

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Bc. Petra Vavříková**

**Neurčité právní pojmy ve správním právu**

**Bakalářská práce**

**Olomouc 2014**

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Neurčité právní pojmy ve správním právu“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 23. září 2013

Petra Vavříková

Ráda bych zde poděkovala JUDr. Ing. Filipu Dienstbierovi, Ph.D. za vedení této bakalářské práce a za množství cenných připomínek, rad a nápadů.

## Obsah

<b>Úvod</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Analýza termínu „neurčitý právní pojem“</b> .....	<b>7</b>
1.1 Rozlišení neurčitého právního pojmu a správního uvážení .....	10
<b>2. Interpretace neurčitých právních pojmů správními orgány</b> .....	<b>14</b>
2.1 Metody výkladu .....	15
2.2 Výklad doslovný, zužující a rozšiřující .....	17
<b>3. Aplikace neurčitých právních pojmů správními orgány</b> .....	<b>18</b>
<b>4. Soudní přezkum</b> .....	<b>20</b>
<b>5. „Přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“</b> .....	<b>24</b>
5.1 Judikatura .....	29
5.2 Aplikace pojmu „přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“ Městským úřadem v Uherském Hradišti .....	31
<b>Závěr</b> .....	<b>35</b>
<b>Seznam použitých zdrojů</b> .....	<b>37</b>
<b>Shrnutí</b> .....	<b>40</b>
<b>Summary</b> .....	<b>41</b>
<b>Klíčová slova</b> .....	<b>42</b>

## Úvod

Cílem mé bakalářské práce na téma „Neurčité právní pojmy ve správním právu“ je vysvětlit a poukázat na nutnost existence neurčitých pojmů v právních předpisech. Nejprve se budu věnovat jejich jednotlivým definicím z pohledu řady odborníků správní vědy. Pokusím se vymežit základní rozdíly a odlišnosti od správního uvážení.

V následující kapitole vysvětlím problematiku výkladu a aplikace pojmů správními orgány. Uvedu jednotlivé metody výkladu a předestřu základní kritéria, kterými by se měl orgán aplikace práva řídit při rozhodování otázky, zda je konkrétní neurčitý právní pojem naplněn, nebo tomu tak v daném případě není.

V souladu s právem občana na spravedlivý proces (zakotveném mj. v Listině základních práv a svobod, Chartě základních práv EU nebo v Evropské úmluvě pro ochranu lidských práv a základních svobod) se budu zabývat otázkou soudního přezkumu interpretace a aplikace neurčitých pojmů správními orgány jako jednu z tzv. brzd a protivah moci výkonné. Těžištěm mé práce učiním právě judikaturu.

Po obecném výkladu a povídání o neurčitých právních pojmech se zaměřím na jeden z nich. Budu se věnovat otázce „přímého dotčení v právech nebo povinnostech“, která zakládá tzv. vedlejší účastenství ve správním řízení podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Budu čerpat především z komentářů ke správnímu řádu, publikovaných článků a s jejich pomocí vymezím obsah pojmu. V jedné z podkapitol se zaměřím na aplikaci tohoto pojmu Městským úřadem v Uherském Hradišti. Na závěr učiním předmětem zájmu judikaturu správních soudů věnující se otázce, zda správní orgán správně určil okruh účastníků – tedy možnost onoho „přímého dotčení“.

Při psaní své práce budu používat účinné právní předpisy.

Ke zpracování mé práce použiji publikace řady autorů. Téma je zpracováno především v učebnicích obecného správního práva, ale někteří autoři věnují problematice neurčitých pojmů celou publikaci (Z. Bažil). Budu čerpat z odborných článků (publikovaných např. v Bulletin advokacie či Právních rozhledech). Budu vycházet z právních předpisů a judikatury správních soudů (především Nejvyššího správního soudu).

Budu pracovat pomocí popisné metody, co se týče charakteristiky neurčitých právních pojmů a zpracování teoretických otázek. Analytickou metodu využiji při práci s judikaturou.

Co se týče dalšího výzkumu v oblasti neurčitých pojmů, vidím tady prostor především pro judikaturu. Definic a základní charakteristiky je z mého pohledu zpracováno hodně, ale

společenské vztahy doznávají častých změn, které by měla reflektovat právě judikatura správních soudů.

## 1. Analýza termínu „neurčitý právní pojem“

„Život je vždy bohatší než nejbujnější fantazie a úsilí zákonodárce.“<sup>1</sup> Touto větou objasňuje Z. Bažil existenci neurčitých právních pojmů v českém právním řádu. Jde o institut správního práva, jehož existence je odůvodněna rozmanitostí společenských vztahů ve veřejné správě. Není totiž možné a ani žádoucí, upravit všechny společenské vztahy.

Jedná se o slovní spojení, které zákonodárce vložil do zákona bez legální definice. Proto je třeba vždy dbát toho, zda není pojem přímo v tomtéž, či jiném právním předpise definován.

V. Sládeček vychází při charakteristice neurčitých právních pojmů z obecné definice právního pojmu jako jednotlivého slova či krátkého slovního spojení (výrazu) vyjádřeného v právním předpise, který má specifický právní význam a vyznačuje se různou mírou ostrosti (jednoznačností). Vyskytují se především ve formě spojení několika slov, které charakterizuje značná nezřetelnost a mnohoznačnost (veřejný zájem, obecný zájem, důvody zvláštního zřetele hodné, zdravé životní podmínky, atp.). Neurčitý právní pojem tak odpovídá určité množině předmětů, podmínek či situací, a způsobuje tak jeho nejistý obsah.<sup>2</sup>

„Jedná se o formu správního uvážení a nástroj legislativní techniky. Samotný termín neurčitý pojem právní předpisy nepoužívají a v normě správního práva se projevuje v použití obsahově blíže nespecifikovaných pojmů. Naplnění těchto pojmů spočívá v činnosti orgánů veřejné správy, které v rámci mantinelů daných právem, tyto pojmy konkretizují a naplňují.“<sup>3</sup>

Institut tzv. neurčitých pojmů ve správním právu se vztahuje k situacím, kdy norma správního práva používá výraz, tj. tzv. neurčitý pojem, který blíže obsahově nevymezuje a který není blíže obsahově vymezen ani jinými právními normami. Jejich obsah musí v podstatě případ od případu posuzovat sám správní orgán, a na základě všestranného posouzení dané situace rozhodnout, zda je v daném případě jeho obsah naplněn či nikoliv.<sup>4</sup>

Tam, kde správní orgán dospěje k závěru, že v souvislosti s předmětným skutkovým stavem je obsah daného tzv. neurčitého pojmu naplněn, musí dále postupovat způsobem, který pro takovou situaci předvídá daná norma správního práva. Neurčité pojmy se mohou vyskytovat jak v tzv. normách vázaných, tj. kde s naplněním obsahu předmětného pojmu je spojováno jediné možné právní řešení, a pak musí správní orgán také příslušným způsobem

<sup>1</sup> BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva*. Praha: AUCI, 1992, s. 50.

<sup>2</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 154.

<sup>3</sup> GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo: obecná část – právní základ veřejné správy*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000, s. 48.

<sup>4</sup> PRŮCHA, Petr. *Lexikon správního práva*. Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002, s. 254.

postupovat či rozhodnout, nebo se neurčité pojmy mohou vyskytovat i v normách počítajících se správním uvážením, a pak má správní orgán při vlastním rozhodování na výběr.<sup>5</sup>

Neurčitost neurčitých právních pojmů se promítá jak do jejich obsahu, takže nejistým je jejich význam, ale i do jejich rozsahu, takže nelze zcela jednoznačně stanovit, jaké skutečnosti a z jakého důvodu danému neurčitému právnímu pojmu odpovídají.<sup>6</sup>

S. Skulová charakterizuje neurčité pojmy jako „*oblíbený prostředek zákonodárce, jak umožnit veřejné správě reagovat, při využití její odbornosti a zkušenosti, na měnící se podmínky a rozmanité situace*“.<sup>7</sup>

„*Jsou to slovní výrazy použité v právních normách bez toho, že by byl přesně právem (tedy jednak v normě, v níž jsou zařazeny, ani v jiné právní normě) vymezen jejich rozsah a obsah, aniž by jej samy svým jazykovým výrazem určovaly.*“<sup>8</sup>

Jde opět o prostředek mající umožnit efektivní a odborný výkon veřejné správy. Jak uvedl již J. Hoetzel: „*Zákon se neobejde bez pružných pojmů, protože by jinak nezvládl rozmanitost životních poměrů*“.<sup>9</sup>

E. Hácha považuje neurčité pojmy za nutný výrazový prostředek zákonodárné techniky, která nechce hnáti kazuistiku abstraktní normy do krajnosti.<sup>10</sup>

Dále však citovaný autor upozorňuje na to, že existují různé stupně abstrakce, přičemž tzv. neurčité pojmy leží jen na vyšším stupni této abstraktnosti. Hranice mezi pojmy určitými a pojmy neurčitými není dost ostrá, ale plynulá, a každý právní pojem má svou sféru neurčitosti. Vykládány musí být i zdánlivě zcela určité pojmy.

Neurčité pojmy D. Hendrych definuje jako „*pojmy, jejichž obsah nelze přesně jevově vymezit a dostatečně právně definovat*“.<sup>11</sup> Zákonodárce vytváří veřejné správě prostor, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu, současně však dbá na to, aby v zákonech byly alespoň uvedeny některé charakteristické znaky neurčitého pojmu, popř. umožňuje tak učinit v prováděcím předpise.

M. Mazanec k otázce neurčitých pojmů uvádí: „*Všechny věci a jevy, které nás obklopují a s nimiž právo pracuje a musí pracovat, mohou být v právních předpisech*

---

<sup>5</sup> PRŮCHA: *Lexikon...*, s. 254.

<sup>6</sup> BAŽIL: *Neurčité pojmy...*, s. 52.

<sup>7</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Masarykova univerzita Brno, 2004, s.19.

<sup>8</sup> Tamtéž, s. 20.

<sup>9</sup> HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého*. 5. díl. Brno, 1948, s. 577.

<sup>10</sup> HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého*. 2. díl. Brno: Polygrafia, 1932, s. 843.

<sup>11</sup> HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 421.



*pojmenovány jen s tou či onou měrou neurčitosti.*<sup>12</sup> Jejich existenci v právních předpisech považuje autor za nezbytnou.

J. Hašanová a L. Dudor zdůrazňují povinnost správního orgánu posoudit jejich obsah s přihlédnutím k názorům převážné většiny lidí v daném místě a čase, všeobecnému nazírání na mravnost, etiku. Autor má pravděpodobně na mysli interpretaci, kterou může běžný občan legitimně očekávat. Aplikujícímu orgánu se tak vytváří prostor, ve kterém může při rozhodování využít své odborné vzdělání, praktické zkušenosti i důkladnou znalost příslušného úseku veřejné správy a jejich specifík.<sup>13</sup>

Tam, kde je to možné a vhodné, setkáváme se se snahou zákonodárce snížit neurčitost neurčitých pojmů tím, že je v téže nebo jiné zákonné normě blíže konkretizuje nebo nastiňuje jejich znaky využitím demonstrativních výčtů nebo podobných pojmů, a to obecně, nebo pro některé věci nebo oblasti činnosti.<sup>14</sup>

Důležitým korektivem pro určení rozsahu neurčitých pojmů je rovněž rozhodovací činnost soudů, a to jednak v rámci správního soudnictví při kontrole zákonnosti vydaných rozhodnutí, ale také v rámci kontroly realizované Ústavním soudem. Jakkoli bohatá a ustálená by však byla judikatura jej zpřesňující, nemůže tím být zcela odstraněna „neurčitost“ neurčitého pojmu, neboť může jít vždy pouze o přezkum správnosti (zákonosti) subsumpce pro určitý konkrétní případ či jev, který měl být vtažen do okruhu významu a obsahu neurčitého pojmu. Nelze však předem vyloučit, že se objeví jiný, další jev či případ, který bude do tohoto rámce rovněž spadat, aniž by byl ve své konkrétnosti předvídan zákonnou úpravou neurčitého pojmu či pojednán judikaturou.<sup>15</sup>

P. Mates má za to, že míra přesnosti úpravy, chápána jako opak neurčitosti, se má odvíjet od toho, jaká oblast má být danou úpravou pokrytá a jakému počtu subjektů a v jakém postavení je určena. Neurčitými pojmy by se mělo šetřit tam, kde jde o úpravu týkající se základních práv a svobod.

Míra neurčitosti co do obsahu i rozsahu pojmu i jejich počtu může být značná, do rozporu s požadavkem právní jistoty, předvídatelnosti a jiných atributů právního státu se však dostává až ve chvíli, kdy by nebylo možno stanovit normativní obsah daného ustanovení

---

<sup>12</sup> MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 8 – 19.

<sup>13</sup> HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 50.

<sup>14</sup> Např. v § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) jsou demonstrativně vypočteny oblasti spadající do samostatné působnosti obce.

<sup>15</sup> SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 21.

i pomocí obvyklých interpretačních postupů. Vyloučeno tedy je použít natolik neurčité pojmy, že normativní obsah nelze tímto postupem určit a vzniká tak nebezpečí svévole.<sup>16</sup>

Potíže vyvolává také tendence našeho zákonodárství definovat pojmy pro účely daného zákona, takže je pak současně k dispozici několik definic. Pak může být sporné, kterou z definic použít tam, kde zvláštní zákony hovoří o pojmu (definovaném v jiných právních předpisech), aniž by jej blíže vymezovaly.

Neurčité pojmy mohou být obsaženy v hypotézách a dispozicích právních norem. Sankční ustanovení by se neurčitostí vyznačovat neměla. V oblasti sankcionování není pro nejistotu a neurčitost místo.

Na řešení otázky, zda má být právní úprava z hlediska zajištění požadavku zákonnosti, právní jistoty, legitimního očekávání a dalších hodnot pokud možno co nejvíce konkrétní, neexistuje nějaký univerzální recept. Vodítkem však může být závěr T. Čebišové, že *„menší počet jasných a stručných pravidel dává větší naději na to, že budou respektována, a potvrzuje zkušenost, kterou má praxe, že normy - principy jsou lepším vodítkem pro rozumný výkon správy, protože příliš konkrétní normy se naopak vždy ukazují být jako mezerovité a paradoxně dávají mezi řádky daleko větší prostor pro jejich obcházení“*.<sup>17</sup>

Já si myslím, že výskyt neurčitých pojmů v právních normách je správný. Nelze vytvářet všezahrnující, úplné právní předpisy. Zbývá tak i prostor pro realizaci správního orgánu, aby na základě okolností konkrétního případu posoudil, zda je neurčitý právní pojem naplněn, nebo tomu tak není.

## 1.1 Rozlišení neurčitého právního pojmu a správního uvážení

K otázce plynulosti hranice mezi určitostí a neurčitostí právních pojmů nacházíme obdobu ve sféře správního uvážení, přičemž obě problematiky náleží do širšího rámce otázky vztahu vázanosti nebo volnosti v rozhodování veřejné správy.

Rozdíl neurčitých pojmů a správního uvážení lze podle Z. Bažila spatřovat v tom, že u neurčitých pojmů se uvážení o jejich významu a rozsahu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, přičemž právní následek tohoto vyhodnocení je stanoven právní normou, zatímco volné uvážení je orientováno na způsob užití právního následku. Společným znakem u obou druhů „uvážení“ je pak v nich obsažená míra volnosti.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> MATES, Pavel. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2007, č. 9, s. 326.

<sup>17</sup> ČEBIŠOVÁ, Taisia. K východiskům a principům nového správního řádu. *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 43 - 68.

<sup>18</sup> BAŽIL: *Neurčité pojmy...*, s. 63.

Za společný znak obou pojmů lze tedy v obecné rovině považovat specifický vztah k právní normě, kterou činí do větší či menší míry otevřenou směrem k realitě a poskytující prostor aplikujícímu orgánu pro uplatnění vlastních úvah a přístupů (nikoliv ovšem neomezeně). U každého z obou pojmů se tak děje poněkud odlišně, což vyžaduje zvláštní přístup aplikujícího orgánu.<sup>19</sup>

Rozdílný znak těchto dvou pojmů shledává S. Skulová ve stadiu rozhodovacího procesu. Neurčitý pojem se totiž obvykle objevuje ve stádiích předcházejících vydání rozhodnutí, zejména v určení rozhodovací situace (zda nastala, neboli zda jsou splněny podmínky pro to, aby rozhodnutí mohlo či mělo být vydáno) a při kladném výsledku vyhodnocení situace v její subsumpci pod příslušnou právní normu, zatímco volné uvážení se uplatňuje až ve vztahu k vlastnímu rozhodnutí, tedy v tzv. rozhodovacím stadiu, jehož základ (obsah) tvoří a jeho prostor vymezuje.

Z jiného úhlu pohledu je možno situaci popsat tak, že užití neurčitého pojmu v právní normě ve své podstatě znamená stanovení pružné hranice působnosti normy správního práva. Konkrétní průběh této „hranice“ určuje aplikační činnost vykonavatelů veřejné správy. Jsou to oni, kdo stanovují, které jevy nebo situace do působnosti normy spadají, a které nikoliv. Požadavky (principy) právní jistoty a předvídatelnosti napovídají, že hranice by neměla být měněna příliš často, jakýmkoliv směrem, ani bezdůvodně.<sup>20</sup>

Neurčité pojmy jsou někdy označovány jako jiná forma uvážení, nebo jsou podřazovány pod obecnější pojem volné úvahy. Nelze je však s těmito pojmy zaměňovat.

U neurčitých pojmů jde však o „uvažování“ pouze o rozsahu a obsahu pojmu, nikoliv ve vztahu k určení – volbě obsahu vlastního rozhodnutí, ve kterém má být pojem použit.

Pro zařazení neurčitých pojmů do právních předpisů je využívána jiná legislativní technika než u správního uvážení. Používá se slov nebo sousloví, jejichž obsah a rozsah není ze samotného jejich znění přesně definovatelný. Mají sloužit k řešení problémů klasifikace a eventuálně subsumpcie některých jevů nebo situací, pro které připadá v úvahu uplatnění rozhodovací pravomoci vykonavatelů veřejné správy.<sup>21</sup>

Z. Bažil provedl základní klasifikaci neurčitých právních pojmů, která lépe nastiňuje rozdílnost (shodu) sledovaných pojmů.

První skupinu představují normativní hodnotové pojmy, jejichž určujícím znakem je jejich normativnost, spočívající v nutnosti provedení hodnocení skutkových okolností za

---

<sup>19</sup> SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 22.

<sup>20</sup> Tamtéž.

<sup>21</sup> Tamtéž, s. 23.

účelem posouzení, zda tyto skutečnosti odpovídají nebo neodpovídají danému neurčitému právnímu pojmu, přičemž kritéria jsou dána buď objektivně (tvůrce normy odkáže na hodnotové představy celku nebo určité skupiny) nebo si je vytváří přímo aplikující orgán.

Druhou skupinu naplňují deskriptivní a zkušenostní pojmy, vztahující se na empirické skutečnosti, vztahy a okolnosti, přičemž deskriptivními pojmy se rozumí takové, které popisují objekty známé, pozorovatelné a empiricky zjistitelné. Klasifikačním hlediskem je popis určitých předmětů, jevů, subjektů, ale i jejich vlastností. Jako příklad mohu uvést pojem "bezúhonnost" z § 6 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, v platném znění. Tento pojem je sice dále blíže konkretizován, avšak nestává se pojmem určitým, neboť je nutné dále posuzovat, zda šlo o trestnou činnost související s podnikáním nebo s předmětem podnikání. Zkušenostní pojmy popisuje citovaný autor jako ty, k jejichž pochopení a užívání je třeba určité empirické zkušenosti nebo určitých odborných vědomostí a znalostí. Zkušenostní pojmy můžeme dále členit na:

1. přímou, osobní zkušenost poznávacího subjektu
2. nepřímou, obecnou zkušenost – je-li zobecněním či souhrnem zkušeností více jedinců či větší skupiny lidí.<sup>22</sup>

Třetí skupina je označována jako typové pojmy, které určují okruhy skutků, zájmů, hodnot, tedy určité rámce, nikoliv však třídu předmětů, které do těchto kruhů patří. S vymezením této skupiny jsou však největší problémy, neboť podle názoru S. Skulové popisuje vlastně obecný znak vlastní všem kategoriím neurčitých pojmů.

A čtvrtou skupinou jsou dispozitivní (prognostické) pojmy, které pouze naznačují vlastnosti nějakého předmětu, vyžadující předvídací a hodnotící úsudek aplikujícího orgánu. Jako příklad pojmu z této skupiny uvádí S. Skulová „činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci“ (viz § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění), kde je neurčitý právní pojem dispozitivně vázán na neurčitý pojem hodnotového typu (veřejný pořádek).

Neurčitý právní pojem a správní uvážení se však mohou vyskytnout v témže ustanovení právního předpisu. V praxi se často vyskytuje neurčitý pojem v právní normě, zakládající prostor pro správní uvážení.

Tento jev můžeme vyzorovat např. v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění. Skutkové podstaty jsou v některých ustanoveních stanoveny formou neurčitého pojmu: Např. § 47 stanoví: „Přestupku se dopustí ten, kdo: b) poruší noční klid.“<sup>23</sup>

<sup>22</sup> BAŽIL: *Neurčité právní pojmy...*, s. 30.

<sup>23</sup> Aktuální znění: zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Sankce je pak ukládána na základě správního uvážení příslušného orgánu v mezích stanovených zákonem.

K dalšímu rozdílu mezi oběma sledovanými jevy dospěl F. Koja na základě judikatury rakouského správního soudního dvora a ústavního soudu. Uvádí, že v případě rozhodnutí podle správního uvážení spočívá podstata rozhodnutí v tom, že jeho obsah není předem určen a je přípustných více možností rozhodnutí. Z povahy uvážení pak plyne, že všechna možná rozhodnutí jsou zákonná. Je však nutno, aby byly splněny určité podmínky: musí být vyloučena libovůle, zákon dále musí splňovat určité ústavněprávní požadavky a uvážení musí být provedeno ve smyslu zákona. Naproti tomu neurčitý právní pojem nepřipouští více možností rozhodnutí úřadu, neboť nedává úřadu žádné uvážení, nýbrž jen jistý prostor při zjišťování konkrétního řešení.<sup>24</sup>

Z naznačených shod a rozdílů mezi oběma pojmy lze bezpochyby učinit závěr, že nejde o pojmy nebo jevy totožné. Společnou charakteristikou je pro ně založení určitého zákonného procesu pro volnou uvažovací (logickou, zkušenostní, odbornou, hodnotovou – hodnotící) činnost správního orgánu, i když i ta se svým zaměřením a požadavky liší, nebo jinými slovy vytváření prostoru pro správní orgán k samostatné posuzovací nebo rozhodovací činnosti.<sup>25</sup>

Někdy také dochází k chybnému směšování neurčitých právních pojmů se správním uvážením. K této otázce se již vyjadřoval Ústavní soud:

Ústavní soud se ztotožňuje se stanoviskem právní teorie k rozdílu mezi aplikací právních norem obsahujících neurčitě právní pojmy a volnou úvahou orgánu aplikujícího právo: „Mezi postupem orgánu při aplikaci norem s neurčitými právními pojmy a realizací diskreční pravomoci je podstatný rozdíl, i když v obou případech má orgán určitou míru volnosti. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Objasní si význam neurčitě právního pojmu a jeho rozsah a hodnotí skutečnosti konkrétního případu z toho hlediska, zda je lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitě právního pojmu. U diskreční pravomoci je úvaha orientována na způsob užití právního následku.“<sup>26</sup>

Zatímco správní uvážení lze přezkoumávat jen omezeně, při interpretaci neurčitých právních pojmů by správní soudy měly postupovat stejně, jako při výkladu jiných právních pojmů v zákoně aplikovaném správním úřadem.

---

<sup>24</sup> SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 25.

<sup>25</sup> Tamtéž, s. 27.

<sup>26</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97.

## 2. Interpretace neurčitých právních pojmů správními orgány

Prvním krokem orgánu, který aplikuje právní normu obsahující neurčitý právní pojem, musí být vymezení obsahu neurčitého pojmu. Musí být vytvořena určitá představa, co daný pojem v sobě zahrnuje, znamená.

*„Pod pojmem interpretace právního předpisu je třeba rozumět intelektuální činnost spočívající ve výkladu obsahu normy s cílem jejího poznání.“<sup>27</sup>*

Zásadní roli plní interpretace práva pro správné praktické použití práva. *„Interpretace je nezbytnou součástí procesu aplikace práva, neboť bez postižení smyslu a významu právní normy a jejího místa v systému práva nelze právní normu aplikovat.“<sup>28</sup>*

Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit.<sup>29</sup>

E. Hácha vymezuje úlohu správního orgánu, jenž má normu, která pracuje s neurčitým pojmem, aplikovat na konkrétní skutkovou podstatu. Ten si ji musí zkonkrétnit do té míry, aby byla způsobilá k použití, přičemž v tomto směru dává často vodítko okruh vlastní kompetence úřadu a zjevný účel zákona.<sup>30</sup>

Právní předpis přitom podle Z. Bažila neurčuje správnímu orgánu, jaké skutečnosti má zjistit, aby odpovídaly tomuto pojmu, to ponechává na jeho úvaze. Správní orgán pak musí zjištěné skutečnosti vyhodnotit tak, aby výsledné řešení tvořící obsah jeho rozhodnutí bylo z jeho hlediska pro rozhodovaný případ optimální. Správní orgán v prostoru daném mu zákonem uplatňuje své hodnotící úsudky.<sup>31</sup>

Naplnění či nenaplnění rozsahu neurčitého pojmu pro konkrétní případ a rozhodovací situaci zkoumá a posuzuje vždy příslušný správní orgán aplikující právní normu předmětný pojem obsahující. Pokud dospěje k závěru, že pro daný konkrétní případ byly znaky a eventuálně intenzita neurčitého pojmu naplněny, musí dále postupovat tak, jak to příslušná právní norma předpokládá.<sup>32</sup>

Mezi alespoň na první pohled jednoduché prostředky, jimiž lze zajistit, že i neurčitý pojem bude jednotně interpretován, je tradice, což znamená, že legislativní praxe mu bude

<sup>27</sup> GADASOVÁ, POLIÁN: *Správní právo...*, s. 46.

<sup>28</sup> HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 364.

<sup>29</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2010, sp. zn. 1 Afs 45/2010.

<sup>30</sup> HÁCHA: *Slovník...*, s. 843.

<sup>31</sup> BAŽIL: *Neurčité pojmy...*, s. 52.

<sup>32</sup> SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 22.

vždy dávat stejný význam. Poměrně často se ke konkretizaci používají příkladné výčty znaků neurčitého pojmu nebo právní předpis uvádí maximum znaků, které má daný jev či věc zahrnovat.<sup>33</sup> Např. v § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je příkladným výčtem upřesňována oblast samostatné působnosti obcí.

Významným nástrojem ke zpřesňování neurčitých pojmů je konstantní judikatura soudů, zejména nejvyšších soudů a Ústavního soudu a také Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora.

Judikatura se vyvíjí a mohou se objevit okolnosti, které i letité nahlížení na neurčitý termín, o jehož obsahu a rozsahu nebylo pochyb, změni. Příkladem v tomto směru může být typický neurčitý pojem „veřejný zájem“, který prošel vývojem od poměrně jednoduchých vymezení v judikatuře obecných soudů, jako zájem obecně prospěšný či zájem mocensky garantovaný a prosazovaný veřejnou mocí, zájem společnosti jako celku, po právně filozoficky argumentované závěry Ústavního soudu, kde je poukazováno na nutnost pečlivého zvážení vztahu obecného a kolektivního zájmu, jehož upřednostnění je nebezpečím pro demokratickou společnost.<sup>34</sup> Taková konstantní a propracovaná judikatura může výrazně přispět k tomu, že pojem se stane ostřejší, ale určitým se nestane.

Svůj nesporný význam pro konkretizaci neurčitých pojmů mají také právní nauka, literatura, komentáře, na něž se v poslední době stále častěji odvolávají nejen soudy, ale i správní orgány.

Druhy interpretace práva dělíme do tří základních skupin:

1. podle toho, kdo podává výklad,
2. podle způsobu a metody výkladu,
3. podle rozsahu výkladu ve vztahu k textu normativního právního aktu.

Co se týče subjektu, který výklad podává, budu se nadále věnovat výkladu orgánu aplikujícího právo (správního orgánu a popřípadě správního soudu).

## 2.1 Metody výkladu

Metodou výkladu rozumíme „*způsob postupu, jímž se snažíme dobrat interpretačního výsledku – pravdivých výsledků o obsahu právní normy*“<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> MATES, Pavel. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2007, č. 9, s. 326.

<sup>34</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

<sup>35</sup> SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 372.

Teorie rozlišuje výklad jazykový, logický, systematický, historický, teleologický a komparativní.<sup>36</sup>

Při jazykovém výkladu se vychází ze základních pravidel gramatických, morfologických a syntaktických a obvyklého významu slov.

Logický výklad vychází ze základních argumentů právní logiky. Logika se zabývá zákonitostmi, které mají být zárukou správnosti myšlenkových postupů a hodnotí pravdivost jejich výsledků. Patří sem zejména: argumentum e contrario (důkaz opaku); argumentum per eliminationem (důkaz vyloučením) – spočívá na taxativním výčtu, tudíž se nevztahuje na případy jiné, ve výčtu neuvedené; argumentum a maiori ad minus (úsudek od vyššího k nižšímu, resp. od většího k menšímu); argumentum a minori ad maius (úsudek od nižšího k vyššímu, resp. od menšího k většímu). Jako příklad lze uvést: je-li osoba vázána zákonem, tím spíše je vázána i zákonem ústavním; argumentum a simili – jde o důkaz podobností; reductio ad absurdum – důkaz dovedením do absurdních důsledků. Tento důkaz se provádí tak, že se určitá možnost výkladu právního předpisu vyloučí tím, že se dovede k jeho nesmyslným nebo nemožným důsledkům.

Výklad systematický spočívá v tom, že se zjišťuje obsah právní normy ve vztahu k celému komplexu právních norem, srovnáním s těmi z nich, které s danou normou souvisí. Pomocí systematického výkladu interpretátor zjišťuje, jaké místo zaujímá právní norma v systému ostatních právních norem v rámci určitého právního institutu, odvětví, mnohdy i nad tento rámec, ve vztahu k normám jiných právních odvětví, popř. právnímu řádu jako celku.<sup>37</sup>

Smyslem historického výkladu je zjištění, proč byl akt vydán, co bylo jeho vydáním sledováno a jaké byly společenské podmínky jeho vydání. Ujasňuje se účel právní normy ve vztahu k okolnostem jejího vzniku, cíli, který byl úpravou sledován.<sup>38</sup>

Výklad teleologický znamená to, že se tážeme nejen po účelu právní úpravy ve vztahu k původnímu úmyslu zákonodárce, ale i po tom, k čemu právní úprava slouží v dnešních podmínkách. Ptáme se po jejím smyslu v době, kdy řešíme konkrétní případ na základě právní úpravy v textu předpisu obsaženém. Neznamená ovšem libovůli ve výkladu, je použitelný jen tehdy, když interpret v rámci své možnosti má značný prostor pro uvážení, umožněný

---

<sup>36</sup> BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš: *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004. s. 182.

<sup>37</sup> HARVÁNEK: *Teorie práva...*, s. 376.

<sup>38</sup> BOGUSZAK, ČAPEK, GERLOCH: *Teorie práva...*, s. 186.



právním textem. Tento prostor, který mu nabízí např. tzv. neurčité pojmy, využije tvůrčím způsobem.<sup>39</sup>

V případě užití komparativního výkladu orgán aplikace práva srovnává, jak se analogicky řeší daný problém v cizích zemích. Srovnává českou právní úpravu se zahraniční.

Výše zmíněné metody nejsou používány izolovaně. Pokud je cílem interpretujícího orgánu dobrat se skutečného významu neurčitého pojmu, jsou všechny metody součástí myšlenkového procesu.

## 2.2 Výklad doslovný, zužující a rozšiřující

Z pohledu vztahu mezi interpretací zjištěným významem právní normy a slovním textem interpretovaného normativního aktu rozlišujeme tři druhy výkladu.

Při doslovném výkladu právní normy se stanoví rozsah právní normy adekvátně textu, v němž je slovně vyjádřen. Z hlediska požadavku zákonnosti je doslovný výklad zásadní a je nutno jej použít v naprosté většině případů.<sup>40</sup>

Při zužujícím výkladu se stanoví rozsah právní normy úžeji, než by vyplývalo z doslovného znění textu.

Při rozšiřujícím výkladu se naopak tento rozsah stanoví širší. Nesmějí být však použity *contra legem*. Je vždy nutné dbát, aby takovým výkladem nebyla porušena základní práva a svobody.<sup>41</sup>

Příkladem nutnosti restriktivního výkladu je např. neurčitý pojem „zjevná právní nepřípustnost“. Podle § 45 odst. 3 správního řádu totiž správní orgán takovou žádost neprojednává a řízení zastaví. Z důvodu ochrany práv účastníků řízení je proto možno k tomuto způsobu rozhodnutí přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> HARVÁNEK: *Teorie práva...*, s. 377.

<sup>40</sup> Tamtéž, s. 379.

<sup>41</sup> VEČEŘA, Miloš. *Teorie práva v příkladech*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011. s. 230.

<sup>42</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2008, sp. zn. 2 As 74/2007.

### 3. Aplikace neurčitých právních pojmů správními orgány

Posláním norem správního práva je upravovat příslušné správněprávní vztahy. K tomu je třeba disponovat mechanismy, jejichž prostřednictvím se normy správního práva tzv. použijí. V této souvislosti se hovoří o realizaci norem správního práva, která může mít buď povahu tzv. přímé realizace norem správního práva, nebo povahu tzv. aplikace norem správního práva.<sup>43</sup>

*„Aplikací se rozumí forma realizace práva. tj. použití správněprávního předpisu na určitý konkrétní případ.“<sup>44</sup>*

K aplikaci norem správního práva dochází v procesu rozhodování o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy. Aplikace norem správního práva je tzv. aplikací autoritativní, neboť orgány veřejné správy normy správního práva aplikují jako představitelé a nositelé veřejné moci.<sup>45</sup>

Postup správního orgánu při užití neurčitého právního pojmu se nijak neliší od toho, jaký vykonává při aplikaci právní normy s určitým právním pojmem.

Aplikuje-li správní úřad neurčitý právní pojem, musí vyložit, co pod ním rozumí, které znaky k jeho naplnění vyhledává, v jakém rozsahu a jakým procesem je našel, a jakou logickou úvahou shledal, že jsou dány. Správní soud - aniž by vykročil z mezí, které mu zákon dává, totiž posoudit pouze zákonnost rozhodnutí, tu má dostatečný prostor k tomu, aby jednotlivé fáze tohoto procesu podrobil své kontrole a poskytl dostatečnou ochranu žalobci.

Ztotožňuji se s názorem M. Mazance, který tvrdí, že *„aplikační praxi správních úřadů i soudů dochází k tomu, že dosah určitosti jádra neurčitého pojmu se rozšiřuje a obsah pojmu se tak zpřesňuje. Pochybnosti, zda ten či onen jev k pojmu náleží nebo ne, se odstraňují. Je tedy „neurčitost“ jen relativní a čím je právní řád stabilnější a práce úřadů a soudů právně kultivovanější, tím se stávají pojmy přesnější a hranice subsumpce jistější.“<sup>46</sup>*

E. Hácha vysvětluje proces aplikace právní normy s neurčitými pojmy instruktivně tak, že úkolem správního úřadu, resp. soudu je tuto normu konkretizovat tak, aby byla schopná k použití, přičemž z hlediska praxe jde o výklad zákona. Aplikující orgán musí vyřešit otázku, jaký význam daný pojem má a následně jaké skutečnosti konkrétního případu pod něj lze podřadit, což bývá v praxi značně složitý proces.

<sup>43</sup> PRŮCHA, POMAHÁČ: *Lexikon...*, s. 22.

<sup>44</sup> GADASOVÁ, POLIÁN: *Správní právo...*, s. 47.

<sup>45</sup> PRŮCHA, POMAHÁČ: *Lexikon...*, s. 22.

<sup>46</sup> MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 8 – 19.

Odpověď na první část získá příslušný orgán z cílů normativního aktu, účelů právní úpravy a daného institutu, z určení svojí kompetence, svých poznatků, zkušeností i jiných kritérií, včetně takových, jakými jsou obecné principy práva a veřejné správy. Poté zjišťuje ve skutkových okolnostech, zda je v konkrétním případě opravdu rozsah a obsah neurčitého pojmu naplněn, a je-li tomu tak, musí postupovat způsobem, který příslušný právní předpis předvídá. Zásadně by přitom měl dodržovat kontinuitu svého rozhodování, protože jinak by byl narušen princip předvídatelnosti práva.<sup>47</sup>

K této otázce Ústavní soud konstatoval, že „*pokud by bylo ve dvou rozhodnutích skutkově shodných učiněn diametrálně odlišný závěr, aniž by takový závěr byl náležitě odůvodněn, je tím narušen ústavní princip právní jistoty*“.<sup>48</sup>

Není ovšem dostačující, pokud aplikující orgán pouze konstatuje, že ta která činnost nebo jev odpovídají neurčitému pojmu. Svůj závěr musí náležitě odůvodnit.

---

<sup>47</sup> MATES, Pavel. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2007, č. 9, s. 326.

<sup>48</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2002, sp. zn. II. ÚS 296/01.

## 4. Soudní přezkum

Soudní kontrola aktů veřejné správy představuje jednu z tzv. brzd a protivah moci výkonné a soudní.

Soudní kontrola veřejné správy realizuje v českém právním řádu ústavně zakotvené právo na soudní ochranu. Každý se může – v mezích zákonné úpravy – domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, pokud není plnění této právně-ochranné funkce vyhrazeno jinému orgánu. *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny základních práv a svobod.“*<sup>49</sup> V oblasti správního práva není právo na soudní ochranu ani podle Listiny základních práv a svobod koncipováno jako bezvýjimečný či absolutní právní fenomén, nicméně existuje záruka nepřipustit rozsáhlé a závažné výjimky, které by znamenaly ohrožení základních práv.<sup>50</sup>

Existuje-li totiž jediné správné – zákonné řešení, tedy výklad neurčitého pojmu pro konkrétní případ, pak každé jiné řešení je nezákonné, a z toho je dovozováno, že výklad neurčitých pojmů podléhá úplné soudní kontrole.

Kontrola správních aktů, kterými správní orgán rozhodl o veřejných subjektivních právech či povinnostech, je především úkolem správního soudnictví, vedle něho však přichází často v úvahu i ústavní soudnictví.

Pokud rozhodl správní orgán v právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných či obchodních vztahů, může být věc projednána v občanském soudním řízení podle V. části zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Typicky jde např. o rozhodnutí katastrálních úřadů ve věci vkladu práva k nemovitostem.

Soudní řád správní ani občanský soudní řád však o přezkumu neurčitých právních pojmů nic neuvádí. Přichází tak v úvahu mj. možnost napadnout rozhodnutí žalobou u správního (civilního) soudu.

*„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění nebo ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou*

---

<sup>49</sup> Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>50</sup> PRŮCHA, POMAHÁČ: *Lexikon...*, s. 451.

*domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*“<sup>51</sup>

Správní rozhodnutí se přezkoumává na základě podané žaloby, která zásadně přichází v úvahu až tehdy, když byly vyčerpány tzv. řádné opravné prostředky ve správním řízení. Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. K projednání žaloby je zpravidla příslušný krajský soud, v jehož obvodu územní působnosti je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni, a u tohoto soudu se také žaloba podává.<sup>52</sup>

Podle občanského soudního řádu jsou v I. stupni příslušné soudy okresní, nestanoví-li zákon jinak.<sup>53</sup>

Při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu při vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Například neurčitý pojem „veřejný zájem“ interpretuje podle okolností daných v době rozhodování orgánu veřejné správy.

Soud má dostatečný prostor k tomu, aby přezkoumal výklad neurčitého pojmu správním orgánem, znaky, které k jeho naplnění orgán vyhledal, rozsah a proces, kterým je nalezl a logickou úvahu, kterou shledal, že jsou dány.

*„Výklad neurčitého právního pojmu není aplikací správního uvážení a správní soudy tedy nejsou nikterak omezeny v hodnocení, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu, či nikoli.*“<sup>54</sup>

*„Podle ustálené judikatury musí mít soud možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout, a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Soudu nepřisluší, aby v rozhodování o věci nahradil správní orgán, provedl sám vlastní hodnocení a učinil závěr, zda předmětné jednání*

---

<sup>51</sup> § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>52</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 272.

<sup>53</sup> § 249 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>54</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2008, sp. zn. 5 As 48/2006.

*naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřipustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu.*“<sup>55</sup>

Pro rozhodování správního (civilního) soudu je tu tedy zpravidla k řešení otázka, zda určitý jev reálného života byl úřadem správně podřazen pod neurčitý právní pojem.

Příkladem může být případ, kdy se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem neurčitého pojmu „zjevná právní nepřipustnost“ podle § 45 odst. 3 správního řádu:

Zjevná právní nepřipustnost, která vede k zastavení řízení bez toho, aniž by byla žádost projednána musí být patrná již ze samotné žádosti, nikoliv tedy z výsledků dalšího dokazování či zjišťování. Jako příklady zjevné právní nepřipustnosti jsou uváděny situace, kdy o přiznání oprávnění vázaného na dosažení určitého věku žádá osoba, která této hranice nedosáhla.<sup>56</sup> Smyslem tohoto ustanovení je to, aby se takovou žádostí, u které je zcela zjevné, že jí nemůže být vyhověno, neboť to právní úprava neumožňuje, správní orgán nemusel po věcné stránce zabývat, neboť by to bylo zjevně bezpředmětné a výsledek řízení by byl naprosto stejný.

Ve sledovaném případě podalo hlavní město Praha žádost o vyznačení změny vlastníka motorového vozidla. Závěr o právní nepřipustnosti dovodily oba správní orgány z toho, že prohlášení hlavního města o zařazení vozidla do svého majetku nelze považovat za zákonný a uznatelný doklad osvědčující změnu vlastníka.

Je proto namístě zodpovědět otázku, zda v daném případě městský úřad situaci vyhodnotil správně, když předmětnou žádost označil za zjevně právně nepřipustnou.

Nejvyšší správní soud zastává názor, že oba správní orgány a také krajský soud vzniklou právní situaci vyhodnotily chybně. K závěru o zjevné právní nepřipustnosti předmětné žádosti došly až na základě jejího meritorního posouzení až poté, co vyhodnotily předložené doklady. Ve skutečnosti tedy podaná žádost svojí podstatou nebyla zjevně právně nepřipustná (např. proto, že ji podal neoprávněný subjekt či že by její podání výslovně vylučovala zákonná úprava), takže by se s ní správní orgán I. stupně věcně vůbec nemusel zabývat, nýbrž právě naopak se s ní tento orgán vypořádal věcně a – materiálně vzato – ji neshledal důvodnou. Městský úřad požádal nadřízený úřad o metodickou pomoc a teprve po jím provedeném právním rozboru dospěl k citovanému závěru. Jinak řečeno, žádost nebyla natolik zjevně právně nepřipustná, že by s ní takto správní orgán I. stupně okamžitě naložil, nýbrž nejprve byl osloven metodicky nadřízený orgán a teprve na základě jeho právního názoru a po podrobném rozboru nastalé právní situace došlo k zastavení řízení.

<sup>55</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2010, sp. zn. 11 A 48/2010.

<sup>56</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád – komentář*. Polygon, 2006. s. 315.

Již v tomto postupu proto Nejvyšší správní soud spatřuje pochybení. V daném případě totiž nebyl dán důvod k zastavení řízení, ale městský úřad měl rozhodnou věcně. Lze tedy uzavřít, že oběma správními orgány i krajským soudem byla chybně interpretována „zjevná právní nepřípustnost“.<sup>57</sup>

Objevují se případy, kdy věc je soudem označena jako přezkum správního uvážení, i když jde o přezkum použití neurčitého pojmu.

Např. rozsudek Vrchního soudu v Praze, který se zabývá přezkumem naplnění podmínky bezúhonnosti jako všeobecné podmínky pro provozování živnosti takto: „*Posouzení, zda žadatel je bezúhonný... je věcí správního uvážení, soud tu přezkoumá pouze, zda správní orgán v úplnosti soustředil důkazní prostředky, z nichž lze na splnění této podmínky usoudit, zda provedl důkazy zákoným způsobem a zda rozhodnutí o této otázce nevybočilo z mezí a hledisek zákonem stanovených.*“<sup>58</sup> Bezúhonnost je však bezpochyby neurčitý právní pojem...

---

<sup>57</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2008, sp. zn. 2 As 74/2007.

<sup>58</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 13. ledna 1995, sp. zn. 6 A 129/93.

## 5. „Přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“

V této kapitole se už budu věnovat konkrétnímu neurčitému pojmu „přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“ podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

*(1) Účastníky řízení (dále jen „účastník“) jsou*

*a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;*

*b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit práva anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.*

*(2) Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.*

*(3) Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.<sup>59</sup>*

Správní řízení nemůže existovat bez účastníků, podstatou správního řízení je, že se rozhoduje vždy o právech a povinnostech konkrétních adresátů, nikoliv, že by se rozhodovalo obecně (abstraktně) bez vztahu k těmto osobám. To koresponduje povaze výkonu veřejné správy mířícího na sféru veřejných subjektivních práv (a povinností).<sup>60</sup>

Vymezení okruhu účastníků řízení přitom není významné jen pro zahájení správního řízení, ale svůj význam má po celou dobu řízení.

Vymezení pojmu účastníků správního řízení je dáno jejich tzv. legální definicí. Podle současného právního stavu jsou účastníky správního řízení v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, a v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Tyto účastníky správního řízení je možno označit a považovat za tzv. účastníky hlavní.

<sup>59</sup> Aktuální znění: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>60</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou podle stavu k 1.1.2013*. Praha: Leges, 2012. s. 90.



V odstavci 2 jsou definováni tzv. účastníci vedlejší. Jsou jimi další dotčené osoby (podle § 2 odst. 3 jsou dotčenými osobami ty „osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká“), pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Není tedy podstatné, zda výsledným rozhodnutím skutečně na svých právech nebo povinnostech přímo dotčena bude, či nikoli.<sup>61</sup>

Dle J. Vedrala musí být však splněna podmínka, že práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny přímo, tedy bezprostředně, nepostačovalo by dotčení práv nepřímo, např. prostřednictvím jiné osoby (např. pokud by rozhodnutí ukládalo povinnost či odnímal právo nějaké osobě a v důsledku toho by jiná osoba, např. osoba jí blízká, utrpěla újmu), nebo prostřednictvím jiné právní skutečnosti, do které se obsah rozhodnutí ve správním řízení promítá a kterážto právní skutečnost se teprve postavení dotčené osoby přímo dotýká (např. je-li stanoveno, že část výnosu z pokuty uložené za správní delikt připadá určité osobě, např. obci v některých předpisech z oblasti práva životního prostředí, nečiní to ještě z této osoby účastníka správního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť tímto rozhodnutím ve svém nároku přímo dotčena není).<sup>62</sup>

Zde není rozhodné, zda je správní řízení zahajováno na žádost či ze strany správního orgánu. Podstatou je zde skutečnost, že správní rozhodnutí by mohlo změnit právní postavení těchto osob.

Z materiálního pojetí účastenství pak lze dovodit, že rovněž v případě, že správní orgán zjistí až v průběhu řízení, že určitá osoba je účastníkem řízení z toho titulu, že může být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech, uvědomí tuto osobu bezodkladně poté, co se o ní dozvěděl, o tom, že řízení probíhá, nejde-li o osobu, která se sama jako účastník do řízení přihlásila.<sup>63</sup>

Účastníci správního řízení podle odst. 2 mají veškerá procesní práva, s výjimkou práv podle několika ustanovení správního řádu, která výslovně odlišují procesní situaci účastníků (např. podle § 46 odst. 1 je pro zahájení z moci úřední rozhodující oznámení zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1, resp. prvnímu z nich; dále např. § 64 odst. 3 říká: „V řízení z moci úřední může správní orgán, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, na požádání

---

<sup>61</sup> JEMELKA, Luboš, PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 135.

<sup>62</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 331.

<sup>63</sup> JEMELKA, PONĎĚLÍČKOVÁ, BOHADLO: *Správní řád...*, s. 136.

*účastníka, pokud s tím všichni účastníci uvedení v § 27 odst. 1 písm. b) souhlasí, z důležitých důvodů přerušit řízení“).*<sup>64</sup>

Je však nutné zdůraznit, že rozdíly mezi těmito dvěma skupinami účastníků s tzv. silnějším a slabším postavením se v žádném případě netýkají hlavních procesních práv účastníků, která vyplývají z ústavních norem, především čl. 36 odst. 1 LZPS, který poskytuje každému právo na stanovený postup při domáhání se svých práv, tudíž se nedotýkají mimo jiné dostupnosti a úpravy řádných i mimořádných opravných prostředků, ani v úpravě exekuce.

S. Kadečka uvádí, že *„na rozdíl od první skupiny účastníků s tzv. silným postavením vyplývá z dikce ustanovení, že rozhodnutím, nikoliv již samotným vlastním řízením, mohou být přímo dotčeni ve svých právech či povinnostech. U první skupiny § 27 odst. 1 však jasně formuluje, že se na ně rozhodnutí musí vztahovat (odst. 1 písm. a)) či jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost anebo deklarovat, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.“*<sup>65</sup>

Přímé dotčení v právech a povinnostech může v řadě případů vyplývat ne z rozhodnutí samého ale až z výkonu práv a povinností rozhodnutím založených, ke kterému nakonec ani nemusí dojít. Pokud by k uplatnění práv či plnění povinností plynoucích z rozhodnutí nedošlo, nedošlo by ani k žádnému přímému dotčení práv anebo povinností dalších osob.

Vymezení okruhu těchto účastníků řízení v konkrétním případě je mnohdy značně náročné a často i sporné, neboť správní orgán musí definovat okruh těchto účastníků řízení ve vztahu k rozhodnutí, které bude teprve výsledkem správního řízení a které v okamžiku zahájení řízení, kdy je třeba okruh účastníků vymezit (§ 47 odst. 1 správního řádu), není známo a jeho obsah lze jen odhadovat, ať jde o řízení o žádosti či řízení z moci úřední. Nežádka proto dochází k tomu, že rozhodnutí ve správním řízení je (prostřednictvím opravných prostředků ve správním řádu nebo v rámci správního soudnictví) zrušeno s odkazem na to, že správní orgán, který je vydal, některého či některé z těchto účastníků řízení pominul a jako s účastníkem či účastníky řízení s nimi nejednal. Ke zrušení rozhodnutí však dochází až v okamžiku, kdy je rozhodnutí vydáno, případně už je i v právní moci a kdy je přezkoumávající orgán ve značně výhodnějším postavení, než je v okamžiku zahájení řízení prvostupňový orgán, který může jen s větší či menší pravděpodobností, jen málokdy však

---

<sup>64</sup> HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a judikaturou*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012. s. 103.

<sup>65</sup> KADEČKA, Stanislav. *Meritum Správní řád*. Praha: Wolters Kluwer, 2007. s. 113.

s úplnou jistotou určovat, či práva a/nebo povinnosti mohou být rozhodnutím, jehož obsah a tedy ani právní účinky dosud nejsou známy, přímo dotčena.<sup>66</sup>

J. Vedral se mj. zabývá otázkou, k jakému „rozhodnutí“ se váže možnost přímého dotčení práv a povinností dotčených osob zakládající statut účastníka řízení, neboť např. ten, kdo může být přímo dotčen rozhodnutím, kterým se vyhová žádosti o přiznání práva jiné osobě, nebude ve svých právech nebo povinnostech nijak dotčen rozhodnutím o zamítnutí žádosti či zastavení řízení z procesních důvodů a nebude existovat ani možnost tohoto dotčení. Rozhodnutím, ke kterému se váže možnost přímého dotčení práv a povinností dotčených osob, tak zřejmě bude rozhodnutí, kterým by mělo správní řízení skončit v ideálním případě, tzn. z hlediska účelu a cíle, pro který bylo zahájeno, a to podle toho, o jaký typ řízení půjde – z pohledu žadatele, půjde-li o řízení o žádosti, tak zřejmě úplné vyhovění žádosti, nebo z pohledu správního orgánu, půjde-li o řízení z moci úřední, tak zpravidla rozhodnutí o uložení povinnosti či odnětí práva.<sup>67</sup>

Okruh účastníků by se tedy měl vyvíjet od takového rozhodnutí, a to i vzhledem k § 9, podle něhož *„je účelem správního řízení vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“*<sup>68</sup>.

R. Ondruš považuje za přímé dotčení práv a povinností předmětným rozhodnutím *„jakoukoliv objektivně reálně existující změnu majetkového či jiného statutu předmětné osoby, která je vyvolána účinky předmětného rozhodnutí“*.<sup>69</sup> S tímto autorem však nemohu souhlasit v tvrzení, že otázka přímého dotčení práv a povinností je věcí správního uvážení správního orgánu.

Na závěr lze tedy uvést, že univerzální a všeobecně použitelný výklad slovního spojení „moci být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech nebo povinnostech“ zřejmě neexistuje. Ona „možnost přímého dotčení“ se musí vždy posuzovat podle typu řízení a podle (možného) obsahu (ideálního) rozhodnutí, které má být jeho výsledkem, a podle důsledků, které toto (potencionální) rozhodnutí, resp. uplatňování práv a povinností z něj plynoucích, může způsobit jiným osobám z hlediska (možného) výkonu jejich práv a/nebo povinností vyplývajících jim z hmotného práva. Mělo by ale tomu být tak, že účastníkovi řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu rozhodnutím, které se vydává v řízení, jehož účastníkem je, žádná nová práva ani povinnosti nevznikají (na rozdíl od účastníků řízení podle § 27 odst. 1), toto

---

<sup>66</sup> VEDRAL: *Správní řád...*, s. 332.

<sup>67</sup> Tamtéž, s. 333.

<sup>68</sup> Aktuální znění: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>69</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Linde Praha, 2005. s. 121.

rozhodnutí však má přímý vliv (pozitivní nebo negativní) na výkon jeho práv a/nebo povinností. Právy nebo povinnosti, která mohou být rozhodnutím přímo dotčena, musejí být v každém případě práva či povinnosti existující v okamžiku rozhodování správního orgánu, nemůže jít o práva či povinnosti, která teprve v budoucnu vzniknou, popř. o nichž ani není jisté, že by vzniknout měla či mohla.<sup>70</sup>

Nejvyšší správní soud k této problematice judikoval: „*Správní orgán nemůže autoritativně předem určit, komu náleží nebo komu vznikne právo, právem chráněný zájem či povinnost, o které bude v řízení jednat a rozhodovat – to je věcí zkoumání v průběhu řízení a vydání rozhodnutí. Má-li mít výsledek řízení platné právní účinky pro třetí osoby, je třeba takovou osobu k řízení přibrat.*“<sup>71</sup>

Účastníkem, jehož práva by mohla být „přímo dotčena“ by se např. stal vlastník v podstatě sousedního pozemku, jehož přímé sousedství s pozemkem stavebníka odděluje pouze chodník ve vlastnictví obce, proto není majitelem sousedního pozemku ve smyslu stavebního zákona, z čehož by mu vyplynulo účastenství v předmětném řízení. Mimo to je zřejmé, že jeho vlastnická práva k pozemku a ke stavbě vlastního rodinného domu jsou realizovanou stavbou přímo dotčena, zejména z pohledu možného zastínění, sousedských imisí.<sup>72</sup>

V opačném případě nejsou přímo dotčena práva nebo povinnosti novináře, který chce dané řízení sledovat pro potřeby informování o jeho průběhu veřejnosti.<sup>73</sup>

O tom, zda osoba je či není účastníkem řízení, vydá správní orgán (deklaratorní) usnesení, které oznámí pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno. Ostatní účastníky řízení o této skutečnosti pouze vyrozumí. Jestliže osoba, o níž bylo rozhodnuto, že není účastníkem řízení, podala odvolání proti tomuto usnesení a bylo jí vyhověno, je oprávněna učinit zmeškaný úkon do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání. Správní orgán pak doplní řízení ve smyslu úkonu, jehož zmeškání bylo prominuto (§ 28 odst. 2 správního řádu).

---

<sup>70</sup> VEDRAL: *Správní řád...*, s. 333.

<sup>71</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 6 A 31/2001.

<sup>72</sup> ONDRUŠ, Radek. *Průvodce úředníka novým správním řízením*. Linde Praha, 2006. s. 137.

<sup>73</sup> Tamtéž, s. 139.

## 5.1 Judikatura

*„Vlastník pozemku, na němž se nachází studna, ke které má být ve prospěch oprávněného z věcného břemene podle § 9 odst. 4 a 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, prodlouženo povolení k odběru podzemních vod, je účastníkem tohoto vodoprávního řízení.“<sup>74</sup>*

*„V řízení o udělení licence na provozování vnitrostátní veřejné linkové autobusové dopravy nejsou účastníky řízení případní konkurenční dopravci, provozující linkovou dopravu na předmětné trase.“<sup>75</sup>*

*„V řízení vedeném Ministerstvem financí o povolení k provozování interaktivních videoloterijních terminálů dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2011, byla obec účastníkem daného řízení, jestliže se jednalo o terminál, který měl být provozován na jejím území, a to na základě § 27 odst. 2 správního řádu.“<sup>76</sup>*

*„Rozhodnutím o zajištění cizinky za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, může být přímo dotčeno na svém právu na rodinný život její nezletilé dítě, o které tato cizinka také fakticky pečuje. Takové dítě je proto účastníkem řízení o zajištění jeho matky za účelem správního vyhoštění na základě § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004.“<sup>77</sup>*

*„I. Námitky uplatněné účastníky v řízeních dle stavebního zákona (§ 114 stavebního zákona) mají dvojitou povahu, jednak se v nich tvrdí skutečnosti, které zakládají dané osobě postavení účastníka řízení, jednak představují věcné výtky směřované proti záměru. Stavební úřad je povinen posoudit uplatněné námitky nejprve z toho pohledu, zda zakládají účastenství v řízení (§ 192 téhož zákona a § 27 odst. 2). Teprve pokud je odpověď na tuto otázku kladná, projedná věcné námitky proti záměru. Oba okruhy námitek přitom mohou být po obsahové stránce shodné.*

*II. Podmínkou účastenství v řízení není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. Pro úspěšnost námitek vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva (§ 27 odst. 2 správního řádu).“<sup>78</sup>*

*„Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, vydané ve správním řízení o změně rozhodnutí o udělení licence k podnikání v oblasti plynárenství podle zákona č. 458/2000 Sb.,*

<sup>74</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. července 2008, sp. zn. 2 As 27/2008.

<sup>75</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2009, sp. zn. 8 As 21/2008.

<sup>76</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 2012, sp. zn. 1 As 123/2012.

<sup>77</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2011, sp. zn. 7 As 103/2011.

<sup>78</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2008, sp. zn. 1 As 80/2008.

*energetický zákon, která se týká výlučně podmínek pro provozování plynárenského zařízení podnikatelským způsobem, se nikterak nedotýká práv a povinností vlastníka pozemku, který sousedí s pozemkem, na němž je plynárenské zařízení vybudováno a dosud provozováno. Vlastníku sousedního pozemku tak nesvědčí postavení účastníka správního řízení ani podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, ani podle § 27 odst. 2 téhož zákona.*<sup>79</sup>

*„V řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů a souhlasu s provozním řádem takového zařízení dle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, mohou mít za splnění podmínek § 27 odst. 2 správního řádu postavení účastníků řízení i vlastníci sousedních pozemků.“*<sup>80</sup>

*„Výrobce potravin není účastníkem v řízení o uložení pokuty provozovateli potravinářského podniku (prodávajícímu) dle § 17 a násl. zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, neboť není v tomto řízení přímo dotčen ve svých právech a povinnostech.“*<sup>81</sup>

*„Účastníkem řízení o správním deliktu právnické osoby ve smyslu § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu je toliko osoba, již je sankce ukládána. Účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 2 citovaného zákona není osoba, které osoba, již je sankce ukládána, uloží sankci vyplývající z jejich obchodněprávních vztahů (odstoupení od smlouvy, smluvní pokuta). Možnost účastenství takové osoby nelze dovodit ani z toho, že v daném řízení byl zhotoven protokol a zajištěn důkazní prostředek, jejichž využití by přicházelo v úvahu i ve správním řízení o správním deliktu proti této osobě.“*<sup>82</sup>

Dále jsem se věnovala judikatuře vztahující se k otázce „přímého dotčení“ podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Hlediska pro posouzení jsou totožná se správním řádem.

*„Umožňuje-li situace v terénu zhotovit přístup k umístované stavbě více způsoby (po různých komunikacích), pak v zásadě každý z vlastníků pozemku nebo stavby, jehož práva budou zasažena provozem po těchto komunikacích, může být účastníkem územního řízení (§ 85 stavebního zákona). Rozhodné je, zda intenzita zásahu do jeho vlastnického práva představuje přímé dotčení. Určujícím měřítkem může být intenzita zvýšení dopravy a míra negativních efektů s tím spojených, ale i povaha provozu umístované stavby a vlastnosti*

<sup>79</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. února 2008, sp. zn. 30 Ca 292/2007.

<sup>80</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. června 2009, sp. zn. 10 Ca 381/2007.

<sup>81</sup> Závěr č. 39 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 9. 2006. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

<sup>82</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. června 2009, sp. zn. 30 Ca 248/2007.

*přilehlých komunikací. Pokud je možné vyloučit, že tyto komunikace budou v souvislosti s provozem stavby využívány více než doposud, pak lze zpravidla vyloučit i přímé dotčení vlastníků pozemků, přes které má být příjezd k umísťované stavbě realizován.“<sup>83</sup>*

*„Při stanovení určitého kritéria pro vymezení okruhu účastníků v případě stavby, která může mít vliv na široké okolí, nelze takové kritérium měřit pouze hlediskem hospodárnosti a okruh účastníků limitovat stanovením odstupové hranice vyjádřené v metrech bez přihlídnutí k ostatním vlivům. Samotná náročnost takového posuzování nemůže být dostatečným ospravedlněním pro vyloučení osob z okruhu možných účastníků řízení a nemůže obstat zásada „hospodárnosti“ či procesní ekonomie. Poměruje-li stavební úřad práva dotčených osob a administrativní náročnost řízení, nemůže se přiklonit k variantě druhé. Lze-li možné přímé dotčení na právech shledat u širokého okruhu osob, nutno zvolit i tomu odpovídající formu vedení takového řízení, nemůže však být zužován prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.“<sup>84</sup>*

## **5.2 Aplikace pojmu „přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“ Městským Úřadem v Uherském Hradišti**

V této části práce se zaměřím na konkrétní případ Stavebního odboru Městského úřadu v Uherském Hradišti.

V probíhajícím správním řízení ve spojeném územním a stavebním řízení se rozhodovalo o povolení přístavby rodinného domu č. p. 493 a stavební úpravy za účelem zřízení restaurace v 1. nadzemním podlaží, včetně zpevnění plochy pro venkovní posezení se zděnou zídkou a parkovacích stání.

Jako účastník řízení se MěÚ přihlásil p. Pavelka – vlastník pozemku a stavby rodinného domu č. p. 514, který s pozemkem, na němž se předmětná přístavba umísťuje, nesousedí. Nachází se přes další rodinné domy a od vlastní stavby je vzdálen cca 22 m.

P. Pavelka uvedl, že jeho práva budou projednávanou stavbou přímo dotčena tím, že dojde ke zvýšení dopravní obslužnosti na přilehlé místní úzké komunikaci v ulici Pod Zahrady, ke zvýšení hluku z navýšené dopravy a z provozu restaurace s venkovním posezením, ke zhoršení kvality a pohody bydlení v celé lokalitě, k rušení klidu v nočních hodinách.

---

<sup>83</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2013, sp. zn. 7 As 17/2013.

<sup>84</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2009, sp. zn. 5 As 67/2008.

Dle ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006, stavební zákon a § 109 odst. 1 písm. e) SZ jsou účastníky řízení osoby, která mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být rozhodnutím stavebního úřadu přímo dotčena.

Vzhledem k existujícím pochybnostem ve věci účastenství p. Pavelky stavební úřad zkoumal ve smyslu citovaného ustanovení SZ, zda může změnou stavby dojít k přímému dotčení vlastnických nebo jiných práv p. Pavelky. Stavební úřad po přezkoumání výše uvedených námitek dospěl k závěru, že jakožto jeden z podkladů pro povolení předmětné stavby je kladné stanovisko dotčeného orgánu, a to Krajské hygienické stanice Zlínského kraje a MěÚ Uherské Hradiště – odboru dopravy. Ani jeden z těchto dotčených orgánů se ve svých stanoviscích k přístavbě RD č. p. 493, za účelem zřízení restaurace, nezabýval otázkou možného zvýšení dopravní obslužnosti, a tudíž zvýšení hluku z možné navýšené dopravy v ulici. Znehodnocení a omezení kvality bydlení v dané lokalitě lze chápat jako subjektivní pocit každého člověka, který je u každého jiný a pojem pohoda bydlení není v SZ ani v prováděcích vyhláškách definován. *„Za pohodu bydlení, tj. nenarušení soukromí, klidové a odpočinkové zóny, lze považovat za souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, respektive, aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení.“*<sup>85</sup>

Po zvážení všech těchto skutečností dospěl stavební úřad k závěru, že p. Pavelka nemůže být případným hlukem z venkovního posezení, zvýšením dopravní obslužnosti na přilehlé místní komunikaci, včetně hluku z navýšené dopravy obtěžován natolik, aby to omezilo jeho vlastnické právo k rodinnému domu č. p. 524.

Proti tomuto usnesení podal p. Pavelka odvolání.

Tvrdí, že se cítí být přímo dotčen záměrem přístavby rodinného domu ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) SZ. Výše uvedeným rozhodnutím mu prý bylo odepřeno právo hájit jeho zájmy, právo vyjádřit se v řízení, navrhopvat důkazy či činit jiné návrhy. Argumentoval stejnými důvody (zvýšená doprava, hluk...). Odvolával se na nálezy ÚS publikované pod č. 96/2000 Sb., kdy bylo opuštěno dosavadní chápání „sousedních“ pozemků pouze na sousední „mezující pozemky“. Okruh účastníků řízení nelze limitovat stanovením odstupové hranice bez přihlížení k ostatním vlivům. Upozornil i na komentář SZ z r. 2008 (Hegenbart, Sakař), podle něhož bude nepochybně přímo dotčen předmětným záměrem soused v případě stínění, hluku, vibrací, zvýšení dopravy... *„Postačí pouhá možnost přímého dotčení na*

---

<sup>85</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2006, sp. zn. 2 As 44/2005.



*právech a je nutné s takovou osobou jednat jako s účastníkem řízení.*<sup>86</sup> S ohledem na výše uvedené mu měl stavební úřad zcela jednoznačně přiznat statut účastníka řízení a rozsah případného dotčení měl zkoumat až v zahájeném správním řízení.

Krajský úřad Zlínského kraje, Odbor územního plánování a stavebního řádu změnil napadené usnesení, a to tak, že p. Pavelka je účastníkem řízení.

Své rozhodnutí odůvodnil následujícím způsobem:

*„Vzhledem k tomu, že vymezení okruhu účastníků řízení jak územního, tak i stavebního dle uvedených ustanovení SZ nemusí být pro správní orgán ve všech případech zcela jednoznačné a nesporné, obsahuje Správní řád ustanovení, na jehož základě je možné řešit spory v otázkách účastenství. V takových případech postupuje stavební úřad dle § 28 odst. 1 SŘ, dle něhož bude v pochybnostech za účastníka považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.“*

Odvolací orgán zkritizoval nedostatečnost a nepřesvědčivost odůvodnění napadeného usnesení. Uvedl, že *„stavební úřad nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Z rozhodnutí stavebního úřadu musí být zřejmé, o co tento závěr opírá a zda byl shromážděn dostatek podkladů pro učinění úsudku. Správní orgán musí zcela a bez pochyb vyvrátit argumenty osoby, která se o účastenství domáhá. To, že se ani jeden z dotčených orgánů nezabýval ve svém stanovisku otázkou možného zvýšení dopravní obslužnosti, a tudíž otázkou hluku z navýšené dopravy ještě neznamená, že k takovému zvýšení nedojde. Otázkou zvýšení hluku z venkovního posezení se úřad I. stupně nezabýval vůbec.“*

Účastenství v územním i stavebním řízení má tedy vždy dvě podmínky, a to existenci vlastnického nebo věcného práva jako podmínku základní a druhou podmínku, kterou je přímé dotčení existujícího práva.

V daném případě dospěl odvolací orgán k závěru, že vzhledem k charakteru stavby a vzhledem k situování této stavby do lokality rodinných domů nelze vyloučit, že vlastnické právo p. Pavelky bude předmětnou stavbou přímo dotčeno.

Přiznání postavení účastníka ve výše popsaném řízení se domáhal i p. Machynka, který je vlastníkem zahrady, která přímo sousedí s předmětnou stavbou.

Své postavení účastníka řízení odůvodnil tím, že jeho práva budou projednávanou stavbou dotčena tím, že projekt stavby neřeší účinnou zvukovou bariéru u venkovního posezení, které je situováno směrem k jeho zahradě a rodinnému domu.

---

<sup>86</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2010, sp. zn. 5 As 36/2009.

Stavební úřad zkoumal, zda může dojít k přímému dotčení vlastnických nebo jiných práv: „*Vlastní rodinný dům p. Machynky se nachází ve vzdálenosti cca 65 m od uvažované letní zahrádky, mezi touto a domem je výškový rozdíl, letní zahrádka je níže položená než dům i zahrada kolem tohoto domu. Jako přirozená tlumící clona může působit i stávající vzrostlá zeleň. Proto, ačkoli je p. Machynka osobou sousedící svým pozemkem s pozemkem, na kterém má být umístěno venkovní posezení pro hosty restauračního zařízení, nemůže být případným hlukem obtěžován natolik, aby to omezilo jeho vlastnická práva jak k domu, tak i přilehlé zahradě.*“

P. Machynka se proti zamítavému usnesení neodvolal, ale troufnu si říct, že vzhledem k výše uvedené argumentaci odvolacího orgánu v prvním případě by mu bylo účastenství v řízení taktéž přiznáno.

## Závěr

Ve své bakalářské práci se zabývám problematikou neurčitých právních pojmů ve správním právu. Žádný právní předpis problematiku výkladu a aplikace neurčitých pojmů neupravuje. Nikde nenajdeme závazný návod či stanovený postup, jak má správní orgán v konkrétní situaci postupovat, pokud si potřebuje objasnit, zda je v rozhodovaném případě neurčitý právní pojem naplněn, nebo tomu tak není. V takové situaci nám může posloužit literatura (především komentáře) nebo judikatura správních soudů.

Obecné charakteristice neurčitých pojmů se věnuji v první kapitole, kde uvádím jednotlivé definice zpracované řadou odborníků správněprávní nauky. Podkapitola (1.1) se zabývá problematikou rozlišení mezi neurčitým pojmem a správním uvážením. Základem pro její zpracování byla především publikace S. Skulové. Také jsem se pokusila postihnout případy, kdy soud tyto pojmy nesprávně směšuje. Myslím, že v této oblasti ještě stále zbývá prostor jak pro judikaturu, tak pro odbornou literaturu, aby učinily tuto oblast jasnější a stanovily ostřejší hranice mezi neurčitým pojmem a správním uvážením.

Existence těchto pojmů je však v právních předpisech nezbytná. Neexistuje žádný taxativní výčet společenských vztahů, zákonodárce nemůže vytvářet všeobsahující a všezahrnující právní předpisy. To není možné a ani žádoucí! Proto tady vzniká prostor pro orgán aplikace práva, který může (a zároveň musí) uplatnit své hodnotící úsudky. Ten si musí totiž nejprve pojem zkonkrétnit do té míry, aby byl způsobilý k použití. Jednotlivé výkladové metody jsou uvedeny v kapitole 2.1. Zabývá se tedy konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit. Pokud v závěru této intelektuální činnosti dojde k závěru, že znaky a eventuálně i intenzita neurčitého pojmu byly naplněny, musí postupovat způsobem, který právní norma stanoví. Interpretaci a aplikaci neurčitých pojmů je věnována druhá a třetí kapitola.

Jednou z právních záruk ve veřejné správě, kterou český právní řád zakotvuje, je přezkum aktů veřejné správy ve správním soudnictví. Tato problematika je obsahem čtvrté kapitoly. Pro soud se tak otvírá možnost (a v souladu se zásadou zákazu *denegatio iustitiae* zároveň také povinnost) znovu přezkoumat skutkový stav, provést dokazování, zabývat se právním hodnocením případu, a rozhodnout zda je v konkrétní věci neurčitý pojem naplněn, a je tak prostor pro právní následek, který zákon s naplněním pojmu spojuje.

V závěrečné (páté) kapitole se už věnuji vybranému neurčitému právnímu pojmu „přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“ podle § 27 odst. 2 správního řádu. Přímé dotčení v právech nebo povinnostech zakládá vedlejší účastenství ve správním řízení. Myslím si, že na tomto pojmu lze nejlépe demonstrovat, jak je důležitá správná interpretace a aplikace neurčitého pojmu. Pokud by totiž orgán, který dané správní řízení vede, situaci nesprávně posoudil, mohla by nastat situace, že nebude do okruhu účastníků zařazena osoba, jejíž práva (či povinnosti) mohou být rozhodnutím skutečně přímo dotčena, a tak nebude mít příležitost (alespoň prozatím) bránit svá práva.

Pojem „přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“ se snaží vyložit odborná literatura a především judikatura, bez které se správní orgán v rámci principu dobré správy neobejde. Jak se zmiňuji v příslušné kapitole, je obtížné hned na počátku řízení předjímat konečné rozhodnutí, kterým by právě mohla být nějaká osoba přímo dotčena ve svých právech či povinnostech. Jako vodítko zajisté slouží již zmíněná judikatura a aplikační praxe rozhodujících orgánů.

K lepšímu pochopení problematiky interpretace a aplikace tohoto neurčitého pojmu jsem navštívila Městský úřad v Uherském Hradišti, jehož případ uvádím v závěrečné části práce.

Cílem mé práce bylo analyzovat termín „neurčitý právní pojem“, zabývat se problematikou jeho interpretace a aplikace správními orgány a nepochybně se také věnovat soudnímu přezkumu těchto činností. Dovoluji si říct, že má práce může být považována jako shrnutí této obsáhlé materie a je tak komplexem obsahujícím názory a poznatky řady autorů publikujících v oblasti správního práva.

Hlavními zdroji mých informací byla primárně odborná literatura (prof. Sládečka, S. Skulové a řady dalších). Ke zpracování pojmu „přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“ jsem používala především komentáře ke správnímu řádu a učebnice správního práva procesního. Při psaní kapitoly o soudním přezkumu jsem pracovala s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

## Seznam použitých zdrojů

### Literatura:

- BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva*. Praha: AUCI, 1992.
- BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004. s. 348.
- GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo: obecná část – právní základ veřejné správy*. 1. díl. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. 56 s.
- HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého*. 2. díl. Brno: Polygrafia, 1932. 1202 s.
- HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 501 s.
- HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 431 s.
- HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 1488
- HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého*. 5. díl. Brno, 1948. 1202 s.
- HORIZNKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010. 360 s.
- HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a judikaturou*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 449 s.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 592 s.
- KADEČKA, Stanislav. *Meritum Správní řád*. Praha: Wolters Kluwer, 2007. 601 s.
- ONDRUŠ, Radek. *Průvodce úředníka novým správním řízením*. Linde Praha, 2006. 495 s.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Linde Praha, 2005. 515 s.
- PRŮCHA, Petr. *Lexikon správního práva*. Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002. 683 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. Praha: Leges, 2012. 464 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 386 s.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Masarykova univerzita Brno, 2004. 241 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 497 s.

VEČEŘA, Miloš. *Teorie práva v příkladech*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2001. 415 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád – komentář*. Polygon, 2006. 1042 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s.

### **Právní předpisy:**

Aktuální znění: zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Aktuální znění: zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Aktuální znění: ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

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

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

Aktuální znění: zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

### **Judikatura:**

Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97

Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2002, sp. zn. II. ÚS 296/01

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2010, sp. zn. 1 Afs 45/2010

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2008, sp. zn. 2 As 74/2007

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 13. ledna 1995, sp. zn. 6 A 129/93

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 2012, sp. zn. 1 As 123/2012

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2011, sp. zn. 7 As 103/2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2008, sp. zn. 1 As 80/2008

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. února 2008, sp. zn. 30 Ca 292/2007

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. června 2009, sp. zn. 10 Ca 381/2007

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. června 2009, sp. zn. 30 Ca 248/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2008, sp. zn. 5 As 48/2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 6 A 31/2001

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2008, sp. zn. 2 As 27/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2013, sp. zn. 7 As 17/2013

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2009, sp. zn. 5 As 67/2008

### **Články:**

ČEBIŠOVÁ, Taisia. K východiskům a principům nového správního řádu. *Nový správní řád*.

Praha: ASPI, 2005, s. 43 - 68

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

MATES, Pavel. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2007, č. 9, s. 326

### **Ostatní:**

Závěr č. 39 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 9. 2006.

Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

## **Shrnutí**

Tato bakalářská práce se zabývá tématem Neurčité právní pojmy ve správním právu. Cílem mé práce je uvést základní charakteristiku neurčitého právního pojmu tak, jak ji přináší odborná literatura. Tato materie je obsahem první kapitoly. V té se dále také věnuji správnímu uvážení. Uvádím jak shodné, tak rozdílné znaky obou institutů.

Ve druhé a třetí kapitole jsem se pokusila přinést ucelený obraz problematiky interpretace a aplikace neurčitých pojmů správními orgány. Uvádím zde jednotlivé metody a druhy výkladu a pokouším se vystihnout úskalí, kterým při této intelektuální činnosti orgány aplikace práva čelí.

Obsahem čtvrté kapitoly je soudní přezkum výkladu a aplikace neurčitých pojmů správními orgány. Kapitola je zpracována na základě judikatury.

V závěru práce se už věnuji vybranému neurčitému pojmu – „přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“ podle § 27 odst. 2 správního řádu. Nejprve se zabývám výkladem tohoto pojmu za pomoci komentářů a posléze uvádím vybraná soudní rozhodnutí z této oblasti.



## **Summary**

This thesis deals with the topic of the undefined legal terms in administrative law. The aim is to introduce the basic characteristics of the undefined legal term according to the literature. This materia is also the first chapter. The first chapter is also devoted to the issues of administrative discretion. I mention both identical and different characteristics of the two institutes.

In the second and third chapter I have tried to present a comprehensive picture of the interpretation and application by administrative authorities. I mention here the various methods and types of interpretation and try to capture the pitfalls, which face the authorities.

The fourth chapter is judicial review of interpretation and application made by administrative authorities. The chapter is processed using jurisprudence.

The final part is devoted to the selected undefined term “directly affected in their rights or obligations” under the Administrative Procedure. First the interpretation of this concept with the help of comments and then present the selected court decisions in this area.

## **Klíčová slova**

neurčitý právní pojem

undefined legal term

interpretace

interpretation

aplikace

application

správní uvážení

discretion

soudní přezkum

judicial review

přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech directly affected in their rights or obligations