

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Václav Pindur

Správní uvážení a neurčitý právní pojem

Bakalářská práce

Olomouc, 2018

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Správní uvážení a neurčitý právní pojem vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 25. 7. 2018

Václav Pindur

Na tomto místě bych chtěl poděkovat vedoucí práce doc. JUDr. Olze Pouperové, Ph.D. za odborné vedení, rady a pomoc při psaní této práce.

Obsah

Úvod.....	5
1 Vymezení institutů	7
1.1 Správní uvážení.....	7
1.1.1 Příklad správního uvážení.....	9
1.2 Neurčitý právní pojem	11
1.2.1 Klasifikace neurčitých právních pojmů.....	12
1.3 Srovnání institutů	14
2 Aplikace správního uvážení v praxi	15
2.1 Jednotlivé zásady dobré správy.....	15
2.1.1 Zásada zákonnosti.....	15
2.1.2 Zásada rovnoprávnosti a nestrannosti.....	16
2.1.3 Zásada proporcionality.....	16
2.1.4 Zásada právní jistoty	18
2.1.5 Zásada rychlosti a hospodárnosti	19
2.1.6 Zásada participace, transparentnosti a úcty k soukromí	19
2.1.7 Zásady neuvedené v kodexu dobré veřejné správy.....	20
2.2 Chybná aplikace.....	21
2.2.1 Příklad chybné aplikace institutů	23
3 Ochrana proti chybné aplikaci institutů	27
3.1 Přezkum v rámci správního řízení.....	27
3.1.1 Odvolání	27
3.1.2 Rozklad	28
3.1.3 Přezkum.....	28
3.2 Přezkum v rámci správního soudnictví	29
3.2.1 Přezkum zákonnosti	29
3.2.2 Přezkum správnosti.....	30
3.3 Přezkum před Ústavním soudem	31
Závěr	32
Seznam použitých zdrojů	34
Abstrakt.....	37

Úvod

Problematiku správního uvážení a neurčitých právních pojmů jsem si zvolil za téma své bakalářské práce, protože se domnívám, že tato problematika nedostává tolik pozornosti, kolik dostávají jiné instituty, vyskytující se ve správním právu. A to i přesto, že se mnoho obyvatel České republiky s nimi dostává do kontaktu při jednáních se správními orgány takřka denně. Dle mého názoru různé správní orgány mohou jednotlivé správní instituty interpretovat odlišně, ať už se jedná o správní uvážení nebo neurčitý právní pojem, což může vyvolat rozpor s principem právní jistoty, která by měla v českém právu panovat. To může vyvolat nedůvěru v princip předvídatelnosti práva.

Cílem úvodní části práce je seznámit čtenáře s oběma instituty, dále vysvětlit jejich aplikaci v praxi a možné důsledky chybné aplikace. Jelikož se jedná o často zaměňované instituty, uvedu i příklad záměny v praxi. Cílem druhé poloviny této práce bude poukázat na možnosti obrany proti chybné aplikaci.

V úvodu této bakalářské práci se tedy zaměřím na výklad obou institutů a jejich srovnání. Jak jsem již zmínil, instituty jsou vzájemně často zaměňovány, i přestože jsou odlišné. Důvodem této záměny je jejich úzká souvislost, a to, že v mnoha případech se využívají společně. Dle mého názoru nepřispívá v tomto ohledu ani užití odlišných legislativních technik v různých případech ze strany zákonodárce, aniž by tyto odlišnosti ve vyjádření institutů měly jakékoliv racionální odůvodnění. To zapřičiňuje zejména problémy rozpoznat, kdy se jedná o správní uvážení. Dále se zaměřím na to, kdy a jakým způsobem jsou dané instituty aplikovatelné v praxi. S aplikací úzce souvisí principy dobré veřejné správy, na kterých v podstatě stojí veškerý výkon veřejné správy. Tyto principy tedy krátce popíši, a poté se zaměřím na to, jaké důsledky mohou nastat v případě chybné aplikace správního uvážení či při nesprávném výkladu neurčitého pojmu. Na to bezprostředně naváží uvedením možností, kterými se dá proti takovéto chybné aplikaci bránit. V souvislosti s ochranou proti chybné aplikaci se budu věnovat odvolání, dalším opravným prostředkům – přezkumu a rozkladu, a samozřejmě i možnostem soudního přezkumu, stejně tak zmíním možnost obrany u Ústavního soudu.

Ve své práci využiji poznatky z odborné právní literatury z oblasti správního práva, právních předpisů České republiky, jakožto i předpisů evropských. Poznatky takto získané se budu snažit opřít také o judikaturu českých soudů. Teoretický základ mé práce doplním odkazy na konkrétní situace z praxe, zvláště pak zmíním případy, kdy soud špatně klasifikoval správní uvážení a zaměnil jej s právním pojmem.

1 Vymezení institutů

Abych se mohl hlouběji zabývat problematikou správního uvážení a neurčitých právních pojmů, je nutné vytvořit si představu o tom, co vůbec oba pojmy znamenají. V této kapitole se tedy pokusím je blíže představit.

1.1 Správní uvážení

Jedná se o ustálený teoretickoprávní institut správního práva, který v zákoně nenajdeme definován. Definuje jej ovšem Doporučení (80) 2 Výboru ministrů Rady Evropy, které jej popisuje jako určitý stupeň volnosti rozhodování správního orgánu umožňující mu v mezích zákona přijmout takové rozhodnutí, jaké shledá nejvhodnějším.¹ O další definici se postaral ve své publikaci prof. V. Sládeček, který uvádí definici správního uvážení, opírající se o názory hned několika autorů (např. Z. Neubauer, A. Merkl, Z. Bažil, S. Skulová atd.). Dle něj je správní uvážení „*zákonem umožněný postup, kdy vykonavatel veřejné správy na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci samostatně vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí. Nečiní tak však nutně vždy zcela nezávisle, neboť mohou existovat více či méně konkrétní direktivy k aplikaci správního uvážení.*“² Správní uvážení, nebo také diskreční pravomoc, patří do širší oblasti problematiky výkonu pravomoci veřejné správy.³

Aby se zamezilo libovůli daného orgánu, resp. daného úředníka, musí takovéto rozhodnutí, učiněné na základě správního uvážení, splnit celou řadu podmínek, které jsou také uvedeny v již zmíněném Doporučení Výboru ministrů. Dle nich správní orgán při výkonu své diskreční pravomoci (při aplikaci správního uvážení) nemá sledovat jiný účel, než pro který mu byla svěřena pravomoc, musí dodržovat objektivitu a nestrannost a brát v potaz pouze faktory relevantní pro daný případ. Dalšími podmínkami jsou dodržování zásady rovnosti před zákonem tím, že se orgán vyhne diskriminaci, zachovávání náležité rovnováhy mezi nepříznivými účinky, které mohou mít vliv na práva, svobody nebo zájmy osob a účel, který dané

¹ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (80) 2 ze dne 11. 3. 1980, týkající se správního uvážení

² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 141

³ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu. 1. vydání.* Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 8

rozhodnutí sleduje. Správní orgán rovněž musí rozhodovat v přiměřených lhůtách s ohledem na konkrétní případ, a konečně, musí aplikovat obecné správní pokyny konzistentním způsobem a současně musí zohledňovat zvláštnosti každého případu.⁴

Doporučení orgánů Evropské unie obecně nejsou závazná, tedy ani doporučení výboru ministrů nemá žádné právní účinky. Skrze doporučení dávají orgány Evropské unie najevo své názory a navrhují určitá opatření bez toho, aniž by z nich pramenila pro adresáty zákonná povinnost takto konat.⁵ Přesto všechny principy uvedeny v Doporučení (80) 2 Výboru ministrů Rady Evropy jsou vynutitelné. Důvodem je to, že český zákonodárce v souladu se suverenitou, kterou Česká republika v této oblasti oplývá, zakotvuje tyto principy ve vnitrostátním, tedy českém právním řádu. Jejich porušení by proto vedlo k vydání vadného aktu, napadnutelného opravnými prostředky (více níže v bodě 3. 1.).

Správní uvážení přichází v úvahu tehdy, jestliže s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný nutný právní následek, předvídaný příslušnou právní normou. Správní uvážení přitom může podle povahy věci přicházet v úvahu jak v hypotéze, tak v dispozici, a nakonec i v sankci normy správního práva.⁶ V sankci se správní uvážení objevuje nejčastěji, tehdy se jedná o tzv. relativně neurčitou sankci.⁷

Pokud to tedy daný případ svým individualizovaným pojetím umožňuje, dle norem správního práva je zde prostor pro uvážení orgánu veřejné správy, aby po zvážení relevantních okolností zvolil jedno z více řešení, která daná právní norma, kterou se orgán řídí, předvídá. Normy správního práva v těchto případech buď počítají s tím, že určité rozhodnutí správní orgán vydat může, ale nemusí, anebo rozhodnutí orgán vydat musí, má ale více možných variant, ze kterých si sám vybere konkrétní způsob řešení.

⁴ Doporučení (80) 2 Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 11. 3. 1980

⁵ https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_cs

⁶ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 290

⁷ GERLOCH, Aleš; BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2004, s. 84.

Správní uvážení proto logicky není možno aplikovat v případech, kde norma správního práva nabízí pouze jedno možné právní řešení. Správní orgán musí v těchto případech uplatnit předmětné jednovariantní řešení,⁸ jinak by postupoval nesprávně a nezákonně.

1.1.1 Příklad správního uvážení

Mnoho příkladů zakotvení diskreční pravomoci orgánu nalezneme např. v zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Já zde uvedu § 4 tohoto zákona, ve kterém se upravují Přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě. Odstavec 1 a 2 nám říkají: „*Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v nařízení (obecně závazné vyhlášce) obce nebo kraje.*“ Odstavec 3 stanoví sankci za výše zmíněné odstavce: „*lze uložit pokutu do 100 000 Kč.*“ A odstavec 4 ještě doplňuje předchozí odstavec tím, že dopustí-li se přestupku dle odstavce 1 nebo 2 fyzická osoba, lze jí uložit omezující opatření.⁹ Naplňuje-li jednání, ať už osoby fyzické, právnické, či podnikající fyzické, skutkovou podstatu tohoto paragrafu, může jí být uložena pokuta v rozmezí 1 Kč až 100 000 Kč. Správní orgán, v tomto případě nejčastěji obecní úřad s rozšířenou působností, má možnost správního uvážení, jak vysokou pokutu, v rozmezí, které zákon stanoví, uloží. Pokud by se přestupku dopustila fyzická osoba, použije navíc správní uvážení, zda uložit, či neuložit omezující opatření ve smyslu § 52 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Nad rámec výše uvedených sankcí může správní orgán přistoupit také k napomenutí pachatele.¹⁰ V tomto případě by už nebylo možno uložit pokutu, jelikož kombinaci těchto dvou sankcí zákon č. 250/2016 Sb. výslovně zakazuje.¹¹ Při ukládání sankce je třeba přihlídnout k povaze a závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání, následkům, které vyvolal, k okolnostem, za kterých byl

⁸ Tamtéž

⁹ § 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ § 35 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ § 36 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám pachatele atd.¹² Pokud po zvážení všech relevantních okolností dospěje správní orgán k názoru, že uložení přísnějších sankcí by se jevilo nepřiměřeným, přistoupí k napomenutí a pouze upozorní pachatele na důsledky, které mu hrozí, pokud by se i v budoucnu dopouštěl podobného protiprávního jednání.¹³

Na tomto příkladu vidíme, že správní orgán musí zvážit nespočet okolností a zabývat se každým případem individuálně, aby nedošlo ke zneužití správního uvážení a jeho pretransformování do libovůle orgánu.

Jako další příklad správního uvážení uvedu § 60 odst. 1 Správního řádu, který zní: *„Jestliže se účastník nebo svědek bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů na předvolání nedostaví, může správní orgán vydat usnesení, na jehož základě bude účastník nebo svědek předveden...“* V tomto případě si tedy správní orgán, na rozdíl od prvního uvedeného příkladu, nevybírání, jakým způsobem rozhodne, ale pouze to, zda vůbec rozhodne.

Správní uvážení zde spočívá v úvaze, zda účastník, či svědek podal náležitou omluvu nebo měl dostatečné důvody k tomu, aby se nedostavil na předvolání, a navíc, pokud dojde správní orgán k názoru, že jedna z těchto podmínek byla splněna, má možnost vydat usnesení (tedy může, ale nemusí), kterým tohoto účastníka, či svědka předvede – zde správní orgán používá úvahu, zda je to nutné, hospodárné, atd.

Už i pouze na těchto dvou příkladech můžeme vidět, že legislativní technika, kterou zákonodárce užívá, není jednotná. Kromě již zmíněných „lze“ a „může“ správní uvážení může být vyjádřeno také výrazy „je oprávněn“, či „je možno“.

Nutno podotknout, že ne každé sloveso „moci“ užit v právním předpisu znamená vyjádření správního uvážení. Někdy je tímto slovesem vyjádřena povinnost, či kompetence orgánu, jindy se o správní uvážení nemůže jednat proto, že zákonodárce dává možnost úvahy nikoli správnímu orgánu, ale jiným subjektům.

¹² § 37-40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

¹³ § 45 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

Tato nejednotnost a nejasnost, kdy se jedná o správní uvážení, a kdy naopak ne, rozhodně práci správním orgánům neulehčuje.

Zákonodárce má také často tendenci ke střídání výrazů vyjadřující správní uvážení, a to bez jakéhokoliv zřejmého racionálního důvodu. Příkladem je § 87 zákona o živnostenském podnikání, kde v 1. odstavci zákonodárce užívá sousloví „uloží pokutu až do výše...“, kdežto v druhém „uloží pokutu ve výši do...“¹⁴ Podobná nekoncepčnost se objevovala také v zákoně o přestupcích, kdy zákonodárce bez jakýchkoli zřejmých důvodů obměňoval výrazy vyjadřující správní uvážení: „Ize uložit pokutu do...“,¹⁵ „Ize uložit pokutu do výše...“¹⁶ či „Ize uložit pokutu až do výše...“¹⁷. V současném zákoně o některých přestupcích už zákonodárce svou terminologii sjednotil souslovím „Ize uložit pokutu do...“¹⁸

1.2 Neurčitý právní pojem

„Život je vždy bohatší než nejbujnější fantazie a úsilí zákonodárce.“¹⁹ Takto objasňuje existenci neurčitých právních pojmů Z. Bažil.

Neurčité pojmy se ve správním právu vztahují k situacím, kdy norma správního práva používá výraz, tj. tzv. neurčitý pojem, který blíže obsahově nevymezuje, a který není blíže obsahově vymezen ani jinými právními normami.²⁰

Nejvyšší správní soud se k problematice neurčitých pojmů vyjádřil následovně: „Jejich definování v právních předpisech pro jejich povahu samu není vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého

¹⁴ § 87 odst. 1, 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵ § 23 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb., účinném ke dni 30. 5. 2017

¹⁶ § 47a odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb., účinném ke dni 30. 5. 2017

¹⁷ § 29 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb., účinném ke dni 30. 5. 2017

¹⁸ Např. § 2 odst. 4, § 3 odst. 4, § 4 odst. 3, 4, § 5 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu)*. 1. vyd. Praha: Karlova univerzita, 1993, s. 17

²⁰ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 127

*právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit.*²¹

Institut správního uvážení a neurčitých právních pojmů spolu tedy blízce souvisí. Oba pojmy jsou spojeny s interpretací a aplikací norem správního práva. Ovšem i přesto, že jsou často užívány společně a je možno je vzájemně kombinovat, svou podstatou jsou si oba pojmy velice rozdílné (jejich podobnosti, resp. rozdílnosti se budu věnovat v některých dalších bodech mé práce).

1.2.1 Klasifikace neurčitých právních pojmů

Jak už samotný pojem „neurčitý právní pojem“ naznačuje, jedná se o institut, který spočívá v nedefinovanosti daného pojmu v právním řádu. Z důvodu absence definice je nutná interpretace, tedy objasnění smyslu konkrétního pojmu v každém konkrétním případě, a to orgánem, který se jej chystá užít. Co se týká klasifikace neurčitých pojmů, tu nalezneme v odborných právních textech různou. Já uvedu rozdělení Z. Bažila, který neurčité pojmy dělí, jak sám uvádí, s určitou dávkou nepřesností, do čtyř základních skupin.²²

Normativní hodnotové pojmy

Do této skupiny patří takové pojmy, jejichž určujícím znakem je normativnost. Existují dva rozdílné pohledy na pojem normativnost. První tvrdí, že normativní pojem je takový pojem, jehož obsah a rozsah nalezneme upraven v právním předpise. Tato definice ovšem příliš neodpovídá požadavku na neurčitý pojem, aby byl neurčitý. Proto je pro nás důležitější druhý pohled, jak chápat normativnost, a to ten, že se jedná o posouzení skutkových okolností, jestli odpovídají nebo neodpovídají danému neurčitému pojmu. Orgán, který následně právní normu obsahující neurčitý právní pojem aplikuje, jej pak hodnotí dle osobních subjektivních kritérií (kritéria, které si vytvoří samotný orgán) nebo dle obecných neosobních (objektivních) kritérií, která

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73

²² BAŽIL, Zdeněk. Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu). 1. vyd. Praha: Karlova univerzita, 1993, s. 26

určí tvůrce normy například odkazem na hodnotové představy celku, např. veřejný zájem, veřejný pořádek, dobré mravy apod.²³

Deskriptivní a zkušenostní pojmy

Deskriptivními pojmy rozumíme takové pojmy, které popisují jevy (objekty) obecně známé, pozorovatelné a empiricky zjiřitelné, např. zvíře, člověk, dítě, atd.²⁴ Nicméně pro určité účely je nutné některé deskriptivní pojmy upřesnit a v určitých situacích mohou být vykládány rozdílně, např. dítětem dle trestního zákoníku se rozumí osoba mladší 18 let a myslí se tím člověk v postavení oběti,²⁵ kdežto dítětem dle zákona o soudnictví ve věcech mládeže se rozumí pachatel, který dosud nedovršil 15. rok života.²⁶

Zkušenostními pojmy pak chápeme takové pojmy, k jejichž pochopení a užití potřebujeme určitou dávku empirických zkušeností nebo odborných znalostí. Zkušenostní pojmy můžeme dále rozčlenit na pojmy předpokládající zkušenost osobní, či zkušenost nepřímou (obecnou).²⁷ Příkladem takového pojmu je „dočasná pracovní neschopnost,“ ve smyslu § 57 zákona č. 187/2006 Sb., jejíž počátek a průběh může posuzovat pouze lékař.²⁸

Typové pojmy

Typovými pojmy rozumíme takové pojmy, které určují okruhy hodnot, zájmů a skutků, ne však třídu předmětů, které patří do těchto okruhů. Vytváří nám tedy určité rámce, do kterých lze vzájemně si příbuzné předměty zařadit. Vymezení této skupiny neurčitých pojmů je ovšem problematické z důvodu, že popisuje obecný znak vlastní všem skupinám neurčitých pojmů.²⁹

Dispozitivní (prognostické) pojmy

Dispozitivní neboli prognostické pojmy pouze naznačují určité vlastnosti předmětu, které nejsou blíže upřesněny. Pro zjištění, zda lze určitý skutek pod takový pojem podřadit, musíme použít šetření, a tím takové vlastnosti prokážeme, či

²³ Tamtéž, s. 27

²⁴ Tamtéž

²⁵ § 126 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

²⁶ § 2 odst. 1 b) zákona č. 218/2003 Sb., soudnictví ve věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů

²⁷ BAŽIL, Zdeněk. Neurčité právní pojmy... s. 28

²⁸ § 57 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů

²⁹ BAŽIL, Zdeněk. Neurčité právní pojmy... s. 30

vyvrátíme. Příkladem takového pojmu by mohl být trestný čin „poškození a ohrožení provozu obecně prospěšného zařízení.“³⁰ Zde je neurčitý právní pojem dispozitivní vázán s neurčitým právní pojmem hodnotového typu (obecně prospěšné zařízení).

1.3 Srovnání institutů

Jak už jsem nastínil v předchozích bodech této práce, neurčitý právní pojem a správní uvážení spolu úzce souvisí, což vede k tomu, že ne zřídka v praxi dochází k chybnému směřování obou pojmů. Dvěma takovým případům se budu věnovat níže (v bodě 3.1.1.). Oba instituty se sice vyznačují určitou mírou volnosti a potřebou specifické rozumové analytické činnosti aplikující osoby, ovšem, existují zde podstatné rozdíly. Správní uvážení, jak jsme si již uvedli, je volba správního orgánu mezi určitými možnostmi, tedy správní orgán „uvažuje“ o tom, co bude obsahem jeho výstupu, příp. zda k nějakému výstupu vůbec dojde. Oproti tomu, když aplikuje správní orgán neurčitý právní pojem, musí si jej v souvislosti s každým individuálním případem a skutkovým stavem interpretovat. Podobnost tedy můžeme spatřovat v tom, že se jedná rovněž o určitý rozumový pochod, ne však ve smyslu volby, nýbrž o výklad pojmu.³¹

Ústavní soud se k rozdílnosti obou institutů vyjádřil v jednom ze svých nálezů,³² kde citoval názor prof. Hendrycha *"Mezi postupem orgánu při aplikaci norem s neurčitými právními pojmy a realizací diskreční pravomoci je podstatný rozdíl, i když v obou případech má orgán určitou míru volnosti. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Objasní si význam neurčitého pojmu a jeho rozsah a hodnotí skutečnosti konkrétního případu z toho hlediska, zda je lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu... U diskreční pravomoci je úvaha orientována na způsob užití právního následku: např. vyslovit zákaz určité činnosti nebo ji jen omezit nebo nechat věci volný průběh."*³³

³⁰ § 276 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

³¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 145

³² Nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97, bod II.

³³ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 45-46

2 Aplikace správního uvážení v praxi

Správní uvážení, jak jsem již uvedl výše, je možno uplatnit v případech, kdy správní orgán má dvě či více možností, jak rozhodnout. Případně má možnost určit, zda vůbec rozhodnutí vydat, či nevydat.

Jak orgán pozná, zda může přistoupit ke správnímu uvážení, jsem uvedl výše (viz bod 1. 1. 1). Nad rámec již uvedeného bych dodal, že se v zákoně může vyskytnout i podmínka, při jejíž splnění může orgán správní uvážení užít: „správní orgán může povolení, které již vydal změnit, nebo zrušit, pokud osoba oprávněná...“.

Dané rozhodnutí pak ovšem nikdy nemůže být dáno libovůli toho kterého orgánu, ale musí splňovat zásady tzv. dobré správy, které obsahuje Doporučení výboru ministrů o dobré veřejné správě.³⁴ Mezi zásady, které orgán musí dodržet, abychom mohli mluvit o dobré správě, dle tohoto dokumentu patří zásada zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, konání v přiměřené časové lhůtě, participace, transparentnosti a zásada úcty k soukromí.³⁵ V mantinelech těchto zásad se správní orgán musí držet i při aplikaci správního uvážení.

2.1 Jednotlivé zásady dobré správy

Zásady dobré správy jsou úzce navázány na aplikaci správního uvážení. Proto je na místě, abychom si uvedli význam jednotlivých zásad vytyčených kodexem dobré veřejné správy, jakožto i jejich zařazení do českého právního řádu.

2.1.1 Zásada zákonnosti

Zásada zákonnosti je dle mého názoru zásadou nejdůležitější, od níž se odvíjí další principy veřejné správy. Základ této zásady na vnitrostátní úrovni je zakotven v Ústavě. „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“³⁶ Ve správním řádu pak nalezneme princip zákonnosti zakotven v § 2 odst. 1 a odst. 2. Přičemž odst. 2 obsahuje obdobnou

³⁴ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2007)7 ze dne 20. 6. 2007 týkající se dobré veřejné správy

³⁵ Tamtéž

³⁶ Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

definici, jakou zakotvuje Ústava, přizpůsobenou správnímu právu. „*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.*“³⁷

Co se týká výše zmíněného Doporučení Výboru ministrů pojednávající o dobré veřejné správě, zde se stanovuje povinnost veřejným orgánům nevydávat svévolná opatření. Tuto konkrétní povinnost ve vnitrostátním právu České republiky nenalezneme, můžeme ji ovšem podřadit pod článek 2 odst. 3 Ústavy. Dále pak dodržování vnitrostátních zákonů a mezinárodních smluv, jakožto i obecných organizačních zásad a vykonávání pravomoci v jejich rámci (obdobné ustanovení v § 2 odst. 1 správního řádu). A konečně zde nalezneme i povinnost správních orgánů jednat v souladu s interními předpisy. Jedním z takových předpisů, účinným v České republice, je Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, jehož účelem je „*vymezit a podporovat žádoucí standardy chování úředníka a zaměstnance veřejné správy ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům.*“³⁸

2.1.2 Zásada rovnoprávnosti a nestrannosti

Tyto zásady jsou odrazem ústavního požadavku na zákaz diskriminace. Ve správním řádu je nalezneme v § 7. „*Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.*“³⁹ Není přípustné rozlišovat mezi subjekty z takových důvodů, jako je pohlaví, národnost, víra či jiné přesvědčení. Odlišné zacházení je přípustné pouze tehdy, je-li racionálně odůvodnitelné a odůvodněné. Je tedy logické, že např. mezi právy hlavního a vedlejšího účastníka bude rozdíl.

2.1.3 Zásada proporcionality

Tato zásada je rovněž v rámci právního řádu České republiky zásadou ústavní. Znamená, že správní orgán může zasahovat do subjektivních práv fyzických osob jen tam, kde je to nutné, a pouze v rozsahu, který postačuje k dosažení požadovaného cíle, ne větším.

³⁷ § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

³⁸ Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy ze dne 9. 5. 2012

³⁹ § 7 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zásadu proporcionality neboli přiměřenosti můžeme rozložit na tři další dílčí zásady, a to:

- Zásada zneužití správního uvážení
- Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů
- Zásada subsidiarity a nutnosti nalézt řešení odpovídající okolnostem daného případu

Pro účely této práce je nejdůležitější, jak už název napovídá, zásada zneužití správního uvážení. Při užití správního uvážení je nutno dodržovat principy stanovené v doporučení ministrů Rady Evropy R (80) 2 (viz bod 1.1), v opačném případě dojde k chybné aplikaci správního uvážení. Zneužití, stejně jako celkové chybné aplikaci správního uvážení se budu věnovat níže (bod 2.2).

Druhou dílčí zásadu, tedy zásadu ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, která úzce souvisí se zásadou zákonnosti, nalezneme zakotvenou ve správním řádu: *„Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.“*⁴⁰ Zde je na místě definovat dobrou víru. Dobrá víra představuje vědomost, resp. nevědomost o podstatných skutečnostech, které souvisí s daným jednáním. Jinak řečeno, zásada dobré víry znamená, že subjekt práva je důvodně přesvědčen o oprávněnosti svého jednání, resp. o tom, že právo, které vykonává, mu patří.⁴¹

Ustanovení týkající se zásady ochrany dobré víry a oprávněných zájmů pak můžeme nalézt na mnoha místech ve správním řádu, a to například: *„Při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1 je třeba zvláště dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře...“*⁴²

V zásadě ochrany dobré víry a oprávněných zájmů se projevuje zásada legality, jako limit zásahů do práv nabytých v dobré víře. Zároveň však v případech, kde by jinak nebylo možno argumentovat porušením zásady legality, představuje

⁴⁰ § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁴¹ Knappová, M. a kol. Občanské právo hmotné 2. 4. vydání, Praha: Wolters Kluwer Česká republika., 2004, s. 35

⁴² § 84 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

korektiv. Správní orgány však zároveň musí brát v potaz veřejný zájem, který musí vyvažovat s ochranou dobré víry a oprávněných zájmů dotčených osob.⁴³

Poslední dílčí zásadou v rámci zásady proporcionality je zásada subsidiarity. Ve správním řádu je zakotvena takto: „*Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.*“⁴⁴ Zároveň tato zásada znamená, že prostředky veřejné moci nesmí být uplatňovány v rozsahu větším než nezbytném, a to pouze tam, kde se nepovedlo dovést spor ke smírnému řešení. Tato zásada ovšem musí ustoupit v případě střetu se zásadou legality či zásadou veřejného zájmu.⁴⁵

2.1.4 Zásada právní jistoty

Zásada právní jistoty v sobě obsahuje zásadu předvídatelnosti práva, jakožto i zásadu předvídatelnosti postupů orgánů. Uvedená zásada má opět ústavní základ, a stejně jako předchozí zásady, je zakotvena i ve správním řádu: „*Správní orgán dbá... na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“⁴⁶ Tato zásada klade požadavek na zavedení jisté rozhodovací praxe a zamezení libovůle správních orgánů, jinými slovy: Ve skutkově obdobných případech by se mělo rozhodovat obdobně. Rozhodovací praxe není samozřejmě neměnná, dané změny ovšem musí být vždy dostatečně a racionálně odůvodněné – řádné a dostatečné odůvodnění rovněž úzce souvisí se zásadou právní jistoty. V tomto ohledu však platí, že ke změně dlouhodobé správní praxe při současném zachování nezměněného stavu právních předpisů může být přistoupeno jen ze závažných důvodů, které směřují k dosažení určité právem chráněné hodnoty.⁴⁷ V rámci správního uvážení je zásada právní jistoty jednou z nejvýznamnějších, a to z důvodu, že zde hrozí ze strany správních orgánů největší riziko uplatnění libovůle, jelikož pro správní orgán nejsou mantinely rozhodování nastaveny tak striktně (viz

⁴³ KADEČKA, Stanislav a kol. *Kurs 9 - Legislativní kurs*. 2013. Dostupné na: http://www.khshk.cz/e-learning/kurs9/kapitola_13_zkladn_zsady_innosti_sprvnch_orgn.html

⁴⁴ § 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁵ KADEČKA, Stanislav a kol. *Kurs 9 - Legislativní kurs*. 2013. Dostupné na: http://www.khshk.cz/e-learning/kurs9/kapitola_13_zkladn_zsady_innosti_sprvnch_orgn.html

⁴⁶ § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 610/06

bod. 1.1). Nad rámec výše uvedeného je třeba doplnit, že pod tuto zásadu spadá i zákaz retroaktivních opatření, s výjimkou zákonem stanovených případů.⁴⁸

2.1.5 Zásada rychlosti a hospodárnosti

Zásadu rychlosti neboli dle Doporučení výboru ministrů o dobré veřejné správě zásadu konání v přiměřené časové lhůtě obsahuje § 6 odst. 1,⁴⁹ se kterým souvisí i odst. 2 téhož paragrafu,⁵⁰ jenž vyjadřuje zásadu hospodárnosti.

2.1.6 Zásada participace, transparentnosti a úcty k soukromí

Tyto tři zásady jsem si dovolil podřadit pod jeden bod, jelikož mají společné to, že nejsou explicitně vyjádřeny, na rozdíl od předchozích zásad, v úvodních ustanoveních Správního řádu. To ovšem neznámá, že se jimi správní orgány v České republice neřídí, naopak, některé z těchto zásad jsou obsaženy ve zvláštních předpisech. V následujících řádcích stručně nastíním význam těchto tří zásad.

Zásada participace spočívá v možnosti soukromých osob podílet se na přípravě a zavádění správních rozhodnutí, kterými jsou dané osoby dotčeny, a to za předpokladu, že daná činnost nemusí být provedena neodkladně.⁵¹

Zásada transparentnosti zaručuje soukromým osobám právo, aby byli o činnostech a rozhodnutích správních orgánů informováni vhodnými prostředky, přičemž musí být respektována tajemství chráněná zákonem.⁵²

Zásada úcty k soukromí je pak v českém právním řádu zakotvena v zákoně o ochraně osobních údajů a spočívá v povinnosti správních orgánů chránit citlivé údaje fyzických osob, jež jsou dotčeny jeho postupem.

⁴⁸ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2007)7 ze dne 20. 6. 2007 týkající se dobré veřejné správy

⁴⁹ „Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednaní nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).“

⁵⁰ „Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit...“

⁵¹ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2007)7 ze dne 20. 6. 2007 týkající se dobré veřejné správy

⁵² Tamtéž

2.1.7 Zásady neuvedené v kodexu dobré veřejné správy

Na závěr kapitoly týkající se zásad dobré veřejné správy uvedu ještě čtyři zásady, které Doporučení výboru ministrů o dobré veřejné správě neobsahuje, ale obsahuje jej Správní řád. Těmito zásadami jsou:

- Zásada souladu s veřejným zájmem
- Zásada materiální pravdy
- Zásada veřejné správy jako služby
- Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti jejich postupů

Zásada souladu s veřejným zájmem je v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu vyjádřena velice stručně: „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem...*“⁵³ Veřejný zájem je, jak už jsem zmínil dříve, neurčitý právní pojem, a obsah tohoto pojmu proto musí případ od případu posuzovat sám správní orgán, který při tomto posouzení musí brát zřetel na zásadu subsidiarity. Tato zásada dále doplňuje dílčí zásady, které patří mezi zásadu proporcionality, a je také úzce navázána na posouzení, zda nedošlo k zneužití správního uvážení.⁵⁴

Zásada materiální pravdy je popsána správním řádem následovně: „*Nevyplývá-li ze zákona nic 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.*“ V § 2, na který se v tomto ustanovení odkazuje, jsou zakotveny zásady legality, přiměřenosti, předvídatelnosti a souladu s veřejným pořádkem, se kterými tedy musí být zásada materiální pravdy v souladu.

Nutno dodat, že na rozdíl od staré úpravy již není nutno zjistit přesný a úplně skutečný stav věci,⁵⁵ což bylo mnohdy nemožné. Nyní stačí „pouze“ zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

⁵³ § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁴ KADEČKA, Stanislav a kol. *Kurs 9 - Legislativní kurs*. 2013. Dostupné na: http://www.khshk.cz/e-learning/kurs9/kapitola_13_zkladn_zsady_innosti_sprvnych_orn.html

⁵⁵ § 32 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) ve znění zákona č. 227/2000 Sb. účinném ke dni 30. 6. 2002

Další, v našem případě předposlední zásadu, zásadu veřejné správy jako služby najdeme zakotvenou v ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu,⁵⁶ v dalším odstavci pak nalezneme související poučovací povinnost správního orgánu, a v odstavci 3 pak povinnost správního orgánu uvědomit dotčené osoby o úkonu, který se chystá správní orgán učinit (za předpokladu, že je to nutné k uplatnění práv těchto osob).

Poslední zásadou, rozhodně ne však co do její důležitosti, je zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti jejich postupů. *„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.“*⁵⁷ Správní orgány jsou také za účelem výkonu dobré správy povinny vzájemně spolupracovat.⁵⁸

2.2 Chybná aplikace

Existuje hned několik následků, které může chybná aplikace správního uvážení nebo neurčitého právního pojmu způsobit.

Nejméně závažné následky nastanou v případě, že správní orgán udělá chybu v počtech či ve psaní, a nemají vliv na rozhodnutí ve věci. Takovéto akty jsou formálně vadné a zpravidla snadno opravitelné. Tyto chyby se spojují pouze s písemným vyhotovením aktu a nezahrnují pochybení procesní či jiná, odlišná od vad formálních.⁵⁹ V případě správního uvážení tyto akty mohou působit na první pohled nezákonně, jelikož např. při chybě v počtech, či ve psaní při určování sankce může dojít omylem k optickému vybočení ze zákonných mantinelů. Pokud je ale jinak z povahy aktu jasné, že jde pouze o formální vadu, ne o cílené vybočení ze zákonem daných mantinelů, jedná se o formálně vadný akt.

Další skupinou jsou akty věcně nesprávné. To jsou akty, které sice nebyly vydány nezákonně, i jejich obsah je zákonný, ovšem lze jim vytknout nesprávnost

⁵⁶ „Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.“

⁵⁷ § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁸ § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁹ POTEŠIL, Lukáš a kol. Správní řád: komentář. Vydání první. V Praze: C.H. BECK, 2015, s. 343.

v přístupu - např. přísnost, či necitlivost. Typicky jsou věcně nesprávné akty způsobeny chybnou aplikací právě správního uvážení, kdy orgán sice rozhodne v rámci zákonem stanovené diskrece, ovšem v daném případě se přikloní k možnosti, která nebyla po zvážení individuálnosti případu vhodná. U neurčitých právních pojmů je věcná nesprávnost v podstatě vyloučena.

V případě, že správní orgán postupoval při vydání správního aktu nezákonně, v souvislosti se správním uvážením např. překročil zákonem povolenou mezi peněžitého trestu, či uložil trest, který v daném případě uložit nemohl, akt bude nezákonný. Nezákonným se akt stane také v případě, pokud bude v rozporu s podzákonnými akty, či evropským nebo mezinárodním právem. Pokud porušuje ústavně zakotvené principy, může být dokonce protiústavním.

Pokud se zamyslíme nad vadou neurčitých právních pojmů, bude se prakticky vždy jednat o otázku zákonnosti. Vyloží-li správní orgán neurčitý pojem chybně, pak to znamená, že současně dochází k nesprávné aplikaci právní normy.

Poslední skupinou, která vykazuje nejzávažnější pochybení správního orgánu, jsou akty nicotné, nazývané také jako akty nulitní, paakty, nebo i akty zdánlivé. Zatímco u prvních třech zmíněných případů platí presumpce správnosti aktu, tedy že na správní akt se hledí jako na bezvadný, dokud není úředně prokázán opak (požadavek na účastníka řízení podat opravný prostředek, díky němuž se v navazujícím řízení prokáže opak),⁶⁰ u nicotných aktů to neplatí, tedy se na něj hledí, jako by nikdy neexistoval. Nicotné akty jsou takové akty, u nichž dosahují vady takové míry, že již ani nelze hovořit o aktu. Nicotný správní akt se tudíž nepovažuje za autoritativní správní činnost, nikoho nezavazuje, a tedy jej není povinen nikdo respektovat. Nicotnost aktu prohlašuje orgán, který správní akt vydal, a to ex officio.⁶¹

Nicotnost může nastat zpravidla tehdy, pokud orgán, který akt vydal, neměl k jejímu vydání dostatek pravomoci, byl nepřislušný (neplatí pro rozhodování orgánu nadřízeného věcně příslušného), rozhodnutí postrádalo požadovanou formu, nastal absolutní omyl v osobě adresáta, bezobsažnost aktu, uložení povinnosti podle již zrušeného aktu, požadavek trestného, či jinak právně nemožného plnění, jakožto i požadavek fakticky nemožného plnění, neurčitost, nesmyslnost, vnitřní rozpornost, či

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 42/2008 - 509

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06

neexistence vůle pro vydání aktu.⁶² Fakticky se mohou vyskytnout i jiné důvody pro nicotnost aktu, taxativní výčet důvodů nicotnosti totiž neexistuje.

V souvislosti se správním uvážením může dojít k nicotnosti tehdy, přistoupí-li k rozhodnutí orgán, který toto oprávnění neměl, či užil správního uvážení bez zákonného podkladu. *„Zde je však třeba přihlídnout k tomu, o jaký nedostatek právního podkladu jde. Vzhledem k tomu, že se musí jednat o vadu naprosto zásadní a zřejmou, půjde o situaci, kdy právní podklad pro vydání správního aktu neexistuje vůbec (např. byl-li správní akt vydán na základě zrušeného právního předpisu apod.), nikoliv pak tehdy, obsahuje-li právní podklad vady.“*⁶³ Dále si dovedu představit situaci, kdy správní orgán dospěje na základě správního uvážení k vnitřně rozpornému, či neurčitému rozhodnutí.

2.2.1 Příklad chybné aplikace institutů

Bohužel, ne zřídka se v praxi stává, že instituce, které by význam obou institutů měly mít zažité (tedy zejména správní orgány a soudy), se dopustí excesu při jejich užití. Takový exces pak může být s to vyvolat důsledky, kterým jsem se věnoval v předchozím bodě této práce.

Nyní se zaměřím na konkrétní příklad zaměnění institutů v praxi, který jsem objevil v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 13. ledna 1995.⁶⁴

Právní věta rozsudku zní: *„Posouzení, zda žadatel je bezúhonný, a tedy splňuje všeobecnou podmínku provozování živnosti je věcí správního uvážení; soud tu přezkoumává pouze, zda správní orgán v úplnosti soustředil důkazní prostředky, z nichž lze na splnění této podmínky usoudit, zda provedl důkazy zákonným způsobem a zda rozhodnutí o této otázce nevybočilo z mezí a hledisek zákonem stanovených.“*⁶⁵

Rozsudek se zabývá posouzením bezúhonnosti žadatele o živnostenského oprávnění. Pan J. J., žalobce, ohlásil živnost, která mu byla registrovaná příslušným živnostenským úřadem. Stalo se tak proto, že došlo k záměně osob v rejstříku trestů

⁶² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94

⁶³ Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02

⁶⁴ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 1. 1995, sp. zn. 6 A 129/93

⁶⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 1. 1995, sp. zn. 6 A 129/93

– pan J. J. předložil čistý výpis z rejstříku trestů, ačkoli byl v rozmezí přibližně 20 let před ohlášením živnosti šestkrát trestán za trestné činy útoku na veřejného činitele, opilství, výtržnictví a porušování domovní svobody převážně nepodmíněnými tresty, naposledy k devíti letům vězení, které opustil podmíněčně, na jeho trest se pak vztahovala amnestie prezidenta republiky. Jakmile úřad zjistil pochybení, rozhodl, že živnostenské oprávnění panu J. J. nevzniklo, a to z důvodu nesplnění všeobecné podmínky bezúhonnosti.

Podle § 6 odst. 1 písm. c) a odst. 2 živnostenského zákona v tehdejší znění bylo všeobecnou podmínkou provozování živnosti fyzickými osobami mj. bezúhonnost. *„Bezúhonným není ten, kdo byl pravomocně odsouzen buď pro trestný čin, jehož skutková podstata souvisí s předmětem podnikání, anebo pro jiný trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže vzhledem k povaze živnosti a osobě podnikatele je obava, že se dopustí stejného nebo podobného činu při provozování živnosti.“*⁶⁶

Dle živnostenského úřadu byl žalobce osobou značně konfliktní povahy a trestná činnost souvisela s podnikáním, jelikož žalobce byl konfliktní při jednání s lidmi všeobecně, nejen v rámci své rodiny. Toto rozhodnutí potvrdilo i Ministerstvo hospodářství, kam se žalobce odvolal. Proti tomu pan J. J. podal žalobu k Vrchnímu soudu v Praze, který měl jiný názor než živnostenský úřad a ministerstvo hospodářství, a rozhodnutí správních orgánů zrušil a vrátil ministerstvu hospodářství (žalovanému) k dalšímu řízení.

Ačkoli tedy Vrchní soud v Praze označil posuzování bezúhonnosti jako správní uvážení, dle mého názoru se jedná o právní pojem, a to pojem zákonně definován. Daná úvaha správního orgánu, zda je žadatel o živnostenské oprávnění bezúhonný se totiž nedá posoudit jako správní uvážení, protože nesplňuje pojmové znaky správního uvážení, které jsem uvedl v úvodu této práce (bod 2.1). Správní orgán pouze zkoumá, zda je zde obava, že se dopustí stejného, či obdobného činu, kterého se dopustil v minulosti, při provozování živnosti. Při tomto zkoumání by měl úřad dojít k závěru na základě důkazů, např. zprávy orgánů policie z místa bydliště žadatele, pracovního posudku na žadatele z jeho pracoviště, zprávy o jeho chování ve výkonu

⁶⁶ § 6 odst. 1 písm. c) zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, ve znění zákona č. 455/1991 Sb. účinném ke dni 1. 1. 1993

trestu, atd.⁶⁷ A i když konečný výsledek zkoumání nemusí být jednoznačný, zvláště když v předmětné právní úpravě byl zakotven pojem „je obava“, což je do jisté míry také neurčitý pojem, měla by se dle mého názoru použít zásada *in dubio pro reo*, která se uplatňuje primárně v trestních věcech.

Samozřejmě, tento příklad je více než 20 let starý, navíc zde nedošlo k záměně mezi správním uvážením a neurčitým právním pojmem, nýbrž mezi správním uvážením a zákonně definovaným pojmem, a tak bychom si mohli myslet, že v současnosti se podobné excesy ze strany soudů již nevyskytují a byly eliminovány. Opak je ale pravdou, při svém dalším bádání a vyhledávání jsem narazil hned na několik rozsudků z posledních let, kde k záměně institutů ze strany soudů došlo. Jako příklad si dovolím uvést rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2016.⁶⁸

Tento rozsudek se dotýká následujícího ustanovení zákona č. 114/1992 Sb.: *„Orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 2 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že nepostupuje tak, aby nedocházelo k nadbytečnému úhynu rostlin a živočichů podle § 5 odst. 3, nedovoleně sbírá nebo poškozuje zvláště chráněné nerosty.“*⁶⁹ Městský soud v Praze se s tímto zněním vypořádal následovně: *„Jestliže zákonodárce použil termín nadbytečný a nestanovil konkrétní počty uhynulých živočichů, které by musely být zjištěny pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 88 odst. 2 písm. i) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, učinil tak nepochybně proto, aby dal správnímu orgánu prostor pro správní uvážení.“*⁷⁰

Soud tedy vyhodnotil výraz „nadbytečný“ jako správní uvážení, resp. podnět orgánům k užití správního uvážení, ačkoli se jedná jednoznačně o neurčitý právní pojem. O správním uvážením je možno hovořit v tomto případě pouze v oblasti ukládání sankce („uloží pokutu až do výše 2 000 000 Kč“).

⁶⁷ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 1. 1995, sp. zn. 6 A 129/93

⁶⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2016, č.j. 11 A 63/2014 – 30

⁶⁹ § 88 odst. 2 písm. i) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 350/2012 Sb., účinném ke dni údajného spáchání přestupku (tj. ke dni 28. 10. 2012)

⁷⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2016, č.j. 11 A 63/2014 – 30

Nutno doplnit, že v tomto případě neměla záměna institutů nikterak fatální následky. Jelikož v daném případě došlo k úhynu měkkýšů v řádech milionů jedinců, soud by došel ke stejnému závěru, tedy že došlo k nadměrnému úhynu živočichů, i v případě, že by výraz „nadměrný“ správně klasifikoval jako neurčitý právní pojem. To ovšem neznámá, že v jiné situaci by nemohla mylná klasifikace institutu způsobit vadu rozhodnutí.

3 Ochrana proti chybné aplikaci institutů

Proti nesprávnému užití správního uvážení se lze bránit dvěma způsoby. Primárně se osoba dotčená takovýmto rozhodnutím (většinou účastník) brání u nadřízeného orgánu, a to odvoláním, rozkladem, či přezkumem.⁷¹ Stejný postup musí zvolit i v případě, že se brání proti vadnému výkladu neurčitého právního pojmu.

Po vyčerpání výše uvedených možností se otevírá příležitost bránit se soudní cestou v rámci správního soudnictví. Pokud ani soustava správních soudů nenapraví pochybení správního orgánu rozhodujícím v prvním stupni, je zde možnost obrátit se na Ústavní soud, či Evropský soud pro lidská práva.

3.1 Přezkum v rámci správního řízení

Ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany práv pouze po vyčerpání řádných opravných prostředků,⁷² proto je přezkum v rámci správního řízení nevyhnutelným stádiem pro uplatnění práv osoby dotčené nesprávnou aplikací správního uvážení či neurčitého pojmu, a zároveň je problém s nesprávným užitím daného institutu vyřešen již v rámci moci výkonné, a tím pádem jím nejsou tolik zatěžovány soudy.

3.1.1 Odvolání

Na základě řádného opravného prostředku se lze bránit proti nesprávné aplikaci správního uvážení v odvolacím řízení. Správní orgán druhého stupně správnost rozhodnutí, tedy i správnost aplikace správního uvážení posuzuje pouze v rozsahu námitek, které odvolatel uvede v žádosti o přezkum, ledaže je přezkum vyžadován veřejným zájmem.⁷³ Proto v odvolání musí odvolatel vymezit konkrétně a výslovně své výhrady vůči nesprávnosti správního aktu. To neplatí, pokud správní uvážení překročilo meze stanovené zákonem. Případný rozpor s právními předpisy totiž správní orgán druhého stupně posuzuje ex offo, i když to účastník nenamítne.⁷⁴ Nesprávný výklad neurčitého pojmu tedy v případě odvolání bude orgán druhého

⁷¹ § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁷² § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁷³ § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 147

stupně zkoumat ex offio, jelikož, jak již bylo zmíněno, jednalo by se o vadu nezákonnosti.

3.1.2 Rozklad

Rozklad je možno podat proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni a rozhoduje o něm ministr, či vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.⁷⁵ Co se týká chybné aplikace správního uvážení či neurčitého právního pojmu a rozkladu, mohu zcela odkázat výše, kde jsem se věnoval přezkumu odvoláním.

3.1.3 Přezkum

Další možností ochrany je přezkumné řízení ve smyslu § 94 a násl. Správního řádu, ve kterém je možnost zrušení již pravomocného rozhodnutí, za předpokladu, že by správní uvážení bylo v rozporu s právními předpisy. Přezkum ovšem není podmínkou pro přístup do správního soudnictví. Přezkumné řízení je zahájeno, na rozdíl od odvolacího řízení, z moci úřední, a to za předpokladu, kdy lze důvodně pochybovat o souladu rozhodnutí s právními předpisy. Účastník sice může dát podnět k provedení přezkumného řízení, takový podnět ale brán jako návrh na zahájení řízení a osoba nemá právní nárok na zahájení přezkumného řízení.⁷⁶

Cílem přezkumného řízení je tedy zkoumání zákonnosti, nikoliv správnosti rozhodnutí. Přezkum správního uvážení je tedy možný pouze tehdy, přeroste-li míra nesprávnosti v nezákonnost (zatímco u výkladu neurčitých pojmů je tato možnost, při splnění dalších podmínek, vždy). To se může stát v případě chybného užití správního uvážení poměrně často prostřednictvím § 2 (zejména odstavec 2 až 4) správního řádu, kde jsou zakotveny základní zásady činnosti správních orgánů. V případě nesprávného rozhodnutí, resp. nesprávného užití správního uvážení tedy může dojít k porušení těchto zásad, což vyvolává nezákonnost rozhodnutí, a je jej možno přezkoumávat v přezkumném řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu.

⁷⁵ § 152 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁶ § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

3.2 Přezkum v rámci správního soudnictví

Jak už bylo řečeno výše, předpokladem k přezkumu soudem je vyčerpání řádného opravného prostředku v rámci moci výkonné, bez splnění této podmínky se soud žalobou proti rozhodnutí obsahující nezákonně, či nesprávně užitě správní uvážením nebo nezákonně vyloženým neurčitým pojmem nemůže zabývat.

3.2.1 Přezkum zákonnosti

Ohledně přezkumu správního uvážením správními soudy judikoval Nejvyšší správní soud, že *„samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z těchto skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry“*.⁷⁷

V případě důvodnosti žaloby soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost, či pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i v takovém případě, když zjistí, že správní orgán překročil při svém rozhodování zákonem stanovené meze správního uvážením nebo jej zneužil.⁷⁸ Pokud soud přistoupí ke zrušení rozhodnutí, může z důvodu hospodárnosti řízení podle okolností zároveň zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo.⁷⁹

V některých věcech by se mohlo zdát, že má správní orgán neomezenou pravomoc ohledně užití správního uvážením. Například v případech žádostí o občanství České republiky platí, že na jeho udělení není právní nárok. To znamená, že osobě, která splní veškeré požadavky pro udělení občanství (osoba je integrována do české společnosti z hlediska pracovního, sociálního i rodinného, neohrožuje v žádném směru bezpečnost státu, má na území povolen trvalý pobyt po určitou dobu, atd.⁸⁰), může ministerstvo vnitřní udělení občanství odepřít. V takovém případě by toto rozhodnutí mohlo vzbudit dojem, že je učiněno na základě „absolutního“ správního uvážením, a je sporné, zda takové rozhodnutí lze vůbec přezkoumávat.

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2005, č. j. 6 Azs 304/2004 - 43

⁷⁸ § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁹ § 78 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁰ <http://www.mvcr.cz/clanek/udeleni-statniho-obcanstvi-ceske-republiky.aspx>

K tomuto problému se vyslovil Nejvyšší správní soud, který zastal názor, že „*absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.*“⁸¹ V tomto případě se ovšem přikláním k názoru prof. Sládečka, který se ve své publikaci vyslovil, že není-li dáno subjektivní veřejné právo, které stanoví, že osoba má nárok na udělení státního občanství České republiky, pak není možné správní akt, obsahující absolutní volné správní uvážení, soudně přezkoumávat.⁸²

Přezkum zákonnosti má velký význam u neurčitých pojmů. Pokud totiž existuje jedno jediné možné správné řešení, pak jakýkoliv jiný výklad správního orgánu je nezákonný. Výklad neurčitých pojmů správním orgánem je tedy vždy podroben možnosti soudního přezkumu.⁸³ Soud pak musí vycházet ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu prvního stupně.

Jelikož soudní řád správní ani jiný předpis o přezkumu neurčitých pojmů nic nestanoví, použije se obecné ustanovení, které stanoví, že žalobce se může domáhat zrušení napadeného rozhodnutí, v našem případě obsahující nezákonně vyložený neurčitý právní pojem, či vyslovení jeho nicotnosti.⁸⁴

3.2.2 Přezkum správnosti

Pokud soud rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí, kterým správní orgán uložil trest za přestupek, jenž byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši (a zároveň zde nejsou důvody pro zrušení rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení), má soud možnost využít svého moderačního práva a upustit od trestu či jej snížit v rámci zákonných mezí. To vše za předpokladu, že takový postup navrhl žalobce v žalobě, a pouze pokud je soud sto rozhodnout na základě skutkového stavu, z něhož

⁸¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2006, Sp. zn.: 6 A 25/2002

⁸² SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 149

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2007, č.j. 7 As 78/2005 -62

⁸⁴ § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

vycházel správní orgán (soud jej může vlastním dokazováním doplnit, nikoli však v zásadních směrech).⁸⁵

Ač je tedy obecně nepřípustné nahrazovat správní uvážení soudním uvážením, zákonodárce utvořil prostor pro výjimku v oblasti správního trestání, kde mají správní soudy možnost změnit rozhodnutí správního orgánu, aniž by toto rozhodnutí trpělo vadou nezákonnosti, či soud shledal postup orgánu vadným.

Jak jsem již uvedl výše, v souvislosti s neurčitými právními pojmy o správnosti, resp. nesprávnosti hovořit nelze. Přezkum správnosti tedy nepřipadá v úvahu, jelikož nesprávnost se rovná v případě neurčitých pojmů nezákonnosti.

3.3 Přezkum před Ústavním soudem

„Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.“⁸⁶

Tedy za předpokladu, že došlo v souvislosti s užitím správního uvážení nebo neurčitého právního pojmu k zásahu do některého z ústavně chráněných práv, a zároveň tento zásah nenapravit odvolací orgán, ani správní soud, lze se obrátit na Ústavní soud. Ten ovšem, jak již mnohokrát judikoval,⁸⁷ není další soudní instancí v soustavě obecných soudů, a nepřísluší mu posuzovat zákonnost, či dokonce správnost rozhodnutí. Tudíž přezkoumává rozhodnutí již pouze z hlediska rozporu se základními právy a svobodami chráněnými ústavními zákony a mezinárodními smlouvami dle Čl. 10 Ústavy.

⁸⁵ § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁶ Čl. 87 odst. 1 písm. d) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. I. ÚS 94/04

Závěr

Mým cílem bylo v této práci přehledně popsat a objasnit instituty správního uvážení a neurčitých právních pojmů, a to včetně jejich srovnání. Jako další cíl jsem si vytyčil sumarizaci možné obrany proti chybné aplikaci správního uvážení a porovnal jej s obranou proti vadnému výkladu neurčitých pojmů. Dále jsem si dal za cíl poukázat na chybné užití správního uvážení v praxi, což se z mého pohledu podařilo.

Kdybych měl shrnout základní definici správního uvážení, volné úvahy, či diskreční pravomoci, jedná se o postup správního orgánu v situaci, kdy mu zákon dává možnost vybrat si mezi více řešeními, či pohybovat se v určitých mezích, zejména při stanovování peněžitých sankcí za přestupky. Správní uvážení je dle mého názoru bezesporu institut přínosný, prospěšný a užitečný. To vše za předpokladu, že je užit tak, jak má být. V případě odchýlení se od principů dobré správy, zejména při uchýlení se k libovůli orgánu, může správní uvážení napáchat více škody než užitku a narušit právní jistotu adresátů veřejné správy.

Myslím si, že nesprávná aplikace správního uvážení, ke které nezdůvodněně dochází, pramení v absenci definice správního uvážení v právních předpisech. Nijak tomu nenapomáhá ani fakt, že legislativní pravidla vlády neobsahují žádné pokyny, jak správní uvážení zakotvit do samotného zákona. Zákonodárce se potom uchyluje k nejednotným formulacím, které se obsahově neliší, což může působit zmatečně. Problémem, zejména pro laiky, může být také užití výrazu „uvážení“ v zákoně v případech, kdy se hovoří o hodnocení skutkového stavu, a tedy o správní uvážení se nejedná.

Když pak shrnu neurčité právní pojmy, jde o výrazy, které zákonodárce nedefinoval, a musí tedy být interpretovány příslušným správním orgánem pro každou situaci zvlášť. Mnohdy na pomoc při interpretaci neurčitých pojmů přispěchá judikatura, která správním orgánům situaci výrazně ulehčuje. Nedovedu si představit, že by tento institut mohl existovat na celostátní úrovni bez dopomoci výkladu ze strany soudů.

Předtím, než jsem začal vypracovávat tuto bakalářskou práci, by mě nenapadlo, že dané téma je natolik obsáhlé a zajímavé. Do této práce se tedy ani zdaleka nemohla vejít veškerá problematika, týkající se správního uvážení a

neurčitých právních pojmů. Prostor např. nezbyl pro vyložení konkrétních neurčitých právních pojmů, či podrobnější rozbor judikatury.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

BAŽIL, Zdeněk. *Neurčitě právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu)*. 1. vyd. Praha: Karlova univerzita, 1993, 78 s.

GERLOCH, Aleš; BOGUSZAK, Jiří; ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2004, 347 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s.

KNAPPOVÁ, Marta. a kol. *Občanské právo hmotné 2*. 4. vydání, Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2004, 612 s.

POTEŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. Vydání první. V Praze: C.H. BECK, 2015, 816 s.

PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 420 s.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 241 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 500 s.

Judikatura

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. dubna 2016, č.j. 11 A 63/2014 – 30

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

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. března 1995, sp. zn. 6 A 28/94

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2005, č. j. 6 Azs 304/2004 – 43

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2010, č. j. 6 As 42/2008 - 509

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

Nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06

Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2009, sp. zn. IV. ÚS 610/06

Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. května 2005, sp. zn. I. ÚS 94/04

Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02

Právní a jiné předpisy

zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) ve znění zákona č. 227/2000 Sb. účinném ke dni 30. června 2002

zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb., účinném ke dni 30. května 2017

zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, ve znění zákona č. 455/1991 Sb. účinném ke dni 1. 1. 1993

zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 350/2012 Sb., účinném ke dni 28. 10. 2012

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

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

zákon č. 218/2003 Sb., soudnictví ve věcech mládeže, 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

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

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

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2007)7 ze dne 20. června 2007 týkající se dobré veřejné správy

Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy ze dne 9. 5. 2012

Internetové stránky

Ministerstvo vnitra České republiky. *Udělení státního občanství České republiky*. [online]. Mvcr.cz, 1. prosince 2014 [cit. 10. května 2018]. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/udeleni-statniho-obcanstvi-ceske-republiky.aspx>

Evropská unie. *Nariadení, směrnice, a další právní akty* [online]. Europa.eu, [cit. 6. května 2018]. Dostupné na: https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_cs

KADEČKA, Stanislav a kol. *Kurs 9 - Legislativní kurs*. 2013. [online] [cit. 26. 6. 2018]. Dostupné na: http://www.khshk.cz/e-learning/kurs9/kapitola_13_zkladn_zsady_innosti_sprvnch_orgn.html

Abstrakt

Tato bakalářská práce se věnuje problematice správního uvážení a neurčitých právních pojmů. V první části jsou popsány oba instituty, jejich právní úprava a význam pro české právo. Další část práce je věnována aplikaci správního uvážení v praxi se zaměřením na dodržování principů dobré veřejné správy. Teoretická část práce je doplněna praktickým příkladem z praxe soudu. Ve druhé polovině práce se věnuji ochraně proti chybnému užití správního uvážení.

Abstract

This bachelor's thesis deals with problematics of administrative discretion and indeterminate legal terms. In the first part are described both of the institutes, its legislation and meaning for the Czech law. Next part is dedicated to application of the administrative discretion in practice with special focusing on principles of good governance. The theoretical part of this bachelor's thesis is added by practical example from practice of the court. In the second part of this bachelor's thesis is focused on protection against incorrect use of administrative discretion.

Klíčová slova

Neurčitý právní pojem, správní uvážení, veřejná správa, interpretace a aplikace, dobrá správa.

Keywords

indeterminate legal term, administrative discretion, public administration, interpretation and application, good governance.