

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra správního práva a správní vědy

Lukáš Ondráček

Správní uvážení

Diplomová práce

Olomouc 2013

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Správní uvážení** vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci 20. prosince 2013

.....
Lukáš Ondráček

Poděkování:

Na tomto místě bych rád poděkoval za vedení mé diplomové práce a poskytnuté cenné rady JUDr. Ing. Filipu Dienstbierovi, Ph.D. Další velké poděkování pak patří mé rodině, mým rodičům a přítelkyni, kteří mě po celou dobu studia podporovali a byli mi oporou.

Obsah

I. Úvod	6
II. Teoreticko-právní rozbor institutu správního uvážení	8
II. 1. Institut správního uvážení	8
II. 1. 1. Kategorizace.....	10
II. 1. 2. Kvantitativní vymezení správního uvážení	11
II. 1. 3. Kvalitativní vymezení správního uvážení	13
II. 2. Historický vývoj institutu	15
II. 3. Limity správního uvážení	18
II. 4. Správní uvážení ve světle základních práv	20
II. 5. Základní předpoklady správního uvážení	23
III. Hlediska ovládající správní uvážení	26
III. 1. Hodnota, účel a cíl - obecně	27
III. 1. 1. Projev hodnot, účelů a cílů v českém právním řádu	28
III. 2. Princip a zásada - obecně.....	29
III. 2. 1. Projev principů v českém právním řádu	31
III. 2. 2. Projev zásad v českém právním řádu.....	32
III. 3. Konkrétní hlediska.....	37
III. 3. 1. Projev konkrétních hledisek v českém právním řádu.....	38
III. 4. Řešení k nalezení „mapy hledisek“	38
IV. Přezkum správního uvážení.....	40
IV. 1. Přezkum v rámci správního řízení.....	40
IV. 1. 1. Opravné prostředky - odvolání	40
IV. 1. 2. Dozorčí prostředky – přezkumné řízení	41
IV. 2. Přezkum v rámci soudního řízení	42
IV. 2. 1. Poznámka k dualismu práva pohledem správního uvážení.....	43
IV. 2. 2. Správní soudnictví	44
IV. 2. 3. Civilní soudnictví	46
IV. 2. 4. Ústavní soudnictví	48
V. Praktický příklad a jeho rozbor	49
VI. Závěr	52

Použité zkratky:

ČR	Česká republika.
ECHR	Evropský soud pro lidská práva.
InfZák	Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
Listina	Ústavní zákon ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
PřestZ	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
SprŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
StavZ	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950, vyhlášená sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.
ÚS	Ústavní soud České republiky.
Ústava	Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
ZákOVyvl	Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů.
ZoÚstS	Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
ZoVOP	Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

I. Úvod

Institut správního uvážení se line správním právem jako červená nit. Je každodenním chlebem bezpočtu správních orgánů, které vydávají správní rozhodnutí na základě správního uvážení. I z tohoto důvodu bylo zvoleno toto téma, které je velmi aktuální a i do budoucna bude jistě vždy tématem vzbuzující nejrůznější otázky, problémy, sympatie či antipatie v očích úředních osob, právních teoretiků, soudců či koneckonců i samotných adresátů takových rozhodnutí.

Jistě to není téma nijak upozadřované, které by nemělo své místo v právní doktríně. Ba právě naopak, lze najít bezpočet autorů a originálních přístupů k pochopení a definování tohoto institutu, a to jak z pohledu současné právní vědy, tak i z dob minulých, které však neztrácejí ničehož na své aktuálnosti a inspirativnosti pro současnost. Z nepřeberného množství autorů však tato práce „pozitivně diskriminuje“ S. Skulovou, která je autorkou mnohých článků a předně i monografie¹ na dané téma. Avšak s vědomím, že „*nikdo nemá patent na rozum*“ a „*co právník, to jiný názor*“, práce vychází i mnoha jiných autorů věnujících se této problematice.² Právní úprava *de lege lata* pak k institutu správního uvážení zaujímá poměrně schizofrenický postoj, neboť je v našem právním řádu zakotven na mnoha místech a v mnoha rozličných oblastech právní úpravy, avšak samotnou *legální* definici bychom hledali marně.³

Cíle této práce půjdou ruku v ruce s jednotlivými stěžejními kapitolami této práce. První kapitola (teoreticko-právní rozbor institutu správního uvážení) bude postupně rozebírat dílčí podkapitoly věnující se definování, členění, kvalitativnímu a kvantitativnímu aspektu správního uvážení, vztahu k základním právům a algoritmu postupu, který aplikující správní orgán použije. Cílem této kapitoly bude především samotné vymezení pojmu, nalezení jeho pojmových znaků a snaha zformulovat vlastní autorskou definici na základě zjištěných pojmových znaků.

Další kapitola (hlediska ovládající správní uvážení) se bude věnovat zřejmě nejkomplexnějšímu problému správního uvážení, a sice nalezení a definování „mapy hledisek“, která ovládá samotné správní uvážení a kterou musí aplikující správní orgán vzít v potaz a následně zohlednit při své úvaze. Může se zdát, že se nejedná o nic problematičtějšího a výklad k této problematice je zbytečný. Nicméně vytvoření oné mapy hledisek je otázkou

¹ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. ISBN 80-210-3237-5.

² Zcela aktuálně pak P. Mates ve své monografii MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 120 s. ISBN 978-80-7380-424-4.

³ Inspirací v tomto ohledu může být náš jižní soused

„prozkoumání“ celého právního řádu, včetně oblasti mimo psaný text zákonů. Cílem této kapitoly tedy bude tuto mapu systematicky utřídit, popsat její jednotlivé prvky a následně vyvodit možné praktické řešení *de lege ferenda*, které by zkvalitnilo rozhodování veřejné správy a přiblížilo ji tak v současnosti často skloňovanému pojmu, „dobrá správa“.

Třetí a poslední neméně významná kapitola (přezkum správního uvážení) se pak bude snažit popsat jednotlivé možnosti přezkumu správního uvážení a to jak pohledem správního řízení, tak i pohledem soudního řízení, včetně roviny civilního a ústavního soudnictví. Cílem této kapitoly pak bude nalézt odpovědi na otázky jakými hledisky je ovládán přezkum správního uvážení, zdali jen zákonností nebo i optikou správnosti, a nastínit jaký je současný vývoj v otázce přezkumu správního uvážení.

Vědecké metody budou více či méně uplatňovány podle povahy rozebírané problematiky. V případě kapitoly věnující se teoreticko-právnímu rozboru pak půjde především o použití analýzy s následnou skromnou snahou o vytvoření konkrétních závěrů. (viz např. pojmové znaky a definice pojmu). V případě historických vazeb nelze opomenout použití především deskriptivní metody a následné syntézy tak, aby práce nebyla zbytečně „nafouknutá“ (kvantitativní stránka) a tvořila kompaktní a ucelený text s podstatnými fakty (kvalitativní stránka). Následující kapitoly pak budou především analyzovat poměrně rozsáhlou oblast doktrinálních přístupů a názorů na problematiku správního uvážení a stejně tak bude snahou této práce analyzovat četná rozhodnutí především vrcholných orgánů soudní moci.

Z hlediska bližšího vymezení tématu této práce (negativním způsobem) je třeba závěrem úvodu konstatovat, že bude zejména zkoumán a popsán institut správního uvážení v rámci správních rozhodnutí, jakožto individuálních správních aktů. Ostatní formy činnosti, ve kterých má diskrece rovněž své místo, nebudou především s ohledem na omezený prostor této práce zmíněny. Jistě by však stály za samotnou práci.

II. Teoreticko-právní rozbor institutu správního uvážení

Předmětem této kapitoly bude zejména teoretický rozbor. Postupně bude nastíněn samotný pojem, členění a jeho vývoj, včetně pokusu o vlastní definici. Dále pak bude na diskreci nahlíženo optikou kvalitativního a kvantitativního pojetí. Posléze bude probírána otázka limitů diskreční pravomoci, jejich vztah k základním právům a v neposlední řadě také algoritmus postupu správního orgánu při aplikaci uvážení.

II. 1. Institut správního uvážení

Správní uvážení má v doktríně i právní praxi mnoho synonym, mj. volná úvaha, diskreční právo, správní diskrece či diskreční pravomoc a v zásadě i v této práci bude pracováno s těmito pojmy synonymicky.

Nejprve se sluší a patří zodpovědět otázku, co vlastně pojem správního uvážení z teoreticko-právního hlediska znamená, jaké má zakotvení v platném právu, z jakých hledisek se dá členit a jaké má dopady pro osobu, která jej aplikuje a uvádí v život. Bude vhodné nejdříve deskriptivně zmínit některé z četných definic jak právních teoretiků, tak i definice vzniklé v praxi. Důvodem proč je třeba na úvod této práce deskriptivně popsat více či méně podobné definice je způsoben faktem, že český právní řád ani nezná legální definici správního uvážení.⁴

V. Sládeček definuje správní uvážení následovně: „*správním uvážením rozumíme zákonem umožněný postup, kdy vykonavatel veřejné správy na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci samostatně vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí.*“⁵ Další ze současných teoretiků, **S. Skulová**, podává tuto definici: „*Podle tradice 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.*“⁶ **D. Hendrych** a kol. ve svém Právnickém slovníku k heslu správní uvážení uvádí: „*Správní uvážení, též*

⁴V tomto ohledu lze poukázat a inspirovat se v rakouské spolkové Ústavě, která ve svém Art. 130 absch. 2 B-VG obsahuje následující definici správního uvážení: „*Správní orgán nejedná protiprávně, pokud zákonodárství upustí od závazné úpravy pravidel jednání správního orgánu a stanovení takového jednání přenechá samotnému správnímu orgánu, jež toto volné uvážení užije ve smyslu zákona.*“ („*Rechtswidrigkeit liegt nicht vor, soweit die Gesetzgebung von einer bindenden Regelung des Verhaltens der Verwaltungsbehörde absieht und die Bestimmung dieses Verhaltens der Behörde selbst überlässt, die Behörde aber von diesem freien Ermessen im Sinne des Gesetzes Gebrauch gemacht hat.*“)

⁵ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 151.

⁶ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 15.

*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.“⁷ Zástupcem prvorepublikové právní teorie budiž např. **A. Merkl**, který konstatuje: „O uvažování můžeme mluvití toliko tehdy, je-li možno tutéž normu aplikovati několika různými způsoby, a mají-li tyto různé způsoby aplikace stejnou juristickou hodnotu.“⁸ Metaforu pak použil **R. Dworkin**: „Diskrece, stejně jako otvor v americké koblize, která má tvar prstence, existuje jedině jako prostor, který ponechává nezaplňený pás omezení jej obklopující“⁹*

Inspirativním protipólem k teoretickým definicím je především judikatura. NSS tak správní uvážení spatřuje v: „zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje.“¹⁰ ÚstS vnímá diskreci takto: „správní uvážení je úvahou, a nikoliv naopak aplikací dispozic právních norem s kasuistickými hypotézami. Správní uvážení probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či podle základních zásad právních, jimiž je ovládáno rozhodování správních orgánů.“¹¹

A pro dokreslení pojetí správního uvážení v mezinárodním kontextu lze poukázat na následující definici: „The Term „discretionary power“ means a power which leaves an administrative authority some degree of latitude as regards the decision to be taken, enabling it to choose from among several legally admissible decisions the one which it finds to be the most appropriate.“¹²

Z výše uvedených definic lze analýzou dospět k základním znakům, které jsou imanentní každému uvážení. Lze mezi tyto znaky zařadit (1) větší či menší míru **volnosti** (prostoru) pro výběr řešení, (2) existenci **limitů** (mezí) takové volnosti, (3) požadavek zákonného **zmocnění** pro aplikaci diskrece, (4) zjištění skutkového a právního **stavu** pro

⁷ Heslo „Správní uvážení“ in HENDRYCH, D. a kol. *Právnícký slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2009, s. 1068-1069.

⁸ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první*. Praha-Brno: Nakladatelství Orbis, a. s., 1931. s. 160.

⁹ DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*. 1. vyd. Praha: Oikoyomenh, 2001, s. 54.

¹⁰ Rozsudek NSS č. j. 1 Afs 1/2012-36 (publ. pod č. 2671/2012 Sb. NSS), obdobně i rozsudek NSS č. j. 6 A 96/2000-62 (publ. pod č. 225/2004 Sb. NSS).

¹¹ Nález Pl. ÚS sp. zn. 31/08 ze dne 12. 12. 2012 (č. 38/2013 Sb.).

¹² COUNCIL OF EUROPE. *Rec(80)2E* [online]. <https://wcd.coe.int>, [cit. 20. 12. 2013]. Dostupné na <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678043&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>>.

následné uvážení, dále pak (5) **povinnost**¹³ (nikoli pouhé právo) správního orgánu aplikovat diskreci a (6) **přezkoumatelnost**¹⁴ správní diskrece soudní mocí.¹⁵

Je však nutno podotknout, že ne vždy a ne u každého správního uvážení lze nalézt všechny tyto znaky a také míra uplatnění těchto znaků je odlišná. Příkladem budiž oblast práva sociálního zabezpečení, kdy je často normována výluka ze soudního přezkumu a přezkoumatelnost tedy není na místě. V následujících kapitolách budou nastíněny některé z těchto odlišností a následně podrobeny rozboru.

II. 1. 1. Kategorizace

Diskreční oprávnění lze členit z různých hledisek na následující dvojice:

1) **Hmotněprávní a procesněprávní uvážení.** V tomto případě jde o rozlišení, zdali se jedná o procesní postup (např. § 64 odst. 1 SprŘ zakotvující fakultativní přerušování řízení) nebo jde o realizaci hmotného práva (např. § 50 PřestZ upravující přestupky proti majetku a výši sankce, která je zde stanovena široce, aby bylo možno uplatnit diskreci).

2) **Volné a vázané uvážení** souvisí s kvantitativní složkou správního uvážení. Je otázkou, jaká je míra právní regulace a jak moc restriktivně či naopak extenzivně jsou nastaveny právní normou mantinely, ve kterých se může správní orgán pohybovat. Není možné zmapovat a provést detailní klasifikaci správních uvážení neboť každá diskreční pravomoc je koncipována s ohledem na své specifické potřeby a účely jinak a je tedy dána rozdílná volnost či vázanost. Je třeba zvažovat rozdílná hlediska a meze. Nicméně o určité klasifikaci se pokusil P. Mates s pomocí úsečky, která má (1) na jednom pólu případy, kdy je správní orgán povinen vydat rozhodnutí, ale má alespoň možnost posoudit a zhodnotit právní normou předpokládané parametry. (2) Uprostřed takové úsečky pak stojí příklady, kdy správní orgán je opět povinen vydat určité rozhodnutí, ale již má možnost modifikovat obsah takového rozhodnutí (typicky výši peněžité sankce za přestupek). (3) A na opačném pólu úsečky pak stojí případy, kdy správní orgán má zcela ve svých rukou, zda rozhodnutí vydá či nikoliv.¹⁶

3) **Uvážení jednání a uvážení volby.** Již z jazykového výkladu lze dovodit, že podstatou *uvážení jednání* je situace, kdy právní norma umožní aplikujícímu správnímu orgánu posoudit, zda (ne)uskuteční určité kroky či postupy. Naproti tomu v případě *uvážení*

¹³ Rozsudek NSS č. j. 5 As 51/2007-105 ze dne 13. 3. 2008 výslovně konstatuje: „*Rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost volně úvahy užít...*“.

¹⁴ § 78 odst. 1 SŘS.

¹⁵ Podobně se snaží o analýzu správního uvážení Z. Bažil, s jehož znaky se lze v zásadě ztotožnit, viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 151-152.

¹⁶ MATES, P. *Správní uvážení v judikatuře správních soudů. Právní rádce*. 2010, roč. XVIII., č. 8, s. 37.

volby dává právní norma diskreci pouze ve vztahu k výběru z právně možných variant řešení (arg. a contrario si nemůže sám správní orgán zvážit, zdali vůbec (ne)uskuteční určité kroky).¹⁷

4) „Širší pojetí“ a „užší pojetí“ správního uvážení. Neméně důležité je i členění na tzv. „širší pojetí“ úvahy, které je spjato s osobou zákonodárce. Ten vkládá do právní normy vyšší právní síly (typicky zákona) určité limity, které jsou poté determinující pro konečné správní uvážení v rozhodnutí. Takové rozhodnutí (resp. správní úvaha předcházející rozhodnutí) se tedy musí, v rámci hierarchie, řídit limitem obsaženým v právní normě vyššího řádu (toto konečné správní uvážení je „pojetím užším“ a je spjaté se správním orgánem a nikoli zákonodárcem). Norma, která konkretizuje a vytyčuje meze a limity, je nazývána jako tzv. *konkretizační akt*. Tento konkretizační akt je výsledkem *konkretizačního uvážení* či jinými slovy *uvážení v právně teoretickém smyslu*. Navazujícím je pak *uvážení v technickém smyslu*, které je již výsledkem aplikace správního orgánu v konkrétním případě.¹⁸ Merkl toto dělení a vztah mezi nimi vymezuje následovně: „*Představuje-li objektivní právo, přicházející v právotvorném konkretizačním procesu (při aplikaci) v úvahu, heteronomní determinaci aplikujícího aktu, představuje volné uvažování determinaci autonomní, první doplňující: každý právní akt, který konkretizuje jiný právní akt (akt správní, konkretizující akt zákonodárný) jest tudíž jednak aktem, právem vázaným, a to v důsledku objektivní heteronomní determinace aktem, který konkretisuje, a jednak aktem volného uvažování orgánu, v důsledku subjektivní autonomní determinace vůlí orgánu...*“¹⁹

II. 1. 2. Kvantitativní vymezení správního uvážení

Na úvod je třeba zmínit, že diskreční pravomoc je z hlediska použité formy práva postupem vrchnostenským. Právní regulace se tedy děje v mezích práva veřejného.²⁰ Z toho vyplývá i aplikace čl. 2 odst. 3 Ústavy, který říká: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ V podstatě obsahově stejný je i čl. 2 odst. 2 Listiny, který říká: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“ Arg. a contrario vyplývá, že při zvažování nelze aplikovat zcela opačnou zásadu, vyjádřenou v čl. 2 odst. 4

¹⁷ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení*, str. 106.

¹⁸ Tamtéž str. 45-46.

¹⁹ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první.*, s. 152-153.

²⁰ Blíže k členění a k otázce dualismu práva viz. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 24-25,31-38.

Ústavy, která má vztah především k „občanům“ a která stanoví: „*Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“^{21,22}

A kvantitativní vymezení diskreční pravomoci je pak odrazem limitů a hledisek, které danou správní úvahu ovládají. Tyto limity a hlediska je pak třeba nastavit vhodným způsobem, aby diskrece plnila svou funkci. Správní úvaha tedy musí brát v potaz (1) prvek vázanosti a (2) prvek volnosti. Tyto dva prvky, ač jsou ve vzájemném vztahu protikladné, je třeba brát v potaz při uvážení a vzájemně se konfrontovat. Co znamenají tyto dva prvky a jaký mají vztah k diskreci?

Pokud jde o **prvek vázanosti**, rozumíme jím: „*povinnost řídit se konkrétními právními normami, a event. také normami interními vydanými vyššími správními orgány, které dále konkretizují obsah, rozsah nebo proceduru přijetí výsledku činnosti, tj. rozhodnutí...*“²³ Pokud by tedy došlo k respektování pouze vázanosti, tak by tím byla zcela „vytěsněna“ diskrece a nebylo by tedy možno o správní úvaze vůbec hovořit. Nevýhodu takové vázanosti lze spatřovat v nemožnosti zohlednit v konkrétním případě jeho relevantní okolnosti. Veřejná správa by tak byla velice rigidní a bez možnosti činit úvahu.²⁴

Oproti tomu **prvek volnosti** (bývá označován i jako libovůle) znamená stav: „*kdy neexistující konkrétní závazná pravidla stanovící postup nebo obsah rozhodování, a v této situaci uplatňovaná libovůle neznamena zároveň porušení existujících pravidel.*“²⁵ Lze konstatovat, že ani plné uplatňování prvku volnosti není přípustné a libovůle (ve smyslu výše uvedeném) by byla minimálně v rozporu s principy zákonnosti a materiálního právního státu.²⁶ Ostatně k problematice libovůle a absolutně volného správního uvážení se vyjádřil i NSS: „*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 diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.*“²⁷ S. Skulová však

²¹ Srov. Čl. 2odst. 3 Listiny, která má totožné znění až na chybějící slovo „občan“.

²² Jen pro úplnost a přehlednost je však třeba konstatovat, že ne veškerá činnost veřejné správy, z hlediska formy práva, je nutně spjata se zásadou vymezenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy, potažmo i v čl. 2. odst. 2 Listiny. Je totiž i určitá oblast, ve které veřejná správa může uplatňovat zcela opačnou zásadu, tj. ustanovení čl. 2. odst. 4 Ústavy a stejně tak i čl. 2 odst. 3 Listiny. Veřejná správa tedy nevystupuje z pozice vrchnostenské (mocenské) ale z pozice rovného partnera.²² Typickým příkladem může být majetkoprávní nakládání s nemovitostmi obcí dle § 85 písm. a) ZoB. Nicméně správní uvážení při vydávání rozhodnutí spadá pod režim čl. 2 odst. 3 Ústavy.

²³ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení* str. 52.

²⁴ Tamtéž str. 52-53.

²⁵ Tamtéž str. 49-50.

²⁶ Tamtéž str. 50.

²⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 6 A 25/2002-42 ze dne 23. 3. 2005 (publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS), obdobně i rozsudek NSS č. j. 5 As 51/2007-105 ze dne 13. 3. 2008.

vhodně konstatuje, že bylo zapotřebí „určitého kvasu argumentů a názorů“²⁸ k tomu aby bylo absolutní správní uvážení prohlášeno za neslučitelné s moderním právním státem. Otázka (ne)přípustnosti absolutního správního uvážení v našem právním řádu je i přesto předmětem mnohých odborných diskuzí.²⁹

Lze uzavřít, že cílem by mělo být nalezení rovnovážného a kompromisního vztahu mezi prvky vázanosti a volnosti tak, aby na jedné straně správní uvážení nebylo zcela nepředvídatelné a založené pouze na libovůli, na straně druhé, aby nebylo příliš „svazováno“ a aplikující správní orgán mohl posoudit a rozhodnout danou věc s ohledem na jeho specifické vlastnosti. Pro úplnost je ještě třeba dodat, že: „Rozdíl mezi vázaným a volným uvážením je tedy kvantitativní, nikoli kvalitativní a rozdíl mezi nimi je pouze relativní a přechod mezi nimi je plynulý.“³⁰ A právě kvalitativní stránkou správního uvážení se bude věnovat následující kapitola.

II. 1. 3. Kvalitativní vymezení správního uvážení

V případě, že rozhodnutí bylo vydáno na základě diskreční pravomoci, je možné, že ne vždy bude takové rozhodnutí zcela bezchybné a budou tedy vznikat různě intenzivní porušení a excesy při aplikaci správního uvážení. Kvalitativní stránka diskreční pravomoci tak bude moci mít různé úrovně, které budou nastíněny v této kapitole.³¹ Míra pochybení a její klasifikace při aplikaci správního uvážení je z hlediska členění koncipována obdobně jako v případě vad správních rozhodnutí.³²

Zákonná a věcně správná aplikace správního uvážení

Snaha po dosažení této kvalitativní formy správního uvážení by měla být vlastní každému správnímu orgánu, který ve svém rozhodnutí aplikuje správní uvážení. Jedná se tedy o případ, kdy rozhodnutí je nejen zákonné (např. pokuta za správní delikt je uložena v rámci zákonných mezí), ale také byly správně zohledněny a uplatněny hlediska ovládající diskreci (tj. u dané pokuty byla zohledněna závažnost deliktu či majetkové poměry pachatele).

²⁸SKULOVÁ, S. K vývoji soudního přezkumu správního uvážení, s akcentem na některé problémy spojené s rozsahem a obsahem přezkumu správního uvážení ve správním soudnictví. In. MASLEN, M. (ed.). *Správné soudnictví a jeho rozvojové aspekty. Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Bratislava: Ikarus.sk – Eurounion, 2011, s. 261.

²⁹SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 159.

³⁰MATES, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*. 2010, roč. XVIII., č. 8, s. 37.

³¹Za vhodný příklad *de lege lata* jak eliminovat a předcházet kvalitativním pochybením ve správním uvážením považují např. ustanovení § 53 odst. 3 PřestZák., které říká: „(Přestupkové) komise jednají a rozhodují v tříčlenném složení vždy za předsednictví osoby s právníckým vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků“.

³²SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, str. 127-136.

Zákonná avšak věcně nesprávná aplikace správního uvážení

U správních aktů platí zásada presumpce správnosti. D. Hendrych k tomu dodává, že „i vadné správní akty jsou autoritativními projevy vůle vykonavatelů veřejné správy.“³³ Což znamená, že i správní akt vykazující určité kvalitativní pochybení je považován za platný. To ovšem nevylučuje možnost použití procesních institutů k nápravě takového správního uvážení v rozhodnutí.³⁴

Příkladem zákonné avšak věcně nesprávné aplikace diskrece v rozhodnutí by byla např. situace, kdy by správní orgán uložil pokutu na samé hranici horní sazby peněžité sankce a nebyly by přitom zohledněny hlediska pro její uložení v konkrétní věci. (tj. pokuta za správní delikt uložena ve výši 20 tis. Kč - což zároveň představuje i horní hranici - ale zákonná a věcně správná aplikace správního uvážení měla stanovit sankci nižší)

Nezákonná aplikace správního uvážení

V tomto případě je kvalitativní pochybení při aplikaci správního uvážení takové intenzity, že dané rozhodnutí lze považovat za nezákonné. Příkladem nezákonného správního aktu v důsledku pochybení aplikace správního uvážení by byla např. situace, kdy by správní orgán uložil pokutu nad rámec (meze) horní sazby (tj. horní sazba pokuty za správní delikt činí ze zákona 20 tis. Kč a uložená pokuta by činila 25 tis. Kč)

Nicméně nezákonnost nemusí, ve srovnání s věcnou nesprávností, vždy nutně znamenat intenzivnější zásah do práv adresáta. Příkladem může být situace, kdy zákon ukládá rozpětí peněžité sankce za správní delikt v několikamiliónovém rozpětí a následné správní uvážení bude **věcně nesprávné** (ale zákonné), avšak sankce bude o několik milionů vyšší než by byla sankce v případě zákonného a věcně správného uvážení. Oproti tomu jiná zákonná norma bude obsahovat rozpětí peněžité sankce znějící: „do 1000 Kč“ a **nezákonnou** správní úvahou bude následně v rozhodnutí stanovena pokuta např. ve výši 1001 Kč. Je zřejmé, že tato ač nezákonná sankce bude méně intenzivněji zasahovat do majetkových poměrů adresáta než v případě předchozím, kde ač byla úvaha pouze věcně nesprávná avšak zákonná, zasahuje sankce do práv adresáta mnohem intenzivněji.³⁵

³³ HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 213.

³⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, str. 128-129.

³⁵ RAJCHL, J. Několik poznámek k přezkumu správního uvážení. In. MASLEN, M. (ed.). *Správné soudnictvo a jeho rozvojové aspekty. Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Bratislava: Ikarus.sk – Eurounion, 2011, s. 209.

Nicotná (nulitní) aplikace správního uvážení

Jedná se o případ, kdy je kvalitativní stránka při aplikaci diskreční pravomoci natolik intenzivně narušena, že lze hovořit o nicotné aplikaci diskrece a s ní souvisejícím rozhodnutím. Nicotnost způsobuje prolomení presumpce správnosti správních aktů, takové rozhodnutí pak nelze považovat za autoritativní projev správního orgánu a nikdo jej nemusí respektovat.³⁶

Příkladem nicotného správního aktu v důsledku takového pochybení správního uvážení by byla situace, kdy by za přestupek byla uložena sankce, která není uvedena v taxativním výčtu možných sankcí (např. za spáchaný správní delikt by správní orgán uložil trest smrti).

Formálně nesprávná aplikace správního uvážení

Pro doplnění je ještě třeba zmínit formálně nesprávnou aplikaci správního uvážení. V tomto případě se jedná především o neshodu *vůle* správního orgánu s *projevem vůle*. Správní řád na tyto situace pamatuje a řeší je vydáním opravného usnesení, které je možné iniciovat popř. tak může učinit i správní orgán *ex offo*. V případě opravy zřejmých nesprávností ve výroku vydá správní orgán opravné rozhodnutí.³⁷ Otázkou zůstává vymezení „zřejmých nesprávností“. Předchozí správní řád za ně považoval chyby v psaní a počtech³⁸, dle Ústavního soudu jsou to „*písařské chyby či omyly v součtech*“.³⁹

Každý správní orgán by se měl snažit dosahovat ve své rozhodovací praxi takové aplikace diskrece, která je jednak zákonná a jednak i věcně správná, tj. správně aplikovat a zohlednit limity a hlediska správního uvážení. V následujících kapitolách budou pojmy limity a hlediska popsány a detailněji rozebrány.

II. 2. Historický vývoj institutu

Institut správního uvážení má v průběhu let svou specifickou genezi, jejíž stručné nastínění bude předmětem této podkapitoly. Diskreční pravomoc v procesu rozhodování za posledních zhruba 150 let prošla poměrně výraznou proměnou, především z hlediska možné (ne)omezenosti uvážení. Vlastnost uvažování a rozhodování byla vždy imanentním rysem správy, a to i v dobách, kdy ještě nelze hovořit o veřejné správě v dnešním pojetí, ale v pojetí odpovídajícím správě záležitostí panovníků, feudálů apod. Charakterizovat tuto správu lze

³⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, str. 129-130.

³⁷ § 70 SprŘ.

³⁸ § 47 odst. 6 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ Nález ÚS sp. zn. II ÚS 237/2002 ze dne 11. 3. 2003, obdobně i rozsudek KS v Ostravě sp. zn. 22 Ca 111/2009 ze dne 9. 11. 2009.

slovem libovůle. A to především z důvodu jednostrannosti a neomezenosti směřující od feudála k jeho podřízeným subjektům.⁴⁰

A. Merkl k tomu dodává: „*Dokud správa nebyla obsahově vázána právem (policejní stát), anebo dokud byla za takovou považována, jevila se ovšem celá jako sféra uvažování. Jelikož se však právní vázanost správy postupem času zesilovala a zároveň se šířilo o tom v právní vědě vědomí, pozbylo pojetí správy jakožto oblasti uvažování, vylučující právní vázanost, svého základu*“⁴¹ Postupem času byly zjevné tendence zamezující naprosté libovůli a docházelo, spolu s rozvojem liberálního státu, k vázanosti a omezování volného uvážení. S tím ruku v ruce docházelo k vyšší míře právní jistoty v oblasti veřejných subjektivních práv jejich nositelů.⁴² Koncepce policejního státu se tedy vylučovala se subjektivními právy poddaných a je vymožeností tato subjektivní práva přiznávat, což je ostatně typický rys právního státu.⁴³

S neomezeným uvážením pracuje např. § 70 odst. 2 vládního nařízení 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), v souvislosti s odůvodněním: „...*pokud mu přísluší vyhověti nebo nevyhověti podle volné úvahy, správním předpisem neomezené.*“ Nicméně lze v judikatuře prvorepublikového NSS nalézt názor, že volné uvážení nemůže být libovůlí, neboť taková úvaha je vždy ohraničena hranicemi danými zákonem, v nichž se může úvaha pohybovat.⁴⁴

V průběhu desetiletí docházelo a dochází neustále k čím dál větší vázanosti diskrece a zmenšování prostoru, ve kterém se může úvaha správního orgánu pohybovat.

V prvopočátcích správního soudnictví v Rakousku-Uhersku (a tudíž i v českých zemích) byl přezkum diskrece vyloučen zákonem č. 36/1876 ř. z., který obsahoval kompetenční výluky, konkrétně pak v § 3 písm. e) se stanoví, že jsou vyloučeny z přezkumu: „*záležitosti, v kterých a pokud úřadové správní mají právo, dle svého uvážení předsejiti*“⁴⁵. Se vznikem Československa, jakožto nástupnického státu, bylo nutné nějakým způsobem vyřešit otázku právního řádu nového státu a v otázce správního soudnictví to byl konkrétně zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů. Tento zákon recipoval původní koncepci správního soudnictví, avšak ve svém § 2 zrušil právě

⁴⁰ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení*, s. 28.

⁴¹ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první.*, s. 151.

⁴² SKULOVÁ, S. *Správní uvážení*, str. 29.

⁴³ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první.*, s. 137-138.

⁴⁴ Rozsudek NSS Boh. Adm. (SJS) 114/22 ze dne 11. 1. 1922 říká: „*Volná správní úvaha neznamená libovůli správního úřadu neboť je omezena určitými hranicemi a může se pohybovat pouze v určitém, zákonem vymezeném okruhu. Překročením tohoto okruhu jsou dotčena subjektivní práva účastníků, kteří se mohou dovolat právní ochrany.*“

kompetenční výluku ve věci přezkumu správního uvážení.⁴⁵ Rozsah přezkumu NSS byl omezen toliko na zákonnost a dále pak nebylo možno nahradit správní diskreci soudní úvahou (jak je tomu de lege lata v případě správního trestání).⁴⁶ Koncepce tedy nedoznala větších změn. M. Mazanec k tomu konstatuje, že šlo o zachování a pokračování rozhodovací praxe soudů, která si vymínila kontrolu zákonnosti diskrece a taktéž zjišťování zdali má diskrece oporu ve spisovém materiálu.⁴⁷ K namítanému překročení zákonných mezí ještě musela kumulativně přistoupit podmínka porušení nebo ohrožení subjektivního práva navrhovatele tj. adresáta rozhodnutí.⁴⁸ Následoval úpadek správního soudnictví a se zánikem Nejvyššího správního soudu v roce 1952 se dá konstatovat téměř úplné vymizení a živoření správního soudnictví na dlouhá desetiletí.⁴⁹

Se zánikem minulého režimu nutně vyvstala otázka znovuoobnovení správního soudnictví u nás v rozsahu, který je vlastní každému vyspělému právnímu státu. Nejprve došlo k zakotvení do Listiny⁵⁰ a následně také velká novela OSŘ, která přinesla obnovu správního soudnictví. Stále byla možná kontrola pouze z hlediska zákonnosti a věcná správnost zatím nebyla připuštěna.⁵¹ Tato koncepce správního soudnictví se ukázala jako neudržitelná a následně byla zrušena ÚS.⁵² Důvodů bylo hned několik, např. jednoinstančnost (s tím i související otázka nemožnosti sjednocování judikatury), chybějící ochrana před nečinností či nesoulad s mezinárodněprávními závazky vyplývajícími z čl. 6 Úmluvy, který

⁴⁵ § 2 z. č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, říká: „z § 3 tohoto zákona ponechávají se v platnosti toliko předpisy lit. a) a lit. f.)“

⁴⁶ K tomu rozsudek NSS Boh. Adm. (SJS) 191/18 ze dne 21. 1. 1919, kde se praví: „Právo soudu podrobiti své moci nalézací i záležitosti volné úvahy neobsahuje v sobě oprávnění, položit na místě volného uvážení úřadu správního své vlastní volné uvážení...“

⁴⁷ MAZANEC, M. . Praha: Linde Praha, 1996, s. 29.

⁴⁸ SKULOVÁ, S. K vývoji soudního přezkumu správního uvážení, s akcentem na některé problémy spojené s rozsahem a obsahem přezkumu správního uvážení ve správním soudnictví. In. MASLEN, M. (ed.). *Správné soudnictví a jeho rozvojové aspekty. Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Bratislava: Ikarus.sk – Eurounion, 2011, s. 258.

⁴⁹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 158.

⁵⁰ Čl. 36 odst. 2 Listiny říká: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanovi-li zákon jinak...“

⁵¹ § 245 odst. 2 OSŘ v tehdejší znění konstatoval: „U rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě zákonom povolené volné úvahy (správní uvážení), přezkoumává soud pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem.“

⁵² Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001(č. 276/2001 Sb.).

obsahuje požadavek tzv. plné jurisdikce⁵³ – tj. přezkum jak právních, tak i skutkových otázek.⁵⁴

Tímto radikálním řezem vznikl prostor pro přijetí zcela nového zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti ke dni 1. 1. 1993. A zároveň byla obnovena koncepce členění na správní akty soukromoprávní, které byly podřízeny novému znění části 5. OSŘ a akty veřejnoprávní spadající právě pod nový SŘS.⁵⁵ Tím je již otázka historického vývoje vyčerpána a rozbor právní úpravy *de lege lata* s možnými náměty *de lege ferenda* bude předmětem zcela samostatné kapitoly.

II. 3. Limity správního uvážení

Limity (meze) lze charakterizovat jako nejkonkrétnější komponent vytyčování prostoru pro správní uvážení. Jsou to zákonem dané hranice, za které není možné se při zákonné úvaze dostat. Navíc tyto limity musí být stanoveny právní normou zákonné síly a nikoliv podzákonným právním předpisem.⁵⁶ Slovy S. Skulové limity: „vymezují ... negativním způsobem rozsah sféry volné úvahy, hranici, za kterou již není možno uplatňovat svěřenou rozhodovací pravomoc.“⁵⁷

Nezbytnost stanovit meze vyplývá z požadavku na určitost právních řádů. S. Skulová tak dle mého názoru správně, souhlasí s tezí H. W. R. Wadea, který k požadavku zakotvení mezi konstatuje: „Klíčový axiom spočívá v tom, že každá pravomoc má právní limity, a to bez ohledu na to, jak široce je formulován zákon, který ji zakládá. Tam kde panuje vláda práva, nemůže existovat neomezená diskreční pravomoc.“⁵⁸ Limity tedy negativním způsobem vymezují požadavek určitosti a pozitivním způsobem pak ovlivňují i požadavek na předvídatelnost. Požadavek předvídatelnosti práva je i v kontextu evropského práva považován za velmi důležitý a je na něj kladen velký důraz, což lze doložit i judikaturou ECHR⁵⁹ a následně pak i judikaturou ÚstS.⁶⁰

⁵³ Byly přezkoumávány převážně jen právní otázky což neodpovídá čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který v sobě zahrnuje i otázky skutkové; a dokonce nerozlišuje mezi těmito dvěma otázkami neboť dle judikatury ECHR obě složky jsou velmi podstatné pro výsledné rozhodnutí viz rozsudek ECHR ve věci *Le Compte, Van Leuven and De Meyere vs. Belgie* ze dne 23. 6. 1981; HUDOC. *Le Compte, Van Leuven and De Meyere vs. Belgie* [online]. hudoc.echr.coe.int, [cit. 20. 12. 2013]. Dostupný na <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57522>.

⁵⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 418-419.

⁵⁵ SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 40.

⁵⁶ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení*, str. 82.

⁵⁷ Tamtéž str. 114.

⁵⁸ Tamtéž str. 83–84.

⁵⁹ Rozsudek ECHR ve věci *The Sunday Times vs. The United Kingdom* ze dne 26. 4. 1979, který říká: „*The exercise and enjoyment of this right cannot reasonably be attained or achieved if they are handicapped and restricted by legal rules or principles which are not predictable or ascertainable even by a qualified lawyer...*“

Základem každé diskrece a tedy i základním limitem je zákonem stanovená pravomoc správního orgánu k aplikaci správního uvážení. Pravomoc je pak třeba chápat jako: „oprávnění příslušného orgánu vykonávat veřejnou moc v oblasti své působnosti zákonem stanovenými právními prostředky...“⁶¹ Pravomoc se realizuje v rámci určité působnosti, přičemž působností rozumíme: „jde o vymezení rozsahu realizace a aplikace právní normy jako obecně závazného pravidla chování“⁶² Právní norma tak musí založit pravomoc k užití správního uvážení, tj. založit diskreční pravomoc a také vymežit rozsah a okruh věcí, na které lze diskreční pravomoc užít.

Při výkladu právní normy však může vzniknout výkladový problém spočívající v tom, zdali daná právní norma obsahuje diskreční oprávnění nebo jde o stanovení působnosti. Vzniká otázka, jak rozpoznat o kterou z výše uvedených možností se jedná.

Daný problém je nejvíce viditelný ve světle konkrétního případu *de lege lata*. Jedná se o ustanovení, které konstatuje: „*Ministr práce a sociálních věcí (1) může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení, a (2) může pověřit správy sociálního zabezpečení, aby odstraňovaly tvrdosti v jednotlivých případech.*“⁶³ Zatímco první sloveso „může“ má vymežit působnost, tak druhé sloveso „může“ má povahu diskreční pravomoci, konkrétně ve formě diskrece volby. Záleží tudíž na okolnostech daného ustanovení a je třeba jej vykládat v širších souvislostech a nespoléhat se na pouhý gramatický výklad slova „může“. ^{64,65}

Dle mého názoru by bylo vhodným řešením, které by jasně odlišilo kompetenční oprávnění od diskrečního, zavedení srozumitelné a jednoznačné legislativní terminologie. *De lege ferenda* by bylo možné u diskrece používat sloveso „může“ či „smí“ a u kompetence „je oprávněn“. Argumentem pro zavedení této legislativní terminologie je i podobná praxe, byť

Any restriction affecting the exercise of the right to freedom of expression must be reasonably foreseeable or predictable.“ HUDOC. *Case of The Sunday Times v. The United Kingdom* [online]. hudoc.echr.coe.int, [cit. 20. 12. 2013]. Dostupné na

<<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57584>>;

obdobně i rozsudek ECHR ve věci *Margareta and Roger Andersson vs. Sweden* ze dne 25. 2. 1992, HUDOC. *Case of Margareta and Roger Andersson v. Sweden* [online]. hudoc.echr.coe.int, [cit. 20. 12. 2013]. Dostupné na <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57748>>.

⁶⁰ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 31/03 ze dne 11. 2. 2004.

⁶¹ Heslo „Pravomoc“ in HENDRYCH, D. a kol. *Právníkový slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2009, s. 807.

⁶² Heslo „Působnost“ in HENDRYCH, D. a kol. *Právníkový slovník*, s. 903.

⁶³ § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴ MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 97.

⁶⁵ Že se jedná o problém dlouhodobějšího rázu, dokládá i článek J. Krechta, který se touto nejednoznačností zabýval a dospěl k závěru, že je pojmosloví je používáno nesystematicky a lze jej vykládat v konkrétním případě odlišně. Viz. KRECHT, J. *Může-musí*. *Právník*, 11/1968, s. 693-968.

z oblasti soukromého práva, v novém občanském zákoníku, který jasně zavádí výrazy pro odlišení právních domněnek a fikce.⁶⁶

II. 4. Správní uvážení ve světle základních práv

Aby právní norma lépe reagovala na konkrétní projevy v reálném životě a v konkrétním případě, může zákonodárce využít právě institutu správního uvážení, které se lépe přizpůsobí konkrétnímu případu. Nicméně její zakotvení je otázkou návýsost citlivou a problematickou i s ohledem na možné kolize s ustavně zaručenými právy. Může totiž dojít k situaci, kdy zákonodárce zakotví v právní normě správní uvážení, které může ústavně nepřípustným způsobem či rozsahem zasahovat do základních práv.

Nejlépe lze tuto kolizi vysvětlit na konkrétním případě (před nálezem Ústavního soudu) v minulosti platného práva. Ve starém stavebním zákoně⁶⁷ byla zakotvena sankční ustanovení v § 106 odst. 2 a 3, která zakotvovala možnost uložení peněžité sankce v případě spáchání správního deliktu právními osobám a fyzickým osobám podnikajícím dle zvl. právních předpisů. Tato peněžité sankce byla koncipována poměrně široce, právě s ohledem na možnost správního uvážení, které by bylo promítnutím konkrétního případu. V prvním případě (§ 106 odst. 2) bylo rozmezí 200 000 Kč – 500 000 Kč. A ve druhém případě 500 000 Kč – 1 000 000 Kč.

Samotné zakotvení diskrece lze z hlediska politicko-právního považovat za správné. Avšak stanovení minimální (dolní) hranice peněžité sankce (200 tis. Kč, 500 tis. Kč) je problematické z pohledu (1) ústavně zakotveného práva vlastnit majetek, které je zakotvené v čl. 11 Listiny.⁶⁸ (2) i z pohledu správního uvážení, které je touhou hranicí omezováno a jak správně dle mého názoru konstatuje Ústavní soud: „*ve svém důsledku (omezování – pozn. aut.) může znamenat překážku pro zohlednění nejen faktické závažnosti konkrétního protiprávního jednání, ale i ekonomické situace odpovědného subjektu.*“⁶⁹ Naopak pozitivním dopadem dolní hranice sankce může být dle Ústavního soudu sjednocování výše pokut a dále pak i omezení prostoru pro korupční či jiné svévolné jednání.⁷⁰ S tímto názorem Ústavního soudu lze dle mého názoru pochybovat neboť zakotvení přísnější sankce (kterou je možno

⁶⁶ Vyvratitelná právní domněnka se označuje výrazem „*má se za to, že*“, nevyvratitelná právní domněnka se označuje výrazem „*platí, že*“ a právní fikce je vyjádřena pojmy „*považuje se za*“ nebo „*hledí se na*“, viz. ELIÁŠ, K. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2012, s. 53.

⁶⁷ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸ Čl. 11. odst. 1 Listiny: „Každý má právo vlastnit majetek.“

⁶⁹ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (č. 405/2002 Sb.).

⁷⁰ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (č. 405/2002 Sb.) „...*pozitivní důsledky např. v tom, že do určité míry sjednocuje výši ukládaných trestů, případně omezuje prostor pro svévolné či korupční ovlivněné jednání správních úřadů*“

shledat i v použití dolní hranice peněžité sankce) neznamená automaticky snížení počtu porušení právní normy, která je přísnější (ve smyslu stanovení dolní hranice sankce oproti nepoužití dolní hranice sankce) sankční normou chráněna. V. Knapp k tomu poznamenává: *"staleté zkušenosti ukazují, zejména v trestním právu, předně, že porušování práva neubývá úměrně se zpřísnováním sankce, a dále, že sankce (zejména přísné sankce) vedou k vytváření zmíněných deregulátorů, resp. antiprávních systémů, které vynalézají způsoby, jak se hrozící sankci vyhnout".*⁷¹

Ústavní soud konstatoval: „že pokuta může za určitých okolností představovat zásah zejména do základního práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny“⁷² Otázkou tedy je, kdy dochází k nepřipustnému zásahu do vlastnického práva a kdy je zásah ústavně konformní. K tomu vyjádřil svůj názor Ústavní soud takto: „v případě pokut stanovených právníky a fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů je třeba vycházet z toho, že je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla "zničena" majetková základna pro další podnikatelskou činnost Jinými slovy řečeno, nepřipustné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter.“⁷³ Nálezy⁷⁴ Ústavního soudu došlo ke zrušení dolní hranice pokuty právě s ohledem na kolizi ustavně zakotveného práva na vlastnictví a nepřiměřeně vysoké („likvidační“) pokuty.

Zákonodárce tedy musí před zakotvením správního uvážení do právní normy prověřit, zdali nedochází k nepřipustnému omezení základních práv zakotvených v ústavním pořádku. Pokud však zákonodárce zakotví takovou diskreci, která je způsobilá nepřipustným způsobem narušit tyto práva (viz. příklad výše), má právní řád „pojistku“ v podobě možnosti zrušení takového ustanovení v řízení o zrušení právního předpisu či jeho části vedené před Ústavním soudem.⁷⁵

Vzniká ovšem klíčová otázka jak posoudit a rozeznat od sebe přípustný zásah do základních práv od zásahu již nepřipustného. Z tohoto důvodu byla Ústavním soudem vypracována koncepce „testu proporcionality“, který dokáže tuto otázku rozřešit.

Tento test proporcionality je odvozen z materiálního pojetí právního státu a svůj původ má v judikatuře německého Spolkového ústavního soudu (Bundesverfassungsgerichtshof). Jak již bylo naznačeno, podstatou tohoto testu je stanovení přípustné meze omezování základních práv. Funkcí tedy je co největší míra uplatňování základních práv a s nimi

⁷¹ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 36-37.

⁷² Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004 (č. 300/2004 Sb.).

⁷³ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (č. 405/2002 Sb.).

⁷⁴ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (č. 405/2002 Sb.), Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004 (č. 300/2004 Sb.).

⁷⁵ Viz. ZoUstS.

kolidující právní statky, které jsou v protikladu k těmto základním právům.⁷⁶ Test je složen ze tří dílčích příkazů:

- 1) Vhodnost (způsobilost)
- 2) Potřebnost (nutnost)
- 3) Proporcionalita (v užším smyslu)

Prvním kritériem testu proporcionality je **vhodnost**. Což znamená, že je třeba posoudit, zdali zvolená právní konstrukce tj. opatření omezující základní právo je vhodné (způsobilé) dosáhnout zákonodárcem zamýšleného účelu.⁷⁷

Další složkou testu je **potřebnost** prostředku či opatření, kterým je právo omezováno. Kritériem pro posouzení (ne)přiměřenosti zásahu do práva je míra následků, které zákonodárcem zvolený prostředek (opatření) omezuje (zasahuje) do základního práva. Jinými slovy je zapotřebí aby zvolený prostředek zasahoval do práva v co možná nejmenší možné míře. Z toho důvodu nelze hovořit o splnění této podmínky v případě, že zvolený prostředek zasahuje (a omezuje) právo ve větší míře než jiný prostředek (zákonodárcem nezvolený), který zasahuje v minimální míře do práva.⁷⁸ F. Melzer k tomu, dle mého názoru správně, dodává že: „(k) ochraně jednoho ústavního principu musí být vždy zvolen ten prostředek, který je současně nejmírnější ve vztahu k ostatním v kolizi stojícím principům.“⁷⁹

Třetí a nejkomplicovanější složkou tohoto testu je požadavek **proporcionality** v užším smyslu. Je nazývána i jako tzv. „spravedlivá únosnost“. Podstatou tohoto příkazu je nastavení ústavně přijatelné roviny mezi prostředkem a účelem. Je tedy zkoumána otázka „zda se prostředek nevymyká z relace zamýšlenému účelu, resp., je zkoumáno dodržení příkazu, dle kterého prostředek musí zůstat v přiměřeném poměru k zamýšlenému účelu.“⁸⁰ Řečeno optikou adresáta základního práva, nesmí dojít k nadměrnému zatížení nositele základního práva. Kritériem je zde (ne)únosnost zásahu do práva.⁸¹

Až v případě, že dojde ke kladnému konstatování a souladu se všemi třemi kritérii testu proporcionality, lze považovat správní uvážení (či jiný právní institut) za přípustné i optikou základních práv.

Nad rámec všeho lze dle mého názoru také konstatovat,⁸² že stanovení dolní hranice, resp. její nestanovení zákonodárcem v dané právní normě lze bez problémů překlenout

⁷⁶ WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 26.

⁷⁷ WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*, s. 27.

⁷⁸ Tamtéž, s. 27.

⁷⁹ MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. Vyd. 2. V Praze: C. H. Beck, 2011, s. 65.

⁸⁰ WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*, s. 27.

⁸¹ Tamtéž, s. 27.

⁸² Ve vztahu k popsanému případu nepřiměřeně vysoké dolní hranice peněžité pokuty.

i jinými právními nástroji, např. interními správními pokyny, které mohou zavázat podřízené správní orgány a limitovat tak správní uvážení obdobně jak v případě právní normy obsažené v zákoně. Argument podporující tento názor lze najít v judikatuře Ústavního soudu, který konstatuje: „*Pokud jde konkrétně o otázku represe, lze v rámci zlepšení fungování státní správy, např. zvýšením kontrolní činnosti, přijetím interních pokynů o ukládání pokut, dosáhnout přinejmenším shodných výsledků, jakých lze dosáhnout zvýšením spodní hranice pokuty.*“⁸³

II. 5. Základní předpoklady správního uvážení

Tato podkapitola se bude zabývat nejdůležitějšími predispozicemi pro vytvoření kvalitního podkladu, který bude základem pro správní uvážení. I podle V. Knappa není správní orgán „*automat na aplikaci práva*“⁸⁴ Tento doktrinální názor lze považovat za správný a mající oporu i v judikatuře NSS, který mj. konstatuje: „*... postup (správné aplikace uvážení – pozn. aut.) nemůže být nahrazen matematickým výpočtem, a to ani při představě o větší objektivitě rozhodování, protože do rozhodování musí vstoupit i složky, které matematicky modelovat nelze.*“⁸⁵ V. Sládeček konstatuje, že správním uvážením je vybírána jedna ze dvou či více alternativ rozhodnutí, právě na základě (1) zhodnocení **skutkového** stavu a (2) zhodnocení **právního** stavu.⁸⁶ Z tohoto základního předpokladu bude tato podkapitola vycházet.

Z teorie práva platí, že při subsumpci konkrétního skutkového stavu pod zákonný (resp. právem předvídaný) skutkový stav, je třeba rozřešit otázky (1) skutkové – *quaestiones facti* a (2) právní *quaestiones iuris*.⁸⁷

Quaestiones facti tedy otázky spojené se zjišťováním skutkového stavu jsou ve správním právu procesním získávány prostřednictvím tzv. „Podkladů pro vydání rozhodnutí“, kterými jsou: „*návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé, ...*“⁸⁸ Tyto podklady následně správní orgán hodnotí, nestanoví-li zákon jinak, podle své úvahy a následně v odůvodnění správního rozhodnutí musí dojít k přesnému popsání úvah, kterými se správní orgán řídil během hodnocení.⁸⁹

⁸³ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (č. 405/2002 Sb.).

⁸⁴ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 188.

⁸⁵ Rozsudek VS v Praze sp. zn. 6 A 99/92 (SJS) ze dne 5. 11. 1993.

⁸⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, str. 151.

⁸⁷ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 183.

⁸⁸ K výkladu jednotlivých „Podkladů pro vydání rozhodnutí“ viz. VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*, s. 513-515.

⁸⁹ § 50 odst. 4 SprŘ ve spojení s § 68 odst. 3 SprŘ.

Promítá se zde zásada volného hodnocení důkazů, tedy jedna ze základních zásad správního řízení (nejedná se však o obecnou zásadu činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 SprŘ).

Vzniká tudíž otázka, zdali „úvaha“ při hodnocení podkladů je součástí (jeho subkategorií) institutu správního uvážení či nikoliv. V této věci se NSS vyjádřil opakovaně takto: „*Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že hodnocení důkazů je rovněž věcí správního orgánu a je ovládáno zásadou volného uvážení.*“⁹⁰ S tímto názorem NSS se neztotožňuji a domnívám se, že nelze směřovat zásadu volného uvážení, která v případě hodnocení důkazů není na místě, se zásadou volného hodnocení důkazů, která je spjata právě s dokazováním a hodnocením důkazů obecně. NSS smísl obě tyto zásady dohromady. Ostatně k této problematice se vyjádřil i P. Mates, s jehož názorem se ztotožňuji, neboť tvrdí: „*Podle mě se jedná o uplatnění zásady volného hodnocení důkazů, což je něco jiného než diskrece.*“⁹¹

Hodnocení důkazů je tedy předstupněm samotného správního uvážení a spadá do oblasti *quaestiones facti*.

Quaestiones iuris tj. otázky právní souvisí s (1) nalezením právní normy, která odráží daný skutkový stav, (2) posouzením platnosti a účinnosti takové právní normy a v neposlední řadě také (3) správnou interpretací.⁹² V případě nalézání vhodných právních norem může nastat i situace, kdy dvě či více právních norem jsou v rozporu mezi sebou. Takovýto rozpor je třeba řešit pomocí následujících pravidel: (1) *lex superior derogat inferiori*, (2) *lex posterior derogat priori*, (3) *lex specialis derogat generali*. V případě tzv. „mezer“ v právu, tj. situace kdy neexistuje právní norma odpovídající zjištěnému skutkovému stavu, je třeba využít analogie. Otázka analogie ve správním právu je velmi problematická, ale ztotožňuji se s názorem V. Sládečka, který konstatuje, že: „*použití analogie zákona nebo analogie práva ve správním právu ... přichází v úvahu, jestliže přinese ... prospěch účastníku řízení či právního vztahu správního práva.*“⁹³ Argumentace tohoto pojetí analogie prostřednictvím čl. 1 odst. 1 Ústavy, stanovící úctu k občanu a člověku, je dle mého názoru silnější než opačný názor na použití analogie (zákaz analogie ve veřejném právu), který svoji argumentaci staví na čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Teprve po zhodnocení a vyřešení *quaestiones facti* a *quaestiones iuris* je možno přistoupit k samotnému aplikování správního uvážení a na něj navazujícího rozhodnutí

⁹⁰ Rozsudek NSS č. j. 4 Ads 2/2012-18 ze dne 30. 11. 2012, obdobně tak i rozsudek NSS č. j. 4 As 19/2007-114 ze dne 27. 9. 2007.

⁹¹ MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 104.

⁹² GERLOCH, A. *Teorie práva*, s. 187.

⁹³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 164.

v konkrétní věci. Z výše popsaného lze tedy závěrem vyvodit a stanovit obecný algoritmus postupu při aplikaci správního uvážení, který se skládá z následujících bodů:

- 1) *quaestiones facti*
- 2) *quaestiones iuris*
- 3) realizace správního uvážení a následné vydání rozhodnutí⁹⁴

Na základě předchozích kapitol a skutečností z nich vyplývajících je možné, dle mého názoru, definovat správní uvážení takto: „*Myšlenkový postup aplikujícího správního orgánu, který na základě skutkového a právního stavu, je zakončen výběrem nejpřiléhavějšího řešení ze všech právně relevantních, a které vyplývá ze zákonného zmocnění, jeho mezi a relevantních hledisek.*“

⁹⁴ Obdobně viz. GERLOCH, A. *Teorie práva*, s. 183.

III. Hlediska ovládající správní uvážení

Cílem této kapitoly bude vymezit a pojmenovat jakými kritérii se musí správní orgán při aplikaci správního uvážení řídit a brát na ně ohledy. Jednotlivá kritéria budou popsána a taktéž budou zmíněny zdroje, ze kterých pochází. Tato kapitola bude koncipována především s ohledem na tento institut a jen okrajově a velmi zevrubně budou nastíněny teoreticko-právní otázky spojené s pojmy jakými je princip, zásada, hledisko atd. Tyto pojmy a vztahy mezi nimi jsou především doménou právní filosofie a názorů právních osobností, které se jim věnují. Nejprve je však třeba vysvětlit pojmosloví, se kterým bude v této kapitole pracováno.

Hlediska (kritéria), z pohledu správního uvážení, lze charakterizovat jako vyhledávání odpovědí na otázku, čím vším se musí správní orgán řídit a čím vším musí být vázán (úhel pohledu), resp. jde o hledání množiny relevantních hledisek, které musí správní orgán brát v úvahu při diskreci. Tyto hlediska pak lze rozčlenit na hlediska (1) právní a (2) mimoprávní – tj. ekonomická, sociologická atd. Hlediska mimoprávní nemají znak právní závaznosti⁹⁵, a proto bude další výklad zaměřen pouze na kritéria právní.⁹⁶

Tyto právní hlediska jsou tedy právně závazné a díky tomu je možné je přezkoumávat, tj. stávají se kritériem pro posouzení, v rámci správního řízení či soudní moci.⁹⁷

Limity (meze), jež byly předmětem rozboru předchozích kapitol, lze naproti tomu považovat za nejkonkrétnější komponent vytyčování prostoru pro dané správní uvážení. Jsou to jakési zákonné hranice, za které není možné se při zákonné úvaze dostat.⁹⁸

Vztah mezi limity a hledisky lze vhodně demonstrovat na následujícím příkladu týkající se stanovení rozsahu peněžité pokuty za správní delikt v rozmezí od 5 000 Kč do 10 000 Kč. Kdy právě dolní (5 tis. Kč) a horní (10 tis. Kč) částka tvoří limity (meze) správního uvážení, ve kterých se musí pohybovat. A v rámci těchto mantinelů musí ještě následně dojít k uložení výše sankce, která je odrazem kritérií (hledisek).

Obecně se dá říci, že právní normy obsahující správní uvážení obsahují také v naprosté většině i jeho limity. V případě kritérií tomu tak většinou není a v zásadě je možné nalézt v právních normách dvě odlišné situace. Zaprvé nejsou tyto kritéria v právní normě zakotvena vůbec. Taková situace je především nežádoucí s ohledem na právní jistotu adresátů norem.

⁹⁵ Nicméně není vyloučena situace, kdy právní norma tyto mimoprávní hlediska budou, stanoví odkazem za právně závazné. Např. § 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, zmiňuje hlediska hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

⁹⁶ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení*, s. 110-112.

⁹⁷ Tamtéž s. 113.

⁹⁸ Tamtéž s. 82.

A v dalších případech se lze setkat s alespoň demonstrativním výčtem kritérií, která je třeba zohlednit při diskreci. Avšak ani demonstrativní vymezení nelze považovat za uspokojivé a proto je v obou případech nutné „hledat“ kritéria (hlediska) i v jiných zdrojích než jen v právních normách. Vzniká tudíž otázka, kde tyto další kritéria vyhledat a použít.⁹⁹

Odpověď na tuto otázku vhodným způsobem shrnula S. Skulová do jakési „*mapy hledisek správního uvážení*“, která je strukturována následovně:

- 1) konkrétní pravidlo či norma (nejkonkrétnější kritérium)
- 2) zásada
- 3) princip
- 4) účel
- 5) cíl
- 6) hodnota (nejobecnější kritérium)¹⁰⁰

Tyto hlediska se dají rozlišit na (1) „vyšší“ hlediska, kterými jsou hodnota, účel, cíl, princip a zásada a na (2) „nižší“ hlediska, kterými jsou konkrétní pravidla či normy.¹⁰¹

III. 1. Hodnota, účel a cíl - obecně

Cílem této podkapitoly bude stručný nástin a vzájemné vazby těchto vybraných „vyšších“ hledisek.

Optikou hierarchie stojí nejvýše hodnota a s ní související účel a cíl. Hodnota je pojmem přesahujícím do mnoha oblastí života. Typicky se jedná o pojem ekonomický, který Ottův slovník naučný definuje takto: „*Hodnota jest výraz pro národohospodářský pojem úzce souvisící s cenou.*“¹⁰² Nicméně z právního hlediska lze pojem hodnoty definovat: „*jako „konečné účely“ a jako abstraktní hlediska pro volbu účelů. Dosahování účelů je prostředkem k zajišťování hodnot. Hodnoty jsou takové účely, které již nelze pojmut jako pouhé prostředky k dosahování jiných účelů.*“¹⁰³ Lze souhlasit s J. Boguszakem, který tvrdí, že existuje nepřeberné množství hodnot, jež jsou horizontálně rozvětveny. Řadí mezi ně např. zdraví, život, majetek, důstojnost, životní prostředí, veřejnou bezpečnost, svobodu, právní a sociální jistotu, mír atd.¹⁰⁴

⁹⁹ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení*, s. 114-115.

¹⁰⁰ Tamtéž s. 130, 181.

¹⁰¹ Tamtéž s. 181.

¹⁰² Heslo „Hodnota“ in *Ottův slovník naučný*, jedenáctý díl. Vyd. Ladislav Horáček-Paseka/Argo 1998. s. 440.

¹⁰³ BOGUSZAK, J. Právní hodnoty, principy, finalita. In BOGUSZAK, J. (ed.). *Právní principy*. Vydavatelství 999, Pelhřimov 1999, s. 32.

¹⁰⁴ BOGUSZAK, J. *Právní hodnoty, principy, finalita*, s. 32.

Z výše uvedené definice lze i definovat pojem *účel* jakožto prostředek k dosažení hodnot a hodnoty jsou tedy samotným vyústěním účelu. Že se nejedná o otázku čistě akademickou lze doložit judikaturou ÚstS, který zastává názor, že: „*Každá právní norma má svůj smysl a účel...*“¹⁰⁵ Navíc pokud by aplikující orgán nerespektoval smysl a účel právní normy tak by se z práva stal nástroj odcizení a absurdity.¹⁰⁶ Stejně tak i NSS se k otázce účelu vyjadřuje: „*Podle ustálené judikatury soudů je třeba mít při výkladu tohoto zákona na mysli účel, jemuž zákon slouží...*“¹⁰⁷ Lze tedy shrnout, že aplikující orgány musí mít vždy na paměti i účel dané právní normy.

Cílem je pak třeba rozumět dosažení či ochranu určité hodnoty¹⁰⁸ Příkladem z práva *de lege lata*, které explicitně zakotvuje cíle, je např. StavZ jenž konstatuje: „*Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území ...*“¹⁰⁹

Lze konstatovat, že tyto pojmy se vzájemně překrývají a nedají se od sebe „násilně“ oddělovat. Také jejich chápání a výklad je třeba interpretovat ve vzájemné souvislosti.

III. 1. 1. Projev hodnot, účelů a cílů v českém právním řádu

Tyto „vyšší“ hlediska pak lze naleznout i v právním řádu ČR. Typickým příkladem budiž Preambule Ústavy ČR, která jménem občanů ČR zmiňuje odhodlání: „*budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody...*“ Ústavní soud pak často poukazuje ve své judikatuře na důležitost těchto ustanovení (resp. i celé Ústavy) z důvodu jejich „prozařování“ skrze celý právní řád až ke konkrétním právním normám, zakotvených explicitně v zákonech.¹¹⁰

Obdobně se zmiňuje i Listina, která deklaruje: „*neporušitelnost přirozených práv člověka, práv občana a svrchovanost zákona, navazujíc na obecně sdílené hodnoty lidství...*“ a dále pak v čl. 2 odst. 1 Listiny stanoví: „*Stát je založen na demokratických hodnotách...*“

Kromě ústavně právních pramenů lze tyto vyšší hlediska správního uvážení nalézt i v mezinárodních smlouvách, které jsou součástí našeho právního řádu (např. Úmluva).

I přesto však lze vyzorovat určité profilující hodnoty, které jsou pro diskreci relevantní. Předně jsou to (1) dobrá a spravedlivá správa, (2) podmínky pro realizování nejrůznějších legitimních oprávnění a potřeb obyvatel, (3) podmínky pro trvale udržitelný rozvoj či (4) předpoklady důstojného života jednotlivců s respektem k jejich soukromému

¹⁰⁵ Stanovisko pléna ÚS sp. zn. Pl. US. 1/96 ze dne 21. 5. 1996.

¹⁰⁶ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (č. 30/1998 Sb.).

¹⁰⁷ Rozsudek NSS č. j. 2 A 7/2002-72 ze dne 7. 4. 2004 (publ. pod. č. 680/2005 Sb. NSS).

¹⁰⁸ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení*, s. 132-133.

¹⁰⁹ § 18 StavZ.

¹¹⁰ Nález ÚS sp. zn. III. ÚS 139/98 ze dne 24. 9. 1998.

životu. Tyto obecně vymezené hodnoty pak v sobě zahrnují nepřeborné množství dílčích hodnot¹¹¹

Výčet hodnot a jejich stručný popis by jistě vydal za samotnou práci a stejně by nebylo dost dobře možné obsáhnout všechny. S. Skulová k tomu vhodně poznamenává: „Normování a hierarchizace hodnot jsou vskutku obtížné, ne-li nemožné. Není však nutné uvedené operace provádět. Pro legislativní a aplikační praxi postačuje existence jednotlivých hodnot jako taková a respekt k nim.“¹¹²

III. 2. Princip a zásada - obecně

O něco konkrétněji, v rámci „vyšších“ hledisek, se pak jeví principy a zásady. Jedná se o jakýsi „střed“ mezi nejobecnějšími hodnotami a nejkonkrétnějšími právními normami.

Definice pojmu právní princip je nespočet a pro názornost uveďme definici Z. Kühna, dle kterého je třeba právní principy: „*chápat jako pravidla, která tvoří základ určitého právního institutu, zákona, právního odvětví nebo (v případě obecných principů právních) právního řádu jako celku.*“^{113,114} Opodstatnění a důvod jejich významného místa v právním řádu příznačně vystihuje Z. Kühn, když říká, že: „*Všechny složité případy aplikace práva jsou charakterizovány faktem, že odpověď na otázku „quid iuris“ nemůže být nalezena v pouhém textu zákona Nezbytné jsou naopak teleologické, principiální a hodnotové úvahy, které nejsou samy o sobě vyvoditelné z jakéhokoliv autoritativního materiálu, přičemž čelné místo zde hrají právní principy a jiné právní standardy.*“¹¹⁵ Z výše uvedeného lze vyvodit jeden z hlavních znaků právních principů, kterým je obecnost. Tato obecnost může být až takového rozsahu, že dva principy mohou být v kontrapozici a vzájemně se vylučovat.

R. Dworkin legitimizuje a zdůvodňuje zohledňování právních principů z důvodu realizace požadavku spravedlnosti (*justice*), slušnosti (*fairness*) a také určitého stupně morálky (*morality*).¹¹⁶ S tímto názorem se ztotožňuji, neboť v dnešním pojetí práva není možné vystačit s „pouhou“ zákonností, ale je dle mého názoru třeba hledat i další dimenze vedoucí k rozumnému a všemi respektovanému stavu uspořádání společnosti.

Ve vztahu k hodnotám pak jsou právní principy obecná pravidla chování, která zhušťujícím způsobem a v koncentrované podobě vyjadřují právě hodnoty, které mají být

¹¹¹ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení*, s. 139.

¹¹² Tamtéž s. 140.

¹¹³ KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002. s. 78.

¹¹⁴ Otázkou kategorizace právních principů se s ohledem na téma práce nebudu zabývat. Avšak lze odkázat na členění J. Boguszaka viz. BOGUSZAK, J.: Právní hodnoty, principy, finalita. In BOGUSZAK, J. (ed.). *Právní principy*. Vydavatelství 999, Pelhřimov 1999, s. 24-25.

¹¹⁵ KÜHN, Z. *Aplikace práva*. s. 49.

¹¹⁶ DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*. s. 44.

právním řádem chráněny a dodržovány.¹¹⁷ Vztah principů k účelům a cílům lze charakterizovat tak, že principy jsou stabilnější a rigidnější. Tuto jejich stabilitu je třeba hledat v morálce

a spravedlnosti, které je třeba chápat jak zdroje a základní východiska pro principy. Oproti tomu účely a cíle se odvíjí od potřeb, které jsou stanovovány politickými rozhodnutími a názory. Není tedy žádoucí, aby principy „sloužily“ účelům, ba právě naopak by principy měly být „obrannou linií“ před cíli a účely, které by mohly narušovat základní společenské hodnoty a spravedlnost.¹¹⁸

Pokud se zaměříme na vztah mezi principy a konkrétními právními normami, tak lze vyzorovat rozdíl v tom, že právní principy mohou být v protikladném postavení. V takovém případě pak nastupuje potřeba přihlížet k závažnosti všech takových principů v kolizi. Oproti tomu právní normy, které se navzájem vylučují, je třeba použít klasických právních metod k odstranění rozporné situace (výklad, hierarchie norem atd.) Dále je možno principy shledat obecnějšími než právní normy. Z toho vyplývá další rozdíl oproti právním normám v tom smyslu, že principy nejsou bezprostředně zavazující a nevyplývají z nich bezprostředně subjektivní práva a povinnosti oproti právní normě.¹¹⁹

Dále pak vzniká otázka, zdali i nepsané principy lze považovat za pramen hlediska, které případně může ovlivňovat úvahu aplikující orgánu či nikoliv. V kontinentálním systému práva je to otázka jistě legitimní, kterou se zabýval i ÚS. Vyslovil tezi, s kterou lze souhlasit, že pramenem práva v kontinentálním systému práva je i nepsané pravidlo, ovšem za podmínky, že psané právo nestanoví jinak, tj. nepsané pravidlo působí *praeter legem*. V případě, že by psané právo obsahovalo právní normu, která by vylučovala aplikaci nepsaného pravidla, bylo by nutné takové nepsané pravidlo neaplikovat a vyloučit z hledisek správního uvážení, tj. nepsané pravidlo by působila *contra legem*. Nepsané pravidlo, které by bylo *praeter legem* však musí ještě kumulativně splnit podmínku (1) přesvědčení o nezbytnosti (*opinio necessitatis*) a (2) dlouhodobost užití (*usus longaevus*).¹²⁰ Teprve poté lze takové nepsané pravidlo považovat za pramen práva a použít jej jako hledisko v rámci diskrece.

Vedle principů tvoří „vyšší“ hlediska ještě tzv. zásady. Ve vztahu k principům lze zásady definovat takto: „*Principy se od zásad liší svou originalitou, primárností či initalitou.*

¹¹⁷ KÜHN, Z. Pojem a role právního principu. In BOGUSZAK, J. (ed.). *Právní principy*. Vydavatelství 999, Pelhřimov 1999, s. 96.

¹¹⁸ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení*, s. 141-142.

¹¹⁹ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení*, s. 145.

¹²⁰ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (č. 30/1998 Sb.).

*A naopak zásady se odlišují od principů svou privátností, sekundárností a generitou (druhovostí).*¹²¹ Lze konstatovat, že zásady vycházejí z principů, konkretizují principy avšak stále si „drží“ určitý stupeň obecnosti a tudíž je nelze stavět na roveň s konkrétními právními normami.¹²²

III. 2. 1. Projev principů v českém právním řádu

Vyjmenovat a kategorizovat veškeré právní principy věnující se či alespoň okrajově vztahující se ke správnímu uvážení by jistě také vydalo za samostatnou práci, která by stejně nebyla naprosto kompletní. Proto bude v následujících řádcích učiněn alespoň nástin nejdůležitějších z nich.

Za svébytnou skupinu právních principů vztahujících se ke správnímu uvážení lze považovat tzv. „**obecné principy správního práva**“, tvořící jakýsi obecný základ. V. Vopálka k nim konstatuje, že: „*vyjadřují podstatné rysy (správního práva – pozn. aut.), sociální potřeby v nejširším slova smyslu, tradice správy a etiku příslušného právního systému.*“¹²³

Poněkud konkrétněji pak působí **principy dobré správy**. Dobrou správu legálně definovanou nenajdeme, ale zmínku lze nalézt např. v § 8 odst. 2 SprŘ který konstatuje: „*Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.*“ Dále pak v § 1 odst. 1 ZoVOP, které říká: „*Veřejný ochránce práv (dále jen "ochránce") působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy...*“ Proto si dopomůžeme definicí vytvořenou K. Černínem, který dobrou správu definuje jako: „*pojmem popisující takové chování orgánů statní správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme spravedlivě požadovat.*“¹²⁴

Takto definovaná dobrá je pak ovládána principy, které byly „extrahovány“ z právního prostředí a vloženy do tzv. *Kodexu principů dobré správy*. Tato doporučení nemají povahu pramene práva, avšak mají působit především autoritativně, neboť tento *Kodex principů dobré správy* vytvořil Veřejný ochránce práv.

¹²¹ PINZ, J. Právní principy, zásady a legis ratio. In BOGUSZAK, J. (ed.). *Právní principy*. Vydavatelství 999, Pelhřimov 1999, s. 111.

¹²² Názory právní doktríny na vymezení těchto pojmů jsou velmi pestré. Někteří autoři pojmy *princip* a *zásada* odlišují a naopak lze najít i názory, které oba pojmy synonymizují a nedělají mezi nimi rozdíl. Pro účely této práce vycházím z názoru, že lze od sebe odlišit a vymezit pojmy *princip* a *zásada*.

¹²³ VOPÁLKA, V. Prameny správního práva in HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 54.

¹²⁴ ČERNÍN, K. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. In HRABCOVÁ, D. (ed.). *Principy dobré správy*. Brno, Vydavatelství MU pro veřejného ochránce práv. 2006, s. 11.

Kodex obsahuje celkem 10 principů: 1. soulad s právem, 2. nestrannost, 3. včasnost, 4. předvídatelnost, 5. přesvědčivost, 6. přiměřenost, 7. efektivnost, 8. odpovědnost, 9. otevřenost, 10. vstřícnost. Veřejný ochránce práv se inspiroval při sestavování těchto principů především ze své vlastní činnosti a také z evropských¹²⁵ a mezinárodních dokumentů.¹²⁶

Inspirativním zdrojem principů dobré správy a důležitým obecným dokumentem Rady Evropy je i Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (80) 2¹²⁷, které se týká přímo institutu správního uvážení. Tento dvoustránkový dokument zakotvuje ochranu před zneužitím uvážení, požaduje nestrannost objektivnost a vyváženost mezi veřejným zájmem a zájmem jednotlivců.¹²⁸ Bez zajímavosti jistě není, že na tento ač právně nezávazný dokument se odvolává i NSS ve své judikatuře.¹²⁹

III. 2. 2. Projev zásad v českém právním řádu

Z hlediska správního práva a institutu správního uvážení lze nalézt určitý souhrn zásad ve SprŘ. Obecně lze konstatovat, že hlavním cílem SprŘ je zákonnou formou stanovit postupy ve veřejné správě.¹³⁰ Z hlediska této práce je významná především úprava základních zásad uvedených v § 2 až 8 SprŘ. Tyto právní zásady jsou právně závazné a v neposlední řadě také slouží jako významné interpretační vodítko pro výklad ustanovení SprŘ a dalších zákonů, které jsou *lex specialis* k SprŘ.¹³¹ Z pohledu správního uvážení (a z důvodů omezeného rozsahu této práce) pak považuji za nejpodstatnější a nejvíce ovlivňující diskreci, (1) zásadu zákonnosti, (2) zásadu vázanosti účelem, (3) zásadu ochrany nabytých práv, (4) zásadu legitimního uvážení, (5) zásadu ochrany veřejného zájmu a (6) zásadu „působnosti základních zásad“ dle § 177 odst. 1 SprŘ.

¹²⁵ Kterým byl Evropský kodex dobré správní praxe Evropské unie a připravované doporučení Rady Evropy o dobré správě.

¹²⁶ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV, *Principy dobré správy* [online]. www.ochrance.cz, [cit. 20. 12. 2013]. Dostupný na

<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.

¹²⁷ COUNCIL OF EUROPE. *Rec(80)2E* [online]. <https://wcd.coe.int>, [cit. 20. 12. 2013]. Dostupné na

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678043&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

¹²⁸ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 466.

¹²⁹ Rozsudek NSS č. j. 6 As 16/2007-57 ze dne 13. 2. 2008, kde se mj. praví: „V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkajících se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení...“, obdobně i rozsudek NSS č. j. 4 As 75/2006-52 ze dne 28. 2. 2007.

¹³⁰ K bližšímu vymezení působnosti SprŘ viz. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 2. Vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 23-31.

¹³¹ Tamtéž, s. 45.

Zásada zákonnosti

V rámci SprŘ je tato zásada obsažena v § 2 odst. 1 SpŘ.¹³² Toto ustanovení je v podstatě konkretizací ústavně zakotvené (a výše popsané) zásady zákonnosti v čl. 2 odst. 3 Ústavy,¹³³ čl. 2 odst. 2 Listiny¹³⁴ a má svůj původ již na úrovni ústavního pořádku. Důvodová zpráva k návrhu SpŘ říká, že tato zásada je tou nejdůležitější.¹³⁵ Stejně tak považují tuto zásadu za nejdůležitější i někteří autoři, např: S. Skulová¹³⁶ či P. Průcha¹³⁷.

Z důvodu zakotvení této zásady již na ústavní úrovni lze konstatovat, že výslovné zakotvení této zásady ve SprŘ lze považovat za duplicitu. Nicméně se domnívám, že pro svou důležitost a dominantní postavení není tato duplicita ke škodě věci a je zcela na místě.

Správní úvaha musí být v první řadě vždy legální (zákonná). Podle S. Skulové to znamená nejen procesně právní soulad ale v neposlední řadě taktéž hmotněprávní a kompetenční soulad s právními předpisy.¹³⁸

Zásada vázanosti účelem

Zásada označovaná jako zásada vázanosti účelem, jež „pramení“ z výše zmíněných ústavních norem, je v rámci SprŘ zakotvena v § 2 odst. 2.¹³⁹ K její realizaci je zapotřebí kumulativního splnění zákonného účelu a rozsahu. Dle NS totiž „*správní uvážení je soudem přezkoumatelné a správní orgán si při něm nemůže počínat zcela libovolně; to by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené.*“¹⁴⁰

Pro zajímavost a dokreslení problematiky vázanosti účelem, která byla aktuální i v období prvorepublikovém, lze ocitovat Hoetzela, který zmiňuje případ zneužití spáchaný: „*v Praze tím, že obec dala předlažd'ovati Příkopy, aby tím zmařila ohlášenou provokativní promenádu buršáků!*“¹⁴¹

¹³² „*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.*“

¹³³ „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“

¹³⁴ „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

¹³⁵ Důvodová zpráva ke SprŘ - sněmovní tisk 201/1.viz. PSP ČR. *Digitální repozitář* [online]. psp.cz, [cit. 20. 12. 2013]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>>.

¹³⁶ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*, s. 47.

¹³⁷ PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 1. 2013*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 25.

¹³⁸ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*, s. 48.

¹³⁹ „*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.*“

¹⁴⁰ Rozhodnutí NS sp. zn. 6 A 6/92-3 (SJS) ze dne 15. 10. 1992.

¹⁴¹ HOETZEL, J. Volné uvážení In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek V*. Reprint původního vydání. Praha: Nakladatelství EUROLEX BOHEMIA, s. r. o., 2000. s. 347.

Zásada ochrany nabytých práv

Tato zásada obsažená v § 2 odst. 3. SprŘ¹⁴² souvisí především s institutem tzv. „dobré víry“. Zásada sice hovoří o právech nabytých v dobré víře a jejich ochraně, nicméně předmětem ochrany je samotná dobrá víra.¹⁴³ Dobrou víru lze definovat jako: „*Nezaviněná nevědomost o event. právních nedostatcích určitého právního stavu, přičemž se vychází z presumpce poctivosti dotčené osoby.*“¹⁴⁴ K rozsahu dobré víry v českém právním řádu se vyjádřil ÚS takto: „*Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako presumpce správnosti aktu veřejné moci.*“¹⁴⁵

Tato zásada vystupuje do popředí především v řízení o opravném či dozorčím prostředku, ve kterém může být významným hlediskem správního uvážení.

Zásada legitimního očekávání

Dalším hlediskem diskrečního oprávnění správního orgánu je zásada legitimního očekávání vyjádřená v § 2 odst. 4 in fine SprŘ.¹⁴⁶ Podstatou této zásady je povinnost správního orgánu ve skutkově shodných či podobných případech rozhodovat obdobně či stejně. Vystává tak otázka, zdali tato zásada nezavádí do rozhodovací praxe správních orgánů precedenční systém. Dle mého názoru nikoli neboť podstatou této zásady je právě ochrana legitimního očekávání, která je judikaturou Ústavního soudu považována za komponent principu právní jistoty. A právě princip právní jistoty je považován za základní znak právního státu a jeho základní hodnotu.¹⁴⁷ Stejného názoru je i J. Vedral, který tvrdí: „... *neznamená tedy, že by ... všechny úřady v celé republice byly tímto ustanovením¹⁴⁸ zavázány postupovat unifikovaně, to by prakticky znamenalo zavedení precedenčního systému práva ... nic takového ovšem z daného ustanovení nevyplývá.*“¹⁴⁹

Další otázkou v případě zásady legitimního očekávání je (ne)možnost změny správního uvážení v kontextu dosavadní správní praxe. Je možné, a případně za jakých podmínek, změnit správní uvážení do jiné polohy, která byla v dřívější správní praxi

¹⁴² „*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.*“

¹⁴³ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2013, s. 25.

¹⁴⁴ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*, s. 53.

¹⁴⁵ Nález ÚS sp. zn. IV ÚS 150/2001 ze dne 9. 10. 2003.

¹⁴⁶ „*Správní orgán dbá, ... aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“

¹⁴⁷ Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 487/03 zde dne 11. 5. 2005.

¹⁴⁸ § 2 odst. 4 in fine SprŘ.

¹⁴⁹ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*, s. 103-104.

nepřijatelná? K této problematice se vyjádřil NSS, který konstatoval, že změna dosavadní správní praxe je samozřejmě možná, avšak jen v případě splnění striktně vymezených podmínek. Těmi jsou: (1) změny mohou být činěny pouze pro futuro, (2) možnost seznámit se s takovými změnami, (3) změny jsou řádně odůvodněny. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně.¹⁵⁰

Správní praxe je pojmem v českém právním prostředí známým a vyvěrá dokonce z ústavně zakotvených práv. NSS k tomu argumentuje následovně: „*princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení... . Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu... .*“¹⁵¹

V platném právu se výrazněji profiluje tato zásada např. v rámci tzv. předběžné informace dle §139 SprŘ, kde je upravena obecná úprava tohoto institutu. Konkrétní právní úpravu lze nalézt např. v § 21 StavZ, kde je zakotvena tzv. územně plánovací informace. V případě, že je vydána předběžná informace, je správní orgán, který předběžnou informaci vydal, vázán obsahem vyjádření.¹⁵² Dle J. Vedrala je účelem tohoto institutu „*...zajistit vyšší míru předvídatelnosti rozhodování správních orgánů tím, že ... sdělí správní orgán... kvalifikovaným způsobem... údaje o tom, jak by v případném správním řízení rozhodl.*“¹⁵³

Lze tedy konstatovat, že využitím tohoto institutu dochází k velmi výraznému omezení a zúžení prostoru pro aplikaci správního uvážení prostřednictvím zásady legitimního očekávání.

Zásada ochrany veřejného zájmu

Neméně důležitou je i zásada ochrany veřejného zájmu zakotvená v § 2 odst. 4 SprŘ znějící takto: „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem...*“ Vzniká tak legitimní otázka, co je veřejným zájmem či jak jej definovat. Veřejný zájem nelze ztotožňovat s pouhým abstraktním (široce vymezeným) veřejným zájmem. Právě naopak, veřejný zájem je třeba hledat v konkrétních právních normách, které determinují pojem veřejného zájmu v daném konkrétním případě. Univerzální a abstraktní veřejný zájem neexistuje (vyjma principu legality) a veřejné zájmy *in concreto* odpovídají zájmům větších či

¹⁵⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 6 Ads 88/2006-132 ze dne 21. 7. 2009 (publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS), obdobně připouští změnu správního uvážení i rozsudek NSS čj. 7 As 43/2009-52 ze dne 13. 8. 2009.

¹⁵¹ Rozsudek NSS č. j. 2 Ans 1/2009-71 ze dne 31. 5. 2010 (publ. pod č. 2114/2010 Sb. NSS).

¹⁵² Řečeno velmi zjednodušeně, v rozsahu nezbytném pro institut správního uvážení.

¹⁵³ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*, s. 1057.

menších skupin a jednotlivců.¹⁵⁴ Dle S. Skulové¹⁵⁵ je možno za porušení veřejného zájmu považovat „zneužití správního uvážení“ či v obecnější rovině „nesprávná volná úvaha“.

Vyjádřeno slovy ÚS: „*Veřejný zájem ... by měl být zjišťován... na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění ... pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů.*“¹⁵⁶ Příkladem de lege lata může být § 58 odst. 1 ZOPK, který stanoví že: „*Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem*“

Při aplikaci tohoto neurčitého právního pojmu jej musí správní orgán interpretovat v souladu s právní normou, která jej stanoví. K interpretaci je nadán pouze správní orgán, který je součástí moci výkonné a nikoli moc zákonodárná. ÚS deklaruje, že: „*Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.*“¹⁵⁷ Není tedy možné, aby v konkrétní věci bylo zákonodárcem konstatováno, že se jedná o veřejný zájem.

ÚS se k této problematice postavil rázně a zrušil část zákona, kterým bylo konstatováno „*že rozvoj a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty*“¹⁵⁸ je ve veřejném zájmu“¹⁵⁹ Dle ÚS je jedním ze znaků zákona obecnost a nemůže tedy dojít k situaci, kdy zákon stanoví právní normu konkrétně vymezenou, která dopadá na jeden určitý případ. V takovém případě by se z materiálního hlediska jednalo o individuální správní akt a nikoli všeobecnou právní normu v zákonném předpise.

Kromě státoprávních konsekvencí, týkajících se dělby moci ve státě a jejich vzájemných vztahů, pak má takováto případná legislativní praxe dopad i na možnost přezkumu správního uvážení v rámci správního soudnictví neboť by nebylo možné přezkoumat otázku (ne)existence veřejného zájmu z důvodu vymezeného v čl. 95 odst. 1 Ústavy.^{160,161}

¹⁵⁴ Tamtéž s. 100.

¹⁵⁵ SKULOVÁ, S. K vývoji soudního přezkumu správního uvážení, s akcentem na některé problémy spojené s rozsahem a obsahem přezkumu správního uvážení ve správním soudnictví. In. MASLEN, M. (ed.). *Správné soudnictví a jeho rozvojové aspekty. Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Bratislava: Ikarus.sk – Eurounion, 2011, s. 259.

¹⁵⁶ Nález ÚS sp. zn. Pl. US. 24/04, (č. 327/2005 Sb.) ze dne 28. 6. 2005.

¹⁵⁷ Nález Pl. US. sp. zn. 24/04, (č. 327/2005 Sb.) ze dne 28. 6. 2005.

¹⁵⁸ Konkrétně se jednalo o § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, který stanovoval veřejný zájem takto: „*Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany - Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.*“

¹⁵⁹ Nález Pl. US. sp. zn. 24/04, (č. 327/2005 Sb.) ze dne 28. 6. 2005.

¹⁶⁰ Nález Pl. US. sp. zn. 24/04, (č. 327/2005 Sb.) ze dne 28. 6. 2005.

Lze konstatovat, že tato praxe zákonodárce, kterou si na sebe „atrahuje“ pravomoc výkonné moci, je nepřípustná a že ÚS správně zakročil a zrušil příslušné ustanovení zákona.

Zásada „působnosti základních zásad“ dle § 177 odst. 1 SprŘ

Je třeba pro úplnost ještě zmínit § 177 SpŘ, který říká: *„Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“*

Smyslem tohoto ustanovení je zabránit situacím, kdy zvláštní právní předpis vyloučí použití SprŘ, ale sám nebude mít potřebnou právní regulaci v takovém zvláštním předpisu. Docházelo by totiž k nerespektování čl. 2 odst. 3 Ústavy, neboť by nebyl dodržen požadavek zákonnosti¹⁶² takového postupu.

Příkladem, kdy došlo k aplikaci tohoto ustanovení v rozhodovací praxi správního soudnictví, je rozhodnutí NSS¹⁶³, které konstatovalo uplatnění § 2 odst. 4 SprŘ (zásada legitimního očekávání) v rámci řízení vedených dle (dnes již zrušeného) daňového řádu.¹⁶⁴ V rámci řízení dle daňového řádu tudíž muselo dojít v rámci správního uvážení k použití zásady legitimního uvážení.

Lze tedy uzavřít, že tato zásada „exportuje“ ostatní zásady ve SprŘ do širokého okruhu správních řízení, kde se uplatňuje úvaha. Z tohoto důvodu považují její zařazení v této kapitole za relevantní (mezi zásady nejvíce ovlivňující diskreci).

III. 3. Konkrétní hlediska

Nejméně problematickými hledisky jsou konkrétně vyjádřená hlediska, jakožto hlediska nejnižší úrovně. Jejich hlavní přínos, ve světle ostatních hledisek, lze spatřovat v konkrétnosti a jasnosti. Jsou vyjádřena vždy ve vztahu ke konkrétní diskreční pravomoci a pro aplikující správní orgán je vždy výhodnější a také méně „pracnější“ pokud zákon obsahuje explicitně vyjádřená konkrétní hlediska, než kdyby se musel takový orgán „poohlížet“ jen v tzv. „vyšších“ hlediscích.

¹⁶¹ Čl. 95 odst. 1 Ústavy: *„Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu...“*

¹⁶² *„Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“*

¹⁶³ Rozsudek NSS č. j. 8 Afs 59/2005-83 ze dne 20. 7. 2007 (publ. pod č. 1440/2008 Sb. NSS).

¹⁶⁴ Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

III. 3. 1. Projev konkrétních hledisek v českém právním řádu

Typickým příkladem těchto „nižších“ hledisek *de lege lata* budiž oblast správního trestání fyzických osob. V § 12 odst. 1 PřestZák. Je uvedeno: „*Při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.*“ Jedná se tedy o zákonem vyjádřená „nižší“ hlediska pro ukládání sankce za přestupek.

Dále pak kromě explicitně zmíněných hledisek v zákoně je možno najít hlediska i v judikatuře, jež zmiňuje např. „osobní a majetkové poměry pachatele“¹⁶⁵

Lze uzavřít, že konkrétní hlediska je třeba hledat nejen v právních normách, které hlediska zakotvují explicitně, ale i mimo, tj. hlediska mající původ v judikatorní praxi soudů. Typickým příkladem „nižších“ hledisek *de lege lata* je tedy oblast správního trestání.¹⁶⁶

III. 4. Řešení k nalezení „mapy hledisek“

Z výše uvedeného vyplývá, že to, aby aplikující správní orgán dokázal nalézt a rozpoznat v celém právním řádu veškerá relevantní hlediska (kritéria) pro dané konkrétní správní uvážení, je úkolem velmi složitým jak z pohledu odborné erudice úředních osob, tak i z pohledu časové náročnosti, která vyplývá z faktu, že je třeba vyhledávat nejenom v psaných zákonech s explicitně zakotvenými hledisky. Více či méně je totiž zapotřebí se poohlédnout také např. v oblasti nepsaných právních principů, které dovodila judikatura.

Možné řešení jak předejít této složité aplikaci spatřuji v tzv. interních předpisech, které mají dle mého názoru velký potenciál jak zkvalitnit rozhodovací praxi správních orgánů, při které je aplikováno správní uvážení.

Nejprve je třeba definovat a obecně popsat vnitřní předpis. Sládeček je charakterizuje následovně: „*Vnitřní předpisy jsou abstraktní akty vydávané v rámci určité organizační struktury nadřízeným vůči podřízeným, a to právě na základě vztahu nadřízenosti a podřízenosti; nemají povahu pramenů práva, zavazují pouze podřízené*“¹⁶⁷

Význam vnitřních předpisů ve vztahu k hlediskům, které ovládají diskreci, pak spatřuji v možnosti stanovit jaká hlediska je třeba při rozhodování s prvkem úvahy aplikovat a brát v potaz. Vytvořit tak jakýsi návod či již zmíněnou „mapu hledisek“, která by byla koncentrována na jednom místě v daném vnitřním předpise. Jinými slovy by vnitřní předpis

¹⁶⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 9/2008-133 ze dne 20. 4. 2010 (publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS).

¹⁶⁶ Záměrně nejsou zmíněna na tomto místě, neboť jim bude věnována pozornost v rámci kapitoly V.

¹⁶⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 76.

„vytáhl“ z celého právního řádu relevantní hlediska a následně je explicitně zmínil v textu vnitřního předpisu.

Praktickým příkladem *de lege lata* může být zásada řádného odůvodnění, která není výslovně zakotvena v textu zákona, nicméně je možno ji dovodit z právního řádu.¹⁶⁸ Jejím explicitním zakotvením ve vnitřním předpise by pak dle mého názoru mohlo dojít ke kvalitnějšímu naplňování této výslovně nezmíněné zásady.

Dále vyvstává otázka, zdali i interní předpisy mohou samy o sobě stanovit hlediska pro diskreci i přestože nejsou obecně závazné. Odpověď je třeba hledat v závaznosti interních předpisů dovnitř veřejné správy a nikoli navenek. Tato závaznost vyplývá ze samotné definice vnitřního předpisu, která obsahuje prvek závaznosti pro podřízené. Lze tedy konstatovat, že interní předpisy mohou zakotvovat hledisko pro správní uvážení. Nicméně je třeba splnit podmínku, že takové hledisko, se musí nacházet *intra legem*, nikoli *contra legem* či *praeter legem*.¹⁶⁹ Jinými slovy takový interní předpis nesmí obsahovat požadavek, který by šel nad rámec zákona (*contra legem*) nebo požadavek, který by zákon vůbec nenormoval (*praeter legem*).

Z výše uvedeného lze dle mého názoru dovodit a jednoznačně doporučit využívání interních předpisů, neboť mohou působit obdobně jako judikatura vyšších soudů, která sjednocuje rozhodovací činnost. Navíc u interních předpisů, ve srovnání s judikaturou, je dána další pozitivní vlastnost, kterou je působení těchto předpisů *ex ante* a nikoli *ex post* (jak tomu je u soudní judikatury). Determinace správního uvážení pomocí interních předpisů zvyšuje kvalitu následných správních rozhodnutí a díky jejich působení *ex ante* by mohlo docházet i k odběremeňování správního soudnictví.

¹⁶⁸ SKULOVÁ, S. Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproporcionální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími. In: *Dny práva – 2009 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 2. 12. 2013]. s. 12. Dostupné z:

http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/aktualni/Skulova_Sona.pdf.

¹⁶⁹ Rozsudek NSS č. j. 2 Ans 1/2009-71 ze dne 31. 5. 2010 (publ. pod č. 2114/2010 Sb. NSS).

IV. Přezkum správního uvážení

Tato kapitola se bude zabývat možnostmi přezkumu a následné nápravy správních rozhodnutí, které byly vydány na základě správního uvážení. Bude nastíněna jak úprava přezkumu v rámci (1) správního řízení (dle SprŘ) pomocí opravných a dozorčích prostředků tak i přezkum v rámci (2) soudního řízení, které bude dále diversifikováno na řízení v rámci správního soudnictví (dle SŘS), v rámci občanského soudního řízení (dle 5. části OSŘ) a v neposlední řadě bude tato problematika nastíněna optikou ústavního soudnictví (dle ZoUstS).

IV. 1. Přezkum v rámci správního řízení

V rámci SprŘ je zakotven tzv. „instanční dozor“, který představuje možnost přezkumu správního aktu, který je následně (1) potvrzen, (2) změněn, (3) zrušen nebo (4) zrušen a nahrazen jiným aktem. K jeho iniciování je zapotřebí vyvolání (1) opravného prostředku či (2) dozorčího prostředku¹⁷⁰

IV. 1. 1. Opravné prostředky - odvolání

V rámci správního řízení je možno „iniciovat“ fakultativní část správního řízení, kterým se účastník řízení může bránit proti rozhodnutí, které dle jeho názoru bylo stiženo vadami v rámci správního uvážení. Toto řízení se zahajuje kvalifikovaným podáním, které je souhrnně označováno jakožto „opravný prostředek“. Mezi opravné prostředky patří: (1) odvolání, (2) rozklad, (3) odpor, (4) námitka proti exekuci a (5) obnova řízení na žádost¹⁷¹ Pro účely této práce bude rozebráno v zásadě pouze odvolání proti rozhodnutí jakožto nejfrekventovanější opravný prostředek.

V případě odvolání proti domnělému kvalitativnímu pochybení správního uvážení v rozhodnutí je zapotřebí, kromě obecných náležitostí,¹⁷² vymezit předně: „...v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí...“¹⁷³ Toto ustanovení lze chápat jako snahu zákonodárce k tomu, aby účastníci řízení nesli vyšší odpovědnost za rozsah přezkumu a stanovili i hlediska takového přezkumu.¹⁷⁴ Jedná se o odraz římskoprávního

¹⁷⁰ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 240.

¹⁷¹ Obnova řízení je jediný mimořádný opravný prostředek, tj. je možno iniciovat jej i v případě právní moci rozhodnutí.

¹⁷² § 37 odst. 2 SprŘ.

¹⁷³ § 82 odst. 2 věta první SprŘ.

¹⁷⁴ viz rozsudek NSS č. j. 2 As 56/2007–71 ze dne 13. 02. 2008 (publ. pod č. 1580/2008 Sb. NSS), který říká: „Správní řád z roku 2004 zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno (§ 82 odst. 2)...“

pravidla „Vigilantibus iura“ Aby nedocházelo k nepřiměřené zátěži, a přenášení veškeré odpovědnosti na účastníky správního řízení, obsahuje ustanovení § 89 odst. 2 SprŘ, které říká: „*Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy.*“ Jinými slovy dochází k přezkumu *ex offo* v případech nezákonné správní úvahy. Správní orgán tak ze své vlastní iniciativy přezkoumá souladnost správního uvážení se zákony.

Od zákonnosti je však odlišovat věcnou správnost neboť v případě věcné (ne)správnosti diskrece je přezkum možné iniciovat jen na základě vůle účastníka správního řízení. SprŘ konstatuje: „**Správnost** *napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.*“¹⁷⁵

Římskoprávní pravidlo „Vigilantibus iura“ je tedy uplatňováno ve vztahu k věcné nesprávnosti, jakožto kvalitativně menší vadě správního uvážení, resp. správního aktu, než je tomu v případě nezákonnosti.

Nicméně ustanovení § 82 odst. 2 SprŘ smazává rozdíly mezi nezákonností a věcnou nesprávností správního uvážení, neboť stanoví mj.: „*Odvolání ... musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí (hmotněprávní ustanovení – pozn. aut.) nebo řízení, jež mu předcházelo (procesněprávní ustanovení – pozn. aut.).*“ Souladnost hmotněprávních i procesněprávních ustanovení, se základními zásadami, dle § 2 až 8 SprŘ, pak znamená především soulad se samotným právním předpisem. V důsledku toho se: „*...značně stírá rozdíl mezi zákonností (právností) a správností rozhodnutí vycházející především ze správního uvážení daného správnímu orgánu příslušným zákonem.*“^{176,177}

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že omezený revizní princip, který zavedl současný SprŘ, se velmi často projevuje jako princip známý z předchozího správního řádu z roku 1967, který byl v rámci institutu odvolání vystaven na plné revizi napadeného rozhodnutí. Důvodem je právě stírání rozdílů mezi zákonností a správností, které je způsobeno základními zásadami v § 2 až 8 SprŘ.

IV. 1. 2. Dozorčí prostředky – přezkumné řízení

V rámci přezkumného řízení platí dle § 94 odst. 1 SprŘ, že: „*správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom,*

¹⁷⁵ § 89 odst. 2 věta druhá SprŘ.

¹⁷⁶ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*, s. 758-759.

¹⁷⁷ Ke stejnému závěru ohledně stírání rozdílů mezi zákonností a správností v důsledku základních zásad viz. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2013, s. 432-433.

že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.“ I V. Sládeček konstatuje, že hledisko přezkumu je „zpravidla“ omezenější a zkoumané rozhodnutí je posuzováno pouze optikou právnosti.¹⁷⁸

Na první pohled se zdá, že v rámci přezkumného řízení je možnost přezkumu z hlediska „věcné správnosti“ nemožná. Nicméně i v rámci přezkumného řízení je možné dosáhnout přezkumu i z hlediska „věcné správnosti“ rozhodnutí. Tato situace nastává, pokud odvolací správní orgán dle § 90 odst. 5 SprŘ odvolání zamítne a „prvostupňové“ rozhodnutí potvrdí, ačkoliv toto „prvostupňové“ rozhodnutí je stíženo „věcnou nesprávností“. Takové rozhodnutí odvolacího správního orgánu je nezákonné z toho důvodu, že mělo být postupováno dle § 90 odst. 1 SprŘ (zjednodušeně řečeno - zrušení či změna) a nikoli dle § 90 odst. 5 SprŘ. Jinými slovy odvolací správní orgán má, za podmínek § 89 odst. 2 SprŘ, ve svém rozhodnutí o odvolání zohlednit nejen hledisko zákonnosti, ale i hledisko věcné správnosti. V případě že není hledisko věcné správnosti odvolacím správním orgánem posuzováno, dochází k nezákonnému rozhodnutí odvolacího orgánu. Na základě výše zmíněného lze tedy shrnout a konstatovat, že v rámci přezkumného řízení se posuzuje zákonnost a nepřímo lze posuzovat i věcnou nesprávnost skrze rozhodnutí odvolacího orgánu, které je nezákonné. Následně je pak dle § 97 SprŘ dán prostor pro zrušení a event. i vrácení věci k novému projednání.¹⁷⁹

Praktickým příkladem výše popsané situace může být uložení peněžité sankce za spáchaný přestupek v zákonem stanovených mezích (splněné hledisko zákonnosti), avšak již bez aplikace hledisek ovládajících správní uvážení jakými jsou např. závažnost přestupku či majetkové poměry pachatele (hledisko věcné správnosti).

IV. 2. Přezkum v rámci soudního řízení

Dle klasické Jellinekovské teorie dělby moci rozeznáváme (1) moc zákonodárnou, (2) moc výkonnou a (3) moc soudní. V rámci vzájemných vazeb je z pohledu institutu správního uvážení podstatný vztah moci výkonné (jakožto moci kontrolované) a moci soudní (jakožto moci kontrolující). Podstatou tudíž je, aby nezávislý subjekt (soud) kontroloval rozhodování moci výkonné. A. Merkl tuto premisu formuloval následovně: „*Splněním požadavku správního soudnictví vytvářejí se garancie, že vůle národa projevená v zákonech, bude realizována ve správě neovlivněna nekontrolovanými a nezodpovědnými činiteli.*“¹⁸⁰

¹⁷⁸ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 241.

¹⁷⁹ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*, s. 829.

¹⁸⁰ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha-Brno: Nakladatelství Orbis, a. s., 1932. s. 215-216.

A v rámci moci soudní lze rozeznávat, ve vztahu ke správnímu uvážení, dva základní modely přezkumu. Jedná se o (1) **model přezkoumávání práva** a (2) **model přezkoumávání úvahy**. První model (tj. přezkum práva) je postaven na kontrole z hlediska právnosti. V praxi takový model pouze přezkoumává, zdali správní úvaha je v mezích zákona a již není podstatné, zdali je úvaha v souladu s hledisky, které diskreci ovládají. V druhém modelovém systému (tj. přezkum úvahy) pak jde přezkum ještě více „do hloubky“ a kromě přezkumu právnosti zahrnuje i přezkum diskrece včetně hledisek, které ji ovládají. V praxi to znamená, že soud může rozhodovat i o diskreci, která je v mezích zákona, avšak hlediska, která úvahu ovládají, nebyla respektována a uplatněna.¹⁸¹

IV. 2. 1. Poznámka k dualismu práva pohledem správního uvážení

V rámci soudního přezkumu správního uvážení je nejprve nutno rozlišit zdali se jedná o postup v intencích 5. části OSŘ či dle SŘS. Tato problematika je předně spjata s členěním práva na (1) právo soukromé a (2) právo veřejné. Vzniká otázka, jak rozpoznat a zařadit danou problematiku pod právo veřejné či soukromé. V rámci právní teorie se vyvinulo mnoho teorií, které jsou více či méně schopny tuto otázku rozřešit. Mezi nejvíce uznávané a používané lze zařadit (1) teorii zájmovou¹⁸², (2) teorii mocenskou¹⁸³, (3) teorii organickou.^{184,185}

Nejedná se o otázku nikterak jednoduchou neboť rozlišení, zdali se jedná o otázku práva veřejného či soukromého, je obzvláště v moderním právu velmi problematické.¹⁸⁶ Dokladem budiž institut vyvlastnění, který byl zprvu podřazen jak k právu soukromému tak i právu veřejnému^{187,188} a v současnosti je výrok rozhodnutí o vyvlastnění podřazen pod přezkum dle SŘS¹⁸⁹ a výrok rozhodnutí o výši náhrady za vyvlastnění je rozhodován dle části 5. OSŘ.¹⁹⁰

¹⁸¹ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. s. 231-234; SKULOVÁ, S. *Správní uvážení*. s. 196-197.

¹⁸² Rozlišujícím kritériem je soukromý či veřejný zájem.

¹⁸³ Rozlišujícím kritériem je otázka nadřazenosti či rovnosti subjektů.

¹⁸⁴ Rozlišujícím kritériem je otázka členství či nečlenství ve veřejnosprávní korporaci.

¹⁸⁵ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 33.

¹⁸⁶ Jak k tomu NSS trefně poznamenává: „veřejné a soukromé právo v moderní společnosti nejsou dva světy oddělené čínskou zdí“ viz. rozsudek NSS č. j. 2 As 50/2005–53 ze dne 27. 9. 2006 (publ. pod č. 1034/2007 Sb. NSS).

¹⁸⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 429.

¹⁸⁸ Rozsudek NSS č. j. 4 As 47/2003–125 ze dne 12. 10. 2004 (publ. pod č. 448/2005 Sb. NSS): „Rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene nebo o vyvlastnění není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, vydaným v mezích zákonné pravomoci správního orgánu ve smyslu § 68 písm. b) s. ř. s.; jeho přezkum tak náleží do pravomoci správních soudů, a nikoliv soudů obecných.“

¹⁸⁹ § 28 odst. 1 věta první ZákOVyvl.: „Výrok podle § 24 odst. 3 lze přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu“

¹⁹⁰ § 28 odst. 1 věta druhá ZákOVyvl.: „Výrok podle § 24 odst. 4 lze projednat v občanském soudním řízení; příslušný v prvním stupni je krajský soud.“

I z toho důvodu byl přijat zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů, kterým se zřizuje tzv. „zvláštní senát“ složený ze tří soudců z NS a tří soudců z NSS, působících při NSS.¹⁹¹

Důležitým rozdílem, vyplývajícím z dualismu práva, je rozdílný postup soudů (civilní vs. správní) v rámci řízení, jehož předmětem je rozhodnutí obsahující správní uvážení.

V případě civilního soudnictví totiž dochází k autonomnímu řízení ve vztahu ke správnímu rozhodnutí. OSŘ ve svém § 250i konstatuje: „*Soud žalobu zamítne, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci **správně***“, v opačném případě stanoví v § 250j: „*Dospěje-li soud k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, rozhodne ve věci samé rozsudkem.*“

Oproti tomu ve správním soudnictví je pevně nastaven rozsah přezkumu správního uvážení v § 78 odst. 1 SŘS takto: „*Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.*“ Ve správním soudnictví referenčním rámcem přezkumu „zákonnost“ a „zneužití správního uvážení“. V následujících podkapitolách bude tato problematika blíže rozebrána.

IV. 2. 2. Správní soudnictví

V případě, že se jedná o veřejnoprávní rozhodnutí, které obsahuje úvahu, je třeba se obrátit ve správní soudnictví dle SŘS. Jak již bylo naznačeno, v kapitole zabývající se historickým nástinem, nebylo vždy samozřejmostí obrátit se na soud s požadavkem na přezkum správního uvážení v konkrétním rozhodnutí. Nicméně *de lege lata* je právní základ umožňující přezkum diskrece u veřejných subjektivních práv zakotven v § 78 odst. 1 SŘS který říká: „*Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán **překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.***“ Správní soud *ex officio* zruší takové rozhodnutí, které mj. „překročí“ limity diskrece nebo „zneužije“ správního uvážení.

Správní soudnictví přezkoumává diskreci nejenom z hlediska „**zákonnosti**“, které vyplývá z „překročení meze správního uvážení“, ale i z komplexnějšího hlediska „**správnosti**“ správního uvážení souvisejících se „zneužitím správního uvážení“.

¹⁹¹ K rozhodovací činnosti viz. <<http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=zvlastnisenatList&menu=270>>.

Hledisko „zákonosti“ je v současném pojetí třeba chápat jako: „soulad s celým právním řádem, včetně mezinárodních smluv, které jsou jeho součástí ve smyslu čl. 10 Ústavy.“¹⁹² Pro dokreslení situace v evropském kontextu definoval zákonost R. Pomahač jako soulad s ústavním pořádkem, obecnými zásadami právními, psaným právem, evropským právem, obyčejovým mezinárodním právem závazným a účinným v právu vnitrostátním, soudními precedenty a v neposlední řadě také s interními směrnicemi.¹⁹³

Oproti tomu hledisko „správnosti“ je spjato s klíčovým pojmem „zneužití správního uvážení“, kterým je třeba rozumět nerespektování hledisek ovládajících konkrétní správní uvážení, a to nejenom hledisek explicitně stanovených v právních předpisech zákonné síly, ale i tzv. „vyšších hledisek“. Jinými slovy je možno „zneužití správního uvážení“ také vyložit jako „nesprávné použití správního uvážení“¹⁹⁴

S možností přezkumu „správnosti“ diskrece (v předešlých právních úpravách v rámci správního soudnictví nepřipustné – viz kapitola pojednávající o historickém vývoji) tedy došlo k postupnému otevírání „černé skříňky“, kterou je třeba rozumět institut správního uvážení, který takto trefně pojmenoval M. Mazanec.¹⁹⁵ Současná koncepce kromě hlediska „zákonosti“ dovoluje přezkoumávat i hledisko „správnosti“ diskrece a tím „nahlížet do černé skříňky“ a v případě nerespektování relevantních hledisek zrušit takové rozhodnutí.¹⁹⁶

NSS tak již pravidelně judikuje a za „zneužití správního uvážení“ považuje případy, kdy dochází k porušení základních zásad, zejm. pak zásady proporcionality či zásady legitimního očekávání.¹⁹⁷

Obecně lze konstatovat, že správní soudnictví je založeno na principu kasačním. Což ve vztahu ke správnímu uvážení znamená, že správní soud nemůže nahradit správní uvážení svou vlastní úvahou, ale takové rozhodnutí obsahující diskreci zruší. NSS se k této problematice vyjádřil takto: „*Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit,*

¹⁹² SKULOVÁ, S. K procesu otevírání „černé skříňky“ správního uvážení v soudním přezkumu. In. *Dny práva – 2008 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 2. 12. 2013]. s. 8. Dostupné z: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/skulova.pdf>>.

¹⁹³ POMAHAČ, R. Zásady správního řízení a evropské právo (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady), *Evropské a mezinárodní právo*. roč. 2001, č. 3, s. 38.

¹⁹⁴ SKULOVÁ, S. K vývoji soudního přezkumu správního uvážení, s akcentem na některé problémy spojené s rozsahem a obsahem přezkumu správního uvážení ve správním soudnictví. In. MASLEN, M. (ed.). *Správné soudnictví a jeho rozvojové aspekty. Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Bratislava: Ikarus.sk – Eurounion, 2011, s. 264.

¹⁹⁵ MAZANEC, M. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, *Bulletin advokacie*. 2000, č. 4, s. 3.

¹⁹⁶ Hlediska relevantní pro správní uvážení, jakož i jejich klasifikaci a inspirační zdroje pro jejich vytváření pak byly popsány v předešlé kapitole.

¹⁹⁷ SKULOVÁ, S. *Správní právo procesní*, s. 52.

zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. 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.“¹⁹⁸

Určitou výjimkou z výše uvedeného principu kasace je pak ustanovení § 78 odst. 2 SŘS, které říká, že: „Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud ... upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených...“ Za splnění zákonem stanovených podmínek tedy může dojít k nahrazení správního rozhodnutí za rozhodnutí soudní, což vyplývá z mezinárodněprávních závazků, konkrétně pak z čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Nicméně se domnívám a souhlasím s názorem V. Sládečka, že se jedná o krok nesystémový, z hlediska narušení pravidel dělby moci, a že by stejného účelu mohlo být dosaženo i „pouhým“ kasačním principem ve věcech správních deliktů.¹⁹⁹

Problém ohledně přezkoumání nastává u tzv. fiktivních negativních rozhodnutí, které vznikají v důsledku legislativní praxe, zavedením právních fikcí. Příkladem může být ustanovení § 15 odst. 4. InfZák, které stanovilo právě tuto fikci negativního rozhodnutí, tj. fikci správního uvážení ohledně (ne)poskytnutí informací. Správní soudnictví tuto právní konstrukci fiktivního rozhodnutí odmítalo a tyto rozhodnutí rušilo pro nepřezkoumatelnost dle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS.²⁰⁰ Taková konstrukce je z pohledu adresáta veřejné správy nevhodná. Proto došlo k novelizaci zákonem č. 61/2006 Sb., kterým byla fikce negativního rozhodnutí zrušena. Právní pozice adresátů veřejné správy se podstatně zlepšila, neboť nově byl zakotven tzv. princip imperativní (dle NSS tzv. princip apelace)²⁰¹, který nařizuje subjektům povinným k poskytování informací požadované informace zpřístupnit.²⁰²

Lze tak v této specifické oblasti konstatovat pozitivní vývoj z pohledu ochrany adresátů a jejich práva domáhat se přezkumu správního uvážení. *De lege ferenda* lze doporučit novelizování i zák. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který stále ve svém § 9 odst. 3 obsahuje fikci negativního rozhodnutí.

IV. 2. 3. Civilní soudnictví

V případě, že se jedná o soukromoprávní věc, kterou rozhodl správní orgán aplikující úvahu, je třeba zvolit postup v intencích OSŘ a jeho 5. části. Dle § 244 odst. OSŘ pak platí,

¹⁹⁸ Rozsudek NSS č. j. 5 As 51/2007-105 ze dne 13. 3. 2008.

¹⁹⁹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo* s. 160-161.

²⁰⁰ Rozsudek NSS č. j. 6 A 78/2002-39 ze dne 4. 7. 2003 (publ. pod č. 202/2004 Sb. NSS).

²⁰¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo* str. 454-455.

²⁰² § 16 odst. 4 InfZák.

že: „Rozhodl-li ... (správní orgán – pozn. aut.) ...o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.“ Na úvod této podkapitoly je, čistě z hlediska terminologického, ještě třeba poznamenat, že v tomto typu soudního řízení nedochází k „přezkumu“ správního rozhodnutí ze strany civilního soudu jak tomu je v řízení dle SŘS. V tomto typu soudního řízení soud autonomně vede řízení a následně danou věc rozhodne.²⁰³

Z pohledu správního uvážení je klíčový § 250j odst. 1 OSŘ, který normuje: „Dospěje-li soud k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto **jinak**, než rozhodl správní orgán, rozhodne ve věci samé rozsudkem.“ Není významné, zdali správní orgán i soud dospějí ke stejným (či naopak jiným) zjištěním či závěrům o skutkovém stavu, podstatné je pouze, zdali správní orgán a soud dospějí ke shodným (stejným) výrokům.²⁰⁴

Z pohledu správního uvážení a jeho přezkumu je relevantní slovní spojení „má být rozhodnuto jinak“, ze kterého plyne, že kromě zákonnosti je předmětné rozhodnutí posuzováno i optikou správnosti. Správnost v tomto případě pak nabývá poměrně širokých rozměrů neboť jedinou podmínkou je právě požadavek na „jiné“ posouzení a rozhodnutí ve věci.

Takový rozsudek následně v relevantním rozsahu „nahradí“ rozhodnutí správního orgánu, které bylo předmětem soudního řízení.²⁰⁵ Toto „nahrazení“ je pak třeba vnímat jako podstatný rozdíl oproti úpravě v SŘS, které nedovoluje (s výjimkou správního trestání) nahradit rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím soudu.

Civilní soud tak projednává rozhodnutí správních orgánů obsahující správní uvážení v režimu tzv. plné jurisdikce, neboť mohou danou věc samy projednat a rozhodnout a navíc nejsou vázány skutkovým stavem, který zjistil správní orgán.²⁰⁶

Lze shrnout a závěrem konstatovat, že civilní soudnictví (oproti úpravě v SŘS), (1) umožňuje nahrazení rozhodnutí správního orgánu, k čemuž postačuje, aby soudní úvaha danou věc posoudila a rozhodla „jinak“, (2) nepřezkoumává správní rozhodnutí, ale vede autonomní řízení ve věci, jehož výsledkem je soudní rozhodnutí.

²⁰³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, str. 427.

²⁰⁴ DRÁPAL, L. *Občanský soudní řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2055.

²⁰⁵ § 250j odst. 2 OSŘ.

²⁰⁶ SKULOVÁ, S. *K procesu otevírání „černé skříňky“*, s. 9.

IV. 2. 4. Ústavní soudnictví

Na základě čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy²⁰⁷ a na něj navazujícího řízení o ústavních stížnostech dle § 72 a násl. ZoÚstS je možné, aby se problematika správního uvážení dostala až před ÚS. S ústavní stížností se může na ÚS obrátit kdokoli „*jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem ... bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.*“²⁰⁸

Dle čl. 83 Ústavy je ÚS orgánem, který ochraňuje ústavnost. Z toho vyplývá, že hlediskem přezkumu bude ústavnost resp. protiústavnost předmětného rozhodnutí obsahující diskreci. Slovy S. Skulové jsou kritériem přezkumu normativní a hodnotové kategorie Ústavy. Řízení před ÚS není možné považovat za pokračování soudního přezkumu a jakousi třetí instanci, ke které je možné se v rámci obecné soustavy soudnictví „odvolat“. ²⁰⁹ ÚS se k této problematice vyjadřoval již v počátcích svého působení následovně: „*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.*“²¹⁰

ÚS tak především přispívá, v rámci své rozhodovací praxe, k většímu uplatňování a poukazování na tzv. „širší hlediska“ (jež byla popsána v předchozí kapitole). Jedná se tedy o vyhledávání účelů, hodnot, principů či zásad a i následné konkretizování a determinaci pro aplikační praxi správních orgánů.²¹¹

S ohledem na rozsah působnosti a na řízení, která lze u ÚS iniciovat, je ve vztahu ke správnímu uvážení ještě třeba připomenout řízení na základě čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a na něj navazující řízení dle § 64 a násl. ZoÚstS. Toto řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů tak může mj. zrušit i samotnou diskreční pravomoc v posuzovaném zákoně.

²⁰⁷ „*Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod*“

²⁰⁸ § 72 odst. 1 písm. a) ZoÚstS.

²⁰⁹ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení*, s. 215.

²¹⁰ Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 45/94 ze dne 25. 1. 1995.

²¹¹ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení*, s. 216.

V. Praktický příklad a jeho rozbor

V předchozích kapitolách popsané a rozebrané aspekty institutu správního uvážení budou v této kapitole demonstrativně aplikovány na konkrétní právní úpravě *de lege lata*, z oblasti správního trestání, které je velmi často zmiňovanou oblastí v souvislosti s institutem správního uvážení. Konkrétně půjde o přestupky proti majetku dle § 50 PřestZ, které byly vybrány z důvodu, že se jedná o jedny z nejčastěji páchaných přestupků v rámci ČR.²¹²

Pohledem této práce je pak podstatný zejména § 50 odst. 2 PřestZ, který zní: „*Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 15 000 Kč.*“ V rámci tohoto ustanovení pak budou aplikovány teoretické znalosti z předchozích kapitol této práce, především pak (1) diskreční pravomoc, (2) meze (limity) správního uvážení, (3) hlediska (kritéria) správního uvážení a (4) přezkum správního uvážení.

Sousloví „lze uložit“²¹³ je možno považovat za zákonem založenou **diskreční pravomoc** a aplikující správní orgán tak v daném konkrétním případě může využít institutu správního uvážení. Pohledem klasifikace se pak jedná o tzv. „uvážení volby“, tj. správní orgán v dané věci posoudí, jaká bude výše sankce v rámci zákonem stanovených mezí (limitů).

Ohledně zákonných **mezí (limitů)** správního uvážení pak platí, že správní orgán se musí pohybovat v těchto „mantinelech“. V případě překročení mezí (sankce ve výši např. 16 000 Kč) by pak bylo možno dožadovat se nápravy takového rozhodnutí v rámci (1) správního řízení či (2) soudního řízení.

Správní orgán také musí při svém rozhodování v konkrétní věci zohlednit a uplatnit **hlediska (kritéria)**, která institut správního uvážení v oblasti přestupků ovládají.

V § 12 odst. 1 PřestZák. Je uvedeno: „*Při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.*“ Jedná se o zákonem vyjádřená „nižší“ (konkrétní) hlediska pro ukládání sankce za přestupek.²¹⁴

Tyto kritéria vyjádřená v § 12 odst. 1 PřestZák. je třeba při rozhodování o výši pokuty zohlednit a odůvodnit tak postup správního orgánu, který vedl ke konkrétnímu rozhodnutí. Nestačí tak pouhé konstatování správního orgánu, že se vypořádal s hledisky stanovenými

²¹²

. 2. vyd. Praha: Leges, 2011, s. 261.

²¹³ „lze“ či „může“ je klasičtým příkladem jak zákonodárce zakládá v právních předpisech diskreční pravomoc.

²¹⁴ K obsahu a výkladu jednotlivých hledisek viz. MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 67-69.

v § 12 odst. 1 PřestZák. Je tedy třeba konkretizace a uvedení reálných okolností daného případu, nikoli abstraktní konstatování aplikace uvedeného ustanovení a hledisek ovládajících diskreci.²¹⁵

Otázkou však zůstává, zdali se jedná o taxativní výčet, který nemůže správní orgán nijak rozšiřovat a konkretizovat s ohledem na specifické požadavky jednotlivých případů či se jedná o výčet demonstrativní, který uvádí pouze ty nejfrekventovanější a nejdůležitější hlediska správní diskrece.

Myšlenku, která reprezentuje taxativní výčet lze nalézt i v judikatuře NSS: „*Z těch aspektů, které postihující orgán může na základě citovaného taxativního výčtu brát při určování výše postihu v úvahu...*“.²¹⁶

Opačný názor, tj. myšlenku demonstrativního vymezení, je možno vysledovat taktéž v judikatuře NSS: „*Tento výčet je demonstrativní a vzhledem k tomu tedy mohou správní orgány přihlédnout i k dalším kritériím.*“²¹⁷ Stejný názor zastává i P. Vetešník, který píše: „*Ustanovení § 12 odst. 1 tak obsahuje demonstrativní výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout.*“²¹⁸

Ačkoliv by se na první letný pohled mohlo zdát, že se jedná o taxativní výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout, tak po podrobnějším zkoumání této právní normy lze, dle mého názoru dojít k závěru, že jde o výčet demonstrativní i přestože zákonodárce zvolil poměrně kauzální až vyčerpávající výčet hledisek pro uložení sankce za daný přestupek. Dalším argumentem, který podporuje demonstrativní vymezení, je gramatický výklad ustanovení § 12 odst. 1 PřestZák., které obsahuje příslovce „především“.

Příkladem zákonem explicitně nevyjádřených hledisek, která mají být zohledněna při stanovování výměry pokuty, jsou dle judikatury NSS osobní a majetkové poměry pachatele. Tyto osobní a majetkové poměry musí být zohledněny dle NSS, i přestože v zákoně uvedeny nejsou.²¹⁹ Z výše uvedeného judikátu lze mj. dovodit, že kromě konkrétních hledisek vyjádřených v právním předpise, je možno nalézt i konkrétní hlediska, která mají svůj původ v judikatuře a nejsou tedy explicitně vyjádřena v psané formě v textu zákona.

²¹⁵ Rozsudek NSS č. j. 8 As 8/2005-57 ze dne 19. 9. 2006.

²¹⁶ Rozsudek NSS č. j. 2 As 35/2004-53 ze dne 25. 8. 2004 (publ. pod č. 406/2004 Sb. NSS).

²¹⁷ Rozsudek NSS č. j. 8 As 8/2005-57 ze dne 19. 9. 2006, stejně tak i rozsudek NSS č. j. 7 As 43/2004-51 ze dne 13. 12. 2004.

²¹⁸ P. VETEŠNÍK in JEMELKA, L., VETEŠNÍK P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 2. V Praze: C. H. Beck, 2013, 610 s. ISBN 978-80-7400-501-5. s. 71.

²¹⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 9/2008-133 ze dne 20. 4. 2010 (publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS), obdobně i nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (publ. pod č. 299/2004 Sb.).

Kromě těchto konkrétních hledisek musí správní orgán brát v potaz i tzv. „vyšší“ hlediska, kterými jsou v oblasti správního trestání princip zákonnosti a princip individualizace,²²⁰ či zásadu *nulla poena sine lege* vyplývající z čl. 39 Listiny.²²¹

V otázce **přezkumu správního uvážení** v rámci odvolání pak platí, že v případě překročení zákonných mezí (pokuta uložena ve výši 16 000 Kč) se jedná o nezákonné rozhodnutí, které správní orgán posuzuje *ex officio*. V případě, že sankce je stanovena v rámci zákonných mezí, avšak nerespektující hlediska ovládající správní uvážení (pokuta uložena ve výši 15 000 Kč i přestože to neodůvodňovaly majetkové a osobní poměry pachatele) pak správní orgán přezkoumává takové rozhodnutí jen v rámci námitek obsažených v odvolání.²²² Omezujícím faktorem je ustanovení § 20 PřestZ, který říká: „*Přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok;...*“ Což často vede k tomu, že správní orgán není schopen (především pokud je podáno i odvolání) lhůtu dodržet a přestupek projednat.²²³ V rámci soudního přezkumu spadá daná problematika do sféry správního soudnictví, ve kterém je zaručen nejen přezkum zákonnosti ale i správnosti, a nad to platí, že v případě uložení pokuty ve zjevně nepřiměřené výši, může správní soud za splnění dalších podmínek v § 78 odst. 2 SŘS upustit nebo snížit takovou pokutu.

²²⁰ Ty

66.

²²¹ MATES, P. *Základy správního práva trestního*, s. 67.

²²² § 89 odst. 2 SprŘ.

²²³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 213.

VI. Závěr

Jednotlivé dílčí cíle této diplomové práce byly vymezeny v úvodu a postupně rozebrány v jednotlivých kapitolách. Lze shrnout, že institutu správního uvázení je imanentní několik pojmových znaků, mezi které patří: (1) určitá míra volnosti, (2) limitace této volnosti, (3) nutnost zákonného zmocnění, (4) bezpečné poznání skutkového a právního stavu, (5) povinnost správního orgánu diskreci použít, (6) existence institutů umožňující přezkum diskrece. Některé tyto prvky však mohou být příslušnou právní úpravou více či méně uplatňovány nebo dokonce zcela potlačeny.

K definici správního uvázení je třeba poznamenat, že chybějící legální definice jistě nepůsobí žádné větší potíže s uchopením a aplikací tohoto institutu. Nicméně by, dle mého názoru, *de lege (constitutione?) ferenda* bylo vhodné, i s ohledem na důležitost a frekvenci použití, zakotvit legální definici. Inspiraci v tomto ohledu lze nalézt v B-VG (Art. 130 absch. 2). Možná definice institutu správního uvázení by pak na základě uvedených pojmových znaků mohla znít následovně: *„Myšlenkový postup aplikujícího správního orgánu, který na základě skutkového a právního stavu, je zakončen výběrem nejvhodnějšího řešení ze všech právně relevantních, a které vyplývá ze zákonného zmocnění, jeho mezí a relevantních hledisek.“*

Na samotnou diskreci pak lze pohlížet optikou **kvantitativního** vymezení, které v sobě zahrnuje prvek volnosti a vázanosti. Tyto prvky musí být, i přes svoji protikladnou povahu, vhodně zakomponovány v rámci právní normy. Případnou absenci některé z těchto dvou složek je pak třeba vnímat jako nežádoucí jev, ke kterému by nemělo vůbec docházet. Pohledem **kvalitativního** vymezení pak lze konstatovat, že snahou každého aplikujícího správního orgánu by mělo být dosažení *zákonné a věcně správné* aplikace správního uvázení, jakožto základního a kýženého stupně v rámci nastíněné klasifikace. Tato klasifikace, kromě (1) *zákonné a věcně správné* aplikace uvázení, dále zahrnuje (2) *zákonnou avšak věcně nesprávnou* aplikaci uvázení, (3) *nezákonnou* aplikaci uvázení a (4) *nulitní* aplikaci uvázení.

Z hlediska legislativní praxe pak *de lege ferenda* lze doporučit, aby zákonodárce používal jednoznačné a předem vymezené a dostatečně ostré pojmosloví, které by zakotvovalo diskreční pravomoc v zákonných právních normách např. pojmy „smí“ či „může“. V současnosti totiž nezdá se, že dochází k interpretačním potížím, zdali právní norma obsahuje diskreci či stanoví působnost. Důležitým aspektem pro zákonodárce je také souladnost správního uvázení se základními ústavně zaručenými právy. V případě jejich

možného ohrožení a nepřípustného narušení je třeba takovou právní normu zrušit v řízení před ÚS a použít ke zjištění možného narušení tzv. *test proportionality*.

Druhá kapitola si dala za cíl nalezení, definování a členění tzv. *mapy hledisek*, které je třeba zohlednit při aplikaci správního uvážení. Hlediska tak mají především usměrňovat úvahu správního orgánu a směřovat ji k zákonnému a věcně správnému uvážení v rámci zákonem stanovených mezích. Tyto meze lze pak charakterizovat jako negativní vymezení prostoru, ve kterém se správní orgán může při své úvaze pohybovat.

Tyto hlediska lze nalézt a strukturovat následovně: (1) konkrétní pravidlo, (2) zásada, (3) princip, (4) účel, (5) cíl a (6) hodnota. Přičemž v rámci tohoto řazení platí, že jdou vzestupně od nejkonkrétnějšího k nejobecnějšímu hledisku. K jejich jednotlivému významu a konkrétním projevům v našem právním řádu je třeba odkázat na příslušné kapitoly této práce.

Jednotlivé stupně mapy hledisek mezi sebou tvoří vzájemnou interakci a z hlediska členění lze rozeznávat dvě základní skupiny: (1) *vyšší hlediska*, mezi která patří hodnota, účel, cíl, princip a zásada, (2) *nižší hlediska*, ke kterým patří konkrétní pravidla.

K tomu, aby aplikující správní orgán našel veškeré relevantní hlediska, a vytvořil si tak kýženou mapu hledisek, je třeba složité a zřejmě i časově náročné intelektuální úvahy. *De lege ferenda* by tedy bylo vhodné, dle mého názoru, využít institutu interních směrnic, které by mohly správním orgánům „odlehčit“ a pomoci se zorientovat v nepřehledném množství hledisek ovládajících správní uvážení. Obdobně jako judikatorní činnost nejvyšších soudů by, takové interní směrnice, mohly přinášet zkvalitnění rozhodovací praxe a navíc by z povahy institutu interních směrnic působily i *ex ante*, tj. aplikující správní orgán by veškerá hlediska bral v potaz okamžitě a případná kvalitativní pochybení takových rozhodnutí by byla minimalizována.

Poslední stěžejní kapitola se zabývala možnostmi nápravy vad správního uvážení v rámci rozhodovací činnosti správních orgánů. V rámci správního řízení je možnost obrany dána především právem účastníka řízení podat odvolání, jakožto nejčastější opravný prostředek. Samotný rozsah přezkumu je pak vymezen nejen požadavkem zákonnosti, která je zkoumána *ex offio*, ale i požadavkem správnosti, která je však zkoumána jen v rozsahu námitek. Nicméně z důsledku interpretace ustanovení § 82 odst. 2 SprŘ dochází k postupnému stírání rozdílů mezi přezkumem zákonnosti a správnosti a může tak docházet k poměrně širokému rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí v odvolacím řízení. V rámci přezkumného řízení je pak základním rozsahem přezkumu zákonnost, ale za určitých okolností může být přezkoumávána i správnost takového rozhodnutí.

V rámci soudního řízení je pak možno rozlišovat, (1) zdali se jedná o přezkum v rámci civilního řízení dle části 5. OSŘ, které je spíše autonomním řízením, a k samotnému „přezkumu“ zde nedochází a správní rozhodnutí může zcela nahradit svým rozhodnutím, (2) či zdali se jedná o řízení ve správním soudnictví dle SŘS. V rámci správního soudnictví je pak dána možnost „přezkumu“ správního uvážení. Jednak je přezkoumávána zákonnost, která souvisí s překročením mezí správního uvážení a jednak i z komplexnějšího hlediska správnosti, které vyplývá z požadavku na nezneužívání správního uvážení. Je tedy možné v rámci soudního přezkumu zkoumat i samotný obsah „černé skříňky“. Správní soud tak může zrušit rozhodnutí obsahující správní uvážení, které dostatečně nezohlední a neaplikuje např. zásadu proporcionality či legitimního uvážení.

Nad rámec zmíněné soudní soustavy působí ještě ÚS, který může správní uvážení přezkoumávat v rozsahu ústavnosti. Nepostačí tak „pouhá“ rozpornost se zákonností. Navíc je možno u ÚS zahájit řízení, jehož výsledkem bude zrušení zákona či jeho části, které by obsahovalo diskreční pravomoc.

Na úplný závěr je třeba konstatovat, že institut správního uvážení je velmi komplexní záležitostí a celá tato práce tak spíše „vypichuje“ nejpodstatnější problémy. Jistě by bylo možné o každé z kapitol napsat samostatnou práci zabývající se daným problémem. Navíc pro svou oblíbenost u autorů a četnost publikací bylo neskutčné to nejpodstatnější zhustit na omezený rozsah, určený pro diplomové práce. Dovolím si tedy závěrečný citát k institutu správního uvážení, který poměrně dobře vystihuje situaci, jež je mi velmi dobře známa a často se opakovala při tvorbě této práce: *„Bylo o něm řečeno, že čím více se o něm píše, tím je nejasnější a zamotanější, až k zoufání.“*²²⁴ Doufám, že se mi skrze mé zoufání a zamotanost tohoto institutu, povedlo předložit práci, která bude pro čtenáře alespoň trochu užitečná a čtivá.

²²⁴ HOETZEL, J. Volné uvážení In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek V.* Reprint původního vydání. Praha: Nakladatelství EUROLEX BOHEMIA, s. r. o., 2000. s. 345.

Seznam použité literatury:

A. Monografie, učebnice.

1. DRÁPAL, L. *Občanský soudní řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 3343. ISBN 978-80-7400-107-9.
2. DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*. 1. vyd. Praha: Oikoymenh, 2001, 455 s. ISBN 80-729-8022-X.
3. ELIÁŠ, K. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2012, s. 1119. ISBN 978-80-7208-922-2.
4. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 310. ISBN 978-80-7380-454-1.
5. HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.
6. HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 792. ISBN 978-80-7179-254-3.
7. _____, E., _____ H. _____ . 2. vyd. Praha: Leges, 2011, 480 s. ISBN 9788087212943.
8. JEMELKA, L., VETEŠNÍK P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 2. V Praze: C. H. Beck, 2013, 610 s. ISBN 978-80-7400-501-5.
9. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2013, 844 s. ISBN 978-80-7400-484-1.
10. KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 247. ISBN 34-064-0177-5.
11. KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, 419 s. ISBN 80-246-0483-3.
12. MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 120 s. ISBN 978-80-7380-424-4.
13. MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, 202 s. ISBN 9788071798064MAZANEC, M. _____ . Praha: Linde Praha, 1996, 451 s. ISBN 80-720-1021-2.
14. MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první*. Praha-Brno: Nakladatelství Orbis, a. s., 1931.184 s.

15. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. Vyd. 2. V Praze: C. H. Beck, 2011, s. 276. ISBN 978-80-7400-382-0.
16. MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha-Brno: Nakladatelství Orbis, a. s., 1932. 244 s.
17. *Ottův slovník naučný*, jedenáctý díl. Vyd. Ladislav Horáček-Paseka/Argo 1998. 1066 s. ISBN 80-7185-156-6.
18. PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 1. 2013*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, 464 s. Glosátor. ISBN 9788087576359.
19. SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. ISBN 80-210-3237-5.
20. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 2. Vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
21. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
22. SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 260. ISBN 978-80-7357-518-2.
23. *Slovník veřejného práva československého. Svazek V*. Reprint původního vydání. Praha: Nakladatelství EUROLEX BOHEMIA, s. r. o., 2000. 1098 s. ISBN 80-902752-9-X.
24. VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
25. WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 931 s. ISBN 978-807-3577-506.

B. Časopisecká literatura, příspěvky ze sborníků a konferencí

26. BOGUSZAK, J. Právní hodnoty, principy, finalita. In Boguszak, J. (ed.). *Právní principy*. Vydavatelství 999, Pelhřimov 1999, 23-36 s. ISBN 80-901064-5-5.
27. ČERNÍN, K. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. In HRABCOVÁ, D. (ed.). *Principy dobré správy*. Brno: Vydavatelství MU pro veřejného ochránce práv, 2006, 11-14 s. ISBN 80-210-4001-7.
28. KRECHT, J. Může-musí. Socialistická zákonnost, 1968, č. 11, s. 693-968.
29. KÜHN, Z. Pojem a role právního principu. In Boguszak, J. (ed.). *Právní principy*. Vydavatelství 999, Pelhřimov 1999, 91-103 s. ISBN 80-901064-5-5.

30. MATES, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*. 2010, roč. XVIII., č. 8, s. 36–40. ISSN 1210-4817.
31. MAZANEC, M. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, *Bulletin advokacie*. 2000, č. 4, s. 8-19.
32. PINZ, J. Právní principy, zásady a legis ratio. In Boguszak, J. (ed.). *Právní principy*. Vydavatelství 999, Pelhřimov 1999, 109-115 s. ISBN 80-901064-5-5.
33. POMAHAČ, R. Zásady správního řízení a evropské právo (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady), *Evropské a mezinárodní právo*. roč. 2001, č. 3, s. 36-42. ISSN 1210-3977.
34. RAJCHL, J. Několik poznámek k přezkumu správního uvážení. In. MASLEN, M. (ed.). *Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Bratislava: Ikarus.sk – Eurounion, 2011, s. 208-211. ISBN 978-80-970760-0-9.
35. SKULOVÁ, S. Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproporcionální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími. In: *Dny práva – 2009 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 2. 12. 2013]. 15 s. Dostupné z:
<http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/aktualni/Skulova_Sona.pdf>.
36. SKULOVÁ, S. K vývoji soudního přezkumu správního uvážení, s akcentem na některé problémy spojené s rozsahem a obsahem přezkumu správního uvážení ve správním soudnictví. In. MASLEN, M. (ed.). *Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Bratislava: Ikarus.sk – Eurounion, 2011, 254-267 s. ISBN 978-80-970760-0-9.
37. SKULOVÁ, S. K procesu otevírání „černé skříňky“ správního uvážení v soudním přezkumu. In. *Dny práva – 2008 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 2. 12. 2013]. 13 s. Dostupné z:
<<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/skulova.pdf>>.

Právní předpisy:

A. Ústavní předpisy

1. Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. Ústavní zákon ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

B. Zákoné předpisy

3. Zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.
15. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
16. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.
17. Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů.
18. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

20. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
21. Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů.

C. Ostatní právní zdroje

22. Nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení).
23. Bundesverfassungsgesetz der Republik Österreich (B-VG 1929), BGBl. 1930/1.
24. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (80) 2 ze dne 11. března 1980, týkající se správního uvážení.
25. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950, (vyhlášená sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.).

Soudní rozhodnutí:

A. Ústavní soud

1. Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 45/94 ze dne 25. 1. 1995.
2. Stanovisko pléna ÚS sp. zn. Pl. US. 1/96 ze dne 21. 5. 1996.
3. Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (č. 30/1998 Sb.).
4. Nález ÚS sp. zn. III. ÚS 139/98 ze dne 24. 9. 1998.
5. Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001(č. 276/2001 Sb.).
6. Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (č. 405/2002 Sb.).
7. Nález ÚS sp. zn. II ÚS 237/2002 ze dne 11. 3. 2003.
8. Nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 150/2001 ze dne 9. 10. 2003.
9. Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 31/03 ze dne 11. 2. 2004.
10. Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (publ. pod č. 299/2004 Sb.).
11. Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004 (č. 300/2004 Sb.).
12. Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 487/03 zde dne 11. 5. 2005.
13. Nález ÚS sp. zn. Pl. US. 24/04, (č. 327/2005 Sb.) ze dne 28. 6. 2005.
14. Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 31/08 ze dne 12. 12. 2012 (č. 38/2013 Sb.).

B. Nejvyšší správní soud

15. Rozsudek NSS č. j. 6 A 96/2000-62 ze dne 21. 8. 2003 (publ. pod č. 225/2004 Sb. NSS).
16. Rozsudek NSS č. j. 6 A 78/2002-39 ze dne 4. 7. 2003 (publ. pod č. 202/2004 Sb. NSS).
17. Rozsudek NSS č. j. 2 A 7/2002-72 ze dne 7. 4. 2004 (publ. pod č. 680/2005 Sb. NSS).
18. Rozsudek NSS č. j. 2 As 35/2004-53 ze dne 25. 8. 2004 (publ. pod č. 406/2004 Sb. NSS).
19. Rozsudek NSS č. j. 4 As 47/2003–125 ze dne 12. 10. 2004 (publ. pod č. 448/2005 Sb. NSS).
20. Rozsudek NSS č. j. 7 As 43/2004-51 ze dne 13. 12. 2004.
21. Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 6 A 25/2002-42 ze dne 23. 3. 2005 (publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS).
22. Rozsudek NSS č. j. 8 As 8/2005-57 ze dne 19. 9. 2006.
23. Rozsudek NSS č. j. 2 As 50/2005 – 53 ze dne 27. 9. 2006 (publ. pod č. 1034/2007 Sb. NSS).
24. Rozsudek NSS č. j. 4 As 75/2006-52 ze dne 28. 2. 2007.
25. Rozsudek NSS č. j. 8 Afs 59/2005-83 ze dne 20. 7. 2007 (publ. pod č. 1440/2008 Sb. NSS).
26. Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 6 Ads 88/2006-132 ze dne 21. 7. 2009 (publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS).
27. Rozsudek NSS č. j. 4 As 19/2007-114 ze dne 27. 9. 2007.
28. Rozsudek NSS č. j. 6 As 16/2007-57 ze dne 13. 2. 2008.
29. Rozsudek NSS č. j. 2 As 56/2007–71 ze dne 13. 2. 2008 (publ. pod č. 1580/2008 Sb. NSS).
30. Rozsudek NSS č. j. 5 As 51/2007-105 ze dne 13. 3. 2008.
31. Rozsudek NSS č. j. 7 As 43/2009-52 ze dne 13. 8. 2009.
32. Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 9/2008-133 ze dne 20. 4. 2010 (publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS).
33. Rozsudek NSS č. j. 2 Ans 1/2009-71 ze dne 31. 5. 2010 (publ. pod č. 2114/2010 Sb. NSS).
34. Rozsudek NSS č. j. 1 Afs 1/2012-36 ze dne 3. 4. 2012 (publ. pod č. 2671/2012 Sb. NSS).
35. Rozsudek NSS č. j. 4 Ads 2/2012-18 ze dne 30. 11. 2012.

C. Ostatní judikatura

36. Rozsudek NSS Boh. Adm. (SJS) 114/22 ze dne 11. 1. 1922.
37. Rozsudek NSS Boh. Adm. (SJS) 191/18 ze dne 21. 1. 1919.
38. Rozsudek NS sp. zn. 6 A 6/92-3 (SJS) ze dne 15. 10. 1992.
39. Rozsudek VS v Praze sp. zn. 6 A 99/92 (SJS) ze dne 5. 11. 1993.
40. Rozsudek KS v Ostravě sp. zn. 22 Ca 111/2009 ze dne 9. 11. 2009.
41. Rozsudek ECHR ve věci *The Sunday Times vs. Velká Británie* dne 26. 4. 1979.
42. Rozsudek ECHR ve věci *Margareta and Roger Andersson vs. Švédsko* ze dne 25. 2. 1992.
43. Rozsudek ECHR ve věci *Le Compte, Van Leuven and De Meyere vs. Belgie* ze dne 23. 6. 1981.

Internetové zdroje:

1. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV, Principy dobré správy [online]. www.ochrance.cz, [cit. 20. 12. 2013]. Dostupný na <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.
2. COUNCIL OF EUROPE. *Rec(80)2E* [online]. <https://wcd.coe.int>, [cit. 20. 12. 2013]. Dostupné na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678043&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.
3. PSP ČR. *Digitální repozitář* [online]. www.psp.cz, [cit. 20. 12. 2013]. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>.

Abstrakt:

Předmětem této diplomové práce je popsat a analyzovat institut správního uvážení v rozhodovací praxi správních orgánů. Správní uvážení je velmi významným fenoménem v rámci rozhodovací praxe neboť přímo zasahuje do konkrétních práv a povinností jejich adresátů.

První kapitola se věnuje teoreticko-právnímu rozboru tohoto pojmu, postupně je rozebrána problematika definování a vymezení hlavních pojmových znaků, členění, postup správního orgánu při aplikaci správního uvážení a jeho limitů, vztah k základním ústavněprávním právům či je nastíněn i historický vývoj diskreční pravomoci.

Následující druhá kapitola se zabývá hledisky správního uvážení, které musí aplikující správní orgán brát v potaz při realizaci institutu správního uvážení. Je vytvořena základní struktura a členění hledisek, které jsou pro diskreci relevantní. Stejně tak je tato kapitola doplněna i o existující projevy těchto hledisek v českém právním řádu. V samotném závěru kapitoly pak lze nalézt možné řešení ke zkvalitnění a zefektivnění rozhodovací praxe správních orgánů, které se potýkají s institutem správního uvážení.

Další třetí kapitola se věnuje otázce možného přezkumu a jeho rozsahu. Tato kapitola je členěna na část týkající se přezkumu v rámci správního řízení, konkrétně pak v odvolacím řízení a přezkumném řízení a na část týkající se přezkumu v rámci soudního řízení, které je členěno na soudní řízení správní, civilní a ústavní.

Poslední čtvrtá kapitola pak shrnuje a aplikuje tuto problematiku a získané zkušenosti na konkrétním příkladu z oblasti správního trestání.

Klíčová slova:

Správní uvážení, soudní přezkum, zneužití správního uvážení, limity správního uvážení, hlediska správního uvážení,

Abstract:

The topic of this diploma thesis is the description and analysis of the institute of the administrative discretion in decision-making practice by administrative bodies. The administrative discretion is considered as an important phenomenon in the field of decision-making practice because it interferes in the particular rights and duties of addressees.

In the first chapter the theoretical-legal analysis of that term is made. Then the issue concerning definitions, specifications and structuring of the concept is examined. Also the procedure of the administrative organ when applying administrative discretion and its limits is analyzed. The connection of this topic to the fundamental constitutional law is considered. At the end of this chapter, the historical development of the discretionary authority is outlined.

The following chapter is concerned with standpoints of the administrative discretion which have to be considered by the administrative organ during the implementation of the institute of the administrative discretion. The basic structure and a classification of standpoints, which are relevant for administrative discretion, are created. Also manifestations of standpoints in the Czech legal order are added to this chapter. In the very last part of this chapter the possible solution leading to the more efficient decision-making practice of administrative organs which contend with the institute of the administrative discretion.

The subject of the third chapter is a possible review and its ambit. The chapter is divided into two parts. The former part dealing with review in the administrative procedure, particularly with appellate proceeding and review hearing, and the latter part dealing with review in civil proceeding which is divided into administrative, civil and constitutional.

In the last chapter there is a summary of this topic and an application of the achieved knowledge and experience on a concrete example from the field of the administrative sentencing.

Keywords:

administrative discretion, judicial review, abuse of administrative discretion, limits of administrative discretion, criteria of administrative discretion