das hermeneutische Bewusstsein der Juristen. *Rechtstheorie*, 1987, č. 18, Duncker&Humblot, Berlin, s. 356.

² H.–G. Gadamer byl zakladatelem moderní filosofické hermeneutiky, přičemž věnoval část svého díla „Wahrheit und Methode“ také výzkumu hermeneutiky právní. Srovnej ze sekundární literatury především Jørgensen, S. *Hermeneutik und Auslegung*. *Rechtstheorie*, 1978, č. 1, s. 67.

³ Esser, J. *Vorverständnis und Methodenwahl in Rechtsfindung*. Frankfurt am Main: Athenäum Verlag, 1970, s. 135.

⁴ Weinberger, O. *Norma a instituce*. Brno: MU v Brně, 1995, s. 157 – 158.

Z toho vychází i německý právní teoretik Josef Esser při svém detailním rozpracování pojmu předporozumění v právní hermeneutice.⁵ Poukazuje na to, že interpret práva musí rozumět nejen právnímu textu, aby našel jeho smysl v konkrétním případě, ale i konkrétní situaci reálného světa (stavu věci).⁶ Jedině tehdy může být proces aplikace práva správný, pokud interpret porozumí oběma těmito prvkům, jak faktické, tak právní stránce případu. Řeší se tu vlastně základní vztah mezi světem právních norem a světem sociální reality: tyto dva světy jsou ve vztahu jakéhosi „napětí“ (*Spannung*),⁷ které mezi právní normou a stavem věci (skutkovým stavem) působí dialekticky.⁸ Normativní právní text představuje podle právní hermeneutiky jakési „brýle“, skrze něž je interpret teprve schopen porozumět právnímu případu jako právnímu. Právní hermeneutika tedy v tomto bodě překonává klasickou pozitivistickou tezi o oddělení světa právní normativity a světa empirického⁹, což je ve svém důsledku významným přínosem pro chápání procesu aplikace práva.

Esser si je toho dobře vědom a v této souvislosti mluví o tzv. aplikativním předporozumění, tj. předporozumění interpreta práva (soudce, správního orgánu) v procesu aplikace práva směřujícího k vydání určitého individuálního právního aktu. Aplikativní předporozumění je vlastně „očekáváním smyslu“ (*Sinnerwartung*) možných řešení sporných otázek. Toto „očekávání smyslu“ interpret má na základě svých dřívějších zkušeností a znalostí; racionální, ale i intuitivní úvahy nad právním případem. Předporozumění interpreta tedy do značné míry předurčuje výběr jednoho z možných interpretačních závěrů, které připadají v daném případě do úvahy.¹⁰ Esser tedy chápe předporozumění nejen jako strukturální kategorii porozumění interpreta právnímu případu, nýbrž jako určitý řídicí korektiv, který navádí interpreta (aplikační orgán) k výběru správné metody výkladu a tím i výslednému interpretačního závěru, k němuž tato metoda míří. Podobně jako Esser na věc nahlíží i Gizbert-Studnicki, který označuje předporozumění interpreta v aplikačním smyslu jako „očekávání smyslu.“ Do tohoto pojmání kategorie předporozumění se promítá Gadamerův náhled na text jako odpověď na otázku. Normativní text vyjeví svůj smysl pouze z pohledu určitým způsobem položené otázky. Modelem rozumění je zde v tradici Gadamerovy

⁵ Esser, J. *Vorverständnis und Methodenwahl in Rechtsfindung*. Frankfurt am Main: Athenäum Verlag, 1970, s. 134 – 137.

⁶ Nutno ovšem dodat, že při těchto děleních se vždy jedná o dělení určitým způsobem zjednodušující. Juristická interpretace totiž zahrnuje mnoho dalších objektů. Jak správně upozorňuje Weinberger, je do nich nutno započítat především individuální právní akty (rozhodnutí, smlouvy...), ale také konkludentní jednání postrádající právní formu. Srov. Weinberger, O. *Norma a instituce*, s. 160-161.

⁷ Esser, J. *Vorverständnis und Methodenwahl in Rechtsfindung*, s. 32.

⁸ Srov. Mastrorardi, P. *Juristisches Denken*. UTB für Wissenschaft, Verlag Paul Haupt, Stuttgart, 2001, s. 34.

⁹ V Kelsenově terminologii (recipované z filosofického díla I. Kanta) se jedná o dualitu světů *Sein* (bytí) a *Sollen* (měti).

¹⁰ Esser, J. *Vorverständnis und Methodenwahl in Rechtsfindung*, s. 136.

hermeneutiky dialog mezi normativním textem a jeho interpretem. Text totiž sám o sobě žádný smysl nemá, teprve až jako konkrétní právní odpověď na konkrétní zadanou právní otázku.¹¹ Při aplikaci práva je tedy nejprve třeba porozumět skutkovému stavu věci (tedy určitým dějinným skutečnostem) a zároveň pak hledat na otázky, které skutkový stav věci vyvolává, odpovědi v normativním textu.¹²

Hermeneutická kategorie předporozumění je zkoumána i ostatními právními filosofi především jako cesta k pochopení procesu právního (zejména soudcovského) rozhodování. Finský teoretik Aulis Aarnio mluví o předporozumění z pozice právního realisty především ve smyslu předporozumění interpreta aplikujícího právo sociální realitě, kterou má právo přetvářet. Velmi dobře si uvědomuje, že pouhý logicko-deduktivní pohled k pochopení předporozumění nedostačuje.¹³ Podle jeho přesvědčení je předporozumění *conditio sine qua non* právní argumentace a interpretace, a tedy i rozhodování právních případů. Chceme-li tedy proniknout do struktury rozhodovacího procesu a pochopit mechanismus určování interpretačního závěru, který je interpretem - aplikačním orgánem - vybrán jako „správné řešení“ případu, je nutno zkoumat právě předporozumění těchto interpretů práva.¹⁴

Předporozumění je proto důležitým prvkem právního rozumění, že představuje subjektivní vklad či východisko interpreta při interpretaci *questiones iuris* i *questiones facti*. V případě aplikačního porozumění představuje stadium porozumění právnímu případu, které se za určitých okolností v této obsahové podobě může stát i výsledkem procesu porozumění. Z tohoto důvodu je jeho vliv na výsledek této interpretace nesporný a ignorovat jej by znamenalo odsoudit interpretaci práva do role činnosti založené na fiktivním předpokladu stejné „objektivitý“ rozumění všech subjektů aplikujících právo. Předporozumění je chápáno jako východisko či podmínka stavu „očekávání smyslu“, který je další dialektickou fází hermeneutického rozumění. Stručně řečeno, předporozumění subjektu tvoří součást a východisko tzv. hermeneutického kruhu.

2) Aplikační instituce a jejich předporozumění

Právo je nalézáno a dotvářeno na úroveň konkrétního právního vztahu v procesu aplikace práva. Subjektem, který je k této činnosti oprávněn, je orgán aplikace práva (či aplikační orgán). Z pohledu institucionalistické teorie zastávané Weinbergerem či také britským teoretikem Neilem MacCormickem je právo považováno za institucionální realitu,

¹¹ Srovnej tamtéž, s. 357.

¹² Srovnej tamtéž, s. 135.

¹³ Aarnio, A. *On Legal Reasoning*. Turku: Turun Yliopisto, 1977, s. 70.

¹⁴ Tamtéž, s. 222.

což znamená, že je jednak samo druhem instituce, a je institucemi vytvářeno a dotvářeno. Proto lze konstatovat, že z tohoto pohledu je aplikační orgán zároveň považován za aplikační instituci.

Instituce je dle Weinbergera „*funkcionální, účelovou jednotkou, která usiluje o uskutečnění plánovaného díla. Slouží určité vůdčí ideji, tj. myšlenke instituci určující a instituci rozvíjené (idée directrice)*.“¹⁵ Řídící idea instituce tedy představuje jakýsi právně-politický pokyn k lidskému jednání v rámci dané instituce.¹⁶ Weinberger rozděluje instituce na normativní a věcné, přičemž instituce věcného typu v sobě zahrnují instituce reálné.¹⁷ Těmi jsou osoby nebo předměty, které se prostřednictvím pravidel a struktury instituce stávají osobami s určitou specifickou rolí. Právo samo je z tohoto pohledu společenskou institucí (věcného charakteru), která vytváří další instituce potřebné ke své vlastní realizaci (osobního i věcného charakteru).¹⁸ Instituce aplikující právo jsou tedy v uvedeném dělení podřaditelné pod instituce osobní (jejich základem je určitý personální substrát, dále normativní systém organizačních pravidel instituce a konečně množina věcí, které slouží k činnosti aplikační instituce).

Z hermeneutického pohledu má pro další zkoumání procesu aplikační interpretace největší význam řídící (vůdčí) idea aplikační instituce. Reprezentuje v institucionální rovině to, co chápeme pojmem předporozumění u konkrétního interpreta práva. Interpret aplikující právo tak činí vždy jako součást určité reálné právní instituce, nikdy jako sám jednotlivec. Jeho předporozumění je tedy významně ovlivněno řídící ideou aplikační instituce, jíž je součástí. Vztah mezi předporozuměním interpreta a řídící ideou aplikační instituce nelze rozhodně popsat jako ekvivalenci, která by v podstatě pro interpreta znamenala úplné oproštění se od vlastních předstruktur poznání a ztotožnění se s řídící ideou instituce. Taková situace není podle mého názoru hermeneuticky možná. Nejpravděpodobnějším modelem vztahu těchto dvou předstruktur právního poznávání je inkluze, tedy inkluze řídící ideje instituce v předporozumění konkrétního interpreta. Fakticky je to totiž vždy jen a jen interpret jako myslící subjekt, nikoliv aplikační instituce, který je schopen rozhodovat právní případy a dotvářet právo na konkrétní úrovni jeho existence v podobě subjektivních práv a povinností jeho adresátů. Vycházím tedy z názoru, že mezi předporozuměním interpreta aplikujícího

¹⁵ Tamtéž, s. 17.

¹⁶ Samotná myšlenka řídících či vůdčích idejí není Weinbergerovým výtvorem. Objevila se již na konci 19. století v souvislosti s některými zájmovými, psychologickými či volnoprávními směry. Viz blíže Kallab, J. O novějších směrech v metodologii právní praxe. Brno: Barvič a Novotný, 1921, s. 64 - 65.

¹⁷ Weinberger, O. Norma a instituce, s. 18.

¹⁸ Tamtéž, s. 19.

právo a aplikační institucí, v jejímž rámci interpret vykonává aplikační činnost, existuje právě vztah inkluze. Řídící idea je tak obsažena v předporozumění interpreta při rozhodování právních případů. Právní interpretace v rámci aplikace práva je tedy procesem subjektivně a institucionálně podmíněným, a to nejen v rovině zvoleného interpretačního závěru, ale konsekventně i v rovině jeho odůvodnění, tedy volby argumentů prokazujících a osvědčujících správnost či intersubjektivní platnost interpretačního závěru.

Konkretizujeme-li výše uvedenou obecnou úvahu na reálné podmínky našeho právního řádu, nalezneme v zásadě dvojí typ aplikačních institucí, a to orgány soudního a správního typu.¹⁹ Specificky se v rámci našeho právního systému chovají instituce, které lze označit za instituce kontrolního charakteru, jejichž působení není klasickou aplikací práva (rozhodováním o právech a povinnostech subjektů), nicméně jinak má většinu jejich pojmových znaků.²⁰ Hlavní členění řídicích idejí tedy lze odvodit od typu orgánu aplikujícího právo. Další, již podrobnější členění těchto idejí, pak přichází v úvahu v rámci těchto dvou hlavních kolejí aplikace práva, a to dle jednotlivých soudů či správních orgánů a jejich postavení v hierarchii soudnictví či exekutivy, dle druhu právních vztahů, které tyto aplikační orgány posuzují a o nichž rozhodují. V tomto příspěvku je pozornost věnována aplikačním orgánům správního typu.

3) Správní orgán a jeho řídicí ideje

Všechny aplikační právní instituce jsou determinovány právním řádem, v důsledku jehož platnosti a účinnosti existují. Jsou tedy s právním řádem a jeho základními principy spjaty jak strukturálně, tak i funkcionálně. Všeobecnými obecnými řídicími ideami aplikačních institucí jsou vůdčí ideje právního řádu jako takového. Weinberger v této souvislosti hovoří o třech základních ideách (cílech) právního řádu:²¹

a) spravedlnost právního rozhodování

Právní řád má směřovat k naplnění ideje spravedlivého rozumnění právních vztahů ve společnosti. Jelikož právní rozhodování je hlavním prostředkem pro realizaci a garance práva, musí i ono směřovat a naplňovat ideu spravedlnosti.

¹⁹ Vedle toho však nelze vyloučit aplikaci práva u orgánu moci zákonodárné. Lze uvést např. rozhodování jedné z komor Parlamentu ČR o vydání svého člena trestnímu stíhání. Srv. blíže ustanovení čl. 27 odst. 5 Ústavy ČR a § 12 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a § 13 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Mám na mysli zejména veřejného ochránce práv a Nejvyšší kontrolní úřad. Viz blíže čl. 97 Ústavy ČR, blíže upraven v zákoně 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Weinberger, O. Norma a instituce, s. 24 -25.

b) právní jistota

Tato idea práva v sobě zahrnuje jednak požadavek seznatelnosti práva, a jednak jeho předvídatelnosti. Je chráněno očekávání adresátů práva o jeho racionálním obsahu a také racionálním rozhodnutí.

c) idea systému (řádu)

Pokud má právo plnit jako instituce funkce v něm obsažené, musí zachovávat strukturu a funkce určitého „řádu“ či „systému“, nikoliv nepředvídatelného chaosu. Weinberger v této souvislosti mluví především o autoritativním působení práva jako záruce jeho fungování jako řádu právě prostřednictvím právního rozhodování. Každé právní řízení má být dle jeho názoru ukončeno právoplatným rozhodnutím.²²

Obdobně se k vymezení účelů (cílů) práva vyjadřuje německý právní filosof Gustav Radbruch, když za ně považuje „*obecné blaho, spravedlnost a právní jistotu*.“²³ Radbruch definuje vztah těchto cílových idejí tak, že nejsou spolu ve vzájemném souladu, nýbrž v ostrém sporu mezi sebou navzájem.²⁴ To znamená, že každý z těchto účelů práva nabývá v konkrétních situacích jeho aplikace větší či menší váhu a důležitost. Obecné blaho představuje jakýsi poukaz na to, že kromě institucionálního charakteru má právo rovněž charakter veřejného statku. Aplikace práva je v tomto ohledu pak procesem, kterým se právo jako statek distribuuje svým příjemcům (adresátům). Důležité je, že na vymezení těchto cílů (vůdčích idejí práva) se shodují jak zastánci přirozenoprávního myšlení (či určité formy jeho renesance), tak i pozitivisticky orientovaní myslitelé.²⁵

Z hlediska předporozumění interpreta jako součásti aplikační instituce proto lze konstatovat, že by tyto základní ideje práva měly být jeho součástí. Z pohledu strukturálního jsou implicitní součástí právního předporozumění aplikační instituce. Intenzita přítomnosti toho kterého účelu v právu se liší podle povahy toho kterého právního případu a je tak odvislá od volby argumentů k obhajobě interpretačního závěru. Tyto účely však nemusí být vždy

²² Ačkoliv se jedná o tradiční vymezení práva jako „řádu“ s poukazem na jeho autoritativní působení, je nutno vnímat tuto ideu práva kriticky. Právní řád ani zdaleka nepřipomíná funkční systém s průhlednou strukturou a jasnými pravidly fungování, nýbrž v sobě nepochybně skrývá určité prvky chaosu. Právní řízení mnohdy vůbec nekončí právoplatným rozhodnutím s efektivním sociálním dopadem, nýbrž různými procesními způsoby ukončení, které řešení věci in meritum de facto nepřinášejí. Právo tedy ve své realitě může připomínat chaos, avšak jeho řídicí ideou musí být systém a řád.

²³ Radbruch, G. *Der Mensch im Recht*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1957, s. 88. K obsáhlému výkladu této problematiky viz blíže Holländer, P. *Filosofie práva*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 84 -85.

²⁴ Tamtéž.

²⁵ Pomíjím zde značný odpor aktuální právněteoretické doktríny k této kategorizaci právněteoretických směrů myšlení odůvodněný především tvrzením, že umírněné formy obou směrů spolu vesměs obsahově splývají, zatímco ty krajní (extrémní pozitivismus či iusnaturalismus) se reálně nevyskytují a nemají v současnosti žádné významnější zástupce. Blíže viz Kühn, Z. *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře*, s. 65 an.

implicitně uvedeny v argumentačním řetězci, někdy jsou přítomny pouze implicitně či v tacitní podobě. I v tomto případě však lze tyto účely, které byly při řešení právního případu v předporozumění přítomny, rekonstruovat a dopátrat se tak institucionálních hermeneutických východisek aktu aplikace práva. Zvláště v případech, kdy interpret aplikující právo přistupoval k textu teleologicky, tedy se snahou přímo nahlédnout účel práva v kontextu řešeného právního případu, bývá taková rekonstruktivní analýza velmi přínosná, neboť vyjasňuje celý proces interpretace a otevírá onu pověstnou „černou skříňku“ (*black box*) právního rozhodování. Důležitost teleologického pojetí práva konstatuje i P. Holländer, když říká: „*Pro zákonodárce je účel motivem, důvodem přijetí právní normy, pro sociologa je účel právní normy cílem a výsledkem poznávání (např. v souvislosti se studiem efektivnosti právní regulace), pro soudce je účel normativním momentem spoluurčujícím interpretaci práva, jenž hraje klíčovou roli při objasňování obsahu a smyslu práva.*“²⁶

Správní orgány tedy sdílejí tento společný základ svých řídicích idejí spolu s ostatními aplikačními institucemi, zejména soudy. Při konkrétnějším pohledu na jejich institucionální předporozumění ovšem musíme konstatovat, že v něm působí specifické řídicí ideje a limity²⁷ vlastní právě jen pro instituce veřejnosprávního charakteru. Tato specifika pramení zejména ze dvou materiálních pramenů: jednak ze statusu správního orgánu jako orgánu moci výkonné, a jednak z hierarchického charakteru veřejnosprávních aplikačních institucí. Jedná se zejména o následující charakteristiky:

a) Závislost interpreta

Jde zřejmě o klíčovou charakteristiku správního orgánu, neboť subordinace je typickým principem, na kterém spočívá systém rozhodování ve veřejné správě. Správní orgán je článek v hierarchii vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Není tedy, jako soud, vybaven nezávislostí,²⁸ právě naopak, je interpretem závislým. Z toho pak plyne, že úředníci rozhodující jako správní orgány musí respektovat především tzv. služební výklad právních předpisů,²⁹ který dostává od orgánů nadřízených především ve formě interních normativních instrukcí (aktů řízení).³⁰ Přesto, že normativní instrukce jsou s to ukládat jednotlivým správním orgánům povinnosti, nemohou nikdy jít nad rámec zákona, tj. uložit povinnost či oprávnění, které zákon

²⁶ Holländer, P. *Filosofie práva*, s. 84.

²⁷ O limitech rozhodování správního orgánu mluví správní věda. Domnívám se, že z hermeneutického lépe je hovořit o „předpokladech“ správního rozhodování, než o jeho limitech. Blíže viz Skulová, S. *Rozhodování ve veřejné správě*. MU Brno, 1996, str. 95 a násl.

²⁸ Srovnej Hendrych, D. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 5.

²⁹ Gerloch, A.: *Teorie práva*. Vydavatelství Aleš Čeněk, Praha, 2001, str. 122.

³⁰ Jako klasický příklad důležitosti služebního výkladu podávaného v interních aktech řízení z české správní praxe mohou sloužit kupř. tzv. D-pokyny Ministerstva financí ČR, které pro značnou komplikovanost zákonné úpravy finančního práva tvoří nejbližší zdroj výkladových informací pro orgány územní finanční správy.

neobsahuje. Z jejich povahy plyne, že jde o akty řízení, čili jejich působnost se týká pouze správních orgánů a jejich pracovníků. V žádném případě nemůže být normativní instrukce nikdy použita vůči subjektu nacházejícímu se vně systému orgánů veřejné správy. Proto také nejsou považovány za pramen práva, ale pouze za formu konkretizace. Každé odvolání se správního orgánu v jeho rozhodnutí proti adresátu jeho správního působení musí být proto hodnoceno jako právní vada takového aktu. Akty řízení (interní normy) představují tedy jakousi kontradikci: na jedné straně je jejich funkcí konkretizovat a ozřejmovat pro správní orgán, co je platným právem (tj. poskytovat služební výklad právních předpisů), na straně druhé samotné ovšem nejsou pramenem práva a explicitně nemohou být použity jako zdroj právních informací v aktu aplikace práva. Vzniká tím situace, kdy je předporozumění správního orgánu v konkrétním případě vážně ovlivněno a směřováno služebním výkladem, který vznáší nárok na správnost (je to výklad nadřízeného orgánu, typicky ústředního orgánu státní správy). Z hermeneutického pohledu tedy služební normativ hraje roli „přeloženého“ a „doplňného“ právního normativu, který správní orgán aplikuje místo právních normativů, jež má služební normativ vykládat. Tento hermeneutický poznatek je ovšem v evidentním rozporu se zásadou zákonnosti veřejné správy, která může být aplikací služebního výkladu v případě jeho nesprávnosti vážně ohrožena. Nesprávný výklad v takovém případě nelze přičítat jen vrub správního orgánu, který se jím řídil, nýbrž orgánu nadřízeného, který takovou výkladovou pozici zaujal. Závislost právního porozumění podřízeného správního orgánu zde může působit šíření chybné výkladové alternativy příslušnou hierarchickou strukturou správních orgánů. Nesprávný výklad se touto formou může multiplikovat do podoby mnoha dalších správních rozhodnutí vydaných na základě služební vázanosti takovým výkladem nadřízeného orgánu.

b) Účelovost, cílová zaměřenost výkonu veřejné správy

*„Veřejná správa je prováděním zákonů nebo jinou činností ve veřejném zájmu...“*³¹ což mj. znamená, že vlastně provádí to, co jí stanoví orgány moci zákonodárné. Z toho vyplývá i účelovost jejího výkonu, která se samozřejmě odráží i v rozhodování. Tak např. úřad práce je při výkonu svých pravomocí dle zákona o zaměstnanosti veden mezi jinými i účelem kontrolovat dodržování pracovněprávních norem u jednotlivých zaměstnavatelů.

Dá se tedy říci, že právo je pro veřejnou správu v pozici prostředku k dosažení účelu té které její složky.³² Jinak řečeno, veřejná správa je výkonem zákonů, kde jde o realizaci

³¹ Gerloch, A.: Teorie práva, str. 122.

³² Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, str. 5.

veřejných zájmů.³³ Účelovost má dle mého názoru klíčový vliv na pochopení celého právního případu řešeného správním orgánem.³⁴ Správní orgán při aplikaci práva se vždy (ať už uvědoměle či neuvědoměle) snaží najít ve skutkovém stavu to, co hledá (tedy např. inspektorát práce porušení norem bezpečnosti práce). Lze v tom spatřovat praktické osvědčení Gadamerovy koncepce motivovaného tázání, účelem motivovaného výkladu reality. Samozřejmě, že tato „účelová určení“, která správní orgány při aplikaci práva determinují, opět formují jejich předporozumění právním případům.

V soudnictví se přitom, na rozdíl od veřejné správy, mluví o nalézání práva v konkrétních případech.³⁵ Toto klasické vymezení soudcovského rozhodování vůči rozhodování správnímu se dnes dosti problematizuje. Jako argument pro toto tvrzení může sloužit i fakt, že správní orgány dnes rozhodují i v některých věcech soukromoprávního charakteru, o nichž by jinak rozhodovaly soudy. Důvod, proč o těchto věcech rozhodují správní orgány místo soudů, tkví ve vícero faktorech.³⁶ V každém případě platí, že správní rozhodování je rovněž pod soudní kontrolou.³⁷ Proto se domnívám, že tradiční odlišnost v charakteristice věcné působnosti soudů a správních orgánů se postupně smazává, avšak nadále zůstává jejich odlišná institucionální charakteristika, která dovoluje mluvit o tom, že soudy právo nalézají, zatímco správní orgány jako orgány moci výkonné právo pouze vykonávají.

c) Předvedění správních orgánů

Tento okruh faktorů je v jistém smyslu jakýmsi užším pojetím prvku subjektu interpretace. Je zde nutno říci, že svou nepominutelnou roli tu hraje zejména vzdělání interpreta (které ve veřejné správě bývá jak úplné středoškolské, tak úplné středoškolské odborné vzdělání, tak vzdělání vysokoškolské). Pro úředníky vykonávající správní agendu je zaveden systém odborných způsobilostí, které se ověřují zkouškou z konkrétních právních

³³ Tamtéž, str. 6.

³⁴ Bez toho, že si uvědomíme tuto účelovou zakotvenost správně-právní aplikace práva, můžeme jen těžko porozumět správním rozhodnutím. V této souvislosti lze připomenout již myšlenku německého filosofa 19. století Wilhelma Diltheye, že „...bez účelu není rozumění.“ Citováno v Houbová, D. Standardní a nadstandardní metody interpretace právního textu a rétorika v soudcovské argumentaci. In: Gerloch, A., Maršálek, P. Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi. Eurolex Bohemia, 2003, str.72.

³⁵ Viz blíže k nalézání a dotváření právem soudy Pulkrábek, Z. K problému otevřenosti (psaného) práva a možností jeho dotváření. Právník, roč. 139, č.11/2000, str. 1025 – 1048.

³⁶ Příkladem takového rozhodování může být třeba řízení o vkladu vlastnického práva k nemovitosti do katastru nemovitostí upravené zákonem č. 265/1995 Sb. o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. V tomto řízení rozhoduje katastrální úřad, ačkoliv tím vlastně rozhoduje o nabytí či nenabytí vlastnického práva.

³⁷ Srovnej část V. zákona č. 99/1963 Sb., v platném znění, „Řízení o věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“.

předpisů, s nimiž úředník má za povinnost pracovat.³⁸ Znovu je třeba podotknout, že vzdělávání úředníků je založeno mnohem účelověji než vzdělávání soudců (do vzdělávání úředníků se promítá princip efektivnosti výkonu správy, pragmatičtější zacházení s právními předpisy, snaha o jednoznačný výklad právního předpisu...).³⁹ Účelovým vnímáním právního řádu či jeho dílčích částí, které úřední osoba aplikuje při své rozhodovací činnosti, pak může vést k vytržení těchto právních norem z jejich širšího normativního rámce (v horizontální rovině zejména od souvisejících právních předpisů jiných odvětví, v rovině vertikální od vyšší právní síly, potažmo až norem ústavního pořádku). Docela zřejmě tu lze hovořit o „přivlastnění“ určitých normativů a jejich internalizace ze strany správního orgánu (ve smyslu lidového rčení „blíží košile, než kabát“), naproti tomu o odcizení se od ostatních právních norem, které přímo nedopadají na předmět činnosti správního orgánu. V kontextu právního státu ovšem orgány veřejné správy nemohou při aplikaci práva pominout základní právní hodnoty a principy, jakož zejména také metodologické instrumentarium právní interpretace.

4) Konsekvence pro správní rozhodování

Závěrem je třeba uvést, jaké praktické konsekvence způsobují řídicí ideje správních orgánů a jejich institucionální charakteristiky v praktickém právním rozhodování. Předně je zřejmé, že správní rozhodování má v zásadě subsumpční charakter založený na tzv. jednoduchém právním sylogismu.⁴⁰ Toto schéma v zásadě nedostačuje v situacích, kdy správní orgán aplikuje svou správní úvahu (diskreci), v níž musí aplikovat nejen subsumpční úvahy, ale rovněž složitější hodnotící mechanismus, který užívá obecné právní zásady a principy (zejména princip proporcionality). Stejně tak jednoduchá subsumpce nedostačuje při interpretaci neurčitých pojmů, které jsou součástí řešení právní otázky případu.

Správně-právní argumentace tvořící odůvodnění správních rozhodnutí (jsou-li a musejí-li být podle zákona odůvodněna) má co do své struktury lineární povahu, což znamená, že se nepouští do různých bočních úvah či odboček a je zacílena přímo k odůvodnění výroku rozhodnutí. Rovněž platí, že správní rozhodnutí obvykle neobsahuje

³⁸ V závislosti na tom, zda se jedná o úředníky územních samosprávných celků, nebo úředníky ve státní službě, nalézáme tuto úpravu v z.č. 218/2002 Sb. o státní službě, v platném znění, a z.č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků (tj. obcí a krajů), v platném znění. Zákon o státní službě však dosud spíše hraje roli pouhého „příslibu“ zákonodárce, neboť jeho účinnost byla značně odložena. Některé zvláštní zákony (tzv. složkové předpisy správního práva) rovněž upravují kvalifikační předpoklady úředníků, např. zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů upravuje požadavky pro výkon funkcí sociálních pracovníků působících ve veřejné správě.

³⁹ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. MU Brno, 1998, str. 15

⁴⁰ K analýze subsumpčního schématu aplikace práva srv. blíže Kühn, Z. Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře, str. 50 a násl.

žádné úvahy typu „obiter dictum“. Správní rozhodnutí se co do zdrojů právních informací většinou neodkazují na jiné než tzv. povinné zdroje právních informací (*must sources*),⁴¹ tj. právní předpisy. Mnohem méně je správními orgány užívána judikatura a literatura jako zdroje vhodné (*should sources*), i když v této oblasti lze zaznamenat trend k většímu využívání těchto zdrojů právních informací, a to zejména v souvislosti s judikatorní činností správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem.

Nejdůležitějším charakteristickým rysem podle mého názoru zůstává fixovanost na ideu zákonnosti a podzákonnosti fungování veřejné správy a podceňování či nedostatečné využívání ostatních pramenů práva. Závislost správního orgánu na právním názoru nadřízeného orgánu lze hermeneuticky vyložit jako nedostatek volnosti při nalézání práva (hermeneutické svobody), který se projevuje především nedostatkem možnosti kriticky hodnotit výkladovou alternativu zastávanou nadřízeným správním orgánem. Stejný nedostatek hermeneutické svobody lze spatřovat i při aplikaci normativních právních aktů podzákonných (zejména vyhlášek a nařízení vlády), neboť správní orgány nemají na rozdíl od soudu ze zákona možnost posoudit soulad těchto aktů se zákonem.⁴²

Jsem toho názoru, že pojednané subjektivní struktury, kterými se každý správní orgán či úřední osoba v něm začleněná řídí, do značné míry ovlivňují a determinují aplikační proces správního rozhodování. Tyto odlišnosti mají za následek odlišné řešení právních případů správními orgány a soudy v proceduře soudního přezkumu správních aktů. Porozumění těmto strukturám a jejich klíčové roli při správním rozhodování proto považuji za základní východisko k definování výsledků této činnosti a jejich charakteristice, především hermeneutické kategorii „správnosti“ a „přezkoumatelnosti“ těchto rozhodnutí.

⁴¹ Využívám zde Peczenikovy koncepcce zdrojů právních informací, kterou v české literatuře používá kupř. Z. Kühn. Podle ní se zdroje právních informací dělí na tzv. *must sources* (tj. zdroje, které interpret musí použít k poznání platného práva), dále *should sources* (zdroje, které by interpret měl použít k poznání platného práva) a konečně *may sources* (zdroje, jejichž použití záleží čistě na uvážení interpreta a potřebách řešení konkrétního případu). Viz blíže Kühn, Z.: Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře, str. 131.

⁴² Viz blíže čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR.

Seznam literatury

- [1] Gizbert-Studnicki, T. Das hermeneutische Bewusstsein der Juristen. Rechtstheorie, 1987, č. 18, Duncker&Humblot, Berlin.
- [2] Jørgensen, S. Hermeneutik und Auslegung. Rechtstheorie, 1978, č. 1.
- [3] Esser, J. Vorverständnis und Methodenwahl in Rechtsfindung. Frankfurt am Main: Athenäum Verlag, 1970.
- [4] Weinberger, O. Norma a instituce. Brno: MU v Brně, 1995.
- [5] Mastronardi, P. Juristisches Denken. UTB für Wissenschaft, Verlag Paul Haupt, Stuttgart, 2001.
- [6] Aarnio, A. On Legal Reasoning. Turku: Turun Yliopisto, 1977.
- [7] Kallab, J. O novějších směrech v metodologii právní praxe. Brno: Barvič a Novotný, 1921.
- [8] Radbruch, G. Der Mensch im Recht. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1957.
- [9] Holländer, P. Filosofie práva, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006.
- [10] Skulová, S. Rozhodování ve veřejné správě. MU Brno, 1996.
- [11] Hendrych, D. Správní právo. Obecná část. Praha: C.H. Beck, 2003
- [12] Gerloch, A.: Teorie práva. Vydavatelství Aleš Čeněk, Praha, 2001.
- [13] Houbová, D. Standardní a nadstandardní metody interpretace právního textu a rétorika v soudcovské argumentaci. In: Gerloch, A., Maršálek, P. Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi. Eurolex Bohemia, 2003.
- [13] Pulkrábek, Z. K problému otevřenosti (psaného) práva a možnostem jeho dotváření. Právník, roč. 139, č.11/2000.
- [14] Průcha, P. Správní právo. Obecná část. MU Brno, 1998.

Kontakt na autora

E-mail: luke.hlouch@centrum.cz