

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Ing. Andrea Kneiflová

Správní uvážení a jeho soudní přezkum

Diplomová práce

Olomouc 2017

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Správní uvážení a jeho soudní přezkum** vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci 28.04.2017

.....
Ing. Andrea Kneiflová

Poděkování:

Chtěla bych zde poděkovat především doc. JUDr. Olze Pouperové, Ph.D. za její ochotu, trpělivost a pochopení při tvorbě této práce, za její odborné vedení a cenné rady. Dále bych chtěla vyslovit poděkování členům mé rodiny za pevné nervy a podporu po dobu celého mého studia. Zvláštní poděkování patří dceři Emičce a mému příteli.

Obsah

Úvod	7
1 Teoreticko-právní vymezení.....	9
1.1 Správní uvážení.....	9
1.1.1 Členění správního uvážení	10
1.1.2 Jak poznat správní uvážení	11
1.1.3 Správní uvážení není normou přímo předpokládáno.....	11
1.2 Neurčitý právní pojem	12
1.3 Správní uvážení vs. neurčité pojmy	15
2 Limity správního uvážení	17
2.1 K jednotlivým limitům správního uvážení	18
2.1.1 Zákaz libovůle	18
2.1.2 Princip rovnosti a zákazu diskriminace	19
2.1.3 Příkaz zachovávat lidskou důstojnost.....	19
2.1.4 Princip proporcionality	20
2.1.5 Zásada legality.....	21
2.1.6 Zásada vázanosti účelem	21
2.1.7 Zásada ochrany nabytých práv	22
2.1.8 Zásada legitimního očekávání	22
2.1.9 Zásada souladu s veřejným zájmem	23
2.1.10 Zásady ve specifických případech.....	23
2.1.11 Doporučení Rady Evropy (80) 2	24
2.2 Kritéria aplikace správního uvážení	25
2.3 Zneužití vs. překročení mezí.....	26
3 Přezkum správního uvážení.....	28
3.1 Přezkum správního uvážení správním orgánem	28
3.2 Soudní přezkum	31

3.2.1	Historický vývoj soudního přezkumu správního uvážení	32
3.2.2	Civilní soudy	34
3.2.3	Správní soudy	35
3.2.4	Ústavní soud	38
3.3	Přezkum neurčitého právního pojmu	38
3.4	Odůvodnění správního rozhodnutí.....	40
4	Návrhy de lege ferenda.....	44
	Závěr.....	46
	Seznam použité literatury	49

Použité zkratky:

č. j.	číslo jednací
ČR	Česká republika
d.ř.	zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
o.s.ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
sp. zn.	spisová značka
s.ř.	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
s.ř.s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
ÚS	Ústavní soud České republiky
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
EÚLP	Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Úvod

Jako téma mé diplomové práce jsem si zvolila Správní uvážení a jeho soudní přezkum. Během své studentské praxe na úseku správního soudnictví i v odborných publikacích jsem často narazila na pojem správní uvážení. Zvláště v mé primární profesi ekonoma, jsem často měla pocit, jakoby i pro úředníky některých správních orgánů byla problematika těžce uchopitelná a nechtěla jsem, aby tomu tak bylo i u mne (i s ohledem na mé časté setkávání se s tímto pojmem).

Téma správního uvážení prozařuje celou problematikou rozhodování správních orgánů, a i následně správních soudů. Jelikož soud při zjištění překročení meze správního uvážení nebo zneužití správního uvážení, napadené rozhodnutí zruší pro nezákonnost (mimo výjimky moderačního práva soudu dle § 78 odst. 2 s.ř.s.), nemělo by být dané téma opomíjeno pro svoji šíři a dopad na opravné a přezkumné prostředky správního práva. Je otázkou, zda v praxi tzn. rozhodovací činnosti soudů, nedochází ke splynutí či záměně pojmu správní uvážení a neurčitý právní pojem.

Otázky kladené jako výzkumné v této práci jsou, zda v praxi při rozhodovací činnosti soudů nedochází ke splynutí či záměně pojmu správní uvážení a neurčitý právní pojem, jaká je šíře a možnosti přezkumu správního uvážení především při zneužití správního uvážení a překročení mezi správního uvážení, vše ve srovnání s neurčitými právními pojmy.

V úvodu diplomové práce vymezují pojmy správní uvážení, neurčitý právní pojem. V rámci teoretického rámce jsou konkretizovány varianty, v jakých se správní uvážení v pozitivním právu vyskytuje. Aby byl teoretický rámec komplexní, upřesňuji v teoretické části diplomové práce ústavněprávní a zákonné limity pro využití správního uvážení. Závěr kapitoly doplňují hlediska ovládající správní uvážení.

V praktické části práce vymezují zda, v jakém rozsahu a z jakých hledisek mohou soudy při soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů přezkoumávat správní uvážení, v té podobě, jak je učinil správní orgán. Soudní přezkum bude řešen v oblasti soudnictví správního, civilního, ústavního. V poněkud zkráceném duchu je v této části zmíněn i přezkum správními orgány.

Jak v teoretickém, tak i v praktickém rámci diplomové práce přistoupím ke srovnání a vysvětlení aplikace správních norem obsahujících neurčité právní pojmy tak, aby bylo

zřetelné, proč se jedná o dva rozdílné, a přesto související instituty správního práva. Praktické příklady jsou uvedeny nejen z oblasti obecného správního práva, ale také i z oblasti práva daňového, jelikož to je mi z profesních důvodů nejbližší a osobně jej vnímám v literatuře zaměřené na správní uvážení jako opomíjené (ve srovnání s oblastí správního trestání).

V závěru práce jsou shrnuty získané poznatky z aplikace správního uvážení a zvláště jeho soudního přezkumu.

V této práci je čerpáno z právních předpisů a jejich komentovaných znění, dostupné literatury, odborných článků a judikatury. V případě soudních rozhodnutí je čerpáno z bohaté rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR, Nejvyššího správního soudu ČR, ale i krajských soudů (s ohledem na závaznost jejich rozhodnutí pro správní orgány). Zahraniční zdroje nejsou zahrnuty s ohledem na charakter této práce, který je nikoliv komparativní. Jsem si vědoma, že výběr zdrojů, ze kterých jsem čerpala, může kritičtější čtenář hodnotit jako staršího data a omezeného rozsahu. Důvodem je skutečnost, že převážná většina publikací se tématu správní uvážení věnovala v letech 2003-2008. Důvodem byla změna právní úpravy soudního přezkumu správního uvážení, včetně formulace týkající se nezákonnosti rozhodnutí (o těchto změnách se zmiňuji v následujících kapitolách). Aby byla získána aktuální determinace problematiky, snažila jsem se o vyvážení zdrojů monografií staršího data rozhodnutími soudů data novějšího.

Použité metody v této práci se vztahují k jednotlivým kapitolám – v historickém srovnání byla použita deskriptivní metoda, v teoreticko-právním byly použity obecně teoretické interpretační i explanační metody – analýza, syntéza, deskriptivní, srovnání.

Při zpracovávání tématu této práce nebylo přistoupeno ke srovnání soudního přezkumu správního uvážení vůči zahraničním úpravám. Toto téma by si však určitě zasloužilo samostatnou práci. Stejně tak by v rámci další samostatné práce mohla být zpracována problematika odůvodňování rozhodnutí při použití správního uvážení včetně případného praktického výzkumu.

Práce odpovídá aktuálnímu právnímu stavu na území České republiky; vychází tedy z platné a účinné právní úpravy k datu odevzdání diplomové práce.

1 Teoreticko-právní vymezení

Úvodem, aby bylo možné navázat následujícími kapitolami, je potřeba věnovat pozornost teoreticko-právnímu vymezení pojmu správní uvážení a neurčitý právní pojem.

1.1 Správní uvážení

Správní uvážení nemá pozitivním právem legální definici, tedy není závazně vymezeno v žádném zákoně, k jeho identifikaci je nutné dojít výkladem. V literatuře, právních normách, právní teorii i praxi je nejčastěji používán pojem správní uvážení a dále jeho synonyma diskreční pravomoc, volná úvaha, správní diskrece, zákonem povolená volná úvaha.

S. Skulová rozlišuje význam pojmů správní uvážení a diskreční pravomoc. Konkrétně u správního uvážení naznačuje spojitost s veřejnosprávní rozhodovací činností, která je založena na tzv. volné úvaze, oproti tomu diskreční pravomoc charakterizuje jako projev pravomoci toho, kdo takto rozhoduje a je nositelem příslušné výše veřejné moci, tedy kdo ovládá příslušný rozhodovací proces založený právními normami.¹ Osobně se domnívám, že mezi těmito dvěma pojmy není významový rozdíl, což potvrzuje i jejich identické (synonymní) užívání v soudní judikatuře.

Správní uvážení je pojem specifický pro rozhodování ve veřejné správě, i v návaznosti na širší problematiku jej odborná literatura vymezuje s mírnými odchylkami.

V právnickém slovníku je správní uvážení definováno jako: „též diskreční pravomoc správních orgánů, je možné tehdy, když zákon poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací (slovním obratem „může“) apod. V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy.“²

P. Mates, definuje správní uvážení: „jako rozhodovací proces, v němž je podle více či méně určitých kritérií racionálně vybíráno nejméně ze dvou alternativ to nejlepší řešení.“³

¹ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení - základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 16

² HENDRYCH, Dušan; a kol. *Právní slovník*. Praha 2009, pojem správní uvážení

³ MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 80.

Zároveň však konstatuje, že správní uvážení je na první pohled jednoduchý, ve skutečnosti však jeden z nejkomplicovanějších institutů správního práva.⁴

Podle S. Skulové, „je správní uvážení představováno situací, kdy se vznikem nebo existencí určitých podmínek (skutkovým stavem) nespojuje příslušné ustanovení právního předpisu nutnost nastoupení jediného možného právního následku, a naopak ponechává subjektu vykonávajícímu veřejnou správu určitý (menší či větší) prostor pro volbu určitého řešení, resp. rozhodnutí.“⁵

Osobně se naprosto se ztotožňuji s názorem M. Mazance, že: „...bez diskrečního práva je výkon veřejné správy nemožný, naopak možnost výběru z široké palety zákonem nabídnutých možností představuje **účinný a operativní nástroj správy věcí veřejných**.“⁶

1.1.1 Členění správního uvážení

- A) První členění správního uvážení je na **uváženost jednání**, kdy se správní orgán rozhoduje, zda dle dané normy postupovat či nepostupovat a na **uvážení volby**, kdy správní orgán volí z více nabízených variant rozhodnutí.
- B) Správní diskrece může být realizována jak v **hmotněprávní** (realizace hmotného práva), tak v **procesněprávní rovině** (procesní postup).
- C) Právní teorie rozlišuje další dva druhy správního volného uvážení a to **vázané volné uvážení** a **absolutní volné uvážení** (blíže k absolutnímu uvážení v kapitole 2). V případě vázaného uvážení existuje právní nárok na vydání rozhodnutí či právní povinnost vydat rozhodnutí. U tohoto druhu uvážení může správní orgán volit mezi více variantami rozhodnutí.
- D) Dalším rozčleněním správního uvážení je na **širší** a **užší** pojetí správního uvážení. V případě širšího pojetí má vazbu na zákonodárce, který vymezuje v rámci právní normy vyšší právní síly mantinely podstatné pro správní uvážení zahrnuté pod konkrétní rozhodnutí – užší pojetí.⁷

⁴ tamtéž

⁵ SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 15.

⁶ MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 17.

⁷ SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 45-46.

E) Posledním členěním správního uvážení je dle kvalitativních hledisek aplikace správního uvážení na aplikaci: zákonnou, avšak nesprávnou; nezákonnou; nicotnou; formálně nesprávnou.

1.1.2 Jak poznat správní uvážení

Správní uvážení je „nejviditelnější a nejčastější“ v oblasti správního trestání, avšak projevuje se napříč správním právem. Způsob inkorporace pojmu správní uvážení není ve všech právních předpisech užíván identicky. Je začleněno do právních norem převážně slovy „může“, „lze“, „uloží až do“, k jeho správnému použití musíme dojít řádnou interpretací.

Interpretace je poznávání práva a odstraňování nejasností za účelem pochopit cíle zákonodárce a význam právní normy. Předmětem interpretace mohou být sociální jevy, texty normativních systémů vč. práva.⁸

Ne vždy má nezbytně výraz „může“ shodný výklad, respektive člení správní uvážení na jednotlivé stupně. První možností je uvážení správního orgánu, zda vydá kladné rozhodnutí (například posečkání či povolení splátek). Druhou možností je povinnost vydat rozhodnutí určitého obsahu, za splnění zákonem požadovaných podmínek, tedy vzniku subjektivního práva a nároku na vydání daného rozhodnutí. Vždy je tedy nezbytné zaměřit se pro objasnění uvedeného na výklad výrazu „může“ v dispozici příslušné normy.⁹

1.1.3 Správní uvážení není normou přímo předpokládáno

Kromě výše uvedeného výskytu v zákoně (slovní obrat může, lze, uloží až do) připouští NSS i tzv. implicitní zmocnění: „Použit správního uvážení lze pouze v případech, kdy toto oprávnění zákon správnímu orgánu přiznává, a to pouze způsobem a v mezích zákonem stanovených. Výjimečně však, zejména tehdy, má-li uplatnění správního uvážení vést ke zmírnění tak neúnosně tvrdých dopadů zákonné úpravy na fyzickou či právnickou osobu, že by jejich uplatnění bylo v rozporu s principy, na nichž je založen ústavní řád, **může zmocnění ke „zmírňujícímu“ správnímu uvážení být obsaženo v zákoně toliko implicitně, a tedy zpravidla vyplývat z povahy a podstaty příslušné právní regulace.**“¹⁰ Citované rozhodnutí pokládám za určitá otevřená zadní vrátka pro aplikaci správního uvážení s ohledem

⁸ HLOUCH, Lukáš. *Teorie a realita právní interpretace*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. s. 16.

⁹ viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.04.2011, č. j. 2 Afs 88/2010-70

¹⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2008, č. j. 7 As 21/2008-101

na materiální právní stát¹¹, kterým bezpochyby ČR je a také s ohledem nutnost ústavně-konformního výkladu právních předpisů.

Závěrem si dovolím uvést negativní definici správního uvážení na konkrétním příkladu, s odkazem na usnesení rozšířeného senátu NSS. Správní uvážení není například posouzení, zda je vynález nový a zda je výsledkem vynálezecké činnosti (§ 6 odst. 1 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích), dané posouzení otázkou právní a vychází ze skutkového stavu věci zjištěného na základě hodnocení důkazů a správní uvážení se zde neuplatní.¹²

1.2 Neurčitý právní pojem

Opět shodně jako u správního uvážení použiji citaci z právnického slovníku: „neurčité právní pojmy jsou ty, jejichž obsah nelze přesně jevově vymezit a dostatečně právně definovat. Jejich aplikace vždy závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce vytváří veřejné správě prostor, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu.; současně však dbá na to, aby v zákonech byly alespoň uvedeny některé charakteristické znaky neurčitého právního pojmu, popř. umožňuje tak učinit v prováděcím předpise.“¹³

Neurčité právní pojmy jsou pružné pojmy¹⁴, které, a zde použiji definici z rozhodovací Nejvyššího správního soudu: „zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně definovat, jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakožto i okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého právního pojmu objasnit. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého právního pojmu či nikoliv. Současně však dbá na to, aby v zákoně byly

¹¹ více k materiálnímu právnímu státu viz náleží Ústavního soudu ze dne 04.07.2000 sp. zn. Pl. ÚS 7/2000: „Ústavní soud již opakovaně judikoval, že Česká republika se hlásí k principům nejen formálního, nýbrž především materiálního právního státu. Ústava ČR akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu.“

¹² usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2015, č. j. 7 As 69/2014- 50

¹³ HENDRYCH, Dušan; a kol. *Právnický slovník*, Praha 2009, pojem neurčité právní pojmy

¹⁴ pružný pojem - převzato z HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého*. Heslo: Zájmy veřejné s. 578.

uvedeny alespoň některé charakteristické znaky, popř. umožňuje tak učinit v prováděcím předpise."¹⁵

P. Průcha uvádí, že u neurčitých právních pojmů se jedná o uvažování pouze o rozsahu a obsahu pojmu, nikoliv ve vztahu k určení – volbě obsahu vlastního rozhodnutí, v němž má být neurčitý pojem použit.¹⁶

V rámci legislativních technik jsou pro zařazení do právních předpisů používána slova nebo sousloví, jejich obsah není z jejich samotného znění přesně definovatelná.¹⁷

Z. Bažil rozčleňuje neurčité právní pojmy na normativní hodnotové pojmy, deskriptivní a zkušenostní pojmy, dispozitivní (prognostické pojmy), typové pojmy. Normativní hodnotové pojmy lze chápat, jako posouzení skutkových okolností, zda odpovídají nebo neodpovídají danému neurčitému pojmu. Ten, kdo aplikuje právní normu s neurčitým právním pojmem, subjektivně vyhodnocuje hodnotové představy celku (například dobrá víra). Oproti tomu deskriptivní a zkušenostní pojmy lze charakterizovat, jako pozorovatelné, zjiřitelné, byť občas s potřebou dalšího vymezení, resp. upřesnění pojmu. Jako příklad lze uvést pojmy noc, den atd. V případě dispozitivních pojmů (synonymum prognostické) jsou vlastnosti předmětu pojmu naznačeny a musí se dovodit podřazováním skutku pod daný pojem. Podřazování probíhá na základě šetření, které tyto vlastnosti prokáže či nikoliv. Typové pojmy, jsou pojmy spadající do rámce vymezeného hlavním charakterizujícím typem pojmu. Toto vymezení bývá předmětem častých kritik pro nedostatečnou charakteristiku, naprosto nevyhovující vymezení, což způsobuje nemožnost zjistit přesnější subsumpci pod daný pojem.¹⁸

Například V. Sládeček zmiňuje další členění dle Bažila – členění právních pojmů na pojmy absolutně určité (časový, číselný údaj), pojmy částečně určité (tma, hluk), neurčité. V. Sládeček také upozorňuje, že při interpretaci některých (zdánlivě) neurčitých pojmů je

¹⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.07.2005 č.j. 5 Afs 151/2004

¹⁶ PRŮCHA, Petr. In MADAR, Zdeněk a kol. *Slovník českého práva. Díl 1, A-O*. 3. rozš. a podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2002. s. 750.

¹⁷ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 23.

¹⁸ BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva [se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu]*. Praha: Universita Karlova, 1992. s. 26 a násl.

vhodné monitorovat, zda na úvodu či v závěru zákona není daný zdánlivě neurčitý pojem definován.¹⁹

Jako praktický příklad neurčitého právního pojmu je možné uvést pojmy veřejný pořádek, noční klid, bezúhonnost, sousedství, pornografie. Tyto pojmy mají společný rys, že nelze ustáleně přesně vymezit jejich rozsah a obsah. Míra jejich neurčitosti i jejich interpretace se může v čase měnit.

Neurčité právní pojmy lze alespoň částečně vymezit pomocí – výčtu jevů, které lze pod neurčitý právní pojem subsumovat²⁰; prováděcími předpisy; odbornou literaturou; judikaturou.

¹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 144-145.

²⁰ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.05.2008, č. j. 2As 4/2008-81

1.3 Správní uvážení vs. neurčité pojmy

Neurčitý právní pojem je zpravidla součástí hypotézy právní normy, kdežto poukaz k užití správního uvážení v dispozici, resp. sankci.²¹ Neurčitý právní pojem i správní uvážení se může vyskytovat v jednom ustanovení zákona současně. Příkladem může být § 156 odst. 1 písm. a) daňového řádu: *na žádost daňového subjektu nebo z moci úřední může správce daně povolit posečkání úhrady daně, popřípadě rozložení její úhrady na splátky*, (správní uvážení) *dále jen „posečkání,, a) pokud by neprodlená úhrada znamenala pro daňový subjekt vážnou újmu* (neurčitý právní pojem). Pokud nastanou zákonem předvídané podmínky pro povolení splátek daně, musí je správce daně na žádost povolit. Správní uvážení je uplatněno při vlastním rozhodování o konkrétní výši povolených splátek a stanovení splátkového kalendáře (splátky ve výši navržené, vyšší, nižší) což potvrzuje i NSS ve svém rozhodnutí č. j. 2 Afs 88/2010-70.²²

Správní uvážení a neurčité právní pojmy mají společný účel, kterým je zajištění potřebného prostoru pro vydání rozhodnutí. Liší se viz výše zařazením v právní normě, funkcí. Další odlišnost je možnost volby. Správní uvážení je volba mezi nejméně dvěma možnostmi, oproti tomu neurčitý právní pojem není o volbě, nýbrž o zaměření se na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení.

Závěrem uvedu příklad, že k záměně správního uvážení s neurčitém právním pojmem v rozhodování správních soudů dochází i nyní (2016/2017). Konkrétně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne č.j. 11 A 63/2014 – 30: „Jestliže zákonodárce použil termín **nadbytečný** a nestanovil konkrétní počty uhynulých živočichů, které by musely být zjištěny pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 88 odst. 2 písm. i) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, učinil tak nepochybně proto, aby dal správnímu orgánu prostor pro správní uvážení.“ Jen pro doplnění zde uvádím konkrétní znění § 88 odst. 2 písm. i) zákona č. 114/1992 Sb.: „Orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 2 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že nepostupuje tak, aby nedocházelo **k nadbytečnému úhynu rostlin a živočichů**

²¹ MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, Bulletin advokacie, 2000, č. 4, s. 8.

²² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.04.2011, č. j. 2 Afs 88/2010-70: „Nastanou-li zákonem předvídané podmínky pro povolení splátek daně (§ 60 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), musí je správce daně na žádost povolit. Diskreční oprávnění se uplatní až při vlastním rozhodování o konkrétní výši povolených splátek a stanovení splátkového kalendáře; může tedy povolit i splátky vyšší, než daňový subjekt navrhoval.“

podle § 5 odst. 3, nedovoleně sbírá nebo poškozují zvláště chráněné nerosty.“ V uváděném rozsudku bylo vyhodnoceno slovo nadbytečný jako správní uvážení. Domnívám se, že zde šlo spíše o velmi nešťastnou volbu slov. Je možné, že cílem bylo pravděpodobně nasměrování správní úvahy odst. 3 dotčeného ustanovení²³, tedy že úvaha správního orgánu se bude týkat, až samotného ukládání sankce s ohledem na nadbytečný úhyn, což bohužel z daného rozhodnutí jasně nevyplývá.

Dalším příkladem, kdy došlo k záměně správního uvážení a neurčitého právního pojmu je rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25.10.2007, č. j. 22 Ca 251/2006-19.

²³ Při stanovení výše pokuty se přihlíží k závažnosti protiprávního jednání a k rozsahu hrozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny.

2 Limity správního uvážení

Limity správního uvážení jsou určité mantinely pro jeho interpretaci a aplikaci za účelem odstranění libovůle a zajištění právní jistoty.

V první řadě je správní uvážení limitováno **principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky**, jelikož z nich lze dovést, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí na uvážení správního orgánu, je tento správní orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně, principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovat lidskou důstojnost, a především výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil a jaké důkazy si opatřil, jak je provedl, jak je hodnotil a k jakým skutkovým a právním závěrem dospěl.²⁴ Toto omezení, jako omezení **implicitní**, vydefinoval i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí č. j. 2 Afs 207/2005-55.²⁵

Nadto **explicitní** omezení jsou vyjádřena zákonem stanovými kritérii pro rozhodování. Tedy je věcí zákonodárce, v jakém rozsahu stanoví správnímu orgánu prostor pro správní uvážení. Správní orgán si nemůže přimýšlet další kritéria, nýbrž je může pouze vykládat a aplikovat na konkrétní příklady.²⁶

Osobně vnímám rozdělení limitů správního uvážení tak, že implicitní omezení jsou primárně ta, která tvoří mantinely pro správní uvážení, kdežto explicitní už převážně samotná kritéria ovládající správní uvážení.

Ke stanovení limitů diskrece se vyjádřil i ESLP: „Zákon, který svěřuje diskreční pravomoc, musí stanovit rozsah takové diskrece.“²⁷

Jako potvrzení výše uvedeného uvádím, že k samotným limitům správního uvážení se vyjádřil opakovaně Nejvyšší správní soud, kdy konstatoval, že každé správní uvážení má své meze (limity) a to včetně absolutního diskrečního oprávnění. **Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje.** Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu

²⁴ srov. viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04.10.2016, č.j. 5 As 36/2006-52

²⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.7.2006, č.j. 2 Afs 207/2005-55

²⁶ tamtéž

²⁷ rozsudek ESLP Silver a další proti Spojenému království ze dne 25.03.1983, č. j. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75

diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí (limitů) podléhá soudnímu přezkumu.²⁸

Jelikož limity správního uvážení tvoří mimo jiné i zásady a principy, dovolím si krátce upřesnit tyto dva pojmy. „Principy se od zásad liší svou originalitou, primárností či initalitou. A naopak zásady se odlišují od principů svou privátností, sekundárností a generitou (druhovostí).²⁹

2.1 K jednotlivým limitům správního uvážení

2.1.1 Zákaz libovůle

Pojem libovůle můžeme charakterizovat synonymem absolutní volnost, či intenzivnější svévole, zvůle.

S. Skulová, charakterizuje libovůli jako volnost, ničím nevázané uplatňování vůle subjektu vykonávajícího správu. Libovůle dle S. Skulové může nabýt podobu zvůle (formu zneužití moci), což by nastalo zejména v situaci, kdy zde je vázanost právními předpisy, avšak rozhodující subjekt tuto vázanost poruší.³⁰

V souvislosti se správním uvážením je pojem libovůle podstatný z důvodu, že právě neomezené správní uvážení, které je v právním státě nepřípustné, vytváří prostor pro libovůli.³¹

Žádný orgán veřejné moci se nesmí v demokratickém právním státě mimo svoji pravomoc a působnost, které jsou mu ústavním pořádkem, případně zákony vymezeny. Proto ustanovení Ústavy a Listiny představují základní pojistku pro výkonu libovůle (či zvůle) ze strany veřejné moci k jejím adresátům.³²

Jedním z nástrojů k omezení libovůle, a aplikaci jejího zákazu, je i ustanovení s.ř.s, konkrétně § 17. V zásadě se jedná o aktivaci rozhodování rozšířeného senátu NSS.

²⁸ viz například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23.03.2005, č. j. 6a 25/2002-42

²⁹ PINZ, Jan. Právní principy, zásady a legis ratio. In BOGUSZAK, J. (ed.). *Právní principy*. Vydavatelství 999, Pelhřimov 1999, s. 111.

³⁰ SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 49.

³¹ HANUŠ, Libor. Právní argumentace nebo svévole. Úvahy o právu, spravedlnosti a etice . 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008. s. 99.

³² WAGNEROVÁ, Eliška; a kol. *Listina základních, práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. s. 87

Rozhodovací činnost NSS má jako jeden ze stěžejních cílů sjednocování jednoty rozhodování (§ 12 odst. 1 s.ř.s) nejen krajských soudů rozhodujících ve správních soudnictví, ale i ve smyslu rozhodování správních orgánů.³³

2.1.2 Princip rovnosti a zákazu diskriminace

Princip rovnosti a zákazu diskriminace jsou spojené nádoby. Vychází z čl. 37 odst. 3 Listiny³⁴ a dále § 7 s.ř.s.³⁵. Mimo uvedených dvou ustanovení je dovozována i například v materiální rovnosti dle § 2 odst. 4 s.ř.s. Tato zásada by měla být zohledňována nejen k právům procesním, ale i hmotným.³⁶

K principu rovnosti v rámci rozhodování správních soudů se opakovaně se vyjádřil i Ústavní soud. Jedním z příkladů je nález III. ÚS 187/98, kdy Ústavní soud konstatoval, že: „Součástí ústavního rámce nezávislosti soudů je jejich **povinnost dbát rovnosti v právech**, plynoucích z čl. 1 Listiny. Tomu korespondují základní práva, vyplývající z principu rovnosti. Rovnost v právech ve vztahů k obecným soudům, kromě jiného, zakládá tudíž právo na stejné rozhodování ve stejných případech a zároveň vylučuje libovůli při aplikaci práva. Za porušení principu rovnosti v právech nutno zejména považovat ty případy, kdy obecný soud neposkytne účastníkům ochranu v jejich základních právech a svobodách, ač již tato práva ve skutkově obdobných případech byla Ústavním soudem přiznána. (...) Porušení konkrétního základního práva (v daném případě čl. 36 odst. 1 Listiny) ve spojení s nerespektováním právního názoru Ústavního soudu, vyjádřeného v jeho nálezu ve skutkově obdobném případě, zakládá i porušení ústavního principu rovnosti.“³⁷

2.1.3 Příkaz zachovávat lidskou důstojnost

Tento princip je založen především na čl. 1 a čl. 10 Listiny a preambuli Ústavy. Na tomto místě nebudu nyní rozebírat teorie k rozdílnosti zmíněných článků Listiny, důvodem je jiné tematické zaměření a také rozsah této práce. Podstatné u tohoto principu je, proč je zde

³³ blíže k cíli sjednocování judikatury viz PODHRÁZKÝ, Milan in JEMELKA, Luboš; a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 116

³⁴ Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.

³⁵ (1) Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. (2) Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.

³⁶ JEMELKA, Luboš; a kol.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 49.

³⁷ nález Ústavního soudu ze dne 01.10.1998 sp. zn. III. ÚS 187/98

vůbec zmíněn jako limit omezující správní uvážení. Tento termín je součástí opakující se judikatury, která zmiňuje meze správního uvážení. Osobně dedukuji několik možností, proč právě tento princip je opakovaně zdůrazňován v soudních rozhodnutích. Prvním důvodem je, že dotčená rozhodnutí měla vymezit určitou výšeč principů, aby bylo evidentní, že se jedná o bezvýhradní princip, jemuž je dána váha už samotným zakotvením do preambule Ústavy. Druhým důvodem je, že charakter dotčených rozhodnutí byl právě z oblasti do té doby tvrzených absolutních uvážení. Právě díky zmínění příkazu zachovávat lidskou důstojnost byla dána patřičná váha a akcent na výšeč limitů správního uvážení.

2.1.4 Princip proporcionality

Princip proporcionality je mezinárodně uznávanou zásadou, má ústavněprávní charakter. Při ingerenci státu (zde myšleno rozhodování správního orgánu) musí být respektována spravedlivá rovnováha mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. Tedy musí existovat rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.³⁸ Synonymum pro něj může být zásada přiměřenosti.

V rámci aplikace principu proporcionality je realizován test proporcionality³⁹, který je tvořen třemi dílčími kritérii pro posouzení:

- vhodnosti, zda je daný prostředek způsobilý k dosažení určitého práva;
- potřebnosti, zda nelze cíle dosáhnout též jiným prostředkem, který se dotkne základního práva méně, případně vůbec – využití zásady *in dubio pro libertate*⁴⁰;
- přiměřenosti, kdy je zde rozuměna proporcionalita v užším slova smyslu, jenž vyvažuje kolidující hodnoty.

V případě, že dojde k rozporu mezi právními principy, tyto se odstraní právě díky jejich poměrování – principu proporcionality.⁴¹

Princip proporcionality je vyjádřen několika dílčími zásadami činnosti správních orgánů ve správním řádu (jež jsou specifikovány v této kapitole), které obstojí i samostatně, a jsou jimi:

³⁸ srov. viz náleží Ústavního soudu ze dne 16.10.2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/2001

³⁹ více k principu proporcionality WAGNEROVÁ, Eliška; a kol. *Listina základních, práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. s. 12.

⁴⁰ *in dubio pro libertate* – jedná se o zásadu, podle níž v případě vícerych možných a rovnocenných variant je nutné zvolit takový výklad, který jde ve prospěch oprávněných práv a zájmů- priorit jednotlivce před státem). Tato zásada mívá podobu dalších zásad a to *in dubio mitius* (v pochybnostech mírněji) nebo *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch)..

⁴¹ ALEXY, Robert. *Pojem a platnost práva*. Přeložil Pavel HOLLÄNDER. Bratislava: Kalligram, 2009, str. 14

zásada zákazu zneužití správního uvážení, zásada ochrany dobré víry, zásada subsidiarity a požadavek vhodnosti řešení.

2.1.5 Zásada legality

Tato zásada je zakotvena v § 2 odst. 1 s.ř.⁴² Specifikuje zásadu zákonnosti obsaženou v čl. 2 odst. 2 Listiny, a čl. 2 odst. 3 Ústavy. Záměrně neuvádím častěji užívaný název této zásady (zásada zákonnosti), jelikož pod tuto zásadu lze subsumovat vázanost správních orgánů nejen zákony, ale i ostatními právními předpisy a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Tato zásada vymezuje prostor pro uplatnění ostatní zásad, jelikož právě zákony (právní předpisy procesní, hmotněprávní, kompetenční) určují jejich obsah, způsob uplatnění a závaznost.

2.1.6 Zásada vázanosti účelem

Zásada vázanosti účelem § 2 odst. 2 s.ř.⁴³ vychází opět z Listiny a Ústavy (viz výše), konkrétně čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny.⁴⁴ Právě tato zásada je v komentářích nazývána zásadou zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení.⁴⁵ Podstatou této zásady je výkon pravomoci správních orgánů tak, aby nebyla zneužita a vykonávána řádným, přiměřeným, rozumným způsobem.⁴⁶ V. Vopálka uvádí, že: „uvnitř diskreční pravomoci je správa svým způsobem sama sobě pánem, volí postup, který jí zákon umožňuje a který ona považuje pro konkrétní vztah účelný. V žádném případě to však neznamená otevření prostoru pro její libovůli či absolutistické rozhodování.“⁴⁷ Není bez zajímavosti, že právě omezením správního uvážení jeho účelem a zásadou předvídatelnosti si zákonodárce sliboval nejen výrazně zvýšit právní jistotu adresátů veřejné správy, ale i omezit korupci.⁴⁸

⁴² konkrétně: "Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu."

⁴³ "Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena."

⁴⁴ viz čl. 4 odst. 4 Listiny: „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“

⁴⁵ například JEMELKA, Luboš; a kol.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 24

⁴⁶ viz Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (80) 2 ze dne 11. března 1980, týkající se správního uvážení

⁴⁷ VOPÁLKA, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006. s. 85.

⁴⁸ viz důvodová zpráva k s.ř.: „Zpřehledněním procesní úpravy správního řízení, odstraněním neopodstatněných odchylek a omezením správního uvážení správního orgánu jeho účelem a zásadou předvídatelnosti veřejné správy by se měla výrazně zvýšit právní jistota adresátů veřejné správy a omezit možnost pro korupci ve veřejné správě.“

Tato zásada bývá často uplatňována u nenárokových povolení a je jedním z korekčních prvků absolutního správního uvážení.

2.1.7 Zásada ochrany nabytých práv

Ve správním řádu je tato zásada obsažena v § 2 odst. 3.⁴⁹ Předmětem ochrany této zásady je dobrá víra,⁵⁰ která je vnímána jako jeden z hlavních principů činnosti demokratické veřejné správy. Tento princip by doplňovat princip zákonnosti a ochranu veřejného zájmu poskytovanou zvláštními zákony.⁵¹

Ústavní soud konstatoval, a nelze než souhlasit, že: „Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moc, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního správního aktu, nebo aktu aplikace práva.“⁵²

2.1.8 Zásada legitimního očekávání

Tato zásada je zakotvena v § 2 odst. 4 s.ř.⁵³ a je možné ji popsat jako zásadu nestrannosti, materiální ekvity a legitimního očekávání.⁵⁴ Tato zásada může být vnímána jako důležitý prvek pro zabránění zneužití správního uvážení. Zásada legitimního očekávání je determinována setrvalostí rozhodovací praxe^{55,56} (zásadou materiální rovnosti), adresně poskytnutou informací, zveřejněným interním postupem (například metodický pokyn Generálního finančního ředitelství). U posledního zmíněného pramenu legitimního očekávání bych se zastavila. Jako příklad, dle mého názoru sporného interního pokynu, považuji metodický pokyn k dnes již zrušenému ustanovení § 157 odst. 7 DR.⁵⁷ Uvedený metodický pokyn deklaroval, že jeho cílem je: „sledováno naplnění zásady dobré správy, rovnosti daňových subjektů, principu

⁴⁹ "Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu."

⁵⁰ viz JEMELKA, Luboš; a kol.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 26.

⁵¹ viz důvodová zpráva s.ř.

⁵² náleží Ústavního soudu ze dne 09.10.20013 sp. Zn. IV. ÚS 150/2001

⁵³ "Správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly"

⁵⁴ viz JEMELKA, Luboš; a kol.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 28.

⁵⁵ V případě, že správnímu orgánu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila, zde se judikatura NSS inspirovala z Německa tzv. Selbstbindung der Verwaltung viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.04.2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57.

⁵⁶ pojem Selbstbindung der Verwaltung volně přeloženo jako sebeomezení veřejné správy.

⁵⁷ Metodický pokyn generálního finančního ředitelství k aplikaci § 157 odst. 7 daňového řádu [cit. 01.01.2017]. Dostupné z http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-sprava-dani-a-poplatku/Metodicky_pokyn_k_par_157_odst_7_DR.pdf

legitimního očekávání daňových subjektů **vyloučením** diskrece správců daní tak, aby při rozhodování skutkově podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ Otázkou k zamyšlení je, zda je možné vyloučit diskreci správců daní interním pokynem. Domnívám se, že jde spíše o nevhodnou formulaci i s ohledem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.06.2013, č.j. 1 Afs 1/2013-47. Zde je konstatováno, že: „prostor pro uvážení správního orgánu má vždy své limity. Ty jsou buď stanoveny zákonem, nebo si je musí správní orgán vymezit ve své rozhodovací praxi sám a následně je také musí dodržovat.“

Závěrem této podkapitoly bych ráda upozornila, že legitimního očekávání se nelze dovolávat za situace, kdy se jednalo o nezákonnou správní praxi, jejíž následování je nežádoucí a bylo by v rozporu se zákonem.⁵⁸

Ze zásady legitimního očekávání lze dovozovat další zásadu podstatnou pro přezkum správního uvážení, byť výslovně neuvedenou v s.ř., a to **zásadu odůvodnění rozhodnutí**. Právě odůvodňování rozhodnutí tam, kde bylo aplikováno správní uvážení, bude předmětem samostatné podkapitoly v následující kapitole.

2.1.9 Zásada souladu s veřejným zájmem

Zásada ochrany veřejného zájmu v kontextu § 2 odst. 4 s.ř. zajišťuje soulad přijatého řešení s veřejným zájmem. Pojem veřejný zájem byl předmětem mnoha soudních rozhodnutí a judikatorních názorů. Pro mne nejvýstižnější pro účely aplikace této zásady je např. nález Ústavního soudu sp. zn. PL ÚS 24/2004, který zmiňuje: "Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit."⁵⁹

2.1.10 Zásady ve specifických případech

Jedním ze specifických případů, který může nastat při aplikaci správního uvážení je jeho výskyt v zákoně č. 280/2009 Sb., daňový řád (dle jen d.ř.). Daňový řád v § 262 upravuje vztah ke správnímu řádu, kdy při správě daní se správní řád nepoužije. Zde je však nutné mít na zřeteli i § 177 s.ř., díky němuž se základní zásady činnosti správních orgánů použijí na daná řízení i

⁵⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35

⁵⁹ nález Ústavního soudu ze dne 28.06.2005 sp. zn. PL ÚS 24/2004

v případech, kdy je zvláštním zákonem stanoveno, že se správní řád nepoužije. V minulosti bylo opakovaně judikováno Nejvyšším správním soudem, že základní zásady správní činnosti správního orgánu uvedené v § 2 až 8 s.ř. se užijí všude tam, kde daňový řád sám úpravu odpovídající výše uvedeným zásadám neobsahuje.⁶⁰ Právě zásadu působnosti základních zásad osobně shledávám jako jednu z nejdůležitějších zásad pro aplikaci správního uvážení, resp. stanovení příslušných mantinelů pro správní orgány aplikující správní uvážení a zajišťuje dopad základních zásad činnosti správních orgánů na vrchnostenskou, ale i pečovatelskou veřejnou správu. Dalším určitě nezanedbatelným argumentem je, že základní zásady činnosti správní orgánů mohou sloužit jako určité interpretační vodítko, což není právě při užití správního uvážení zanedbatelné.

2.1.11 Doporučení Rady Evropy (80) 2

Záměrně samostatně uvádím Doporučení Rady Evropy (80) 2.⁶¹ Doporučení Rady Evropy nejsou pro členské státy závazná (jako například mezinárodní smlouva), přesto jsou členskými státy striktně respektována. Skutečnost, jak je problematika správního uvážení zásadní právní institut dokládá to, že existuje Doporučení Rady Evropy přímo upravující správní uvážení.

Osobně tento dokument vidím jako zásadní z několika důvodů. Prvním je, že zmiňuje pojem **dobrá a efektivní správa** právě v souvislosti se správním uvážením, při jehož aplikaci nemůže být opomenuta. Za druhé jasně a výstižně stanovuje pravidla pro výkon diskreční pravomoci správního orgánu: „nesleduje jiný účel, než pro který byla moc svěřena; zachovává objektivitu a nestrannost, s přihlédnutím k relevantním faktorů konkrétního případu; dodržuje zásadu rovnosti před zákonem tím, že zamezuje nespravedlivé diskriminaci; udržuje správnou rovnováhu mezi jakýmkoliv nežádoucími účinky, které může mít její rozhodnutí na práva, svobody nebo zájmy osob a účel, který sleduje; činí své rozhodnutí v době, která je přiměřená s ohledem na předmět případu; platí obecné správní pokyny konzistentním způsobem, ve stejnou dobu s ohledem na konkrétní okolnosti každého případu.“⁶²

⁶⁰ viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.07.20007 č.j. 8 Afs 59/2005-83: „Požadavek na předvídatelnost rozhodování se uplatní i v řízení správním; transpozicí tohoto atributu ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces je v právu jednoduchém § 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004. Přestože zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje, uplatní se i v řízeních vedených v jeho procesním režimu, a to postupem dle § 177 odst. 1 správního řádu z roku 2004.“

⁶¹ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (80) 2 ze dne 11. března 1980, týkající se správního uvážení

⁶² Tamtéž s.2. – „Does not pursue a purpose other than that for which the power has been conferred; observes objectivity and impartiality, taking into account only the factors relevant to the particular case; 3. observes the principle of equality before the law by avoiding unfair discrimination; maintains a proper balance between any adverse effects which its decision may have on the rights, liberties or interests of persons and the purpose which

Třetím důvodem jsou doporučení, že kromě již výše uvedených zásad mají být zveřejněny nebo sděleny jiným vhodným způsobem obecné správní zásady, jimiž se řídí výkon diskreční pravomoci. Dále je zmíněna nutnost odůvodnění odchýlení se správního orgánu od zveřejněného postupu či zásad.

2.2 Kritéria aplikace správního uvážení

V předchozí podkapitole jsem se pokusila vymezit prostor, resp. mantinely pro aplikaci správního uvážení. Nyní s ohledem na již uvedené vyčlením kritéria (hlediska), která pomáhají se v určeném prostoru pohybovat či dokonce přímo ovládají volnou úvahu.

Hledisko je možné definovat, jako úhel pohledu, v němž má být správní uvažování uplatňováno, ovládáno.⁶³ S. Skulová ovládání interpretuje jako: „působení určitého hlediska, které je nutné respektovat, i když nemusí jít o bezprostřední, naprostou a přímou vázanost.“⁶⁴

Ovládající hlediska jsou kontrolovatelná a rozhodnutí vydaná jejich úhlu pohledu přezkoumatelná. Zdroji jednotlivých hledisek je soudní judikatura, všechny prameny práva (i ty, jejichž existence a respekt k nim jsou obecně přijímány).⁶⁵ Výsledkem akceptace a zohlednění ovládajících hledisek pro určité rozhodování je něco jako mapa a souběžně „plán hry“ (zde se omlouvám se sportovní terminologii, která nemá nikterak snižovat závažnost tématu); vodítka, která budou obsahovat všechna podstatná hlediska pro rozhodovací proces správního uvážení.

Prvním z mého pohledu nejzásadnějším hlediskem jsou **hodnoty**. Ty jsou představovány žádoucím stavem nebo uspořádáním věcí. Hodnota již dále neslouží jako prostředek k dosažení jiného účelu a je na nejvyšším nejobecnějším stupni,⁶⁶ mohou být a často i bývají součástí norem. Lidskoprávní hodnoty byly již zmíněny v rámci předchozí podkapitoly meze správního uvážení. Stejně jako hodnoty jsou dalšími univerzálními hledisky **principy, zásady** a to i ty nepsané (in dubio pro reo). Následují konkrétnější kritéria a to **zákonná hlediska**, kdy kromě norem zde lze subsumovat základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 s.ř.) se zvýšenou

it pursues; takes its decision within a time which is reasonable having regard to the matter at stake; applies any general administrative guidelines in a consistent manner while at the same time taking account of the particular circumstances of each case.“

⁶³ SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 128.

⁶⁴ tamtéž s. 112.

⁶⁵ tamtéž s. 119 a násl.

⁶⁶ SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 132.

akcentací na zásadu přiměřenosti a účelnosti. Dalšími, nyní už spíše specificky nastavitelnými aspekty pro jednotlivé případy jsou jejich **obsah, kvalita a okolnosti (povaha, závažnost, míra zavinění, délka trvání a následky protiprávního jednání)**.

V neposlední řadě dalším z hledisek jsou principy dobré správy, v jejichž rámci je extrahováno kritérium **vhodnosti** zvoleného prostředku pro uživatele veřejné správy.⁶⁷

Při vymezování hledisek ovládajících správní uvážení nelze vyčerpávat všechna hlediska v každém případě totožným způsobem (celé stanovené množiny), ale je nezbytné je aplikovat dle konkrétní oblasti správní práva (daňové právo, správní trestání apod.).

S ohledem na předchozí dvě podkapitoly lze shrnout, že hlediska ovládající správní uvážení slouží k usměrňování pohybu v prostoru vymezeném mezemi správního uvážení tak, aby správní orgán netápal a zároveň bylo minimalizováno riziko zneužití či překročení mezí. Právě poslední uvedené bylo důvodem pro použití synonymu mapa hledisek a plán hry.

2.3 Zneužití vs. překročení mezí

S ohledem na § 78 odst. 1 s.ř.s., konkrétně, **že soud zruší pro nezákonnost napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je zneužil**, se pokusím vhodně rozlišit termíny zneužití správního uvážení a překročení mezí.

Osobně se domnívám, že hranice mezi těmito dvěma termíny (zneužití a překročení mezí) je tenká a i teoretici správního práva se neshodnou na jednotné definici.

A. Merkl uvádí, že: „rozdíl mezi oběma je spatřován v tom, že u nesprávného použití diskrece jde o nevědomou odchylku od zákona, kdežto v případě zneužití se jedná o **vědomí, úmyslné jednání v rozporu se zákonem.**“⁶⁸

⁶⁷ tak jak se odkazuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49: „Ustanovení § 3 odst. 3 správního řádu z roku 1967, stejně jako § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu z roku 2004, odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli. **Pokud principy dobré správy hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán.**“

⁶⁸ MERKL, Adolf. Obecné právo správní. Díl první. Praha, Brno: Nakladatelství Orbis, 1931, s. 167-168.

Dle S. Skulové lze zneužití: „interpretovat jako nesprávné použití správního uvážení. V případě zneužití správního uvážení jde totiž vždy zároveň o nesprávné použití veřejné moci, neboli použití veřejné moci jiným způsobem nebo k jiným účelům, než předpokládá znění, účel, nebo smysl nejen příslušné aplikované konkrétní právní úpravy, ale také příslušných částí celého právního řádu, včetně ústavně a mezinárodně-právně chráněných hodnot, práv a zájmů.“⁶⁹

V. Sládeček jako příklad zneužití správního uvážení uvádí ustanovení zjevně nepřiměřeného trestu, resp. trestu vůbec, tedy trestu, který neodpovídá skutkovým a právním okolnostem případu.⁷⁰

Zneužití v pojmu veřejného práva a souvislosti s rozhodovací činností správního orgánu lze chápat a vykládat, kromě výše uvedeného, ve spojení se zásadou zákazu zneužití pravomoci, která je obsažena v § 2 odst. 2 s.ř., a dále také v Doporučení Rady ministrů č. R (80) 2: „Při uplatnění diskrečního zmocnění správní orgán nesleduje jiný účel, než pro mu zmocnění bylo svěřeno.“⁷¹ V souladu s tímto doporučením NSS již pravidelně judikuje, že za „zneužití správního uvážení“ považuje případy, kdy dochází k porušení základních zásad, zejm. pak zásady proporcionality či zásady legitimního očekávání.⁷²

⁶⁹ SKULOVÁ, Soňa. K procesu otírání černé skříňky správního uvážení v soudním přezkumu. Masarykova univerzita Dny práva 2008. [cit. 01.01.2017]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/skulova.pdf>

⁷⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 151

⁷¹ „An administrative authority, when exercising a discretionary power: 1. does not pursue a purpose other than that for which the power has been conferred“

⁷² SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. s.52.

3 Přezkum správního uvážení

Samotný pojem přezkum je hodnocení nebo kontrola vydaného rozhodnutí, při kterém přezkumný orgán na základě své pravomoci posuzuje stanovené vlastnosti a kvality dotčeného rozhodnutí. Výsledkem takového přezkumu je autoritativní vyjádření – nejčastěji rozhodnutí.⁷³

Přezkumu (v případě opravných prostředků) se dovolává účastník správního řízení, jako osoba dotčená nesprávným užitím správního uvážení.

Cílem přezkoumání správních rozhodnutí je zjednání nápravy vydaných rozhodnutí, která jsou stížena takovými vadami, pro které je nutné správní rozhodnutí zrušit, případně změnit.⁷⁴

Předmětem přezkumu rozhodnutí vydaných na základě správního uvážení je:

- vydefinování, zda se přezkumné řízení dotýká správního uvážení,
- zda je volná úvaha správního orgánu založena,
- jaký je rozsah a obsah této úvahy,
- zda bylo skutečně správní uvážení při rozhodování použito,
- samotný přezkum (je specifikován v následujících podkapitolách).⁷⁵

3.1 Přezkum správního uvážení správním orgánem

Přezkum správního rozhodnutí správním orgánem probíhá buď formou autoremedury, nebo prostřednictvím instančního dozoru. Instanční dozor uvedený v správním řádu, je možností přezkumu správního aktu v rámci projevu zásady dvojinstančnosti. Výsledkem přezkumu může být jeho: potvrzení, změna, zrušení, zrušení a nahrazení jiným aktem. K iniciování přezkumu je zapotřebí jeho spuštění prostřednictvím opravného či dozorčího prostředku.⁷⁶

Přezkum správním orgánem probíhá na základě principu koncentrace na I. stupni (změna oproti dřívějšímu principu jednotnosti řízení dle zákona č. 71/1967 Sb.). Zde je však nutné upozornit, že i kdyby došlo k excesu při aplikaci správního uvážení (ať už zneužití či překročení

⁷³ SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení - základní charakteristika a souvislosti pojmu. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 187-188.

⁷⁴ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 241.

⁷⁵ více k pojmu přezkum tamtéž s 188-190.

⁷⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. s. 240.

mezi), odvolací orgán má povinnost posuzovat soulad napadeného rozhodnutí s právními podpisy ex officio.⁷⁷ Na zvyšující se odpovědnost účastníka (příkladem zásada koncentrace) upozorňuje opakovaně i judikatura⁷⁸ a lze dovozovat akcentování zásady vigilanti bus iura scripta sunt (jen bdělým náleží práva).

Jednou z podmínek určených účastníkovi, jenž je dotčený nesprávnou aplikací správního uvážení, aby mohl podat žalobu, a tedy se domáhat soudního přezkumu, je vyčerpání **opravných prostředků před správním orgánem**.^{79, 80} Důvodem je skutečnost, že soudní přezkum je koncipován jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.⁸¹ Právě z tohoto důvodu uvádím dále, před přistoupením k detailnějšímu rozboru soudního přezkumu, okrajově prostředky přezkumu správního uvážení správním orgánem, které se mohou dotknout přezkumu správního uvážení.

Řádné opravné prostředky

Odvolání a rozklad

Odvolání je nejfrekventovanější typ opravného prostředku. Na základě § 89 odst. 2 s.ř. přezkoumání odvolací správní orgán napadené rozhodnutí na základě omezeného revizního principu. Tzn. odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy vždy (z úřední povinnosti), jak již bylo uvedeno výše. Oproti tomu správnost napadeného rozhodnutí přezkoumá jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, případně tehdy, pokud to vyžaduje veřejný zájem.⁸² Nelze opomenout, že soulad s právními předpisy je determinován i souladem se základními zásadami správního řízení uvedenými v s.ř.⁸³ Právě pojem přezkoumání správnosti znamená, že správní

⁷⁷ tamtéž s. 147.

⁷⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.02.2008 č. j. 2 As 56/2007-71: „Při hodnocení zákonnosti postupu a rozhodnutí žalovaného je třeba vycházet z toho, že správní řád (č. 500/2004 Sb.) přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád (č. 71/1967 Sb.). Zvýšil totiž odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno – s výjimkou skutečností, které je povinen zkoumat bez ohledu na obsah odvolání.“

⁷⁹ § 5 s.ř.s.: „Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.“

⁸⁰ § 68 písm. a) s.ř.s. „Žaloba je nepřijatelná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.“

⁸¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.05.2005, č. j. 2 As 98/2004-65

⁸² srov. § 89 odst. 2 s.ř.

⁸³ k šíří přezkumu se vyjadřovala již důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku 201/0: „V důsledku ustanovení **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.** odst. 2 až 4 bude mít pojem zákonnost nicméně mnohem širší význam, než

uvážení je zde přezkoumáváno v plném rozsahu (pokud součástí námitek v odvolání je nesprávnost rozhodnutí).

Pro řízení o **rozkladu** platí obdobně ustanovení o odvolání, pokud to nevylučuje povaha věci.⁸⁴ Liší se od odvolání tím, že směřuje proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni.

Dozorčí prostředky

Přezkumné řízení dle § 94 s.ř.

Tento přezkum není taxativně stanovenou podmínkou pro následné využití možnosti soudního přezkumu, avšak pro úplnost přezkumných prostředků správního uvážení je zde uveden. Přezkum dle § 94 a násl. s.ř. je zahajován výlučně z moci úřední. Tento přezkum je nenárokový a iniciovat jej může i osoba, která není účastníkem daného řízení a je realizován v případě, kdy je důvodná pochybnost o souladu rozhodnutí s právními předpisy nejen v rovině práva hmotného ale i práva procesního. Slouží k nápravě nezákonných rozhodnutí a jedná se o určitý nástroj sebekontroly zákonnosti rozhodování veřejné správy.⁸⁵

Přezkumné řízení závazného stanoviska

Přezkumné řízení závazného stanoviska je zvláštní typ přezkumného řízení, kdy během odvolacího řízení dochází k přezkumu závazného stanoviska. V případě, že v tomto stanovisku bylo uplatněno správní uvážení, bude následovat postup nadřízeného orgánu dle § 149 odst. 4.⁸⁶ Posouzení nepodléhá odborná stránka stanoviska ve smluv její správnosti (to by postrádalo smysl závazných stanovisek), nýbrž je přezkoumávána úplnost, určitost, srozumitelnost závazného stanoviska, stejně tak i to, zda se správní orgán nedopustil zjevného skutkového či právního pochybení.⁸⁷ Závazné stanovisko není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s, Vzhledem k tomu, že je závazným podkladem pro konečné rozhodnutí, je

je tomu dosud; proto se v odvolání, přes určité omezení, de facto plný přezkum uplatní vždy, když by došlo k porušení základních zásad, zejména **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.**“

⁸⁴ § 152 odst. 4 s.ř.

⁸⁵ JEMELKA, Luboš; a kol.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 523.

⁸⁶ „Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.“

⁸⁷ více viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27.02.2014, č. j. 30 A 57/2012 - 84

soudní ochrana před jeho zprostředkovanými účinky umožněna právě v rámci přezkumu konečného rozhodnutí.⁸⁸

Mimořádné prostředky

Obnova řízení

Obnova řízení je možná žádost účastníka, případně z moci úřední. Má dvě části – řízení o obnově a následně samotné obnovené řízení. Důvody pro obnovu řízení jsou - pokud vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu nemohl v původním řízení uplatnit, provedené důkazy se ukázaly nepravdivými, bylo zrušeno, či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno. pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

3.2 Soudní přezkum

Předmětem soudního přezkumu správních rozhodnutí je:

- jejich zákonnost,
- nezákonnost,
- překročení zákonných mezí správního uvážení
- zneužití správního uvážení.

Proč je tolik důležitý soudní přezkum? Dovolím si použít příměř M. Mazance: „Stejně tak, jako přítomnost určitých druhů ryb ve vodních tocích vypovídá o kvalitě vody, tak i stav a funkčnost nezávislé soudní kontroly veřejné správy je spolehlivým indikátorem stavu demokracie a právního státu.“⁸⁹

Správní uvážení není prostor pro libovůli správního orgánu, nýbrž prostor pro správní orgán k pružnému reagování na měnící se podmínky vývoje společnosti a času. V právním státě jsou jednotlivé moci děleny na: moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, což lze mimo jiné systémem brzd, rovnovah, kontrol mezi nimi a zajištění, aby žádná z mocí nebyla absolutní.⁹⁰

⁸⁸ JEMELKA, Luboš; a kol.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 713.

⁸⁹ MAZANEC, Michal. Historie. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, akt. 17.01.2013 [cit. 01.01.2017]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

⁹⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.7.2006, čj. 2 Afs 207/2005-55

Soudní přezkum správních rozhodnutí je nezbytný, aby dále byly naplněny požadavky, které na přezkum správního aktu klade Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod v čl. 6 odst. 1: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“⁹¹

3.2.1 Historický vývoj soudního přezkumu správního uvážení

Vzhledem ke skutečnosti, že správní uvážení, resp. jeho soudní přezkum prošlo historickým vývojem, stejně jako politické uspořádání naší země, vidím jako podstatné tento historický vývoj zmínit.

V rámci zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu, byla stanovena v § 3 písm. e) výluka správního uvážení ze soudního přezkumu. Zde bylo taxativně stanoveno, že: „k správnímu soudu nepřísluší: e) záležitosti, v kterých a pokud úřadové správní mají právo, dle svého uvážení předsejítí“⁹²

Po vzniku Československé republiky v roce 1918 byl výše uvedený zákon recipován do československého právního řádu zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů. Došlo k vypuštění výluky přezkumu správního uvážení.

V období Protektorátu Čechy a Morava a následně i v poválečném období existovalo správní soudnictví pouze v teoretické rovině (r. 1948 došlo ke zrušení všech předpisů o správním soudu).⁹³ V roce 1952 došlo defacto k zániku správního soudnictví. Znakem rozhodování státní správy byla v období 1948-1989 ochrana objektivního práva, nikoliv veřejných subjektivních práva a především nadužívání libovůle.

⁹¹ blíže viz EÚLP čl. 6 odst. 1

⁹² zákon č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu

⁹³ § 18 odst. 2 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře

Změnu přinesl až rok 1993, kdy Listina základních práv a svobod, v čl. 36 odst. 2 položila základy novodobému správnímu soudnictví a tím i vzniku Nejvyššího správního soudu o 10 let později.⁹⁴ Zákonné provedení bylo realizováno zákonem č. 519/1991 Sb. Tento zákon novelizoval ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, byla vložena část pátá **Správní soudnictví**, a tím došlo k znovuoobnovení správního soudnictví v České republice. Tato úprava byla platná do 31. 12. 2002. Přezkum správního uvážení byl realizován pouze z důvodu, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem. V tomto období činnost - ochranu před nezákonnými postupy a zásahy veřejné správy, které nemají povahu rozhodnutí a před nečinností orgánů veřejné správy, suploval Ústavní soud.⁹⁵ Úplně stranou přezkumu však zůstala nezanedbatelná část případů rozhodování se správním uvážením. Konkrétně díky výluce přezkumu v o.s.ř. - rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není nárok, nebo o žádostech o odstranění tvrdosti zákona.⁹⁶

V letech 1992 až 2001 vykazovala úprava správního soudnictví řadu právních i legislativních deficitů. Jedním z nich byl rozpor s mezinárodními závazky České republiky (čl. 6 EÚLP) došlo derogačním nálezem Ústavního soudu, publikováno pod č. 276/2001 Sb. ke zrušení V. části OSŘ ke dni 31. 12. 2002.⁹⁷

V kontextu uvedeného byl s účinností ke dni 1. 1. 2003 přijat zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Nová legislativní úprava vycházela z připomínek obsažených v nálezech Ústavního soudu z období 1992-2002. Aktuální úprava je zmíněna v následujících odstavcích v členění dle jednotlivých typů soudnictví, konkrétně podkapitola 3.2.3

Při zohlednění toho, jak se správní uvážení vyvíjelo a dále vyvíjí, není vytváření a vymezení správního uvážení jevem nahodilým.⁹⁸

⁹⁴ MAZANEC, Michal. Historie. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, akt. 17.01.2013 [cit. 01.01.2017]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

⁹⁵ blíže viz VETEŠNÍK, Pavel in JEMELKA, Luboš; a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 2.

⁹⁶ SKULOVÁ, Soňa. K procesu otvírání černé skříňky správního uvážení v soudním přezkumu. Masarykova univerzita Dny práva 2008. [cit. 01.01.2017]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/skulova.pdf>

⁹⁷ blíže viz VETEŠNÍK, Pavel in JEMELKA, Luboš; a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 2.

⁹⁸ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 35.

3.2.2 Civilní soudy

Ne všechna rozhodnutí správních orgánů mohou být soudně přezkoumávána ve správním soudnictví. Výjimku z přezkumu správními soudy tvoří rozhodnutí správních orgánů, která spadají do přezkumu dle o.s.ř. a jeho V. části. Konkrétně dle § 244: „Rozhodl-li správní orgán podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (§7 odst. 1)⁹⁹, a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.“

Není příliš vhodné používat pojem přezkum v souvislosti s řízením dle části V o.s.ř. Toto řízení je řízením samostatné povahy, jehož cílem je nové posouzení věci a vydání rozhodnutí ve věci samé, kdy se do tohoto řízení prvek řízení přezkumného pouze promítá.¹⁰⁰

Při projednávání dotčené věci civilními soudy jsou odlišnosti oproti přezkumu soudy správními. V § 250i o.s.ř. je stanoveno, že: "Soud žalobu zamítne, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci **správně**." Správnost rozhodnutí správního orgánu je možné konstatovat, pokud soud dospěje ke stejným závěrům jako správní orgán, tj. pokud by rozhodl v dané věci totožně jako správní orgán. Je přitom nepodstatné, zda soud k rozhodnutí vedly jiné důvody než správní orgán.¹⁰¹ Dle S. Skulové: „může případná nesprávnost znamenat **také** zneužití správního uvážení.“¹⁰² Dále S. Skulová konstatuje, že: „kritérium správnosti otevírá dveře takovým kritériím, jako jsou principy a zásady.“¹⁰³ Zde si dovoluji vyslovit polemiku s oběma tvrzeními. Je evidentní, že pod pojem nesprávnost lze subsumovat plný přezkum, proto je speciální polemika ke správnímu uvážení redundantní. Stejně tak lze pod kritérium správnosti subsumovat principy a zásady využívané při posuzování překročení či zneužití mezi správního uvážení, netřeba tedy otevírat jakákoliv vrátka.

Výsledkem řízení podle o.s.ř. V. části je jedna z možností:

- zamítnutí žaloby (rozhodnutí správního orgánu zůstává zachováno)
- zastavení řízení (rozhodnutí správního orgánu zůstává zachováno)

⁹⁹ V občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.

¹⁰⁰ blíže viz HAMULÁKOVÁ, Klára in SVOBODA, Karel; a kol.: *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 823.

¹⁰¹ srov. tamtéž

¹⁰² SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 208.

¹⁰³ tamtéž

- odmítnutí žaloby (rozhodnutí správního orgánu zůstává zachováno)
- nahrazení rozhodnutí správního orgánu.

V případě nahrazení rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím soudu, musí být v rozsudku uvedeno, zda je rozhodnutí správního orgánu nahrazováno celé, či jen z části.

Lze tedy shrnout, že zatímco v civilním soudnictví je přezkum správního uvážení realizován prostřednictvím kritéria **správnosti**, ve správním soudnictví jsou tato kritéria **přezkum zákonnosti, zneužití správního uvážení a překročení mezí správního uvážení**. Rozhodnutí není přezkoumáváno, nýbrž je vedeno řízení samostatně. A v neposlední řadě může soud nahradit rozhodnutí správního orgánu (což při rozhodování ve správním soudnictví je možné pouze omezenou formou ve správním trestání).

3.2.3 Správní soudy

Základním principem správního soudnictví v rovině ústavního práva je čl. 36 odst. 2 Listiny: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

Ve správním soudnictví jednájí a rozhodují v prvním stupni jen krajské soudy (samosoudce, případně senát) a dále Nejvyšší správní soud. Funkcí těchto soudů je judikovat, a **nikoliv spravovat** veřejnou správu.¹⁰⁴ Soudní přezkum správní rozhodnutí je garancí záruky zákonnosti. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.¹⁰⁵ Jedinou výjimkou z této povinnosti je situace, kdy byl tento právní názor v mezidobí (ke dni nového rozhodnutí správního orgánu) překonán judikaturou NSS.¹⁰⁶

Přezkum správního uvážení je realizovatelný správními soudy přes žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, upravenou v § 65-78 s.ř.s. Řízení je zahájeno návrhem – žalobou.

¹⁰⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. s. 524

¹⁰⁵ § 78 odst. 5 s.ř.s

¹⁰⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.05.2016 č. j. 1 Azs 31/2016-36

Předmětem přezkumu správního uvážení je zda:

- byla založena pravomoc pro užití správního uvážení,
- byl řádně a úplně zjištěn skutkový stav,
- nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.

Soudní přezkum se může týkat jak práva hmotného, tak procesního.¹⁰⁷

Správní soud přezkoumává, zda správní uvážení nebylo zneužito, případně zda nedošlo při jeho aplikaci k překročení zákonných mezí. Do roku 2002 soud přezkoumával užší část správního uvážení a to pouze, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem.

Specifika přezkumu správního uvážení jsou koncipována s ohledem na dělbu moci. Nelze tedy přezkoumávat účelnost rozhodnutí správního orgánu, případně nahrazovat soudním uvážením.¹⁰⁸ Soud hodnotí, zda se správní orgán vypořádal dostatečně se zjištěným skutkovým stavem, respektive zda řádně a úplně zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.¹⁰⁹ Omezení soudního přezkumu spočívá "pouze" ve formulaci žalobních bodů, nikoli ve vyloučení ze soudní ochrany.¹¹⁰ **Tedy rozhodnutí je přezkoumáváno pouze z hlediska zákonnosti a jsou vyloučeny úvahy o přiměřenosti, či správnosti rozhodnutí vydaného správním orgánem.**

Dle názoru V. Sochorcové, přispívají rozsudky správního soudnictví (byť jsou závazné jen v individuální věci) ke kontrole zákonnosti výkonu veřejné správy a ke kultivaci její činnosti.¹¹¹ S ohledem na již uvedené, že sítím soudního přezkumu projde jen zlomek přezkoumávaných věcí, se obávám, že tento způsob kultivace se mi zdá poněkud nešťastný.

Výjimkou ze soudní ingerence do rozhodnutí správního orgánu (jeho změna přímo soudem) je ustanovení § 78 odst. 2 s.ř.s., které přiznává soudu moderační právo k výši a existenci již uloženého trestu správním orgánem. Jedná se o prolomení kasačního

¹⁰⁷ MATES, Pavel. Správní uvážení. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s 106.

¹⁰⁸ nález Ústavního soudu ze dne 16.03.2006, sp. zn. IV. ÚS 49/04

¹⁰⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.20003, č. j. 5A 139/2002

¹¹⁰ srov. viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003 č.j. 5 A 139/2002-46

¹¹¹ blíže viz SOCHORCOVÁ, Vendula. In BLAŽEK, Tomáš a kol. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. (komentář k § 78 s.ř.s.)

principu, na základě požadavků, které plynou z čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech. Konkrétně se jedná o situace, pokud správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud (pokud nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí - nezákonnost, nebo vady řízení) snížit trest nebo upustit od uložení trestu. Přiznáním moderačního práva soudy získaly plnou jurisdikci právě pro zmíněnou oblast. Správní soudy tak čím dál tím více tím, kdo plní úlohu prosazování právních principů dobré správy, což konstatuje i např. S. Skulová¹¹².

K moderačnímu zásahu je soud oprávněn jen tehdy, pokud je naplněna podmínka, že sankce uložená správním orgánem byla **zjevně nepřiměřená**. Konkrétní konzistentní vodítko k pojmu nepřiměřenosti však doposud nebylo uspokojivě soudy stanoveno. Určitou náповědou může být rozhodnutí NSS č.j. 4 As 37/2007-119, který konstatuje, že hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty by neměla být primárně skutková podstata deliktu, ale intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v daném případě.¹¹³ Druhou podmínkou, jejíž naplnění je nezbytné pro využití moderačního práva soudu je učinění rozhodnutí na základě **zjištěného skutkového stavu**, kdy toto může doplnit vlastním dokazováním. Účelem moderačního práva soudu je zkoumat, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu a byly dodrženy princip zákonnosti trestu a individualizace trestu.¹¹⁴

Postup při soudním přezkumu správním soudem

1. Po obdržení žaloby (odstranění vad žaloby, kontrola zaplacení soudního poplatku) informuje soud účastníky řízení a vyzve je k vyjádření, zda souhlasí s rozhodnutím věci bez jednání. Souhlas bývá udělen v případech, kdy účastníci nenavrhují provedení dalších důkazních prostředků.
2. Soudem prováděné dokazování musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu existujícího v době rozhodování.
3. Důvod zrušení správního rozhodnutí nemusí být obsažen ve výrokové části rozsudku, postačí, pokud je srozumitelně tento důvod popsán v odůvodnění.

¹¹² SKULOVÁ, Soňa. K procesu otírání černé skříňky správního uvážení v soudním přezkumu. Masarykova univerzita Dny práva 2008. [cit. 01.01.2017. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/skulova.pdf>

¹¹³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.06.2008, č. j. 4 As 37/2007-119

¹¹⁴ PODHRÁZKÝ, Milan in JEMELKA, Luboš; a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s 649.

Výsledkem soudního přezkumu je rozsudek, jímž se žaloba zamítá, nebo se napadené rozhodnutí zrušuje pro nezákonnost nebo vady řízení. Soud z důvodu procesní ekonomiky může zrušit nejen rozhodnutí odvolacího orgánu, ale i rozhodnutí prvostupňové (dle § 78 odst. 3 s.ř.s. i bez návrhu žalobce). Je-li napadeno rozhodnutí ukládající sankci za správní delikt, může soud využít moderační právo, jak bylo zmíněno výše.

3.2.4 Ústavní soud

V případě, že je porušeno některé z veřejných subjektivních práv, které je zároveň právem ústavně chráněným, a nedošlo k nápravě prostřednictvím přezkumu nadřízeným orgánem či soudem, je možné využít ochrany Ústavního soudu. Tato možnost soudní ochrany je založena čl. 87 odst. 1. písm. d) Ústavy: „Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti pro pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.“ Tedy do oblasti přezkumu Ústavním soudem lze zahrnout i přezkum správního uvážení.

Ústavní soud **není**, jak už mnohokrát zopakoval ve svých rozhodnutích, třetí soudní instancí. Proto Ústavní soud přezkoumává „pouze“, zda napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do základních práv a svobod zaručených ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy a je důvodem k poskytnutí ochrany před Ústavním soudem.¹¹⁵

3.3 Přezkum neurčitého právního pojmu

Neurčité právní pojmy – jejich výklad a aplikace jsou podrobeny soudnímu přezkumu v plném rozsahu. Při svém rozhodování správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem.¹¹⁶ Zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu, případně pokud vysloví jeho nicotnost, **je správní orgán vázán výkladem**

¹¹⁵ nález Ústavního soudu ze dne 25.01.1995 sp. zn. II. ÚS 45/94: „Ústavnímu soudu nepřísluší posuzovat celkovou zákonnost či dokonce správnost rozhodnutí, a to včetně jeho odůvodnění. Jeho úkolem je zjistit, zda napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do základních práv a svobod zaručených ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Jinými slovy, ne každá nezákonnost zakládá též protiústavnost, resp. porušení základních práv a svobod zaručených ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy a je důvodem k poskytnutí ochrany před Ústavním soudem.“

¹¹⁶ blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č.j. 7 As 78/2005 -62

neurčitého právního pojmu i jeho posouzením, zda skutkové okolnosti případu tento pojem naplňují či nikoliv.¹¹⁷

Na rozdíl od správního uvážení nemá soudní přezkum neurčitých právních pojmů své zákonné ustanovení. V. Sládeček se přiklání k názoru, že je možný neomezený soudní přezkum včetně jejich autonomního výkladu. Odůvodňuje to úvahou, že interpretace právních pojmů je běžnou činností každého soudu, kdy tedy nedochází k zásahu soudní moci do moci exekutivní.¹¹⁸

Tedy lze shrnout, že i v případě zákonnosti výkladu a aplikace neurčitého právního pojmu, s ohledem na sjednocující judikaturu NSS, může být neurčitý právní pojem přezkoumán.

Nejvyšší správní soud také konstantně judikuje, že v případě, kdy:

- není možné přezkoumat, že interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem,
- jaké podklady správní orgán soustředil,
- zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout,
- a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v rozporu,

pak je rozhodnutí správního orgánu **nepřezkoumatelné**.¹¹⁹ Zároveň však není možné držet se uvedeného postupu rigidně. Protože v identickém rozsudku dále NSS upřesnil, že je třeba rozlišovat při interpretaci složitých neurčitých právních pojmů, které činí potíže i soudům (například veřejný zájem) a oproti tomu například snadno srozumitelné pojmy, jejichž obsah je zřejmý z jazykového vyjádření. Pokud se tedy jedná o „jednodušší“ pojem, je dostačující i odpovídající **odůvodnění** v čem daný pojem spočíval (zde se jednal o obsah pojmu neobjektivita a nevyváženost).

¹¹⁷ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.01.2015 č.j. 1 AZS 200/2014-27

¹¹⁸ blíže viz SLÁDEČEK, Vladimír. Soudní přezkum neurčitých právních pojmů in Působnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie, 10.10.-2012 12.10.2012. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2012, s. 113-118.

¹¹⁹ blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.02.2008, č. j. 7 As 13/2007-56

3.4 Odůvodnění správního rozhodnutí

Jako praktický příklad obecně k přezkumu správního uvážení uvedu závěrem této kapitoly problematický bod, o kterém se domnívám, že by měl být předmětem legislativních úprav do budoucna.

Aby byla aplikace správního uvážení přezkoumatelná, je nezbytné, mít k dispozici rozhodnutí způsobilé přezkumu - tedy **nesmí absentovat odůvodnění rozhodnutí**, resp. odůvodnění užití správního uvážení. Ne vždy však musí být odůvodnění součástí rozhodnutí, příkladem je § 68 odst. 4 s.ř.¹²⁰ Výjimkou z tohoto ustanovení je, pokud by se tímto rozhodnutí správní úřad odchyloval od vlastní ustálené praxe, pak by odůvodnění bylo nezbytné s ohledem na § 2 odst. 4 s.ř.

Problematická situace nastane v případě, kdy je v rozhodnutí zcela vyhověno žadateli, tehdy rozhodnutí nemusí být odůvodněno. Osobně se přikláním k nutnosti odůvodňovat rozhodnutí vždy při užití správního uvážení nebo neurčitého právního pojmu. Podmínka předvídatelnosti a konzistentního rozhodování může být splněna jen tehdy, pokud budou odůvodněna všechna rozhodnutí včetně těch, u kterých bylo plně vyhověno žadateli.

V následujícím textu uvádím příklad, jak by nemělo vypadat odůvodnění při užití správního uvážení. Vybrala jsem vzorek dvou různých společností a dvou různých celních úřadů. *"Celní úřad povoluje splátky za podmínek stanovených ve výrokové části tohoto rozhodnutí. Deklarant navrhl splátky ve výši 58.254 Kč/měsíc s poslední splátkou ve výši 58.248 Kč, tj. 6 splátek. Takto navržené splátky se jeví jako optimální pro splacení nedoplatku v celkové výši 291.264 Kč (dodatečné platební výměry, přičemž celní úřad eviduje částečnou úhradu ve výši 1.106.826 Kč z původního nedoplatku ve výši 1.398.090 Kč) v zákonem stanovené lhůtě. Celní úřad vzal v úvahu finanční situaci žadatele, okolnosti pozdní úhrady splátky předchozího splátkového kalendáře, předchozí platební morálce a dospěl k závěru, že současná finanční situace by mohla žadateli způsobit vážnou újmu, není však nikterak likvidační, a rozhodl se žadateli vyhovět, jelikož hlavním úkolem celního úřadu je vybrání dlužné částky. Z těchto důvodů celní úřad žádosti vyhovuje a stanovil podmínky, tak jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí."*¹²¹ Jsem si vědoma, že ne každý referent dotčeného

¹²⁰ „Odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhová.“

¹²¹ rozhodnutí Celního úřadu pro Královéhradecký kraj ze dne 22.01.2015, č. j. 72111/2014-5500000-11

celního úřadu má ekonomické vzdělání. Řešením pro citované rozhodnutí je bohužel použití ekonomických ukazatelů. Rozhodovací praxe nejen soudní, ale i správních orgánů má být v obdobných případech obdobná. Nedostatečným se vypořádáním se s odůvodněním rozhodnutí v případě vyhovění žádosti žadatele o rozesplátkování povinnosti může nastat situace, kdy si účastník řízení následující rok bude vynucovat opětovné rozložení splatné povinnosti formou splátek a jako jeden z podkladů přiloží i rozhodnutí z předchozího roku. Zde díky absentujícímu odůvodnění bude pro správní orgán obtížnější situace při aplikaci správního uvážení, a především pro **následný přezkum správního uvážení**.

Pro příklad správné praxe uvádím další rozhodnutí celního úřadu, kdy podklad pro odůvodnění rozhodnutí, v tomto případě vyhovění účastníkovi řízení analýzu vypracovalo oddělení Analýzy generálního ředitelství cel: *"Na základě výsledku této finanční analýzy byl daňový subjekt za rok 2015 shledán jako finančně nestabilní, přičemž finanční zdraví bylo bonitním modelem identifikováno k 31.12.2015 jako churavění s ratingem finanční důvěryhodnosti D - 0,33, jedná se o pokles proti předešlému účetnímu období, kdy bylo finanční zdraví identifikováno jako slabší zdraví C + 1,19. Z pohledu Altmanovy formule bankrotu (Z-skóre) se společnost k 31.12.2015 nachází v pásmu pro společnosti, které mají silné finanční potíže vedoucí k bankrotu. Bankrotně-bonitní model IN 05 predikuje k 31.12.2015 silné finanční potíže vedoucí k bankrotu. Z provedené finanční analýzy mimo jiné vyplývá: Hodnota čistého pracovního kapitálu k 31.12.2015 je ve výši -234,4 mil. Kč, což vyjadřuje neschopnost zpeněžením oběžného majetku uhradit krátkodobé závazky (podkapitalizace). V souvislosti s touto skutečností hrozí nebezpečí insolvence. Schopnost generovat disponibilní zdroje k 31.12.2015 ve výši 4,1 mil. Kč (výsledek hospodaření za účetní období 2,7 mil. Kč, odpisy 1,4 mil. Kč) při absenci investiční činnosti. Společnost je dlouhodobě předlužená, se záporným vlastním kapitálem, ve všech třech doložených účetních obdobích (k 31.12.2013 - 167,7 mil. Kč, k 31.12.2014 - 74 mil. Kč a k 31.12.2015 -71,3 mil. Kč). Na základě dosud platné finanční analýzy a v souladu s ustanovením § 156 odst. 1 daňového řádu lze konstatovat, že neprodlená úhrada dlužné částky antidumpingového cla ve výši 89.368,- Kč, by pro daňový subjekt znamenala vážnou újmu".* Dále pokračoval celní úřad v odůvodnění správního uvážení: *„Rozhodnutí o povolení posečkání daně, případně rozložení její úhrady na splátky je vydáváno v rámci tzv. diskreční pravomoci správci daně. Je tedy na správci daně, zda posečkání úhrady daně či její rozložení na splátky povolí či nikoliv. Při rozhodování o posečkání dlužné částky je správce daně v rámci správního uvážení nucen vzít úvahu zejména ekonomickou situaci daňového subjektu, výši neuhrazených daňových nedoplatků, dobu jejich splácení a*

v neposlední řadě také přístup daňového subjektu, a to s ohledem na základní účel správy daní zakotvený v ustanovení § 1 odst. 2 daňového řádu, kdy správou daně je postup, jehož cílem je správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady. Správce daně je rovněž povinen dbát na fiskální zájmy státu v tom ohledu, aby bylo umožněno vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy státu. ¹²²

Nadto nelze jinak, než se odkázat na rozhodnutí NSS ve věci odůvodňování rozhodnutí se správním uvážením: „Rozhodnutí podle § 40 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je rozhodnutím založeným na volné správní úvaze, ale i tak musí být zbudováno na racionálních důvodech, pro něž se správce daně rozhodl žádosti vyhovět, anebo ji naopak zamítl. Za situace, kdy zákon nevznáší výslovný požadavek na odůvodnění takového rozhodnutí, není přitom podstatné, zda ony důvody budou přímou součástí tohoto rozhodnutí (ač by toto řešení bylo samozřejmě vhodné), nebo budou obsahem úředního záznamu založeného ve správním spisu. V každém případě však musí být důvody správce daně pro zvolený postup transparentní a jednoznačně seznatelné. Jaká kritéria pro své rozhodnutí správní orgán zvolí, je věcí správního orgánu a soudy pak již do jejich obsahu nezasahují, s výjimkou případů, kdy dojde k překročení mezí správního uvážení stanovených principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky, jako je zákaz diskriminace, princip proporcionality atd.“¹²³

Jsem si vědoma skutečnosti, že v daném rozhodnutí je zmíněn již neplatný zákon o správě daní a poplatků, ale i přes to je jednoznačné, že lze aplikovat na současnou právní úpravu.

Stejně tak další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu konstatuje, že „rozhodnutí správního orgánu učiněné na základě volné správní úvahy musí být přezkoumatelným způsobem odůvodněno, aby se účastníci správního řízení dozvěděli, na základě jakých kritérií správní orgán rozhodl a aby jeho rozhodnutí následně mohlo projít případným testem zákonnosti v rámci soudního přezkumu. Z rozhodnutí musí být patrné, že správní orgán z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. I v případě absolutní volné úvahy musí správní orgán respektovat stanovené procesní postupy a elementární právní principy správního rozhodování.“¹²⁴

¹²² rozhodnutí Celního úřadu pro Hlavní město Prahu ze dne 03.03.2017, č.j. 23738-11/2017-51000-11

¹²³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.01.2012, čj. 1 Afs 78/2011 - 184

¹²⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79

Tedy pokud shrnu na závěr této podkapitoly i kapitoly. Nedostatečné odůvodnění může být překážkou řádné přezkumu správního uvážení. Oproti tomu řádné odůvodnění rozhodnutí je jednou z pojistek vázanosti správního orgánu vlastní praxí.

4 Návrhy de lege ferenda

Po zpracování této diplomové práce a určitých praktických zkušenostech s rozhodováním správních orgánů si dovoluji zmínit v následujících odstavcích problematické body, které by si, dle mého názoru, zasloužily prostor nejen k případné legislativní úvaze.

Odůvodňování rozhodnutí při použití správního uvážení (tam kde bylo ve sporných bodech vyspecifikováno v předchozí kapitole) shledávám jako nejméně komplikovaným i problematickým. Tento krok by zajistil efektivnější vázanost správního orgánu vlastní praxí. Odůvodnění tohoto návrhu je obsaženo v předchozí kapitole, poslední podkapitole.

Dalším mým návrhem v problematice správního uvážení je sjednocení názvosloví ke správnímu uvážení, a zajištění správné identifikace diskrece v právní normě. S tím souvisí i používání pojmu uvážení jen v souvislosti se správní diskrecí, nikoliv s hodnocením skutkového stavu.

S ohledem na nastíněnou problematiku sebeomezení správního orgánu interními směrnici je otázkou k zamyšlení, jakým způsobem by bylo možné zajistit, aby interní stanovení mantinelů nepřekročilo únosnou míru nahrazení činnosti zákonodárce.

Co se týká moderace ze strany soudu, nelze než souhlasit s P. Matesem: „užití moderace nelze prezentovat jako milost ze strany soudu, jeho hlavním posláním je zjistit, nedošlo-li k excesu při individualizaci trestu a jak bylo přehlédnuto ke všem specifickým konkrétního případu a zda byl vybrán pro pachatele takový druh sankce a v té výměře, která splní její účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“¹²⁵ Z důvodu shody s tímto názorem, nevidím jako nezbytné, aby bylo nutné realizovat změny v moderačním oprávnění soudu. Tento názor zastávám i s ohledem na úvahy v následujících odstavcích.

Horizontální dělba moci v ČR, založená čl.2 odst. 1 Ústavy, pramení z Montesquieuho rozdělení na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Jednotlivé moci jsou mezi sebou vyvažovány brzdami a protiváhami (angl. *checks and balances*). V případě správního uvážení se jedná o určité balancování mezi nimi (mocí výkonnou, zákonodárnou a soudní). Právě z důvodu přenechání určité části moci zákonodárné ve prospěch moci výkonné, je zesílena soudní ochrana v rámci soudního přezkumu. V rámci úvah de lege ferenda si však dovoluji vznést kacířskou myšlenku a určitě není zapříčiněna faktem, že bych neakceptovala dělbu moci

¹²⁵ MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s.108.

a systém brzd a protiváh. Tou je úvaha, zda a resp. kdy, může dojít k rozšíření soudního přezkumu správního uvážení. Tak jako S. Skulová uvádí, že: „by oblast správního uvážení měla pružně a adekvátně zrcadlit změny, ke kterým dochází v oblasti právních úprav veřejné správy, a to zejména vztahů veřejné správy k jednotlivcům,“¹²⁶, tak já osobně se příkladem k názoru, že by mělo umožnění přezkumu správního uvážení i přes kritérium **účelnosti a vhodnosti**. Pokud principy dobré správy hovoří o nejvhodnějším řešení, co brání, kromě argumentů v rámci dělby moci, k přezkumu tohoto kritéria i v rámci správního uvážení?

Ve veřejné správě působí odborníci vždy pro konkrétní obor (takový je alespoň předpoklad) a právně kvalifikovaných pracovníků je minimum, kdežto v profipólu – správním soudnictví figurují soudci s právní kvalifikací. Jak tvrdí S. Skulová: „Veřejné správě by měly být svěřovány takové úkoly, které je schopna na odpovídající úrovni zvládnout, a to u všech vykonavatelů příslušných agend.“⁸¹ Osobně si myslím, že právě propojení prvků – z obou oblastí (specializovaná odbornost i právní kvalifikace) je dalším argumentem pro změnu, resp. rozšíření přezkumu správního uvážení. Tento názor zastávám o to intenzivněji při zohlednění vývoje aktuální politické situace, kdy dochází k nevhodným výkyvům v moci výkonné. Tyto úvahy by však vydaly na samostatnou další práci. Proto shrnu, že právě politická situace, byla vždy provázána s vývojem přezkumu správního uvážení.

¹²⁶ SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 8.

Závěr

„Šedá, je všechna teorie,
a žití zlatý strom se zelená.“¹²⁷

Parafráze uvedená v úvodu této kapitoly shrnuje podstatu správního uvážení, kdy nelze požadovat po zákonodárci, aby pamatoval na všechny skutečnosti, které mohou nastat, a tyto hypotézy pak spojil s přesnými právními následky. Právě z tohoto důvodu využívá zákonodárce prostředku správního uvážení. Při aplikaci správního uvážení i neurčitých právních pojmů (v této práci srovnávaných), je nezbytné mít neustále na mysli, že zatímco správní uvážení je „vážení“ tedy volba řešení, u neurčitých právních pojmů se jedná o interpretaci – subsumpci pojmu pod skutkovou podstatu.

Tato diplomová práce si kladla za cíl určit, zda v praxi při rozhodovací činnosti soudů nedochází ke splnutí či záměně pojmu správní uvážení a neurčitý právní pojem, jaká je šíře a možnosti přezkumu správního uvážení (především při zneužití správního uvážení a překročení mezí správního uvážení), vše ve srovnání s neurčitými právními pojmy.

V úvodní kapitole této práce byly porovnány charakteristické znaky správního uvážení a neurčitých právních pojmů. Tato komparace pojmů byla nezbytným stavebním kamenem následujících kapitol. Jedním ze závěrů této práce z mého pohledu je skutečnost, že zákonodárce může a měl by pamatovat na způsob založení správního uvážení v samotných právních normách, z nichž jsou na základě správního uvážení vyvozovány důsledky, jelikož ne vždy je patrné, jaký byl záměr zákonodárce. Řešením je vyjasnění používání nejednoznačných pojmů jako je *může*, *musí*, *je oprávněn* apod.

Dalším podstatným bodem je skutečnost, že například správní řád správní uvážení, respektive terminologii správního uvážení, neupravuje vůbec. Na legislativní práci navazuje problematika samotného přezkumu. Soudní přezkum svou judikatorní činností vedle právní teorie nahrazuje mezery, které měl řešit zákonodárce - tedy poskytnout správním orgánům jednoznačné vodítko při aplikaci správního uvážení. Správní právo jako každý jiný obor práva

¹²⁷ J.W. Goethe - Faust

by měl být při jeho aplikaci srozumitelný i příjemcům správních rozhodnutí bez právního vzdělání, což se právě při užití správního uvážení dle mého názoru nedaří.

Druhá část této práce obsahovala vyjasnění mantinelů správního uvážení a kritérií, které samotné správní uvážení ovlivňují. Není bez zajímavosti, že nazírání na jednotné členění se dle autorů odborné literatury liší. Často zde není jasná a přesná hranice, kde končí definice mezi a začíná kritérium ovládající správní uvážení.

Problematika přezkumu správního uvážení byla předmětem třetí kapitoly. Pro dostatečné uchopení problematiky nemohla absentovat i menší historická zmínka k samotnému vývoji soudního přezkumu. Konspekt třetí kapitoly byl tvořen objasněním pojmu přezkum, deskripcí přezkumu správními orgány a v závěru samotného soudního přezkumu. Jako součást problematiky přezkumu správního uvážení obecně shledávám slabou část v odůvodňování rozhodnutí při užití správního uvážení případně neurčitého právního pojmu. V této kapitole byla i okrajově nastíněna otázka, zda je pravděpodobné, že by mohlo dojít ke změně koncepce soudního přezkumu správního uvážení. Osobně se domnívám, že se ohledem na nastavení systému brzd a protiváh mez mocí výkonnou a soudní (které plyne z horizontální dělby moci) nikoliv. Nelze však predikovat vývoj pro situaci, kdy se tato rovnováha vychýlí ve prospěch moci výkonné.

Součástí této diplomové práce bylo i sledování rozhodovací činnosti soudů vyšších stupňů. Musím konstatovat, že záměny správního uvážení a neurčitého právního pojmu nebyly shledány (kromě zmíněného příkladu v první kapitole). Lze tedy konstatovat kladný posun, oproti obdobím minulým, kdy k těmto záměnám pojmů, a to i v rámci soudních rozhodnutí, docházelo.

Závěrem shrnu s ohledem na skutečnosti uvedené v této diplomové práci, že správní uvážení včetně jeho přezkumu (i soudního) aktuálně dozajisté nelze považovat za partie honteuse správního práva.¹²⁸ V uvedené problematice došlo k pozitivnímu vývoji, což je patrné zvláště v podkapitole tematicky zaměřené na historii soudního přezkumu správního uvážení. O posunu směrem kupředu svědčí i bohatá judikatorní činnost soudů vyšších stupňů, ať již to bylo

¹²⁸ Ostudná část - jak byla zmíněna v HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937. s. 346.

k překonání „dětských nemocí“ počátků definování mezí správního uvážení či vymezování rozdílů mezi neurčitými právními pojmy a správní uvážením.

Avšak jako jde vývoj každé společnosti kupředu, mělo a mohlo by se vyvíjet i nazírání na problematiku soudního přezkumu správního uvážení ještě o nastíněnou možnou úroveň dále. Není přitom podstatné, zda mantinely diskrece vnímáme jako otvor v americké koblize (donutu)¹²⁹ nebo úsečku mezi body plné vázanosti a neomezené volnosti.¹³⁰

¹²⁹ DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. 3. vydání. Londýn: Duckworth, 1981, s. 31: zde Dworkin vidí meze správního uvážení jako otvor v americké koblize, kdy právě ten prázdný otvor, je prostorem pro uplatnění správního uvážení a obklopuje ho pevný pás, představující limit, v němž se může odehrávat.

¹³⁰ viz například POMAHÁČ, Richard a kol. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 149.

Seznam použité literatury:

Monografie:

ALEXY, Robert. *Pojem a platnost práva*. Přeložil Pavel HOLLÄNDER. Bratislava: Kalligram, 2009, 171 s.

BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva [se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čsl. nejvyššího správního soudu]*. Praha: Universita Karlova, 1992. 78 s.

DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. 3. vydání. Londýn: Duckworth, 1981, 368 s.

HANUŠ, Libor. *Právní argumentace nebo svévole. Úvahy o právu, spravedlnosti a etice*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008. 222 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. 792 s.

HENDRYCH, Dušan et al. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. 1459 s.

HLOUCH, Lukáš. *Teorie a realita právní interpretace*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 348 s.

HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s, 1937, 506 s.

HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, 1098 s.

MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 120 s.

MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. Díl první. Praha, Brno: Nakladatelství Orbis, 1931, 184 s.

POMAHAČ, Richard a kol. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 335 s.

PRŮCHA, Petr in MADAR, Zdeněk a kol. *Slovník českého práva. Díl 1, A-O*. 3. rozš. a podstatně přeprac. vyd. Praha: Linde, 2002. 983 s.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 428 s.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení - základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 497 s.

Komentáře:

BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zq&tocId=nnptembrgzpw62zsl4zq>

JEMELKA, Luboš; a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1142 s.

JEMELKA, Luboš; a kol.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 950 s.

SVOBODA, Karel; a kol.: *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1422 s.

WAGNEROVÁ, Eliška; a kol. *Listina základních, práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. 906 s.

Odborné časopisy:

MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 8 – 19.

Sborníky:

PINZ, Jan. Právní principy, zásady a legis ratio. In Boguszak, J. (ed.). *Právní principy*. Vydavatelství 999, Pelhřimov 1999, s. 109-115.

SLÁDEČEK, Vladimír. Soudní přezkum neurčitých právních pojmů in *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie, 10.10.-2012 12.10.2012*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2012, s. 113-118.

Právní předpisy:

Ústava České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu.

zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura:

nález Ústavního soudu ze dne 16.03.2006, sp. zn. IV. ÚS 49/04

nález Ústavního soudu ze dne 09.10.20013 sp. zn. IV. ÚS 150/2001

nález Ústavního soudu ze dne 28.06.2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/2004

nález Ústavního soudu ze dne 16.10.2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/2001

nález Ústavního soudu ze dne 25.01.1995 sp. zn. II. ÚS 45/94

nález Ústavního soudu ze dne 01.10.1998 sp. zn. III. ÚS 187/98

rozsudek ESLP Silver a další proti Spojenému království ze dne 25.03.1983, č. j. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.04.2011, č. j. 2 Afs 88/2010-70

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.04.2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2008, č. j. 7 As 21/2008-101

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.01.2012, č. j. 1 Afs 78/2011 - 184

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.07.2007 č. j. 8 Afs 59/2005-83

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005-62

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23.03.2005, č. j. 6 A 25/2002-42

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04.10.2016, č. j. 5 As 36/2006-52

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.7.2006, č. j. 2 Afs 207/2005-55

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.06.2008 , č. j. 4 As 37/2007-119

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.01.2015 č. j. 1 AzS 200/2014-27

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.06.2013, č. j. 1 Afs 1/2013-47

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.05.2005, č. j. 2 As 98/2004-65

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.05.2008, č. j. 2As 4/2008-81

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.02.2008, č. j. 7 As 13/2007-56

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2015, č. j. 7 As 69/2014- 50

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20.04.2016, č. j. 11 A 63/2014-30

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.05.2016 č. j. 1 Azs 31/2016-36

rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27.02.2014, č. j. 30 A 57/2012-84

rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25.10.2007, č. j. 22 Ca 251/2006-19

Jiné právní zdroje:

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (80) 2 ze dne 11. března 1980, týkající se správního uvážení.

Jiné zdroje:

rozhodnutí Celního úřadu pro Královéhradecký kraj ze dne 22.01.2015, č. j. 72111/2014-5500000-11

rozhodnutí Celního úřadu pro Královéhradecký kraj ze dne 03.03.2017, č.j. 23738-11/2017-51000-11

Internetové zdroje:

Důvodová zpráva k 201/0, vládní návrh na vydání zákona správní řád. PSP ČR, [cit. 20.04.2017]. Dostupné z: <http://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>

MAZANEC, Michal. Historie. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, akt. 17.01.2013 [cit. 01.01.2017]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

SKULOVÁ, Soňa. K procesu otvírání černé skříňky správního uvážení v soudním přezkumu. Masarykova univerzita Dny práva 2008. [cit. 01.01.2017]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/skulova.pdf>

Metodický pokyn generálního finančního ředitelství k aplikaci § 157 odst. 7 daňového řádu [cit. 01.01.2017]. Dostupné z http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-sprava-dani-a-poplatku/Methodicky_pokyn_k_par_157_odst_7_DR.pdf

Abstrakt:

KNEIFLOVÁ, Andrea. *Správní uvážení a jeho soudní přezkum*. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta. Olomouc, 2017.

Diplomová práce se zabývá problematikou soudního přezkumu správního uvážení. Klade si za cíl ucelené zmapování aktuálního stavu zpracovávaného tématu, včetně nastínění problematických aspektů. V úvodu práce autorka uvádí, co je správní uvážení a v jakých variantách se v pozitivním právu vyskytuje. Ve druhé kapitole autorka vymezuje ústavněprávní a zákonná pravidla pro využití správního uvážení. Třetí kapitola navazuje konkretizací, v čem jsou specifika rozhodování o opravném prostředku proti rozhodnutí, které je založeno na správním uvážení. Dále je v diplomové práci uvedeno nakolik a z jakých hledisek mohou soudy při soudním přezkumu aktů správních orgánů přezkoumávat správní uvážení, jak je učinil správní orgán včetně srovnání s přezkumem aplikací správních norem, které obsahují neurčité právní pojmy.

Klíčová slova:

správní uvážení, soudní přezkum, zneužití správního uvážení, limity správního uvážení, hlediska správního uvážení, diskreční pravomoc, volné uvážení, neurčitý právní pojem.

Abstract:

KNEIFLOVÁ, Andrea. Diploma thesis. *Administrative Discretion and Its Judicial Review*. Palacky University in Olomouc, Faculty of Law. Olomouc, 2017.

This diploma thesis deals with the problematics of judicial review of administrative discretion. Its target is a complete description of the current state of this topic including a brief explanation of problematic aspects. In the beginning of this thesis the author introduces the administrative discretion and its variations in the positive law. In the second chapter the author defines constitutional and legal rules of the use of the administrative discretion. The third chapter follows with concretization of the specifics of taking decisions on remedy for a decision based on administrative discretion. It is also stated in the diploma thesis how far and from which criteria the courts can review the administrative discretion taken by administrative organs when reviewing the acts of administrative organs, including a comparison to the review of the application of administrative laws which include indefinite legal terms.

Key words:

administrative discretion, judicial review, abuse of administrative discretion, limits of administrative discretion, criteria of administrative discretion, discretionary powers, indefinite legal terms.