

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

JUDr. Barbora Košinárová
Správní uvážení a jeho přezkum
Disertační práce

Olomouc 2020

„Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma Správní uvážení a jeho přezkum vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

Ve Frýdku-Místku dne 21. dubna 2020

JUDr. Barbora Košinárová“

Já, níže podepsaná **JUDr. Barbora Košinárová**, autorka disertační práce „Správní uvážení a jeho přezkum,“ která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47,

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon).

Prohlašuji, že moje osobní údaje jsou pravdivé.

Ve Frýdku-Místku dne 21. dubna 2020

.....

JUDr. Barbora Košinárová

Obsah

1. Úvod	9
2. Teoretická východiska	23
2.1 Historické a současné chápání správního uvážení.....	23
2.2 Vztah k veřejným subjektivním právům.....	27
2.3 Pojetí diskreciálnosti.....	30
2.4 Správní uvážení v kontextu Rady Evropy	34
2.5 Členění správního uvážení.....	37
2.6 Výskyt ve veřejné správě	42
2.7 Dílčí závěry.....	49
3. Diskreční rozhodování	53
3.1 Obecné vlastnosti diskrečního rozhodování	55
3.1.1 Individualizace	55
3.1.2 Realizace	58
3.1.3 Účelovost.....	63
3.2 Zvláštní vlastnosti diskrečního rozhodování	65
3.2.1 Nekontrolovatelnost	65
3.2.2 Nezřetelnost.....	67
3.3 Dílčí závěry.....	69
4. Kritéria diskrečního rozhodování	71
4.1 Kritéria zákonná.....	72
4.2 Jiná než zákonem stanovená kritéria	74
4.3 Sebeomezení volné úvahy.....	75
4.4 Dílčí závěry.....	77
5. Diskreční rozhodnutí	79
5.1 Odůvodnění diskrečního rozhodnutí jako předmět uvážení	79
5.2 Odůvodnění diskrečního rozhodnutí jako povinnost	82
5.3 Dílčí závěry.....	84
6. Vnitřní přezkum diskrečního rozhodnutí	86
6.1 Řádné opravné prostředky	87
6.1.1. Rozsah přezkumné pravomoci	88
6.1.2. Rozlišování mezi zákonností a správností.....	90
6.2 Mimořádné opravné prostředky.....	92
6.3 Dozorčí prostředky	94

6.4 Dílčí závěry	97
7. Vnější přezkum diskrečních rozhodnutí	100
7.1 Prvorepubliková koncepce přezkumu - zákonnost nikoliv správnost	101
7.2 Meze uvážení jako problematický aspekt prvorepublikového soudního přezkumu	104
7.3 Ingerence civilního soudnictví	106
7.4 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu	108
7.4.1 Překročení mezí vs. zneužití správního uvážení	108
7.4.2 Rozsah přezkumné pravomoci	111
7.4.3 Poznatky polské právní vědy k soudnímu přezkumu diskrečních rozhodnutí	112
7.5 Moderační oprávnění správního soudu	114
7.6 Dílčí závěry	117
8. Výluky vnějšího přezkumu	120
8.1 Kontroverze výluk	121
8.2 Komparační studie výluky – neudělení státního občanství z bezpečnostních důvodů	123
8.2.1 Pojetí bezpečnostní hrozby	125
8.2.2 Otázka odůvodnění zamítavých rozhodnutí	126
8.2.3 Kontrola postupu mocenských složek státu	128
8.2.4 Případ Pawła Juszkiewicze	130
8.2.5 Shrnutí komparační studie	132
8.3 Dílčí závěry	137
9. Závěr	139
10. Seznam citovaných zdrojů	147
10.1 Monografie	147
10.2 Odborné články	150
10.3 Příspěvky ve sborníku	152
10.4 Judikatura	152
10.4.1 Bohuslavova sbírka	152
10.4.2 Evropský soud pro lidská práva	153
10.4.3 Ústavní soud	153
10.4.4 Nejvyšší správní soud České republiky	154
10.4.5 Nejvyšší správní soud Polské republiky	156
10.4.6 Vrchní soud v Praze	156
10.4.7 Městský soud v Praze	156
10.4.8 Krajské soudy	156

10.5 Elektronické zdroje	157
10.6 Právní předpisy	161
10.7 Jiné zdroje	163
11. Shrnutí (abstrakt).....	164
12. Seznam klíčových slov	167

Seznam použitých zkratk

Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
LZPS	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
ZPK	zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
KPA	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego
stavební zákon	zákon č. 186/2003 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
zákon o přestupcích	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
zákon o azylu	zákon č. 106/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
vládní nařízení	vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů, ve znění platném a účinném do 30. června 1955
zákon o správním soudu	zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, ve znění platném a účinném do 31. prosince 1952
zákon o pobytu cizinců	zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů
zákon o státním občanství	zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o polském občanství	ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim

EÚLP	Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práva a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
Doporučení	Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 80 (2) ze dne 11. března 1980
ÚS	Ústavní soud České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
NSA	Nejvyšší správní soud Polské republiky
MV	Ministerstvo vnitra České republiky
ESLP	Evropský soud pro lidská práva

1. Úvod

Typickým výsledkem formálního správního řízení je vydání správního rozhodnutí. Definici formálního správního řízení obsahuje § 9 SŘ, podle kterého “správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je 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.“ Následně SŘ v § 67 odst. 1 věta první definuje meritorní správní rozhodnutí slovy „rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá,...“ Výsledné správní rozhodnutí¹ může být konstitutivního nebo deklaratorního charakteru.²

Správní rozhodnutí jsou přezkoumatelná několika subjekty. Nadřízeným správním orgánem, nezávislým a nestranným soudem v rámci správního soudnictví, na základě ústavní stížnosti Ústavním soudem České republiky a konečně na základě stížnosti Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku.³ Systém, v rámci kterého rozhodnutí prochází přezkumem, lze členit na vnitřní a vnější. Stručně a věcně vymezuje samotný pojem přezkumu Skulová,⁴ podle které „...přezkoumáním rozumíme takové hodnocení nebo kontrolu vydaného rozhodnutí, při kterém je v pravomoci přezkumného orgánu posoudit stanovené vlastnosti a kvality vydaného rozhodnutí a na základě tohoto zjištění eventuálně rozhodnutí změnit nebo zrušit, přičemž výsledek zjištění je přezkumným orgánem autoritativně vyjádřen stanovenou právní formou (nejčastěji rozhodnutím).“

Dosavadní stav poznání

K dosavadnímu stavu poznání zvoleného tématu lze uvést, že v české odborné literatuře je problematika správního uvážení a jeho přezkumu běžnou součástí vybraných kapitol vysokoškolských učebnic správního práva.⁵ Čistě procesní otázka přezkumu správních a tedy i diskrečních rozhodnutí je předmětem příslušných části komentářů k procením kodexům.

¹ K rozlišování pojmů správní rozhodnutí a správní akt: „V obecné rovině je správní rozhodnutí individuálním aktem aplikace právních předpisů na konkrétní případy směřující vůči jednoznačně vymezeným a nezaměnitelným účastníkům řízení.“ Blíže viz POTĚŠIL, Lukáš. *Rozhodnutí, tzv. jiné úkony a opatření obecné povahy*. In NECKÁŘ, Jan a kol. (eds). *Dny práva – 2008- Days of Law*. Brno: Tribun EU, 2008, s. 1570 – 1572. Pojem správní rozhodnutí je tedy oproti pojmu správní akt pojmem užším.

² Kromě tohoto základního členění samozřejmě existují i další, blíže viz JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 417- 418.

³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – WoltersKluwer, 2009, s. 137-140.

⁴ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 187-188.

⁵ Správní uvážení je rovněž častým tématem diplomových prací (viz Podkapitola 10.7 Jiné zdroje). Tyto práce mají většinou obdobnou osnovu a způsob zpracování. Proto se tato práce snaží o odlišný koncept.

Mohu shrnout, že většina odborné literatury ve formě monografií, odborných článků a statí, se správnímu uvážení a jeho přezkumu věnuje pouze mozaikovitě. Je zaměřena jednotlivě na správní uvážení, odvolací řízení, soudní přezkum atd. Komplexnější zpracování absentuje. Tento nedostatek považuji za palčivý, neboť je to předně správní orgán, který v rámci své rozhodovací činnosti musí „z něčeho vycházet“ a často mu schází podpůrná literatura. Je s podivem, že v současnosti se na českém trhu odborné literatury vyskytují pouze dvě monografie věnující se správnímu uvážení komplexně. Jedná se o *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu* autorky Soni Skulové⁶ a *Správní uvážení* autora Pavla Matese.⁷ Nemohu opomenout téměř 30 let staré dílo Zdeňka Bažila *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu*,⁸ které se mj. zabývá správním uvážením a přílehlavou judikaturou z období českého státního zřízení obecně nazývaného jako první republika. Na druhou stranu, do určité míry nedostatek odborné literatury v oblasti správního uvážení supluje judikatura správních soudů. Už jen v důsledku rozsáhlého množství soudních rozhodnutí zabývajících se správním uvážením absentuje práce, která by se zabývala rozbořem byt' jen těch nejvýznamnějších rozhodnutí, případně sledovala a vyhodnocovala vývoj aplikace správního uvážení a jeho přezkumu.

Současná koncepce aplikace správního uvážení není koncepcí stálou a neměnnou. Kořeny je možné vysledovat v historické judikatuře, na jejíž studium je disertační práce rovněž částečně zaměřena. Chybí však širší teoretické bádání, které by alespoň částečně přispělo k odhalení příčin problematických aspektů a zaměřilo svou pozornost i na teorii a praxi zahraniční. Tato by mohla být cennou inspirací pro současnou právní vědu a praxi v České republice. Proto nezanedbatelnou část základu pro tvorbu této disertační práce poskytuje literatura zahraniční.

Shrnu-li výše uvedené, z hlediska dosavadního zkoumání absentuje odborná práce zabývající se následující problematikou: Uceleně mapující vývoj správního uvážení v období první republiky, a to nejen pohledem dobové judikatury,⁹ ale i právních teoretiků. Teoretická pojetí zabývající se vybranými esenciálními a v některých případech ne příliš zkoumanými

⁶ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s. Nutno ovšem zmínit, že tato monografie vychází z právního stavu před nabytím účinnosti SR.

⁷ MATES, Pavel. *Správní uvážení*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 120 s.

⁸ BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, 1993. 78 s.

⁹ Představované významnou Bohuslavovou sbírkou, k jejímu vzniku viz MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. listopadu 2019 [cit. 5. ledna 2019]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

oblastmi správního uvážení. Zpracování evropských aspektů správního práva¹⁰ a vliv jejich instrumentů na vnitrostátní aplikační praxi. Rozbor užívaného názvosloví, bližší typologie, identifikace výskytu ve veřejné správě a vztahu k veřejným subjektivním právům adresátů diskrečních rozhodnutí. Absentuje práce zabývající se samotným diskrečním rozhodováním veřejné správy, jeho aspekty a kritérii, a to včetně vnitřního a vnějšího přezkumu diskrečních rozhodnutí. Rovněž je opomíjena problematika výluk správního soudnictví u diskrečních rozhodnutí a kontroverze takové právní úpravy. Zcela chybí práce, která by dané téma podrobněji zkoumala v kontextu zahraničních právně teoretických poznatků, praxe a s těmito jej komparovala.

Tímto krátkým shrnutím chybějících odborných publikací v oblasti správního uvážení je základním způsobem vysloven obsah této disertační práce.

Časové, obsahové a územní vymezení práce

Z časového hlediska se práce zabývá správním uvážením a jeho použitím¹¹ již od období státního zřízení nazývaného jako první republika, k němuž se ostatně vztahuje počátek existence NSS. Toto období dodnes představuje významný zdroj poznání nejen pro obor správního práva. Bylo by tudíž nemyslitelné jej v této práci zcela opomenout. Čemu ovšem není věnována pozornost je vývoj po roce 1952, resp. nabytím účinnosti zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, představující období neexistence soudního přezkumu (nejen) věcí správního uvážení. Je s tím spojena absence přiléhavé judikatury a odborné literatury a znemožněn řádný výzkum tohoto období. Následně je v práci plynule navázáno na vývoj „polistopadový“ a uzavírá se aktuálním stavem právní vědy a praxe.

Z obsahového hlediska se tato práce věnuje problematice správního uvážení a jeho přezkumu v nejširším slova smyslu. Tj. od teoretických aspektů, přes jeho aplikaci v procesu diskrečního rozhodování, po vnitřní i vnější přezkum včetně výluk. Správní uvážení je významný a tradiční institut správního práva, jehož aplikace často předchází vydání správního rozhodnutí. Jeho zákonná definice neexistuje, proto se musíme spokojit s definicí teoretickou. Podle Slovníku českého práva¹² se jedná o situaci, kdy „...normy správního práva svou konstrukcí a svým obsahem umožňují, aby orgány veřejné správy po zvážení předmětných

¹⁰ Souhrnný název evropské aspekty správního práva používá SLÁDEČEK, viz SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 436 – 451.

¹¹ Pro účely terminologické jednotnosti je v celé práci jednotně užíván termín „správní uvážení“, byť v období prvorepublikovém byl užíván termín „volné uvážení“. Obsahově se jedná o totožné instituty. Viz KOPECKÝ, Martin. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. Správní právo*, 2018, roč. 51, č. 1-2, s. 33.

¹² MADAR, Zdeněk a kol. *Slovník českého práva*. 2. vydání. Praha: LINDE Praha a. s., 1999, s. 1377.

okolností zvolily jedno z více danou právní normou předvídaných řešení. Normy správního práva v takových případech počítají s více jeho možnými variantami. Správní orgán pak v každém takovém případě v mezích daných mu vždy příslušnou normou správního práva konkrétní způsob řešení sám.“ Výsledek správního uvážení musí být v každém vydaném správním rozhodnutí náležitě odůvodněn. Z této charakteristiky správního uvážení vyplývá, že závisí na konstrukci správně-právních norem, které správní úvahu umožňují. V kontextu diskrečního rozhodování, o nich můžeme hovořit jako zmocňujících normách. Stejně jako lze vymezit okruh zmocňujících norem, je zároveň možné alespoň obecně vymezit okruh správních rozhodnutí založených na použití uvážení? Budu-li vycházet z Pošváře,¹³ jedná se o akty konstitutivní, které svým charakterem vytvářejí prostor pro správní uvážení. Naproti tomu akty deklaratorní pouze potvrzují již existující stav.

Co se týče přezkumné činnosti, mohu konstatovat, že přezkum správních rozhodnutí v obecném slova smyslu, jak v rámci veřejné správy, tak nezávislým a nestranným soudem, je způsobilý skrze vyslovený a závazný právní názor významně ovlivnit výsledek správního řízení. V intencích práva hmotného i procesního. K přezkumu může dojít z hlediska několika odlišných subjektů, což samozřejmě vede k různorodosti právních názorů a nejednotnosti v rozhodovací praxi. S přezkumem správních rozhodnutí pak úzce souvisí otázka přezkumu správního uvážení, které je jejich nedílnou součástí, jedná-li se o rozhodnutí diskreční. Respektive podrobného uvedení způsobu, metody a míry jeho použití a aplikace na konkrétní situaci, která je předmětem správního řízení. Bohužel tato podrobná analýza jeho užití v rámci odůvodnění správních rozhodnutí často absentuje a způsobuje jejich nepřezkoumatelnost. Popřípadě správní orgán zákonné meze volné úvahy ignoruje a zcela nahrazuje úvahou vlastní. Jedním z důvodů těchto pochybení může být nedostatečná zákonná úprava. Proto i zkoumání zmocňujících norem a jejich vliv na zákonnou a správnou aplikaci správního uvážení tvoří obsah této práce.

K územnímu rozsahu je třeba říci, že správní uvážení není zdaleka institutem ryze českým, naopak. Objevuje se v zahraničních právních úpravách, kontinentálních i angloamerických. Proto se tato práce neomezuje pouze na myšlenky a závěry české právní vědy a praxe, nýbrž aktivně pracuje i se zahraničními podněty, a to z obojích územních systémů. Z kontinentálních právních úprav byla zvolena úprava polská, která svou blízkostí v samotném právním systému a odlišností v jednotlivých institutech představuje ideální prostředek ke komparačnímu bádání. Koncept hmotného i procesního práva je stejný, avšak při

¹³ POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Český akademický spolek Právník, 1946, s. 83.

detailnějším zkoumání je možné zjistit, že pojetí jednotlivých institutů se v určitých rysech liší, a to nejen v právních předpisech, nýbrž i pohledem právní vědy a judikatury. Pro účely zkoumání významně zasahujícího do práva procesního se tak polská právní úprava jeví jako ideální zdroj nových poznatků. Hlavním záměrem takového způsobu tvůrčí tvorby je zkoumání, zda jsou výstupy zahraniční právní vědy a praxe použitelné i v podmínkách českých.

Cíle práce, systematika a použité metody

Cílem této práce je přispět k bližšímu a hlubšímu poznání fungování správního uvážení nejen v České republice, ale i v zahraničních právních úpravách. Zkoumat jeho fungování v různých obměnách a oblastech správního práva. Zmapovat jeho kořeny a jejich vliv na současný stav poznání. Zjistit, zda poznatky zahraniční právní vědy a praxe jsou použitelné i v podmínkách českých. Prozkoumat, zda nastavený systém vnitřního a vnějšího přezkumu diskrečních rozhodnutí je efektivní z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv. Posoudit, zda zákonný rámec pro to vytvořený je v kontextu současné rozhodovací praxe a zahraničních poznatků vyhovující. Poukázat na výluky vnějšího přezkumu diskrečních rozhodnutí a prozkoumat jejich důvodnost. Prostřednictvím těchto obecně vytyčených cílů zodpovídat na konkrétněji položené výzkumné otázky a potvrzovat či vyvracet na ně navazující hypotézy.

Z hlediska systematiky bude obsah disertační práce rozdělen do několika základních kapitol, které budou rozčleněny na podkapitoly. V úvodu vymezím základní výzkumné cíle a hypotézy, přičemž výsledky mého zkoumání budou primárně prezentovány přímo v rámci jednotlivých kapitol v podobě podkapitol věnujících se dílčím závěrům. Na tyto jednotlivé dílčí závěry bude navazovat závěrečná kapitola shrnující dosažené poznatky, zaměřujíc se konkrétně na odpovědi k výzkumným otázkám a na stanovené hypotézy.

Ke zpracování této práce byly použity logické metody vědecké práce. Nejvíce zastoupeny je metoda analytická, syntetická, indukční, dedukční a abstrakční.

Co do jednotlivých kapitol je primárně užívána metoda analýzy zkoumaných jevů a aspektů. Z výsledků dosažených analýzou je indukční metodou usuzováno na obecné znaky a jevy předmětu zkoumání. A prostřednictvím získaných obecných poznatků jsou v závěru jednotlivých kapitol dedukovány konkrétní závěry.

V průběhu jednotlivých kapitol je významně užívána metoda komparativní. I ta slouží k získání konkrétní poznatků na položené výzkumné otázky a hypotézy. Komparace se ubírá dvěma směry. Je prováděno srovnání historické se současným pojetím správního uvážení, podmínky jeho aplikace a soudního přezkumu s historickým vývojem. Dále je, za použití

předchozích výše uvedených metod, prováděno zkoumání zahraničních poznatků právní vědy a praxe, jejich srovnání se stavem českýma a zkoumání použitelnosti v českých podmínkách.

Specifická, s ohledem na výše uvedené metodologické určení práce, je kapitola osmá věnující se výlukám soudního přezkumu správního uvážení. V této kapitole je použita i metoda reprezentativního výběru v podobě výluky soudního přezkumu zamítavého rozhodnutí MV o neudělení státního občanství z bezpečnostních důvodů podle § 26 ve spojení s § 22 odst. 3 zákona o státním občanství. Zároveň je zde více než v jiných kapitolách prováděno komparativní srovnání s polskou právní úpravou. Důvodem odchylky je kontroverze této výluky, která v jádru představuje nemožnost soudního přezkoumání významného diskrečního rozhodnutí a otevírá tak cestu k jevu, který je v současnosti zcela zapovídán: libovůli. Obdobný problém přitom vykazuje i polská právní úprava. Z tohoto důvodu si tato problematika zaslouží podrobnější zkoumání.

Členění, přehled obsahu práce, výzkumné otázky a hypotézy

Práce se skládá z celkem dvanácti kapitol, z nichž sedm, mimo Úvod a Závěr, tvoří jádro práce. Každá z kapitol na počátku nastiňuje nosné téma a v závěru prezentuje získané dílčí poznatky. Tím je zajištěna jejich ucelenost. Na vhodných místech je zapracována historická a zahraniční komparace. Vytvoření samostatných, izolovaných kapitol věnujících se výlučně historické a zahraniční problematice by, s ohledem na cíle této práce, nebylo efektivní. Historické pasáže vychází z originárních pramenů, tj. odborných prací prvorepublikových autorů a judikatury. Stejně je tak tomu v pasážích věnujících se zahraniční právní úpravě, i zde je čerpáno výhradně z pramenů originárních. Nutno však v této souvislosti zdůraznit, že jednotlivé v českém jazyce nazvané zahraniční instituty jsou výsledkem překladu autorky a není tudíž vyloučeno, že případně jiní autoři budou tyto instituty nazývat v českém jazyce odlišně. Z obsahového hlediska práce vytváří kontinuální náhled na správní uvážení a postupuje následujícím způsobem: teoretické aspekty, proces diskrečního rozhodování, výsledné diskreční rozhodnutí, vnitřní přezkum, vnější přezkum, výluky vnějšího přezkumu.

Po Úvodu následuje druhá kapitola, která se zabývá určitými aspekty správního uvážení, které by se daly označit jako teoretické, a která je svým způsobem výchozí pro bližší zkoumání. Blíže lze obsah této kapitoly vyjádřit skrze výzkumné otázky:

„Jak bylo a v současnosti je pojímáno správní uvážení jako institut správního práva?“

„Promítají se do české právní úpravy požadavky stanovené Doporučením Výboru ministrů Rady Evropy č. 80 (2)?“

„Co vše lze spatřovat pod tzv. pojetím diskreciálnosti?“

„Je možné správní uvážení členit? Pokud ano, jakým způsobem?“

„V jakých oblastech správního práva se správní uvážení vyskytuje?“

„Jaký je jeho vztah k veřejným subjektivním právům?“

Podrobnější zpracování aspektů zkoumaných v této kapitole bývá často v pracích věnujících se zvolenému tématu opomíjeno. V případě zkoumání podstaty správního uvážení jde o hledání materiální podstaty jako činnosti iniciativní a tvůrčí v kontextu pokusů o jeho typizování. Za současného stavu mají vliv na správní právo i mezinárodní organizace, kterých je Česká republika členem. V oblasti správního uvážení proto nelze opomenout nejvýznamnější mezinárodněprávní instrument v podobě Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R 80 (2) týkající se správního uvážení a prozkoumat nakolik jsou jím vyslovená doporučení na našem území respektována. Správní uvážení bývá označováno mnoha jazykovými pojmy, které se nemusí vždy shodovat se svým skutečným obsahem. Předmětem zájmu je proto také různorodost užívaného názvosloví, včetně zahraničního, souhrnně označovaného jako pojetí diskreciálnosti. Následuje rozbor členění uvážení dle zvolených kritérií a jeho identifikace v jednotlivých oblastech veřejné správy. Kapitola se uzavírá charakteristikou vztahu uvážení k veřejným subjektivním právům, jelikož historicky byla existence veřejných subjektivních práv ve správním řízení považována za antagonismus k aplikaci správního uvážení. Jsem přesvědčená, že teoretické koncepce správního uvážení se významným způsobem odráží v právních předpisech a rozhodovací praxi správních soudů. Proto první hypotéza zní:

„Institut správního uvážení stojí a uplatňuje se na konstantních teoretických základech, jejichž historické a současné vnímání se zásadním způsobem nezměnilo.“

Předmětem třetí kapitoly je zkoumání procesu vydání diskrečního rozhodnutí. Diskreční rozhodování musí vyhovovat určitým požadavkům tak, aby i výsledné diskreční rozhodnutí bylo možno považovat za zákonné a správné. Jako výchozí je použita teze angloamerického autora Charlese H. Kocha o významech diskrečního rozhodování.¹⁴ V podmínkách české právní

¹⁴ KOCH, H. Charles Jr. *Judicial Review of Administrative Discretion* [online]. William and Mary Law School Scholarship Repository: Faculty Publications, 1986 [cit. 11. srpna 2019]. Dostupné na <<https://core.ac.uk/download/pdf/73971491.pdf>>.

vědy a praxe lze tyto významy diskrece charakterizovat jako požadavky kladené proces diskrečního rozhodování a zároveň jako vlastnosti diskrečního rozhodnutí. Budeme na ně hledět primárně jako na vlastnosti, lze je rozdělit do dvou skupin, a to na vlastnosti obecné, které charakterizují každé diskreční rozhodování a vlastnosti zvláštní, charakterizující specifické případy. Mezi obecné jsou řazeny individualizace, realizace a účelovost, mezi zvláštní nekontrolovatelnost a nezřetelnost. Význam této kapitoly spočívá v analyzování a ověřování angloamerického chápání aplikace správního uvážení v podmínkách české právní vědy a praxe. Jediná výzkumná otázka této kapitoly se tedy zaměřuje na to:

„Zda je zvolené angloamerické pojetí vlastností diskrečního rozhodování uplatnitelné i v podmínkách českých?“

Po zodpovězení této otázky by následně mělo dojít k potvrzení či vyvrácení hypotézy, říkájící:

„Vlastnosti charakterizující diskreční rozhodování v angloamerickém chápání jej charakterizují i v českém, tj. kontinentálním právním prostředí.“

Třetí kapitola se věnovala aspektům diskrečního rozhodování, které jej charakterizují. Kapitola čtvrtá analyzuje aspekty, které jej omezují. O jejich existenci v každém případě nemusí být pochyb, neboť každé správní uvážení má vždy své meze. Stále více se do popředí dostávají jiná než ve zmocňující normě výslovně vyjádřená kritéria. Proto první výzkumná otázka definující tuto kapitolu zní:

„Jiná než v zákoně výslovně vyjádřená kritéria jsou pro správní uvážení stejně závazná jako kritéria zákonná.“

S kritérii správního uvážení úzce souvisí jev nazvaný jako sebeomezení volné úvahy. Jeho účelem je jednotný postup správních orgánů při aplikaci správního uvážení. Není však účel tohoto jevu proti podstatě správního uvážení jako prostředku veřejné správy umožňující reagovat na jedinečné okolnosti každého případu? Výzkumná otázka tedy zní:

„Je sebeomezení volné úvahy jevem přípustným?“

Pátá kapitola se přesouvá z oblasti diskrečního rozhodování k výslednému diskrečnímu rozhodnutí. To, že správním orgánem aplikované uvážení má požadované vlastnosti a pohybuje se v rámci nastavených kritérií, musí mít svou vnější formu. Jejím prostřednictvím se prokáže vůči adresátům a případně přezkumným orgánům. Nezastupitelné je odůvodnění diskrečního rozhodnutí, které tak zastává úlohu garanta zákonnosti a správnosti správního uvážení. Nevykazuje-li aplikovaná správní úvaha požadovaných kvalit, je právě odůvodnění diskrečního rozhodnutí klíčem ke zjištění, kde v daném případě nastala chyba. Proto hypotéza k páté kapitole zní:

„Odůvodnění diskrečního rozhodnutí je nezastupitelným prvkem zákonnosti a správnosti aplikované úvahy.“

V dosavadních kapitolách se práce věnovala teoretickým aspektům správního uvážení a procesu jeho tvorby. Nyní se již přesouvá ke kontrolním mechanismům. Šestá kapitola se profiluje přezkumem nadřízeným správním orgánem uvnitř soustavy veřejné správy. Jde o tzv. vnitřní kontrolní mechanismus, aktivující se prostřednictvím opravných a dozorčích prostředků. Zvláštní pozornost je věnována odvolání jako institutu vnitřního kontrolního mechanismu vlastního i pro polskou právní úpravu. Odvolání aktivuje automatický přezkum souladu diskrečního rozhodnutí s právními předpisy-zákonnost a přezkum správnosti pouze k námitkám účastníků řízení nebo vyžaduje-li to veřejný zájem. Ačkoliv by se tedy mohlo zdát, že revizní princip přezkumu ve správním řízení je výrazně omezen, pak zakotvením základních zásad správního řízení a jejich důslednou interpretací se rozdíl mezi zákonností a věcnou správností stírá. Právě existence hlediska veřejného zájmu popírá koncepci daného příslušným ustanovením SŘ, vycházím-li z teze, že veřejný zájem bude vždy na tom, aby postup a rozhodování správních orgánů bylo zákonné a správné. Proto mým záměrem v rámci této kapitoly je hledání odpovědi na otázku, zda v současnosti nastavený systém vnitřního kontrolního mechanismu diskrečního rozhodnutí není zastaralý a vzájemně rozporný. Jinými slovy řečeno:

„Zda současný koncept vnitřního přezkumu správního uvážení formou odvolání plní svou funkci a účel?“

A to v komparaci s polskou právní úpravou. V závislosti na odpovědi na výše položenou výzkumnou otázku dojde ke zkoumání navazující hypotézy znějící:

„Současná omezující právní úprava vnitřního přezkumu správního uvážení formou odvolání již byla výkladem značně překonána.“

Nicméně vnitřní přezkum se nevyčerpává jen opravnými prostředky. K přezkumu diskrečních rozhodnutí dochází i v důsledku aktivace mimořádných opravných a dozorčích prostředků, proto nezbyvá než se ptát:

„Jaký je rozsah přezkumu diskrečních rozhodnutí vyvolaný mimořádnými opravnými a dozorčími prostředky?“

Po zodpovězení výše položených otázek bude kapitolu uzavírat vyvrácení či potvrzení hypotézy:

„Vnitřní přezkum diskrečního rozhodnutí je vždy přezkumem zákonnosti i správnosti aplikovaného uvážení.“

Sedmá kapitola se rovněž zabývá kontrolním mechanismem, nikoliv však uvnitř soustavy veřejné správy, nýbrž vně, a to skrze správní soudnictví. V této kapitole je výrazně rozpracováno prvorepublikové nastavení soudního přezkumu správního uvážení, které stále představuje významný inspirační zdroj pro současnou rozhodovací praxi. Období následujícímu, tj. vývoji po roce 1952 je věnována pozornost jen okrajová. Byť byl možný soudní přezkum některých rozhodnutí orgánů veřejné správy, například v oblasti důchodového zabezpečení, tyto výjimky se uplatňovaly v rámci obecného soudnictví. Dle Průchy představovaly správní soudnictví v tzv. funkční podobě.¹⁵ Po něm následovalo období, kdy správní soudnictví zajišťovaly civilní soudy. Na prvorepublikový vývoj tak bylo navázáno až po roce 2002, kdy k 1. lednu 2003 nabyl účinnosti SŘS. Byla dostatečně chráněna práva adresátů správního uvážení před možným zneužitím? Nakolik bylo správní uvážení otevřeno soudnímu přezkumu? Tyto otázky určují směřování prvních dvou podkapitol, které se z dostupných pramenů pokouší zpracovat dobový přístup právní teorie a judikatury k pojetí a fungování správního uvažování, a zároveň najít význam, který měl na stav současný. Hledají tedy odpovědi na otázku:

¹⁵ PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, roč. 51, č. 1 - 2, s. 56.

„Jaký je vliv prvorepublikové právní vědy a praxe na formování současného vnějšího přezkumu správního uvážení?“

V závislosti na zodpovězení této výzkumné otázky dojde k potvrzení či vyvrácení hypotézy říkající:

„Současná soudní praxe přezkumu správního uvážení se v zásadě neliší od praxe prvorepublikové.“

Od historického pojetí soudního přezkumu se kapitola přesouvá k přezkumu v podmínkách současných. Pozornost je směřována k přezkumu vyvolanému žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. SŘS a moderačnímu oprávnění soudu. I zde je palčivá otázka možnosti širšího přezkumu z hlediska správnosti a zákonnosti. Ustanovení § 78 SŘS hovoří pouze o zrušení rozhodnutí pro nezákonnost. Nicméně zneužití by se mělo interpretovat i jako nesprávné použití správního uvážení, neboť správní soud by se měl zajímat i o to, co vedlo správní orgán k aplikaci. Shrnuto, v materiálním právním státě není možné ignorovat kritéria správnosti, minimálně vhodnost a účelnost rozhodnutí, i když nejsou namítány účastníkem řízení. Je to právě vše prostupující veřejný zájem na zákonném a správném rozhodování veřejné správy, který vždy vyžaduje existenci těchto kritérií a povinnost jejich přezkumu. Výzkumná otázka tedy zní:

„Jaká je skutečná šíře vnějšího přezkumu diskrečního rozhodnutí?“

Jak bylo zmíněno výše, tato kapitola se zabývá i moderačním oprávněním soudu. To je v současnosti jediný možný zásah či nahrazení uvážení správního orgánu uvážením soudním. Moderace nevede ke kasaci, ale ke změně diskrečního rozhodnutí, neboť napadené rozhodnutí není nezákonné, nýbrž v určitém směru nesprávné. Není tak institut moderace důkazem, že správní soud se přezkumu správnosti diskrečních rozhodnutí nemůže vyhnout? Byť i jen v případě diskrečních rozhodnutí přestupkových? K tomuto a zároveň výše položené výzkumné otázce se tak vztahuje hypotéza:

„Soudní přezkum správního uvážení je přezkumem zákonnosti i správnosti.“

Ve správním řízení profiluje veřejný zájem. Správní uvážení aplikované správním orgánem by mělo zároveň sledovat účel zmocňující právní normy jako celku. Proto i subjektivní práva adresátů diskrečních rozhodnutí mohou v takových případech ustoupit do pozadí. Správní soudnictví oproti tomu sleduje ochranu veřejných subjektivních práv adresátů. Tyto by měly stát nad jakýmkoliv jinými zájmy, a proto druhá hypotéza k této kapitole zní:

„Současný soudní přezkum diskrečních rozhodnutí skýtá ochranu veřejných subjektivních práv hmotných i procesních.“

Osmá kapitola se zabývá výlukami soudního přezkumu správního uvážení. Každá taková výluka představuje významné omezení, vezmeme-li v potaz, že rozhodování s použitím uvážení je vždy spojeno s rizikem nesprávnosti a nezákonnosti. Výluka soudního přezkumu může znamenat libovůli orgánů veřejné správy. V této oblasti je přitom budí kontroverze výluka v oboru státního občanství. V době účinnosti zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2013, NSS zpřístupnil zamítavá rozhodnutí MV týkající se udělování státního občanství soudnímu přezkumu.¹⁶ Nicméně nabytí účinnosti zákona o státním občanství v roce 2014 situaci změnila. Tento zákon soudní přezkum zamítavých rozhodnutí výrazně omezil, a to skrze § 26, podle kterého rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky podle § 22 odst. 3 je vyloučeno z přezkoumání soudem. Tedy zamítavá rozhodnutí z důvodu bezpečnosti státu. Tato dvě ustanovení opět MV otevírají cestu ke správní libovůli. Bude-li žádost o udělení státního občanství zamítnuta podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, nebude muset obsahovat náležité odůvodnění a žadatel, i kdyby byla porušena jeho procesní práva, nebude mít možnost obrany, neboť jeho hmotněprávní žalobní legitimace je vyloučena skrze § 26 zákona o státním občanství. Dne 6. prosince 2017 podal NSS návrh ÚS na zrušení § 26 zákona o státním občanství. ÚS však tento návrh zamítl. Současná právní úprava výluk soudního přezkumu diskrečních rozhodnutí a rozhodovací praxe v oblasti zamítavých rozhodnutí o udělení státního občanství z bezpečnostních důvodů vyvolává zásadní otázku:

„Otevírá výluka soudního přezkumu diskrečního rozhodnutí cestu k libovůli správních orgánů?“

¹⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002. Blíže k této problematice viz GONSIOROVÁ, Barbora. *Udělování státního občanství České republiky*. 1. vydání. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 76 – 80.

V závislosti na zodpovězení této výzkumné otázky dojde k ověření či vyvrácení hypotézy, která svým způsobem navazuje na hypotézu vyslovenou k předchozí kapitole, a která zní:

„Vyluky soudního přezkumu diskrečních rozhodnutí znemožňují ochranu veřejných subjektivních práv adresátů těchto rozhodnutí.“

Byť se jednotlivé kapitoly této práce mohou zdát jako samostatné celky, skrze výše položené výzkumné otázky lze nalézt jejich vzájemnou propojenost. Nastíněný obsah vycházející ze zvolených dostupných zdrojů v jednotlivých kapitolách tyto analyzuje a komparuje, přičemž zvolenými metodami se snaží nalézt odpovědi na vyslovené výzkumné otázky a ověřit zvolené hypotézy.

Přínos a aktuálnost tématu

Zpracování tématu věnujícího se funkčnosti aplikace správního uvážení a systému jeho přezkumu považuji za téma aktuální a významné. Diskreční rozhodnutí se nezřídka dotýkají celospolečensky významných záležitostí. Konečné rozhodnutí v konkrétní věci, včetně provedení přezkumu, často znamená výrazný zásah do veřejnoprávní sféry účastníka řízení, o jehož právech a povinnostech je rozhodováno. Na druhou stranu ani z pohledu úředních osob aplikace správního uvážení bezesporu není jednoduchá záležitost. Už jen s ohledem na jeho účel, tj. pokrýt jím aspekty správního řízení zákonem výslovně neupravené s ohledem na množství vztahů, které jsou předmětem správně právní regulace.

Hlavní přínos mé výzkumné práce spatřuji ve zpracování správního uvážení v jeho teoretické i praktické rovině. A dále jeho přezkumu z hlediska vnitřního i vnějšího. Tím dojde ke komplexnímu zpracování zvoleného tématu. Dále považuji za přínos zpracování angloamerických poznatků v českých podmínkách a podrobnou komparaci českého systému aplikace a přezkumu správního uvážení s obdobným systémem v Polské republice. Takto provedená komparace může, podle mého názoru, přinést do české právní teorie správního práva nové poznatky a případnou inspiraci k dalšímu směřování v rozhodovací praxi.

Téma zabývající se správním uvážením a jeho přezkumem, způsobem, který jsem nastínila v předchozích částech Úvodu je tématem zajímavým, neustále se vyvíjejícím a nepřiliš odbornou literaturou zpracovaným. Poskytuje dostatek prostoru pro vědecké bádání, včetně

komparace se zahraniční úpravou. Domnívám se tudíž, že mnou předkládané zpracování bude přínosem pro právní teorii i praxi.

Publikované části disertační práce

Části předkládané disertační práce byly v souladu s § 47 odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, publikovány, a to následovně:

GONSIOROVÁ, Barbora. Zákonná aplikace správního uvážení jako základní prvek fungování veřejné správy v právním státě. In TUROŠÍK, Michal, ŠEVČIKOVÁ, Andrea, Pavel (eds). *Banskobystrické dni práva*. Banská Bystrica: Belianum, 2017, s. 393 - 404.

GONSIOROVÁ, Barbora. Proces odstraňování tvrdostí zákona. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 10, s. 371 – 374.

GONSIOROVÁ, Barbora. Zákonnost jako jediné povinné hledisko přezkumu správního uvážení? In KYSELOVSKÁ, Tereza, SPRINGISFELDOVÁ, Nelly, KŘÁPKOVÁ, Alica, KADLUBIEC, Vojtěch, CHORVÁT, Michal, DRLIČKOVÁ, Klára (eds). *Cofola 2017*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 92 – 107.

GONSIOROVÁ, Barbora. Neudělení státního občanství z bezpečnostních důvodů pohledem české a polské právní úpravy, správní a soudní praxe. *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 9, s. 316 – 322.

GONSIOROVÁ, Barbora. Soudní výluka podle § 26 zákona o státním občanství. In BENÁK, Jaroslav, VIKARSKÁ, Zuzana, JANOVEC, Michal (eds). *Cofola 2018*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 143 – 153.

GONSIOROVÁ, Barbora. Diskreční pravomoc veřejné správy v intencích české a zahraniční právní vědy a praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2018, roč. 26, č. 4, s. 649 – 670.

GONSIOROVÁ, Barbora. Volné uvážení aneb Partie honteuse správního práva. *Jurisprudence*, 2019, roč. 2019, č. 2, s. 23 – 33.

Tato disertační práce je zpracována k právnímu stavu ke dni 31. 3. 2020.

2. Teoretická východiska

Správní uvázení je institutem nezbytným pro praktický výkon veřejné správy, má ovšem i mnoho teoretických aspektů. Na tyto by mělo být poukázáno dříve, než dojde k rozboru samotného výkonu diskrece. Proto i cílem této kapitoly je poukázat na určité aspekty správního uvázení, jejichž rozbor by v dalších kapitolách s ohledem na kontinuálnost této práce působil rušivě, a přesto mají pro celkové pochopení zkoumaného institutu takový význam, že by jejich absence byla kontraproduktivní. Jedná se o chápání podstaty, vztah k veřejným subjektivním právům adresátů diskrečních rozhodnutí užívané názvosloví, mezinárodněprávní vliv, způsoby členění správního uvázení a identifikace v činnostech veřejné správy.

Význam správního uvázení záleží mj. v jeho bohaté historii. Je neodmyslitelnou součástí správního práva nejen od dob rakouského státního zřízení. Z tohoto období ostatně pochází mnoho publikací významných autorit tohoto právního odvětví a nebylo by na místě je opomenout a alespoň částečně neporovnat s pojetím současných autorů. Zejména v částech zabývajících se samotnou podstatou správního uvažování. Období rakouské a na ně navazující období prvorepublikové můžeme chápat jako období, ve kterém se formovaly kořeny současného chápání zkoumaného institutu.

Správní uvažování jako takové nese spoustu více či méně přesných označení, vyskytuje v mnoha podobách, je možné jej členit a označit jeho výskyt ve strukturách veřejné správy. Všechny tyto aspekty budou předmětem pojednání. Avšak správní uvázení se nevyčerpává jen v českém právním prostředí. Jeho význam v právním prostředí kontinentálním je stvrzován Doporučením Výboru ministrů Rady Evropy č. 80 (2) ze dne 11. března 1980, o výkonu diskreční pravomoci správními orgány. Tento dokument z produkce Rady Evropy formuluje základní principy, které by měly představovat vodítko pro domácí legislativu i pro samotný výkon diskreční pravomoci veřejnou správou.¹⁷ Je tedy na místě zabývat se i tím, nakolik jsou vyslovená doporučení respektována a aplikována v českém právním prostředí.

2.1 Historické a současné chápání správního uvázení

Zkoumání správního uvažování skrze právně teoretické práce z období státního zřízení nazývaného jako první republika a předchozího období rakouského, vede k poznání, že bylo vždy považováno za prostředek správy, který umožňuje v zákonných mezích reagovat na

¹⁷ POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy [online]. mvcr.cz, prosinec 2008 [cit. 20. ledna 2020]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>>.

aktuální situaci.¹⁸ S takovým pojetím se lze ostatně ztotožnit i dnes, když například Bažil, obdobně charakterizuje správní uvážení jako prostředek k regulaci obrovské výšece společenských vztahů nejrůznějšího charakteru.¹⁹ Jeho výjimečnost oproti jiným právním instrumentům spočívá v možnosti samostatné tvůrčí činnosti správních orgánů.²⁰ Avšak ani samostatná tvůrčí činnost úřadů nikdy nemůže nahrazovat zákonodárce. A to ani zčásti, na což upozorňoval Vavřínek, podle kterého správní uvážení není možné považovat za poukaz k doplnění zákona. Jeho aplikace nemůže vytvářet jakési zvykové právo, ani vyplňovat mezery v zákonodárství. Pouze umožňuje přizpůsobovat se proměnlivým společenským poměrům, a to volbou prostředků v zákonem stanovených mezích.²¹ Zamyslíme-li se nad výše uvedeným v souvislosti s podstatou správního uvážení, pak lze říci, že správní uvážení není pouhé provádění zákonů, jedná se o činnost částečně tvůrčí, regulující společenské poměry. Na druhou stranu zcela striktně nejde ani o činnost legislativní.²² Stojí tedy na pomezí těchto dvou protipólů.

Odpověď na otázku, proč správní uvažování nemůže být nikdy činností v jádru zákonodárnou, se jeví jako zřejmá. Je tomu tak v důsledku nastavení zákonných mezí, tj. rámce pro uplatnění uvážení vytvořeného zákonodárcem. I prvorepublikový NSS konstatoval, že uvážení není libovůlí; má své zákonné hranice a jen v těchto se smí pohybovat.²³ A byť tyto meze nejsou zákonodárcem vždy nastaveny zcela konkrétně a dochází ke vzniku sporných stavů, které mohou být vyřešeny až rozhodovací činností správních orgánů či následně soudů,²⁴ uplatnění správního uvážení je stále činností regulovanou.

Nastavení hranic správního uvážení bylo problematikou zásadního charakteru. V sedmé kapitole této práce zabývající se soudním přezkumem, bude podrobněji rozvedeno, že v období prvorepublikovém byly právě zákonné meze to jediné, co mohlo být přezkumu podrobno. Na druhou stranu ony zákonné meze nejsou něčím, co by bylo možné jednoduše uchopit. Platí snad i dodnes, že „vázanost správy zákonem může mít různý rozsah a různé stupně.“²⁵ Stejně

¹⁸ VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního*. 4. vydání. Praha: Spolek československých právníků „Všehrd“, 1921, s. 68.

¹⁹ BAŽIL: *Neurčité právní pojmy...*, s. 7 – 8.

²⁰ Z důvodu terminologické jednotnosti je používán termín „správní orgán“, byť je v citovaných pracích prvorepublikových autorů užíván termín „úřad“.

²¹ VAVŘÍNEK, František. *Stručný přehled zřízení správního*. 2. vydání. Praha: Spolek československých právníků „Všehrd“, 1928, s. 50.

²² Závěr o tom, že nelze uvažovat o právotvorném vlivu správního uvážení není ojedinělý, viz GREGOR, Adam. *Správní uvážení*. Rigorózní práce, 2016, s. 36.

²³ Boh. A 991/1921.

²⁴ BAŽIL: *Neurčité právní pojmy ...*, s. 26 – 31.

²⁵ RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud: Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého soudního správního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnicví*. 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1933, s. 297.

tak u vázanosti jdoucí směrem k adresátům. Neboť „není-li správa v té nebo oné relaci zákonem vázána, nemůže býti vázána ani vůči jednotlivci.“²⁶

Mnohoznačnost zákonné vázanosti se nevyhnula pokusům o typizování, a to jak v oblasti správních aktů, tak oblasti správních norem. Co do vázanosti správních aktů Vavřínek předkládal teorii podle které, lze správní akty dělit na vázané s obsahem předem zákonem předepsaným a akty volné, které se mají přizpůsobovat dle volného uvážení, čímž určují a vytvářejí novou právní situaci. „Při správních aktech volných hledí se především k účelnosti, užitečnosti a přiměřenosti, kdežto při správních aktech vázaných přihlíží se především k zákonitosti.“²⁷ Obdobnou konstrukci udával i Rádl, podle kterého přísná vázanost je dána tam, kde je správní orgán povinen správní rozhodnutí vydat, a to o jednoznačně určitém obsahu. Jako příklad slouží vydání správního rozhodnutí udělujícího domovskou příslušnost či státní občanství, jsou-li naplněny předpoklady dané zákonem. Nejsou-li zákonné předpoklady naplněny, je vydáno správní rozhodnutí zamítavé. Jedná se o případy s určitými skutkovými podstatami. Existují však i normy, jejichž skutkové podstaty takto jednoznačně určité nejsou a úřadu je ponechána větší volnost.²⁸ Je zřejmé, že tyto dvě, v podstatě totožné, teorie neřešily typizaci zákonné vázanosti diskrečních rozhodnutí, nýbrž pouze členily správní rozhodnutí na diskreční a nediskreční. Vydání rozhodnutí s obsahem předem zákonem stanoveným přece z povahy věci vylučuje jakoukoliv volnou úvahu a jedná se o pouhé provedení zákonných ustanovení.

Vázanosti správních norem v oblasti správního uvažování se zabýval Weyr. Známa je jeho třístupňová koncepce správních norem zákonné vázanosti, vázaného uvažování a volného uvážení.²⁹ Vázané uvažování přitom vysvětloval tak, že se jedná o volnost omezenou určitým směrem, vytyčeným například účelem příslušné normy, ve kterém by se úřední úvahy měly pohybovat.³⁰ Oproti tomu uváděl, že zakládá-li se uvažování správního orgánu na pouhých povšechných hlediscích, jako například obecné dobro, obecné účely státu, apod., jedná se o volné uvažování. „Zde pak rozhodování úřadu činí dojem úplné volnosti, a to tak, že několik různých rozhodnutí téhož případu stejně hoví právnímu řádu, tj. jinými slovy, že aplikující úřad rozhoduje vlastně bez právní normy, že zaujímá – s dopuštěním zákonodárce – jeho místo: neaplikuje, nýbrž tvoří normy, jsa při své činnosti v podstatě

²⁶ Tamtéž, s. 297.

²⁷ VAVŘÍNEK: *Stručný přehled ...*, s. 78.

²⁸ RÁDL: *Nejvyšší správní ...*, s. 297 – 298.

²⁹ WEYR, František. *Československé právo správní – část Obecná (Organizace veřejné správy a řízení správní)*. 1. vydání. Brno: Všehrad, 1922, s. 97.

³⁰ WEYR: *Československé právo ...*, s. 97.

činitelem normotvorným.³¹ Nutno však upozornit na pouhou teoretičnost výše uvedené koncepce, neboť ihned po jejím vyřčení Weyr sám popíral praktickou existenci zákonné vázanosti, která činí ze správního úřadu pouhý stroj, a existenci volného uvažování, které staví správní orgán na úroveň zákonodárce.³² Normy správního uvážení jsou pouze jednoho druhu – zákonem vázané. Musím poukázat, že tímto konstatováním se dostáváme zpět k tomu, co brání správnímu uvážení, aby se stala činností zákonodárnou. Vázanost je tak třeba považovat za esenciální prvek správní úvahy, nikoliv za protiklad,³³ který by jeho výskyt vylučoval.

Návaznost na Weyrovu třístupňovou koncepci norem správního uvážení můžeme, co do dnešní odborné literatury, spatřit u Matese, který hovoří o třech stupních uvážení, a to úplná (zákonná) vázanost, vázané uvážení, volné uvážení.³⁴ V kontextu k Weyrovi, v případě úplné zákonné vázanosti se však již nemůže jednat o správní uvážení. Jedná se o situaci, kdy správní orgán má zákonem jednoznačně stanovený postup, logicky je jím tedy plně vázán, není zde žádný prostor pro úvahu a možnost zvolit si některé z alternativních řešení. Co se týče správního uvážení ve smyslu absolutně volné úvahy, pak tato varianta je již dlouhodobě judikatorně zapovězena, s tím, že nic takového, jako absolutně volná úvaha nemůže v právním státě existovat.³⁵ V úvahu stále přichází pouze vázaná úvaha, jako jediná možná, neboť pouze tato může vyhovovat požadavku zákazu libovůle. V právním státě má uvážení vždy určité meze, určité mantinely, které musí být při jeho aplikaci respektovány. Vyskytuje se mezi výše uvedenými krajními póly zcela volného rozhodování a rozhodování zcela vázaného. V tomto prostoru správního uvážení přitom, jak konstatuje Skulová,³⁶ existuje řada mezistupňů, kde se v nejrůznějších kombinacích vázanost a volnost rozhodování uplatňují. K výše uvedenému lze uzavřít, že to co správní uvážení identifikuje a odlišuje od činnosti legislativní, jsou právě jeho vždy nastavené mantinely. K bližšímu zjištění a pochopení správního uvážení v právní normě je pak třeba dospět výkladem. Judikatura dokládá určité ustálené poznávací znaky správního uvážení typicky jazykovým vyjádřením slovy „smí,“ „je oprávněn,“ „může.“ Tato slova či slovní spojení však poukazují na zmocnění k užití správního uvážení, nikoliv k určení jeho rozsahu.

³¹ Tamtéž, s. 97-98.

³² Tamtéž, s. 98.

³³ Poněkud neopatrně užitá formulace „Opakem správního uvážení je vázanost,...“ byla použita v Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2018, sp. zn. 2 Azs 180/2018. Její vytržení z kontextu by mohlo evokovat v textu uvedené.

³⁴ MATES: *Správní...*, s. 87.

³⁵ Nejvyšší správní soud ve svém Usnesení ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, jednoznačně popřel existenci absolutně volné úvahy v právním státě, kterou připouštělo Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 77/99. Řešená problematika se týkala udělování státního občanství.

³⁶ SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení (diskreční pravomoc) v kontextu současné veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1999, roč. 7, č. 2, s. 135.

Vrátíme-li se zpět k Weyrově teorii vázanosti správních norem, v rámci této musím upozornit na jednu zajímavou skutečnost. Byť Weyr popíral praktickou existenci volného uvažování, založeného na hlediscích jako je např. obecné dobro, obecné účely, tyto hlediska lze přece, pohledem dnešním, považovat za typické neurčité právní pojmy. Jejich praktická kombinace spolu s volným uvážením přitom není ničím neobvyklým. Weyr ve své době a v rovině teoretické zavrhoval výklad připouštějící neurčitý právní pojem jako zmocnitele k volné úvaze, která svým praktickým provedením vytvoří výklad určité normy, čímž v podstatě nahrazuje zákonodárce. Tato teze přitom došla svého naplnění i v současné judikatuře NSS,³⁷ která neurčité právní pojmy a volnou úvahu striktně odděluje, jako dva odlišné instituty s odlišnou podstatou a způsobem užití.

2.2 Vztah k veřejným subjektivním právům

Koexistence veřejných subjektivních práv při rozhodování v režimu správního uvážení nebylo ještě v období prvorepublikovém tématem zcela jednoznačným. Hácha vyslovoval striktní kontradiktornost pojmů veřejné subjektivní právo a správní uvážení. Podle něj rozhodoval-li správní orgán nějaký případ s použitím norem správního uvážení, tam originární subjektivní právo neexistovalo.³⁸ Stejně tak Hoetzel postuloval, že „kde a pokud je subjektivní právo, tam a potud není správní uvážení úřední a naopak: kde je takové volné uvážení, tam není subjektivního práva.“³⁹ Na druhou stranu však uznával, že nejsou pouze práva hmotná, nýbrž i formální. A formální práva jsou také předmětem ochrany, byť je rozhodování o meritu věci předmětem správního uvážení.⁴⁰ Oproti těmto názorům Rádl přiznával úplnou negaci subjektivního práva pouze v případě, kdy subjekt nemá ani nároku na pouhé formální vyřízení svého podání.⁴¹ Lze tedy dovodit, že k veřejným subjektivním právům bylo nutno přihlížet ve dvojitým smyslu. Jednak k hmotné podstatě věci, stojící na myšlence, podle které, kde se v meritu rozhoduje způsobem správního uvážení úřadu, není subjektivního práva. A jednak v rovině procesní, kdy z Hoetzelova a Rádlova pojetí lze zachytit prozařující myšlenku práva na řádné vyřízení věci jednotlivce neboli práva na řádné správní řízení. Ostatně i z dobového legislativního materiálu se lze dopátrat náznaku členění na veřejná subjektivní práva hmotná a procesní, když tento uváděl, že „všeobecná stylisace vládní předlohy, podle

³⁷ Za všechny například Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. července 2004, sp. zn. 5 Azs 105/2004.

³⁸ RÁDL: *Nejvyšší správní...*, s. 296.

³⁹ HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy (se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním)*. 1. vydání. Praha: Spolek českých právníků „Všeherd“, 1924, s. 18.

⁴⁰ HOETZEL: *Soudní kontroly...*, s. 18.

⁴¹ RÁDL: *Nejvyšší správní...*, s. 296.

⁴¹ HOETZEL: *Soudní kontroly...*, s. 298.

kteřé věci volně úvahy vůbec jsou z příslušnosti nejvyššího správního soudu vyloučeny, mohla by vésti k nazírání, že nejvyšší správní soud nebude se smět pouštět vůbec do jakéhokoliv zkoumání ve věcech, ve kterých správní úřad rozhodl podle volné úvahy, že by ani nemohl zkoumat, zdali nebyly porušeny předpisy procesní, byť i tím nesporně bylo porušeno subjektivní právo stěžovatelovo.⁴²

Nicméně právní názor, podle kterého, kde se v materiální stránce věci rozhoduje dle správního uvážení, není subjektivního práva, našel svůj odraz v judikatuře NSS. Ten například vyslovil, že rozhodnutí o žádosti na licenci kinematografickou není rozhodnutím o subjektivním právu žadatele. Jde o otázku ponechanou zcela volnému uvážení úřadu, takže odepření licence není vázáno na určité důvody a tudíž se své povahy nemůže zakládat porušení nějakých subjektivních práv.⁴³ V jiném případě judikoval, že „jest sice pravda, že volné uvážení úřadů správních, pokud právě sahá, vylučuje existenci subjektivních práv.“⁴⁴

Zajímavé je rozhodnutí, ve kterém NSS uvedl, že „kde nejsou zákonná direktiva, není subjektivní právo, které by z nich mohlo být odvozováno.“⁴⁵ Tento výrok se týkal rozhodnutí o udělení státního občanství a byl zopakován v mnoha dalších rozhodnutích zabývajících se státním občanstvím. NSS ostatně k otázce státního občanství ve spojení se správním uvážením postupoval zcela specificky, když například v roce 1923 vyslovil, že „nebylo tedy zamítnutím žádosti stěžovatelovy zasaženo do jeho subjektivních práv a není pak ani vadou řízení, jestliže žalovaný úřad stěžovateli nesdělil, kterými úvahami dal se při svém rozhodnutí vésti.“⁴⁶ Nutno však upozornit, že na otázku státního občanství bylo v dobách prvorepublikových pohlíženo značně svébytně jako na akt milosti udělované státem.⁴⁷ Nelze tato rozhodnutí posuzovat stejně jako případy jiné, neboť dobová právní teorie se shodovala v tom, že direktiva správního uvážení, jsou ze strany zákona nastavena vždy. Co do absence odůvodnění, která ve věci státoobčanské neznamenal vada řízení – i v tomto se jedná o exces daný specifikou věci.

K profilující prvorepublikové kontradiktornosti veřejných subjektivních práv hmotných a správního uvážení nezbyvá než dodat, že tento směr je dnes již zcela překonán.⁴⁸ Nadto není

⁴² POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zpráva výboru ústavně-právního o vládním návrhu zákona (tisk 749) o nejvyšším správním soudě* [online]. psp.cz, 5. listopadu 2018 [cit. 22. prosince 2019]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0837_04.htm>.

⁴³ Boh. A 678/1921.

⁴⁴ Boh. A 1110/1922.

⁴⁵ Boh. A 1714/1922.

⁴⁶ Boh. A 2536/1923.

⁴⁷ GONSIOROVÁ: *Udělování státního ...*, s. 77.

⁴⁸ Viz například Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. února 2008, sp. zn. 3 As 73/2006: „Rozhodnutí ředitele školy...je rozhodnutím o veřejném subjektivním právu vydaným na základě správního uvážení...“

bez zajímavosti, že podle současné judikatury NSS „i na základě správní úvahy mohou originárně vznikat veřejná hmotná subjektivní práva chráněná zákonným právem.“⁴⁹ Přiznáním určitého nároku vzniká veřejné subjektivní oprávnění. Bylo by zajímavé pozorovat, jak by se s touto myšlenkou vyrovnala tehdejší judikatura. Je snad možné, že by na ni nahlížela obdobně. Určitý náznak totiž můžeme spatřit v díle Hoetzela, který se správním uvážením zabývá rovněž v souvislosti s vedlejšími ustanoveními správních aktů. Například v souvislosti s „*diei a quo*“, které se vyskytují zejména u aktů vydaných na základě uvážení – „úřad, moha povolení podle svého uvážení vůbec odepřít, může je také udělit s účinkem do určité doby.“ Dále v souvislosti s resolutivními podmínkami se vymezuje proti „názoru často v nauce hájenému, jakoby akt z volného uvážení vydávaný byl také volně odvolatelný, resp. měnitelný. Nemůže být většího a nebezpečnějšího omylu.“ V této souvislosti uvádí příklad – obec může dle svého správního uvážení někoho přijmout do svého svazku, ale na druhou stranu jej nemůže dle volného uvážení již uděleného domovského práva zbavit.⁵⁰ Stejně tedy, jak tomu bylo u Weyra a neurčitých právních pojmů, i zde prvorepublikové teoretické konstatování došlo svého judikaturního naplnění také v současnosti.

Je zřejmé, že dobová právní věda opatrně přešlapovala na myšlence veřejných subjektivních práv procesních, kterou i v oboru správního uvážení připouštěla, kdežto soudní praxe se jí bránila. Právní názor, podle kterého, kde je správního uvážení není subjektivního práva lze, co do roviny procesní, v současnosti považovat rovněž za překonaný, neboť správní soud poskytuje ochranu hmotným i procesním veřejným subjektivním právům.⁵¹ I když je meritum dáno do správního uvážení a v jádru neexistuje veřejné subjektivní právo na získání žádaného, nelze vyloučit, že bylo zasaženo práva na řádný správní proces, které tak mohlo být dotčeno ne-li porušeno a jehož ochrany se lze domáhat.⁵² Uzavřeme-li toto téma, lze konstatovat, že případná odpověď na otázku, zda skutečně volné uvážením a veřejné subjektivní právo byly a jsou pojmy kontradiktorní, pak kladná odpověď je možná jen zčásti. Jen co do merita, materiálnosti věci. V oblasti procesní tak dáno nebylo (snad s výjimkou specifické oblasti státoobčanské) a není.

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2014, sp. zn. 3 Ads 39/2013.

⁵⁰ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 283 – 284.

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2004, sp. zn. 6 A 143/2001.

⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2010, sp. zn. 7 Afs 15/2017.

2.3 Pojetí diskreciálnosti

Významná autorita správního práva a správní vědy profesor Hoetzel ve svém díle Československé správní právo hovořil o správním uvážení jako o pravé partie honteuse správního práva, když podle něj „bohatá literatura částečně jen zkomplikovala věc nikterak tak pochybnou.“⁵³ V kontextu současné právní vědy a praxe nelze než vyzdvihnout přetrvávající aktuálnost těchto slov. Bylo napsáno a řečeno již mnohé. O jeho podstatě, která je součástí téměř každé učebnice obecného správního práva, o tom, kdy a za jakých podmínek se aplikuje, o jeho vlivu, možnostech a šíři přezkumu, apod. Bohatá na toto téma je i současná soudní judikatura. Bohatá teorie a praxe svědčí o jeho významu a praktičnosti. Vyskytuje se v té či oné podobě, hovoří se o správním uvážení, volném uvážení, diskreci správních orgánů, diskreční pravomoci, apod. Můžeme hovořit o pojetí diskreciálnosti ve správním právu,⁵⁴ které má své aspekty a roviny, přičemž každé nese své vlastní označení.

Z hlediska systémového je správní uvážení klasickým právním institutem. Určitou právní konstrukcí, čemuž odpovídají jeho mnohé definice a zároveň nemá obdobu v mimoprávní realitě. V této sféře se pouze projevují jeho účinky. Existence zákonného zmocnění v právní normě je ostatně pro správní uvážení prvkem esenciálním. A právní normy, ve kterých je správní uvážení vyjádřeno slouží právě tomuto účelu. Tyto právní normy můžeme obecně označit jako normy zmocňující. Gerloch zmiňuje, že zmocňující norma v konkrétní podobě zpravidla nese jednoduché popisné označení, jako například vazba nebo promlčení. Je patrné, že tento znak správní uvážení nenaplnuje. Důvodem je roztržštěnost tohoto institutu, stejně jako je roztržštěno správní právo. A jeho obecnost v rámci správního práva. Vezme-li například v potaz zmíněnou vazbu i ta je obecným institutem trestního práva procesního. Rozdíl je ovšem v tom, že trestní právo procesní je kodifikováno v několika málo předpisech, z nichž nejvýznamnější je zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů. Oproti tomu správní právo takto kodifikováno není a správní uvážení se vyskytuje v mnoha předpisech hmotného i procesního charakteru.

Skulová v úvodní části jednoho ze svých starších článků hovoří o institutu „správního uvážení,“ které bývá moderněji nazýváno jako „diskreční pravomoc,“ ve starší nauce jako „volné uvažování,“ „správní uvažování,“ „volné uvážení,“ v zákonném znění jako „zákonem povolená volná úvaha.“⁵⁵ Pečlivé rozlišení těchto užívaných a často zaměňovaných pojmů je základem pro bližší zkoumání.

⁵³ HOETZEL: *Československé správní ...*, s. 346.

⁵⁴ ZIMMERMANN, Jan. *Prawo Administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016, s. 394.

⁵⁵ SKULOVÁ: *Správní uvážení (diskreční pravomoc) ...*, s. 135.

Výkon pravomoci, kterou nazýváme jako diskreční je v jádru pouze jedním ze způsobů realizace veřejné správy. V souvislosti s dynamickým vývojem lidské společnosti, na něj nestále reagující legislativu a její výklad, je pro zákonodárce téměř nemožné účinně a efektivně regulovat veškeré oblasti lidské činnosti. V intencích správního řízení „pokryt všechny varianty rozhodování.“⁵⁶ A to zejména v těch případech, kdy je zapotřebí určitý stupeň odbornosti správního orgánu, ale i „pružnosti, přizpůsobivosti nastalým a těžko předvídatelným situacím i z hlediska důsledku zásahu.“⁵⁷ V těchto případech zákonodárce povolává k aplikaci správní uvázení, jehož účelem je odborná, efektivní a účinná právní regulace společenských vztahů. Hovoříme o tzv. diskreční pravomoci správních orgánů, kdy „právní předpisy zakládají pro rozhodování veřejné správy volnou úvahu.“⁵⁸ Doporučení definuje diskreční pravomoc jako pravomoc, která ponechává správnímu orgánu určitou míru volnosti, pokud jde o rozhodnutí, které má být přijato, což mu umožňuje zvolit si z několika variant to, které považuje za nejvhodnější. Samotné rozhodnutí správního orgánu přijaté s použitím uvázení, které tak můžeme nazývat rozhodnutím diskrečním, je jejím produktem. Přitom v žádném právním předpise není obsažena definice správního uvázení⁵⁹ či pojmu diskreční pravomoc.

Oproti tomu nepřeborné množství definic a výkladů můžeme nalézt v oblasti právně vědecké. Hoetzelův současník Weyr jej charakterizoval jako „relativní volnost, která přísluší druhotnému normotvůrci při aplikaci prvotní normy. Od pouhé blanketní normy prvotní, udělující druhotné normě pouze právní relevanci a ponechávající druhotnému normotvůrci plnou volnost co do stanovení obsahu konkrétní normy, až k jeho naprosté obsahové vázanosti - případ naprosté obsahové determinace, ve kterém se role druhotného normotvůrce, který ztrácí příznačnou vlastnost normotvornou, omezuje na pouhý aplikační mechanismus - jest myslitelná nekonečná řada větší či menší vázanosti, tj. intenzity volného uvázení.“⁶⁰ Začátkem devadesátých let Bažil⁶¹ vyslovil, že „volným uvážením správního orgánu se zpravidla rozumí tomuto orgánu zákonem založená volnost zvolit při řešení konkrétního případu jedno z více právně možných rozhodnutí.“ Obdobně Skulová⁶² spojuje správní uvázení se situací, „kdy se vznikem nebo existencí určitých podmínek nespojuje příslušné ustanovení právního předpisu

⁵⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 55.

⁵⁷ Tamtéž.

⁵⁸ SKULOVÁ, Soňa. Čím je ovládáno správní uvázení? Aneb úvaha nejen o pravidlech, ale také o hodnotách, cílech principech a zásadách. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, roč. 10, č. 4, s. 331.

⁵⁹ „V žádném právním předpise není obsažena definice správního uvázení, je tedy nutno jej identifikovat ve fázi interpretace a aplikace právní normy.“ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. srpna 2012, sp. zn. 11 A 114/2011.

⁶⁰ WEYR, František. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: Orbis, 1936, s. 319.

⁶¹ BAŽIL: *Neurčité právní pojmy ...*, s. 58.

⁶² SKULOVÁ: *Správní uvázení...*, s. 15.

nutnost nastoupení jediného možného právního následku,“ ba naopak ponechává správnímu orgánu možnost volby řešení. Na tomto místě se nabízí otázka, zda je třeba rozlišovat mezi pojmy správní uvázení a volné uvázení? Domnívám se, že pohybujeme-li se v oblasti veřejné správy, existuje rozdíl pouze ve zvyklosti užívání těchto pojmů. Pojem správní uvázení se prostě jen dnes užívá nejčastěji. Oproti tomu v období prvorepublikovém se výlučně užívalo pojmu volné uvázení.⁶³ Oborově tedy mezi těmito pojmy není rozdílu.

Pojem diskreční pravomoc je třeba oproti správnímu uvázení chápat širěji. Opět dle Skulové,⁶⁴ se vedle klasického správního uvázení jedná o projev „pravomoci toho, kdo rozhoduje tímto způsobem a je nositelem příslušné výše veřejné moci.“ Podle Slovníku českého práva⁶⁵ se jedná o situaci, kdy „...normy správního práva svou konstrukcí a svým obsahem umožňují, aby orgány veřejné správy po zvážení předmětných okolností zvolily jedno z více danou právní normou předvídaných řešení. Normy správního práva v takových případech počítají s více jeho možnými variantami. Správní orgán v každém takovém případě v mezích daných mu vždy příslušnou normou správního práva konkrétní způsob řešení sám.“ Výsledek správního uvázení musí být v každém vydaném správním rozhodnutí náležitě odůvodněn. Z této charakteristiky správního uvázení vyplývá, že závisí na konstrukci právních norem, které správní úvahu umožňují. Podobnou charakteristiku správního uvázení nabízí Hendrych:⁶⁶ „Správní uvázení, též diskreční pravomoc správních orgánů, je možné tehdy, když zákon poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací (slovním obratem „může“) apod. V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy.“ V této definici však narážíme hned na několik zásadních problémů, které jsou spojeny se zákonnou aplikací správního uvázení. Jsou jimi zejména vyjádření prostoru pro správní uvázení, tedy rozpoznatelnost právní normy, která jej umožňuje, šíře jeho aplikace, tedy vázanost uvázení a rovněž jeho řádné argumentování.

Praktické definice lze najít rovněž v hojné míře v judikatuře.⁶⁷ Avšak diskreční pravomoc ve smyslu správního uvázení zdaleka není institutem vlastním pouze pro české správní právo. Vyskytuje se rovněž i v zahraničních právních úpravách, a i v těchto se lze setkat

⁶³ Viz KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, roč. LI, č. 1, str. 33.

⁶⁴ Tamtéž, s. 16.

⁶⁵ MADAR: *Slovník českého ...*, s. 1377.

⁶⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 517-518.

⁶⁷ Viz dále průběžně citovaná judikatura.

s mnoha snahami o jeho nejefektivnější výklad. Pohledem angloamerických autorů se jedná o tzv. „administrative discretion.“ Institut určený odborníkům k výkladu obecných zásad práva a zákonů.⁶⁸ Uplatňuje se tehdy, když zmocňující norma ponechává správnímu orgánu volnost zvolit si mezi možnými způsoby jednání nebo nečinnosti.⁶⁹ Dále například Sitorus⁷⁰ popisuje diskreci jako ústřední a nevyhnutelnou koncepci sloužící k porozumění aplikace právních předpisů, kterými je diskrece vytvářena, ale na druhou stranu i omezoována. Na nevyhnutelnosti použití institutu diskrece se shoduje i česká právní věda⁷¹ a praxe. Nelze než neupozornit na již legendární slova Vrchního soudu v Praze: „rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost správního orgánu volné úvahy užít.“⁷² Povinnost, ovšem „podmíněná účelností z hlediska veřejné správy.“⁷³ Pohledem kontinentálního, konkrétně polského pojetí, se můžeme setkat s pojmy „uznanie administracyjne“ a „swobodne uznanie.“ Obojím je myšleno správní uvážení, ve své klasické podobě, tj. s možností výběru následku správního rozhodnutí. Na samotné diskreční rozhodnutí lze přitom nahlížet jako na klasický projev výkonu impéria, tedy vrchnostenské správy zasahující do sféry práv a povinností adresátů, ale zároveň jako na výsledek určité volné tvůrčí činnosti správního orgánu.⁷⁴ Rozdíl mezi výše zmíněnými akty spočívá v jejich historickém užití, kdy „uzanie administracyjne“ neboli správní uvážení se začalo užívat až s rozvojem správního práva a právního státu.⁷⁵

Je patrné, že na obsahu pojmu správního uvážení panuje shoda, nikoli však na jeho jazykovém vyjádření. Nejčastěji bývá směřován s pojmem diskrece či diskreční pravomoc, což je ale z terminologického hlediska nesprávné. Jednak diskreci, tj. uvážení jako takové lze chápat spíše jako pojem určený pro mezioborové užití, neboť vedle správního uvážení existuje i tzv. soudcové uvážení, uvážení je zásadním prvkem trestního práva hmotného, apod. A diskreční pravomoc je pojmem širším, jedná se o výraz oprávnění správní úvahy užít. Zcela zásadní je pak rozlišování diskrečního rozhodnutí od samotného uvažování. Diskreční rozhodnutí je samotným produktem užití správní úvahy a naopak správní uvážení je prostředkem k jeho

⁶⁸ OLEJARSKI, M. Amanda. *Administrative Discretion in Action*. Plymouth: Lexington Books, 2013, s. 21.

⁶⁹ DAVIS, Kenneth In CLAYTON, Allen Scott. *Judicial Review of Administrative Discretion. How Justice Scalia and Breyer Regulate the Regulators*. El Paso: LFB Scholarly Publishing LLC, 2015, s. 6.

⁷⁰ SITORUS, Lily Evelina. *Judicial Review of Administrative Action: Reflection on the Bank Century Bailout Policy*. *Indonesia Law Review* [online]. 2016 [cit. 3. srpna 2018]. Dostupné na <http://ilrev.ui.ac.id/index.php/home/article/view/173/pdf_77>.

⁷¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 753. Cit. In: EIDOVÁ, Lina. *The Principle of Restricted Administrative Discretion*. In KOTÁSEK, Josef a kol (eds). *COFOLA 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1701 – 1702.

⁷² Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 5. listopadu 1993, sp. zn. 6 A 99/92.

⁷³ MATES, Pavel. *K povaze správních pořádkových deliktů* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 14. ledna 2020].

⁷⁴ ZIMMERMANN: *Prawo...*, s. 395.

⁷⁵ ZIMMERMANN: *Prawo...*, s. 395.

vydání. Lze tedy shrnout, že ačkoliv existují mnohé užívané pojmy, jejich skutečný význam vždy pregnančně vystihuje jen určitý úsek či aspekt diskrečnílosti.

2.4 Správní uvážení v kontextu Rady Evropy

V předchozí podkapitole bylo řečeno, že pojem správní uvážení není v žádném českém zákonném dokumentu definován. Právní předpisy sami ani s tímto pojmem nijak nepracují. Respektive v zákonném textu se projevuje jinými jazykovými formulacemi. Přesto, ale existuje dokument mezinárodního charakteru, který je tomuto institutu zasvěcen a byť nemá závaznou povahu, jde bezpochyby o dokument významný. Jedná se o Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 80 (2) ze dne 11. března 1980. Rada Evropy v současnosti sdružuje 47 členských států.⁷⁶ To znamená, že 47 států, geograficky převážně evropských,⁷⁷ by slovy samotného Doporučení „mělo brát v potaz“⁷⁸ v něm uvedená doporučení pro výkon diskreční pravomoci.

Doporučení jsou řazena do třech okruhů, a to základní principy, správní proces, kontrola. Základních principů Doporučení uvádí celkem 6. Většina z nich se shoduje s pokyny vyjádřenými v základních zásadách činností správních orgánů dle SŘ. Jedná se o zásadu zákazu zneužití pravomoci, zákaz diskriminace, proporcionality, rychlosti řízení, individuálního posouzení každého případu v širším pojetí zásady materiální pravdy. Nicméně základní princip uvedený pod č. 2 Doporučení ukládá správnímu orgánu zachovávat objektivitu, nestrannost a brát v úvahu pouze faktory relevantní pro konkrétní případ. Povinnost správních orgánů, aby při řešení každého případu braly v potaz pouze skutečnosti relevantní je součástí tzv. individualizační diskrece (podrobně v podkapitole 3.1.1) a je vyslovena i českými soudy.⁷⁹ Na druhou stranu pokyn k objektivitě a nestrannosti lze vykládat dvojím způsobem. Prvně jako objektivitu a nestrannost správního orgánu směrem k účastníkům správního řízení. Sekundárně také jako objektivita a nestrannost směrem k výsledku řízení, která ale není pro české správní orgány zcela možná, neboť tyto jsou dle § 2 odst. 4 SŘ povinny dbát toho, aby vydané rozhodnutí bylo v souladu s veřejným zájmem. Jedná se o povinnost správních orgánů danou jim zákonem. Nadto objektivita a nestrannost správních orgánů směrem k výsledku řízení naráží i na tzv. účelovost diskrece (viz podkapitola 3.1.3). Předmětný princip vyslovený Doporučením se tak nemůže v českém správním řízení uplatnit v celé své šíři. Ovšem je třeba

⁷⁶ COUNCIL OF EUROPE. *Členské státy* [online]. coe.int, 2020 [cit. 8. února 2020]. Dostupné na <<https://www.coe.int/cs/web/about-us/our-member-states>>.

⁷⁷ Členem Rady Evropy je i Ázerbajdžán.

⁷⁸ Cit.: „should be duty taken into account.“

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. října 2017, sp. zn. 2 As 73/2017.

dodat, že správní řízení může být předmětem rozhodování u nezávislého a nestranného soudu,⁸⁰ u něhož by premisa nezávislosti a nestrannosti nejen ve vztahu k účastníkům řízení, ale i jeho výsledku, měla být naplněna. Byť Doporučení užívá pojmu „administrative authority,“ které bývá obvykle překládáno jako správní úřad či správní orgán, širším výkladem lze tento výraz vztáhnout na všechny instituce nadané mocí rozhodovat o právech a povinnostech nepodřízených subjektů. Tedy i správní soudy. Nadto se lze vzít v potaz i výklad čl. 6 EÚLP, podle kterého „v oblasti veřejné správy nejde o to, aby v každém stupni rozhodoval o věci nezávislý a nestranný soud, ale aby existovala možnost obrátit se k přezkoumání rozhodnutí závislého správního úřadu na jiný, nezávislý orgán, který by věc posuzoval v plné jurisdikci.“⁸¹ Ačkoliv se tedy může zdát, že předmětný princip Doporučení nelze v českých podmínkách aplikovat v plné šíři, není tomu tak. Je jen zapotřebí k němu zaujmout širší výklad.

Ke správnímu procesu Doporučení primárně odkazuje na Rezoluci R (77) 31 Výborů ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům veřejné správy, s tím, že zde uvedené principy se uplatní obzvláště u výkonu diskreční pravomoci. V prvním případě Doporučení upravuje normy regulující výkon diskreční pravomoci.⁸² Tyto musí být veřejně přístupné nebo sděleny osobě, které se týká vydání diskrečního rozhodnutí, na její žádost, a to vhodným způsobem. Normy regulující výkon diskreční pravomoci, v originále „general administrative guidelines“ je třeba vykládat v nejširším slova smyslu. Správní uvážení a výkon diskreční pravomoci jsou jevy vlastní všem formám činnosti veřejné správy. Může se tedy jednat o běžné zákony, ale i interní pokyny. Publikace právních předpisů, bez ohledu na stupeň právní síly, je jednou ze základních etap zákonodárského procesu. Zásada veřejnosti práva je vlastní každému demokratickému právnímu státu, kdy každý adresát právní normy musí mít bez jakýchkoliv pochybností možnost seznámit se s předpisy ovlivňující jeho právní sféru.⁸³ Co se týče druhé Doporučením zmíněné varianty, a to sdělením osobě, které se vydání rozhodnutí týká, a to na její žádost, v úvahu přichází skutečně určité interní pokyny, instrukce, směrnice, metodiky, obecně navenek veřejnosti nepřístupné. Tyto zpravidla nejsou obsaženy ani v odůvodnění vydaného diskrečního rozhodnutí. Proto není zcela vyloučena i žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Zařazení tohoto právního instrumentu do právního řádu České republiky a jeho eventuelní využití v zásadě znamená plnohodnotné naplnění tohoto principu Doporučení.

⁸⁰ Viz čl. 36 odst. 1 LZPS

⁸¹ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 415.

⁸² Cit.: „general administrative guidelines which govern the exercise of discretionary power“

⁸³ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 91.

Dále již Doporučení hovoří o konkrétním výkonu diskreční pravomoci a stanovuje, že v případech, kdy se správní orgán odchýlí od obecné rozhodovací praxe směrem způsobit práva, svobody či zájmy adresáta diskrečního rozhodnutí, bude tento informován o důvodech této odchylky. Správní orgán tuto informační povinnost splní uvedením důvodů přímo v rámci vydaného diskrečního rozhodnutí nebo ex post na žádost dotčené osoby v přiměřené lhůtě. Povinnost odůvodnění je v českém správně právním prostředí nastavená jako obecná, tj. bez ohledu na to, zda se jedná o rozhodnutí ustálené rozhodovací praxe nebo odchylku.⁸⁴ Tento princip úzce souvisí rovněž se zásadou legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 SŘ.⁸⁵ NSS ovšem konstatoval, že tato zásada není absolutní, naopak je omezena jinými zásadami, a to zejména zásadou legality, souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem a účelnosti. Na druhou stranu ovšem také vyzdvihuje povinnost správního orgánu řádně odůvodnit změnu právního názoru, dojde-li k ní.⁸⁶

V závěrečné části Doporučení hovoří o kontrole diskrečních rozhodnutí. Předně hovoří o přezkoumání zákonnosti diskrečních rozhodnutí soudem nebo jiným nezávislým orgánem. Počítá ovšem i s předchozím přezkumem nadřízeným správním orgánem oprávněným k přezkumu zákonnosti i merita věci. Další ustanovení se již věnují spíše procesní stránce věci. Doporučení hovoří o opatření proti nečinnosti, když v případě neexistence lhůty k vydání rozhodnutí správní orgán nevydá rozhodnutí ani v lhůtě přiměřené, může být podroben kontrole ze strany kompetentního orgánu. V posledním ustanovení stanovuje pravomoc soudu či jiného nezávislého orgánu k získání informací nezbytných k výkonu jeho funkce. K článkům Doporučení věnující se kontrole diskrečních rozhodnutí lze říci, že tato jsou v českém právním prostředí beze zbytku naplňována. Vnitřní i vnější přezkum diskrečních rozhodnutí, včetně opatření proti nečinnosti, je plně zajištěn. Tato stránka diskrečních rozhodnutí je ostatně předmětem následujících kapitol. Zajištění informací nezbytných pro výkon soudní kontroly je zajištěn skrze procesní ustanovení SŘS o zajištění spisu správního orgánu.⁸⁷

Problematika správního uvážení se samozřejmě nevyčerpává jen výše analyzovaným Doporučením. Správní uvážení netvoří v rámci správního řízení izolovaný jev, naopak je třeba ho vykládat a aplikovat v souvislosti se všemi dalšími aspekty tohoto procesu. Je třeba zmínit i další dokumenty z pera Rady Evropy věnující se správnímu řízení. Z celé řady dokumentů

⁸⁴ Viz § 68 odst. 3 SŘ.

⁸⁵ „Správní orgán dbá...i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2010, sp. zn. 1 Afs 50/2009.

⁸⁷ Ustanovení § 74 odst. 1 SŘS.

Rady Evropy⁸⁸ se jedná zejména o Doporučení Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě definující zásady dobré správy, které mj. úzce souvisejí s výkonem diskreční pravomoci.⁸⁹ Na druhou stranu k principům deklarovaným tímto Doporučením lze říci, že tyto odpovídají základním zásadám činnosti správních orgánů v SR. Ostatně sám SR v důvodové zprávě k § 2 odst. 4 obsahující zásadu zákazu zneužití správního uvážení stanovuje, že toto ustanovení „implementuje do našeho právního řádu zásadu obsaženou v Doporučení (80) 2 Výboru ministrů Rady Evropy pro členské státy týkající se správního uvážení...“ Lze tedy závěrem uzavřít, že právní dokumenty vydané Radou Evropy jsou Českou republikou brány v potaz zcela vážně a řada v nich vyslovených principů nalézá své naplnění v právních normách.

2.5 Členění správního uvážení

Správní uvážení je možné členit z mnoha hledisek. Stručné, ale velice výstižné členění užívá Kneiflová ve své diplomové práci.⁹⁰ Snad nejznámější a zároveň nejzákladnější členění správního uvážení můžeme nalézt u Skulové,⁹¹ a to na **uvážení jednání a uvážení volby**. Toto členění lze při bližším zkoumání rozvinout pro oblast norem správního práva.

V rámci uvážení jednání je rozhodování orientováno na otázku, zda nebo jak určitým způsobem postupovat. Tato forma je typická pro oblast samosprávy, a to v podobě prostoru pro uvážení, zda určitý abstraktní správní akt vydat, včetně prostoru pro volbu jeho obsahu a způsobu regulace.⁹² Zároveň je charakteristické pro oblast správního práva procesního, uplatnění správního uvážení při rozhodování o procesním postupu, a to bez ohledu na to, zda výsledné rozhodnutí správního orgánu je vydáno s použitím uvážení či nikoliv. Jedním z takových procesních ustanovení je zahájení řízení z moci úřední podle § 46 SR. Řízení, která se zahajují z moci úřední lze charakterizovat jako taková, u kterých existuje veřejný zájem na jejich zahájení a tento (resp. jejich samotné zahájení) nemusí být vůbec v zájmu dotčené osoby – účastníka řízení (nejčastěji se jedná o řízení sankčního charakteru). K jejich zahájení je samozřejmě možné dát podnět podle § 42 SR, nicméně je vždy „na správním uvážení příslušného správního orgánu, zda řízení zahájí či nikoliv.“⁹³ Podíváme-li se na podstatu zahajování řízení z moci úřední pohledem zásad, kterými je správní uvážení ovládáno, je třeba

⁸⁸ Například Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (81)19 o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů, Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (84) 15 Výboru ministrů ohledně veřejné odpovědnosti, a jiné.

⁸⁹ Jedná se o zásadu zákonnosti, rovnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, přiměřenosti, participace, respektování soukromí a transparentnosti.

⁹⁰ KNEIFLOVÁ, Andrea. *Správní uvážení a jeho soudní přezkum*. Diplomová práce, 2017, s. 10-11.

⁹¹ SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 62.

⁹² SKULOVÁ: *Správní uvážení (diskreční pravomoc) ...*, s. 137 – 138.

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. prosince 2018, sp. zn. 3 As 217/2017.

se ptát, obzvláště v řízeních sankčního charakteru, jde vůbec ještě o správní uvážení v materiálním slova smyslu? Veřejný zájem na vedení takového řízení je snad dán vždy. Což ovšem také nemusí být pravda, neboť NSS dovedl, že, je-li podnět k zahájení řízení z moci úřední (v daném případě se opět jednalo o řízení sankčního charakteru) odložen, a to na základě správního uvážení, za předpokladu, že důvodnost podaného podnětu byla věcně prověřena, nelze v takovém případě uvažovat o tom, že by bylo zasaženo do práv podatele podnětu.⁹⁴ Rovněž je tomu tak i v případě, kdy přestupkové jednání je oznámeno orgánem Policie České republiky. I v tomto případě se NSS vyslovuje tak, že otázka, zda bude přestupkové řízení zahájeno, záleží čistě na věcně a místně příslušném správním orgánu: „Toto správní uvážení je výlučně v gesci správního orgánu, který je věcně a místně příslušný k projednání přestupku.“⁹⁵

Obdobou je i pak zahájení přezkumného řízení podle § 94 SŘ, neboť „právní jistota a práva nabytá v dobré víře jsou chráněny nejen "mechanicky" působícími ustanoveními o lhůtách,⁹⁶ ale i prostřednictvím § 94 odst. 4 SŘ umožňujícím důkladné uvážení konkrétního případu, podle něhož, jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví. Zvláště v případech čistě vertikálních vztahů, typicky stát - jednotlivce, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno prvek právní jistoty za naplnění nutného vstupního předpokladu existence dobré víry jedince, resp. za neexistence skutečností opravňujících k závěru, že dobrá víra dána není, pokládat za kardinální a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud ano, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Na druhou stranu ve vztazích s horizontálním prvkem, tj. ve vztazích, v nichž je rozhodnutím správního orgánu upraven právní poměr dvou či více jedinců navzájem, musí být požadavek právní jistoty jednotlivce, který bude nápravou nezákonnosti v přezkumném řízení dotčen, poměřován s důsledky této nezákonnosti pro jiného jedince účastného tohoto právního vztahu. Právní jistota zde bude muset mnohem dříve ustoupit požadavku na dosažení objektivní zákonnosti. V čistě vertikálních vztazích, v nichž bylo nezákonným rozhodnutím zhoršeno postavení jednotlivce oproti stavu, který měl podle

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2009, sp. zn. 9 As 57/2008.

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. května 2014, sp. zn. 9 As 37/2014.

⁹⁶ Ustanovení § 97 odst. 2 a také § 96 odst. 1 SŘ.

objektivního práva nastat, pak samozřejmě zcela převažuje požadavek dosažení objektivní zákonnosti, neboť zde není nikoho, jehož právní jistota by měla být chráněna.“⁹⁷

Možnost uplatnění správního uvážení se skýtá i například v otázce účastenství dle § 27 odst. 2 SŘ, kdy NSS vyslovil, že „možnost dotčení práv jako předpoklad účastenství není rigidním institutem, právní norma v této otázce umožňuje široké správní uvážení. Rozumným postupem pak je obecné přiznání práva účastníka řízení obcím, neboť jde o tak závažnou věc, jako je možnost ovlivnit, zda na území obce budou či nebudou provozovány "tvrdé" hazardní hry.“⁹⁸

Existují však i případy, kdy v procesním postupu správní uvážení neuplatní. Například u zjevně právně nepřijatelné žádosti dle § 45 odst. 3 SŘ, neboť „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 ... Žádost může být kvalifikována jako zjevně nepřijatelná, pokud při jejím posuzování nebude správní orgán muset uplatňovat správní uvážení, resp. vykládat neurčité právní pojmy. V takovém případě by podle ustanovení § 45 odst. 3 SŘ postupovat nešlo a správní orgán by musel žádost posuzovat meritorně a teprve na základě proběhlého správního řízení ji případně zamítnout rozhodnutím podle § 67 odst. 1 SŘ.“⁹⁹

V druhém případě členění dle Skulové jde o **uvážení volby**, v rámci kterého je pozornost směřována na volbu z více nabízených variant. Tato je typická pro oblast vydávání individuálních správních aktů a zároveň pro oblast správního práva hmotného, se kterým bývá správní uvážení spojováno nejčastěji. Tedy užití správního uvážení při rozhodování o právních poměrech adresátů právních norem. Uvážení volby při vydávání individuálních správních rozhodnutí je podrobně rozpracována v následující kapitole této práce, a proto jí v této části není věnována bližší pozornost.

Další členění je možné nalézt u Hrdiny,¹⁰⁰ který správní uvážení typizuje z hlediska výskytu, ať již se jedná o druh správního orgánu či zvolené formy činnosti veřejné správy:

Taktické uvážení typické pro bezprostřední zásahy správních orgánů, pro které jsou příznačné proměnlivé okolnosti každého případu, je třeba reagovat pružně a co nejefektivněji. Vhodněji je však snad nazývat širším pojmem faktické úkony veřejné správy, charakteristické

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2010, sp. zn. 7 As 21/2010.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 2012, sp. zn. 1 As 123/2012.

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2008, sp. zn. 2 As 74/2007.

¹⁰⁰ HRDINA, Pavel. *Přezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů vydaných v rámci jejich diskreční pravomoci* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 15. ledna 2020].

svou bezprostředností ve smyslu požadavku na včasnost reakce správního orgánu a s ní související časová ohraničenost pro možnost zahájit faktický úkon.¹⁰¹ S ohledem na tuto výjimečnou povahu o nich nelze uvažovat snad jinak než o produktech diskrečního rozhodování. V tom ovšem zároveň spočívá i jejich nevýhoda. V případě individuálního správního rozhodnutí může nespokojený adresát podat opravný prostředek k nadřízené instanci. V případě faktických úkonů tato možnost není a jediná ochrana se skýtá v podání žaloby před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. SŘS. Na druhou stranu, vzhledem k tomu, že podle § 56 odst. 3 SŘS by tento žalobní typ měl být projednáván přednostně, lze s ohledem na dobu vyřízení odvolacího prostředku¹⁰² polemizovat o tom, která ochrana je poskytována rychleji a efektivněji.

Uvážení při udělování výjimek, kdy právní předpis umožňuje udělení výjimky, neboť striktní aplikace právního předpisu na případ atypický okolnosti a jinými faktory by mohla vést k výsledku, který se přičí účelu zákona jako takovému. Typicky se jedná o případy odstraňování tvrdostí zákona.¹⁰³ Pro tuto oblast je charakteristická kombinace výkladu neurčitého právního pojmu a správního uvážení, kdy po jeho výkladu následuje aplikace tzv. zmírňujícího správního uvážení.¹⁰⁴

Znalecké uvážení vyžadující hluboké odborné znalosti správního orgánu. S tímto uvážením je možné se setkat například u báňských úřadů, hygienických stanic, apod. Uvedená

¹⁰¹ VŠETIČKA: *Povaha a členění...*, s. 120.

¹⁰² Tato může být značně variabilní, srov. § 86 a násl. SŘ.

¹⁰³ Například v oblasti daňové zejména v části V. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, kde nalezneme upraveno řízení o prominutí daně nebo příslušenství daně, penále, úroku z prodlení a úroku z posečkané částky. Nejvýznamnějším z této skupiny ustanovení se jeví § 260, podle něhož Ministr financí může z moci úřední, pokud jde o daně, které spravují jím řízené správní orgány, zcela nebo částečně prominout daň nebo příslušenství daně z důvodu nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů, nebo při mimořádných, zejména živelných událostech. Jedná se o rozhodnutí hromadné, neboť se jím promíjí daň nebo příslušenství daně všem daňovým subjektům, jichž se důvod prominutí týká. Dále se v daňovém řádu odstranění tvrdostí vyskytuje také v rámci institutu posečkání úhrady daně dle § 156. Podle tohoto ustanovení může správce daně povolit posečkání s úhradou daně ze stanovených důvodů, typicky pokud by neprodlená úhrada znamenala pro daňový subjekt vážnou újmu. Dále se jedná například o oblast sociálního zabezpečení, kdy dle § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, ministr práce a sociálních věcí může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení, a může pověřit správy sociálního zabezpečení, aby odstraňovaly tvrdosti v jednotlivých případech, a oblast zdravotnictví, kdy podle § 53a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zdravotní pojišťovna může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při předepsání penále, jehož výše nepřesahuje 20.000,- Kč ke dni doručení žádosti o odstranění tvrdosti. Dle stejného ustanovení avšak odst. 2 rozhodčí orgán může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při uložení pokuty, vyměření přírážky k pojistnému nebo předepsání penále, jehož výše přesahuje 20.000,- Kč. Dále se jedná o zákon č. 96/2004 Sb., o nelékařských zdravotnických povoláních, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně jde o ustanovení § 91b, podle něhož ministr zdravotnictví může rozhodnout o odstranění tvrdostí v případech přiznání způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání či vydání osvědčení k výkonu zdravotnického povolání. Jen okrajově, další ustanovení o odstranění tvrdosti obsahuje i zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně § 156 a § 88.

¹⁰⁴ Blíže viz GONSIOROVÁ, Barbora. Proces odstraňování tvrdostí zákona. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 10, s. 371 – 374.

charakteristika ovšem vyvolává otázku, nakolik je jedná o aplikaci správního uvážení a nakolik o výklad neurčitých právních pojmů, kdy pro náležitou subsumpci skutkového stavu pod hypotézu právní normy je zapotřebí specializovaných znalostí. Může se často jednat o hraniční případy, nicméně i v těch případech, kdy dispozice právní normy nezakládá prostor pro volbu dalšího postupu správního orgánu, je možné vždy shledat určitý prvek uvážení, a to právě v subsumpční části aplikačního procesu.¹⁰⁵ Jinými slovy řečeno pro odpověď na otázku, zda předmětný skutkový stav dopadá či nedopadá pod určitou právní normu je zapotřebí odborných znalostí.

Uvážení při plánování vyjadřující oprávnění správních orgánů konkretizovat zákonem stanovené územně plánovací podklady v rámci uvážení při jejich vytváření. Tedy uvážení typické pro oblast stavebního práva. Jeho význam a šíře pro tuto správně právní oblast byla uznána i ESLP.¹⁰⁶

Uvážení řídicích orgánů, přičemž k tomuto typu uvážení Hrdina doplňuje, že „cíle správních orgánů se musí sledovat vždy s ohledem na druh podnikatelské činnosti konkrétního podniku.“ Nicméně z hlediska veřejné správy, lze tento typ uvážení přiřadit k vydávání právních předpisů. I tyto musí odpovídat konkrétním okolnostem záležitostí, které jsou předmětem regulace. Respektive ani sám zákonodárce vydávající právní předpisy nemůže při jejich vydávání postupovat libovolně.

Výše dvě uvedená členění správního uvážení, tj. obecnou podle Skulové a podrobnou podle Hrdiny, považuji za velice zdařilé. Jemu tomu tak proto, že zastřešují veškeré varianty aplikace správního uvážení bez ohledu na aplikující subjekt, oblast veřejné správy, povahu zmocňující normy. Na druhou stranu i podle těchto hledisek je možné správní uvážení podrobně typizovat.

Výše uvedená typologie podle Hrdiny však není vyčerpávající. Existují i další hlediska, podle kterých lze správní uvážení členit. V rámci právní teorie se můžeme často setkat s rozlišováním na **vázané volné uvážení** a **absolutní volné uvážení**. Nicméně je na zvážení, zda takové členění má z pohledu dnešních odborných poznatků ke správnímu uvážení své opodstatnění.¹⁰⁷ Nové poznatky bohužel nepřináší ani diplomová práce úzce zaměřená na tuto problematiku z roku 2018. V této je bohužel absolutní správní uvážení označeno jako takové,

¹⁰⁵ SKULOVÁ: *Správní uvážení (diskreční pravomoc) v kontextu...*, s. 137.

¹⁰⁶ FIALOVÁ, Eva. Ochrana soukromí ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2012, roč. 20, č. 2, s. 125.

¹⁰⁷ Blíže viz Podkapitola 2.1 Historické a současné chápání zkoumaného institutu.

kdy na přiznání práva či vydání rozhodnutí není právní nárok.¹⁰⁸ Dle mého právního názoru, je z pohledu dnešního stavu judikatury a odborné teorie, konstrukce tzv. absolutní volné úvahy konstrukcí překonanou.

Konečně lze z hlediska kvalitativní aplikace¹⁰⁹ správní uvážení členit na **zákonnou i věcně správnou**, tj. takovou, která je výsledkem řádného správního procesu, vyhovuje všem zákonným kritériím a je zároveň naplněním požadavků rozumnosti, resp. racionality správních rozhodnutí;¹¹⁰ **zákonnou avšak věcně nesprávnou**, která je výsledkem řádného správního procesu, vyhovuje zákonným kritériím, avšak v kritériích, která nejsou prioritně právního charakteru, jako například efektivnost, účelnost, vhodnost, tato zcela neobstojí; nezákonnou, resp. takovou, kdy při nastavení určitých zákonných kritérií, mezi procesního i hmotného charakteru tato jedné či více z nich nevyhovuje. Za nezákonnou správní úvahu lze v tomto smyslu považovat i takovou, v níž nebyla respektována všechna procesní práva žalobce. NSS tak v tomto ohledu navazuje na Hoetzelovu tezi, podle které jsou procesní práva hodna ochrany, i když meritum věci je dáno do správního uvážení.¹¹¹ Dále jde o úvahu **nicotnou**, přičemž v kontextu všech předchozích výše uvedených variant může být těžké tuto jednoznačně identifikovat. Sládeček¹¹² obecně ve vztahu ke správním rozhodnutím hovoří o nicotných správních aktech jako o takových, u nichž „vady dosahují takové míry, že již vůbec nelze o aktu hovořit.“ Jako jeden z důvodů nicotnosti je přitom uváděn nedostatek pravomoci k vydání. V případě správního uvážení se tak o nicotnou úvahu může jednat v případech provedení za absence zmocňující normy.

2.6 Výskyt ve veřejné správě

Detailně identifikovat výskyt správního uvážení ve veřejné správě je úkolem téměř nemožným. Je již obecnou správně právní notorií, že veřejná správa se projevuje v rozmanitých oblastech lidské společnosti. Stejně je tomu tak u správního uvážení, které nalézá své místo při realizaci mnohých forem činnosti veřejné správy. Je spojeno s rozhodováním v rámci celého oboru správního práva, nikoliv pouze ve správním řízení.¹¹³ V té či oné formě činnosti se ale správní uvážení může uplatňovat odlišně, resp. s různým obsahem a v různé

¹⁰⁸ SCHWANKOVÁ, Gabriela. *Problematika tzv. absolutní volné úvahy správního orgánu*. Diplomová práce, 2018, s. 35.

¹⁰⁹ KNEIFLOVÁ, Andrea. *Správní uvážení a jeho soudní přezkum*. Diplomová práce, 2017, s. 11.

¹¹⁰ SKULOVÁ, Soňa. Diskreční pravomoc veřejné správy v České republice v dynamickém vývoji evropského kontextu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 4, s. 388.

¹¹¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

¹¹² SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 120.

¹¹³ KRÁL, Jakub. *Správní uvážení vs. vyplňování mezer v právu* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 15. ledna 2020].

intenzitě.¹¹⁴ Zaměříme-li se na zkoumání správního uvážení dle těchto forem činnosti, můžeme vzít za své členění dle Sládečka¹¹⁵ podle něj i nadále postupovat.

Abstraktní správní akty

Pod pojmem abstraktní akty spatřujeme nařízení, statuární předpisy územních samospráv, stavovské předpisy, interní předpisy. Jejich bližší členění může být různé a v té či oné míře podrobné. Společným jmenovatelem je to, že vytváří ať již v obecné či konkrétnější rovině určitá pravidla chování. Ke správnímu uvážení v oblasti abstraktních správních aktů lze s jistotou říci to, že ani při vydávání podzákonných právních předpisů není zákonodárce neomezen. I zde platí princip právní jistoty a předvídatelnosti aktů veřejné moci.¹¹⁶ Otázkou zůstává, zda se u všech podzákonných právních předpisů vyskytuje správní uvážení? A lze v rámci vydávání právních předpisů veřejné správy stále hovořit o správní úvaze? A to zejména s ohledem na subjekt ji vykonávající?

Co se týče nařízení vlády dle čl. 78 věta první Ústavy, nařízení a vyhlášek ministerstev a jiných ústředních správních úřadů dle čl. 79 odst. 3 Ústavy, nařízení obcí a krajů rovněž dle čl. 79 odst. 3 Ústavy, je třeba říci následující. Jedná-li se o nařízení vlády podle čl. 78 věta první Ústavy je zřejmé, že při jeho vydání činí vláda diskreční rozhodnutí. Resp. vzhledem k tomu, že k vydání nařízení prováděcího zákon vláda nepotřebuje žádné další zmocnění přímo v zákoně obsažené, je na jejím uvážení, zda tento zákon bude nařízením proveden či ne. Samozřejmě nelze zcela odhlédnout od jazykového vyjádření „je oprávněna,“ které je pro správní uvážení typické.

Naproti tomu v případech nařízení a vyhlášek ministerstev a jiných ústředních správních úřadů dle čl. 79 odst. 3 Ústavy, zde je situace již poněkud odlišná. Je to dáno tím, že je zapotřebí výslovného zákonného zmocnění k jejich vydání. Byť je jazykové vyjádření v Ústavě téměř totožné, resp. u čl. 79 odst. 3 je uvedeno slovo „mohou.“ Obsahuje-li zákon zmocňovací ustanovení k vydání podzákonného právního předpisu, jako například § 46 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, který explicitně stanovuje k provedení, kterých zákonných ustanovení vydá Ministerstvo dopravy vyhlášku, pak je zřejmé, že není žádné úvahy, zda vyhláška vydána bude či ne. Respektive je jednoznačně presumována její existence, ať už nastane v jakémkoliv časovém období.

Byť v případě nařízení vlády není vyžadováno zákonné zmocnění k jeho vydání, není řečeno, že neexistuje. Pokud ano, jak je tomu v případě § 46 odst. 1 věta první zákona

¹¹⁴ SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 14 -16.

¹¹⁵ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 76-176.

¹¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 11. února 2004, sp. zn. Pl. ÚS 31/03.

o pozemních komunikacích,¹¹⁷ je zřejmé, že správní uvážení k vydání může být zapovězeno. Na druhou stranu ovšem i povoleno při srovnání téhož ustanovení, akorát věty druhé.¹¹⁸ Jinými slovy řečeno u nařízení vlády podle § 78 věta první Ústavy není zákonné zmocnění vyžadováno. Pokud skutečně neexistuje, je věcí úvahy vlády, zda nařízení vydá či ne. Pokud však existuje, může být nastaveno směrem volné úvahy i směrem opačným.

Další skupinu představují statutární předpisy ve smyslu obecně závazných vyhlášek obcí a krajů dle čl. 104 odst. 3 Ústavy. Například v případě obcí, je na uvážení územně samosprávného celku, zda tuto svou působnost realizují či ne. Na druhou stranu je zde omezení v tom smyslu, že zákonem, konkrétně § 10 obecního zřízení je stanoveno, kterým směrem se tato působnost může ubírat. Úvaha je omezena, co do směru realizace. Nutno podotknout, že ne zcela logicky, neboť výkon působnosti je chráněn na úrovni Ústavy a na druhou stranu je zde zákonné omezení co do způsobu realizace.¹¹⁹

O tom, že se správní uvážení objevuje i ve stavovských předpisech, tj. předpisech zájmové samosprávy, nemusí být pochyb.¹²⁰ Stavovské předpisy se nijak výrazně neliší od výše uvedených abstraktních správních aktů. Májí charakter předpisů a lze vyslovit jejich značnou podobnost s obecně závaznými vyhláškami samosprávy územní. Rozdíl spočívá v tom, že adresáty nejsou obyvatelé obce či kraje, ale příslušníci povolání. Také jejich účel je totožný. Tj. společenský regulace osob spojených nikoli územím, nýbrž činností. Proto lze výskyt správního uvážení v těchto předpisech označit za stejně přirozený jako u zákonných a podzákonných právních předpisů

Zvláštní skupinu představují **interní předpisy a vnitřní pokyny**.¹²¹ V souvislosti s nimi se vyskytuje tzv. sebeomezení správního uvážení. Prvotní a základní limity při aplikaci správního uvážení samozřejmě plynou z právních předpisů ústavní síly a dále především z běžných zákonů. Podstatná je jejich všeobecná závaznost. Tedy pro aplikující správní orgán

¹¹⁷ „Vláda stanoví nařízením výši časových poplatků podle § 21 odst. 3, výši bonusu podle § 21d odst. 3 a výši sazeb mýtného podle § 22 odst. 5.“

¹¹⁸ „Vláda může nařízením stanovit výši slevy na mýtném, podmínky uplatnění slevy na mýtném a postup při uplatnění slevy na mýtném podle § 22 odst. 3.“

¹¹⁹ RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 16. ledna 2020]*.

¹²⁰ Jen pro úplnost dodávám, že autonomní normotvorná pravomoc profesní samosprávy byla uznána i ÚS, viz Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. prosince 2008, sp. zn. IV. ÚS 1373/07.

¹²¹ Vnitřním předpisem se souhrnně označují akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o zásadu nadřazenosti a podřízenosti. V konkrétním případě jde o vztah podřízenosti k vydavateli aktu. Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 113. Naproti tomu vnitřní pokyn je akt realizovaný na základě vnitřního předpisu, lze jej tedy chápat jako podmnožinu vnitřních předpisů. Viz KOLMAN, Petr. *Právo na informace – k problematice vnitřních pokynů* [online]. epravo.cz, 16. září 2014 [cit. 16. ledna 2020]. Dostupné na < <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-na-informace-k-problematice-vnitrnich-pokynu-95310.html> >.

i pro adresáty. Oproti tomu vnitřní předpisy a pokyny a priority zavazují správní orgán. Předmětem vnitřních předpisů ostatně často bývají skutečnosti zajišťující vnitřní chod správního orgánu, jako je organizační řád, skartační řád, apod. Na druhou stranu není vyloučeno, aby interních předpisem či vnitřním pokynem byly korigovány i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti správního orgánů.¹²² Jinými slovy řečeno, je-li v souladu s nimi vydáno správní rozhodnutí, projeví se jejich vliv i vůči adresátům těchto rozhodnutí, byť sekundárně. Podle Skulové je vázanost správního uvázení interními akty jednou z jeho základních charakteristik.¹²³ Dle názoru NSS si správní orgán může zvolit v rámci své rozhodovací praxe určitá kritéria, je však povinen se jich držet ve všech případech. Změna je samozřejmě rovněž možná, avšak jen do budoucna a pouze nediskriminačně. Tyto rozlišovací kritéria se vztahují na skutkové okolnosti a jednání osob. Stanou-li se z rozlišovacích kritérií správního orgánu určité metodické pokyny, musí tyto naplňovat stejné požadavky. Při stanovování jakýchkoliv pravidel strukturujících prostor správního uvázení je třeba, aby tato pravidla spočívala na důvodech odpovídajících tomu, proč je prostor pro správní uvázení v dané oblasti výkonu veřejné správy příslušnému správnímu orgánu vytvořen. Zároveň je potřeba uvést, že případná kritéria musí vždy vyplývat z podstaty věci, jinak z účelu zmocňující právní normy. Správní orgán si je nemůže libovolně přimýšlet. Pohledem účastníků správního řízení lze říci, že tito musí mít v souladu se zásadou předvídatelnosti možnost se na správní řízení připravit a být seznámeni se vším, co od nich bude správní orgán požadovat a jaký výklad právního předpisu užitého v konkrétní kauze, je správním orgánem považován za správný.¹²⁴

K otázce, zda se v případě vydávání právních předpisů stále ještě jedná o správní uvázení s ohledem na aplikující orgán lze jediné říci, že ano. Vždy se totiž jedná o orgán vykonávající státní správou přímou či v přenesené působnosti, orgán územní samosprávy, nebo fyzickou či právnickou osobu s propůjčeným výkonem státní správy. Tyto subjekty lze označit jako funkční součásti veřejné správy a její orgány v nejšířším slova smyslu.¹²⁵ O tom, že jejich úvaha při vydávání právních předpisů je úvahou správní, není třeba pochybovat.

Individuální správní rozhodnutí

S touto formou činnosti veřejné správy, zejména ve smyslu formálního správního rozhodnutí dle § 67 odst. 1 SŘ, je správní uvázení nejčastěji spojováno. Vzhledem k tomu, že tato práce je věnována téměř výhradě uplatnění správního uvázení v rámci individuálních

¹²² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. února 2015, sp. zn. 5 A 9/2011.

¹²³ SKULOVÁ: *Správní uvázení (diskreční pravomoc)* ..., s. 137.

¹²⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. února 2015, sp. zn. 5 A 9/2011.

¹²⁵ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 25.

správních rozhodnutí, je této formě činnosti veřejné správy v této podkapitole věnována jen částečná pozornost, a to pro úplnost výčtu.

Neformální činnosti vykonávané na základě zákona

Tyto akty veřejné správy často shrnujeme pod hlavičku jiných forem činnosti veřejné správy, resp. neformální činnosti vykonávané na základě zákona. Jedná se například o realizaci bezprostředních zásahů příslušníků bezpečnostních sborů.¹²⁶ I přes to, že těmto úkonům nepředchází formální správní řízení, resp. okamžik jejich vydání a výkonu spadá do jednoho časového okamžiku,¹²⁷ vztahují se na ně základní zásady činnosti správních orgánů dle §§ 2 až 8 SŘ.¹²⁸ Všetička¹²⁹ ale s odkazem na důvodovou zprávu k SŘ dovozuje jejich nepoužitelnost skrze SŘ, kdy je nutno jejich dohledání skrze ústní principy. Vychází z citace důvodové zprávy k SŘ, podle které „základní zásady činnosti správních orgánů se uplatní na veškeré postupy správních orgánů při výkonu veřejné správy, a to i v případě, že zvláštní úprava vyloučí použití správního řádu jako celku. Z povahy věci ovšem vyplývá, že SŘ se nepoužije na tzv. bezprostřední zásahy. S tímto závěrem ovšem nelze souhlasit. Jednak je třeba říci, že důvodová zpráva není na rozdíl od předpisu jej provázející právně závazná. Vyjadřuje úmysl zákonodárce, který je pouze jedním z výkladových metod. Všeobecnou použitelnost základních zásad činnosti správních orgánů v rámci zvláštních zákonů jednoznačně postuluje § 177 odst. 1 SŘ. Proto jejich použitelnost nelze dovozovat z tvrzení důvodové zprávy, nýbrž z povahy věci. Je zřejmé, že některé z těchto zásad jsou v rámci bezprostředních zásahů prakticky nepoužitelné. Respektive se neuplatní v plné míře, jakoby tomu bylo v rámci klasicky vedeného správního řízení. Typickým příkladem je zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti jejich postupů,¹³⁰ nebo například zásada materiální pravdy.¹³¹ Je samozřejmé, že je-li bezprostřední zásah opatřením určeným k okamžité reakci na nastalou situaci, není možné požadovat dokonalou znalost skutkové situace. Na druhou stranu zachování alespoň

¹²⁶ Tyto jsou pouze jednou z podob neformálních činností veřejné správy, k jejich členění blíže viz VŠETIČKA, Pavel. Uplatnění správního uvážení a problematika výkladu neurčitých právních pojmů v případě bezprostředních zásahů realizovaných Policií České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 25, č. 3, str. 494.

¹²⁷ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 174.

¹²⁸ Samozřejmě ty, které jim typově odpovídají.

¹²⁹ VŠETIČKA, Pavel. Uplatnění správního uvážení a problematika výkladu neurčitých právních pojmů v případě bezprostředních zásahů realizovaných Policií České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 25, č. 3, s. 497.

¹³⁰ Podle § 8 odst. 1 SŘ „Správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit.“

¹³¹ Dle § 3 SŘ „Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“

minimálního standardu této zásady zajišťuje, že správní orgán nepřistupuje k bezprostřednímu zásahu zcela „bezmyšlenkovitě“ a nedojde tak ke zneužití správního uvážení. Naproti tomu jiné, jako například zásada legality, proporcionality či již zmíněného zneužití správního uvážení¹³² se vůči bezprostředním zásahům uplatní v plné míře.

Další rozdíl oproti klasickým individuálním správním rozhodnutím spočívá v tom, že jejich průběh není natolik detailně upraven zákonem, nýbrž prostřednictvím interních aktů a metodických pokynů.¹³³ V souvislosti s širokou mírou volného uvážení ESLP judikoval, že míra uvážení, které správní orgány požívají, závisí na povaze otázek merita věci a na závažnosti zájmů, o něž se jedná. Na druhou stranu ovšem požívají-li správní orgány takové míry uvážení, je nezbytné, aby byly podrobeny přísné kontrole.¹³⁴ Takto můžeme ostatně nahlížet na bezprostřední zásahy. Správní orgány je uplatňující mají k dispozici širokou míru uvážení, jak postupovat, popřípadě jaký prostředek užít. Jejich zásahy představují nejzávažnější ingerenci veřejné správy do těch nejchráněnějších hodnot jako život, zdraví, i majetek. Proto je na místě přísné sebeomezení tohoto druhu uvážení formou interních směrnic, vnitřních pokynů a následných analýz provedených zákroků.

Veřejnoprávní smlouvy

Hovoříme-li o uvážení při uzavírání veřejnoprávní smlouvy, jedná se o tzv. uvážení dalšího jednání. Posouzení předpokladů pro uzavření veřejnoprávní smlouvy je plně na správním uvážení správního orgánu.¹³⁵ Předpokladem uzavření veřejnoprávní smlouvy je existence dostatečně konkrétního, byť nikoliv formálního, zákonného základu. Jak uvádí Sládeček,¹³⁶ možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy musí stanovit zákon. Vzhledem k tomu, že SŘ neuvádí, v jakých případech se veřejnoprávní smlouvy uzavírají,¹³⁷ je třeba hledat ve zmocňovacích normách zvláštních zákonů. Typickým předpisem upravujícím uzavírání veřejnoprávních smluv je stavební zákon. Ten například v § 4 proklamuje, že „stanoví-li tak tento zákon, mohou orgány územního plánování a stavební úřady uzavřít s žadatelem veřejnoprávní smlouvu místo vydání správního rozhodnutí. Tím nesmí být dotčena práva a oprávněné zájmy dotčených osob a zájmy dotčených orgánů.“ V následujících ustanoveních, ve kterých stavební zákon počítá s využitím veřejnoprávní smlouvy,¹³⁸ vždy k jejímu využití užívá slovo „může.“ Případně stanoví okolnosti, za kterých nemůže být uzavřena. Z hlediska

¹³² Vyjádřené v § 2 SŘ.

¹³³ VŠETIČKA: *Uplatnění správního...*, s. 493.

¹³⁴ Rozsudek ESLP ze dne 13. července 2000, č. stížnosti 39221/98, *Scozzari a Giunta proti Itálii*.

¹³⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. ledna 2018, sp. zn. 65 A 43/2016.

¹³⁶ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 164.

¹³⁷ Vyjadřuje se toliko pouze k povaze veřejnoprávních smluv a k jejich charakteru, srov. § 159 SŘ.

¹³⁸ Srov. § 78a stavebního zákona.

správního orgánu se pak jedná o typické uvážení jednání. Po ní následuje uvážení volby. Pokyn obsažený v § 159 odst. 2 SŘ pouze uvádí, že veřejnoprávní smlouva nesmí odporovat právním předpisů, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem. Zmocňující právní předpis určuje oblast, ve kterých se smlouva uplatní (například namísto vydání stavebního povolení) a meze, ve kterých se má tato pohybovat. Uvážení volby je tedy v případě veřejnoprávních smluv nezbytným prvkem. Nadto hledíme-li na ně jako na „konstitutivní úkony, které svým zaměřením vždy směřují k plnění úkolů veřejné správy,“¹³⁹ bylo by zcela proti jejich účelu, aby se vylučovalo uvážení volby. Uvážení volby je u veřejnoprávních smluv poměrně zásadním prvkem, neboť podle Kadečky¹⁴⁰ „právě tam, kde nalézají své místo dispozitivní normy správního práva, nalézají svůj prostor i veřejnoprávní dohody, kterým - pokud je to vzhledem k podstatě věci vhodné - měla by být dána přednost před jednostranným správním uvážením.“ Tím je přitom uvážení volby správního orgánu, které je v případě veřejnoprávních smluv nahrazeno konsenzem, tedy uvážením obou smluvních stran.

V souvislosti s uzavíráním veřejnoprávních smluv mezi adresáty podle § 162 SŘ Malast¹⁴¹ narazil na zajímavou otázku: „Existuje-li za splnění podmínek na přiznání určitého veřejného subjektivního práva právní nárok, „přenáší“ se tento nárok i na vydání souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy převádějící toto právo?“ Mám za to, že kde je právní nárok na určitou aktivitu veřejné správy, ať již se jedná o vydání správního aktu či souhlasu s veřejnoprávní smlouvou, není uvážení jednání. Jinými slovy řečeno, kde za splnění určitých podmínek je právního nároku na vydání určitého správního rozhodnutí, není uvážení, zda rozhodnutí bude vydáno či ne. Tj. není zde uvážení jednání. Na druhou stranu však, podmínky za jakých bude obsah správního aktu realizován, tj. uvážení volby, zůstává zachováno. Zde vyvstává do popředí důležitost nezaměňovat uvážení jednání s uvážením volby.

Opatření obecné povahy

V případě opatření obecné povahy jako další formy činnosti veřejné správy je situace v oblasti zejména uvážení jednání poněkud odlišná. SŘ jednoznačně uvádí, ve kterých případech se opatření obecné povahy vydává. Dle §171 SŘ „podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“ Proto nelze souhlasit s tvrzením Krajského soudu

¹³⁹ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 163.

¹⁴⁰ KADEČKA, Stanislav. *Veřejnoprávní smlouvy a návrh správního řádu* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 17. ledna 2020].

¹⁴¹ MALAST Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*, 2009, roč. XLII, č. 6, s. 362.

v Plzni, který v jednom případě vyslovil, že „je na správním uvážení správního orgánu, zda opatření obecné povahy vydá.“¹⁴² Z jazykového vyjádření citovaného ustanovení je zřejmé, že zde není žádná možnost pro uvážení jednání. Proto veškerá podobnost v uvážení jednání s veřejnoprávními smlouvami zde začíná a končí požadavkem existence zmocňující právní normy. Vezmeme-li v potaz již v předchozí podkapitole užitý příklad se stavebním zákonem, tak tento co do opatření obecné povahy například v § 36 odst. 4 deklaruje, že „zásady územního rozvoje se pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu.“ Z jazykového vyjádření tohoto ustanovení se potom jeví, že žádné uvážení jednání nepřichází v úvahu. Jedinou možností je až následně uvážení volby s ohledem na okolnosti situace. Na druhou stranu je třeba upozornit na to, že otázka, zda norma zmocňující k vydání opatření obecné povahy má být vyjádřena explicitně či postačí implicitní vyjádření, již byla předmětem soudního rozhodování. NSS se klonil myšlenke formálního pojetí tzv. explicitního požadavku formy opatření obecné povahy.¹⁴³ Tj. že rozhodující je výslovné označení způsobu a výkonu konkrétní pravomoci a působnosti veřejné správy zvláštním zákonem. Oproti tomu ÚS¹⁴⁴ se klonil k myšlenke tzv. materiálního pojetí spočívající v tom, že ustanovení zákona lze vyložit tak, že zde stanovená pravomoc a působnost je z hlediska obsahu realizovatelná právě pomocí vydání opatření obecné povahy. S materiálním pojetím se nelze ztotožnit ze dvou důvodů. Nejistota ohledně toho, zda lze určitou zákonem stanovenou působnost realizovat formou toho či onoho vytváří „podhoubí“ pro realizaci uvážení jednání. Nicméně nesmíme opomenout základní direktiv pro výkon veřejné správy stanovené v čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého „státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ Zatímco u veřejnoprávních smluv se jedná o výslovně zákonem umožněné uvážení jednání, v případě opatření obecné povahy za použití právního názoru ÚS se tímto nemůžeme být jisti. Což je situace, kterou je nutno odmítat, neboť tato nejistota ohledně výkladu právních norem je předpokladem pro nezákonnou aplikaci správního uvážení.

2.7 Dílčí závěry

Správní uvážení je významný institut správního práva, jehož výskyt není teritoriálně omezen. Nalézáme jej v právních řádech kontinentálních i angloamerických. V tomto smyslu o něm lze hovořit jako o institutu mezinárodním. O tom svědčí ostatně i jeho úprava

¹⁴² Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. 59 A 5/2019.

¹⁴³ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 163.

¹⁴⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

v dokumentech mezinárodního charakteru. Jeho praktická aplikace je jevem nevyhnutelných, nikoliv však bezproblémovým.¹⁴⁵ Taktéž je tomu i v zahraničních právních úpravách, což bude ostatně patrné v následujících kapitolách této práce.

Odpovědět na otázku, co to vlastně je správní uvážení – z obsahového hlediska, je v zásadě jednoduché. Bylo podáno množství definic, českých i zahraničních autorů, kteří, byť za použití různých slov, hovoří o tomtéž. O možnosti správního orgánu volby z více způsobů řešení určité situace. Tím správní uvážení vždy bylo a je, ať už bylo v průběhu času nazýváno jakkoliv. Domnívám se ale, a to v pojetí institucionálním, že v současné užívaný název správní uvážení je přiléhavější než starší volné uvážení. Je totiž nezbytné vzít v potaz, že hovoříme-li o uvážení v kontextu celého oboru správního práva, pak volné uvážení může být uvážením jak správního orgánu, tak soudu. Je-li soudu pak už ovšem není tím ryzím správním uvážením, resp. uvážením správního orgánu, nýbrž uvážením soudcovským. Kdežto je-li užíván pojem správní uvážení, je zřejmé, že se jedná o uvážení správního orgánu. Stejně tak je zapotřebí rozlišovat mezi pojmy správní úvaha, kterou lze označovat myšlenkový proces správního orgánu, resp. oprávněné úřední osoby,¹⁴⁶ a správní uvážení jako institut správní úvahu umožňující. Jak vidno, není to obsahové definování, co může v případě správního uvážení činit určité potíže. Je to spíše správné pojmenování toho, co je v tom kterém významu užíváno. V příslušné podkapitole věnující se názvosloví bylo prezentováno a výše jen doplněno, že není správné vše shrnout pod jeden pojem správní uvážení. Naopak, aplikace tohoto institutu v sobě skrývá několik dalších významů a aspektů, která mají svá pevná pojmenování. Jejich směšování vytváří zmetkovitost a přispívá k naplňování rčení Hoetzela hovořící o vědeckém zkomplikování věci nikterak tak složité. Proto pro bližší zkoumání není vhodné jednostranné zaměření na hledání definování obsahu institutu správního uvážení, ale spíše zkoumání pojetí diskrečnílosti ve správním právu ve všech jeho aspektech a rovinách.

Pojmout vztah mezi správním uvážením a veřejnými subjektivními právy je elementární pro správné pochopení fungování soudního přezkumu diskrečních rozhodnutí. Ostatně i v SŘS, a to v jednom z úvodních ustanovení je stanoveno, že posláním správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv.¹⁴⁷ Jinými slovy řečeno, kde není subjektivních práv, není ani soudní ochrany. Pojetí vztahu správního uvážení a veřejných

¹⁴⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 753. Cit. In: EIDOVÁ, Lina. The Principle of Restricted Administrative Discretion. In In KOTÁSEK, Josef a kol (eds). *COFOLA 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1701 – 1702.

¹⁴⁶ Ve smyslu § 15 odst. 2 SŘ.

¹⁴⁷ Viz § 2 SŘS, podle kterého „Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob....“

subjektivních práv bylo komplikované obzvláště v období první republiky, a to pohledem jejich kontradiktornosti. Bylo konstatováno, že ta snad byla dána jen v rovině materiální. Proto i tvrzení hovořící o tom, že kde je správního uvážení, není veřejného subjektivního práva, lze označit za značně zjednodušující a nelze jej chápat absolutisticky. Spíše je správné tvrzení, že kde správního uvážení není veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí o určitém obsahu. Ani dnešní pojetí kontradiktornost nevylučuje. Z příslušné podkapitoly je však zároveň patrné, že pozornost právní vědy a judikatury byla věnována primárně správnímu uvážení v oblasti veřejných subjektivních práv hmotných. Co se týče oblasti veřejných subjektivních práv procesních, pak tyto požívaly v odborné literatuře podobu spíše okrajového upozornění na jejich existenci a nutnost ochrany ve stejné míře, jako jsou chráněna práva hmotná. Na druhou stranu je třeba opětovně říci, že dobová literatura tímto v podstatě předvíдалa budoucí vývoj sílící pozice ochrany procesních práv. Dá se snad konstatovat, že procesní práva požívají v dnešní době ochrany rovnocenné s právy hmotnými. Ostatně, podkapitola této práce věnující se problematice výluky soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení státního občanství je názorným příkladem toho, jak samotné diskreční rozhodnutí, kdy ono uvážení se aplikuje nejen, ale především v meritu věci, významným způsobem souvisí i s procesní stránkou věci. Náležitá ochrana procesních práv účastníků řízení by neměl být zanedbávána, a to i v zájmu zákonného a správného řešení, jež je dáno do uvážení správního orgánu.

Hovoříme-li o správním uvážení jako o obecném institutu správního práva, pak jeho obecnost se snad nejvýstižněji projevuje v jeho širokospektrálním výskytu. Byť se o něm nejčastěji hovoří v souvislosti s vydáním správního rozhodnutí, tj. rozhodnutí diskrečního, jeho působnost se v oboru správního práva zdaleka neomezuje jen na oblast správního řízení. Tuto skutečnost ostatně plně prokazuje příslušná podkapitola věnující se jeho výskytu. Vyskytuje se ve všech formách činnosti veřejné správy, a co do legislativního rámce lze říci, že jej můžeme nalézt jak v samotných normách, tak i v rámci normotvorné činnosti. Je ovšem vhodné připomenout, že i normotvůrce tvořící normy obsahující zmocnění k aplikaci správního uvážení, je při této činnosti sám vázán stejnými principy ovládajícími aplikaci toho, co vytvořil. Co je tedy důležité říci, jest, že ať už se správní uvážení vyskytuje v kterékoliv oblasti, jeho tvorba ani aplikace není nikdy zcela bez pravidel.

Tento závěr proto vyvolává otázku, zda je vůbec produktivní jeho zkoumání dle členění činností veřejné správy. Podle Skulové¹⁴⁸ „správní uvážení může být založeno a uplatnit se při jakémkoliv rozhodování subjektů vykonávající veřejnou správu.“ Budeme-li se držet forem

¹⁴⁸ SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 19.

členění, pak v příslušné podkapitole bylo prokázáno, že správní uvážení se vyskytuje ve všech jeho formách. Proto pro případné další zkoumání této oblasti by patrně nebylo vhodné brát toto členění jako výchozí, nýbrž ve smyslu Skulové zkoumat jeho výskyt v rámci jednotlivých rozhodování subjektů veřejné správy.

Typologické rozlišení správního uvážení není úkolem jednoduchým, neboť, jak ostatně bylo předestřeno v příslušné podkapitole, velice záleží na tom, z jakého úhlu pohledu je na správní uvážení nazíráno. Souvisí s tím ostatně i jeho správné jazykové označení (viz výše). V této práci byly prezentovány dvě roviny typologického rozlišování, a to z hlediska postupu správního orgánu a z hlediska, která souvisí s výskytem správního uvážení ve veřejné správě. Ovšem složitost i tohoto zkoumání ukazuje na širokou míru uplatnitelnosti tohoto institutu.

Je možné si povšimnout, že v podkapitole věnující se výskytu ve veřejné správě je věnována značná pozornost správnímu uvážení při vydávání abstraktních správních aktů a v podkapitole týkající se členění správního uvážení správnímu uvážení vyskytujícímu se v procesních normách. Mám za to, že tomuto institutu není v odborné literatuře věnována dostatečná pozornost. Přitom uvedené podkapitoly zcela zřejmě poukazují na to, že tato tvoří nosný podklad pro další podrobnější výzkum.

3. Diskreční rozhodování

Je-li správní uvážení institutem právně globálním, pak jeho význam a užití v zahraničních právních úpravách se může výrazně lišit od pojetí českého. Zájem právní vědy přitom záleží v analýze správního uvážení samotného v podmínkách jeho aplikace – tedy rozhodování.¹⁴⁹

S přímým užitím pojmu diskreční rozhodnutí se můžeme setkat v odlišeném stanovisku ústavní soudkyně Kateřiny Šimáčkové k Usnesení pléna ÚS ze dne 7. března 2017. Uvedla, že „tvůrci Ústavy tak museli při vzniku České republiky učinit rozhodnutí, která byla ve své podstatě diskreční, tj. neměla jediné správné řešení.“¹⁵⁰ Sluší se dodat, že Šimáčková hovořila o diskreci zákonodárce v otázce obsahu právní úpravy v mezích ústavního pořádku,¹⁵¹ nikoliv o diskreci správního orgánu.

Na druhou stranu v souvislosti s pojetím diskrečních rozhodnutí správních orgánů má výše uvedený výrok Šimáčkové zásadní styčný bod. Je pravdou, že obsah právní úpravy je v jádru diskreci zákonodárce. A je to právě zákonodárce, který sám určí, ve kterých případech bude diskreční rozhodnutí vydáno, a to zakotvením zmocňující normy. Slovy Matese „to, zda vůbec bude použita a v jaké podobě, je záležitostí právně politickou, ale zákonodárce by si měl uvědomit, že s výrazným praktickým dopadem. Žádné obecné pravidlo, které by stanovilo, kdy lze uvážení zakotvit, neexistuje. Nikdy by se však nemělo dít nahodile, ale na základě bedlivého posouzení vhodnosti jeho zakotvení s ohledem na nutnost zajištění právní jistoty a jiných základních práv občanů a rozboru podmínek a potřeb úpravy daných společenských vztahů.“¹⁵² Tento právně vědecký názor potvrzuje praxe ÚS, podle kterého „nikoliv nahodilost, nýbrž objektivnost, rozumnost a přiměřenost jest to, co by mělo zákonodárce vést k zakotvení diskreční pravomoci a tedy „naplňování veřejného zájmu v konkrétních případech diferencovanými postupy.“¹⁵³

Existuje-li však norma zmocňující k výkonu diskreční pravomoci, pak její samotný výkon může nabývat nejrůznějších podob. V angloamerických pramenech se lze často setkat

¹⁴⁹ SITORUS, Lily Evelina. *Judicial Review of Administrative Action: Reflection on the Bank Century Bailout Policy* [online]. Indonesia Law Review, 2016, 8. března 2018 [cit. 8. března 2018]. Dostupné na <http://ilrev.ui.ac.id/index.php/home/article/view/173/pdf_77>.

¹⁵⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. března 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/16.

¹⁵¹ ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Legislativní helpdesk* [online]. help.odok.cz, 11. srpna 2018 [cit. 11. srpna 2018]. Dostupné na <<https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/Diskrece>>.

¹⁵² MATES, Pavel. *Správní uvážení* [online]. obecniportal.cz, 25. února 2013 [cit. 11. srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.obecniportal.cz/33/spravni-uvazeni-uniqueidmRRWSbk196FNf8-jVUh4E1SFIyPgsnirjr4tfmlZRZA/>>.

¹⁵³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. srpna 2009, sp. zn. I. ÚS 1354/09.

s dílem Charlese H. Kocha,¹⁵⁴ z něhož vychází i další autoři. Clayton¹⁵⁵ s odkazem na Kocha hovoří o pěti typech diskrečních činností správních orgánů. Sitorus¹⁵⁶ naproti tomu, byť rovněž s odkazem na Kocha, nehovoří o diskrečních typech, nýbrž o pěti významech diskrece ve správním právu. Jedná konkrétně o:

Individualizační diskreci neboli volnost individualizace (individualized discretion), tj. přizpůsobení obecné právní úpravy konkrétním okolnostem případu;

Realizační diskreci (executing discretion), která zaplňuje prostor daný nejednoznačným zmocňujícím ustanovením.

Účelovou diskreci (policymaking discretion), která vytváří pravidla pro dosažení cíle předpokládaného věcnou působností rozhodujícího správního orgánu a předpisu, jehož je zmocňující norma součástí. Lze specifikovat též jako soulad diskrečního rozhodnutí s veřejným zájmem.

Nekontrolovanou diskreci (unbridled discretion), na kterou lze nahlížet dvěma způsoby. Primárně jako na diskreční rozhodnutí, která v důsledku opomenutí či nedbalosti zákonodárce nemohou být přezkoumána, neboť z procesního hlediska neexistuje nadřízený správní orgán. Sekundárně jako na diskreční rozhodnutí, která jsou zákonem vyloučena z vnitřního instančního přezkumu;

Nezřetelnou diskreci (numinous discretion), zahrnující případy, kdy každá z možných variant rozhodnutí může, s ohledem na podstatu řešené otázky, být rozhodnutím správným.

Jak bylo uvedeno výše Koch a Clayton hovoří o typech diskrece, kdežto Sitorus o významech diskrece. Důvodem těchto rozdílných označení může být to, že angloameričtí autoři vnímají pojetí diskrece jiným způsobem. Mým pohledem, výše uvedených 5 typů či významů v zásadě představují odpovědi na otázku: Jaká by diskrece měla být? Ovšem je možné na ně nahlížet rovněž i jako na požadavky kladené na tvůrčí činnost správního orgánu

¹⁵⁴ KOCH, H. Charles Jr. *Judicial Review of Administrative Discretion* [online]. William and Mary Law School Scholarship Repository: Faculty Publications, 1986 [cit. 11. srpna 2019]. Dostupné na <<https://core.ac.uk/download/pdf/73971491.pdf>>.

¹⁵⁵ „There are as many as 5 types of discretionary actions taken on behalf of administrative agencies. These include, „individualized discretion“, „executing discretion“, „policymaking discretion“, „unbridled discretion“, and „numinous discretion“. Koch explains the first three types are what courts typically review as they involve decisions such as adjusting the agency rules to fit a particular circumstance (individualized), filling-in gaps of ambiguous authorizing statutes (executing), and creating rules to further the aim or mission of the agency and authorizing statute (policymaking). Unbridled discretion refers to instances of discretion that the Courts are not allowed to review according to statute, and numinous discretion refers to acts of discretion which by its very nature is inaccessible to the courts.“ CLAYTON, Allen Scott. *Judicial Review of Administrative Discretion. How Justice Scalia and Breyer Regulate the Regulators*. El Paso: LFB Scholarly Publishing LLC, 2015, s. 5.

¹⁵⁶ „Discretion has at least 5 different meanings in administrative law.“ SITORUS, Lily Evelina. *Judicial Review of Administrative Action: Reflection on the Bank Century Bailout Policy* [online]. Indonesia Law Review, 2016, 8. března 2018 [cit. 8. března 2018]. Dostupné na <http://ilrev.ui.ac.id/index.php/home/article/view/173/pdf_77>.

při tvorbě diskrečního rozhodnutí.¹⁵⁷ Rovněž jako na určité prvky, které diskreci charakterizují. Vlastnosti, které by diskreční rozhodování mělo vykazovat, a které by se mělo projevit i ve výsledném diskrečním rozhodnutí.

Zároveň musím poukázat na jednu skutečnost. A to na Sitorem užitě slovní spojení „at least“ tedy minimálně, nejméně. Ano je samozřejmě možné se setkat s dalšími mnoha jinými výrazy popisující vlastnost diskrečního rozhodování či spíše již výsledného diskrečního rozhodnutí, jako je například efektivita, rozumnost, vhodnost použitého řešení atd. Vhodnou částečnou generalizací lze tato označení zařadit v rámci výše uvedené systematiky.

Vlastnosti tvoří správní úvahu „zevnitř.“ Tvoří její charakteru a strukturu. Lze je rozdělit do dvou modelů. Individualizace, realizace a účelovost jsou podle mého názoru požadavky, které charakterizují každé diskreční rozhodování. Je tomu tak proto, že každé zákonné a správné diskreční rozhodnutí musí vycházet a zároveň reflektovat specifické okolnosti řešeného případu, zaplnit prostor normou otevřený, odpovídat cílům a účelu příslušné právní úpravy. Souhrnně je tedy lze podřadit pod obecně platný model diskrečního rozhodování. Avšak co se týče nekontrolovatelnosti a nezřetelnosti, jedná se o vlastnosti, které ne každé diskreční rozhodnutí musí nezbytně vykazovat. V případě nekontrolovatelnosti jde o vlastnost, která se v závislosti na vůli zákonodárce může projevit v procesní rovině. Nadto, nedotýká se roviny materiální, tj. zákonnosti a správnosti diskrečního rozhodnutí. Nezřetelnost diskrece se oproti tomu roviny materiální dotýká, avšak zdaleka ne každá otázka, jež je předmětem diskrečního rozhodování, je ve své podstatě natolik subtilní, že na ni neexistuje jediná správná odpověď. O nekontrolovatelnosti a nezřetelnosti lze tedy hovořit jako o modelu diskrečního rozhodování, který se vyskytuje v omezené míře.

3.1 Obecné vlastnosti diskrečního rozhodování

3.1.1 Individualizace

V Kochově¹⁵⁸ pojetí se o individualizační diskreci hovoří jako o přizpůsobení právní úpravy konkrétním okolnostem řešeného případu. Význam individualizace ve správním řízení je nesporný. Individualizace je v podobě jedné z českých základních zásad činnosti správních

¹⁵⁷ „Správní diskrece, neboli správní uvážení, je institutem správního práva, který umožňuje, aby správní orgány při své rozhodovací činnosti vycházely z konkrétních okolností daného případu, a vyhovovali tak požadavku individualizace správních rozhodnutí.“ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 753. Cit. In: EIDOVÁ, Lina. The Principle of Restricted Administrative Discretion. In KOTÁSEK, Josef a kol (eds). *COFOLA 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1701 – 1702.

¹⁵⁸ KOCH, H. Charles Jr. *Judicial Review of Administrative Discretion* [online] William and Mary Law School Scholarship Repository: Faculty Publications, 1986 [cit. 11. srpna 2018]. Dostupné na <<https://core.ac.uk/download/pdf/73971491.pdf>>.

orgánů nutně použitelná bez ohledu na to, zda se jedná o diskreční či nediskreční rozhodnutí. Slovy zákonodárce „správní orgán dbá, aby přijaté řešení...odpovídalo okolnostem daného případu.“¹⁵⁹ Je samozřejmou povinností správního orgánu tyto okolnosti v náležitém rozsahu a způsobem zjistit.¹⁶⁰ Tj. zjistit skutečnosti správné, úplné a relevantní.¹⁶¹ V oblasti diskrečního rozhodování tato povinnost obzvláště vystupuje do popředí, neboť teprve od zjištěné skutkové situace se odráží možnost a zároveň povinnost volby řešení.¹⁶² Proto v procesu zjišťování relevantních skutečností zásadních pro vydání rozhodnutí, lze spatřovat zásadní předpoklad pro naplnění individualizační diskrece. Zejména v případech skutkově i právně složitých. V těch může být množina potenciálně dokazovaných okolností téměř „bezbrhá.“ Je tudíž na úvaze správního orgánu, aby rozhodl, které relevantní skutečnosti je třeba dokazovat, a které nikoliv. Jak ostatně uvedl stěžovatel v jedné z mnoha kasačních stížností řešených NSS, „správní uvážení je podstatou individualizace rozhodovacího procesu.“¹⁶³

S individualizací je však bezprostředně spjat i institut přílehlavé subsumpce. Přílehlavá subsumpce a na ní navazující volnost individualizace je klíčovým aspektem rozhodování správních orgánů. Opačný postup, tedy užití subsumpce bez možnosti individualizace, nemá v demokratickém právním systému své místo, neboť „mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity...Mechanické ztotožnění práva s právními texty se stalo vítaným nástrojem totalitní manipulace.“¹⁶⁴ Jak vidno subsumpce je neodmyslitelnou součástí individualizace¹⁶⁵ a i tato podléhá diskreci a jejímu náležitému zdůvodnění.

Je-li s ohledem na citované ustanovení SŘ individualizační diskrece podstatou všech správních rozhodnutí, je zde rozdíl v individualizaci mezi výsledným rozhodnutím diskrečním a rozhodnutím nediskrečním? Mám za to, že ano a tento rozdíl lze spatřovat v postupu a požadavcích kladených na výstup správního orgánu v podobě vydaného rozhodnutí.

Je-li dle příslušného právního předpisu úkolem správního orgánu vydat rozhodnutí, avšak bez zmocnění k diskreci, byť například za výkladu neurčitého právního pojmu, volnost individualizace správního orgánu se zde zaměřuje na danou skutkovou podstatu a její výklad. Při tomto postupu si správní orgán ujasní význam a účel neurčitého právního pojmu a vyhodnotí

¹⁵⁹ Srov. § 2 odst. 4 SŘ zakotvující zásadu individuálního posouzení každé věci.

¹⁶⁰ Srov. § 3 SŘ stanovující zásadu materiální pravdy.

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. října 2017, sp. zn. 2 As 73/2017.

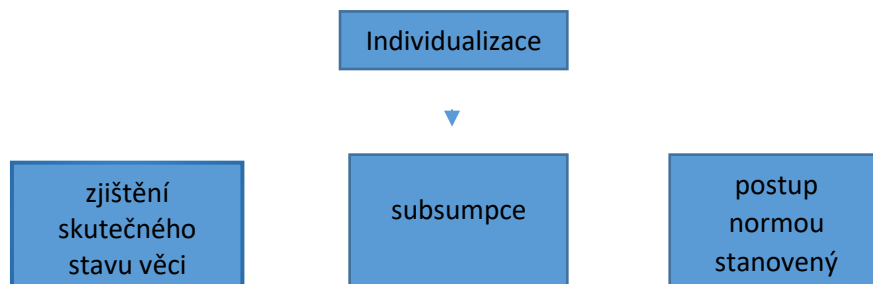
¹⁶² SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 105.

¹⁶³ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2015, sp. zn. 6 Azs 33/2014.

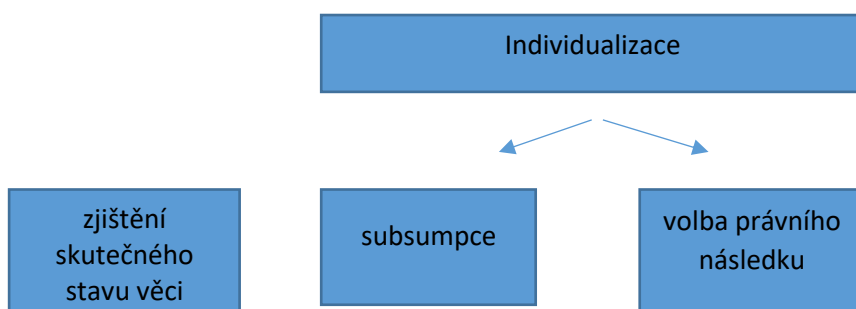
¹⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

¹⁶⁵ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2005, sp. zn. 6 As 57/2004: „Z této legislativně – technické metody právní úpravy však v žádném případě nelze dovozovat, že by se právní posouzení skutkové stránky věci mohlo obejít bez subsumpce pod jednotlivá ustanovení...“

skutečnosti získané postupem a v souladu se zásadou materiální pravdy, tak by si objasnil, zda je lze zasadit do rámce předmětného neurčitého právního pojmu. „Musí tedy např. zjistit, zdali skutečně došlo k porušení veřejného pořádku, a pokud ano postupovat tak, jako norma ukládá.“¹⁶⁶



Je-li však úkolem správního orgánu vydat diskreční rozhodnutí, je jeho volnost individualizace orientována rovněž na volbu, či způsob aplikace právního následku normou předpokládaného:



Lze dovodit, že individualizační diskreci se správní orgán nevyhne ani v případech, kdy jeho výsledným produktem je rozhodnutí nediskreční. Rozdíl spočívá v její šíři a postupu správního orgánu, kdy v případech vydání rozhodnutí diskrečního se tato vztahuje i na samotné rozhodnutí. K tomuto závěru se ostatně kloní i NSS, který v jednom se svým rozhodnutí uvedl, že „u neurčitých právních pojmů se zajisté také vyskytuje určitá míra „uvážení“ správního orgánu, ta se ovšem zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu.“¹⁶⁷

Jen pro úplnost třeba dodat, že správní uvážení ani diskreční pravomoc nelze zaměňovat s neurčitými právními pojmy, neboť tyto nepředstavují volbu mezi určitými možnostmi ani nejsou výrazem pravomoci takto volit, nýbrž toliko představují pouze určitou interpretační

¹⁶⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 55.

¹⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2015, sp. zn. 4 As 169/2015.

činnost správního orgánu s ohledem na existující skutkový stav věci.¹⁶⁸ Lze se setkat s právním názorem, podle kterého rozlišování neurčitých právních pojmů a správního uvážení má své místo pouze v právní teorii, neboť v soudní praxi obojí splývá.¹⁶⁹ Na druhou stranu opačný právní názor stojí na bedlivém rozlišování těchto dvou institutů, a to právě s ohledem na hloubku soudního přezkumu.¹⁷⁰ Není to však zcela otázkou hloubky soudního přezkumu, která by tvořila rozlišovací kritérium mezi neurčitými právními pojmy a správním uvážením. Základní kritérium záleží již v samotném rozhodovacím procesu správního orgánu. Například prvorepublikový autor Gerlich¹⁷¹ prezentoval členění činnosti orgánu aplikující uvážení na čtyři části: 1. Výklad (interpretace) normy a subsumování konkrétních jevů pod ní; 2. Úvahy kausální (teleologické, technické); 3. Zjišťování skutečností; 4. Hodnocení. Jde-li o výklad neurčitých právních pojmů a nikoliv uvážení, odpadnou z výše uvedeného vzorce úvahy kausální, neboť jak sám onen autor zdůrazňoval, tyto úvahy musí správní orgán činit vždy pouze v případech, kdy právní norma stanoví „jeho povinnost účelem a prostředky nejsou zcela nasnadě, nebo je-li jich více a jest mezi nimi voliti.“¹⁷²

Dle NSS v případě aplikace neurčitých právních pojmů jde pouze o naplňování hypotézy právní normy.¹⁷³ Podle Bažila, pro aplikaci správního uvážení je naopak charakteristické, že teprve po výkladu hypotézy právní normy správní orgán volí ze dvou či více variant právního následku.¹⁷⁴ K obdobnému rozlišování mezi neurčitými právními pojmy a správním uvážením se kloní i NSS a ÚS.¹⁷⁵

3.1.2 Realizace

Realizační diskrecí je myšleno zaplnění prostoru otevřeného zmocňující normou, a to pro konkrétní, individualizované rozhodnutí správního orgánu. Koch¹⁷⁶ charakterizuje prostor daný zmocňující normou jako „ambiguous“ tedy nejednoznačný. Nikoliv však prázdný.

¹⁶⁸ SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 145.

¹⁶⁹ KÜHN, Zdeněk. *Komentář k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. června 2012, č. j. 1 As 51/2012 - 242, ve věci Vlastimil Rampula proti Ministru spravedlnosti* [Program] beck-online.cz, 2012 [cit. 20. února 2020].

¹⁷⁰ MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 8-19.; obdobně též HÁCHA, Emil a kol. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. 1. vydání. Brno: Polygrafia, 1932, s. 53-54

¹⁷¹ GERLICH, Karel. *Skutkové zjištění a právní posouzení v řízení soudním*. 1. vydání. Praha: Orbis, 1934, s. 37.

¹⁷² Tamtéž.

¹⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. května 2016, sp. zn. 6 As 53/2016.

¹⁷⁴ BAŽIL: *Neurčité právní pojmy ...*, s. 59-60.

¹⁷⁵ Srov. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2014, sp. zn. 8 As 37/2011 a Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97.

¹⁷⁶ KOCH, H. Charles Jr. *Judicial Review of Administrative Discretion* [online]. William and Mary Law School Scholarship Repository: Faculty Publications, 1986 [cit. 11. srpna 2018]. Dostupné na <<https://core.ac.uk/download/pdf/73971491.pdf>>.

Diskreční rozhodnutí nikdy nezaplňuje prázdny prostor, takový ani nemůže v moderním právním státě existovat. Již Weyr¹⁷⁷ v souvislosti s uplatněním diskreční pravomoci upozorňoval na to, že „aplikující orgán zůstává vždy aplikujícím orgánem a nestává se nikdy, byť byl zákon sebe mezerovitějším, neúplnějším a obsahově sebe chudším, normotvůrcem.“ V intencích současného správního řízení s ohledem na zakotvení základních zásad činnosti správních orgánů¹⁷⁸ a širě jejich uplatnitelnosti¹⁷⁹ vskutku nemůže být o prázdném prostoru řeč. Činnost veřejné správy je vždy, i při aplikaci diskreční pravomoci, činností pouze prováděcí v mezích zákona. Pouze v této intenci lze o realizační diskreci v českých podmínkách hovořit. Nikoliv jako o zaplnění, nýbrž provedení prostoru zákonem mu daného a zároveň zákonem omezeného.

S realizační diskrecí jsou spojena určitá rizika, která jsou známa i v zahraničním právním prostředí. Diskreční pravomoc je možné na správní orgány delegovat za předpokladu, že zmocňující norma poskytuje dostatečně jasný standard k jejímu výkonu, který správní orgány vede a zároveň kontroluje při zjišťování konkrétních situací, na které je zákon aplikován. Zákonné normy jsou efektivně provedeny na základě těchto zjištěných skutečností a zároveň za stanovených podmínek, nikoli na základě rozmaru správních orgánů.¹⁸⁰ Jak by tedy taková zmocňující norma měla vypadat?

Vycházejíc z rozhodnutí NSS¹⁸¹ se nastíněná otázka jeví jako poměrně jednoduchá. Uvedením určitého slovního spojení, nejčastěji „smí, může, je oprávněn“, v hypotéze zákonného ustanovení. Správní uvážení je tedy v zákonném ustanovení vyjádřeno explicitně. Na druhou stranu Mates¹⁸² uvádí, že použití správního uvážení je možné na základě zákonného podkladu, vyjádřeného explicitně či implicitně, v souladu s požadavkem, aby veškerá činnost veřejné správy byla realizována pouze na základě zákona a v jeho mezích. Existenci jak explicitního tak implicitního vyjádření správního uvážení však paradoxně oproti předchozímu výslovně připouští v jednom ze svých rozhodnutí i NSS,¹⁸³ podle kterého „správní orgány mají v určitých případech možnost v rámci své rozhodovací činnosti zohlednit konkrétní okolnosti, specifika a jedinečnost rozhodované věci a na základě těchto svých úvah rozhodnout. Použit

¹⁷⁷ WEYR: *Československé právo ...*, s. 98.

¹⁷⁸ Viz. §§ 2 až 8 SŘ.

¹⁷⁹ Viz. § 177 odst. 1 SŘ, podle kterého „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.“

¹⁸⁰ BECK, George, KONAR-STEENBERG, Mehmet. *Minnesota Administrative Procedure* [online]. Mitchell and Hamline School of Law, 2014 [cit. 26. srpna 2018]. Dostupné na <<https://mitchellhamline.edu/minnesota-administrative-procedure/23-4-unbridled-discretion/>>.

¹⁸¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2014, sp. zn. 8 As 37/2011.

¹⁸² MATES: *Správní...*, s. 96.

¹⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2008, sp. zn. 7 As 21/2008.

správního uvážení lze ale pouze v těch případech, kdy toto oprávnění zákon správním orgánům přiznává, a to pouze způsobem a v mezích stanovených zákonem. Výjimečně však, zejména tehdy, má-li uplatnění správního uvážení vést ke zmírnění neúnosně tvrdých dopadů zákonné úpravy na fyzickou či právnickou osobu, kdy by jejich uplatnění bylo v rozporu s principy, na nichž je založen právní řád, může zmocnění ke zmírňujícímu správnímu uvážení být obsaženo v zákoně jen implicitně, a tedy vyplývat z povahy a podstaty příslušné právní regulace. Tato úvaha je odrazem jednoho ze základních principů správního řízení zakotveného v § 2 odst. 1 a 2 SŘ a zároveň v čl. 2 odst. 2 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 LZPS. Je ale třeba poukázat na skutečnost, že v tomto rozhodnutí NSS varuje před použitím zmírňujícího správního uvážení vyjádřeného jen implicitně, kteréžto se může lehce zvrhnout v nezákonné přisvojení si pravomoci volné úvahy, a tedy nejen v nezákonné, ale i protiústavní rozhodnutí.¹⁸⁴ Na druhou stranu na implicitní správní uvážení poukazuje v jednom ze starších rozhodnutí,¹⁸⁵ podle kterého „není-li v zákoně stanovena žádná jiná norma, kterou by byla určena hranice pro volnost kognice správních úřadů, je nutno meze jejich volného pohybu hledat toliko v účelu zákona.“ Závěr NSS v otázce zákonného vyjádření správního uvážení osobně považuji za přinejmenším problematicky a z hlediska právní argumentace za „děravý.“ Lze jej totiž vyvracet jedním ze základních právních principů, kterým je správní uvážení ovládáno, a to je princip legitimního očekávání.¹⁸⁶ Jedná se zároveň o provedení obecnějšího požadavku právní jistoty, který patří k jednomu ze základních principů právního státu.¹⁸⁷ Domnívám se, že pokud se správní orgán rozhodne pro použití správního uvážení vyjádřeného jen implicitně, pouští se na velmi tenký led, a je otázkou jak by s k takovému použití stavěly soudní instance, už jen s ohledem na výše nastíněnou výkladovou disproporčnost NSS. Jak vidno judikatura se v této otázce nevyvíjí jednoznačným směrem, nýbrž povážlivě kolísá. Nejvýznamnějším prvek v takovém postupu správního orgánu by bezpochyby byla jeho přesvědčivá argumentace, odůvodňující jeho postup, uvedená v odůvodnění rozhodnutí, což je zároveň další znak zákonné aplikace správního uvážení. O tom, že se v praxi vyskytují případy, kdy není zcela zřejmé, zda určité rozhodnutí správního orgánu závisí na správním uvážení, svědčí judikatura deklarující, zda určité rozhodnutí je či není vydáno na základě správního uvážení.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Tento závěr ostatně NSS opakuje v jednom ze svých pozdějších rozhodnutí, viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, sp. zn. 5 As 74/2010.

¹⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2004, sp. zn. 7 A 131/2001.

¹⁸⁶ Ustanovení § 2 odst. 4 SŘ.

¹⁸⁷ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 206 - 207.

¹⁸⁸ viz například Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. února 2008, sp. zn. 3 As 73/2006.

Z výše uvedeného je patrné, že jednou s problematik, která je s realizační diskrecí spojena, je také stanovení jasných a zřejmých pravidel pro její výkon. Tj. zdali norma, která uděluje správním orgánům oprávnění k výkonu diskreční pravomoci, zároveň poskytuje rozumně jasný standard výkonu diskreční pravomoci. Podle Becka a Konar-Steenberga¹⁸⁹ je otázka realizace diskrece úzce spjata s otázkou vágnosti ca. specifičnosti zmocňující normy. Dle jejich závěru příliš vágní zmocňující norma vede k libovůli správních orgánů. Proto je ze strany zákonodárce nezbytné, aby zvolil konkrétnějšího jazyka, který zabrání excesivním výkonům diskreční pravomoci. Tím zároveň zajistí, že nastavená pravidla budou aplikována konzistentně. Tedy v opačném slova smyslu nespecifické a nejednoznačné pravidlo umožňuje správnímu orgánu vytvářet a naplňovat libovolná kritéria. Taková ad hoc tvorba pravidel ovšem není validní¹⁹⁰ a v podstatě vytváří pole pro „ničím nevázané uplatňování vůle subjektu vykonávajícího správu.“¹⁹¹

Závěry angloamerických autorů k výkonu realizační diskrece v sobě tedy skýtají dva základní požadavky – konzistentnost a jasně nastavená pravidla zabraňující libovůli. Ona konzistentnost je v českém právním prostředí rovněž jedním ze základních limitů činnosti správních orgánů¹⁹² a zároveň ústavněprávním požadavkem na proporcionalitu „ve hře vystupujících práv a zájmů.“¹⁹³

Nakolik prázdný je prostor daný zmocňující normou, je vůlí zákonodárce. V opačném slova smyslu je vůlí zákonodárce, nakolik tento prostor omezí. Ovšem ani jemu není umožněna libovůle. Regulace a její rozsah je zároveň jeho povinností, neboť „zákon, který svěřuje diskreční pravomoc, musí stanovit rozsah takové diskrece.“¹⁹⁴ V oblasti právní vědy se můžeme setkat s rozčleněním až na tři stupně diskrece, tj. úplná (zákonná) vázanost, vázané uvážení, volné uvážení.¹⁹⁵ Na volné uvážení ve smyslu její absolutnosti lze přitom nahlížet i v tom smyslu, kdy neexistuje nárok, resp. subjektivní právo žadatele. Na druhou stranu i

¹⁸⁹ BECK, George, KONAR-STEENBERG, Mehmet. *Minnesota Administrative Procedure* [online]. Mitchell and Hamline School of Law, 2014 [cit. 26. srpna 2018]. Dostupné na <<https://mitchellhamline.edu/minnesota-administrative-procedure/23-4-unbridled-discretion/>>.

¹⁹⁰ BERGIN, Kevin. Curbing „Unbridled Discretion“: *The Direct and Indirect Effects of Patel vs. Los Angeles on Hotel Owners and their Patrons* [online]. Boston College Journal of Law and Social Justice, 2015, [cit. 11. srpna 2018]. Dostupné na <<https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1129&context=jlsj>>.

¹⁹¹ SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 49.

¹⁹² „Správní orgán dbá,..., jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ Viz ustanovení § 2 odst. 4 SŘ postulující zásadu legitimního očekávání.

¹⁹³ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 30.

¹⁹⁴ Rozsudek ESLP ze dne 25. března 1983, č. stížnosti 5947/72, *Silver a další proti Spojenému království*.

¹⁹⁵ MATES: *Správní...*, s. 87.

českou praxí jest judikováno, že diskrece není nikdy zcela neomezená, neboť „absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje.“¹⁹⁶

Byť je tedy zmocňující ustanovení jakkoliv nejasné či prázdňé, zákonodárce v podobě zmocňujícího ustanovení nikdy nemůže správní orgány zmocnit k výkonu libovůle, neboť ani on sám si nemůže počínat libovolně. Všichni adresáti právních norem, diskrečních obzvláště, jsou v souladu s principem právní jistoty oprávněni důvodně očekávat, že pravidla, které zákonodárce nastaví, jsou vyjádřeny přesně, jasně a srozumitelně a zároveň vykazují racionalitu a funkčnost ve vztahu k předmětné množině společenských vztahů, které mají být těmito pravidly regulovány.¹⁹⁷

Na druhou stranu i příliš „těsná“ zákonná regulace sebou přináší nežádoucí důsledky v podobě politiky spočívající ve snaze o změnu právní regulace,¹⁹⁸ jakmile se stávající právní úprava stane nevyhovující. Proto moderní cesta, kterou by se zákonodárce při konstrukci zmocňujícího ustanovení ubírat, by měla spočívat „v relativně abstraktním definování podmínek exekutivy.“¹⁹⁹ Je ale nutné upozornit na praktickou stránku věci, a to na skutečnost, že kterákoliv norma zmocňující k diskreci vytváří určité riziko korupčního jednání. Tato okolnost však samozřejmě v převážné míře závisí na „významu“ předmětu správního řízení a jeho dopadu pro adresáty. Proto by zákonodárce při zachování výše uvedeného judikaturního doporučení spočívající v relativní abstraktnosti zmocňujících norem měl vždy poměřovat nutnost zmocnění k diskrečnímu oprávnění s mírou možného zásahu do individuální sféry subjektu, o jehož právech a povinnostech má být v rámci užití diskrece rozhodováno. Nastavená míra či rozsah diskrece by měla být vždy daná jen v nejnútnejším rozsahu.

Je samozřejmé, že v případě, kdy právní norma umožňuje správnímu orgánu použití správního uvážení, je zároveň správní orgán povinen této možnosti využít. Neexistuje jediné správné řešení, které by odpovídalo všem situacím, jež jsou předmětem právní regulace. Správní orgán je povinen k určité individualizaci, přičemž i tato povinnost byla jednoznačně judikována NSS²⁰⁰ říkajícím, že „rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost volně úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové

¹⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

¹⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2004, sp. zn. 1 As 9/2003.

¹⁹⁸ Viz Aktualizovaná důvodová zpráva k zákonu č. 204/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, změna zákona o podnikání na kapitálovém trhu a dalších zákonů.

¹⁹⁹ Dále viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2006, sp. zn. 2 Afs 207/2005:… „V tomto smyslu ztrácí svoji relevanci rozlišování rozhodování exekutivy o „nárocích“ jednotlivců a o „nenárokových“ právních pozicích či statcích; v posledku jde totiž pouze o míru abstraktnosti kritérií, která správní orgán posuzuje.“

²⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2008, sp. zn. 5 As 51/2007.

úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění, a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického vyvozování k adekvátnímu rozhodnutí.“ Ke zjištění, zda správní orgán správní uvážení skutečně použil, slouží odůvodnění, které je ostatně dalším znakem jeho zákonné aplikace. Povinnost použití úvahy, jak uvádí Mates,²⁰¹ vychází ze samotné podstaty fungování veřejné správy v právním státě, jako činnosti organizátorské a dynamické, která prostor pro správní uvážení pro toto své dynamické fungování nezbytně potřebuje. Rovněž jde odraz veřejné správy jako služby veřejnosti, což je opět princip nacházející své vyjádření ve SŘ.²⁰² Ad absurdum si ostatně lze představit situaci, kdy správní uvážení je globálně zapovězeno, a vzhledem k obrovské množině regulovaných jedinečných společenských vztahů, by bylo zapotřebí téměř každodenních novelizací. Taková absurdní situace by nejen popírala princip služby veřejnosti, ale zejména ústavní pravidlo právní jistoty. Není zde tedy žádné uvážení volby v okamžiku stanovení povinnosti. Na druhou stranu, je třeba v souvislosti s povinností použití volné úvahy připomenout implicitní zmírňující uvážení. Jde o určitý prostředek, který však uvážení volby umožňuje a jeho použití logicky vzato povinnosti nepodléhá a vzniká nám tedy určitý rozpor. Tímto ovšem pouze poukazuji na skutečnost, že neustálým vývojem judikturních názoru na problematiku správního uvážení dochází i k postupnému rozporování dosud uznávaných pravidel aplikace.

3.1.3 Účelovost

Povinnost rozhodnutí v souladu se smyslem a podstatou zmocňující právní normy, nebo též v souladu s veřejným zájmem, je vlastnost diskrečního rozhodnutí a opětovně jedním z limitů rozhodování správních orgánů dle § 2 odst. 2 SŘ.²⁰³ S ohledem na veřejný zájem šířeji v § 2 odst. 4 SŘ.²⁰⁴

²⁰¹ MATES, Pavel. *Správní uvážení v judikatuře správních soudů* [online]. pravniradce.ihned.cz, 2010 [cit. 8. října 2019]. Dostupné na < <http://pravniradce.ihned.cz/c1-45855520-spravni-uvazeni-v-judikature-spravnich-soudu>>.

²⁰² Ustanovení § 4 SŘ jednoznačně postuluje, že veřejná správa je službou veřejnosti.

²⁰³ „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.“

²⁰⁴ „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“

Byť k tomu samotné slovo v originále znějící „policymaking“ - politizace svádí, nejedná se v Kochově pojetí o prozařování politické moci do rozhodovací činnosti správních orgánů.²⁰⁵ Tomu ale, s ohledem na pojetí správních orgánů jako součásti moci výkonné, nelze zabránit.

Požadavek, aby přijaté rozhodnutí bylo v souladu s veřejným zájmem, nutí k úvahám nad otázkou: A co oprávněné zájmy adresátů? Zejména jsou-li tyto v určité diferenci se zájmem veřejným. Pohledem polské právní vědy nemohu než upozornit na zajímavý postřeh Biłase²⁰⁶ hovořící právě o konfliktu veřejného a soukromého zájmu v rámci vydaného správního rozhodnutí vyplývajícího z čl. 7 KPA. Podle něj „správní orgány jsou povinny v průběhu řízení dodržovat zásady právního státu, z moci úřední nebo na žádost stran přijmou veškerá potřebná opatření za účelem důkladného objasnění skutkového stavu věci a urovnání věci, majíc na zřeteli veřejný zájem i oprávněný zájem občanů.“²⁰⁷ Biłas ve vztahu k tomuto ustanovení hovoří o tom, že posláním aplikace diskrece je najít rovnováhu mezi zájmem veřejným a oprávněným zájmem adresáta.

Pohybujeme-li se v tendencích českého správního práva, je deklarace ochrany oprávněných zájmů adresátů obsažena v § 2 odst. 3 SŘ, podle kterého „správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, ...“ I Průcha²⁰⁸ v citovaném ustanovení § 2 odst. 3 SŘ poukazuje na nezbytnost vyváženosti mezi výkonem veřejné správy a omezením oprávněných zájmů dotčených osob, které je důsledkem ochrany veřejných zájmů, které mají ve veřejné správě „obecně hodnotově přednost.“

A dále rovněž v případě možného soudního přezkumu, neboť „ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem...“²⁰⁹ Jaká je však hranice, co do hledání účelovosti diskrečního rozhodnutí s ohledem na veřejný zájem a oprávněný zájem občanů? K hledání vyváženosti mezi zájmem veřejným a oprávněným zájmem soukromým se vyjadřoval NSS

²⁰⁵ Viz SYLVESTROVÁ, Tereza. Politizace justice, aneb jak ze soudce opět učinit subsumpční automat. In VEČEŘA, Miloš, HAPLA, Martin (eds). *Weyrovy dny právní teorie 2017*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 123 - 130.

²⁰⁶ BIŁAS, Michał Jakub. *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji*. [online]. Rocznik Samorządowy, 2015 [cit. 11. srpna 2018]. Dostupné na <<https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/10215/Bi%C5%82as%20J.M.%2c%20S%C4%85dowa%20kontrola%20decyzji%20uznaniowych%20wydawanych%20przez%20organy%20administracji%2c%20Rocznik%20Samorz%C4%85dowy%202015%2c%20t.%204.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

²⁰⁷ „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.“

²⁰⁸ PRŮCHA: *Správní řád...*, s. 30.

²⁰⁹ Viz § 2 SŘS.

v oblasti památkové péče. V předmětném případě proti sobě stál veřejný zájem na památkové ochraně budov versus soukromý zájem vlastníka budovy na jejím ekonomickém a praktickém využití včetně obvyklých civilizačních obytných vymožeností. NSS konstatoval, že „památková ochrana nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty, a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.“²¹⁰ Z tohoto rozhodnutí vidno, že účelovost normy není kritériem absolutním a musí být naplňován s ohledem na legitimní zájmy soukromé.

Je tedy patrné, že cílem obojích modelů, tj. českého i polského, je hledání a najetí rovnováhy mezi veřejným zájmem a oprávněným zájmem adresátů již v rámci vedeného správního řízení, byť jazyková vyjádření jsou odlišná. Co se týče hranice účelovosti diskrečního rozhodnutí ve vztahu k oprávněným zájmům adresátů, v českém modelu správního řízení je cílem správních orgánů najít řešení odpovídající veřejnému zájmu za současného zásahu do oprávněných zájmů subjektů „jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.“²¹¹ Úkolem exekutivy je nalezení řešení, které je v souladu s veřejným zájmem za současné eliminace případných zásahů do oprávněných zájmů adresátů. Rovnováha mezi těmito dvěma elementy by pak měla být nalezena již v řízení správním. Pokud tomu tak není a dojde k neúměrnému zásahu, měly by k ochraně nastoupit správní soudy. Jinými slovy řečeno není-li rovnováha mezi veřejným zájmem a oprávněnými zájmy subjektů nastolena již výsledkem správního řízení, resp. jsou-li oprávněné zájmy dotčeny, je úkolem soudů, aby na základě příslušného podnětu tuto nerovnováhu rozpoznal a napravil. Být se s ohledem na hodnotovou přednost veřejného zájmu může zdát, že český model správního řízení poněkud upřednostňuje tento nad zájmem subjektů, není tomu tak. Výsledkem má být vždy nastolení určité rovnováhy.

3.2 Zvláštní vlastnosti diskrečního rozhodování

3.2.1 Nekontrolovatelnost

Nekontrolovatelnou diskrecí se rozumí taková, která nemůže být přezkoumána nadřízeným správním orgánem. Tato nemožnost je dána povahou posuzované věci nebo důsledkem procesních překážek. Procení překážky mohou nastat vlivem dvou skutečností. Prvně následkem nepozornosti či nedbalosti zákonodárce, kterou došlo k absenci nadřízeného

²¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 7 As 43/2009.

²¹¹ Srov. § 2 odst. 3 SŘ.

orgánu v zákonné úpravě, který by diskreční rozhodnutí přezkoumal.²¹² V druhém případě se jedná o výslovný zákonný distanc přezkoumání.

Je ovšem pravdou, že Koch²¹³ v souvislosti s nekontrolovatelnou diskrecí odkazuje i na takové případy, kdy nepřezkoumatelná diskrece je spojena s rozhodnutími, která jsou natolik triviální, že jejich kontrola není zamýšlena. Co do triviality správních rozhodnutí, je snad možné konstatovat, že české pojetí takové rozlišování správních rozhodnutí neakcentuje. Nahlížíme-li však na trivialitu v kontextu jejich předběžnosti či nezávaznosti, lze zde určitou spojitost s českým pojetím nalézt.

Co se týče prvního typu nekontrolovatelné diskrece, tedy takových diskrečních rozhodnutí, která nejsou v důsledku opomenutí zákonodárce ve správním řízení přezkoumatelná, lze v českém pojetí tuto možnost téměř vyloučit. A to jak z hlediska skutečné dvojiinstančnosti řízení s komponenty, které k ní přísluší, tj. účinku devolutivního a suspenzivního, tak z hlediska pouhé možnosti prvostupňové rozhodnutí „protestovat.“²¹⁴ Z hlediska procesního postupu vskutku mohou nastat případy, kdy účastník nemůže proti prvoinstančnímu rozhodnutí podat odvolání, nejedná se však o opomenutí zákonodárce, nýbrž o jeho úmysl,²¹⁵ Ten může být vyjádřen jednak výslovně, například v případě exekučních výzev,²¹⁶ které jsou svou povahou usnesením, tedy rozhodnutím, avšak instančně nepřezkoumatelným, avšak i konkludentně, například v případě rozhodnutí o zákazu shromáždění.²¹⁷ V tomto případě zákonodárce zvolil možný opravný prostředek v podobě žaloby ke správnímu soudu, tato však není prostředkem instančního přezkumu.

Výše zmíněná exekuční výzva však není svou povahou rozhodnutím, které by zasahovalo do práv a povinností adresátů, ani je nově deklarovalo. Z tohoto úhlu pohledu v ní lze shledat rys triviality. Je ovšem třeba pamatovat na skutečnost, že české exekuční správní řízení obsahuje zcela svébytný opravný prostředek, tj. námitky.²¹⁸ Ty jsou mj. uplatnitelné právě v těch případech, kdy nelze podat odvolání. Z tohoto příkladu vyplývá, že české správní řízení je, alespoň v obecné rovině, zabezpečeno katalogem opravných prostředků, kdy při šíři jejich uplatnitelnosti, si lze jen stěží představit správní rozhodnutí, proti němuž by žádný z nich

²¹² KOCH, H. Charles Jr. *Judicial Review of Administrative Discretion* [online] William and Mary Law School Scholarship Repository: Faculty Publications, 1986 [cit. 11. srpna 2018]. Dostupné na <<https://core.ac.uk/download/pdf/73971491.pdf> >.

²¹³ Tamtéž.

²¹⁴ PRŮCHA: *Správní řád...*, s. 270.

²¹⁵ Srov. § 81 odst. 1 SŘ, podle kterého „Účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.“

²¹⁶ Viz § 109 SŘ

²¹⁷ Srov. § 11 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁸ Viz ustanovení § 117 SŘ

nepřipadal v úvahu v důsledku opomenutí zákonodárce. Je totiž zřejmé, že zákonodárce toto riziko krajně eliminoval.

Nyní k problematice jiných aktivních úkonů správních orgánů, než jsou klasická správní rozhodnutí, pro které mohou i nemusí existovat zákonná pravidla. Například faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony.²¹⁹ Jsou-li pro ně nastavena zákonná pravidla, předpokládá se, že proti nim existují i opravné prostředky.²²⁰ Pomineme-li soudní ochranu,²²¹ pak vhodným příkladem jsou donucovací prostředky městských strážníků, o jejichž použití strážník rozhoduje diskrečně „podle konkrétní situace tak, aby dosáhl účelu sledovaného zákroku.“²²² Bezesporu se jedná o určité diskreční rozhodnutí strážníka učiněné v oblasti veřejné správy, avšak příslušný zákon zmocňující k této diskreci neupravuje možnost, jak se proti tomuto úkonu bránit. Samozřejmě vedle nejúčinnější ochrany soudní v podobě tzv. zásahové žaloby podle § 82 a násl. SŘS, existují i další komplementární prostředky ochrany, byť s nižší účinností a vynutitelností, jako například podnětu k Veřejnému ochránci práv.

Výše uvedenými příklady lze jednoznačně demonstrovat, že v českém pojetí je vyloučena situace, kdy možnost obrany ze strany adresáta by byla absentována v důsledku opomenutí zákonodárce či pouhé triviality správního rozhodnutí, a to v nejširším slova smyslu.

3.2.2 Nezřetelnost

Samotný Koch²²³ uvádí, že existuje pojetí diskrece, které je těžké definovat a ještě těžší odůvodnit. Přesto však existuje a zdá se být pro veřejnou správu nezbytné. Nezřetelné užití diskrece zahrnuje případy, kdy správní orgán musí zodpovědět neurčitou otázku v kontextu extrémní nejistoty. Soud, provádějící přezkum takového diskrečního rozhodnutí, nemůže požadovat, aby rozhodnutí vydané na základě tohoto druhu diskrece bylo správné nebo dokonce v rámci určité tolerance možné či schopné správnosti. Tento druh diskrece nelze považovat za vyjádřený, aplikovaný či odvozený standard. Z tohoto důvodu Koch nazývá výkon takové diskreční pravomoci jako „nezřetelnou“ a zároveň jako diskreci v pravém slova smyslu, tzv. „discretion in strong sense.“

²¹⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 133.

²²⁰ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2004, sp. zn. 3 As 52/2003.

²²¹ Viz Žaloba o ochraně proti před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle ustanovení § 82 SŘS a násl.

²²² Viz § 18 odst. 4 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

²²³ KOCH, H. Charles Jr. *Judicial Review of Administrative Discretion* [online] William and Mary Law School Scholarship Repository: Faculty Publications, 1986 [cit. 11. srpna 2018]. Dostupné na <<https://core.ac.uk/download/pdf/73971491.pdf>>.

Koch²²⁴ zároveň předkládá, dle jeho závěru snad nejznámější příklad nezřetelné diskrece, a to případ arašídového másla řešený Ústavem pro kontrolu potravin a léčiv. Předmětem byla otázka, zda arašídové máslo by mělo obsahovat 87% nebo 90% arašídů. Jaké je správné procento arašídů v arašídovém másle? I přes to, že v předmětné věci bylo shromážděno více než 7.000 stran písemných podkladů v průběhu 9ti let trvání tohoto procesu, žádný ze shromážděných materiálů neukázal, že 87% arašídů je více či méně správné než 90%. Z tohoto příkladu vyplývá, že nezřetelná diskrece nastupuje v těch případech, kdy správní orgán rozhoduje otázku, na kterou, i přes pečlivé shromáždění všech dostupných podkladů, neexistuje jediná správná odpověď. Nezřetelná diskrece je zahrnuta do mnoha diskrečních rozhodnutí a správní soud, který se při přezkumu rozhodnutí snaží do tohoto typu diskrece zasahovat, nejenže si usurpuje pravomoc správního orgánu, ale rovněž degraduje rozhodování správního orgánu způsobem, který nemůže kompenzovat.

Kochovo pojetí nezřetelné diskrece v podstatě odpovídá slovům Šimáčkové o rozhodnutích zákonodárců, která nemají jediné správné řešení.²²⁵ Ono jediné správné řešení nemůže být nalezeno i přes náležité shromáždění všech potřebných podkladů. Jiným českým případem nezřetelné diskrece je jmenování předsedy Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,²²⁶ a to konkrétně v případě, kdy oba kandidáti splňují zákonem stanovené podmínky. Vykazují stejnou míru zkušeností, odborných i morálních kvalit. Výběr kandidátů je plně v diskreci prezidenta, ovšem jeho diskrece je diskrecí nezřetelnou, neboť v okamžiku kdy více kandidátů splňuje zákonné podmínky pro jmenování, avšak jmenován může být pouze jeden, nemá jeho rozhodnutí jediné správné řešení.

Otázka nezřetelnosti diskrece je i otázkou její správnosti. Byť je tento rys diskrečního rozhodnutí ze své podstaty nepřezkoumatelný, stále jsou možné jiné faktory diskrečního rozhodnutí, které přezkoumatelné být mohou. Ke správnímu uvažování, u něhož je třeba vzít v potaz vlastnosti či schopnosti exaktně neměřitelné, závislé na vkusu či jiných subjektivních úsudcích, s ohledem na přezkum takového správního uvážení se vyjadřoval i NSS. Konstatoval, že přezkumnou činnost je třeba omezit na „kontrolu nestrannosti, objektivity a odbornosti správní úvahy soby či osob posuzujících uchazeče a toho, zda nevybočily z mezí

²²⁴ KOCH, H. Charles Jr. *Judicial Review of Administrative Discretion* [online] William and Mary Law School Scholarship Repository: Faculty Publications, 1986 [cit. 11. srpna 2018]. Dostupné na <<https://core.ac.uk/download/pdf/73971491.pdf>>.

²²⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. března 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/16.

²²⁶ Viz § 19c odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého „Předsedu Úřadu jmenuje a odvolává prezident republiky. Předsedu Úřadu jmenuje prezident republiky ze dvou kandidátů, z nichž jednoho navrhuje Poslanecká sněmovna a jednoho navrhuje Senát.“

správního uvážení či je nezneužily.“²²⁷ Hledíme-li na správnost v pojetí Skulové,²²⁸ tedy jako na efektivnost, rozumnost a účelnost použitého řešení, jedná se v podstatě o elementy, které jsou přezkoumatelné. Hledíme-li však na správnost ve smyslu podstaty otázky, která předmětem řešení v pojetí Kocha, pak tato efektivně přezkoumána být nemůže, neboť její podstata správné řešení nemá. V jádru se jedná spíše o uplatnění diskreční pravomoci v širším slova smyslu, tedy o výraz pravomoci takto rozhodnout. Nikoliv o diskreční pravomoc ve smyslu správního uvážení se všemi jeho komponenty.

Ve smyslu výše uvedeného je třeba na správnost nahlížet dvojím pohledem. Kochovo pojetí je v českém právním systému v podstatě vtěleno ustanovením věty druhé § 78 odst. 1 SŘS,²²⁹ které je provedeno bohatou judikatorní praxí,²³⁰ ježto se jednoznačně vyslovuje, tak že vskutku není úkolem soudu nahradit odbornost, kompetenci ani správní uvážení svým vlastním. Samozřejmě pomineme-li výjimku v podobě moderačního oprávnění soudu dle § 78 odst. 2 SŘS vnášejícího prvek apelační. Soudní přezkum správních rozhodnutí je systémem primárně kasačním, soudy nemohou rozhodovat za správní orgán.²³¹ Úkolem soudního přezkumu diskrečních rozhodnutí je, zda ze strany správního orgánu došlo k naplnění zásady materiální pravdy, náležité individualizaci, a zda nedošlo k excesu při výkonu diskrece a její politizace. Zkráceně řečeno nelze správní uvážení závislého orgánu nahrazovat nezávislým soudcovským uvážením.²³²

3.3 Dílčí závěry

Pojmout vybrané zahraniční pojetí natolik subtilního a výkladově nejednoznačného institutu jakým správní uvážení bezesporu je a zkoumat jeho použitelnost v podmínkách českých, za vyhnutí se „vytrhávání z kontextu,“ není úkolem jednoduchým. Nicméně z obsahu této kapitoly a množství citovaných zahraničních publikací vyplývá, že jestliže v českém právním prostředí je aplikace diskreční pravomoci jevem nevyhnutelných, nikoliv však

²²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. září 2011, sp. zn. 7 As 79/2011.

²²⁸ SKULOVÁ, Soňa. Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproporcionální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími. In SEHNÁLEK, David a kol. (eds) *Dny práva – 2009 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 153.

²²⁹ „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.“

²³⁰ Nejnověji viz Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. ledna 2018, sp. zn. 9 A 112/2015. Prejudikatura viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2003, sp. zn. 5 A 139/2002.

²³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2009, sp. zn. 1 Azs 20/2009.

²³² Viz Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2016, sp. zn. 5 As 104/2013.

bezproblémovým,²³³ taktéž je tomu i v zahraničních právních úpravách. Jak zvolených angloamerických, tak v kontinentálním polském.

V případě prvostupňového diskrečního rozhodování, pro nějž byla stěžejní Kochova konstrukce 5ti typů diskrečního rozhodování, na které bylo nahlíženo jako na vlastnosti diskrečního rozhodnutí, lze konstatovat, že jejich výklad je, až na dílčí závěry, použitelný i v pojetí českém.

Individualizační diskrece je vlastností zcela nezbytnou pro samotný proces aplikace diskrece. Realizační diskrece neboli zaplnění prostoru otevřeného zmocňující normou, je oproti tomu vlastností „výslednou,“ tj. takovou, kterou vykazuje hotové diskreční rozhodnutí. Na nepostradatelnosti obou těchto vlastností se shodují jak zahraniční tak české pojetí. V případě realizační diskrece nadto o společný problém jej sužující, a to otázka nastavení míry „otevřenosti“ zmocňující normy. Co do účelovosti diskrece jsme rovněž mohli spatřit shodu s pojetím polským. Obě směřují k totožnému výsledku v podobě nastolení rovnováhy mezi veřejným zájmem a oprávněnými zájmy subjektů. Toliko k modelu diskrečního rozhodování, který vykazuje obecnou platnost.

K druhému modelu diskrečního rozhodování, který se vyskytuje v omezené míře, tj. nekontrolovatelnosti a nezřetelnosti diskrece, zde byl zjištěn zásadní rozdíl. K nekontrolovatelné diskreci bylo řečeno, že tato se v Kochově pojetí vyskytuje v důsledku dvou rozdílných skutečností. V prvním případě v důsledku opomenutí zákonodárce a v druhém případě v důsledku zákonného distance. V příslušné části tohoto článku bylo jednoznačně vyvráceno, že opomenutí zákonodárce spočívající v nastavení instančního přezkumu je v českém pojetí krajně eliminováno. V tomto lze spatřovat jednoznačnou preciznost české právní úpravy oproti úpravě zahraniční. V souvislosti se zákonným distancem instančního přezkumu musím opětovně poukázat na slova Šimáčkové, použitá v částečně přeneseném významu - když zákonodárce něco stanoví, měl by vysvětlit proč tak učinil.²³⁴ Byl uveden příklad zákonného distance v podobě rozhodnutí správního orgánu spočívající v zákazu shromáždění, proti němuž je opravným prostředkem žaloba ke správnímu soudu, ježto ale není instančním prostředkem obrany. Je však na škodu, že zákonodárce v důvodové zprávě k příslušnému zákonu, ani slovem nezmiňuje, proč zvolil takovou konstrukci.

²³³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 753. Cit. In: EIDOVÁ, Lina. The Principle of Restricted Administrative Discretion. In KOTÁSEK, Josef a kol (eds). *COFOLA 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1701 – 1702.

²³⁴ „Když už však naši mládež nepustíme do parlamentu či k volebním urnám, případně i část střední generace do Senátu, aspoň bychom jim měli pořádně vysvětlit, že musí hledat jinou cestu než prostřednictvím soudní litigace.“ Viz odlišné stanovisko Šimáčkové k Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. března 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/16.

4. Kritéria diskrečního rozhodování

V předchozí kapitole bylo pojednáno o vnitřních aspektech diskrečního rozhodování. Nyní bude pojednáno o vlivech vnějších. Těch, které by správní úvaha měla sledovat, respektovat, a které by zároveň měly tvořit hráz její pomyslné bezbřehosti. Jejich respektování brání překročení mezí správního uvážení či jeho zneužití.²³⁵ Řeč je o kritériích nastavených v právních normách obsahujících zmocnění k aplikaci správního uvážení.

Kritéria definují aplikaci správního uvážení v rozsahu mu zákonem daném. Vzhledem k tomu, že rozsah správního uvážení je vždy ohraničen, lze o nich hovořit jako o kritériích omezujících. Správní orgán je při svém uvažování sleduje, a v rámci nich se aplikované správní uvážení pohybuje. Hovoříme-li tedy o vymezení prostoru správního uvážení, hovoříme o kritériích jej vymezujících.²³⁶ Determinace správního uvážení zákonnými kritérii však neznamená jeho úplnou negaci.²³⁷ Byť jsou sebezpreciznější, za předpokladu, že stále vytvářejí prostor pro volbu. A naopak jestliže správní orgán důsledně respektoval zákonná i tato další kritéria správního uvážení a jejich užití v důvodech vydaného rozhodnutí řádně a přesvědčivě zdůvodnil, nelze mu vytýkat překročení mezí správního uvážení.²³⁸

S kritérii správního uvážení úzce souvisí pojem libovůle. K významu a obsahu tohoto pojmu se vyjadřoval ÚS, podle kterého „může jít o libovůli ve smyslu materiálním, tj. z hlediska spravedlnosti a racionality (účelu) rozhodnutí ve věci (ke které může dojít i zneužitím existujících procesních pravidel) a dále o libovůli v postupu a obsahu rozhodnutí ve smyslu nerespektování nebo absence předem daných pravidel a alternativ rozhodování.“²³⁹ Libovůle popírá kritéria jako aspekt omezující v rovině obecné i konkrétní. Obecně, z hlediska samotné podstaty a výkonu veřejné správy, v tom smyslu, že její charakter spočívá v činnosti podzákonné a zákonem řízené.²⁴⁰ Konkrétně, i samotné správní uvážení jako regulovaný produkt regulované veřejné správy.

V právním státě má správní uvážení vždy určité meze, určité mantinely, které musí správní orgán při její aplikaci respektovat. Nejtypičtějším příkladem mezí správní úvahy vyjádřené přímo v zákonných ustanoveních je alternativní volba sankce a konkrétního rozpětí v případě správního trestání. Může ovšem nastat situace, kdy ustanovení sice umožňuje správnímu orgánu možnost uvážení, avšak ani náznakem nestanovuje žádná kritéria, či rozpětí.

²³⁵ Ve smyslu § 78 odst. 1 SŘS.

²³⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. října 2005, sp. zn. 10 Ca 220/2004.

²³⁷ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. prosince 1993, sp. zn. 6 A 126/92.

²³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2003, sp. zn. 6 A 96/2000.

²³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 3. prosince 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96.

²⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2001, sp. zn. 7 A 31/2002.

Typicky je tomu tak v případě udělování státního občanství, kdy žadatel ani po splnění všech podmínek, nemá na udělení žádný právní nárok.²⁴¹ Náročné na posouzení jsou i případy, kdy hypotéza zákonného ustanovení je kombinací správního uvážení a neurčitého právního pojmu, na což poukazuje i ÚS.²⁴² V takovém případě by správní orgán měl primárně vycházet z judikatury NSS,²⁴³ podle které je správní uvážení vždy minimálně limitováno ústavněprávními principy. Dále pak vždy existují meze správního orgánu při jeho aplikaci, a to zejména zásady zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, povinnosti respektovat lidskou důstojnost, principu proporcionality.²⁴⁴ Jedná se o situaci, kdy explicitní vyjádření mezi správního uvážení chybí, nicméně stále jsou zde meze implicitní.²⁴⁵ Kupříkladu dle Městského soudu v Praze²⁴⁶ „limitujícím kritériem omezujícím správní uvážení jsou i zásady hmotně a procesněprávní logiky.“

Omezující kritéria a meze tedy v případě správního uvážení vyjadřují totéž. Při aplikaci úvahy je správní orgán povinen se v rámci těchto kritérií či mezí pohybovat. Jednoduchý úkol, je-li jejich vyjádření zcela jasné a konkrétní. Obtížnější je to v případě, kdy zákonné normy už zcela konkrétní nejsou a správní orgán musí sledovat meze tvořené linií explicitních i implicitních principů, a to tak, aby zmocňujícímu ustanovení při aplikaci správního uvážení zároveň nepodsouval jiný význam, než kdy byl sledován zákonodárcem.²⁴⁷ Ať už ovšem správní orgán manévruje v jakémkoliv prostoru tvořeném kritérii, každé z nich musí oporu v zákoně, a to podle zásady legality a vázanosti správy zákonem.²⁴⁸

4.1 Kritéria zákonná

Kritéria správního uvážení by předně měla být nastavena v právní normě obsahující zmocnění k uvážení. Prvotní a základní limity při aplikaci správního uvážení samozřejmě plynou z právních předpisů ústavní síly a dále především z „běžných“ zákonů, neboť i v těchto případech výslovně uvedených kritérií nesmíme zapomenout na účelovost diskrece jako její obecně platnou vlastnost. Tak je tomu typicky v rámci přestupkového práva, kdy § 37 zákona o přestupcích určuje kritéria, ke kterým musí správní orgán přihlédnout při rozhodování o určení druhu správního trestu a jeho výměry. V některých případech

²⁴¹ Blíže viz § 12 a násl. zákona o státním občanství.

²⁴² viz Nález Ústavního soudu ze dne 22. července 2010, sp. zn. III. ÚS 2556/07.

²⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2007, sp. zn. 4 As 75/2006.

²⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2008, sp. zn. 5 As 51/2007.

²⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2005, sp. zn. 2 Afs 207/2005.

²⁴⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. října 2012, sp. zn. 9 Ca 261/2009.

²⁴⁷ Tamtéž.

²⁴⁸ Tamtéž.

zmocňujících právních norem však takto jasně kritéria nastavena nejsou. Popřípadě jsou tvořena neurčitým právním pojmem, jako je například „lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit ...“ použitým v § 14 zákona o azylu.

Kritéria správního uvážení mohou být v právní normě stanovena demonstrativně, ale může nastat i případ, kdy právní norma neobsahuje vůbec žádná. Typicky při zmocnění k faktickému úkonu, jehož výkon podléhá uvážení. Například ustanovení o zadržení řidičského průkazu policistou podle § 118b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Judikatura k tomuto ustanovení se vyvíjela. Zatímco v roce 2011²⁴⁹ dospěl NSS k závěru, že zmocnění k faktickému úkonu neposkytuje správnímu orgánu možnost uvážení, neboť neobsahuje žádná kritéria, která by správní orgán mohl zvažovat, ba naopak jednoznačně přikazuje správnímu orgánu, jak rozhodnout. V roce 2017 se NSS proti předchozímu závěru ohradil. Argumentoval především jazykovým vyjádřením předmětného ustanovení, ale rovněž tím, že pojmovým znakem správního uvážení nejsou konkrétně zákonem vyjmenovaná kritéria, které mají být správním orgánem zvažovány. Ba naopak, je poměrně časté, že zákon nechává na správním orgánu, aby sám našel a pojmenoval okolnosti, které v dané věci považuje za rozhodné. Stejná situace nastává i v oblasti cizinecké agendy, neboť roku 2007 NSS²⁵⁰ vyslovil, že rozhodnutí, kterým správní orgán zamítl žádost o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, podléhá soudnímu přezkumu, byť je založeno na správním uvážení. Vykládané ustanovení znělo takto: „Policie na žádost cizince může zrušit platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže pominuly důvody jeho vydání a uplynula polovina doby platnosti tohoto rozhodnutí.“ Nezbytnými zákonnými předpoklady pro úvahu o zrušení platnosti rozhodnutí tedy bylo pominutí důvodů správního vyhoštění a uplynutí určité doby. Jestliže byly oba předpoklady splněny, otevírala se tím Policii cesta ke správnímu uvážení: mohla, či nemusela zrušit platnost rozhodnutí. Kritéria této úvahy si určovala sama.²⁵¹

Dle názoru NSS si správní orgán může zvolit v rámci své rozhodovací praxe určitá kritéria, je však povinen se jich držet ve všech případech. Změna je samozřejmě rovněž možná, avšak jen do budoucna a pouze nediskriminačně. Tyto rozlišovací kritéria se vztahují na skutkové okolnosti a jednání osob. Stanou-li se z rozlišovacích kritérií správního orgánu určité metodické pokyny, musí tyto naplňovat stejné požadavky. Při stanovování jakýchkoliv

²⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, sp. zn. 5 As 74/2010.

²⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2007, sp. zn. 4 As 75/2006.

²⁵¹ O zvolených kritériích Nejvyšší správní soud obdobně hovoří v Rozsudku ze dne 18. dubna 2018, sp. zn. 10 As 174/2017.

pravidel strukturujících prostor správního uvážení je třeba, aby tato pravidla spočívala na důvodech odpovídajících tomu, proč je prostor pro správní uvážení v dané oblasti výkonu veřejné správy příslušnému správnímu orgánu vytvořen.²⁵² Zároveň je však potřeba uvést, že případná kritéria musí vždy vyplývat z podstaty věci a z účelu zmocňující právní normy. Správní orgán si je nemůže libovolně přimyslet.²⁵³

4.2 Jiná než zákonem stanovená kritéria

Vycházíme-li z premisy, že každé správní uvážení je zároveň zmocňující normou omezeno, je vůbec možné, aby jej omezovala jiná než zákonná kritéria? Pokud ano, nejedná se o překročení mezí správního uvážení? NSS k této otázce uvádí, že nastavení kritérií pro správní uvážení je záležitostí správního orgánu.²⁵⁴ Nadto k překročení mezí správního uvážení nedojde, bude-li použití zvolených mezí náležitě odůvodněno.²⁵⁵ Jsou-li kritéria správního uvážení v zákoně nastavena pouze demonstrativně nebo vůbec, zákonodárce umožňuje správnímu orgánu uvážení nejen co do volby následku (rozhodnutí), ale rovněž co do volby kritérií, které správní orgán uzná za vhodné pro volbu obsahu rozhodnutí.²⁵⁶ Na druhou stranu, tato kritéria jsou předmětem soudního přezkumu diskrečního rozhodnutí, a to skrze zkoumání, zda hlediska, která vzal správní orgán při svém rozhodování v potaz, tvoří podklady správné, úplné a relevantní. Bude-li právní závěr správního orgánu o jejich kvalitě a významu nesprávný, vede tato skutečnost ke kasaci rozhodnutí.²⁵⁷

Otázkou rovněž je, zda správní orgán může, při posuzování kritérií správního uvážení odhlédnout od kritérií stanovených zákonem a uplatnit kritéria jiná? NSS výslovně uvedl, že úkolem správního soudu je zkoumat, zda správní orgán přihlédl ke všem zákonným kritériím.²⁵⁸ Na druhou stranu není vyloučeno, aby vzal v potaz i kritéria jiná, tj. taková, které uzná za nezbytné pro volbu svého rozhodnutí.²⁵⁹

Je-li v určitých případech možné, aby správní orgán vzal v potaz i jiná než zákonem stanovená kritéria, je zde nastaven určitý limit? Správní orgán si při aplikaci správního uvážení nemůže nad rámec explicitních a implicitních kritérií přimyslet, tj. vytvořit nějaká další, která zákon neobsahuje. Může toliko kritéria obojího druhu vykládat a aplikovat na konkrétní

²⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2015, sp. zn. 6 Afs 101/2014.

²⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2005, sp. zn. 2 Afs 207/2005.

²⁵⁴ BURDA, Zdeněk. *Prominutí příslušenství daně v judikatuře správních soudů* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 16. února 2020 [cit. 18. února 2020].

²⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2003, sp. zn. 6 A 96/2000.

²⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2004, sp. zn. 5 Azs 47/2003.

²⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. října 2017, sp. zn. 2 As 73/2017.

²⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2008, sp. zn. 7 As 16/2008.

²⁵⁹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. prosince 1993, sp. zn. 6 A 126/92.

případy. Jakkoli je dělicí linie mezi výkladem abstraktních pojmů či principů a „přimyšlením si“ dodatečných kritérií tenká a ne vždy zřetelná, lze ji zpravidla nalézt úvahou nad smyslem a účelem konkrétního diskrečního oprávnění a úvahou nad věcným vymezením pravomocí toho kterého správního orgánu, jenž má v konkrétní věci rozhodovat. V tomto smyslu také nutno interpretovat výrazy často užívané v souvislosti se založením diskrečních pravomocí. Například, že správní orgán „může“ něco prominout nebo že právo „lze“ přiznat. Základní pohled na správní uvážení musí být v moderním právním státě nutně restriktivní, podezřívavý v tom smyslu, aby se správní uvážení nestalo zástěrkou pro aplikaci nelegitimních, zpravidla i protiprávních, vágně a neupřímě formulovaných kritérií zavánějících například xenofobií či odvislých od tlaku určitých zájmových skupin.²⁶⁰ Mohlo by se zdát, že výše uvedený názor NSS je v rozporu s rozhodnutími uvedenými v předchozích odstavcích, která uvádějí, že v případě absence kritérií správního uvážení v zákoně, je na správních orgánech, aby si tato dohledat a jejich použití odůvodnil. Domnívám se však, že tomu tak není. Ono dohledání není ničím než hledání smyslu a účelu zmocňující normy, jedná se o kritéria implicitní. K tomu, aby správní orgán nedohledával kritéria jiná, a nedopouštěl se tak zneužití správního uvážení, slouží právě direktiv smyslu a účelu právní normy a zároveň naplnění požadavku materiální pravdy neboli dohledávání kritérií v rozsahu nezbytném pro své rozhodnutí. Ostatně, uvážení je elementem subjektivismu²⁶¹ ve správním právu, tvůrčím prvkem. Přístup opačný, mechanický, ÚS jednoznačně prohlašuje za nesprávný úřední postup.²⁶²

4.3 Sebeomezení volné úvahy

Správní uvážení je nástrojem, který má správním orgánům umožnit pružné rozhodování. Proč jej tedy omezovat a zobecňovat? Nedochozí tím k popírání účelu a podstaty správního uvážení? Podle mého názoru, je možné připustit, že některá kritéria obsažená v interních instrukcích mohou v určitém směru uvážení limitovat, nicméně tento jev, je-li v souladu s výše uvedenými požadavky NSS, lze hodnotit spíše pozitivně. A to ve smyslu utváření jednotné správně právní praxe, která přispívá k naplnění principu legitimního očekávání.²⁶³ Jestliže zákon sám umožňuje ústředním správním orgánům delegovat rozhodovací pravomoc na podřízené subjekty, je účelné, když obdrží metodické pokyny k rozhodovací činnosti v oblasti natolik závažné, jako je například odstranění tvrdostí zákona. Nemuselo by se ovšem

²⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2006, sp. zn. 2 Afs 207/2005.

²⁶¹ ZIMMERMANN: *Právo...*, s. 405.

²⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16.

²⁶³ Viz § 2 odst. 4 SŘ: „Správní orgán dbá..., aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“

jednat pouze o pokyny hmotněprávního charakteru, nýbrž i o pokyny charakteru procesního, upravující postup podřízeného subjektu vůči žadateli, sběru podkladů pro rozhodnutí atd. Na druhou stranu konkrétní pokyny by neměly příliš striktně korigovat konkrétní úvahu, aby tak nedošlo k její mechanizaci i v případech, které se vymykají pojetí „skutkově shodných nebo podobných případů.“ Jinými slovy, správní úvaha by měla zůstat dostatečně volnou pro reakci na jedinečný případ. V souvislosti s tím, nelze než vyzdvihnout důležitost soudního přezkumu rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona, které by tvořili záruku toho, že správní orgány se takové mechanizace nedopouští. Například NSS²⁶⁴ judikoval, že rozhodnutí o prominutí daně jednoznačně správnímu uvážení podléhá a zároveň uvedl, že rozhodnutí stojící na správním uvážení má zohledňovat okolnosti, specifika a jedinečnost rozhodované situace.

Tento jev lze nazvat jako sebeomezení volné ze strany správního orgánu v podobě interních instrukcí či vnitřních předpisů. Tedy omezení nad rámec daný zákonem, které je produktem správních orgánů. Otázkou je, zda správní uvážení mohou omezovat vnitřní instrukce či interní pokyny nadřízených správních orgánů vůči podřízeným? Správní uvážení je institut, který má umožnit správnímu orgánu individualizaci rámcového zákonného výkladu vůči jedinečné situaci jedinečných účastníků řízení. Mazanec²⁶⁵ v této souvislosti upozorňuje, že správní úvaha je možnost, resp. povinnost, použít alternativně nabízené řešení za podmínky, že byly náležitě zjištěny všechny skutkové okolnosti, které jsou pro takovou úvahu nezbytné. Z tohoto tvrzení lze jednoznačně vyvodit závěr, že jedinečná skutková situace je předpokladem aplikace správního uvážení, které má zároveň této situaci odpovídat. Nelze si tedy dost dobře představit interní pokyn, který by všechny možné skutkové situace předvídal a tím upravoval samotné správní uvážení. Došlo by tak primárně k popření účelu existence tohoto institutu. Z toho plyne, že nelze interně usměřňovat jádro aplikovaného správního uvážení, tj. ono správné rozhodnutí. To na druhou stranu nevylučuje interní usměřňování postupu správních orgánů při vyřizování jednotlivých věcí obdobného charakteru.

Mezi případy sebeomezení správního uvážení můžeme řadit i případy tzv. soft law. Například vydání metodiky k provedení určitého zákonného ustanovení ústředním správním úřadem, který má díky zveřejnění v úředním věstníku k dispozici i veřejnost. Správní orgán se přijetím tohoto soft law v podstatě zavazuje, že bude postupovat způsobem v něm uvedeným, jedná se o jakousi zakládací listinu tzv. obvyklé správní praxe. ÚS považuje transparentní

²⁶⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, sp. zn. 5 As 74/2010.

²⁶⁵ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde, 1996. s. 91.

a předvídatelnou shodu mezi deklarovaným pravidlem a postupem orgánů veřejné moci za nezbytnou podmínku právního státu.²⁶⁶

V případě sebeomezení správního uvážení například interní směrnici či jakýmkoliv jiným aktem interního charakteru je třeba vzít v potaz skutečnost, že je-li tato směrnice či její obsah zpřístupněný třetím osobám, vzniká legitimní očekávání, že dle této instrukce bude ze strany správního orgánu postupováno. Prvorepubliková doktrína zastávala názor, že s ohledem na interní povahu těchto aktů, nemohou z nich třetím subjektů žádná bezprostřední či přímá práva, neboť tyto akty zavazují pouze správní orgány.²⁶⁷ Oproti tomu současný NSS uvádí, že není vyloučena existence interních předpisů, které skrze rozhodování správních orgánů ovlivňují i adresáty. Jako příklad uvádí pokyny vydávané ústředními správními úřady ke sjednocení správní praxe. Pokud správní orgány postupují ve správním řízení v rozporu s těmito pokyny, může se jich adresát ve správním řízení či ve správním soudnictví dovolávat.²⁶⁸

4.4 Dílčí závěry

Bylo-li pojednáno o vlastnostech správního uvážení, pak lze shrnout, že odborná literatura česká i zahraniční, a soudní praxe se shodují na jejich obsahu. Potažmo ve výsledku na tom, jaká by taková výsledná správní úvaha měla být. Poněkud odlišná je ale situace u kritérií správního uvážení, jako jejich vnějšimu protipólu. Tyto aspekty jsou stále v poměrně dynamickém vývoji. Jejich omezující funkce je nesporná, kdežto náhled na jejich pojetí, tj. explicitní či implicitní vyjádření a jejich použití, v tom kterém případě ještě není ustálený. Proto problematika kritérií správního uvážení, jejich zejména implicitní výskyt a možnosti jejich použití skýtají podnětný podklad pro další výzkum.

Patrný vývoj judikatury lze seznat v případě dohledávání kritérií správního uvážení. Prvotně NSS vyslovil, že kritéria musí být zákonem dána, těch se správní orgán musí držet, a kde se nevyskytují, není ani správní uvážení. Posléze však již tento právní názor revidoval a vyslovil správním orgánům určitou volnost při dohledávání kritérií své úvahy. Dohledávat kritéria úvahy aplikované při řešení konkrétní věci je podle mého názoru možné ve všech případech. Tedy jsou-li již ve zmocňující normě kritéria jasně nastavená, či nikoliv. Dohledávání a výběr je umožněn avšak ani v tomto si správní orgán nemůže počínat libovolně.

²⁶⁶ TARANDA, Petr. *Malé zamyšlení nad odůvodněnou obavou (a někdy i značnými obtížemi) a správním uvážením v daňovém řízení* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 23. února 2020 [cit. 26. února 2020].

²⁶⁷ HÁCHA: *Slovník veřejného práva...*, s. 11-14.

²⁶⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011, sp. zn. 8 Ao 4/2011.

Na druhou stranu užije-li, resp. hodnotí-li správní orgán jiná než výslovně stanovená kritéria, která jsou ostatně v zákoně vyjádřena pouze demonstrativně, za předpokladu, že svůj postup a užití všech v potaz vzatých kritérií náležitě odůvodní, nedojde k překročení mezí správního uvážení. Libovolný výběr zvolených kritérií znemožňuje širší pojetí zásady materiální pravdy, která správní orgán váže k tomu, aby se zabýval jen skutečnostmi relevantními a tudíž i vyhledával kritéria pouze relevantní.

Sebeomezení správního uvážení v podobě interních instrukcí jako jev související s jeho kritérii lze závěrem zhodnotit jako jev vhodný. Ovšem jen v určitém směru. Pouze co do naplnění zásady legitimního očekávání. V případech rozhodování skutkově a právně shodných opakujících se případů je žádoucí nastavení určitých vnitřních pravidel, mj. pro naplnění zásady rychlosti řízení. Na druhou stranu bezbřehý projev sebeomezení volné úvahy je pravým protipólem libovůle. Respektive zcela volnou úvahu vylučuje a vytváří tak uniformitu rozhodnutí. Proto i tento jev třeba regulovat a v případech, kdy je správní orgán zmocněn k aplikaci správního uvážení ponechat mu vždy prostor pro invenci ve složitějších případech. Ostatně i příliš těsná vnitřní regulace může být v rozporu se zákonem. Vnitřní předpisy nemohou zákonem danou volnou úvahu vyloučit, mohou ji pouze určitým vhodným způsobem usměrňovat.

Závěrem této kapitoly lze říci, že kritéria či meze správního uvážení jsou aspektem stojícím na pomezí libovůle a sebeomezení, až téměř vyloučení volné úvahy. Bez jejich existence je správní uvážení libovůlí. Jejich příliš těsné nastavení volnou úvahu vylučuje. V tomto případě jde tedy obzvláště o nalezení rovnováhy.

5. Diskreční rozhodnutí

Hledáme-li poznání praktického přístupu ke správnímu uvážení, nemůžeme než započít u originárního pramene – individuálního správního rozhodnutí, jako výsledného produktu správního řízení. Prvorepublikovým předchůdcem současného SŘ bylo vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů.. Není bez zajímavosti, že bylo z velké části vybudováno na judikatuře.²⁶⁹ Šlo tedy o výsledek zavedené praxe, což můžeme považovat za důkaz vysoké kvality a autority rozhodnutí z pera NSS. Představovalo tzv. první generaci československé obecné úpravy správního řízení,²⁷⁰ účinné až do roku 1955.²⁷¹ Celková podstata a systemizace právní úpravy tehdejšího správního procesu však byla, s výjimkou výše uvedeného vládního nařízení, terčem kritiky odborné veřejnosti. Zejména, co do její nedostatečnosti. Hoetzlem byla spatřována v „zarážejícím nedostatku všeobecných procesních norem,“ které ponechávají bez povšimnutí otázku „bez jejichž úpravy nelze si představití řádný proces soudní.“²⁷²

Bereme-li individuální správní rozhodnutí za základní pramen poznání toho, jak správní orgány, a to i v době dnešní, přistupují k aplikaci správního uvážení, pak těžko lze toto poznání nabýt bez řádného odůvodnění. A právě odůvodnění a jeho případná absence byla jednou z palčivých otázek právní úpravy správního procesu.

5.1 Odůvodnění diskrečního rozhodnutí jako předmět uvážení

Vládní nařízení se ve dvou odstavcích § 70 k otázce odůvodnění správního rozhodnutí vyslovovalo následně: „(1) V odůvodnění buďte shrnuty výsledky řízení a právní posouzení věci, případně i úvahy, jež rozhodovaly při oceňování důkazů. (2) Odůvodnění není třeba, pokud se stranám v plném rozsahu vyhovuje a není námitek jiné strany nebo není-li úřad povinen sdělovati, z kterých důvodů rozhodl, pokud mu přísluší vyhověti nebo nevyhověti podle volné úvahy, správním předpisem neomezené.“ Porovnáme-li tuto direktivu odůvodnění

²⁶⁹ HOETZEL: *Československé...*, s. 318 – 319. K judikatuře srov. Boh. A 40/1919, nebo blíže Boh. A 5030/1925: „Jak nejvyšší správní soud opětně - tak na příklad v nálezu Boh. 2042 a 3400 adm. vyslovil, jest správní úřad povinen svoje rozhodnutí o skutečných neb aspoň tvrzených nárocích strany řádně odůvodniti; k řádnému odůvodnění pak patří jednak náležité vylíčení skutkové podstaty, ze které úřad při svém rozhodování vycházel, jednak citace právní normy, pod kterou úřad případ subsumoval, a konečně udání, proč úřad provedl subsumpci tu právě způsobem, kterého v rozhodnutí užil. Nedostatek takového řádného odůvodnění musí pak nejvyšší správní soud kvalifikovati za vadu podstatnou ve smyslu § 6 zákona o správním soudě, jestliže jím straně obrana anebo nejvyššímu správnímu soudu přezkoumání rozhodnutí bylo znemožněno nebo podstatně ztěženo.“

²⁷⁰ STAŠA, Josef. K pozapomenutým padesátinám jednoho zákona. *Správní právo*, 2018, roč. LI, č. 1, s. 86.

²⁷¹ K jeho derogaci došlo k 1. 7. 1955 zákonem č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních.

²⁷² HOETZEL: *Československé...*, s. 318.

správního aktu se současnými příslušnými ustanoveními SŘ,²⁷³ které stanovují jednoznačnou povinnost precizního odůvodňování správních rozhodnutí, bez ohledu na aplikaci správní úvahy, jeví se tehdejší právní úprava jako značně subtilní. Zejména v souvislosti s citovaným slovním spojením „není třeba“ v ustanovení § 70 odst. 2 vládního nařízení, které zdá se, v podstatě ponechávalo na libovůli úřadu, zda vydané správní rozhodnutí odůvodnění či ne. Těžko si představit takovou právní úpravu dnes, kdy odůvodnění je považováno za významného garanta zákonnosti a transparentnosti rozhodování veřejné správy.²⁷⁴ Nicméně, prapůvod tohoto nedostatku je třeba hledat již v dobách rakouských, kdy obligatorně bylo odůvodnění vyžadováno pouze v trestních věcech policejních.²⁷⁵ Tento nedostatek, jak vidno, přetrvával i v období Československé republiky. Otázka, zda bude diskreční rozhodnutí odůvodněno, byla tedy sama předmětem uvážení.

Vědom si toho byl Hoetzel, hovoříc výše o absenci dostatečné právní úpravy některých otázek, bez kterých není možné provést řádnou soudní kontrolu. Podle něj, byť neexistuje uzákoněná povinnost odůvodnění správního rozhodnutí, „je zapotřebí na tomto požadavku trvat, zejména pak v oblasti volného uvážení.“ Aplikace uvážení v sobě vždy skýtá riziko nekorektního jednání, libovůle a zneužití pravomoci úřadů. Řádné odůvodnění správního aktu je v tomto směru její brzdou.²⁷⁶ Není bez zajímavosti, že paradoxně právě rakouská právní úprava, oproti československé, svůj vlastní nedostatek překonala a již roku 1934 uzákoňovala pro účely soudní kontroly povinnost správního úřadu uvést skutkovou podstatu, o kterou se opírala úvahy, které jej vedly k rozhodnutí. V opačném případě nebylo možné posoudit, zda se úřad neřídil úvahami nezákonnými nebo nepatřícími k věci. Hoetzel k tomu jen dodával, že „to by bylo lze držeti i pro naše právo, když není opak výslovně stanoven.“²⁷⁷

Současná právní úprava je v této oblasti mnohem dále – je preciznější a jednotná. Absence jednoznačného zákonného pokynu k odůvodnění diskrečního rozhodnutí skutečně mohla způsobovat nemalé problémy v následném soudním přezkumu. Být byl jednoznačně zapovězen přezkum aspektů správního uvážení, které lze shrnout pod pojem správnost, zkoumání zda úřad nepřekročil meze uvážení, tedy zákonnost, nikoli. Rovněž

²⁷³ Zejména s § 68 odst. 3 SŘ, podle kterého „V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“

²⁷⁴ SKULOVÁ, Soňa, HEJČ, David, BRAŽINA, Radislav. Odůvodnění správního rozhodnutí: revitalizace institutu s dlouhou tradicí. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 895.

²⁷⁵ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. 1. vydání. Praha: Jednota právnická, 1905, str. 172.

²⁷⁶ HOETZEL: *Československé...*, s. 345.

²⁷⁷ HOETZEL: *Československé...*, s. 347.

i v tehdejších právních předpisech nebyly tyto meze kolikrát jednoznačně nastaveny a bylo zapotřebí vycházet z podpůrných kritérií, jako účel právní úpravy, podstata věci apod. Jak by tedy mohl správní soud takové implicitně stanovené meze přezkoumávat bez odůvodnění správního aktu, ve kterém měl úřad uvést úvahy, kterými si při svém rozhodování nechal vést? Absence odůvodnění správního rozhodnutí mohla v takových případech znamenat blokaci soudního přezkumu. Patrně si tohoto problému byl i NSS, a proto na požadavku odůvodnění diskrečních rozhodnutí od počátku trval, o čemž svědčí množství jeho rozhodnutí vytýkající nedostatečné zdůvodnění.²⁷⁸ Jeho přístup k nedostatečnému zdůvodnění jako podstatné vady rozhodnutí, která by vedla ke zrušení rozhodnutí podle § 6 zákona o správním soudu, však nebyl, dle judikaturního vývoje, zpočátku zcela konstantní. Respektive nedostatečné zdůvodnění bylo považováno za podstatnou vadu řízení jen za určitých podmínek.²⁷⁹ To se přitom mohlo negativně odrazit ve dvou směrech: Jednak bránilo adresátům, aby účinně hájili své zájmy, a jednak zabraňovalo „bezpečnému přezkoumání naříkaného rozhodnutí.“ V takovém případě NSS mohl pouze z obsahu správních spisů „souditi na důvody, které by byly pro žalovaný úřad směrodatné, když vydával naříkané rozhodnutí.“²⁸⁰ Na druhou stranu je třeba uvést, že v jednom ze svých rozhodnutí NSS konstatoval, že jsou-li důvody rozhodnutí poznatelné ze správních spisů takovým způsobem, který nesnižuje možnost obrany strany a neznemožňuje možnost soudního přezkumu, není nedostatečné zdůvodnění rozhodnutí podstatnou vadou řízení.²⁸¹ Dále, i v minimálně jednom dalším případě se lze setkat s rozhodnutím, kdy NSS vyslovil, že „nedostatečné odůvodnění naříkaného rozhodnutí není vždy podstatnou vadou řízení, byla-li stěžovateli známa skutečnost, o kterou se naříkané rozhodnutí opírá.“²⁸² Nicméně tato dvě rozhodnutí lze v určitém slova smyslu považovat za excesivní, neboť chronologickým zkoumáním dalších rozhodnutí zařazených do Bohuslavovy sbírky A, lze jednoznačně usoudit, že se NSS v otázce odůvodnění rozhodnutí ustálil a bez výjimky dále trval na určitých minimálních standardech.²⁸³

²⁷⁸ Viz Boh. A 1500/1922: „Vada nedostatečného odůvodnění naříkaného rozhodnutí nespraví se uvedením důvodů teprve v odvodním spise žalovaného úřadu.“

²⁷⁹ Boh. A 2223/1923.

²⁸⁰ Boh. A 827/1921.

²⁸¹ Boh. A 1752/1922.

²⁸² Boh. A 1499/1922. Nutno však podotknout, že v daném případě se jednalo o vyhoštění cizince z území Československé republiky, kdy soudně napadený policejní příkaz pouze realizoval „výhružku“ z předchozího výměru Ministerstva vnitra, ježto mu nepovoloval další pobyt na území republiky z důvodu v něm uvedeném – nařízené repatriace válečných uprchlíků.

²⁸³ Viz Boh. A 5030/1925.

5.2 Odůvodnění diskrečního rozhodnutí jako povinnost

Podíváme-li se na povinnost odůvodňování správních rozhodnutí optikou dnešního SŘ,²⁸⁴ lze říci, že současná samotná právní úprava této oblasti je více preciznější a jednotná. Co do diskrečních rozhodnutí je zásadní požadavek vyžadující uvedení úvah kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a způsobů hodnocení právních předpisů. Z pohledu nejen adresátů, ale i případného soudu vykonávajícího přezkum, tím správní orgán prokazuje, že jeho rozhodnutí, tedy i aplikované správní uvážení, je jak zákonné, tak správné. Dále, že nerozhodoval libovolně, diskriminačně, nerovně, disproportčně, a to ve vztahu ke konkrétním adresátům rozhodnutí. Nutno však zdůraznit, že toto jsou v podstatě totožné požadavky vyslovené a kladené už i prvorepublikovým NSS.

Tendence prvorepublikového NSS směřující k řádnému odůvodňování diskrečních rozhodnutí, kdy v opačném případě absence blokuje řádný soudní přezkum, nachází svůj odraz rovněž v současném postoji NSS. Jestliže správní orgán aplikoval uvážení, přitom nepřekročil zákonné meze a ani neobešel zákonnou povinnost uvážení použít, je konečně povinen skutečně prokázat, že tak učinil. Skutečnost, že diskreční rozhodnutí stojí na hodnocení mnoha různých aspektů individualizujících každý konkrétní případ, „má za následek, že osud předmětného rozhodnutí se přímo úměrně odvíjí od kvality odůvodnění volby užitého postupu.“²⁸⁵ K tomu mu právě slouží odůvodnění vydaného rozhodnutí, které zároveň vytváří přezkoumatelnost. Tak, aby přezkumnému orgánu byla prokázána zákonnost aplikace správního uvážení. NSS v této souvislosti zdůrazňuje, že správní orgán je povinen v odůvodnění uvést, zda se dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem a zda tam, kde použil volné uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.²⁸⁶ Samotná funkce odůvodnění správního rozhodnutí slouží k přesvědčivému prokázání správnosti a zákonnosti tohoto postupu.²⁸⁷

Co do odůvodnění užitého správního uvážení lze nalézt dvě zásadní vady, které by mohly nastat. V prvním případě, je to absence náležitého odůvodnění působící nezákonnost celého rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Dá se hovořit o tom, že v tomto případě se správní orgán nevypořádal se všem hledisky a kritérii v zákoně přímo stanovenými.²⁸⁸ V druhém případě se může jednat o vadu nesrozumitelnosti, kdy z textu odůvodnění není zcela zřejmé, co správní orgán ke zvolení určitého postupu vedlo.

²⁸⁴ Jedná se konkrétně o § 68 odst. 3 SŘ.

²⁸⁵ KRÁL, Jakub. *Správní uvážení vs. vyplňování mezer v právu* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 10. února 2020 [cit. 14. února 2020].

²⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2008, sp. zn. 5 As 51/2007.

²⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. června 2010, sp. zn. 9 As 71/2008.

²⁸⁸ Viz § 68 odst. 3 SŘ.

Na druhou stranu, ani přehnaně pečlivé odůvodnění není správnou cestou. K tomu NSS uvádí, že v praxi nastává poměrně běžná situace, kdy správní orgán snažící se co nejpečlivěji vyhovět požadavku náležitého odůvodnění rozhodnutí podrobně popisuje veškeré podrobnosti případu, sice vyjmenuje všechna zákonná kritéria, avšak zcela opomene to nejpodstatnější, tj. uvedení těch kritérií, která byla v konečném důsledku rozhodná pro výběr zvoleného postupu.²⁸⁹ Jinými slovy řečeno „výkon správního uvážení musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán uvážení nezneužil či nepřekročil jeho meze.“²⁹⁰ Tedy jednoduše musí být přezkoumatelný, aby byla přezkumnému orgánu prokázána zákonnost aplikace správního uvážení. Již dvakrát zmíněný judikát NSS²⁹¹ i v souvislosti s tímto znakem zákonné aplikace správního uvážení zdůraznil, že správní orgán je povinen v odůvodnění uvést, zda se dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem a zda tam, kde použil správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Jestliže vycházíme z teze, že správní uvážení je spojením kritérií zákonnosti a správnosti, pak nejlépe vystihuje důležitost odůvodnění ve vztahu k použitému správnímu uvážení následující charakteristika jeho funkce,²⁹² podle které odůvodnění slouží k přesvědčivému prokázání správnosti a zákonnosti postupu správního orgánu.

Povinnost řádného odůvodňování rozhodnutí ostatně zakotvuje sám SR,²⁹³ přičemž konkrétně při rozhodnutí vydaném na základě správního uvážení je zásadní požadavek vyžadující uvedení úvah kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a způsobů hodnocení právních předpisů. Z našeho pohledu tím správní orgán prokazuje, že jeho rozhodnutí, tedy správní uvážení, je jak zákonné, tak správné, že nerozhodoval libovolně, diskriminačně, nerovně, disproporčně, a to ve vztahu ke konkrétním adresátům rozhodnutí.

Odůvodnění poskytuje přezkumnému orgánu nezastupitelný podklad v rámci rozhodování o tom, zda správní uvážení bylo aplikováno zákonným způsobem. Výrazně vystupuje do popředí i požadavek řádného zjištění skutkového stavu, které je podkladem pro aplikaci správního uvážení, což lze například demonstrovat na spojení správního uvážení slovy „lze udělit humanitární azyl“ s neurčitým právním pojmem „z důvodů zvláštního zřetele hodných“.²⁹⁴ Teprve po zjištění skutečného stavu věci může správní orgán přistoupit k aplikaci

²⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2008, sp. zn. 4 Ads 113/2007.

²⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2011, sp. zn. 1 As 105/2010.

²⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2008, sp. zn. 5 As 51/2007.

²⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. června 2010, sp. zn. 9 As 71/2008.

²⁹³ Ustanovení § 68 odst. 3 SR.

²⁹⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2015, sp. zn. 2 Azs 240/2014.

přílehlavého správního uvážení a v odůvodnění svůj postup vyjádřit s ohledem na výše zmíněné principy.

5.3 Dílčí závěry

Absence plošné zákonné povinnosti k odůvodňování diskrečních rozhodnutí byla snad nejpalčivějším problémem prvorepublikové právní úpravy správního řízení. Tlak na řádné odůvodnění byl vůči správním orgánům vyvíjen stran judikatury NSS. Nebylo-li diskreční rozhodnutí odůvodněno, bylo téměř nemožné posoudit, zda byly mj. dodrženy meze správního uvážení. V pozitivním slova smyslu, zda byla respektována kritéria jej omezující. Což bylo alarmující obzvláště u případů, kdy meze byly dovozovány z účelu právního předpisu jako celku a okolnostmi daného případu. Dlužno dodat, že tyto požadavky vyslovené judikaturou NSS našly svého naplnění v současné právní úpravě správního procesu a lze je tímto považovat za stále aktuální.

Absence odůvodnění rozhodnutí, tak jak bylo pojímáno v období prvorepublikovém, obzvláště u rozhodnutí diskrečních je v současnosti nemyslitelné. Výjimka, tedy zákonem daná možnost absence odůvodnění, je možná pouze v případech, kdy je všem účastníkům řízení v plném rozsahu vyhověno.²⁹⁵ Vydání rozhodnutí obsahově shodného s žádostí účastníků řízení ostatně z povahy věci vylučuje úvahu.

Nadto formulace jasných požadavků na odůvodnění rozhodnutí je předmětem nejen domácí právní úpravy, nýbrž i předpisů evropských.²⁹⁶ V této souvislosti odůvodnění úzce souvisí s kritérii správního uvážení, neboť prokazuje pohyb v jeho mezích. Například řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, které lze v konkrétní věci považovat za relevantní, určuje míru zákonnosti stanoveného postupu. Jsou-li ve zmocňující normě taxativním způsobem nastavena kritéria správního uvážení,²⁹⁷ je správní orgán povinen se při svých úvahách těmito hledisky zabývat. Kritéria uvedená v zákonném ustanovení je třeba zohlednit a posoudit vždy. Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán k rozhodnutí, je přitom třeba formulovat precizně

²⁹⁵ Ustanovení § 68 odst. 4 SR.

²⁹⁶ SKULOVÁ, Soňa. *Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 9. března 2020 [cit. 11. března 2020]: „Vedle těchto požadavků na obsahovou stránku rozhodování jsou v cit. dokumentu zařazeny další požadavky zaměřené spíše na procesní stránku nebo garantující naplnění shora cit. požadavků obsahových, jako je zveřejnit obecné směrnice ovládající správní uvážení, požadavek na odůvodnění odchýlení se od směrnic, kteréžto oba požadavky směřují zejména k naplnění principu předvídatelnosti.“

²⁹⁷ Například § 24 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

a jednoznačně, aby odůvodnění výroku bylo přezkoumatelné. Například rozhodně nelze výši pokuty odůvodňovat poukazem na splnění zákonných podmínek skutkové podstaty přestupku. Splnění zákonných podmínek skutkové podstaty přestupku je základním předpokladem pro vyvození sankční odpovědnosti, tj. předpokladem pro uložení sankce, ale nevypovídá nic o její výši.²⁹⁸ Rozhodnutí, které je pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatováním zákonných kritérií, bez uvedení zda a jakým způsobem byla kritéria hodnocena, je nepřezkoumatelné.²⁹⁹

Význam odůvodnění, jeho správné a úplné formulace je esenciální nejen další eventuální fáze řízení správního, ale i soudního. Je zásadním podkladem pro přezkumné orgány, i pro účastníky řízení, když řádné odůvodnění rozhodnutí je vodítkem pro formulování opravných prostředků.³⁰⁰ Závažné vady rozhodnutí, které mohou spočívat i v nedostatku odůvodnění ostatně vedou bez dalšího ke kasaci rozhodnutí správním soudem.³⁰¹ Ovšem nejen nedostatek odůvodnění, ale přespříliš pečlivé, zmatečné a na výroky obsahově nenavazující odůvodnění rozhodnutí může způsobovat nesrozumitelnost vedoucí ke kasaci.³⁰² Na druhou stranu ale pravý opak, tj. odůvodnění, které logickým, věcným a pro účastníky srozumitelným způsobem vykládá důvody rozhodnutí, potenciálně může účastníka odradit od podání opravného prostředky, byť rozhodnutí samé je v rozporu s jeho individuálními zájmy.

²⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2008, sp. zn. 4 As 22/2008.

²⁹⁹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 9. března 2020 [cit. 14. března 2020].

³⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2007, sp. zn. 5 As 81/2006.

³⁰¹ Viz § 76 odst. 1 písm. a) SŘS.

³⁰² POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 9. března 2020 [cit. 14. března 2020].

6. Vnitřní přezkum diskrečního rozhodnutí

Vnitřní kontrolní mechanismus správních rozhodnutí je zajišťován prostřednictvím tzv. instančního dozoru,³⁰³ který se realizuje formou opravných³⁰⁴ a dozorčích³⁰⁵ prostředků. Opravné a dozorčí prostředky se člení na řádné a mimořádné. Instanční dozor představuje poměrně široký a propracovaný mechanismus. I přes svou odlišnost mají jeho prostředky jedno společné, a to hodnocení, resp. kontrolu dotčeného rozhodnutí, při kterém nadřízený orgán posuzuje stanovené vlastnosti a kvality.³⁰⁶

Podle Matese, hovořícího o výhodách a nevýhodách správního uvážení „nevýhoda spočívající v tom, že oslabuje právní jistotu, je vyvažována tím, že poskytuje legální půdu k tomu, aby bylo možno řešit zvláštní případy, které nemohou být jinak předvídaný.“³⁰⁷ S tímto právním názorem se ztotožňuje i polská právní věda, podle které výsledné diskreční rozhodnutí v podstatě znamená určitou „slevu“ z požadavku právní jistoty v zájmu objektivně zákonného a správného rozhodnutí. Taková sleva je ovšem žádoucí, neboť veřejná správa jako činnost regulativní ke svému efektivnímu výkonu vyžaduje možnost pružného rozhodování, tedy pružnou aplikaci právních norem.³⁰⁸ K naplnění tohoto účelu jí zákonodárce dává k dispozici diskreční pravomoc.

Existuje-li tedy v právním řádu určitý institut, který oslabuje právní jistotu svých adresátů, je třeba k němu přistupovat s nejvyšší obezřetností. K realizaci takové obezřetnosti existuje v prvním odstavci nastíněný mechanismus. Otázkou je, jaký je možný rozsah kontrolních oprávnění? Za účelem jejího zodpovězení se musíme vrátit zpět do procesu samotné aplikace správního uvážení a tvorby diskrečního rozhodnutí. Správní uvážení je tvořeno určitými kompetenty. Skulová je člení na zákonnost a správnost.³⁰⁹ Zákonnost, budeme-li vycházet ze znění § 89 odst. 2 SŘ, lze chápat jako soulad s právními předpisy. Správnost oproti tomu vyjadřuje efektivnost, rozumnost, soulad s účelem předmětné právní úpravy použitého

³⁰³ Samozřejmě pomineme-li autoremeduru – i ta se ovšem uplatní až v případě iniciace instančního dozoru.

³⁰⁴ Odvolání, rozklad, odpor proti příkazu, námitky při správní exekuci.

³⁰⁵ Dle § 5 SŘS se lze ochrany ve správním soudnictví domáhat pouze po vyčerpání řádných opravných prostředků. Dlužno dodat, že toto pravidlo se neuplatní o dozorčích prostředků.

³⁰⁶ SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 187-188.

³⁰⁷ MATES, Pavel. *Správní uvážení* [online]. obecniportal.cz, 25. února 2013 [cit. 14. listopadu 2019]. Dostupné na <<https://www.obecniportal.cz/33/spravni-uvazeni-uniqueidmRRWSbk196FNf8jVUh4EISFIyPgsnirjr4tfmlZRZA/>>.

³⁰⁸ BIŁAS, Michał, Jakub. *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji* [online] bazhum.muzhp.pl [cit. 13. března 2017]. Dostupné na <http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Rocznik_Samorzadowy/Rocznik_Samorzadowy-r2015-t4/Rocznik_Samorzadowy-r2015-t4-s28-49/Rocznik_Samorzadowy-r2015-t4-s28-49.pdf>.

³⁰⁹ SKULOVÁ: *Správní ...*, s. 123.

řešení.³¹⁰ Mají-li se určité komponenty při tvorbě správní úvahy respektovat, není nezbytně nutné je v celé jejich šíři i přezkoumávat?

Podle Skulové³¹¹ je nezbytné si vytvořit pro předmětný způsob uvažování určitou mapu, která zobrazí všechna nezbytná hlediska, které je třeba respektovat. Domnívám se, že k tomu, aby správní uvážení bylo aplikováno zákonným způsobem, je třeba naplnit nejen zákonnost,³¹² ale i správnost. Tuto hypotézu můžeme dovozovat paradoxně z ustanovení SŘ,³¹³ které upravuje postup odvolacího správního orgánu a podle něhož odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy vyžaduje-li to veřejný zájem. Zákonnost správního uvážení je tedy stanovena explicitně zákonným ustanovením a jeho slovy se jedná o soulad s právními předpisy. Správnost se přezkoumává jen k námitkám účastníka řízení, nebo pokud to vyžaduje veřejný zájem. Vycházím-li ovšem z názoru, že veřejný zájem je a vždy bude na tom, aby správní řízení bylo zákonné a správné, jsem toho názoru, že teprve správní uvážení, které je spojením zákonnosti a správnosti může obstát jako zákonné v rámci svého vnitřního i vnějšího přezkumu.³¹⁴ Navíc s ohledem na základní činnosti správního orgánu,³¹⁵ které definují požadavky zákazu zneužití správního uvážení, ochranu legitimního očekávání, materiální pravdy atd. nelze aspekty správnosti v rámci zákonné aplikace správního uvážení ignorovat.

6.1 Řádné opravné prostředky

Je-li užití správní uvážení určitým způsobem vadné, pak využití řádných opravných prostředků je nezbytným prvním stupněm nápravy. Mezi řádné opravné prostředky řadíme odvolání, rozklad, odpor proti příkazu a námitky při správní exekuci. Odvolání lze bezesporu považovat za „nejčastěji uplatnitelný typ řádného opravného prostředku,“³¹⁶ proto se i následující část této práce věnuje převážně jemu. Ostatní řádné opravné prostředky jsou

³¹⁰ SKULOVÁ, Soňa. Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproporcionální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími. In: SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří, DÁVID, Radovan, KYNCL, Libor (eds). *Dny práva – 2009 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 153.

³¹¹ SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 123.

³¹² Jak říká Skulová, kritérium zákonnosti již v poslední době natolik rozšířilo svůj dosah, že je vhodnější jej nazývat kritériem právnosti, blíže viz SKULOVÁ: *Ke kritériím soudního přezkumu ...*, s. 150 - 164.

³¹³ Ustanovení § 89 odst. 2 SŘ.

³¹⁴ V případě vnitřního přezkumu se jedná o přezkum v rámci soustavy správních orgánů vyvolaný opravnými prostředky, v případě vnějšího přezkumu se jedná o přezkum vyvolaný správní žalobou podanou SRS.

³¹⁵ Ustanovení § 2 až § 8 SŘ.

³¹⁶ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 213

upořádky, a to z následujících důvodů. Rozklad je typově totožný opravný prostředek a ustanovení o odvolání jsou použitelná i na řízení rozkladové.³¹⁷ Odpor je řádným opravným prostředkem proti příkazu,³¹⁸ směřujícím výlučně k jeho zrušení, k čemuž dojde po jeho včasné podání automaticky. Nedochozí tedy k formálnímu ani věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí a jako takové nemůže sloužit jako náležitý podklad pro bližší zkoumání. Námitky jako řádný opravný prostředek při správní exekuci jsou rovněž svébytným opravným prostředkem uplatnitelným pouze pro určitou fakultativní fázi správního řízení – exekuci. Vyplňují místo řádného opravného prostředku tam, kde nelze podat odvolání³¹⁹ a jejich svébytnost lze spatřovat rovněž v absenci devolutivního účinku.³²⁰ Nicméně, dojde-li k přezkumu vyvolanému k jejich podání, neměl by se tento v zásadě lišit od přezkumu odvolacího.

6.1.1. Rozsah přezkumné pravomoci

Rozsah přezkumu odvolacích správních orgánů je dán § 89 odst. 2 SŘ. Toto ustanovení stanovuje automatický přezkum souladu diskrečního rozhodnutí s právními předpisy – zákonnost. Přezkum správnosti pouze k námitkám účastníků řízení nebo vyžaduje-li to veřejný zájem. Mohlo by se na první pohled zdát, že revizní princip přezkumu je ve správním řízení výrazně omezen. Zakotvením základních zásad správního řízení a jejich důslednou interpretací by se rozdíl mezi zákonností a věcnou správností měl stírat. V oblasti správního soudnictví, § 78 SŘS sice hovoří o zrušení správního rozhodnutí pro nezákonnost v případě překročení mezí správního uvážení či jeho zneužití, avšak minimálně zneužití by se mělo širěji interpretovat i jako nesprávné použití správního uvážení, neboť správní soud by se měl zajímat i o to, co vedlo správní orgán k dané aplikaci. V materiálním právním státě není možné ignorovat kritéria správnosti, a to jak ve vnitřním tak ve vnějším přezkumu.

Striktním jazykovým výkladem § 89 odst. 2 SŘ se zdá, že odpovědnost za realizaci širší přezkumné pravomoci je zcela na odvolateli.³²¹ Přezkum správnosti je odvislý od uplatněných námitek odvolatele nebo existenci veřejného zájmu na správném rozhodnutí. Není-li ani jedné

³¹⁷ viz § 152 odst. 4 SŘ

³¹⁸ viz § 150 odst. 3 SŘ

³¹⁹ srov. § 117 odst. 1 SŘ, podle kterého „proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat, může povinný nebo jiná osoba, které z tohoto úkonu vyplývá povinnost, podat námitky.“

³²⁰ viz § 117 odst. 4 SŘ.

³²¹ „Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.“

z těchto podmínek, může tak teoreticky nastat situace, kdy diskreční rozhodnutí je sice zákonné avšak věcně nesprávné. To může vytvářet problematické situace, na které upozorňovala i Skulová: „se zásadou dvoustupňovosti přezkumu uvnitř veřejné správy byl spojen také její přínos spočívající v možnosti odstranit pochybení prvostupňového rozhodnutí uvnitř veřejné správy (zvláště, když nebyl obecně dostupný soudní přezkum) a přezkoumávalo se ze zákona v celém rozsahu. U odvolání tradičně připadá v úvahu dokonce přezkoumání tímž správním orgánem, pokud bude plně vyhověno podanému odvolání (autoremedura).“ Vyhovět odvolání může samozřejmě i odvolací správní orgán. Rovněž veřejný zájem bylo možno u odvolacího orgánu takto ochránit, pokud nebyla na překážku zásada zákazu reformace in peius; současná úprava toto omezuje ještě podstatněji, a to s ohledem na práva a zájmy účastníků. Ti však musí být nyní bdělejší, neboť plný princip apelační již neplatí, a správnost by měla být v jejich prospěch přezkoumána pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání.³²²

Připustíme-li absenci námitek odvolatele směřující k věcné správnosti napadeného rozhodnutí, zbývá nám veřejný zájem, jako neurčitý právní pojem, jehož výkladu je třeba k posouzení odvolacího správního orgánu. A to ve smyslu, zda přistoupí k přezkumu správnosti. Výklad neurčitého právního pojmu je vždy individualizovaný. Jeho jednoznačný všeobecně platný výklad není možný, neboť „neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, jejichž obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy.“³²³ Na jednu stranu z takto podaného výkladu může plynout, že odpověď na otázku, ve kterých případech existuje veřejný zájem na správném rozhodnutí, neexistuje. Na druhou stranu, neměl by však v podstatě být vždy veřejný zájem na tom, aby rozhodnutí správního orgánu bylo nejen zákonné, ale i věcně správné?

Co se týče polského pohledu pak podle Szota³²⁴ odvolací správní orgán opětovně meritorně rozhoduje o tomtéž. V tomto důsledku může sám zvolit nejvhodnější řešení. Tedy provést správní úvahu znovu. Není nijak vázán rozhodnutím orgánu prvního stupně a v rámci svého rozhodování by si měl učinit vlastní úsudek. Tímto má zároveň možnost nahlédnout do všech kritérií, kterými byl řízen orgán prvního stupně. Nadto je-li mj. úkolem vnitřního přezkumného orgánu korekce, či případné dotvoření diskrečního rozhodnutí.³²⁵

³²² SKULOVÁ, Soňa. *Kolegiální orgány ve veřejné správě – V. Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 17. ledna 2020].

³²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2005, sp. zn. 5 Afs 151/2004.

³²⁴ SZOT, Adam. *Słuszność a uznanie administracyjnie* [online]. bazhum.muzhp.cz, 2011 [cit. 11. srpna 2018]. Dostupné na <http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_Iuridica_Lublinensia/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2011-t15/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2011-t15-s175-182/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2011-t15-s175-182.pdf>.

³²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2016, sp. zn. 6 As 24/2015.

Judikatura zdůrazňuje, že rozhodnutí orgánu I. stupně a případné rozhodnutí odvolací je třeba vnímat jako jeden celek, pokud tato argumentačně navazují.³²⁶

Je ovšem polské pojetí uplatnitelné i v podmínkách českých? Zejména za situace, kdy praktická podstata diskrečního rozhodnutí, tj. jeho správnost, není přezkoumávána automaticky, nýbrž až v důsledku zásahu odvolatele či požadavku veřejného zájmu? Není-li těmito vyvolán přezkum správnosti, nemá vnitřní přezkumný orgán možnost diskreci korigovat či dotvářet, nýbrž toliko pouze kontrolovat zákonný postup správního orgánu při přijímání prvostupňového diskrečního rozhodnutí. Skulová³²⁷ v této souvislosti uvádí, že správnost otevírá dveře principům a zásadám. Pokud tedy přijmeme tezi, že správnost se pohybuje v rámci legality a má v ní oporu, zejména skrze základní zásady činnosti správních orgánů, rozdíl mezi přezkumem zákonnosti a správnosti není být podstatný.³²⁸

6.1.2. Rozlišování mezi zákonností a správností

Takové pojetí vnitřního přezkumu, zejména co se týče diskrečních rozhodnutí, vyvolává otázky o jeho vhodnosti. Oproti české, polská konstrukce odvolání je značně neformální, stojící na plném revizním principu. Rozsah přezkumné pravomoci polského odvolacího orgánu pramení z čl. 128 KPA. Dle tohoto ustanovení „odvolání nevyžaduje podrobné odůvodnění. Postačí, je-li z odvolání zřejmé, že strana není spokojená s vydaným rozhodnutím. Zvláštní ustanovení mohou stanovit další požadavky, pokud jde o obsah odvolání.“³²⁹ Polský zákonodárce tedy nevyžaduje uplatňování žádných námitek nesprávnosti a nenutí tak odvolatele k rozlišování toho, co považovat za kritéria zákonnosti, a co za kritéria správnosti. Na druhou stranu z jazykového výkladu předmětného článku není zcela zřejmé, jak by takové vyjádření nespokojenosti strany s vydaným rozhodnutím mělo vypadat. Zda by mělo obsahovat požadavek přezkumu rozhodnutí odvolacím orgánem a vydání odvolacího rozhodnutí podle čl. 138 KPA³³⁰ nebo by mělo pouze vyjadřovat požadavek přehodnotit případ řešený nedostatečným rozhodnutím? Je třeba vycházet z předpokladu, že odvolání je prostředek pro nápravu vadných rozhodnutí, a nikoliv pouhá žádost o přezkoumání již vyřešeného případu. Polská doktrína vychází z jazykového výkladu zákonného

³²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. října 2017, sp. zn. 2 As 73/2017.

³²⁷ SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 208.

³²⁸ SKULOVÁ, Soňa. *Kolegiální orgány ve veřejné správě – V. Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 17. ledna 2020].

³²⁹ „Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Przepisy szczegółowe mogą ustalać inne wymogi co do treści odwołania.“

³³⁰ KNYSIAK – MOLCZYK, Hanna a kol. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer SA, 2016, s. 675.

textu a uznává, že odvolání nemusí obsahovat žádné odůvodnění a dokonce ani to, do jaké míry či jakým směrem se odvolatel dožaduje změny rozhodnutí – odvolání je zcela neformálním opravným prostředkem, které má nespokojené straně maximálně usnadnit obranu jejich zájmů.³³¹ Je tedy zcela na odvolateli, zda svou nespokojenost s vydaným rozhodnutím označí, zdůvodní, a případně v jakém směru. Na druhou stranu je však třeba poznamenat, z hlediska procesní taktiky odvolatele, že alespoň částečné zdůvodnění, je v jeho zájmu, neboť může pomoci odvolacímu orgánu v identifikaci vad napadeného rozhodnutí a tedy hledání pro něj příznivého rozhodnutí.³³² V opačném případě nese odvolatel riziko, že napadené rozhodnutí skutečně bude změněno či zrušeno, nicméně ne v pro něj příznivém světle, neboť nedodal odvolacímu orgánu žádný podklad k určení, s čím přesně je nespokojen.

Vrátíme-li se zpět k rozsahu přezkumu českého odvolacího správního orgánu, pak toto se vsutku na první pohled povinně zaměřuje na zákonnost. Nicméně na to lze pohlížet dvěma způsoby. Judikatorní pohled spočívá v tom, že je na účastníkovi řízení, jaký bude rozsah odvolacího přezkumu, „neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno.“³³³ Oproti tomu Průcha³³⁴ upozorňuje, že toto pojetí nelze vnímat takto zjednodušeně, už jen s ohledem na to, že nesprávnost rozhodnutí může být ve své podstatě způsobem rozporu s právními předpisy. Zároveň upozorňuje na to, že každé správní řízení je v určité míře determinováno prosazením veřejného zájmu, spočívající v ochraně, která se promítá i do odvolacího řízení. To je konec konců pouhým pokračováním dosud neskončeného prvostupňového řízení.

S výše uvedeným závěrem se ztotožňuje i Jemelka,³³⁵ podle kterého problém rozlišování mezi zákonností a správností, vyvolávající pochybnosti odvolacího správního orgánu v otázce, co může přezkoumávat a co ne, spočívá v přílišně širokém pojetí základních zásad správního řízení. Vlastnosti, které vykazuje správné správní uvážení, jsou efektivita, rozumnost, účelnost použitého řešení, apod. Srovnáme-li tyto vlastnosti správnosti správní úvahy s požadavky základních zásad správního řízení, je zřejmé, že tyto vlastnosti musí mít rozhodnutí, které je v souladu se základními zásadami správního řízení.

Na stírání rozdílů mezi přezkumem zákonnosti a správnosti diskrečního rozhodnutí upozorňují i další odborní autoři.³³⁶ A to nejen skrze základní zásady činnosti správních orgánů,

³³¹ KNYSLAK – MOLCZYK: *Kodeks postępowania ...*, s. 674 - 675.

³³² KNYSLAK – MOLCZYK: *Kodeks postępowania ...*, s. 675.

³³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2008, sp. zn. 2 As 56/2007.

³³⁴ PRŮCHA: *Správní řád...*, s. 291.

³³⁵ JEMELKA: *Správní řád ...*, s. 353-354.

³³⁶ CODL, Daniel. Uplatňování koncentrační zásady ve správním řízení. *Správní právo*, 2019, roč. LII, č. 2, s. 65.

ale rovněž i skrze požadavek ochrany veřejného zájmu zakotvený v § 50 odst. 3 SŘ.³³⁷ Mohlo by se zdát, že toto ustanovení se vztahuje primárně k prvostupňovému řízení, nesmíme ale zapomínat, že odvolací řízení je pouhým pokračováním dosud neskončeného prvostupňového řízení. I toto ustanovení je proto pro odvolací správní orgán při jeho přezkumném procesu plně uplatnitelné. Ostatně i Skulová³³⁸ hovoří o situaci přezkoumání napadených rozhodnutí, jejichž přezkumu by veřejný zájem nesvědčil, jako o situaci výjimečné.

Mohu tedy shrnout, že výsledkem přezkumného procesu odvolacího správního orgánu, při skutečně řádné aplikaci zákonných požadavků, nemůže být zákonné avšak věcně nesprávné rozhodnutí. Skrze základní zásady správního řízení je přezkum správnosti doslova vtažen do přezkumu zákonnosti a z pohledu odvolacího správního orgánu by tyto dva aspekty, tj. zákonnost a správnost měla splývat v jedno. Nelze tedy než uzavřít, že § 89 odst. 2 SŘ, formálně omezující přezkumnou pravomoc odvolacího správního orgánu, ve světle základních zásad správního řízení postrádá smysl.

6.2 Mimořádné opravné prostředky

Správní řízení má pouze jediný mimořádný opravný prostředek a tím je obnova řízení dle § 100 a násl. SŘ. Povaha tohoto zákonné ustanovení by se dala označit jako hybridní, neboť vytváří kombinaci mimořádného opravného prostředku a dozorčího prostředku.³³⁹

Varianta, kdy je obnova řízení na žádost účastníka řízení iniciována jako mimořádný opravný prostředek je za situace, kdy vyjdou najevo dříve neznámé skutečnosti, důkazy nebo se tyto ukázaly nepravdivými. V dalším případě dojde-li ke změně či zrušení podkladového rozhodnutí.³⁴⁰ Z jazykového vyjádření předmětného ustanovení by se mohlo zdát, že je ovládnán přísnou formálností vylučující jakoukoliv úvahu správního orgánu o tom, zda obnovu povolí či ne. Jinými slovy řečeno, nastanou-li skutečnosti zákonem předvídané a žadatel tyto prokáže, správní orgán obligatorně obnovu povolí. Ovšem teze zcela opačná, tj. že i v případě prokázání zákonem stanovených skutečností, je povolení obnovy na úvaze správního orgánu, byla

³³⁷ „Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“

³³⁸ SKULOVÁ: *Správní právo...*, s. 250.

³³⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 858.

³⁴⁰ Dle § 100 odst. 1 písm. a) a b) SŘ se „řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno.“

vyslovena Krajským soudem v Brně.³⁴¹ Tento soud jednoznačně konstatoval, že je na uvážení správních orgánů, které navržené důkazy vyhodnotí jako dostatečně relevantní k tomu, aby mohly návrhu na obnovu řízení vyhovět, a které nikoli. Jde o argumentaci navazující rozhodnutí NSS,³⁴² který judikoval, že je zapotřebí brát v potaz rovněž materiální korektiv, respektive důvod pro obnovu řízení, který má chránit zájem na hospodárnosti řízení a zachování právní jistoty. Jeho účelem je právě odfiltrování těch případů, ve kterých je zřejmé, že obnova řízení by nemohla přinést kýženou změnu původního rozhodnutí. Ony nové skutečnosti a důkazy, to zda existovaly v době původního rozhodování a zda je žadatel nemohl objektivně bez své viny uplatnit dříve, je pouhým formálním kritériem rozhodování. Nicméně konstrukce povolení obnovy řízení má své slabé místo. Spojení důvodů obnovy řízení se správním uvážením, kdy správní orgán posuzující žádost o obnovu řízení, tedy posuzující zda nové skutečnosti, důkazy či rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné rozhodnutí ve věci, v podstatě znamená předjímání meritorního rozhodnutí, a to na základě „pouhé úvahy.“³⁴³ Na druhou stranu je třeba říci, že správní orgán pouze zkoumá, zda výše uvedené může odůvodnit jiné rozhodnutí ve věci. Nemůže ale předjímat, jaké ono jiné řešení věci bude.

Lze snad vyslovit tezi, že výše uvedené platí pro všechny důvody obnovy řízení jako mimořádného opravného prostředku. Tj. že rozhodování o povolení obnovy řízení se děje ve sféře volného uvážení, byť jazykový výklad zákonného ustanovení zní poněkud jinak. Existuje výjimka v podobě užití obnovy řízení jako dozorčího prostředku, o které ale bude pojednáno v následující podkapitole.

Nyní k samotnému přezkumnému procesu. V rámci první fáze, tj. řízení o povolení obnovy řízení (*iudicium rescindens*) nedochází k plnému přezkumu rozhodnutí, jak by k němu mělo docházet v rámci řízení odvolacího. Jedná-li se o rozhodnutí diskreční, neměl by se přezkum zásadněji dotýkat ani uplatněného správního uvážení. Nadřízený správní orgán zkoumá nové skutečnosti, důkazy, změnu či zrušení podkladového rozhodnutí a jejich vliv na to, zda by bylo možno ve věci rozhodnout jinak. V rámci tohoto zkoumání může nadřízený správní orgán zjistit, že správní uvážení aplikované na základě neúplně zjištěného skutkového stavu věci či na základě zrušeného podkladového rozhodnutí již nemůže ve světle těchto nových okolností obstát. Aplikované správní uvážení se tak v nastalé situaci jeví jako vadné. Ale tato vada není způsobena pochybením rozhodujícího správního orgánu. Vada způsobená pochybením správního orgánu je vadou vzniklou v době rozhodování a měla být odstraněna

³⁴¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. září 2016, sp. zn. 41 A 14/2015.

³⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2014, sp. zn. 6 As 162/2013.

³⁴³ SLÁDEČEK, Vladimír. K důvodům obnovy správního řízení. *Správní právo*, 2013, roč. XLVI, č. 3, s. 133.

cestou řádných opravných prostředků. Obnova řízení umožní odstranit vadu diskrečního rozhodnutí způsobenou okolnostmi, které správní orgán v době vedeného řízení nemohl předvídat, a které nastaly až po vydání jeho rozhodnutí.

Dojde-li tedy nadřízený správní orgán k tomu, že původní rozhodnutí ve světle nových okolností již neobstojí, je náprava vyhrazena až pro řízení obnovené (*iudicium rescisorium*). Po jeho provedení dojde k vydání nového rozhodnutí ve věci, které by mělo reflektovat důvody, pro které bylo původní rozhodnutí zrušeno. Vada původního aplikovaného správního uvážení je tedy odstraněna provedením nové aplikace správního uvážení. Oproti řízení vedených u řádných opravných prostředků, kdy odvolatel může namítat nezákonnost či nesprávnost správního uvážení v době vydání rozhodnutí nejširším možným způsobem, v rámci obnovy řízení je namítání této nezákonnosti či nesprávnosti vyloučeno. SŘ jako důvod obnovy řízení reflektuje pouze nezákonnost či nesprávnost nastalou *ex post*. Přezkumná pravomoc orgánu rozhodujícího o obnově řízení se tedy v případě správního uvážení omezuje na pouhé zjištění jeho eventuální aplikace, nevyslovuje se nezákonnost ani nesprávnost. Provedení nového správního uvážení se vrací zpět prvostupňovému orgánu, popř. orgánu odvolacímu.³⁴⁴

6.3 Dozorčí prostředky

Pohledem správního uvážení u dozorčích prostředků je specifické, že již jejich samotné využití je na uvážení správního orgánu. Jde o typické uvážení jednání oproti řádným opravným prostředkům, jejichž využití je naopak plně v rukou účastníků řízení.³⁴⁵ Mezi dozorčí prostředky ve správním řízení řadíme obnovu řízení na základě rozhodnutí správního orgánu podle § 100 odst. 3 a 4 SŘ, přezkumné řízení dle § 94 a násl. SŘ, řízení o prohlášení nicotnosti dle § 77 SŘ, atrakce a další opatření proti nečinnosti dle § 80 SŘ.

Obecně k dozorčím prostředkům Sládeček³⁴⁶ uvádí, že oproti přezkumu iniciovaného opravným prostředkem bývá přezkum na základě dozorčího prostředku omezenější na hledisko zákonnosti. Tak by se to mohlo jevit například u **přezkumného řízení**, když v § 94 odst. 1 věta první SŘ se výslovně uvádí, že přezkum je na místě pouze tam, kde je důvodná pochybnost o souladnosti napadeného rozhodnutí s právními předpisy.³⁴⁷ Ovšem na druhou stranu, stejně jako je uvedeno u odvolání, základní zásady činnosti správních orgánů svým obsahem naplňující požadavky věcné správnosti a jsou součástí právního předpisu. Proto mám

³⁴⁴ viz § 102 odst. 1 SŘ.

³⁴⁵ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 224.

³⁴⁶ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 224.

³⁴⁷ „V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.“

za to, že ani v případě přezkumného řízení se nelze přezkumu správnosti v materiálním slova smyslu vyhnout. Ostatně o tom, že v rámci přezkumného řízení dochází ke zkoumání kritérií spadající pod pojem správnost, svědčí i judikatura NSS.³⁴⁸

V případě přezkumu se ještě zastavíme u charakteru rozhodnutí, proti kterým lze přezkumné řízení iniciovat. Bylo by mylné domnívat se, že přezkumné řízení směřuje jen proti nezákonnému rozhodnutí, kdy nezákonnost je takové intenzity, že „se jedná o jednoznačný a příkrý rozpor s jednoznačnými ustanoveními zákona neumožňujícími výkladovou volnost či nedávajícími prostor k uvážení“³⁴⁹ Nezákonnost lze zcela zřejmě spatřovat rovněž v normách diskrečního charakteru. Ovšem posuzování, zda přezkoumávané rozhodnutí vydané na základě ustanovení vyžadujícího správní úvahu je či není nezákonné, bude pro správní orgán mnohem náročnější. Na druhou stranu z jazykového vyjádření § 94 odst. 1 SŘ, zejména slov „důvodně pochybovat“ je patrné, že k přezkumu by mělo být přistoupeno v těch nejzávažnějších případech, kdy i pochybnosti spadající do oblasti správnosti správního uvážení by měly být zcela zřejmé a konkrétní. A naopak důvodem přezkumného řízení může i to, že správní orgán neaplikoval správní uvážení, ačkoliv tak na základě zákonného ustanovení učinit měl.³⁵⁰

Dalším dozorčím prostředkem je **obnova řízení dle § 100 odst. 3 a 4 SŘ**. Odstavec třetí předmětného ustanovení odkazuje na možnost obnovy řízení ze stejných důvodů, které ji aktivují jako mimořádný opravný prostředek. Je zde však jedna další podmínka, a to že na novém řízení musí být dán veřejný zájem. Nastává situace, kdy rozhodující správní orgán musí provést úvahu, o které bylo pojednáno v předcházející části a zároveň danou zkoumanou situaci vyhodnotit v rámci neurčitého právního pojmu. Veřejný zájem je v podstatě určitým elementem k posuzování důvodnosti zahájení řízení o obnově řízení.

Jediným případem, kdy se v rámci rozhodování o povolení obnovy řízení neuplatní správní úvaha je důvod podle § 100 odst. 4 SŘ, tj. případy, kdy rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Z jazykového vyjádření tohoto ustanovení³⁵¹ je patrný úmysl zákonodárce k vyloučení jakéhokoliv materiálního korektivu, z něhož by se volná úvaha mohla dovozovat. Není podstatné, zda se jednalo o trestný čin účastníka řízení či oprávněné úřední osoby.³⁵² Není ani podstatná závažnost spáchaného trestného činu dle norem práva trestního. Rozhodující

³⁴⁸ Srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2011, sp. zn. 1 As 36/2011 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. ledna 2016, sp. zn. 5 As 80/2016.

³⁴⁹ Tato argumentace pocházející z Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, sp. zn. 2 Afs 67/2013

³⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2016, sp. zn. 5 As 203/2015.

³⁵¹ „O obnově řízení rozhodne příslušný správní orgán z moci úřední též v případě, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem.“

³⁵² JEMELKA: *Správní řád...*, s. 379.

je přímý vliv na posuzované rozhodnutí. S tímto pojetím ostatně snad nelze polemizovat, neboť dosažení rozhodnutí trestným činem je tak mimořádně závažným, negativním zásahem do právní sféry všech, kterých by se toto rozhodnutí mohlo dotýkat, že jakákoliv úvaha o tom, zda bude v tomto případě povolena obnova či ne, se jeví jako krajně nežádoucí. Nicméně v rámci řízení obnoveného, pokud se v daném případě jedná o rozhodování diskreční, se již správní uvážení uplatňuje v celé své zákonné šíři.

Další z dozorčích prostředků **řízení o prohlášení nicotnosti** směřuje k nápravě správních rozhodnutí, které trpí takovými vadami, že je vůbec nelze považovat za rozhodnutí. Správní orgán prohlásí za nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, které trpí vadami, jež ho činí zjevně vnitřně rozpornými, právně či fakticky neuskutečnitelnými, nebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.³⁵³ Mám za to, že s ohledem na jazykové vyjádření a význam těchto ustanovení v případě řízení o prohlášení nicotnosti rovněž není na místě jakákoliv správní úvaha o tom, zda je posuzované rozhodnutí nicotné či nikoliv. Problematická může být otázka posouzení, zda je posuzované rozhodnutí s ohledem na vytčenou vadu skutečně nicotné či nikoliv. To je ovšem otázka, která spadá do sféry výkladu neurčitého právního pojmu, neboť vady způsobující nicotnost správního rozhodnutí nejsou taxativně stanoveny. Jak upozorňuje Sládeček,³⁵⁴ otázka, zda vady aktu dosahují intenzity, že lze tento považovat za nicotný může často znamenat provedení podrobné právní analýzy, jehož výsledky ovšem nemusí vyznívat zcela jednoznačně.

Posledním z uvedených dozorčích prostředků je **opatření proti nečinnosti** podle § 80 SŘ. Z prvních dvou odstavců tohoto ustanovení³⁵⁵ upravujícího postup nadřízeného správního orgánu v případy nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě a nezahájení řízení z moci úřední do 30 dnů od nabytí vědomosti o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení, je zřejmé, že správní orgán bez možnosti úvahy obligatorně učiní opatření proti nečinnosti. Jinak tomu je ovšem v následujícím ustanovení odstavce třetího,³⁵⁶ který již správní úvahu zakotvuje v případech, kdy je z okolností zřejmé, že nastanou případy uvedené

³⁵³ Ustanovení § 77 odst. 1 SŘ.

³⁵⁴ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 121.

³⁵⁵ „(1) Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví.

(2) Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.“

³⁵⁶ „Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zřejmé, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.“

v předcházejících dvou odstavcích. Správní uvážení je zde zakotveno zřejmě i proto, že se v těchto případech jedná o opatření preventivní povahy.³⁵⁷ Správní orgán aplikuje typické uvážení jednání, které se vztahuje pouze k odstavci třetímu § 80. Následuje uvážení volby vhodného opatření proti nečinnosti,³⁵⁸ které je však již účinné pro všechny předcházející odstavce. Stejně jako v jiných případech užití správního uvážení musí odpovídat okolnostem případu. Volba správního orgánu je ovládána kritériem rychlosti řízení s procesní ekonomikou.³⁵⁹ V případě, kdy správní orgán zvolí cestu prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí, již byla judikatorně řešena otázka, zda volba této lhůty, či spíše její délka, závisí rovněž na volné úvaze. Městský soud v Praze k tomuto jasně uvedl, že nikoliv. Otázka prodloužení lhůty správním orgánem, respektive její délka nepodléhá úvaze správního orgánu, neboť ta je striktně dána § 71 SŘ.³⁶⁰

6.4 Dílčí závěry

Vnitřní přezkum diskrečního rozhodnutí je prvním významným krokem ke zvrácení diskrečního rozhodnutí, má-li jeho adresát za to, že je nezákonné či nesprávné. Problémem může být ona správnost. Je záměrně používáno slovo může být, neboť jak bylo vyloženo v předchozích podkapitolách, nemusí tomu tak být. K možnosti doplnění či dotváření diskrečního rozhodnutí ze strany odvolacího správního orgánu, nezbyvá než shrnout, že v českém pojetí se jedná o možnost odvolacího správního orgánu tak učinit s ohledem na jazykové znění příslušných ustanovení SŘ. Z nich vyplývá, že odvolací správní orgán je omezen co do aktivity odvolatele. Oproti tomu v polské právní úpravě takovému omezení odvolací správní orgán nepodléhá. K analýze tohoto problému v intencích českého pojetí je dlužno konstatovat, že záleží na tom, jak formalisticky je zákonnost a správnost diskrečního rozhodnutí chápána. Mám za to, že byla jednoznačně vyvrácena teze, podle které je přezkum správnosti diskrečního rozhodnutí beznadějně vázán na uplatněné námitky odvolatele či dohledání veřejného zájmu na správném rozhodnutí. Respektive omezení je pouze formálního charakteru. Zakotvení základních zásad správního řízení v právním předpise, jejich formulace umožňující široký výklad a v neposlední řadě jejich všeobjímající závaznost pro správní orgány, prakticky materiálně stírá rozdíl mezi zákonností a správností použité diskrece, s tím, že správnost se stává součástí zákonnosti. A právě v tomto důsledku se odvolací

³⁵⁷ JEMELKA: *Správní řád...*, s. 322.

³⁵⁸ Viz § 80 odst. 4 SŘ – příkaz ke zjednání nápravy, atrakce, delegace, prodloužení lhůty.

³⁵⁹ JEMELKA: *Správní řád...*, s. 322.

³⁶⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2018, sp. zn. 5 A 53/2018.

správní orgán vykonávající přezkum napadeného diskrečního rozhodnutí, i při absenci konkrétních námitek odvolatele a veřejného zájmu, nemůže přezkumu správnosti vyhnout. Slovy Skulové³⁶¹ judikaturním vtažením obecných principů (jež jsou v evropském správním prostoru nevyhnutelné) došlo k překonání klasicky, resp. formalisticky chápané zákonnosti. Možnost odvolacího správního orgánu, dotvořit či doplnit diskreci, tak aby již ve fázi správního řízení došlo k vydání nejen zákonného, ale i správného rozhodnutí, bez ohledu na aktivitu odvolatele, může být i v českém pojetí realizována.

Konstrukce přezkumu diskrečních rozhodnutí při současných poznatcích právní vědy a judikatury, a to po provedené komparaci s konstrukcí polskou, se jako celek nejeví jako příliš vyhovující. Mám přitom na mysli zejména konstrukci ustanovení § 89 odst. 2 SŘ, tedy přezkum odvolacího správního orgánu. Zvolené znění tohoto ustanovení je pro přezkumný postup odvolacího správního orgánu zbytečně matoucí. Vyvolává pochybnosti o tom, co je oprávněn přezkoumávat. V tomto ohledu musím hodnotit polskou úpravu jako mnohem zdařilejší a odvolacím správním orgánům rovněž interpretačně přístupnější. Znění čl. 7 KPA jednoznačně zavazuje správní orgány hledat nejen zákonné, ale také správné řešení předmětné situace. Čl. 128 KPA upravující přezkum zavazuje odvolací správní orgány k přezkumu v celé šíři zákonnosti i správnosti. Nebylo by totiž zřejmě logické, aby správní orgány na jednu stranu byly povinny k určitému postupu ve smyslu hledání zákonného i správného řešení a na druhou stranu byl přezkum přijatého řešení jakkoliv omezován. Nutno podotknout, jak je tomu, byť pouze formálně, v naší právní úpravě.

Správní uvážení je významným činitelem v případě mimořádného opravného prostředku, tj. obnovy řízení. Je ponecháno do úvahy, zda správní orgán obnovu povolí či nikoliv. Tato konstrukce, jak bylo uvedeno, má svou kritiku. Mám ovšem za to, že ta je výsledkem určité atmosféry nedůvěry vůči správnímu uvážení, jako „něčemu libovolnému.“ Jakkoliv libovolné pojetí správního uvážení bylo v předcházející kapitole jednoznačně vyvráceno. Konstrukce opačná, kdy povolování obnovy řízení by záviselo na splnění jasně zákonem daných podmínek, by v praxi nebyla příliš vhodná. Zejména v případě důvodu obnovy týkající se nových skutečností a důkazů. Nesmí se zapomínat na to, že mimořádný opravný prostředek je výrazným zásahem do právní jistoty adresátů pravomocných rozhodnutí. Jejich přípustnost znamená průlom této právní jistoty.

³⁶¹ SKULOVÁ, Soňa. Kolegiální orgány ve veřejné správě – V. Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv. *Knihy VOP – Archiv knih VOP* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 17. ledna 2020].

Ne všechny skutečnosti či důkazy by svým obsahem a významem mohli zapříčinit změnu původního rozhodnutí. Je na správním orgánu, aby důvodnost těchto elementů posoudil. Automatické povolování obnovy v případech, kdy se tyto skutečnosti či důkazy objeví, by představovalo popření výše uvedené koncepce mimořádných opravných prostředků.

Mimo opravné prostředky jsou zde ještě prostředky dozorčí. Ty se liší především tím, že uplatnění je v rukou správního orgánu, nikoliv účastníků řízení. Nelze bez výhrady souhlasit s tvrzením, že dozorčí prostředky cílí na zákonnost. Například NSS v jednom ze svých starších rozhodnutí³⁶² judikoval, že obnova řízení je opravný prostředek určený k nápravě skutkových nesprávností, na rozdíl od řízení přezkumného, který slouží k nápravě nezákonnosti. Byť oba dva tyto prostředky mají dle SŘ jiné poslání a možnost jejich uplatnění se liší, mám za to, že nelze obzvláště v případě diskrečních rozhodnutí tuto materii takto rezolutně rozdělovat. Vada skutkových zjištění, za předpokladu, že náležité zjištění skutkového stavu věci je zásadním předpokladem pro aplikaci správního uvážení, může mít značný vliv i na zákonnost rozhodnutí. Stejně tak nezákonnost může mít svůj původ nikoliv v chybné aplikaci právních předpisů, nýbrž v neúplně zjištěném skutkovém stavu. Toto jen utvrzuje v závěru, že rozlišování na zákonnost a správnost postrádá smysl.

Není bez zajímavostí, že některé dozorčí prostředky, jako je přezkumné řízení a obnova řízení (s výjimkou obnovy řízení vyvolané na základě toho, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem), resp. jejich využití je ponecháno na úvaze správního orgánu. V případě řízení o prohlášení nicotnosti a opatření proti nečinnosti tomu tak není. Správní orgán je povinen zaujmout určitý postup jakmile jsou naplněny okolnosti zákonem předvídané. Důvodová zpráva k SŘ o tomto rozlišování mlčí. Lze se však domnívat, že v případech nicotnosti a nečinnosti jde o natolik závažné porušení zásady zákonnosti,³⁶³ že jakákoliv úvaha nad postupem správního orgánu směřujícího k odstranění, by byla nadbytečná, ba i nežádoucí.

³⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2010, sp. zn. 6 As 39/2009.

³⁶³ Ve smyslu § 2 odst. 2 SŘ

7. Vnější přezkum diskrečních rozhodnutí

Vnějším přezkumem diskrečních rozhodnutí je myšlen přezkum skrze správní soud. Tento typ přezkumu prošel v českých podmínkách poměrně bohatým vývojem. Soudní přezkum diskrečních rozhodnutí nebyl od počátku věcí automatickou. Ba naopak náležitému zákonnému ustanovení tohoto postupu předcházela dlouhodobý tlak nejen právní vědy, ale i soudů. Již zákon č. 36/1876 ř. z., o nejvyšším správním soudě³⁶⁴ v § 3 písm. e) obsahoval ustanovení, podle kterého správní soud nebyl příslušný k přezkumu ve věcech, v nichž správní úřady mohly postupovat podle volného uvážení.³⁶⁵ Rakouské pojetí vylučující přezkum správního uvážení Československá republika neakcentovala a zákonem o správním soudu z roku 1918 bylo uvedené ustanovení odstraněno tzv. Pantůčkovým škrtem.³⁶⁶ Zákon o správním soudu byl na území Československé republiky účinný necelých 35 let, konkrétně do konce roku 1952, kdy k 1. lednu 1953 nabyl účinnosti zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

Účinnost zákona o prokuratuře znamenala formální konec československé koncepce správního soudnictví, na kterou bylo ve velké míře navázáno až vývojem od roku 2003.³⁶⁷ Správní soudnictví bylo nahrazeno tzv. všeobecným dozorem prokuratury, který ale zdaleka nebyl a ani nemohl být dostačující.³⁶⁸ Jednalo o temné období neexistence soudního přezkumu (nejen) věcí správního uvážení, jelikož právě judikatura, samozřejmě vedle odborné literatury, představovala významný zdroj poznání předmětného institutu. Proto ani v této práci není tomuto období věnován prostor.

Na druhou stranu je to právě tato kapitola, která značnou měrou pozornost směřuje na prvorepublikovou právní vědu a soudní praxi. Je tomu tak proto, že z tohoto období pochází spousta inspiračních zdrojů jako například Bohuslavova sbírka tvořená judikaturou prvorepublikového NSS, etablovaného pracoviště vysoké právní úrovně a producenta významných rozhodnutí, o jejichž kvalitě svědčí to, že mnohá z nich jsou dodnes stále použitelná.³⁶⁹

³⁶⁴ Rakouský zákon o správním soudu Československá republika recipovala zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, známým rovněž pod názvem „zákon listopadový“. Blíže viz MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. října 2018. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

³⁶⁵ HOETZEL: *Soudní kontroly...*, s. 10.

³⁶⁶ KOPECKÝ, Martin. Ústavní zakotvení rakouského modelu soudní kontroly správy a jeho následování. *Právník*, 2017, č. 12, str. 1072.

³⁶⁷ Tamtéž, s. 1072.

³⁶⁸ MATES, Pavel, MAZANEC, Michal. *Úvahy a fakta o správním soudnictví – 2. díl* [Program] beck-online.cz, 1994 [cit. 26. února 2020].

³⁶⁹ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. října 2018. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

7.1 Prvorepubliková koncepce přezkumu - zákonnost nikoliv správnost

Dříve nežli započneme s problematikou prvorepublikové koncepce přezkumu správního uvážení je zapotřebí, se alespoň částečně vrátit k problematice veřejných subjektivních práv.³⁷⁰ Rakouská koncepce správního soudnictví vycházela z teoretických závěrů, které veřejná subjektivní práva a volné uvážení úřadů striktně oddělovala. O správním uvážení se uvažovalo jako o oblasti tzv. čisté správy, prosté subjektivních práv občanů. Pakliže nezbytným předpokladem soudního přezkumu správního rozhodnutí byla jeho protizákonnost, potom výchozí myšlenkou oblasti správního uvážení bylo, že „není nezákonnosti tam, kde úřad správní je podle zákona oprávněn postupovati podle volného uvážení a použije tohoto uvážení ve smyslu zákona.“³⁷¹ Proto i zákon o správním soudu účinný v dobách rakouského státního zřízení obsahoval ustanovení, podle kterého správní soud nebyl příslušný v těch případech, kdy správní orgány mohly postupovat podle uvážení. Nicméně, jak bylo předestřeno v úvodní části této kapitoly, toto pojetí absolutně vylučující přezkum uvážení Československá republika neakcentovala a správní uvážení částečně soudnímu přezkumu otevřela.

Při podrobnějším zkoumání dostupných zdrojů se zdá, že proces otevírání správního uvážení soudnímu přezkumu byl pozvolnější. Skutečnost, že diskreční rozhodnutí nepodléhá soudnímu přezkumu, díky čemuž se správní orgán nacházel v postavení autonomního orgánu, vyvolávala v odborných kruzích značnou nelibost. Ta dala vzniknout názorovému proudu, podle kterého bylo nezbytné diskreční rozhodnutí podřadit pod přezkumnou pravomoc soudu.³⁷²

Nejde jinak, než v této souvislosti upozornit na Čížkovo dílo *Obrysy řízení správního*, publikované již roku 1888. Čížek se v souvislosti se správním uvážením zabývá právě vyškrtnutým ustanovením § 2 písm. e) zákona o správním soudu, podle kterého nepřísluší k soudu záležitosti, „v kterých a pokud úřadové správní mají právo, dle svého uvážení předsejítí.“³⁷³ Z tohoto díla je patrné, že dané ustanovení nebylo vykládáno zcela striktně, neboť „dle všeobecných pravidel o soudní moci správního soudu, tato záležitost také v tom, že může rozhodnutí nebo opatření správního úřadu z příčin nedostatečného řízení zrušiti; tato moc táhne

³⁷⁰ Srov. § 2 věta první zákona o správním soudu: „Správnímu soudu přísluší nalézati v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právních jeho ublíženo“ s § 2 SŘS: „Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“

³⁷¹ HÁCHA: *Slovník veřejného práva ...*, s. 829.

³⁷² BAŽIL: *Neurčité právní pojmy...*, s. 8 – 10.

³⁷³ ČÍŽEK, Karel. *Obrysy řízení správního*. 1. vydání. Praha: Jindřicha Mercyho sklad v Praze, 1888, s. 464

se ale nejen k záležitostem, kde správní soud dle § 2 cit. zák. jest příslušen, ale i k případům dle § 3 ad e), v kterých správní úřadové mají právo dle svého uvážení předsejiti a tož do té míry, že správní soud oprávněn jest, zkoumati správnost a zákonnost provedeného řízení správního, ...³⁷⁴ Stejně tak i Vavřínek pojednával o tom, že soudní přezkum správního uvážení byl za rakouského státního zřízení zapovězen jen do určité míry.³⁷⁵

Nadto ve zdroji legislativního charakteru se lze seznámit s tvrzením, podle kterého rozhodovací praxe rakouského správního soudu v určitém období, i přes výše uvedené ustanovení to vylučující, ve věcech správního uvážení zkoumala zákonnost výroků správních aktů ve třech směrech. Jednak samozřejmě v částech, které úvaze nepodléhaly, avšak i ve směru, zda meze správní úvahy nebyly překročeny, a zda nedošlo vadám ve skutkových zjištěních, které mu předcházely. „V pozdějších letech nastala v jeho praxi podstatná změna, když se prosadil názor, že všude tam, kde správní úřad má nakonec, ať v míře větší či menší, volnou úvahu, je nejvyšší správní soud vůbec pro onu záležitost nepřislušný.“³⁷⁶ Jeví se tedy, že přezkum diskrečních rozhodnutí byl skrze zákonné meze a procesní stránku předcházejícího správního řízení soudnímu přezkumu otevřen již v době rakouského zřízení, byť jen po určitou dobu.

Vrátíme-li se zpět k období československému, Hácha k soudnímu přezkumu správního uvážení uváděl, že „kam až sahá zákonná vázanost volného uvážení, tam až může následovati i soudní kontrola, i když je omezena jen na zákonnost aktu.“³⁷⁷ Proto také upozorňoval, že zrušení předmětného rakouského ustanovení nebylo činěno s úmyslem „podrobiti volné uvážení úřadu kritice soudní po tzv. věcné stránce...zůstal nedotknutelný princip, že soud zkoumá toliko zákonnost správního aktu, zákon však nemůže býti přestoupen, použil-li úřad volnosti zákonem jemu ponechané.“³⁷⁸ Jak však byla u diskrečních rozhodnutí vnímána nezákonnost?

Vavřínek usuzoval, že v oblasti správního uvážení bude posouzení nezákonnosti obtížné, „když zde právě správa není prováděním zákonů, nýbrž jednáním dle volného uvážení v mezích zákonů.“³⁷⁹ Jednoznačně však na otázku, kdy volné uvážení odporuje zákonu, odpověděl Hoetzel – právě překročením zákonných mezí.³⁸⁰ NSS byl oprávněn přezkoumávat,

³⁷⁴ ČÍŽEK: *Obrys řízení...*, s. 110.

³⁷⁵ VAVŘÍNEK: *Základy práva ...*, s. 71.

³⁷⁶ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zpráva výboru ústavně-právního o vládním návrhu zákona (tisk 749) o nejvyšším správním soudě* [online]. psp.cz, 5. listopadu 2018 [cit. 15. srpna 2019]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0837_04.htm>.

³⁷⁷ Tamtéž.

³⁷⁸ HÁCHA: *Slovník veřejného práva ...*, s. 832.

³⁷⁹ VAVŘÍNEK: *Základy práva ...*, s. 71.

³⁸⁰ HOETZEL: *Soudní kontroly...*, s. 18.

zda správní orgán dodržel meze zákonem stanovené. Přezkum mezi však nebylo to jediné. Vavřínek nadto vyslovil další přezkumná kritéria: zda se vůbec jednalo o případ, kdy správní orgán byl oprávněn k volnému uvážení a zda úplně zjistil skutkový stav, který byl podkladem pro uvážení.³⁸¹ Dlužno dodat, že se jedná o algoritmus totožný s výše uvedeným rakouským. Obdobně usuzoval též Flieder, podle něhož NSS je při zkoumání správního uvážení oprávněn přezkoumávat pouze to, zda správní úřad nevybočil z mezí, které mu zákon a podstata věci vytkly. Zejména, zdali se nenechal při svém rozhodování vést jinými než předepsanými zřeteli. Tedy zkoumá pouze, jestli rozhodnutí netrpí nějakou protizákonností nebo podstatnou vadou řízení, aniž by nahradil uvážení správních orgánů uvážením vlastním či zkoumal „účelnost vydaného rozhodnutí. Tím chráněna jest strana dostatečně před libovůlí správních úřadů.“³⁸² I Hoetzel konstatoval, že správní soud není oprávněn přezkoumávat „vhodnost a slušnost správních aktů.“³⁸³

Otázka šíře kognice přezkumu správního uvážení se tedy zdála jasná: Přezkum se týká pouze mezi správního uvážení nikoliv toho, co je mezi nimi. Tedy souhrnně „užitečnosti, vhodnosti, účelnosti, přiměřenosti opatření úředních.“³⁸⁴ NSS již v roce 1919 judikoval, že soud může zkoumat pouze to, zda správní orgán nevybočil ze zákonem stanovených mezí, obzvláště „zda nedal se vésti při svém rozhodnutí ohledy jinými, než které má zákonný předpis na zřeteli.“ Zároveň vyslovil zákaz nahrazování uvážení správního orgánu uvážením soudním a zákaz „zkoumati účelnost vydaného rozhodnutí nějakou protizákonností nebo nějakou podstatnou vadou řízení.“ S ohledem na zákaz přezkumu účelnosti dále, že soud je v tomto smyslu oprávněn přezkoumávat pouze, zda „úřad zjistil skutkový stav v dostatečné šíři a hloubce, tak aby mohl své rozhodnutí dostatečně odůvodnit.“³⁸⁵ Nemohu jinak, než neupozornit na mnohost významných profilujících myšlenek v jediném rozhodnutí.

Co se týče soudního přezkumu správnosti, lze v dnešním chápání tohoto aspektu spatřovat zcela zřejmý posun. Výchozí je přitom ustanovení § 78 odst. 1 SŘS,³⁸⁶ který výslovně prohlašuje překročení mezi správního uvážení a jeho zneužití jako nezákonnost. Avšak taková nezákonnost správního uvážení může mít svůj původ v jeho nesprávnosti. Proto, i v případě přezkumu správního uvážení správním soudem se lze skrze explicitní

³⁸¹ VAVŘÍNEK: *Základy práva...*, s. 71-72.

³⁸² FLIEDER, Karel. *Nejvyšší správní soud – Informativní výklad na podkladě praxe a judikatury n.s.s.* 1. vydání. Praha: Praetor, 1928, s. 5-6.

³⁸³ HOETZEL: *Československé správní ...*, s. 432.

³⁸⁴ VAVŘÍNEK: *Základy práva...*, s. 71-72.

³⁸⁵ Boh. A 13/1919.

³⁸⁶ „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.“

zmocnění k přezkumu zákonnosti v podobě překročení zákonem stanovených mezí volného uvážení nebo jeho zneužití dopracovat také k přezkumu správnosti. V této souvislosti je třeba odkázat na Skulovou,³⁸⁷ podle které soud nemůže být odborným hodnotitelem věcné správnosti rozhodnutí úřadu.³⁸⁸ Avšak na druhou stranu, pokud má naplnit vymezenou přezkumnou pravomoc vůči rozhodnutí úřadu založeného na volném uvážení dle § 78 odst. 1 SŘS, tedy nepřekročení mezí nebo jeho nezneužití, pak jej věcná neboli obsahová stránka rozhodnutí úřadu zajímat musí, a to v rozsahu zejména jeho proporcionality.

Současná rozhodovací praxe NSS se v souvislosti s přezkumem správního uvážení správním soudem vyslovuje tak, že úkolem soudu je, aby posoudil, zda volné uvážení vychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, zda odpovídá zásadám logiky a je v souladu s „účelem sledovaným tímto institutem.“³⁸⁹ Má-li soud vyčerpat svou přezkumnou pravomoc, pak se přezkumu správnosti nemůže vyhnout. Případná zjištěná nesprávnost vedoucí k překročení mezí volného uvážení či jeho zneužití, je pak dle SŘS kvalifikována jako nezákonnost, která vede ke zrušení napadeného rozhodnutí, nikoli k nahrazení úvahy úřadu.³⁹⁰ Mimo jiné je třeba zdůraznit, že NSS uvedl, že správní soud musí sledovat, zda je naplněn účel sledovaný aplikací správního uvážení. Ačkoliv je kasační pravomoc správního soudu zaměřena na nezákonnost, při detailnější analýze však zjistíme, že přezkum je zaměřen i na správnost, jejíž absence je zákonnou dikcí povyšována na nezákonnost. Jinými slovy, při respektování výše citovaných poznatků právní vědy a judikatury, v řadě případů lze v případné nesprávnosti shledávat nezákonnost.

7.2 Meze uvážení jako problematický aspekt prvorepublikového soudního přezkumu

I v rámci značně omezeného soudního přezkumu správního uvážení se prvorepublikový NSS potýkal s problematickými aspekty. Ve zmocňujících normách často nejsou explicitně stanovené meze. NSS se s touto problematikou vypořádal širším výkladem zmocňujícího předpisu jako celku, když vyslovil, že nejsou-li v zákoně stanoveny jasné hranice volnosti kognice úřadů, je třeba tyto hranice hledat v „účelu zákona.“³⁹¹ Na tuto tezi NSS i následně navazoval, když podle něj „k přezkoumání napadeného rozhodnutí, a to nejenom po stránce formální podle § 6 zákona o správním soudě, nýbrž i v tom směru, zda rozhodnutí netrpí

³⁸⁷ SKULOVÁ: *Ke kritériím soudního přezkumu ...*, s. 161.

³⁸⁸ Samozřejmě až na výjimku stanovenou v § 78 odst. 2 SŘS spočívající v moderačním oprávnění soudu.

³⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 9. února 2005, sp. zn. 5 A 131/2001.

³⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2003, sp. zn. 5 A 139/2002.

³⁹¹ Boh. A 13/1919.

nějakou protizákonností, a zda stojí jednak ve shodě se zásadami zákona, jednak šetří oněch mezí, jež jsou dány pro volnou dispozici úřadu správního při posuzování poměrů konkrétních, jest nejvyšší správní soud po zákonu povinen a oprávněn, třeba by se v daném případě jednalo o záležitost, v níž správní úřad dle volného uvážení rozhodovati jest oprávněn.“³⁹²

Uvedenému judikaturnímu směru nutnosti užití účelnosti zákona a hledisek, které jsou právními předpisy sledovány v případech, kdy meze nejsou jednoznačně stanoveny, odpovídal i směr teoretický, když například dle Pošváře „i tam, kde jde skutečně o volnou úvahu, kterou ponechává právní řád správnímu orgánu, nejde o nějakou osobní libovůli. Jeho úvahy musí se zde řídit jednotlivými postuláty, které míří do ústředního postulátu státní správy. Bude-li mít uvažující orgán několik možností, musí vyvoliti tu, která nejlépe prospěje státní správě, nikoliv která bude jemu z osobních důvodů příjemnější.“³⁹³ Nutno vyzdvihnout, že právě v případech absence jednoznačných zákonných mezí, se mohlo uvážení jevit jako libovůle. Ta však byla i v době prvorepublikové stran NSS zavrhována, neboť uvážení není neomezené ničím, nýbrž vždy alespoň intencí zákona se zřetelem na poměry konkrétního případu.³⁹⁴

Porovnáme-li tehdejší nahlížení na meze volného uvážení, když při absenci jejich jednoznačného vyjádření v normě, bylo zapotřebí na tyto nahlížet skrze účel právního předpisu a okolnosti daného případu, dnešní chápání vykazuje částečný posun. Ten můžeme spatřovat v explicitní deklaraci zákazu libovůle. Svědčí o tom dnes již téměř notoricky známé usnesení Rozšířeného senátu NSS z roku 2005, podle kterého „absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v prvé řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“³⁹⁵ Takto jasně nastavený zákaz v prvorepublikové judikatuře scházel. Nicméně vycházíme-li z teze současné autorky Skulové, která hovoří o volnosti jako „o situaci, kdy neexistující konkrétní závazná pravidla stanoví postup nebo obsah rozhodování, a v této situaci uplatňovaná libovůle neznamena zároveň porušení existujících pravidel,“³⁹⁶ pak z obsahu této podkapitoly musí být patrné, že i taková volnost správních orgánů byla v době první republiky nežádoucí. Jen zákaz volnosti rovnající se libovůli nebyl jednoznačně deklarován.

³⁹² Boh. A 164/1919.

³⁹³ POŠVÁŘ: *Obecné pojmy...*, s. 83.

³⁹⁴ Boh. A 2131/1923 a Boh. A 11580/1934.

³⁹⁵ Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

³⁹⁶ SKULOVÁ: *Správní uvážení ...*, s. 50.

Rovněž nemohou zůstat zcela bez povšimnutí určité tendence směřující k dnešnímu pojetí implicitních a explicitních mezí volného uvážení. Zatímco prvorepublikový NSS hovořil o implicitních mezích uvážení jako o použití účelu zákona a hledisek, které jsou právními předpisy sledovány v případech, kdy meze nejsou jednoznačně stanoveny, dnešní judikatura NSS jde v tomto směru dále, když o implicitních mezích hovoří jako o respektování principu rovnosti, racionality kritérií pro posuzování jednotlivých případů, proporcionality, konání v souladu se smyslem a účelem dané diskreční pravomoci a vázanosti správního orgánu vlastní rozhodovací praxí. K těmto implicitním omezením až následně přistupují omezení explicitní, kterými jsou výslovně zákonem stanovená kritéria pro rozhodování.³⁹⁷

7.3 Ingerence civilního soudnictví

Po „temném období“ socialistického zřízení českého státu, které se vyznačovalo neexistencí správního soudnictví, přišla v roce 1991 velká změna. K 1. lednu 1992 nabyl účinnosti zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, a kterým byla do občanského soudního řádu vložena část pátá nesoucí název „Správní soudnictví“. Ve vztahu k přezkumu diskrečních rozhodnutí bylo v § 245 odst. 2 OSŘ uvedeno, že v případě rozhodnutí, které byly vydány na základě zákonem povoleného správního uvážení, soud přezkoumá pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem. Tato formulace je v podstatě obdobná dnešnímu ustanovení § 78 odst. 1 SŘS, který však vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem explicitně nazývá nezákonností. V oblasti přezkumu správního uvážení pak velké omezení představovalo ustanovení § 248 odst. 2 písm. i) OSŘ,³⁹⁸ které ze soudního přezkumu vylučovala rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není nárok, žádostech o odstranění tvrdostí zákona, zejména rozhodnutí finančních orgánů o úlevách na odvodech, daních a poplatcích. Příslušné správní orgány realizující to nejširší možné uvážení byly skrze předmětné ustanovení v pozici autonomních všemocných orgánů moci výkonné.³⁹⁹ Netřeba dodávat, že nejen toto ustanovení, ale celá tehdejší úprava správního soudnictví byla tvrdě kritizována.⁴⁰⁰ Jak již bylo řečeno, aplikace správního uvážení není zdaleka omezena pouze na vydávání správních rozhodnutí. Vyskytuje se ve všech formách činností veřejné správy, přičemž například v případě realizace faktických úkonů či nečinnosti veřejné správy zcela absentovala možnost řádného soudního přezkumu. Nadto v některých

³⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2006, sp. zn. 2 Afs 207/2005.

³⁹⁸ OSŘ ve znění účinném do 31. prosince 2002.

³⁹⁹ JURČÍK, Radek. Soudní přezkum správních rozhodnutí založených na správním uvážení. *Bulletin advokacie*, 1999, č. 10, s. 31.

⁴⁰⁰ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 394.

zákonem stanovených případech soudy suplovaly pozici nikoliv nezávislé přezkumné instituce nýbrž odvolací instanci.⁴⁰¹ Celá tato nevyhovující situace nejen ohledně soudního přezkumu správního uvázení, ale i koncepce správního soudnictví jako takového, vyvrcholila nálezem ÚS č. 96/2001 Sb., kterým došlo ke zrušení části páté OSŘ. ÚS odložil účinnost svého zrušovacího nálezu ke dni 31. prosince 2002, čímž v podstatě vytvořil nátlak na přijetí samostatné právní úpravy správního soudnictví.⁴⁰² Správní soudnictví se s účinností ke dni 1. ledna 2003 dočkalo nového konceptu a svého samostatného procesního kodexu, kterým je SŘS.

Ingerence civilních soudů do rozhodování orgánů veřejné správy, a tedy i do aplikace správního uvázení, však nebyla vyloučena zcela. Zákonodárce prostřednictvím SŘS využil vyprázdněného prostoru části páté OSŘ a prostřednictvím novely SŘS byla znovu upravena část pátá OSŘ. V případech podle části páté OSŘ civilní soudy projednávají a rozhodují ve věcech, které vyplývají ze vztahů soukromého práva.⁴⁰³ Nicméně projednání věcí rozhodnutých správním orgánem neznamena jejich soudní přezkum. Ba naopak civilní soud bez vazeb na původní rozhodnutí správního orgánu věc znovu projedná a rozhodne. Postup podle části páté OSŘ tedy můžeme řadit mezi způsob soudní kontroly veřejné správy. Nejedná se ale o postup přezkumný, kdy správní soud přezkoumává zákonnost a správnost napadeného rozhodnutí, procesní stránky věci. Je-li při rozhodování civilní soud veden stejnými úvahami jako orgán veřejné správy, pak dle § 250i OSŘ žalobu zamítne. Toto ustanovení vyjadřuje pojetí civilně soudního rozhodování věcí, o nichž již bylo rozhodnuto orgánem veřejné správy. Civilní soud nezajímá původní postup správního orgánu, zda byl procesně správný, apod. Hledá vlastní materiální řešení věci, nepřezkoumává formálnost ani zákonnost předchozího řízení. Hledá kritérium správnosti, tak jak měl činit správní orgán. Na druhou stranu, na rozdíl od správního soudu, civilní soud neztotožní-li se s právními závěry správního orgánu a má za to, že v meritu by mělo být rozhodnuto jinak, rozhodne ve věci samé rozsudkem dle § 250j OSŘ. Rozhodnutí správního orgánu může nahradit rozhodnutím vlastním, což v případě správního uvázení znamená, že úvahu správního orgánu může nahradit úvahou soudní. Tato skutečnost je přitom ve správním soudnictví dlouhodobě judikatorně zapovídána.⁴⁰⁴ Nadto je třeba poukázat

⁴⁰¹ Viz § 250l a následující OSŘ ve znění účinném do 31. prosince 2002.

⁴⁰² PRŮCHA: *K ústavním základům ...*, s. 56

⁴⁰³ Viz ustanovení § 244 odst. 1 OSŘ, podle kterého „Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smířčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva, a nabylo-li rozhodnutí orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.“

⁴⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2016, sp. zn. 5 As 155/2015. Samozřejmě s výjimkami v podobě moderačního oprávnění soudu viz následující podkapitola.

na skutečnost, že správní uvážení, institut vlastní správním orgánům a správním soudům, je v takových případech vykonáváno civilním soudem. Nelze jinak než takovou úpravu považovat za výjimku potvrzující pravidlo.

7.4 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

V současnosti vnější kontrolu správního uvážení neboli soudní přezkum diskrečního správního rozhodnutí, kterou oproti závislému⁴⁰⁵ odvolacímu správnímu orgánu provede nezávislý a nestranný soud, vyvolá mj. žaloba podle § 65 SŘS. Ačkoliv § 71 odst. 1 písm. d) SŘS upravující povinné náležitosti žaloby a § 78 odst. 1 SŘS upravující rozhodnutí správního soudu v případě důvodnosti žaloby hovoří pouze o zákonnosti, již z předcházející kapitoly o vnitřním přezkumu víme, že prakticky je stírán rozdíl mezi zákonností a správností. Tento jev se vyskytuje i v rozsahu přezkumu správního soudu. Jen pro názornost, ustanovení § 78 odst. 1 SŘS 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.“

7.4.1 Překročení mezí vs. zneužití správního uvážení

S ohledem na současné nahlížení na meze správního uvážení, které mohou být vyjádřeny jak explicitně tak implicitně, může být identifikace jejich překročení zakládající nezákonnost problematické. Za překročení mezí správního uvážení lze považovat jakékoliv vybočení z kritérií jej omezujících. Je ovšem každé vybočení z rámci omezujících kritérií natolik závažné, že zakládá nezákonnost a vede ke kasaci správního rozhodnutí? Například v oblasti přestupkového práva, konkrétněji volby a výměry správní sankce, je to poměrně jednoduchá otázka. V prvním případě, je to mez v podobě uložení pouze té sankce, kterou dovoluje uložit zákon. V druhém případě, je to například horní hranice sazby pokuty.⁴⁰⁶ Vybočení z kterékoliv z nastavených kritérií je porušením právní normy a automaticky způsobuje nezákonnost. Existují však i případy aplikace správního uvážení, jehož meze takto explicitně stanoveny nejsou. Typicky se jedná o udělování státního občanství České republiky.⁴⁰⁷ Jak se v takových případech určuje jejich překročení? Odpovědí jsou opětovně základní zásady činnosti správních orgánů, zejména zásada zákazu libovůle dle § 2 odst. 2 SŘ. Její základní poslání lze spatřovat v korekci správního uvážení, a to zejména v těch případech, kdy meze nejsou explicitně

⁴⁰⁵ Závislost je vyjadřuje správní orgán jako součást moci výkonné.

⁴⁰⁶ Viz zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁷ Viz § 11 a násl. zákona o státním občanství.

stanoveny zmocňující právní normou. Nejedná se samozřejmě o odpověď univerzální, vždy je zapotřebí pečlivého výkladu právních norem, který je reflektován v přesvědčivém odůvodnění diskrečního rozhodnutí. Ostatně se domnívám, že odpověď na otázku, kdy způsobuje překročení mezí správního uvážení v nezákonnost, a to v případech implicitně stanovených mezí, nelze jednoznačně zodpovědět. Vždy záleží na intenzitě překročení a okolnostech věci ve světle zásady zákazu libovůle.

V druhém případě SŘS prohlašuje za nezákonné zneužití správního uvážení. I Lubovský⁴⁰⁸ hovoří o zneužití správního uvážení v kontextu přestupků. „Ukládání trestů za přestupky je řízeno rovněž zásadou zákazu zneužití správního uvážení, kdy volnost správního uvážení při ukládání trestu je vázána elementárními principy správního rozhodování.“ Zneužití správního uvážení tedy může nastat v případě, kdy se aplikace pohybuje v zákonem nastavených mezích, ale z jiných příčin spadajících do kritérií správnosti je zvolené řešení krajně nevyhovující. Zneužití správního uvážení záležející v jeho nesprávném použití charakterizuje i Skulová.⁴⁰⁹ Považuji ovšem za nutné zdůraznit, že nesprávné použití správního uvážení vyvolávající jeho zneužití musí být mnohem intenzivnější než případy, které lze napravit soudní moderací dle § 78 odst. 2 SŘS.

V jiném případě lze zneužití správního uvážení vysledovat v případech, kdy jeho aplikace sleduje jiný než zákonem předpokládaný cíl. Úkony správního orgánu v určité věci musí vždy směřovat k zákonnému cíli. Například v případě daňové exekuci, kdyby exekuční úkon směřoval nikoliv k vymožení nedoplatku na dani, ale primárně k něčemu jinému, jednalo by se o zneužití správního uvážení.⁴¹⁰ Podle Duse takové zneužití správního uvážení odpovídá zásadě zákazu zneužití správního uvážení podle § 2 odst. 4 SŘ.⁴¹¹ A konečně dle autorů komentáře k SŘ „již poměrně ustáleně rovněž kvalifikuje jako zneužití správního uvážení případy, kdy je porušena některá ze základních zásad určujících zákonnost a správnost řešení přijatých správními orgány, resp. obsahu rozhodnutí.“⁴¹²

Avšak zpět k podstatě věci. SŘS tedy výslovně prohlašuje překročení mezí správního uvážení a jeho zneužití jako nezákonnost. Jak ovšem výše v případě zneužití uvádí Skulová, i já mám za to, že taková nezákonnost správního uvážení může mít svůj původ v jeho

⁴⁰⁸ LUBOVSKÝ, Zbyněk. Správní trestání na úseku zákona o provádění mezinárodních sankcí. *Správní právo*, 2018, roč. LI, č. 7, s. 444.

⁴⁰⁹ SKULOVÁ: *Správní uvážení...*, s. 11.

⁴¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. listopadu 2017, sp. zn. 10 Afs 122/2017.

⁴¹¹ DUS, Filip. *Správní uvážení a ochrana proti jeho zneužití v České republice a v Německu*. Diplomová práce, 2015/2016, s. 47 – 48.

⁴¹² KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, SKULOVÁ, Soňa. *Správní řád* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 17. ledna 2020].

nesprávnosti. A tedy i v případě přezkumu správního uvážení správním soudem se lze skrze explicitní zmocnění k přezkumu zákonnosti v podobě překročení zákonem stanovených mezi správního uvážení nebo jeho zneužití dopracovat také k přezkumu správnosti. V této souvislosti je třeba opět odkázat na Skulovou,⁴¹³ podle které soud sice nemůže být odborným hodnotitelem věcné správnosti rozhodnutí správního orgánu,⁴¹⁴ avšak na druhou stranu, pokud má naplnit vymezenou přezkumnou pravomoc vůči diskrečnímu rozhodnutí dle § 78 odst. 1 SŘS, pak jej věcná neboli obsahová stránka rozhodnutí správního orgánu zajímat musí, a to v rozsahu zejména jeho proporcionality.

Shrnuto, § 78 odst. 1 SŘS skrývá hlubší a rozsáhlejší význam než pouhou zákonnost, neboť soud se nemůže zabývat, například typicky v případě udělení pokuty jako správního trestu, pouze zda pokuta byla uložena mezi horní a dolní zákonem stanovenou sazbou. Musí zkoumat i jiné aspekty, obzvláště v případech, kdy explicitně stanovené meze chybí. Opětovně slovy Skulové⁴¹⁵ soud musí sledovat veškerou tzv. „linii principů,“ kterou je úvaha ovládána. Nejde pouze o ty zásady, které jsou v zákoně výslovně vyjádřeny, ale o všechny právní principy, které se na daný případ vztahují. Včetně zásad výslovně nevyjádřených, a i těch obsažených v dokumentech extralegálního charakteru, jakým je například Doporučení, které stanovuje základní požadavky na aplikaci správního uvážení, a obecně uznávaná judikatura. K obdobnému závěru ostatně dochází i Pomahač,⁴¹⁶ podle kterého „účelem správního soudnictví je prosazovat legalitu správních postupů a ochranu individuálních práv a legitimních zájmů. Přezkum legality zahrnuje jak její formální, tak materiální stránku. Soudní dohlížení se proto vztahuje i na právní vyhodnocení skutkových okolností. Je-li v sázce diskreční pravomoc, soud přezkoumává normativní účelnost a soulad s obecnými zásadami správního práva (rovné zacházení, proporcionalita, dobrá víra, ochrana legitimního očekávání).“ V jiném ze svých článků se Pomahač⁴¹⁷ zabývá mj. vývojem pojetí soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů a uvádí, že mnoho slavných autorů bylo přesvědčeno o tom, že spor vedený před správním soudem se vede o zákonnost úřední aplikace práva. K tomu ovšem uvádí, že v důsledku vývoje a přikládání stále většího významu práva na spravedlivý proces, se i soudní přezkum správních rozhodnutí stal pečlivějším a více

⁴¹³ SKULOVÁ: *Ke kritériím soudního přezkumu ...*, s. 161.

⁴¹⁴ Tato teze neplatí bezvýjimečně, o čemž svědčí moderační oprávnění soudu dle § 78 odst. 2 SŘS.

⁴¹⁵ SKULOVÁ: *Ke kritériím soudního přezkumu ...*, s. 161.

⁴¹⁶ POMAHÁČ, Richard. *Účinnost správního soudnictví* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 28. ledna 2020].

⁴¹⁷ POMAHÁČ, Richard. *Úřady a soudy – spory nebo dialog?* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 28. ledna 2020].

důkladnějším. Zejména při hledání nedostatků ve skutkových zjištěních a zneužití správního uvážení.

7.4.2 Rozsah přezkumné pravomoci

NSS⁴¹⁸ v souvislosti se soudním přezkumem diskrečních rozhodnutí vyslovil, že úkolem soudu je, aby posoudil, zda správní uvážení vychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, zda odpovídá zásadám logiky a je v souladu s „účelem sledovaným tímto institutem.“ Jinými slovy řečeno, má-li soud vyčerpat svou přezkumnou pravomoc dle § 78 odst. 1 SŘS, pak se přezkumu správnosti nemůže vyhnout. V jiném svém rozhodnutí to NSS naznačuje tak, že říká, že k přezkumu zákonnosti správního uvážení by správní soudy neměly přistupovat pouze z hlediska formálního a procesního, nýbrž neměly by se vyhýbat ani posouzení hmotněprávních či skutkových otázek souvisejících s příslušným rozhodnutím správního orgánu, jsou-li takové otázky žalobcem nastoleny.⁴¹⁹

Případná zjištěná nesprávnost vedoucí k překročení mezi správního uvážení či jeho zneužití, je pak v souladu s dikcí § 78 odst. 1 SŘS kvalifikována jako nezákonnost, která vede ke zrušení napadeného rozhodnutí, nikoli k „nahrazení úvahy správního orgánu.“ Mimo jiné musím zdůraznit, že NSS uvedl, že správní soud musí sledovat, zda je naplněn účel sledovaný aplikací správního uvážení. Obecně lze podstatu a účel existence institutu správního uvážení sledovat v pružné reakci veřejné moci na nastalé jedinečné situace. V oblasti správního uvážení je již notoricky známou tezí, že zákonodárce nemůže reagovat na vše, co se v objektivní realitě může odehrát. K tomuto máme správní uvážení, a jaký jiný zásadní účel by tento institut a jeho aplikace měl sledovat než, aby správní rozhodnutí bylo správné? Myšleno efektivní, přiměřené, účelné. Ačkoliv tedy je kasační pravomoc správního soudu zaměřena na nezákonnost, při hlubší analýze zjišťujeme, že přezkum je zaměřen i na správnost, jejíž absence je zákonnou dikcí povyšována na nezákonnost. Jinými slovy, při respektování výše citovaných poznatků právní vědy a judikatury, v řadě případů lze v případné nesprávnosti shledávat nezákonnost. Jde však podle mého názoru opět pouze o nezvládnutou jazykovou legislativní techniku a částečně též určitou neprozíravost zákonodárce v předmětné oblasti.

Na výše uvedeném vidíme, že i v intencích přezkumu správního uvážení správním soudem, není dost dobře možné striktně rozlišovat mezi kritériem zákonnosti a správnosti, neboť v zákonem předvídaném následku uplatnění kasační pravomoci, tato splývají v jedno. Tento přístup je ve velké míře důsledkem vývoje právní vědy a judikatury. Stejně jako tomu

⁴¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2005, sp. zn. 5 A 131/2001.

⁴¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2014, sp. zn. 6 As 68/2012.

je v případě vnitřního přezkumu diskrečních rozhodnutí formou odvolání, úmysl zákonodárce při tvorbě dotčeného ustanovení SŘS zřejmě spočíval v tom, aby se správní soud zabýval pouze přezkumem zákonnosti. Tím však není narušen zákaz nahrazování správního orgánu v jeho odborné kompetenci a nahrazování správního uvážení soudním.⁴²⁰ To je zajištěno procesním nastavením. Zjistí-li správní soud nezákonnost, ať už je její příčina jakákoliv, až na výjimkou stanovenou v § 78 odst. 2 SŘS, napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu k novému projednání.

7.4.3 Poznatky polské právní vědy k soudnímu přezkumu diskrečních rozhodnutí

Stejně jako v české, tak v polské právní praxi se různí názory na přípustnost soudního přezkumu správnosti použitého správního uvážení.⁴²¹ Nicméně většinový názor vychází z toho, že správnost diskrečního rozhodnutí může být předmětem přezkumu pouze tehdy, když účel aplikace určité normy je vyjádřen v předpise zmocňujícím k užití správní úvahy. Tento většinový názor polské právní teorie k přezkumu správnosti správního uvážení se nijak neliší od českého. Otázka s tímto vyvstávající je, zda tento účel musí být vyjádřen explicitně či postačí vyjádření implicitní? Co do českých právních předpisů, ve kterém zákoně ne-li pouhé normě je explicitně vyjádřen jejich účel? Vezmeme-li například v potaz již několikrát zmiňované ukládání správních sankcí, pak účelem explicitně vyjádřených standardů pro jejich ukládání a možnost volné úvahy aplikujícího orgánu je bezesporu uložení konkrétnímu pachateli spravedlivé a přiměřené sankce. Účel je v drtivé většině vyjádřen implicitně, nicméně vyjádřen je, a proto i tento účel - tedy správnost měl podléhat přezkumu.

Podle Matana⁴²² soud, přezkoumávající účelnost správní úvahy založené v materiálním právním předpise, by měl po tomto přezkumu vyslovit, zda nedošlo k překročení hranic správního uvážení nebo zda nedošlo k narušení tzv. společensko-právního účelu materiálního právního předpisu.⁴²³ Kritéria správnosti v podobě společensko-právního účelu materiálního právního předpisu má přitom své hluboké praktické opodstatnění. Veřejná správa a její aktivity jsou stále více integrovány do každodenního života občanů. Jejich hospodářský, společenský a ekonomický život se neustále komplikuje, a proto je třeba v neustále se vyvíjejícím světě přehodnotit vnímání kritérií zákonnosti a správnosti a jejich kontroly,

⁴²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2016, sp. zn. 5 As 155/2015.

⁴²¹ ARTYMIONEK, Paweł. Kryteria sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli decyzji uznaniowych. *Prawo*, 2013, roč. 315, č. 1, s. 13-14.

⁴²² ŁASZCZYCA, Grzegorz, MARTYSZ, Czesław, MATAN, Andrzej. *Postępowanie administracyjne ogólne*. Warszawa: C. H. Beck, 2003, s. 96.

⁴²³ „Społeczno-prawnego celu danego przepisu materialnego“

tak aby činnost veřejné správy byla v souladu s účelem práva jako takovým. Neustále se rozšiřující pravomoci orgánů veřejné správy v sobě nutně nesou potřebu důslednější kontroly správních soudů, která by se neměla omezovat pouze na kritérium zákonnosti, ale stejně důsledně i na kritérium správnosti, v širším slova smyslu spravedlnosti.

Příčina rozporných názorů a opatrného postoje k soudnímu přezkumu správnosti je spatřována v tzv. zákazu spoluadministrace správních soudů.⁴²⁴ Tento zákaz vychází z obav, že soudy budou přezkumem správnosti zasahovat do úvahy správních orgánů. Jak vidno z českých ustanovení SŘS k přezkumu správního uvážení, tyto obavy při jejich správném výkladu, mohou být považovány za liché. Správní soud totiž přezkumem správnosti nezasahuje do volné úvahy jako takové. Pouze ji v určité linii vyhodnocuje, kontroluje a zjistí-li, že byla použita nesprávně, napadené rozhodnutí zruší a vrátí věc k novému rozhodnutí a tedy k nové správní úvaze. Ta jako taková zůstává nedotčena.⁴²⁵

Nutnost důsledné kontroly správního uvážení, s ohledem na jeho široké uplatnění v oblasti veřejné správy, vyzdvihuje rovněž Biłas,⁴²⁶ a to s odkazem na polský Nejvyšší správní soud, podle kterého se s diskrečními rozhodnutími musí vázat nikoli menší, nýbrž větší kontrola.⁴²⁷ V opačném slova smyslu není důvod vylučovat přezkum správnosti.

Velice přínosný a pro českou právní vědu rovněž inspirativní, je ustálený algoritmus polského soudního přezkumu diskrečních rozhodnutí, o kterém se hovoří jako o tzv. konceptu širšího posouzení.⁴²⁸ V rámci něj se zkoumá: 1. Soulad s procesními předpisy; 2. Soulad faktických poznatků ve světle shromážděných důkazů; 3. Přesnost stanovených podmínek; 4. Použitelnost právního institutu, širěji snad existence zákonného zmocnění; 5. Aplikace správní úvahy v mezích předpisů stanovených k případu; 6. Přiměřenost zvoleného řešení vzhledem k okolnostem případu.

Lze říci, že dodržení procesních norem, řádné zjištění skutkového stavu věci, existence mezi správního uvážení jsou a priori zkoumána i českým správním soudem. Přesnost stanovených podmínek by se dala interpretovat jako to, nakolik měl správní orgán nastavená pravidla pro aplikaci správního uvážení, popřípadě, zda jej mohl vůbec aplikovat. Zkoumání

⁴²⁴ „Zakazu współadministrowania“

⁴²⁵ ARTYMIONEK, Paweł. Kryteria sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli decyzji uznaniowych. *Pravo*, 2013, roč. 315, č. 1, s. 13-14.

⁴²⁶ BIŁAS, Michał, Jakub. *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji* [online] bazhum.muzhp.pl [cit. 13. března 2017]. Dostupné na <http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Rocznik_Samorzadowy/Rocznik_Samorzadowy-r2015-t4/Rocznik_Samorzadowy-r2015-t4-s28-49/Rocznik_Samorzadowy-r2015-t4-s28-49.pdf>.

⁴²⁷ „Z uznaniowymi decyzjami administracji musi się wiązać nie zmniejszona, lecz zwiększona kontrola społeczna“

⁴²⁸ Tamtéž.

tohoto bodu je aktuální zejména ve světle implicitních zmocnění k aplikaci správního uvážení. K přiměřenosti zvoleného řešení vzhledem k okolnostem případu odpovídá zkoumání případného zneužití správního uvážení. Byť autoři komentáře k SŘ z roku 2016⁴²⁹ uvádí, že NSS formuloval specifický algoritmus přezkumu správního uvážení, takto precizně zpracovaný jako je výše uvedený polský není českou odbornou literaturou ani judikaturou zpracován. V roce 2003 NSS judikoval, že úkolem správního soudu je zjistit zda správní orgán úplně a řádně zjistil skutkový stav věci a v případech diskrečních rozhodnutí, zda nedošlo k vybočení mezi a hledisek stanovených zákonem.⁴³⁰ V roce 2019 Městský soud v Praze vyslovil,⁴³¹ že správní soud zkoumá, zda byly splněny zákonné podmínky pro určité rozhodnutí, zda jeho volba byla řádně odůvodněna a správní orgán celkově dbal mezi správního uvážení stanovených zákonem. Při podrobnějším výkladu studiu dostupné české judikatury můžeme říci, že algoritmus přezkumu se v polském i českém pojetí shoduje. Byť ten český nemá natolik expresní pojmenování.

Z výše uvedeného polského algoritmu přezkumu můžeme jednoznačně dovodit, že polská správně soudní praxe se přezkumu správnosti nijak nebrání, ba naopak jej považuje za přirozenou součást. Kdežto v českém pojetí je nutno kritérium správnosti stále vyvozovat prostřednictvím judikatury a výkladu právní vědy.

7.5 Moderační oprávnění správního soudu

Moderace diskrečního rozhodnutí představuje významný zásah do dvou zásadních pilířů správního soudnictví. Jednak obecně do jeho kasačního pojetí a jednak speciálně do zákazu nenahrazování správního uvážení uvážením soudním. Samotný výkon moderačního oprávnění soudu již není možné hodnotit jako přezkumnou činnost. Respektive moderace by měla nastoupit až po provedeném přezkumu. Správní soud nezasahuje do právních a skutkových závěrů správního orgánu, nýbrž pouze prostřednictvím vlastního volného uvážení koordinuje správním orgánem udělenou správní sankci.

Použití moderace je vázáno pouze pro oblast správního trestání a jen za určitých okolností. Z ustanovení § 78 odst. 2 SŘS vyplývá, že k ní lze přistoupit pouze za kumulativního splnění několika podmínek: Musí se jednat o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Napadeným rozhodnutím byl uložen správní trest za přestupek. Podaná správní žaloba je věcně

⁴²⁹ KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, SKULOVÁ, Soňa. *Správní řád* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 17. ledna 2020].

⁴³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2003, sp. zn. 5 A 139/2002.

⁴³¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. října 2019, sp. zn. 10 Ad 12/2017.

přezkoumatelná. Nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu.⁴³² Žalobce sám navrhuje upuštění či snížení správního trestu. Trest byl uložen v nepřiměřené výši.⁴³³ Správní soud může rozhodnout na základě skutkového stavu, ze kterého vycházel správní orgán, a který lze v nikoliv zásadních směrech doplnit.⁴³⁴

Oblast ukládání správních trestů za přestupky je oblastí typickou pro uplatnění správního uvážení. Při úvahách správního orgánu nad ukládanou sankcí a její výměrou hrají zásadní roli hlediska zákonnosti a individualizace. Překročí-li správní orgán zákonem stanovené rozpětí pro uložení správního trestu, bude se v konkrétním případě jednat o nezákonné rozhodnutí, které by správní soud měl postupem dle § 78 odst. 1 SŘS zrušit. Ovšem bude-li se správní trest pohybovat v zákonném rozpětí a přesto bude určitým způsobem „nevyhovující“ může jednat o nepřiměřenost a z pohledu správního soudu může dojít k moderaci.

Jsou-li splněny všechny zákonem stanovené podmínky, soud může přistoupit k moderaci. Je nutné poukázat na slovo „může“, které je obsaženo i textu ustanovení § 78 odst. 2 SŘS. Stran správního soudu by se mělo jednat o typické uvážení jednání. Pokud soud svého moderačního práva využije, je zároveň jeho povinností tento postup náležitě odůvodnit, neboť není-li v rozsudku soudu obsaženo náležité odůvodnění úvah, které jej vedly k využití moderačního oprávnění, jedná se o rozsudek nepřezkoumatelný. „Nestačí uvést, že je výše sankce zjevně neřiměřená, ale každý rozsudek musí obsahovat důvody proč tomu tak je.“⁴³⁵ Stejně jako je tomu u uvážení správního orgánu, soudní uvážení se řídí stejnými pravidly. Musí se vyvarovat libovůle, rozlišovat mezi jednotlivými případy na základě racionálních, logických a nediskriminačních kritérií a posuzovat obdobné případy obdobně a různé případy různě.

Ještě předtím než soud přistoupí k úvahám, zda moderaci využije či ne, je nezbytné, aby z jeho strany došlo k vyhodnocení neurčitého právního pojmu „zjevně nepřiměřená sankce.“ Musí se jednat o vskutku zřejmou nepřiměřenost, o určitý silný zásah do kýžené proporcionality. Z judikatorní praxe lze seznat, že za zjevně nepřiměřenou nelze považovat sankci uloženou na samotné dolní hranici zákonné sazby.⁴³⁶ Na druhou stranu vyhodnotí-li

⁴³² Například pro procesní vady.

⁴³³ K uložení trestu v nepřiměřené výši NSS uvádí, že „pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená.“ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. 1 Afs 1/2012.

⁴³⁴ KORBEL, František, STAŇKOVÁ, Kateřina, HENGALOVÁ, Michala. *Moderační právo správních soudů* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 28. ledna 2020].

⁴³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2005, sp. zn. 1 As 30/2004.

⁴³⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2013, sp. zn. 10 A 17/2013.

správní soud uloženou sankci za zjevně nepřiměřenou, má skutečně ještě k dispozici uvážení jednání zda k moderaci přistoupí či nikoliv? Nebo je povinen v případě zjištění zjevně nepřiměřené sankce moderačního oprávnění využít, i přesto že v ustanovení § 78 odst. 2 SŘS je uvedeno, že po splnění v něm vyjmenovaných podmínek může? Městský soud v Praze⁴³⁷ popsal moderační oprávnění správních soudů jako nutnou korekturu v případech, kdy se sankce sice pohybuje v zákonném rozmezí a také odpovídá všem zásadám pro její ukládání a zohledňuje osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu, avšak zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. V projednávaném případě se jednalo o uložení pokuty 250 000,- Kč, která mohla být udělena v rozmezí od 5000,- Kč do 2 500 000,- Kč, a soud zde shledal, že se jedná o pokutu v dolní polovině sazby a je vzhledem ke všem okolnostem přiměřená. Z tohoto případu je zřejmé, že i ona nepřiměřenost nemusí zcela „zjevná.“ Uvedený právní názor Městského soudu v Praze byl potvrzen NSS.⁴³⁸ To, že dojde-li k naplnění všech zákonných podmínek, za kterých může být moderační oprávnění soudu uplatněno, soud jej musí uplatnit, vyjadřuje i odborná literatura: „Moderace trestu, pokud je toto právo soudy aplikováno v zákonem upravených mezích, může být přínosným institutem, který zamezí ukládání "nespravedlivých" sankcí a posouvá přezkum správních rozhodnutí o krok dál.“⁴³⁹

Jak již bylo řečeno výše, uplatnění moderačního oprávnění a jeho aplikace není soudním přezkumem správního rozhodnutí, chronologicky navazuje až na provedený soudní přezkum. V rámci přezkumu soud postupuje tak, že zkoumá, zda se žalobce dopustil skutku naplňujícího skutkovou podstatu přestupku, zda se skutečně jedná o přestupek a zda jej rozhodující správní orgán správně kvalifikoval. Následně zkoumá, zda správní orgán uložil odpovídající trest v mezích svého uvážení. Nutno podotknout, že zjistí-li soud při posuzování těchto dílčích aspektů přezkumu nezákonnost, napadené rozhodnutí jako nezákonné zruší, bez ohledu na to, že žalobce sám jeho zrušení v podané žalobě nenavrhoval.⁴⁴⁰ Jinými slovy řečeno ona zjevná nepřiměřenost jako základní aspekt pro uplatnění moderačního oprávnění nesmí vykazovat kvalitu nezákonnosti. Ta by zde byla dána tehdy, pokud by správní orgán vybočil z mantinelů ukládané pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku,

⁴³⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. března 2013, sp. zn. 5 A 215/2012.

⁴³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2014, sp. zn. 8 As 28/2013.

⁴³⁹ KORBEL, František, STAŇKOVÁ, Kateřina, HENGALOVÁ, Michala. *Moderační právo správních soudů* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 28. ledna 2020].

⁴⁴⁰ BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš, POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 136.

správní orgán by nezval do úvahy všechna zákonná kritéria, uložena pokuta by byla likvidační apod.⁴⁴¹

Pokud jde o samotný vztah moderačního oprávnění soudu a správního uvážení užitého správním orgánem v rámci napadeného rozhodnutí, pak ten lze charakterizovat jako jedinou výjimku, kdy soud vstupuje do role správního orgánu a pokládá místo správní diskrece uvážení soudcovské. Nicméně jak vyzdvihuje NSS, tato role je v rámci užití moderace podružná, neboť „užitím moderačního práva soud především fakticky aprobuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí (v rámci hledisek vymezených žalobními body).“ Byť soud přistoupí k moderaci původního rozhodnutí správního orgánu, stále se jedná o rozhodnutí vyhovující kritériím zákonnosti. V opačném případě by jej musel soud zrušit. „Tím, že soud trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž nahrazuje jeho správní úvahu úvahou vlastní.“⁴⁴²

7.6 Dílčí závěry

Co do vývoje soudního přezkumu správního uvážení je třeba říci, že byť se přes změnu právní úpravy soudního přezkumu při vzniku samostatného československého právního řádu jednalo o významný posun oproti stavu rakouskému, po podrobnějším zkoumání dostupných pramenů lze seznat, že tento vývoj byl pozvolnější. V podstatě reagoval na myšlenky a přístupy, které se k soudnímu přezkumu diskrečních rozhodnutí začaly objevovat již v době rakouské. Takový vývojový proces ve vztahu k pojetí správního uvažování, jeho odůvodňování a soudního přezkumu lze spatřovat i v době dnešní. Je nesporné, že každé správní uvážení má své meze, správní akty musí obsahovat odůvodnění a volné uvážení rozhodně neznamena absence veřejných subjektivních práv, neboť tato jsou dána i v procesní rovině. Dnešní standardy správního uvažování mají svůj základ v myšlenkách prvorepublikových, kteréžto se v této době teprve prosazovaly a jejich další vývoj byl umožněn až znovuzavedením správního soudnictví v České republice.

Samotné diskreční rozhodnutí představovalo v počátcích správního soudnictví jednu velkou výlukou. Toto pojetí bylo překlenuto a správní uvážení se pozvolna ve stále širší a širší podobě začalo otevírat svému přezkumu. Pomineme-li poměrně krátké období ingerence civilního soudnictví jako přezkumné instance aktů orgánů veřejné správy, na prvorepublikový vývoj bylo navázáno v roce 2003. Co se týče přezkumu diskrečního rozhodnutí správním

⁴⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. 1 Afs 1/2012.

⁴⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2013, sp. zn. 2 As 130/2012, prejudikatura: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2005, sp. zn. 1 As 30/2004.

soudem, myšleno co do přezkumu zákonnosti a správnosti, je situace celkem podobná situaci u odvolacího správního orgánu. Je sice pravdou, že správní soud zruší napadené diskreční rozhodnutí jako nezákonné, avšak jak bylo vysloveno v příslušné podkapitole, případná nezákonnost diskrečního rozhodnutí může mít svůj původ v nesprávnosti. Proto se ani správní soud nemůže přezkumu správnosti zcela vyhnout.

K poznatkům polské právní vědy týkajících se přezkumu správnosti diskrečního rozhodnutí lze víceméně s potěšením konstatovat, že v tamějším právním prostředí převažuje obdobný náhled. V příslušné podkapitole bylo uvedeno, že většinový výklad vychází z totožné teze přezkumu zákonnosti a správnosti, která se prosazuje i v českém právním prostředí. Ostatně citovaný ustálený⁴⁴³ algoritmus soudního přezkumu diskrečního rozhodnutí jednoznačně zavazuje správní soud k přezkumu obojího.

Co je ovšem ke způsobu přezkumu správním soudem potřeba říci je, že tento systém je nastaven jako kasační. Plná kasace se uplatní v případě zjištěné nezákonnosti. V případě zjištěné nesprávnosti se může uplatnit apelační v podobě moderačního oprávnění správního soudu. Ten je ovšem omezen pouze na rozhodnutí správních orgánů o přestupcích. Jedná se o jediný případ, kdy soud vstupuje do postavení správního orgánu a na základě úvahy, která však již není správní nýbrž soudcovská, nehodnotí zákonnost ani správnost, nýbrž tuto sám vytváří. Při tvorbě své úvahy je vázán stejnými principy jako správní orgán. Nicméně vzhledem k tomu, že správní orgán je vázán nejen zákony, ale i nejrůznějšími podzákonnými předpisy, metodickými pokyny a interními instrukcemi, se lze ptát, zda může být soud při aplikaci moderačního oprávnění a stanovování trestů za přestupky vázán i těmito předpisy tak jako správní orgán? Nikoliv, a to s ohledem na čl. 95 odst. 1 Ústavy, podle kterého je soudce při svém rozhodování vázán pouze zákonem a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Soud takový předpis prostě neaplikuje a případně postupuje dále podle čl. 95 odst. 1 Ústavy věta za středníkem.

Ke konstrukci moderačního oprávnění soudu nezbyvá než dodat, že ona sama je důkazem toho, že správní soud by měl zkoumat i správnost. Bez zkoumání správnosti nelze dospět k rozhodování, zda je zapotřebí přistoupit k moderaci či nikoliv. Rozdíl, v případě rozhodnutí o přestupcích je pouze v tom, že u těchto lze přistoupit k výše uvedenému moderačnímu zásahu. Bylo-li úmyslem zákonodárce v době kdy SRS vstupoval v účinnost, tj. od 1. 1. 2003, že předmětné ustanovení bude jako jediné umožňovat přezkum správnosti, a to právě jen oblasti nejvýznamnějších zásahů veřejné správy do právní sféry svých adresátů,

⁴⁴³ Přičemž obzvláště musím vyzdvihnout doslovně přeložené slovo „ustálený.“

tj. ukládání trestů, pak nabytí účinnosti nového správního řádu dnem 1. 1. 2006, toto pojetí negovalo, když prostřednictvím základních zásad správního řízení byla správnost doslova vtažena do zákonnosti. V současnosti tedy nelze přezkoumávat zákonnost bez současného přezkumu správnosti.

8. Výluky vnějšího přezkumu

Podle čl. 36 odst. 2 LZPS „každý kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.“ Zároveň je dále stanoveno, že „z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práva a svobod podle LZPS.“ Tento článek LZPS vyjadřuje princip generální přezkumné klauzule správních soudů avšak s negativní enumerací.⁴⁴⁴

SŘS v § 6 stanovuje, že „z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon.“ Důvodem výluk ve správním soudnictví je snaha o zajištění řádného a efektivního chodu. S ohledem na počet vyřizovaných věcí je třeba brát ohled na to, aby předmětem přezkumu byly skutečně ty, jejichž přezkum zajišťuje dostatečnou ochranu veřejných subjektivních práv.⁴⁴⁵ K rozsahu výluk ve správním soudnictví se vyjadřoval i NSS, podle kterého tyto je třeba vykládat restriktivně: „pouze ty věci, které zákonodárce výslovně vyloučil, jsou z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeny.“⁴⁴⁶ SŘS ze soudního přezkumu vylučuje věci uvedené jednak v § 68 písm. b), tj. věci náležející do kompetence civilního soudnictví a jednak věci vyjmenované v § 70. Zaměříme-li se na výluky dle druhého ze zmiňovaných ustanovení, zjistíme, že se převážně jedná o záležitosti administrativního charakteru, popřípadě o záležitosti, které nemají významný dopad do právní sféry svého adresáta. Optikou problematiky správního uvážení, se ale jako kontroverzní jeví poslední výluka předmětného ustanovení dle § 70 písm. f), tj. ta rozhodnutí „jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.“ Není totiž zcela bezvýjimečné, že se často jedná o závažná diskreční rozhodnutí, avšak jejich soudní přezkum je pokynem zvláštního zákona vyloučen. Z tohoto důvodu byly tyto výluky už několikrát předmětem přezkumu vrcholných soudních instancí. O možné nebezpečnosti těchto výluk, obzvláště týkajících-li se rozhodnutí vydaných na základě správního uvážení, hovořil i ÚS,⁴⁴⁷ podle kterého „nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti v postupu orgánů veřejné správy je přístup k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole.“ Je to tedy soudní kontrola, která dle citovaného nálezu ÚS jedinou účinnou ochranou před arbitrárností, kterou může umožňovat zákonodárcem otevřený rozsah uvážení.

⁴⁴⁴ VETEŠNÍK, Pavel. § 6. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 42.

⁴⁴⁵ VETEŠNÍK, Pavel. § 6. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 42.

⁴⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007.

⁴⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 28. ledna 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10.

Jak ovšem bude rozvedeno v následujících podkapitolách, soudní kontrola jako ochrana před libovůlí, často nebyla a není poskytována v případech významných diskrečních rozhodnutí. V některých případech byla takové praxi učiněna přítrž. Těm se převážně věnuje navazující podkapitola. V oblasti státního občanství však nikoliv, a proto si zaslouží zvýšenou pozornost, neboť právě případy z této oblasti, jako je v dalších podkapitolách analyzovaná problematika zamítnutí žádosti o udělení státního občanství, otevírají cestu k tolik zatracované libovůli správních orgánů.

8.1 Kontroverze výluk

V minulosti ÚS vyslovil protiústavnost § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 19. února 2015, který vylučoval možnost soudního přezkumu opatření o nevyplacení dotace. ÚS v tomto případě shledal rozpor předně s čl. I odst. 1 Ústavy, který garantuje zachování základních principů materiálního právního státu, a to ochrany právní jistoty, zákazu arbitrárnosti a přístupu ke spravedlnosti, a rovněž s čl. 36 odst. 2 LZPS. Profilující myšlenkou protiústavnosti této výluky ve vztahu ke správnímu uvážení je ochrana jednotlivce před svévolným či dokonce šikanózním postupem poskytovatele dotace, veřejnoprávního subjektu, který nemůže být nijak reálně a efektivně pojmenován a sankcionován, neboť takový postup se na základě zákonného ustanovení nemá jak stát předmětem soudní kontroly.

Z hlediska soudních výluk přezkumu diskrečních rozhodnutí a jejich kontroverze se velice podnětným jeví zákon o pobytu cizinců. Na jednu stranu ÚS zrušil ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 161/2006 Sb.,⁴⁴⁸ které ze soudního přezkumu vylučovalo rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení vyhoštění se cizinec zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně, a to pro rozpor s čl. 36 odst. 2 LZPS. ÚS toto rozhodnutí odůvodnil tím, že znění čl. 36 odst. 2 LZPS, resp. v něm obsažené právo není omezeno pouze na občany České republiky. Připustil, že ačkoliv cizinci nepožívají ústavně zaručeného subjektivního práva na pobyt na území České republiky, existují ústavně zaručená práva, která mohou být vyhoštěním dotčena. Tím je myšleno například právo na život, zákaz mučení, nelidského a krutého zacházení a trestání dle čl. 6 a 7 LZPS. Tato práva chrání cizince před vyhoštěním do země, ve které by mu tato rizika hrozila. Dále se jedná o právo na ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého a rodinného života dle čl. 10 odst. 2 LZPS, které může vyhoštění

⁴⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07.

bránit, pokud by jím bylo do těchto práv nepřiměřeně zasaženo. Je přitom jedno, zda se cizinec zdržuje na území České republiky oprávněně či nikoliv.

Na druhou stranu ale ÚS již několikrát odmítl návrh na zrušení § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 427/2010 Sb., tj. ustanovení, které vylučovalo soudní přezkum rozhodnutí o neudělení víza.⁴⁴⁹ Tato výlučka je odůvodňována principem státní suverenity, podle kterého je na uvážení a svobodné jurisdikci každého státu, určit kterého cizince či kategorii cizinců vpustí na své území a za jakých podmínek.⁴⁵⁰ ÚS uznal, že rozhodnutí o neudělení víza může v konečném důsledku znamenat opuštění území České republiky stejně jako v případě vyhoštění. Zároveň však uvedl, že „oproti věci nyní posuzované je zde zásadní odlišnost odpovídající rozdílnosti obou typů řízení. Podstatná je odlišnost mezi důsledky rozhodnutí o správním vyhoštění a důsledky rozhodnutí o neudělení pobytového oprávnění, které jsou v případě správního vyhoštění příkřejší. Zatímco v případě správního vyhoštění se jedná o ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, neudělení pobytového oprávnění takové důsledky prima facie nemá. Nucené vycestování cizince, které by mohlo být spjato s porušením základních práv a svobod cizince, dějící se na podkladě rozhodnutí o správním vyhoštění podléhá soudnímu přezkumu, a to po účincích nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/07 (viz výše) bez omezení kritériem oprávněnosti pobytu. Přímým důsledkem neudělení víza není nucený návrat do domovského státu a s ním spojené riziko špatného zacházení či újmy v domovském státě. K tomu směřuje až rozhodnutí o správním vyhoštění. Bez vydání tohoto rozhodnutí nelze cizince vydat do domovského státu.“ Není bez zajímavosti, že návrh na zrušení předmětného ustanovení podal NSS. Argumentoval nutností řádného soudního přezkumu alespoň co kontroly řádného vedení procesu před správními orgány, kontrolou respektování dílčích procesních práv, které ve svém souhrnu tvoří právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 LZPS. Nastíněná problematika v oblasti cizineckého práva, respektive jádro problému, na který NSS upozorňuje, tj. koncentrace rozhodovací moci u jediného orgánu exekutivy, který rozhoduje o vydání správního rozhodnutí zároveň o opravném prostředku proti němu, za současné neexistence přezkumu nezávislým a nestranným orgánem, se vyskytuje i v oblasti příbuzné agendy - práva státoobčanského. V oblasti práva cizineckého ÚS „obhájí“ nastavený systém tím, že od roku 2011 je přezkum správních rozhodnutí o neudělení víza svěřen Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu

⁴⁴⁹ Například Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

⁴⁵⁰ BEDNÁŘOVÁ, Markéta. *Právo na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia dle směrnice 2004/114/ES* [Program]. beck-online.cz, 2019 [cit. 25. února 2020].

cizinců, která sice organizační součástí Ministerstva vnitra, avšak jejíž členové jsou při svém rozhodování nezávislí.⁴⁵¹ V oblasti udělování státního občanství však chybí i takové opatření, jak bude ostatně rozvedeno v dalších podkapitolách.

8.2 Komparační studie výluky – neudělení státního občanství z bezpečnostních důvodů

Dne 11. října 2016 plénum ÚS, pod sp. zn. Pl. ÚS 5/16, zamítlo návrh na zrušení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství.⁴⁵² V odůvodnění konstatovalo, že oproti zájmu jednotlivce být zpraven o tom, jaké důvody vedly k přijetí rozhodnutí orgánu veřejné moci, stojí bezpečnostní zájem státu dle v čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Podle něj je zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot základní povinností státu. Bezpečnostní zájem státu je zájmem existenčním, který legitimizuje určité omezení právní sféry jedince. V konečném důsledku je to právě stát, který postavení jedince chrání. Podle závěru ÚS napadené ustanovení zákona o státním občanství optimalizuje případné protichůdné působení ochranných mechanismů obou Ústavou chráněných hodnot. Bylo by naopak nepřiměřené, pokud by zákon o státním občanství zajistil úplné odůvodnění zamítnutí žádosti z důvodu ohrožení bezpečnosti státu na úkor ochrany těchto zájmů státu, která by tak musela požadavku takto široce pojímaného práva na spravedlivý proces bezvýhradně ustoupit.

Nález ÚS obsahuje dvě odlišná stanoviska. První z nich je z pera Vojtěcha Šimíčka a Kateřiny Šimáčkové a druhé Ludvíka Davida. První nesouhlasí s výrokem ÚS jako takovým, druhé pouze s částí odůvodnění. Odlišné stanovisko Šimíčka a Šimáčkové obsahuje několik zajímavých, poměrně zásadních otázek. Shodně jako Veřejná ochránkyně práv ve svém vyjádření hovoří o §§ 22 odst. 3 a 26⁴⁵³ zákona o státním občanství jako o **spojených nádobách**. Ustanovení § 22 odst. 3 vylučuje odůvodňování zamítavých rozhodnutí o udělení státního občanství. Ustanovení § 26 vylučuje soudní přezkum těchto rozhodnutí. Došlo-li

⁴⁵¹ Ustanovení § 170a odst. 9 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁵² Podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství „k žádosti o udělení státního občanství České republiky, kterou podal žadatel starší 15 let, si ministerstvo vyžádá stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky; tato stanoviska se nestávají součástí spisu, pokud obsahují utajované informace. V případě, že v řízení vyjde na základě stanoviska Policie České republiky nebo zpravodajské služby, které obsahuje utajované informace, najevo, že žadatel ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty, v odůvodnění rozhodnutí se pouze uvede, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu.“

⁴⁵³ Podle § 26 zákona o státním občanství „rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky podle § 22 odst. 3 je vyloučeno z přezkoumání soudem.“

by k derogování § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, stalo by se ustanovení § 26 obsolentním ustanovením. Jejich obsahová propojenost je zřejmá. Dále upozorňují na „**dvoukolejnost**“ řízení o žádosti o udělení státního občanství. Jedna skupina případů podléhá soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví, jiná skupina tvořená zamítnutými žádostmi z důvodu bezpečnosti státu, je z tohoto přezkumu vyloučena. Rovněž vyslovili myšlenku, že v důsledku znění § 22 odst. 3 zákona o státním občanství orgánem rozhodujícím o udělení státního občanství je de facto Policie ČR a zpravodajské služby. Rozhodnutí je ze zákona vyloučeno z přezkumu, čímž dochází k „zcela nekontrolovatelnému postupu mocenských složek státu. Toto řešení je však v podmínkách právního státu excesivní. Nyní rozhodovaný případ zákona o státním občanství ukazuje absurditu stávající zákonné úpravy v plné „nahotě,“ jelikož z ní přímo dokonce ani neplyne, že všechny relevantní informace, na základě nichž dá Policie nebo zpravodajská služba negativní stanovisko k žádosti o udělení, nutně má k dispozici alespoň orgán, který vydává konečné rozhodnutí ve věci. A dokonce není ani nijak přezkoumatelné, zda vůbec orgán, který rozhoduje ve věci, takové negativní stanovisko od Policie či zpravodajské služby dostal.“

Dne 6. prosince 2017 podal NSS návrh ÚS na zrušení § 26 zákona o státním občanství. NSS v odůvodnění svého návrhu polemizoval nad ústavní konformitou předmětného ustanovení zákona o státním občanství, a to s ohledem na právo na spravedlivý proces a právo nebyt diskriminován. Dospěl k závěru, že toto ustanovení je v rozporu s principem materiálního právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, s principem zákazu diskriminace dle čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a s právem na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.⁴⁵⁴ ÚS však i tento návrh zamítl.⁴⁵⁵ V odůvodnění uvedl, že „uvedený postup má vést k tomu, že konkrétní důvody nevyhovění žádosti nebudou žadateli o občanství sdělovány jen v těch případech, kdy je zde reálná obava, že by jejich zpřístupnění mohlo ohrozit bezpečnost státu či třetích osob. S ohledem na uvedené sleduje napadená právní úprava legitimní cíl, kterým jsou bezpečnostní zájmy státu.“ I proti tomuto nálezu uplatnili Šimíček a Šimáčková odlišné stanovisko, společně s Davidem Uhlířem a Ludvíkem Davidem. Odkázali na právní názor Uhla, podle kterého „se jeví jako nepřijatelné a v rozporu se všemi dosavadními standardy právní jistoty, že postup státu, kterým rozhoduje o přiznání nejvýznamnějšího statusového práva, je v některých případech zcela mimo soudní přezkum.“ Taková právní

⁴⁵⁴ VÁLOVÁ, Irena. *Rus, kterému ČR neudělila občanství kvůli bezpečnosti, může změnit zákon* [online] ceska-justice.cz, 31. ledna 2018 [cit. 20. února 2018]. Dostupné na <<http://www.ceska-justice.cz/2018/01/rus-kteremu-cr-neudelila-obcanstvi-kvuli-bezpecnosti-muze-zmenit-zakon/>>.

⁴⁵⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 2. července 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17.

úprava a praxe dle disentujících soudců narušuje dělbu moci ve státě a tím i základní principy právního státu. Nadto legalizuje úplnou svévoli ze strany exekutivy.

Podrobná analýza ústavnosti soudní výluky přezkoumatelnosti rozhodnutí Ministerstva vnitra o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky z důvodu uvedených v § 22 odst. 3 ve spojení s § 26 zákona o státním občanství je v pozitivním slova smyslu, zcela vyčerpána článkem Kindlové: Ústavnost soudní výluky u neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu?⁴⁵⁶ Mým cílem v následujících podkapitolách není ani analyzovat a dále rozvádět závěry ÚS vyjádřené v předmětných nálezech.⁴⁵⁷ Ale podívat se na dotčenou problematiku optikou zahraniční právní úpravy a judikatury, komparovat český a zahraniční přístup k řešenému a zamyslet se nad výsledky získané provedenou komparací. S ohledem na výše specifikovaný předmět následujících podkapitol se budu dále zabývat tematikou právní jistoty žadatelů ve smyslu Gerlocha,⁴⁵⁸ podle kterého je výsledkem dodržování práva, výsledkem zachování legality, a to jak při jeho tvorbě, tak i aplikaci. Musím se tedy ptát, zda je za současného stavu legislativní úpravy a judikurního vývoje vůbec možné, z pohledu žadatelů o státní občanství, vůbec nějakou mít? A to ve smyslu výše uvedeného výroku o „nekontrolovatelném postupu mocenských složek státu“ s ohledem na zákaz libovůle orgánů veřejné moci.⁴⁵⁹

8.2.1 Pojetí bezpečnostní hrozby

Jedním ze způsobů získání polského státního občanství je uznáním polským občanem. Jedná o období českého udělení státního občanství po proběhlém procesu naturalizace. Dle znění čl. 30 odst. 1 a násl. zákona o polském občanství se jedná o období českého udělení státního občanství. Pravomoc vydat rozhodnutí o uznání polským občanem či o zamítnutí žádosti se v prvním stupni soustřeďuje u hejtmána příslušného podle místa pobytu žadatele.⁴⁶⁰

Dle čl. 31 zákona o polském občanství se cizinci se odmítne uznání polským občanem v případě, kdy 1. nesplňuje podmínky stanovené v čl. 30 (tj. požadovaná délka pobytu a znalost polského jazyka) a za 2. získání polského občanství představuje hrozbu pro obranu nebo

⁴⁵⁶ KINDLOVÁ, Miluše. Ústavnost soudní výluky u neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu? *Správní právo*, 2015, roč. XLVIII, č. 7-8, s. 404 – 419.

⁴⁵⁷ K tomuto odkazují na Jiřího Hřebejka a jeho přesvědčivou argumentaci ve prospěch závěrů pléna ÚS uvedenou v předmětném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/16, viz HŘEBEJK, Jiří. Dvojí občanství a bezpečnost státu. In: ŠTURMA, Pavel, TYMOFEYEVA (eds.) a kol. *Státní občanství v kontextu vývoje lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, ediční středisko, 2017, s. 55-60.

⁴⁵⁸ GERLOCH, Aleš In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník* [program] beck-online.cz, 2009 [cit. 21. února 2018].

⁴⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09.

⁴⁶⁰ Blíže k pojetí nabývání státního občanství Polské republiky viz GONSIOROVÁ: *Udělování státního ...*, s. 81-87.

bezpečnost státu nebo ochranu veřejného pořádku a bezpečnosti. Na toto ustanovení navazuje čl. 36 odst. 2 zákona o polském občanství, který stanoví, že hejtman se před vydáním rozhodnutí o uznání polským občanem obrátí na velitele krajské policie, ředitele příslušné Agentury pro vnitřní bezpečnost a v případě potřeby i na jiné orgány, s žádostí o poskytnutí informací, zda získání polského občanství cizincem nepředstavuje ohrožení obranyschopnosti nebo bezpečnosti státu nebo ochrany veřejné bezpečnosti a pořádku.

Jak vidno, obojí právní úpravy se shodují v tom, že občanství nelze udělit osobám představujícím pro stát bezpečnostní hrozbu. S ohledem na jazykový výklad obou dotčených ustanovení, tj. § 13 odst. 2 zákona o státním občanství užívající formulaci nelze udělit a čl. 31 odstavec 2 zákona o polském občanství užívající formulaci „odmawia się uznania - odmítne se uznání,” se nabízí jednoznačný předpoklad, že vydání negativním stanovisek ze strany příslušných bezpečnostních složek, rozhodující správní orgán nemá žádný prostor pro diskreční oprávnění a je povinen vydat negativní rozhodnutí. Nicméně v případě Polska tomu tak není, což ukáže případ Pawła Juszkiewicze. První zásadní rozdíl se mezi právními úpravami objevuje v oblasti odůvodnění negativního rozhodnutí vydaného z důvodu bezpečnostní hrozby, což byl ostatně i jeden z nejpalcivějších problémů, se kterým se ÚS musel v předmětném nálezu vyrovnat.

8.2.2 Otázka odůvodnění zamítavých rozhodnutí

Zákon o státním občanství jednoznačně stanovuje, že v případech zamítnutí žádosti z důvodu negativního stanoviska příslušné bezpečnostní složky obsahující utajované informace, se v odůvodnění rozhodnutí pouze uvede, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu bezpečnosti státu. Pregnantní formulace ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství nemůže nikoho nechat na pochybách, jak takové odůvodnění vypadá, resp. nevypadá. Například Šimíček a Šimáčková v oponentním stanovisku k nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 5/16 uvádějí, že tuto jedinou větu nelze vůbec považovat za odůvodnění rozhodnutí. Pohledem rozhodujícího MV třeba zdůraznit, že s ohledem na jazykový výklad daného ustanovení nemá jiné volby, nastane-li tento případ, tuto větu v rámci příslušné části svého rozhodnutí napsat. Myšleno, bez ohledu na to, zda se materiálně skutečně o odůvodnění jedná či nejedná.

Na druhou stranu podle Gronwaldtové Wagnerové neúspěšní žadatelé o státní občanství z bezpečnostních důvodů víc než tuší, z jakých konkrétních důvodů nebylo jejich žádosti vyhověno. Z praktického hlediska „takových žadatelů tu bylo od nabytí účinnosti současného zákona o státním občanství České republiky, tj. od 1. 1. 2014, původně 17, a to z celkem 9634 žadatelů o udělení státního občanství. V rámci řízení o rozkladu pak bylo ve čtyřech případech

prvoinstanční rozhodnutí zrušeno, když ministr vnitra shledal, že bezpečnostní riziko ve vztahu ke konkrétnímu žadateli pominulo. Za dané období tedy bylo shledáno bezpečnostní riziko u 13 žadatelů o státní občanství... osobně nepovažuji za nějak fatálně nevyvážené, že u několika žadatelů za rok nejsou v rozhodnutí o neudělení státního občanství detailně uvedeny konkrétní důvody jejího zamítnutí. Utajování informací nezakládá presumpci libovůle zpravodajských služeb, takovou presumpci nezakládá ani vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení státního občanství z bezpečnostních důvodů. Libovůli nelze zcela vyloučit nikdy, lze však minimalizovat její riziko nastavením určitého mechanismu kontroly.“⁴⁶¹

Oproti tomu zákon o polském občanství tak rigidní není. Ustanovení čl. 11 praví, že hejtman a ministr pro vnitřní záležitosti⁴⁶² mohou částečně upustit od odůvodnění rozhodnutí vydaných na základě zákona, jestliže to vyžaduje obrana nebo bezpečnost státu nebo ochrana veřejné bezpečnosti a pořádku. Prvně je třeba poukázat, že oproti české právní úpravě, která v daných případech výslovně ukládá rozhodujícímu orgánu odůvodňovat své rozhodnutí jedinou větou, pod kterou se může skrývat rozsáhlá množina konkrétních důvodů, polská právní úprava v takovém případě hovoří o částečném upuštění od odůvodnění. Rozhodujícímu orgánu neukládá povinnost, nýbrž mu dává v takových případech možnost. Polský správní orgán tedy musí v daném případě uplatnit diskreční pravomoc, zda od částečného odůvodnění rozhodnutí upustí či ne.

Možnost upustit od odůvodnění rozhodnutí upravená ve speciálním zákoně o polském občanství, je v obecné rovině upravena v KPA. Podle čl. 107 je možné upustit od odůvodnění rozhodnutí ve dvou případech, přičemž druhým z nich je situace, kdy speciální zákony umožňují od něj upustit či jej omezit v zájmu státní bezpečnosti nebo veřejného pořádku. Nabízí se samozřejmě předpoklad, že k takovému částečnému upuštění od odůvodnění rozhodnutí v případech uznání polským občanem bude docházet, jak je tomu v české právní úpravě, jsou-li jedním z podkladů utajované informace týkající se žadatele. To ostatně bude ilustrovat i příklad uvedený níže.

⁴⁶¹ GRONWALDTOVÁ, WAGNEROVÁ, Petra. *Ještě k zamítnutí žádosti o udělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu – některé další souvislosti* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 23. února 2020 [cit. 25. února 2020].

⁴⁶² Dle čl. 10 zákona o polském občanství tato procedura podléhá obecným ustanovením KPA. Odvolání je možné podat do 14 dnů prostřednictvím hejtmana a odvolacím orgánem je Ministr pro vnitřní záležitosti. Proti jeho rozhodnutí může být následně podána stížnost ke správnímu soudu.

8.2.3 Kontrola postupu mocenských složek státu

Šimíček a Šimáčková v konkurenčním stanovisku k nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 5/16 vyjadřují pochybnost nad tím, zda se stanoviska Policie ČR či zpravodajské služby vůbec dostanou k rozhodujícímu MV a pokud ano, v jaké podobě: „...dochází ke zcela nekontrolovatelnému postupu mocenských složek státu. Toto řešení je však v podmínkách právního státu excesivní...Nyní rozhodovaný případ zákona o státním občanství totiž ukazuje absurditu stávající zákonné úpravy v plné „nahotě“, jelikož z ní přímo dokonce ani neplyne, že všechny relevantní informace, na základě nichž dá Policie nebo zpravodajská služba negativní stanovisko k žádosti o udělení, nutně má k dispozici alespoň orgán, který vydává konečné rozhodnutí ve věci. A dokonce není ani nijak přezkoumatelné, zda vůbec orgán, který rozhoduje ve věci, takové negativní stanovisko od Policie či zpravodajské služby dostal.“⁴⁶³ Ponechám-li stranou polemiku nad tím, zda se bezpečnostní materiály skutečně k MV dostanou, případně v jaké podobě, vede uvedená citace k zamyšlení, kdo je skutečně materiálně rozhodujícím orgánem v oblasti udělení státního občanství. Z jazykového výkladu § 22 odst. 3 ve spojení s § 13 odst. 2 zákona o státním občanství je zřejmé, že vydá-li Policie ČR či zpravodajská služba negativní stanovisko vůči žadateli s odkazem na hrozbu státní bezpečnosti, MV nemůže vydat jiné, než zamítavé rozhodnutí. Materiálně tak o udělení státního občanství rozhodne příslušná bezpečnostní služba svým stanoviskem.

Mohlo by se na první pohled zdát, že i v Polské republice, s ohledem na výše uvedený čl. 31 odst. 2 zákona o polském občanství, je praktikován stejný režim. Není tomu tak. Rozdíl také spočívá v tom, že v Polské republice jsou i tato rozhodnutí soudně přezkoumatelná. V České republice nikoliv. Což vede k onomu nekontrolovatelnému postupu správních orgánů. V podstatě k absolutní správni libovůli. Navíc polský zákon o státním občanství, s ohledem na výše uvedenou pochybnost o dostupnosti bezpečnostních stanovisek vůči MV, tuto dostupnost rozhodujícím orgánům garantuje v podobě čl. 36 odst. 2 ve spojení s čl. 21 odst. 5, který příslušným bezpečnostním orgánům ukládá povinnost vydat své stanovisko do 30 dnů od obdržení žádosti, kdy v odůvodněných případech je možné tuto lhůtu prodloužit.

Je faktem, že zákon o polském občanství neobsahuje ustanovení, které by jakékoliv rozhodnutí o uznání/neuznání polským občanem, ať již bylo či nebylo vydáno na základě utajovaných skutečností, vylučovalo ze soudního přezkumu, jak činí § 26 zákona o státním občanství. Navíc ani české pojetí, podle kterého se dle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, stanoviska Policie ČR či zpravodajské služby, obsahují-li utajované informace, nestávají

⁴⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 11. října 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16.

součástí spisu, by v polských intencích neobstálo, o čemž svědčí níže demonstrováná judikatura. I když polský rozhodující orgán vydá negativní rozhodnutí o uznání polským občanem a současně částečně upustí od odůvodnění svého rozhodnutí – například pro existenci utajovaných informací, jejichž vyjádření by bylo v rozporu se zájmem bezpečnosti a veřejného pořádku, takové rozhodnutí je stále soudně přezkoumatelné, a to včetně kompletního spisového materiálu. NSA v tomto případě uvedl, že možnost stanovená zvláštními právními předpisy upustit za určitých podmínek od odůvodnění rozhodnutí neznamena, že taková rozhodnutí nebudou podléhat soudní kontrole. Správní spisy musí obsahovat materiál, který vykazuje, jaký veřejný zájem správní orgán zohlednil a vydal tak rozhodnutí, které je pro žadatele nepříznivé. Pokud by spis takový materiál neobsahoval, byl by soud zbaven možnosti vykonávat svou pravomoc přezkoumávat, zda nedošlo k překročení mezí správního uvážení.⁴⁶⁴ Využití oprávnění orgánů obou instancí upustit od faktického i právního odůvodnění rozhodnutí, v případech, kdy tak vyžaduje zájem na státní bezpečnosti nebo veřejného pořádku, nezabavuje tyto orgány povinnosti vydat na rozhodnutí na právním základě, ani povinnosti, plně dokumentovat okolnosti, které se staly skutečným základem negativního rozhodnutí. V případě, kdy správní orgán upustí od odůvodnění rozhodnutí, správní soud přezkoumávající legalitu takového rozhodnutí, má mít možnost, seznámit se s důkazy, na jejichž základě bylo napadeno rozhodnutí vydáno.⁴⁶⁵

Jak vidno, soudní přezkoumatelnost je polské právní úpravě plně zachována. Bez ohledu na to, že bylo vydáno zamítavé rozhodnutí o uznání polským občanem, a to dokonce bez ohledu na to, že bylo vydáno na základě utajovaných informací, které dle výše uvedených výroků NSA stávají vždy součástí spisové dokumentace, soud má vždy možnost přezkoumat zákonnost takového rozhodnutí, a to včetně všech podkladů, na základě kterých bylo vydáno, a to i v případě, že bylo ze zákonných důvodů upuštěno od odůvodnění rozhodnutí. Toto oprávnění je však bohužel českým správním soudům zákonem o státním občanství ve spojení s čl. 36 odst. 2 LZPS odepřeno. Je tedy nepochybné, že v polském správním soudnictví mají soudy jednoznačnou možnost seznámit se se všemi podklady napadeného rozhodnutí. Na druhou stranu možnost rozhodujících orgánů upustit od odůvodnění rozhodnutí z tohoto práva vylučuje žadatele o uznání polským občanem, což je aspekt vyvolávající

⁴⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu Polské republiky ze dne 7. února 1991, sp. zn. SA/Ka 848/90.

⁴⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu Polské republiky ze dne 28. července 1992, sp. zn. III SA 1154/92.

kontroverze i v Polské republice, a to v kontextu práva účastníka řízení být seznámen se všemi důkazy proti němu.

8.2.4 Příklad Pawła Juskiewiczze

V roce 2014 byl v Polské republice medializován případ Pawła Juskiewiczze, občana Běloruska, který v roce 2012 požádal o uznání polským občanem. Jeho žádosti nebylo vyhověno. Podkladem pro vydání negativního rozhodnutí bylo utajované stanovisko vypracované Agenturou pro vnitřní bezpečnost, podle kterého žadatel představoval hrozbu pro obranu nebo bezpečnost polského státu. Předmětné negativní rozhodnutí nebylo v souladu s čl. 11 zákona o polském občanství odůvodněno, a to s ohledem na klasifikaci stanoviska Agentury pro vnitřní bezpečnost, kterou byly označeny stupněm „tajné.“ Vzhledem k tomu, že dotčené stanovisko bylo utajovaným dokumentem, byl k němu žadateli odmítnut přístup, a ten nemohl být obeznámen s konkrétními důvody zamítnutí žádosti. Ke stejnému závěru došel i Ministr pro vnitřní záležitosti v postavení odvolacího správního orgánu. Podaná stížnost ke Krajskému (vojvodskému) správnímu soudu ve Varšavě (dále jen „krajský soud“), byla v lednu 2014 zamítnuta. Negativní rozhodnutí byla vydána na základě utajovaného dokumentu zpracovaného Agenturou pro vnitřní bezpečnost. V odůvodnění rozhodnutí krajský soud uvedl, že v případech uznání polským občanem, v němž je předmětem projednání i otázka státní bezpečnosti, je úkolem soudu vyvážit dvě hodnoty, a to veřejný pořádek a bezpečnost vs. práva sloužící jednotlivci, jako je právo obhajoby. V rámci něj konkrétněji právo být seznámen s poklady rozhodnutí a tedy i důkazy svědčící proti němu a pro vydání negativního rozhodnutí. Žadatel sice neměl přístup k celému spisu, nicméně spravedlnost řízení je garantována soudním přezkumem vydaného rozhodnutí a tedy i spisů, včetně utajovaných dokumentů. Proto nedostatečný přístup žadatele k těmto spisům neporušuje zákon.⁴⁶⁶ Krajský soud připustil jako účastníka řízení Helsińskou Fundacji Praw Człowieka, která ve svém vyjádření poukázala na nedostatek polské procesní úpravy, která by zajišťovala, že osoba, která může být vyhoštěna, což může být důsledek zamítnuté žádosti z důvodu bezpečnosti,⁴⁶⁷ se může účinně obhajovat, pokud je spis tajný. Absence takové právní úpravy vyvolává pochybnosti o dodržování ústavních zásad, ve smyslu práva na spravedlivé a veřejné projednání věci, práva

⁴⁶⁶ GÓRSKA, Agata. *Odmowa przyznania obywatelstwa w świetle konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela* [online]. codozasady.pl, 24. dubna 2014 [cit. 21. února 2018]. Dostupné na <<http://www.codozasady.pl/odmowa-przyznania-obywatelstwa-w-swietle-konstytucyjnych-wolnosci-i-praw-czlowieka-i-obywatela/>>.

⁴⁶⁷ BIULETYN MIGRACYJNY [online]. [cit. 21. února 2018]. Dostupné na <<http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/46-luty-2014/bezpieczenstwo-panstwa-ponad-prawem-jednostki>>.

na přístup účastníka řízení k úředním dokumentům a datovým souborům, které se ho týkají a práva požadovat opravu a vymazání.⁴⁶⁸ Rovněž vyvolávají pochybnosti o dodržování EÚLP, přičemž stávající praxe může vést k porušení práva na spravedlivý proces (čl. 6 EÚLP), účinný prostředek nápravy (čl. 13 EÚLP) a respekt k rodinnému životu (čl. 8 EÚLP).⁴⁶⁹ Helsińska Fundacja Praw Człowieka ve svém vyjádření dále poukázala na judikaturu ESLP, podle které, může být obtížné předvídat a objasnit hrozbu pro národní bezpečnost, a proto stát nemůže vytvořit předpisy, které vyčerpávají všechny možné případy. Na druhou stranu by ale měl přijmout záruky, které by zabránily zneužívání a arbitrárnosti stran orgánů veřejné moci.

Dne 5. února 2016 NSA zrušil napadený rozsudek krajského soudu a rozhodnutí Ministra pro vnitřní záležitosti o zamítnutí uznání polským občanem Pawła Juszkiewicze.⁴⁷⁰ Důvodem pro zrušení však byla otázka ryze procesní – a to místní nepřislušnost orgánu, který vydal rozhodnutí v prvním stupni dle čl. 36 odst. 1 zákona o polském občanství. Z tohoto důvodu NSA vyslovil předčasnost řešení otázky, zda napadené rozhodnutí a rozsudek porušují čl. 6, 8 a 13 EÚLP.

Za zmínku jistě stojí to, že krajský soud v rámci svého zrušeného rozsudku vyslovil názor, že stanovisko Agentury pro vnitřní bezpečnost je svým obsahem absolutně závazné pro rozhodnutí správního orgánu. NSA nicméně tuto tezi popřel, když uvedl, že stanovisko vydané příslušnou bezpečnostní složkou vydané dle čl. 36 odst. 2 zákona o polském občanství není svou formou rozhodnutím dle čl. 106 KPA, proti kterému by adresát měl právo stížnosti, a které by tak skutečně závazným podkladem pro rozhodnutí správního orgánu bylo. Informace či stanovisko poskytnuté na základě čl. 36 odst. 1 zákona o polském občanství je jedním z důkazů ve věci, které vojvoda shromažďuje, a které vzájemně hodnotí. Nejedná se tedy o názor či stanovisko, kterým by byl orgán příslušný k vydání rozhodnutí ve věci absolutně vázán. Jde tedy opět o odlišný postup oproti české právní úpravě, kdy výše jsem rozvedla úvahu nad tím, kdo skutečně v materiálním slova smyslu rozhoduje o udělení státního občanství, když s ohledem na znění ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, v případě negativního stanoviska PČR či zpravodajské služby, MV nemá jinou možnost než vydat zamítavé rozhodnutí. Krajský soud se snažil tento postoj ve svém rozsudku prosadit, nicméně ze strany

⁴⁶⁸ Viz vyjádření Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, která sice byla užita ve věci jiného stěžovatele Chakiba Marakchi, vedené u NSA pod sygnaturou II OSK 2293/10, nicméně meritum obou projednávaných kauz je totožné. Dostupné na <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/marakchi_opinia.pdf>.

⁴⁶⁹ HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA [online]. [cit. 21. února 2018]. Dostupné na <<http://www.hfhr.pl/mozna-odmowic-uznania-za-obywatela-polskiego-na-podstawie-tajnego-dokumentu-abw/>>.

⁴⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu Polské republiky ze dne 5. února 2016, sp. zn. II OSK 1348 /14

NSA bylo toto jednoznačně vyvráceno a nepřímým tak vysloveno, rozhodujícím správním orgánem je vojvoda, který předmětná stanoviska posuzuje pouze jako jeden z důkazů ve věci.

8.2.5 Shrnutí komparační studie

Pro větší přehlednost shrnutí výsledků dosažených analýzou české a polské právní úpravy jsem na úvod této podkapitoly zvolila metodu komparativní tabulky, kterou budu v dalších odstavcích blíže rozvádět:

Teze	ČR	Polsko
1. Vyloučení udělení státního občanství/uznání polským občanem z důvodu ohrožení národní bezpečnosti a pořádku?	ANO	ANO
2. Vyžadují se stanoviska bezpečnostních složek státu?	ANO	ANO
3. Stávají se utajovaná stanoviska bezpečnostních složek státu součástí spisové dokumentace?	NE	ANO
4. Má správní orgán možnost volné úvahy v případě negativního stanoviska příslušné bezpečnostní složky?	NE	ANO
5. Odůvodňuje se negativní rozhodnutí o udělení státního občanství/uznání polským občanem vydaného na základě negativního stanoviska příslušné bezpečnostní složky, které obsahuje utajované informace?	V ČÁSTI ODŮVODNĚNÍ SE POUZE UVEDE, ŽE K ZAMÍTNUTÍ ŽÁDOSTI DOŠLO Z DŮVODU OHROŽENÍ BEZPEČNOSTI STÁTU.	MOŽNO UPUSTIT OD ODŮVODNĚNÍ
6. Je možný soudní přezkum zamítavého správního rozhodnutí o udělení státního občanství/uznání polským občanem?	NE	ANO
7. Zajišťuje současná legislativa a její judikturní výklad právní jistotu svých adresátů (ve smyslu kontroly postupu orgánů veřejné moci a tedy dodržování zákazu libovůle)?	NE	ANO

Je zřejmé, že česká právní úprava se s polskou právní úpravou v předmětné problematice shoduje pouze v prvních dvou bodech z celkových sedmi.

Shodnými body jsou ty, podle kterých je vyloučeno udělení státního občanství/uznání polským občanem v případě, kdy žadatel představuje hrozbu pro veřejný pořádek či bezpečnost státu. Za tímto účelem je třeba shodně vyžádat informace příslušných bezpečnostních složek státu, které by reálnost takové hrozby měly posoudit. V dalších zásadních rysech se však komparované právní úpravy zásadně rozcházejí. Co do právní závaznosti takových informací pro rozhodující správní orgán, možnosti žadatele se s nimi seznámit a možnosti soudního přezkumu zamítavého rozhodnutí.

Co se týče stanovisek bezpečnostních složek státu obsahující utajované informace, které se v případě udělení státního občanství nestávají součástí spisové dokumentace, pak Kindlová

výstižně poukázala na důvodovou zprávu k zákonu o státním občanství,⁴⁷¹ podle které smyslem takové úpravy je ochrana práce policejních a zpravodajských služeb v zájmu bezpečnosti státu, kdy přístup žadatele k takovým utajovaným informacím by mohl zhatit práci uvedených orgánů. Můžeme připustit tento argument jako obhajitelný a skutečně říci, že žadatel o udělení státního občanství by k takovým informacím neměl mít přístup. Vyvstává však otázka: Pokud by v českém zákoně o státním občanství neexistovalo ustanovení § 26 vylučující soudní přezkum za současného zachování § 22 odst. 3, stran kterého se tyto stanoviska nestávají součástí spisové dokumentace, proč by k nim neměl mít přístup soud? Pokud by taková utajovaná stanoviska součástí spisové dokumentace byla, žadatel by k nim z titulu jejich utajení neměl přístup, avšak záruku nad jejich legalitou by byl zaručen alespoň nezávislým soudním orgánem. Ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství sice skutečně může chránit národní bezpečnost skrze vyloučení příslušných stanovisek ze spisové dokumentace, avšak i kdyby v zákoně o státním občanství skutečně absentovalo ustanovení § 26 a soudní přezkum by byl umožněn, pak tento by však nemohl řádně plnit svou funkci, neboť by se soud nemohl seznámit se zásadním podkladem pro vydání rozhodnutí. Soudní přezkum by tak byl ryze formálního charakteru. Musím sympatizovat s vyjádřením Veřejné ochránkyně práv k předmětu řízení ve věci judikátu ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 5/16, že napadený § 22 odst. 3 zákona o státním občanství není protiústavní. Ani § 26 zákona o státním občanství není sám o sobě protiústavní. K protiústavnosti ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 LZPS dochází až jejich spojením. Je-li žádost o udělení státního občanství České republiky zamítnuta z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, žadatel se v rámci vedeného správního řízení o udělení státního občanství k provedení důkaznímu prostředku nemůže vyjádřit, protože tento není součástí spisu. Nemůže se však k němu vyjádřit ani v rámci soudního přezkumu, neboť soudní přezkum je ze zákona vyloučen. Tím je narušeno právo účastníka řízení na spravedlivý proces. Ostatně i tato teze Veřejné ochránkyně práv doplňuje vyjádření disentujících ústavních soudců o pojetí těchto ustanovení jako propojených nádobách. K polskému pojetí takové postupu zde třeba pouze odkázat citované judikáty NSA jednoznačně potvrzující, že taková praxe nemá v polském právním systému své místo. Závěrem tohoto bodu tedy nezbývá než říci, že samotné zrušení § 22 odst. 3 či samotné zrušení § 26 zákona o státním občanství by vzhledem k propojenosti těchto ustanovení nebylo řešením vzniklé konfliktní situace.

⁴⁷¹ viz KINDLOVÁ, Miluše. Ústavnost soudní výluky u neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu? *Správní právo*, 2015, roč. XLVIII, č. 7-8, s. 404 – 419.

Co se týče možnosti uplatnění správního uvážení při rozhodování příslušného orgánu ve chvíli, kdy má tento „na stole“ negativní stanovisko bezpečnostní složky, pak ve vztahu k udělení státního občanství se prozatím nelze vyjádřit jinak než, že MV skutečně s ohledem na jazykový výklad § 22 odst. 3 zákona o státním občanství žádný prostor pro diskreci nemá a nezbývá mu než vydat zamítavé rozhodnutí. Jiný pohled by ovšem mohla přinést dosud judikatura, jak je tomu ostatně v Polsku. Rozsudek NSA vydaný ve věci Pawła Juszkiewiczze sice nevyřešil jádro problému, nicméně jednoznačně určil, že stanovisko bezpečnostní složky není závazným podkladem pro obsah rozhodnutí, ale pouze jedním z důkazů, které se v rámci řízení hodnotí. S ohledem na čl. 31 odst. 2 zákona o polském občanství je zřejmé, že vyhodnocení toho, zda žadatel o uznání polským občanem je či není hrozbou pro veřejný pořádek a bezpečnost, je skutečně záležitostí úvahy hejtmana, které rozhoduje v prvním stupni. Dále pak s ohledem na lhůty stanovené přímo zákonem o polském občanství je, které mají bezpečnostní složky na to, aby hejtmanovi svá stanoviska poskytly, je zaručeno, že tato se k němu skutečně dostanou. Proto i v tomto bodu se obavy disentuujících soudců o nekontrolovatelném postupu mocenských složek státu v kontextu polského řešení jeví jako opodstatněné. Je sice pravdou, že dosavadní judikaturou je dovozovaná dispoziční povinnost s takovými stanovisky stran rozhodujících správních orgánů, dále i povinnost, aby takové stanovisko neobsahovalo pouze vyjádření názoru nýbrž konkrétní přezkoumatelné informace,⁴⁷² nicméně stále se jedná pouze o judikatorní výklad zákonných ustanovení. Konkrétní zákonné záruky v české zákonné úpravě, které ostatně polská právní úprava garantuje, by jednoznačně přispěly k ochraně žadatele před libovůlí uvedených správních orgánů.

Problémem v obojích právních úpravách zůstává problematika odůvodňování rozhodnutí. ÚS v nálezu, sp. zn. Pl. ÚS 5/16, jednoznačně upřednostnil zájem na bezpečnosti státu nad zájmem jednotlivce na řádném odůvodnění rozhodnutí. NSA se v rozsudku k této problematice nevyjádřil s odkazem na předčasnost řešení tohoto problému, neboť předcházející rozhodnutí Ministra pro vnitřní záležitosti a rozsudek krajského soudu ve Varšavě zrušil pro procesní pochybení. Tudíž jeho náhled na tuto otázku není znám. Nicméně musím poukázat na jednu významnou eventualitu. V České republice nemůže rozhodnutí o zamítnutí udělení státního občanství z důvodu negativního bezpečnostního stanoviska obsahující utajované informace v materiálním slova smyslu přezkoumat „nikdo a nic.“ Utajované stanovisko se nestává součástí spisu, proto i případné rozkladové řízení má ryze formální charakter.

⁴⁷² KAŠTYL, Miroslav. Neudělení státního občanství kvůli ohrožení bezpečnosti státu: měl by žadatel znát důvody? *Správní právo*, roč. L, č. 1, s. 14-29.

Formální charakter rozkladového řízení byla ostatně i jedna z námitek stěžovatele ve věci předmětného judikátu ÚS. Soudní přezkum je vyloučen úplně. S důvody vydaného rozhodnutí se tedy nemůže seznámit nejen žadatel. Polské pojetí sice možnost žadatele seznámit se s důvody rozhodnutí vylučuje taky, nicméně jednoznačně z něj nevylučuje soud, což lze považovat alespoň za minimální garanci práv účastníka řízení. Jinými slovy řečeno, alespoň z jedné strany je tak v Polské republice umožněna garance legality správního řízení, která v českém pojetí bohužel absentuje.

Co se týče předposledního bodu komparace, tj. možnosti soudního přezkumu, nezbývá než zopakovat již mnohokrát vyřčené. Zákon o státním občanství možnost přezkumu zamítavého rozhodnutí vydané podle § 22 odst. 3 vylučuje. Zákon o polském občanství zachovává plnou přezkoumatelnost zamítavého rozhodnutí o uznání polským občanem vydaného na základě negativního stanoviska bezpečnostních složek, a to ve formálním i materiálním slova smyslu.

Poslední bod komparační tabulky v podstatě vychází z bodů předcházejících. S ohledem na v úvodu vyřčené otázky týkající se právní jistoty ve smyslu kontrolovatelnosti postupu orgánů veřejné moci při jejich rozhodování a zákazu libovůle, je třeba se na situaci v České republice podívat dvojí optikou. Jak již bylo řečeno, ačkoliv je rozhodování o udělení státního občanství známo užíváním značně široké volné úvahy, v případě negativních stanovisek bezpečnostních složek státu ohledně žadatele se volná úvaha rozhodujícího MV vytrácí, neboť toto s ohledem na dikci ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství nemůže vydat jiné než zamítavé rozhodnutí. V tomto smyslu je právní jistota žadatele o státní občanství vskutku realizována, avšak pouze v tom směru, že jeho žádost bude zamítnuta. Co se však týče samotného procesního postupu příslušných participujících orgánů, zde již jistota žadatele povážlivě kolísá. Nelze jinak než opět připomenout obavy disentujících ústavních soudců, a to konkrétně záruky, zda se skutečně utajovaná stanoviska bezpečnostních složek dostanou v náležité podobě k de iure rozhodujícímu orgánu. Ad absurdum by totiž situace mohla vypadat tak, že rozhodující orgán - MV, od těchto složek dostane pokyn žádost zamítnout. Tyto obavy by mohla rozptýlit soudní přezkoumatelnost zamítavých rozhodnutí, avšak ta je dle § 26 zákona o státním občanství rovněž vyloučena, což činí situaci o to více alarmující. Ve světle polské praxe, kdy příslušné bezpečnostní složky mají na dodání svých stanovisek zákonem stanovenou lhůtu, a jest NSA zdůrazněno, že tato stanoviska tvoří jeden z podkladů pro rozhodnutí příslušného orgánu o uznání polským občanem, čímž je v podstatě zaručena nejen de iure, ale i de facto rozhodující diskreční pravomoc zákonem určeného orgánu veřejné moci a možnost jednoznačné soudní přezkoumatelnosti, vypadá česká praxe v předmětné

problematice značně nedokonale. Shrnuto, v případě českého žadatele o udělení státního občanství se právní jistota omezuje pouze na vydání zamítavého rozhodnutí a dále nic. Oproti tomu polská, jak legislativní tak judikatorní praxe garantuje práva žadatele o uznání polským občanem jak na stupni rozhodnutí správního, tak soudního, čímž zaručuje legalitu aplikace právních předpisů a vylučuje jakoukoliv libovůli, což se bohužel o české praxi říci nedá. Navíc závěrem tohoto bodu musím citovat Kaštyla,⁴⁷³ který uvedl, že „...stávající úprava v ZSO je pro exekutivu, tj. ministerstvo, potažmo zpravodajské služby nebo Policii ČR, příliš velkým pokusem, aby podlehla temné straně síly...“ a v souvislosti s tímto citátem poukázat na jeden významný fakt: Za dob účinnosti předcházejícího zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který s účinností k 1. lednu 2014 zrušen v současnosti účinným zákonem o státním občanství, i přestože tento neobsahoval ustanovení, které by zamítavé rozhodnutí MV (ať už z jakýchkoliv důvodů) vylučovalo ze soudního přezkumu, byla patrná zřejmá nechuť MV odůvodňovat tato svá rozhodnutí, obracející se k prvorepublikové judikatuře hovořící o udělení státního občanství jako o aktu milosti stát. I samotná otázka přezkoumatelnosti takových rozhodnutí byla vůbec předmětem diskuze. Situace se výrazně zlepšila až přijetím účinnosti SŘS a následným judikатурním vlivem NSS, který se jasně vyslovil k přezkoumatelnosti zamítavých rozhodnutí MV. Tím přispěl i k větší kultivaci takových rozhodnutí z hlediska jejich odůvodnění.⁴⁷⁴ Současná účinná právní úprava tak evokuje, že to, co bylo dosavadní judikaturou jednoznačně zapovídáno, tedy nepřezkoumatelnost zamítavých rozhodnutí a sním i tedy související nepotřebnost náležitého odůvodnění, jí ustanovení § 22 odst. 3 ve spojení s § 26 zákona o státním občanství alespoň částečně navrácí. Je-li tedy možné o právní jistotě hovořit jako o výsledku respektování právních předpisů a o uplatňování legality při jeho realizaci, pak z pohledu žadatelů o státní občanství nelze o této hovořit, a to z důvodu nedokonalosti současně účinné právní úpravy, které, na rozdíl od polské právní úpravy chybí záruky, které by zajišťovaly, že nedojde k libovůli exekutivních orgánů. Nelze shrnout jinak, než že současná účinná právní úprava se částečně navrácí ke stavu, který byl za účinnosti předchozí právní úpravy těžce judikaturně překonáván.

⁴⁷³ KAŠTYL, Miroslav. Neudělení státního občanství kvůli ohrožení bezpečnosti státu: měl by žadatel znát důvody? *Správní právo*, roč. L, č. 1, s. 14-29.

⁴⁷⁴ Blíže k této problematice viz GONSIOROVÁ: *Udělování státního...*, s. 76-80.

8.3 Dílčí závěry

Výluky soudního přezkumu jsou do určité zcela pochopitelné a žádoucí. V případech, kdy rozhodnutí, které by mělo být součástí přezkumu je pouze procesního či předběžného charakteru. Jakmile však začnou výluky pojímat i rozhodnutí správních orgánů, která výrazným způsobem zasahují do právní sféry adresátů, stávají se předmětem kontroverze, a to zejména v těch případech, kdy je přezkumu zapovězeno rozhodnutí diskreční. Svědčí o tom snad v současnosti nejkontroverznější výluka z oblasti státního občanství.

V tomto okamžiku je zřejmé, že ÚS není nakloněn jakémukoliv negování konceptu výluk dle zákona o státním občanství, ať už dle § 22 odst. 3 či § 26. Svou rozhodovací praxí dává najevo, že zájem na bezpečnosti státu je nad zájmy ostatními. Nicméně domnívám se, že i kdyby ke zrušení § 26 zákona o státním občanství došlo, stejně by se tímto nevyřešilo jádro problému. Byť by se tímto otevřela soudní přezkoumatelnost předmětných negativních správních aktů, takový přezkum by nemohl být úplný. S ohledem na znění § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, by správní soud stejně nemohl přezkoumat i utajovaná stanoviska bezpečnostních složek, která obsahově vytváří následné rozhodnutí MV. Takový přezkum by tedy byl opět pouze, v tomto slova smyslu, formálního charakteru a nekontrolovatelný postup mocenských složek státu by byl kontrolován pouze procesně. Z hlediska řádného postupu řízení, nikoliv však „zevnitř“ tj. materiálně. Polské řešení této problematiky sice také není dokonalé (viz případ Pawła Juszkiewicze), avšak ve srovnání s pojetím českým vyznívá mnohem příznivěji, a to nejen pro žadatele o občanství, ale i pro samotnou podstatu zachování legality správního řízení a jejího nezávislého přezkoumání. Je jednoznačným důkazem o tom, že i rozhodnutí o neudělení státního občanství je způsobilým předmětem soudního přezkumu.

Z výše uvedeného vyplývá, že problematické není ani tak zakotvení výluk ve SŘS, konkrétně pak výluka podle § 70 písm. f) SŘS, nýbrž koncepce zákonů, na které se tato výluka vztahuje. Právní úprava státního občanství a jejího udělování, či spíše neudělení byla i za účinnosti předchozího zákona o státním občanství⁴⁷⁵ předmětem přezkumu vrcholných soudních instancí. Nicméně dlouhodobá rozhodovací praxe NSS směřovala k přezkumu bezvýjimečně všech zamítavých rozhodnutí o udělení státního občanství. Přitom ze strany NSS bylo zdůrazňováno, že soudnímu přezkumu nenáleží rozbor toho, zda rozhodnutí MV o neudělení státního občanství je správné či ne. Soudnímu přezkumu se otevírá pouze procesní stránka věci, tj. zda rozhodnutí bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.⁴⁷⁶

⁴⁷⁵ Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění účinném do 31. prosince 2013.

⁴⁷⁶ Blíže k této problematice viz GONSIOROVÁ: *Udělování státního ...*, s. 76-80.

Současná právní úprava, stvrzená dvěma nálezy ÚS, se tak zcela odchýlila od dosavadní judikatury NSS a znovu nastolila, byť jen částečnou, nepřezkoumatelnost těchto rozhodnutí. Nelze než závěrem poznamenat, že se jedná o odvrácení trendu profilujícího se již v době prvorepublikové činnosti NSS, tj. ochrany veřejných subjektivních práv procesního charakteru. Navíc má tento případ přesah i do problematiky odůvodňování diskrečních rozhodnutí. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství klasické odůvodnění⁴⁷⁷ neobsahuje, nýbrž pouze konstatování, že k zamítnutí žádosti došlo z bezpečnostních důvodů. Stejně jako v případě ochrany procesních práv žadatelů o státní občanství, i v tomto případě se jedná o odklon od trendu prosazovaného již prvorepublikovým NSS a právní vědou, tj. plné odůvodňování diskrečních správních rozhodnutí. Na druhou stranu toto bylo prosazováno zejména pro účely dalšího možného soudního přezkumu těchto rozhodnutí. Za situace, kdy soudní přezkum je jednoznačně vylučován odůvodňování těchto rozhodnutí ztrácí smysl. Navíc vzhledem k tomu, že nejzásadnější stanoviska pro obsah rozhodnutí jsou odepřena i rozhodujícímu správnímu orgánu, tento by tak jako tak neměl žádný relevantní podklad pro vypracování odůvodnění.

⁴⁷⁷ Dle § 68 odst. 3 SŘ.

9. Závěr

Účelem této práce bylo přispět k bližšímu a hlubšímu poznání fungování správního uvážení v České republice a zvolených zahraničních právních úpravách. Co do dílčích cílů, zkoumat jeho fungování v různých časových obměnách a oblastech správního práva. Zjistit, zda poznatky získané ze zahraničních právních úprav jsou použitelné i v podmínkách českých. Prozkoumat nastavený systém vnitřního a vnějšího přezkumu a získat poznatky o jeho efektivnosti ve vztahu k veřejným subjektivním právům adresátů diskrečních rozhodnutí. Poukázat na kontroverzi výluk soudního přezkumu diskrečních rozhodnutí a v kontextu zvolené zahraniční právní úpravy zjistit zda tato diskreční rozhodnutí jsou způsobilým předmětem přezkumu. V tomto smyslu pak prokázat či vyvrátit jejich důvodnost. Nad tyto dílčí, hlavním cílem bylo uceleně prozkoumat oblast správního uvážení způsobem dosud ne příliš probádanými způsoby a směry. Věnovat se mu jiným způsobem a v jiném pojetí, než dosavadní odborné monografie. Byla zahrnuta oblast práva hmotného i procesního, právní pojetí české i zahraniční. Zkoumaný institut by se dal označit jako „prozařující.“ Vyskytuje se ve všech oblastech správního práva a geografických právních systémech. V souvislosti s vymezenými cíli této práce byly v úvodu položeny výzkumné otázky a hypotézy, které byly v průběhu jednotlivých kapitol zkoumány a ověřovány.

Koncepce této práce zvolila systém, kdy každá z kapitol končila dílčími závěry. Byť se celá tato práce věnuje v Úvodu nastaveným výzkumným otázkám a hypotézám, dílčí závěry jednotlivých kapitol se těchto přísně nedržely a spíše shrnovaly kapitolou získané poznatky. Přesto však představují podklad pro odpovědi na výzkumné otázky a navazující potvrzení či vyvrácení hypotéz. Z tohoto důvodu ani tato poslední závěrečná kapitola není natolik obsáhlá jako by mohla být. Nemůže, pokud by ovšem nedošlo ke skluzu k opakování již vysloveného. Následující části se striktně drží v Úvodu vyslovených otázek a hypotéz, odpovídají na ně a částečně blíže rozvádí získané poznatky. K podrobnějším nálezům ovšem třeba odkázat na dílčí závěry u jednotlivých kapitol.

Po Úvodu, který plnil metodologicko – koncepční funkci a zabýval se výše uvedenou konstrukcí této práce, následovala druhá kapitola, která se věnovala správnímu uvážení zejména v jeho teoretických aspektech. Z tohoto důvodu bylo i v rámci této kapitoly položeno nejvíce výzkumných otázek. První podkapitola se věnovala pojetí podstaty správního uvažování v době prvorepublikové a současné. Bylo prokázáno, že obsahové pojetí tohoto institutu pohledem historickým a dnešním se nijak razantně neliší. Myšlenky a poznatky prvorepublikové právní

vědy jsou stále aktuální. Weyrovu třístupňovou koncepci správních norem⁴⁷⁸ lze považovat za základ pro současné pojetí vyučující absolutní správní úvahu v právním státě.

Na druhou stranu významným, téměř diametrálním vývojem prošlo pojetí vztahu správního uvážení a veřejných subjektivních práv. Již nemůže platit tvrzení Háchovo,⁴⁷⁹ podle kterého se jedná o pojmy kontradiktorní. Avšak již v době první republiky se začaly objevovat právní názory podle kterých správní uvážení a veřejná subjektivní práva nelze zcela vylučovat minimálně v rovině procesní. Na tyto myšlenky plně navazuje současný NSS, který prosazuje standard ochrany veřejných subjektivních práv procesních. Ve spojení s poslední kapitolou, která se věnuje výluce soudního přezkumu neudělení státního občanství, je však zřejmé, že ÚS svými nálezy v této oblasti vylučuje existenci veřejných subjektivních práv i v rovině procesní ve prospěch vyšších zájmu, v konkrétním případě v zájmu bezpečnosti státu. Oproti předcházejícímu vývoji se tak bohužel jedná o krok nazpět.

Je-li správní uvážení institutem, který je těžké obsahově pojmut – myšleno ve všech jeho aspektech, pak užívání přiléhavého názvosloví rovněž není zcela jednoduché. Tuto skutečnost lze seznat z příslušné podkapitoly věnující se pojetí diskreciálnosti. Přestože se právní teorie shoduje na tom, co se obsahově pod pojmem správní uvážení skrývá, vyskytuje se poměrně bohaté množství více či méně přiléhavých označení. Tato označení se však vztahují spíše k určitým aspektům a projevům volného uvažování. Proto lze říci, že pod označením pojetí diskreciálnosti se skrývá správní uvážení ve všech aspektech, obměnách a podobách, ve kterých se v českém správním právu může vyskytovat.

O významu správního uvážení v mezinárodním pojetí svědčí to, že je mu věnováno celé jedno Doporučení Rady Evropy. Příslušná podkapitola ukázala, že v České republice jsou standardy uvážení vyslovené v Doporučení vlastní i domácí právní úpravě. Doporučení a jeho standardy se uplatňují v celé šíři. K tomu než dovést závěr, že česká právní úprava a výklad vztahující se ke správnímu uvážení jsou na vysoké úrovni.

Správní uvážení je institutem z hlediska právní teorie velice flexibilním, což prokazuje podkapitola věnující se jeho členění. To je možné skrze různá hlediska a v jeho různých podobách: z hlediska postupu správního orgánu, podle působnosti správního orgánu, formy činnosti veřejné správy, jeho praktické aplikace apod. Jeho flexibilita se ostatně projevuje i v jeho výskytu ve všech formách činnosti veřejné správy. V tomto ohledu lze říci, že se skutečně jedná institut obecný, vlastní všem mnoholicným oborům správního práva.

⁴⁷⁸ WEYR: *Československé právo...*, s. 97.

⁴⁷⁹ HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří a kol. *Slovník veřejného práva ...*, s. 829

Druhá kapitola věnující se teoretickým aspektům prokázala jeho základní aspekty: obecnost, flexibilitu a mezinárodní dosah. Hypotézu ke kapitole znějící: „**Institut správního uvážení stojí a uplatňuje se na konstantních teoretických základech, jejichž historické a současné vnímání se zásadně nezměnilo.**“, lze potvrdit pouze zčásti. Teoretické základy správního uvážení jako institutu správního práva jsou pevné pouze co do definice pojmu. V ostatních aspektech se právní názory na jeho pojetí různí. Výklady se samozřejmě i vyvíjejí, což se se projevuje v právních předpisech a judikatuře. Tím je myšleno například určení mezi volného uvážení, jeho omezenost, resp. neomezenost a vztah k veřejným subjektivním právům. Na druhou stranu lze tuto nejednoznačnost označit na žádoucí, neboť ukazuje, že je s tímto institutem intenzivně pracováno, lze na něj narazit v každé oblasti správního práva, přičemž naplňuje svůj tvůrčí aspekt. Jak již bylo vysloveno, správní uvážení je projevem subjektivismu a už jen z tohoto důvodu na něj nelze očekávat jednotný a neměnný názor. Ba naopak jeho vývoj stále dynamicky probíhá.

Mimo vytyčenou hypotézu lze k první kapitole doplnit, že správní uvážení je natolik zásadní institut správního práva, že jeho existenci nelze zdaleka omezovat pouze na oblast vydávání správních rozhodnutí. Byť se jedná o oblast, se kterou je nejčastěji spojován a tato disertační práce se na tuto oblast taktéž zaměřuje. Avšak podrobné zkoumání výskytu tohoto institutu i v jiných formách činnosti veřejné správy, jeho fungování a projevy se jeví jako zajímavý a podnětný aspekt k dalšímu výzkumu v této oblasti.

Třetí kapitola se zabývala vlastnostmi diskrečního rozhodování jako jeho vnitřním aspektům. Byl vzat zahraniční angloamerický model těchto vlastností a v průběhu jednotlivých podkapitol byla zkoumána a ověřována jeho použitelnost v podmínkách české právní vědy a praxe. Bylo jednoznačně prokázáno, že má-li být diskrece v každém případě odpovídat okolnostem, zaplňovat prostor daný zmocňujícím právním předpisem a sledovat účel právní úpravy, je tomu tak v podmínkách angloamerických i českých. A stejně je tomu tak i v případech, kdy se jedná o diskreci nekontrolovatelnou či nezřetelnou. Zejména k těmto dvěma vlastnostem diskrece lze říci, že jejich výklad v rámci překladu z anglického jazyka se může lišit, nicméně podstata zůstane stejná. Proto druhá hypotéza, podle které „**Vlastnosti charakterizující diskreční rozhodování v angloamerickém chápání jej charakterizují i v českém, resp. kontinentálním právním prostředí**“ byla v rámci této kapitoly potvrzena.

Následující kapitola se věnovala omezujícím aspektům, které se navenek projevují jako meze správního uvážení. Bylo jednoznačně demonstrováno, že tyto aspekty zvané jako kritéria správního uvážení jsou aspektem značně subtilním. Jejich existence je vyjádřena v zákoně, ale lze je dovozovat i výkladem, který je ovšem proměnlivý. Bylo judikováno, že jakmile

je jednou určitých kritérií použito, je třeba tato užívat a správní úvahu aplikovat nediskriminačním způsobem.⁴⁸⁰ Toto lze považovat za zcela zásadní aspekt znemožňující libovůli při aplikaci kritérií správního uvážení. Neboť libovůle je vyloučena ve všech aspektech správního uvážení. Proto s ohledem na tento výklad můžeme hypotézu říkající, že „**Jiná než v zákoně výslovně vyjádřená kritéria jsou pro správní uvážení stejně závazná jako kritéria zákonná**“ považovat za potvrzenou. Pokud by totiž správní orgán postupoval způsobem opačným, tj. kritéria si volně vybíral a jednotlivým přisuzoval různou míru závaznosti, dopouštěl by se tím zapovídané libovůle a diskriminace.

Společně s kritérii byl analyzován i jev nazvaný jako sebeomezení volné úvahy. Určité omezení vnitřními instrukcemi, jejichž účelem je jednotná rozhodovací praxe. Tento jev lze označit za přípustný jen, nepřekročí-li určité hranice. Slouží-li vnitřní instrukce k tomu, aby správní orgány skutečně postupovaly v obdobných případech obdobně a přispěli tím k právní jistotě adresátů rozhodnutí, lze jej považovat za projev zásady legitimního očekávání.⁴⁸¹ Na druhou stranu, pokud dojde ke svázání rozhodovací praxe správních vnitřními instrukcemi takovou měrou, že bez ohledu na jedinečné okolnosti případu začne docházet k uniformitě rozhodnutí, dojde k popření samotné podstaty volného uvažování a porušení zásady materiální pravdy.⁴⁸² Tím se ze sebeomezení správního uvážení stane jev nepřipustný.

Pátá kapitola byla zaměřena na samotné diskreční rozhodnutí, obzvláště na odůvodnění. Jeho vývoj lze shrnout slovy: od možnosti k povinnosti. Vyslovenou hypotézu „**Odůvodnění diskrečního rozhodnutí je nezastupitelným prvkem zákonnosti a správnosti aplikované úvahy**“ je možné jednoznačně potvrdit. Jsou-li dodrženy současné zákonné pokyny⁴⁸³ k tvorbě odůvodnění, slouží jako jednoznačný důkaz toho, že aplikovaná úvaha je zákonná a správná. Pro případné pokračování správního řízení si bez odůvodnění diskrečního rozhodnutí lze jen stěží představit podání kvalifikovaného opravného prostředku či věcný soudní přezkum. Existence aplikované správní úvahy bez povinnosti jejího náležitého odůvodnění otevírá cestu ke skryté libovůli správních orgánů. O to víc, jedná-li se o rozhodnutí mající zásadní vliv na právní poměry adresátů.

V následujících kapitolách se práce přesouvá ke kontrolním mechanismům diskrečních rozhodnutí, a to vnitřnímu i vnějšímu. Šestá kapitola zkoumala přezkum správního uvážení v podmínkách jednotlivých řádných, mimořádných a dozorčích prostředků. V této kapitole

⁴⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2015, sp. zn. 6 Afs 101/2014.

⁴⁸¹ Ustanovení § 2 odst. 4 SŘ.

⁴⁸² Ustanovení § 3 SŘ.

⁴⁸³ Ustanovení § 68 odst. 3 SŘ.

došlo rovněž k poměrně detailní komparaci s polskou právní úpravou odvolání. Primární otázkou této kapitoly bylo hledání odpovědi na otázku, zda v současnosti nastavený systém vnitřního přezkumu správního uvážení formou odvolání plní svou funkci a účel, a to v komparaci s polskou právní úpravou. K této otázce, lze říci, že účelem zákonné úpravy odvolání u diskrečního rozhodnutí, ale i u dalších prostředků vnitřního přezkumu je primárně přezkum zákonnosti. K této odpovědi můžeme dojít prostým jazykovým výkladem příslušných zákonných ustanovení. Na druhou stranu právní věda a rozhodovací činnost NSS jsou v této oblasti mnohem dále a shodují se na jednoznačném přezkumu jak zákonnosti, tak správnosti. Tato vzájemná vnitřní rozpornost SŘ je patrná ve dvou rovinách. Jednak v rovině obecné skrze základní zásady správního řízení zakotvené v §§ 2 až 8 SŘ a jednak v rovině konkrétní u příslušných ustanovení upravujících jednotlivé vnitřní prostředky přezkumu, mimo opatření proti nečinnosti a řízení o prohlášení nicotnosti. Patrná je v oblasti odvolání, konkrétně pak § 82 odst. 2 a § 89 odst. 2, v rámci kterých SŘ na jednu stranu výslovně uvádí, že odvolací správní orgán bude správnost napadeného rozhodnutí zkoumat pouze v rozsahu podaných námitek, na druhou stranu odvolateli postačí, aby podané odvolání bylo pouze blanketní, a správní orgán musí přezkoumat, optikou tohoto ustanovení, nejen zákonnost, ale i správnost. Jakákoliv snaha zákonodárce o primární přezkum zákonnosti diskrečních rozhodnutí tedy sám SŘ, po bližším zkoumání a výkladu správních soudů, popírá. Bylo-li tedy úmyslem českého zákonodárce omezit vnitřní odvolací přezkum na pouhou zákonnost, pak výklad SŘ jako celku tento záměr popírá a lze uzavřít, že nastavená zákonná úprava popírá svou funkci a účel. Výkladem už byla překonána. Oproti tomu polská právní úprava se plnému reviznímu přezkumu diskrečních rozhodnutí zcela otevírá. Neobsahuje žádná ustanovení omezující se na pouhý přezkum zákonnosti.

Vnitřní přezkum diskrečních rozhodnutí se však neomezuje na řádné opravné prostředky. Správní uvážení se uplatňuje i u mimořádných opravných a dozorčích prostředků. I u těchto lze v důsledku základních zásad správního řízení prohlásit, že přezkum zákonnosti znamená i přezkum správnosti. Zásadnějšího rozdílu oproti řádným opravným prostředkům lze spatřit spíše v tom, že otázka jejich podání v závažných případech zapovídá uvážení jednání. Hledat však rozdílu v šíři přezkumu nemá s ohledem na výše uvedené nadále smysl.

S ohledem na výše uvedené k této kapitole lze tedy říci, že hypotéza „**Vnitřní přezkum diskrečního rozhodnutí je vždy přezkumem zákonnosti i správnosti aplikovaného uvážení**“ byla potvrzena. Bez ohledu na formu opravného prostředku přezkum, byť vnitřní, není možné provádět z hlediska pouhé formálnosti. Je-li z prvostupňového diskrečního rozhodnutí zřejmé, že subjektivní práva účastníků hmotného či procesního charakteru byla

narušena, je správní orgán povinen adekvátně zareagovat a nikoliv toto porušení reflektovat bez nápravy s odkazem na formální zákonnost diskrečního rozhodnutí.

Sedmá kapitola se zabírala vnějším přezkumem správního uvážení skrze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. SŘS. Soudní přezkum správního uvážení jako takový prošel v domácí úpravě výrazným vývojem. Vývojová tendence se linula od absolutní výluky po co nejširší možný přezkum. I když nutno podotknout, že tato tendence naráží na určité zákonné bariéry blíže rozvedené v příslušné kapitole. Nicméně je třeba konstatovat, že vliv prvorepublikové rozhodovací činnosti NSS na tu současnou je enormní a stále přetrvávající. Současný vývoj této instituce ostatně navazuje na vývoj prvorepublikový. Na druhou stranu lze spatřit určitý odklon, a to v otázce soudního přezkumu správnosti. Zatímco prvorepubliková soudní praxe pevně zastávala názor, že soudnímu přezkumu podléhá pouze zákonnost, dnes již tato teze neplatí. I v oblasti soudního přezkumu těchto rozhodnutí se vývoj posunul, a stejně jako je tomu v případě přezkumu vnitřního, přezkumu správnosti se nelze vyhnout. Samotný systém soudního přezkumu správního uvážení nelze v kontextu jeho výkladu NSS označit za nevyhovující. V kontextu ochrany veřejných subjektivních práv je těmto poskytována plná ochrana jak v rovině hmotné tak procesní.⁴⁸⁴ Proto i hypotézu **„Současná soudní praxe přezkumu správního uvážení se v zásadě neliší od praxe prvorepublikové.“** lze potvrdit a zároveň vyvrátit jen částečně. Vývoj se značně posunul, a byť je prvorepubliková judikatura stále aktuální a užívaná, náhled na určité aspekty správního uvážení se změnil a posunul. Jako největší přínos tohoto vývoje lze označit to, že na správní uvážení a veřejná subjektivní práva není nahlíženo s takovou prozíravostí jako v době prvorepublikového NSS.

S tím ostatně souvisí i výzkumná otázka k této kapitole, která hledala odpověď na to, jaká je skutečná šíře vnějšího přezkumu diskrečního rozhodnutí. Lze říci, že tato šíře je, stejně jako u vnitřního přezkumu, díky neustále se vyvíjejícímu výkladu a důrazu na ochranu práv účastníků řízení, stejná. Tj. k přezkumu dochází z hlediska zákonnosti o správnosti. Je-li některý aspekt narušen, správní soud sice zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost, ale bylo prokázáno, že důvody zrušení jako je překročení mezí či zneužití se může způsobovat narušení aspektů správnosti. Proto i hypotézu **„Soudní přezkum diskrečních rozhodnutí je přezkumem zákonnosti i správnosti“** lze potvrdit. Ostatně přezkoumává-li správní soud zákonnost, musí notně přezkoumat i to, zda byly dodrženy základní zásady správního řízení, které v podstatě standardy správnosti vyjadřují. Nesprávné rozhodnutí může znamenat porušení některé/některých ze zásad, ale napadené diskreční rozhodnutí je zrušeno pro nezákonnost.

⁴⁸⁴ Byť ze strany ÚS se tento vývoj částečně omezuje – viz kapitola 8. Výluky vnějšího přezkumu.

Právě s ohledem na základní zásady správního řízení, jejich obsah a zejména dosah, již nespátřuji v současném zákonném vyjádření soudního přezkumu diskrečních rozhodnutí smysl. Jako mnohem zdařilejší považuji opět polskou právní úpravu, která podobnými formálními zákonnými zábranami netrpí, a to i při zachování kasačního principu správního soudnictví, které v oblasti diskrece znamená naplnění zákazu spoluadministrace správních soudů.

Další hypotéza této kapitoly zněla „**Současný soudní přezkum diskrečních rozhodnutí skýtá ochranu veřejných subjektivních práv hmotných i procesních.**“ A i tuto hypotézu lze potvrdit. Současná judikatura NSS poskytuje nejvyšší možný standard ochrany těchto práv. Samozřejmě pokud diskreční rozhodnutí není zatíženo soudní výlukou, o čemž svědčí následující kapitola a postoj ÚS k této problematice. Ovšem jakákoliv polemika nad tím, zda se jedná o správnou či špatnou cestu je pro tuto práci nadbytečná. Sledování a vyhodnocování přístupu ÚS a NSS k veřejným subjektivním právům, nalézání shodných a rozporných bodů v této oblasti je podnětným námětem pro další výzkum.

V další kapitole se práce zabývala výlukami soudního přezkumu správního uvážení. Zvláštní pozornost byla věnována oblasti udělování státního občanství. Jakákoliv výlučka soudního přezkumu, která se zásadním způsobem dotýká právního postavení adresátů diskrečních rozhodnutí, musí notně budit kontroverzi. V oblasti státního občanství o tom svědčí fakt, že za období poměrně krátké pětileté účinnosti současného zákona o státním občanství, dvě z jeho ustanovení vylučující rozhodnutí o neudělení státního občanství z důvodu hrozby bezpečnosti státu, předmětem návrhu na zrušení v rámci řízení vedených u ÚS. V druhém případě byl návrh na zrušení § 26 zákona o státním občanství přímo z pera NSS. Aplikace správního uvážení v oblasti udělování státního občanství byla dlouho považována za tzv. neomezenou. Byla to právě judikatura NSS, která nastavila této správní úvaze hráz a otevřela ji soudnímu přezkumu. Od roku 2014 účinný zákon o státním občanství tento přezkum částečně uzavřel, přičemž tato výlučka má své zastání u již zmiňovaného ÚS. Současná právní úprava udělování státního občanství tedy zcela otevírá cestu k libovůli správních orgánů. Z hlediska žadatelů o státním občanství se jedná o obrovský zásah do právní jistoty. Komparace s polskou právní úpravou jasně ukázala, že rozhodnutí MV o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství je plně způsobilým předmětem přezkumu. Je-li hlavním argumentem soudní výluky v české právní úpravě bezpečnost státu, ochrana utajovaných informací apod. před žadatelem, nezakládá to žádného důvodu, proč by se se spisem nemohl seznámit soud. Jak je tomu ostatně v polské právní úpravě. Skutečnost, že se se správními spisy mimo orgánů moci výkonné seznámí i nezávislý a nestranný soud přece nemůže na újmu bezpečnosti státu. V tomto ohledu polská právní úprava může sloužit jako inspirační zdroj pro úpravu českou.

Výluky soudního přezkumu diskrečních rozhodnutí však představují i výrazný zásah do procesní roviny. A to ve smyslu ochrany procesních práv adresátů a náležitého postupu správních orgánů při vyřizování žádostí. Což je ostatně i aspekt, na který upozorňoval i NSS. Proto hypotéza „**Výluky soudního přezkumu diskrečních rozhodnutí znemožňují ochranu veřejných subjektivních práv adresátů těchto rozhodnutí.**“ byla potvrzena. I kdyby se soud neměl vyjadřovat k meritu věci, měl by mít pravomoc přezkoumat, že v předmětné věci byla dodržena veškerá procesní ustanovení, a to jak stran účastníků řízení, tak stran postupu správních orgánů. I toto potvrzuje komparovaná polská právní úprava. Skutečnost, že tomu tak není, zasahuje v domácí rovině do práva na spravedlivý proces dle § 36 LZPS, na mezinárodní úrovni vyjádřeném čl. 6 Úmluvy. Současná česká právní úprava porušuje i mezinárodní standardy. Na druhou stranu, s ohledem na dosavadní vývoj k této materii, a to pohledu právní vědy, judikatury české i zahraniční, se lze domnívat, že v této oblasti dosud zdaleka nebylo řečeno poslední slovo.

Mám za to, že zodpovězením výzkumných otázek a potvrzením či vyvrácením stanovených hypotéz došlo k naplnění cílů této práce. Na úplný závěr bych však chtěla uvést, že za její největší přínos v rámci české právní vědy považuji zpracování zahraničních právních poznatků k problematice diskrečního rozhodování. Správní uvážení je právním institutem mezinárodním a zároveň obecným, díky čemuž s ním spojené zkoumání není natolik teritoriálně omezeno, jak tomu může být u jiných produktů správního práva. Práce prokázala použitelnost a přiléhavost angloamerické i kontinentální právní úpravy. Jejich zpracování zejména v kapitolách věnujících se diskrečnímu rozhodování a přezkumu, ukázalo, že zahraniční právní úpravy mohou být svým pojetím předmětu zkoumání významným inspiračním zdrojem.

10. Seznam citovaných zdrojů

10.1 Monografie

CLAYTON, Allen Scott. *Judicial Review of Administrative Discretion. How Justice Scalia and Breyer Regulate the Regulators*. El Paso: LFB Scholarly Publishing LLC, 2015. 184 s.

BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu)*. 1. vydání. Praha: Acta Universitatis Carolinae, 1992. 78 s.

BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš, POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 220 s.

ČÍŽEK, Karel. *Obrys řízení správního*. 1. vydání. Praha: Jindřicha Mercyho sklad v Praze, 1888. 537 s.

MADAR, Zdeněk a kol. *Slovník českého práva (Díl 2, P-Z)*. 2. vydání. Praha: LINDE Praha a. s., 1999. 1781 s.

FLIEDER, Karel. *Nejvyšší správní soud – Informativní výklad na podkladě praxe a judikatury n.s.s.* 1. vydání. Praha: Praetor, 1928. 32 s.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. 360 s.

GERLICH, Karel. *Skutkové zjištění a právní posouzení v řízení soudním*. 1. vydání. Praha: Orbis, 1934. 58 s.

GONSIOROVÁ, Barbora. *Udělování státního občanství České republiky*. 1. vydání. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016. 103 s.

HÁCHA, Emil a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. 1. vydání. Brno: Polygrafia, 1932. 1202 s.

- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 1481 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 793 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s.
- HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy (se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním)*. 1. vydání. Praha: Spolek českých právníků „Všehrd“, 1924. 113 s.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937. 507 s.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. 1142 s.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 208 s.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s.
- KNYSIAK – MOLCZYK, Hanna a kol. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer SA, 2016. 1500 s.
- ŁASZCZYCA, Grzegorz, MARTYSZ, Czesław, MATAN, Andrzej. *Postępowanie administracyjne ogólne*. Warszawa: C. H. Beck, 2003. 882 s.
- MADAR, Zdeněk a kol. *Slovník českého práva*. 2. vydání. Praha: LINDE Praha a. s., 1999. 923 s.

MATES, Pavel. *Správní uvážení*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 122 s.

MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: Linde, 1996. 451 s.

OLEJARSKI, M. Amanda. *Administrative Discretion in Action*. Plymouth: Lexington Books, 2013. 160 s.

POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. 1. vydání. Brno: Československý akademický spolek Právnický, 1946. 103 s.

PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Nákladem Jednoty Právnické, 1905. 215 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vydání. Praha: Leges, 2017. 520 s.

RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud: Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. soudního správního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. 1. vydání. Praha: Československý kompas, 1933. 504 s.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 241 s.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 422 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – WoltersKluwer, 2009. 464 s.

VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního*. 4. vydání. Praha: Nákladem vlastním, s podporou Ministerstva školství a národní osvěty, 1921. 251 s.

VAVŘÍNEK, František. *Stručný přehled zřízení správního*. 2. vydání. Praha: Spolek československých právníků „Všehrd“, 1928. 253 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1458 s.

WEYR, František. *Československé právo správní. Část obecná (Organisace veřejné správy a řízení správní)*. 1. vydání. Brno: Český akademický spolek „Právník“, 1922. 148 s.

WEYR, František. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: Orbis, 1936. 420 s.

ZIMMERMANN, Jan. *Prawo Administracyjne*. 7. vydání. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016. 570 s.

10.2 Odborné články

ARTYMIONEK, Paweł. Kryteria sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli decyzji uznaniowych. *Prawo*, 2013, roč. 315, č. 1, s. 7 - 16.

CODL, Daniel. Uplatňování koncentrační zásady ve správním řízení. *Správní právo*, 2019, roč. LII, č. 2, s. 65 – 83.

FIALOVÁ, Eva. Ochrana soukromí ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2012, roč. 20, č. 2, s. 121 – 127.

GONSIOROVÁ, Barbora. Proces odstraňování tvrdostí zákona. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 10, s. 371 – 374.

JURČÍK, Radek. Soudní přezkum správních rozhodnutí založených na správním uvážení. *Bulletin advokacie*, 1999, č. 10, s. 31 - 34.

KAŠTYL, Miroslav. Neudělení státního občanství kvůli ohrožení bezpečnosti státu: měl by žadatel znát důvody? *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra, roč. L, č. 1, s. 14-29.

KINDLOVÁ, Miluše. Ústavnost soudní výluky u neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu? *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra, 2015, roč. XLVIII, č. 7-8, s. 404 – 419.

KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, roč. 51, č. 1, s. 33 -55.

KOPECKÝ, Martin. Ústavní zakotvení rakouského modelu soudní kontroly správy a jeho následování. *Právník*, 2017, roč. 156, č. 12, str. 1072 – 1084.

LUBOVSKÝ, Zbyněk. Správní trestání na úseku zákona o provádění mezinárodních sankcí. *Správní právo*, 2018, roč. LI, č. 7, s. 433 - 447

MALAST Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*, 2009, roč. XLII, č. 6, s. 339 – 363.

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

PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, roč. 51, č. 1 – 2, s. 56 – 71.

SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení (diskreční pravomoc) v kontextu současné veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1999, roč. 7, č. 2, s. 135 – 140.

SKULOVÁ, Soňa. Čím je ovládáno správní uvážení? aneb úvaha nejen o pravidlech, ale také o hodnotách, cílech principech a zásadách. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, roč. 10, č. 4, s. 330 – 342.

SKULOVÁ, Soňa. Diskreční pravomoc veřejné správy v České republice v dynamickém vývoji evropského kontextu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 4, s. 382 – 388.

SKULOVÁ, Soňa, HEJČ, David, BRAŽINA, Radislav. Odůvodnění správního rozhodnutí: revitalizace institutu s dlouhou tradicí. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 895 – 912.

SLÁDEČEK, Vladimír. K důvodům obnovy správního řízení. *Správní právo*, 2013, roč. XLVI, č. 3, s. 129 - 139.

STAŠA, Josef. K pozapomenutým padesátinám jednoho zákona. *Správní právo*, 2018, roč. LI, č. 1, s. 86 – 99.

VŠETIČKA, Pavel. Uplatnění správního uvážení a problematika výkladu neurčitých právních pojmů v případě bezprostředních zásahů realizovaných Policií České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 25, č. 3, str. 493 – 508.

10.3 Příspěvky ve sborníku

EIDOVÁ, Lina. The Principle of Restricted Administrative Discretion. In KOTÁSEK, Josef a kol (eds). *COFOLA 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1701 – 1707.

HŘEBEJK, Jiří. Dvojí občanství a bezpečnost státu. In: ŠTURMA, Pavel, TYMOFEYEVA a kol (eds). *Státní občanství v kontextu vývoje lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, ediční středisko, 2017, s. 55-60.

POTĚŠIL, Lukáš. Rozhodnutí, tzv. jiné úkony a opatření obecné povahy. In NECKÁŘ, Jan a kol. (eds). *Dny práva – 2008- Days of Law*. Brno: Tribun EU, 2008, s. 1569 – 1576.

SKULOVÁ, Soňa. Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproportionální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími. In SEHNÁLEK, David a kol. (eds). *Dny práva – 2009 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 150 -164.

SYLVESTROVÁ, Tereza. Politizace justice, aneb jak ze soudce opět učinit subsumpční automat. In VEČEŘA, Miloš, HAPLA, Martin (eds). *Weyrovy dny právní teorie 2017*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 123 - 130.

10.4 Judikatura

10.4.1 Bohuslavova sbírka

Boh. A 13/1919

Boh. A 13/1919

Boh. A 164/1919

Boh. A 40/1919

Boh. A 991/1921
Boh. A 678/1921
Boh. A 827/1921
Boh. A 1110/1922
Boh. A 1714/1922
Boh. A 1500/1922
Boh. A 1752/1922
Boh. A 1499/1922
Boh. A 2536/1923
Boh. A 2131/1923
Boh. A 2223/1923
Boh. A 5030/1925
Boh. A 5030/1925
Boh. A 11580/1934

10.4.2 Evropský soud pro lidská práva

Rozsudek ESLP ze dne 25. března 1983, č. stížnosti 5947/72, *Silver a další proti Spojenému království*

Rozsudek ESLP ze dne 13. července 2000, č. stížnosti 39221/98, *Scozzari a Giunta proti Itálii*

10.4.3 Ústavní soud

Nález Ústavního soudu ze dne 3. prosince 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96
Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97
Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97
Nález Ústavního soudu ze dne 11. února 2004, sp. zn. Pl. ÚS 31/03
Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07
Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. prosince 2008 IV. ÚS 1373/07
Nález Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07
Nález Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09
Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. srpna 2009, sp. zn. I. ÚS 1354/09
Nález Ústavního soudu ze dne 22. července 2010, sp. zn. III. ÚS 2556/07
Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11
Nález Ústavního soudu ze dne 11. říjen 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16
Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. března 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/16

Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16

Nález Ústavního soudu ze dne 2. července 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17

10.4.4 Nejvyšší správní soud České republiky

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2001, sp. zn. 7 A 31/2002

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2003, sp. zn. 6 A 96/2000

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2003, sp. zn. 5 A 139/2002

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2004, sp. zn. 5 Azs 47/2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2004, sp. zn. 7 A 131/2001

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2004, sp. zn. 1 As 9/2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. července 2004, sp. zn. 5 Azs 105/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2004, sp. zn. 6 A 143/2001

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2004, sp. zn. 3 As 52/2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2005, sp. zn. 5 A 131/2001

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2005, sp. zn. 2 Afs 207/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2005, sp. zn. 5 Afs 151/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2005, sp. zn. 6 As 57/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2005, sp. zn. 1 As 30/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2006, sp. zn. 2 Afs 207/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2007, sp. zn. 4 As 75/2006

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2007, sp. zn. 5 As 81/2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2008, sp. zn. 2 As 56/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. února 2008, sp. zn. 3 As 73/2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2008, sp. zn. 5 As 51/2007

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2008, sp. zn. 4 Ads 113/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2008, sp. zn. 4 As 22/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 7 As 43/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2008, sp. zn. 7 As 16/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2008, sp. zn. 7 As 21/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2009, sp. zn. 1 Azs 20/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2009, sp. zn. 9 As 57/2008
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2010, sp. zn. 7 Afs 15/2017
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2010, sp. zn. 1 Afs 50/2009.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2010, sp. zn. 2 Afs 10/2010
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. června 2010, sp. zn. 9 As 71/2008
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2010, sp. zn. 7 As 21/2010
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2010, sp. zn. 6 As 39/2009
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2011, sp. zn. 1 As 105/2010
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2011, sp. zn. 1 As 36/2011
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, sp. zn. 5 As 74/2010
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011, sp. zn. 8 Ao 4/2011
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. září 2011, sp. zn. 7 As 79/2011
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. 1 Afs 1/2012
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 2012, sp. zn. 1 As 123/2012
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2013, sp. zn. 2 As 130/2012
Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, sp. zn. 2 Afs 67/2013
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2014, sp. zn. 6 As 162/2013
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2014, sp. zn. 8 As 37/2011
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. května 2014, sp. zn. 9 As 37/2014
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2014, sp. zn. 3 Ads 39/2013
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2014, sp. zn. 6 As 68/2012
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2014, sp. zn. 8 As 28/2013
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2015, sp. zn. 6 Afs 101/2014
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2015, sp. zn. 2 Azs 240/2014
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2015, sp. zn. 6 Azs 33/2014
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2015, sp. zn. 4 As 169/2015
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. ledna 2016, sp.zn. 5 As 80/2016
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2016, sp. zn. 5 As 203/2015
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2016, sp. zn. 6 As 24/2015
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. května 2016, sp. zn. 6 As 53/2016
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2016, sp. zn. 5 As 155/2015
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2016, sp. zn. 5 As 104/2013
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. listopadu 2017, sp. zn. 10 Afs 122/2017
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. října 2017, sp. zn. 2 As 73/2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2018, sp. zn. 10 As 174/2017
Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2018, sp. zn. 2 Azs 180/2018
Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. prosince 2018, sp. zn. 3 As 217/2017

10.4.5 Nejvyšší správní soud Polské republiky

Rozsudek Nejvyššího správního soudu Polské republiky ze dne 7. února 1991, sp. zn. SA/Ka 848/90

Rozsudek Nejvyššího správního soudu Polské republiky ze dne 28. července 1992, sp. zn. III SA 1154/92

Rozsudek Nejvyššího správního soudu Polské republiky ze dne 5. února 2016, sp. zn. II OSK 1348 /14

10.4.6 Vrchní soud v Praze

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. prosince 1993, sp. zn. 6 A 126/92

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. prosince 1997, sp. zn. 6 A 77/99

10.4.7 Městský soud v Praze

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. října 2005, sp. zn. 10 Ca 220/2004

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. srpna 2012, sp. zn. 11 A 114/2011

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. října 2012, sp. zn. 9 Ca 261/2009

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2013, sp. zn. 10 A 17/2013

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. března 2013, sp. zn. 5 A 215/2012

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. února 2015, sp. zn. 5 A 9/2011

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. září 2016, sp. zn. 41 A 14/2015

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2018, sp. zn. 5 A 53/2018

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. ledna 2018, sp. zn. 9 A 112/2015

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. října 2019, sp. zn. 10 Ad 12/2017

10.4.8 Krajské soudy

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. ledna 2018, sp. zn. 65 A 43/2016

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. 59 A 5/2019

10.5 Elektronické zdroje

BECK, George, KONAR-STEENBERG, Mehmet. *Minnesota Administrative Procedure*. [online]. Mitchell and Hamline School of Law, 2014 [cit. 26. srpna 2018]. Dostupné na <<https://mitchellhamline.edu/minnesota-administrative-procedure/23-4-unbridled-discretion/>>.

BEDNÁŘOVÁ, Markéta. *Právo na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia dle směrnice 2004/114/ES* [Program] beck-online.cz, 2019 [cit. 25. února 2020].

BERGIN, Kevin. *Curbing „Unbridled Discretion“: The Direct and Indirect Effects of Patel vs. Los Angeles on Hotel Owners and their Patrons*. [online]. Boston College Journal of Law and Social Justice, 2015 [cit. 11. srpna 2018]. Dostupné na <<https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1129&context=jlsj>>.

BIŁAS, Michał Jakub. *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji*. [online]. Rocznik Samorządowy, 2015 [cit. 11. srpna 2018]. Dostupné na <<https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/10215/Bi%C5%82as%20J.M.%2c%20S%C4%85dowa%20kontrola%20decyzji%20uznaniowych%20wydawanych%20przez%20organ%20administracji%2c%20Rocznik%20Samorz%C4%85dowy%202015%2c%20t.%204.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

BIULETYN MIGRACYJNY. *Bezpieczeństwo państwa ponad prawem jednostki* [online]. biuletynmigracyjny.uw.edu.pl, únor 2014 [cit. 21. února 2018]. Dostupné na <<http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/46-luty-2014/bezpieczenstwo-panstwa-ponad-prawem-jednostki>>.

BURDA, Zdeněk. *Prominutí příslušenství daně v judikatuře správních soudů* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 16. února 2020 [cit. 18. února 2020].

COUNCIL OF EUROPE. *Členské státy* [online]. coe.int, 2020 [cit. 8. února 2020]. Dostupné na <<https://www.coe.int/cs/web/about-us/our-member-states>>.

GERLOCH, Aleš. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník* [online]. beck-online.cz [cit. 21. února 2018]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/documentview.seam?documentId=nnptembqhfwp64zrguxha4tbozxsx3knfzxi33ume>>.

GRONWALDTOVÁ, WAGNEROVÁ, Petra. *Ještě k zamítnutí žádosti o udělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu – některé další souvislosti* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 23. února 2020 [cit. 25. února 2020].

GÓRSKA, Agata. *Odmowa przyznania obywatelstwa w świetle konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela* [online]. codozasady.pl, 24. dubna 2014 [cit. 21. února 2018]. Dostupné na <<http://www.codozasady.pl/odmowa-pryznania-obywatelstwa-w-swietle-konstytucyjnych-wolnosci-i-praw-czlowieka-i-obywatela/>>.

HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA. *Opinia prawna Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka* [online]. hfhrpol.waw.pl, 29. listopadu 2011 [cit. 21. února 2018]. Dostupné na <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/marakchi_opinia.pdf>.

HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA. *Možna odmówić uznania za obywatela polskiego na podstawie tajného dokumentu ABW* [online]. hfhr.pl, 9. ledna 2014 [cit. 21. února 2018]. Dostupné na <<http://www.hfhr.pl/mozna-odmowic-uznania-za-obywatela-polskiego-na-podstawie-tajnego-dokumentu-abw/>>.

HRDINA, Pavel. *Přezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů vydaných v rámci jejich diskreční pravomoci* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 1. ledna 2020].

KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, SKULOVÁ, Soňa. *Správní řád* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 17. ledna 2020].

KADEČKA, Stanislav. *Veřejnoprávní smlouvy a návrh správního řádu* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 17. ledna 2020].

KOCH, H. Charles Jr. *Judicial Review of Administrative Discretion* [online] William and Mary Law School Scholarship Repository: Faculty Publications, 1986 [cit. 11. srpna 2019]. Dostupné na <<https://core.ac.uk/download/pdf/73971491.pdf>>.

KOLMAN, Petr. *Právo na informace – k problematice vnitřních pokynů* [online]. epravo.cz, 16. září 2014 [cit. 16. ledna 2020]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-na-informace-k-problematice-vnitrnich-pokynu-95310.html>>.

KORBEL, František, STAŇKOVÁ, Kateřina, HENGALOVÁ, Michala. *Moderační právo správních soudů* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 28. ledna 2020].

KRÁL, Jakub. *Správní uvážení vs. vyplňování mezer v právu* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 15. ledna 2020].

KÜHN, Zdeněk. *Komentář k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. června 2012, č. j. 1 As 51/2012 - 242, ve věci Vlastimil Rampula proti Ministru spravedlnosti* [Program] beck-online.cz, 2012 [cit. 20. února 2020].

MATES, Pavel. *K povaze správních pořádkových deliktů* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 14. ledna 2020].

MATES, Pavel. *Správní uvážení* [online]. obecniportal.cz, 25. února 2013 [cit. 11. srpna 2018]. Dostupné na <<https://www.obecniportal.cz/33/spravni-uvazeni-uniqueidmRRWSbk196FNf8-jVUh4EISFIyPgnsnrjr4tfmlZRZA/>>.

MATES, Pavel. *Správní uvážení v judikatuře správních soudů* [online]. pravnicradce.cz, 2010 [cit. 19. listopadu 2018]. Dostupné na <<http://pravnicradce.ihned.cz/c1-45855520-spravni-uvazeni-v-judikature-spravnich-soudu>>.

MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. října 2018 [cit. 14. ledna 2020] Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

MATES, Pavel, MAZANEC, Michal. *Úvahy a fakta o správním soudnictví – 2. díl* [Program] beck-online.cz, 1994 [cit. 26. února 2020].

SITORUS, Lily Evelina. *Judicial Review of Administrative Action: Reflection on the Bank Century Bailout Policy* [online]. Indonesia Law Review, 2016 [cit. 3. srpna 2018]. Dostupné na <http://ilrev.ui.ac.id/index.php/home/article/view/173/pdf_77>.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Zpráva výboru ústavně-právního o vládním návrhu zákona (tisk 749) o nejvyšším správním soudě* [online]. psp.cz, 5. listopadu 2018 [cit. 22. prosince 2019]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0837_04.htm>.

POMAHAČ, Richard. *Úřady a soudy – spory nebo dialog?* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 28. ledna 2020].

POMAHAČ, Richard. *Účinnost správního soudnictví* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 28. ledna 2020].

POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy [online]. 2008 [cit. 20. ledna 2020]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>>.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 9. března 2020 [cit. 14. března 2020].

RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 16. ledna 2020].

SZOT, Adam. *Ślusžność a uznanie administracyjne* [online]. Studia Iuridica Lublinensia, 2011 [cit. 11. února 2017]. Dostupné na <http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_Iuridica_Lublinensia/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2011-t15/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2011-t15-s175-182/Studia_Iuridica_Lublinensia-r2011-t15-s175-182.pdf>.

SKULOVÁ, Soňa. *Kolegiální orgány ve veřejné správě – V. Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 13. ledna 2020 [cit. 17. ledna 2020].

SKULOVÁ, Soňa. *Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 9. března 2020 [cit. 11. března 2020].

TARANDA, Petr. *Malé zamyšlení nad odůvodněnou obavou (a někdy i značnými obtížemi) a správním uvážením v daňovém řízení* [Program] ASPI verze 2020 pro Windows, aktualizace z 23. února 2020 [cit. 26. února 2020].

ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Legislativní helpdesk* [online]. 11. srpna 2018 [cit. 11. srpna 2018]. Dostupné na <<https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/Diskrece>>.

VÁLOVÁ, Irena. *Rus, kterému ČR neudělila občanství kvůli bezpečnosti, může změnit zákon.* [online]. ceska-justice.cz, 31. ledna 2018 [cit. 20. února 2018]. Dostupné na <<http://www.ceska-justice.cz/2018/01/rus-kteremu-cr-neudelila-obcanstvi-kvuli-bezpecnosti-muze-zmenit-zakon/>>.

10.6 Právní předpisy

Zákon č. 36/1876 ř. z., o nejvyšším správním soudě.

Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, ve znění platném a účinném do 31. prosince 1952.

Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů, ve znění platném a účinném do 30. června 1955.

Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, ve znění platném a účinném do 31. prosince 1956.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego.

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 80 (2) ze dne 11. března 1980.

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (81) 19 o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů ze dne 29. dubna 1982.

Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práva a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2013.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 19. února 2015.

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

Zákon č. 186/2003 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činnosti souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě ze dne 20. června 2007.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim.

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

Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

10.7 Jiné zdroje

DUS, Filip. *Správní uvážení a ochrana proti jeho zneužití v České republice a v Německu*. Diplomová práce, 2015/2016, 79 s.

GREGOR, Adam. *Správní uvážení*. Rigorózní práce. 2016. Karlova univerzita, Právnická fakulta, 119 s.

KNEIFLOVÁ, Andrea. *Správní uvážení a jeho soudní přezkum*. Diplomová práce, 2017, 58 s.

SCHWANKOVÁ, Gabriela. *Problematika tzv. absolutní volné úvahy správního orgánu*. Diplomová práce, 2018. 80 s.

Důvodová zpráva k zákonu č. 204/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, změna zákona o podnikání na kapitálovém trhu a dalších zákonů.

11. Shrnutí (abstrakt)

Tato disertační práce se zabývá komplexním zpracováním správního uvážení a jeho přezkumu. Zkoumaný institut je analyzován pohledem nejen české právní vědy a praxe, ale i pohledem angloamerickým a kontinentálním. Aby práce splňovala kritérium komplexnosti a přínosnosti je zaměřena na zkoumání teoretických aspektů, proces diskrečního rozhodování včetně souvisejících komponentů, vnitřní a vnější přezkum diskrečních rozhodnutí včetně soudních výluk. Použito je rozsáhlé množství zdrojů, českého i zahraničního charakteru, zejména odborné publikace v podobě monografií a článků, judikatura, právní předpisy a jiné.

První kapitola tvoří úvod, který plní metodologicko-koncepční funkci. Následující druhá kapitola se zabývá teoretickými aspekty správního uvážení, tj. jeho vnímáním v oblasti právní teorie a práva mezinárodního, vztahu s veřejnými subjektivními právy, užívaným názvoslovím, jeho členěním a výskytem v systému správního práva.

Třetí kapitola zkoumá diskreční rozhodování skrze jeho vlastnosti vyslovené angloamerickou právní vědu a jejich použitelnost v podmínkách českých. Následující čtvrtá a pátá kapitola se věnují kritériím tvořícím meze správního uvážení v prostředí jeho aplikace a diskrečnímu rozhodnutí jako výslednému produktu diskrečního rozhodování.

Šestá kapitola se zaměřuje na vnitřní přezkum správního uvážení prováděný správními orgány uvnitř systému veřejné správy. Důraz je kladen zejména na odvolání jako obecný opravný prostředek, ovšem opomenuty nejsou jiné opravné prostředky mimořádné a dozorčí.

Sedmá kapitola je zaměřena na soudní přezkum diskrečních rozhodnutí s profilací na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Konkrétnějším způsobem zpracovává historický vývoj tohoto prostředku a institut moderačního oprávnění správního soudu jako jediného možného způsobu nahrazení správní úvahy úvahou soudní.

Osmá kapitola této práce se zaměřuje na výluky soudního přezkumu diskrečních rozhodnutí s úzkým zaměřením na výluku v oblasti zamítavého rozhodnutí Ministerstva vnitra o žádosti o udělení státního občanství. V této kapitole je provedena rozsáhlá komparace s polskou právní úpravou a praxí.

Závěr představuje poslední věcnou kapitulu této práce. Jeho obsahem jsou odpovědi na v Úvodu vyslovené výzkumné otázky a ověřování stanovených hypotéz, přičemž navazuje na poznatky prezentované v dílčích závěrech jednotlivých kapitol.

Summary (Abstract)

This dissertation thesis deals with complex processing of administrative discretion and its review. The examined institute is analyzed not only by the Czech legal science and practice, but also by the Anglo-American and Continental perspectives. In order to fulfill the criterion of complexity and profitability, the thesis focuses on the examination of theoretical aspects, the process of discretionary decision-making including related components, internal and external review of discretionary decisions, including court exclusions. A wide range of sources, both Czech and foreign, are used, especially special publications in the form of monographs and articles, case law, legislation and others.

The first chapter consists of an introduction, which fulfills a methodological and conceptual function. The following second chapter deals with theoretical aspects of administrative discretion, ie its perception in the field of legal theory and international law, relationship with public subjective rights, used terminology, its classification and occurrence in the system of administrative law.

The third chapter examines discretionary decision-making through its properties pronounced Anglo-American legal science and their applicability in Czech conditions. Next fourth and the fifth chapter deals with the criteria forming the limits of discretion in its application environment and discretionary decision as the resultant discretionary product.

The sixth chapter focuses on the internal review of administrative discretion carried out by the administrative authorities within the public administration system. Emphasis is placed on appeal as a general remedy, but other extraordinary and supervisory remedies are not omitted.

The seventh chapter focuses on the judicial review of discretionary decisions with a profile of an action against a decision of an administrative authority. More specifically, it elaborates on the historical development of this means and the institute of moderation of the administrative court as the only possible way of replacing administrative reasoning with a judicial consideration.

The eighth chapter of this work focuses on the exclusion of judicial review of discretionary decisions with a narrow focus on the exclusion in the area of the negative decision of the Ministry of the Interior on the application for citizenship. In this chapter there is an extensive comparison with the Polish legislation and practice.

The conclusion is the last factual chapter of this work. Its contents are answers to the research questions stated in the Introduction and verification of the hypotheses, while it follows the findings presented in the partial conclusions of the individual chapters.

12. Seznam klíčových slov

Správní uvážení, volné uvážení, diskrece, diskreční pravomoc, diskreční rozhodnutí, diskreční rozhodování, zmocňující norma, správní orgán, přezkum, vnitřní přezkum, vnější přezkum, soudní přezkum, moderační oprávnění, Nejvyšší správní soud, výluky, státní občanství, polská právní úprava.

List of Keywords

Administrative discretion, free discretion, discretion, discretionary power, discretionary decision, discretionary decision making, empowering rule, administrative body, review, internal review, external review, judicial review, moderation authorization, Supreme Administrative Court, exclusions, citizenship, Polish legislation.