

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta



Diplomová práce

# **Správní uvážení a neurčité právní pojmy**

**Mirek Šulda**

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce:

17. 12. 2018, Praha

## Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně mezer a poznámek pod čarou má 134 276 (slovy: jedno sto třicet čtyři tisíc dvě stě sedmdesát šest) znaků.

V Praze dne 17. 12. 2018

---

Mírek Šulda

Rád bych touto cestou poděkoval panu JUDr. Josefu Vedralovi, Ph.D. za odborné vedení a připomínky, které mi udělil při zpracování této práce. Dále děkuji své rodině za podporu, kterou mi poskytovala po celou dobu mého studia.

# Obsah

Úvod .....	4
<b>1 Správní uvážení .....</b>	<b>5</b>
1.1 Charakteristika .....	5
1.2 Historický vývoj.....	8
1.3 Uplatnění a identifikace .....	12
1.4 Míra volnosti při užití správního uvážení .....	17
1.4.1 Zásada legality .....	18
1.4.2 Relativní volnost a vázanost.....	20
1.5 Předpoklady pro řádné užití správního uvážení .....	25
1.5.1 Dostatečné zjištění skutkového stavu.....	25
1.5.2 Kritéria ovládající správní uvážení .....	27
1.5.3 Odůvodnění.....	37
<b>2 Volné hodnocení důkazů.....</b>	<b>39</b>
<b>3 Neurčité právní pojmy .....</b>	<b>41</b>
3.1 Nároky na formulační přesnost právní úpravy.....	41
3.2 Charakteristika .....	42
3.3 Interpretace a aplikace.....	44
<b>4 Komparace neurčitých právních pojmů a správního uvážení.....</b>	<b>47</b>
<b>5 Přezkum správního uvážení a neurčitých právních pojmů .....</b>	<b>50</b>
5.1 Přezkum správního uvážení správním orgánem .....	50
5.2 Přezkum správního uvážení soudem .....	51
5.3 Přezkum neurčitých právních pojmů soudem .....	54
<b>Závěr .....</b>	<b>56</b>
<b>Zdroje.....</b>	<b>59</b>
<b>Abstrakt .....</b>	<b>67</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>68</b>
<b>Název práce v anglickém jazyce a klíčová slova (key words) .....</b>	<b>69</b>

## Úvod

Úděl práva, pojatého ve smyslu uspořádaného souboru právních norem, je zpravidla spatřován v regulaci společenských vztahů, tedy usměrnění chování lidí v určitém čase a na určitém místě. Kromě jeho regulativní úlohy lze v něm zpozorovat značně významný informační prostředek, kde stěžejní roli sehrává právní terminologie a celkově jazyk jako takový, který formuluje daný právní text. Správní právo, jako ostatně právo jakékoliv jiné, však nepředstavuje komplexní jazykově vybavený systém, který dokáže poskytnout odpověď na všechny situace vyskytující se v lidském životě. K překlenutí této „indispozice“ právního textu slouží právě instituty jako jsou správní uvážení a neurčité právní pojmy, které symbolizují do jisté míry určitou volnost.

Motivem ke zpracování tohoto tématu, byla pro mne v první řadě jeho neustálá aktuálnost. Vždy se totiž bude dostávat do vzájemného střetu princip právní jistoty v podobě co možná nejdetailnější právní úpravy a potřeba její flexibility, neboť musí stále reagovat na měnící se poměry ve společnosti. Dalším rozhodujícím faktorem, zabývat se tímto tématem, byla rozpínavost jeho předmětu. Správní uvážení a neurčité právní pojmy se promítají prakticky do každé oblasti správního práva a nelze opomenout, že jejich zkoumání není pouze záležitostí teoretickou, ale mají též podstatný dopad na praxi. V neposlední řadě aktuálnost zvoleného tématu diplomové práce dokládá také to, že vzhledem k vysoké obtížnosti interpretace a aplikace těchto institutů, působí jejich užití správními orgány velké potíže, a není výjimkou, že při jejich uplatňování poměrně hojně chybují.

Je třeba uvést, že předmětná práce se nesnaží obsáhnout veškerou problematiku správního uvážení a neurčitých právních pojmů. Za cíl si klade především přehledné a srozumitelné vymezení těchto teoreticko-právních institutů, popsání jejich charakteristických vlastností, analyzování předpokladů pro jejich řádné užití, jakož i poukázání na nejčastější vady, pro které je nutné rozhodnutí orgánu veřejné správy zrušit. Pozornost bude rovněž upřena na komparaci těchto právních jevů, včetně popsání vztahu k volnému hodnocení důkazů, coby institutu souvisejícího. Na závěr diplomové práce pak bude zodpovězena otázka možnosti a rozsahu přezkumu správního uvážení a neurčitých právních pojmů, a to jak ve sféře veřejné správy, tak ze strany správních soudů.

# 1 Správní uvážení

## 1.1 Charakteristika

Bylo by jistě žádoucí, kdyby s každým jednáním byl také propojen přesně stanovený právní následek, kdyby každý jednotlivý krok byl předpokládán a nebylo by tak pochyb o daném závěru učiněném orgány veřejné správy. Tato představa je však nereálná, nelze totiž v psané právní úpravě reflektovat všechny situace skutečného života jednotlivců, do nichž veřejná správa svou činností zasahuje. Jedná se o věčný spor mezi snahou vytvořit ideální právní regulaci systému psaného práva, která by do co největší míry uspořádala jednotlivé vztahy v dané společnosti a konkrétním případem vyskytujícím se v reálném světě.<sup>1</sup>

Při následném zkoumání se dále pokusím vymezit pojem, povahu a nezbytnou potřebu tohoto složitého a strukturovaného jevu. Legální definici správního uvážení bychom hledali v psaném právu marně, i když se s ním setkáme v různých podobách v řadě norem. K jeho identifikaci pak dospějeme, resp. aplikující orgán dospěje, interpretací, nicméně i to nemusí být tak jednoduché, jak se na první pohled zdá. Blíže o této problematice budu pojednávat v podkapitole 1.3. Tento pojem je významným teoreticko-právním institutem, který se průřezově promítá do všech správních oblastí, neboť je spjat se všemi formami činnosti veřejné správy. K danému termínu existuje též četná judikatura a zabývalo se jím řada autorů odborné právní literatury, kteří ho vymezují různě. Průcha definuje správní uvážení jako situaci, kdy s existencí určitého skutkového stavu není spojen jediný nutný právní následek.<sup>2</sup> Samotná konstrukce a obsah normy správního práva umožňuje správnímu orgánu zvolit jedno z více řešení předvídaných danou normou.<sup>3</sup> Mazanec chápe uvážení jako zákonnou možnost správního orgánu použít některé z více možných řešení, ale jen za podmínky, že byly procesně správně zjištěny všechny skutkové okolnosti.<sup>4</sup> Jen na základě dostatečného podkladu je totiž dán prostor

---

<sup>1</sup> HANUŠ, Libor. Právní argumentace nebo svévole: úvahy o právu, spravedlnosti a etice. V Praze: C.H. Beck, 2008, s. 4. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-035-5.

<sup>2</sup> PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 113-114. ISBN 978-80-7239-281-0.

<sup>3</sup> Jedná se o volbu, zda vůbec předpokládané kroky učinit nebo vybrat ze souřadně nabízených postupů, resp. zda udělit určité oprávnění, uložit povinnost či omezit právo.

<sup>4</sup> MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: LINDE, 1996, s. 91. ISBN 80-7201-021-2.

pro správnou úvahu. Podle Skulové se správním uvážením rozumí právem založený prostor pro volbu určitého postupu, řešení nebo rozhodnutí, tedy úvaha o uložení konkrétního opatření (zda se přistoupí k určitému jednání) a úvaha o samotném obsahu rozhodnutí.<sup>5</sup> Bažil zase tento jev pojímá jako zákonem založenou volnost stanovenou obecným předpisem pro výběr více právně vhodného rozhodnutí při řešení konkrétního případu. Tato volnost, resp. ono uvážení představuje jakousi duševní činnost daného subjektu, je výrazem jeho osobnosti, a proto je vždy subjektivní.<sup>6</sup> Mates pro změnu pohlíží na správní uvážení v širších souvislostech, kdy uvážení obecně představuje výraz důvěry v úroveň veřejné správy, že se bude schopna vyrovnat se všemi nároky, které z ní plynou.<sup>7</sup> Nejkomplexnější a nejvíce vystihující definici však shledávám v podání Sládečka, který shrnuje, že správní uvážení je zákonem určený postup, kdy vykonavatel veřejné správy na základě dostatečně zjištěného skutkového a právního stavu volí samostatně jednu z více alternativ rozhodnutí. Neděje se tak ale zcela nezávisle, neboť existují více či méně konkrétní vodítka k aplikaci uvážením, kterými je vázán.<sup>8</sup> Ačkoliv se formulace pojmu u jednotlivých autorů různí, obsahově vyjadřují v podstatě totéž. Základní prvek, který je pro ně sjednocující, představuje nejasnost a neurčitost.

Pro ucelenost bych také doplnil osvětlení tohoto pojmu ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu. „*Pojem správního uvážením není v doktríně jednoznačně definován, připadá v úvahu vždy, když s existencí určitého skutkového stavu není v příslušné právní normě jednoznačně spojen jediný nutný právní následek, tj. dává-li zákonodárce správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více právní normou předvídaných řešení.*“<sup>9</sup>

Od věci zajisté není zmínit, že správnímu uvážením je věnováno jedno z Doporučení Rady Evropy (č. 80/2), které definuje správní uvážení jako „*oprávnění svěřené správnímu*

---

<sup>5</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 36. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

<sup>6</sup> BAŽIL, Zdeněk. Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu). Praha: Karlova univerzita, 1993, 58, 61. Acta Universitatis Carolinae, 6/1992, LVIII.

<sup>7</sup> MATES, Pavel. Správní uvážení. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 82. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-424-4.

<sup>8</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 151. ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>9</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 14/2007 – 74 ze dne 15. 8. 2007, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 37/2011 – 154 ze dne 22. 4. 2014.

*orgánu, které představuje určitý stupeň volnosti při jeho rozhodování, a které mu umožňuje z více přijatelných řešení vybrat to, které shledá jako nejvhodnější“.<sup>10</sup>*

Jako synonymum správního uvážení bývá používán pojem diskreční oprávnění.<sup>11</sup> Z tohoto výrazu ale nelze vyvodit závěr, že je na správním orgánu, zda diskreci uplatní, či nikoliv. Pokud je zákonem stanoven pokyn pro její užití, je jeho povinností tak učinit. Tímto problémem se zabýval Nejvyšší správní soud, který ve své judikatuře často uvádí, že *„rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost volné úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění, a poté volným správním uvážením, dospět adekvátnímu rozhodnutí“.*<sup>12</sup> Pokud tedy správní orgán diskreci nepoužije, ačkoliv tak v daném případě má, jedná protizákonně.

Obecně lze říci, že uvážení je typickým a neodmyslitelným znakem v činnosti veřejné správy. Samo o sobě to už vyplývá z její vlastní podstaty, neboť výkon veřejné správy vyžaduje určitý druh právní regulace, která, musí zajistit nezbytnou pružnost její činnosti. Právě oblast správního uvážení, chcete-li diskrečního oprávnění, by měla adekvátně a pružně reflektovat změny, ke kterým dochází ve vztazích regulovaných správním právem, a na které právní úprava nemůže reagovat, neboť by se utopila v kasuistice. Oblasti, které jsou regulovány správním právem, jsou vesměs dynamičtější než sféry upravené tzv. justičním právem, což je předurčuje k tomu, aby byly ponechány širší meze pro aplikační praxi. Například Merkl uvádí, že státní orgán může uplatnit vlastní rozhodování, pokud není jeho jednání vůbec, anebo z části vymezeno objektivním právem, a to bez ohledu na to, zda tak zákon stanoví obecnost úmyslně, nebo bližší určení jednání nepřipouští.<sup>13</sup> Melzer pak shledává nezbytnost správního uvážení v případech, kdy ani podle korektně metodologického postupu nelze dospět k jednoznačnému

---

<sup>10</sup> Recommendation No. R (80) 2 concerning the exercise of discretionary power by administrative authorities, s. 2.

<sup>11</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 55. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>12</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 51/2007 – 110 ze dne 13. 3. 2008 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 9/2008 – 106 ze dne 22. 5. 2008.

<sup>13</sup> MERKL, Adolf. Obecné právo správní. Praha: Orbis, 1931, s. 150. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Orbis).



a použitelnému závěru.<sup>14</sup> K rozhodnutí v těchto případech se musí dojít skrz proces diskrece, jinak by se jednalo o denegatio iustitiae. V neposlední řadě Hart potřebu diskrece odvozuje od neustálého střetu dvou protichůdných zájmů, tedy zajištění co nejvíce možné právní jistoty a na druhé straně stojící zájem na zajištění ochrany subjektivních veřejných práv jednotlivců.<sup>15</sup> Veřejná správa musí efektivně reagovat na velké množství rozličných a předem nepředvídatelných situací, a proto je v právní úpravě ponechán otevřený prostor, který má umožnit správním orgánům nalézt přijatelný kompromis. Lze tedy shrnout, že diskrece má v moderním právu své neodmyslitelné místo a i když je nutné připustit, že má svá úskalí a jsou s ní spojena určitá rizika, např. ve formě nesprávného použití, její podstatou a účelem je přispění k větší míře spravedlnosti.

Existence prostoru pro tzv. „volnou úvahu“ není samozřejmě ponechána jen v rukou správních orgánů. Nejčastěji se vyskytuje v rámci výkonu soudní moci, kde představuje stejně významný nástroj pro dosažení spravedlnosti, jako v režimu veřejné správy. V takovém případě pak mluvíme o uvážení „soudcovském“. Rozdílnost mezi těmito dvěma formami je jednak na institucionální úrovni, kdy o rozporných situacích rozhodují odlišné subjekty, tak i na úrovni procedurální. Jako příklad soudcovského uvážení bych uvedl typicky moderační právo správního soudu.<sup>16</sup>

## 1.2 Historický vývoj

Cílem této části je stručný pohled na podstatnou proměnu ve formování správního uvážení a jeho volnosti, resp. z historického procesu vývoje spíše vzniku limitů, které byly postupně vytyčeny. Nutno zmínit, že tento proces stále není ukončen a neustálým vývojem společnosti a státu se tak očekávat ani nedá.

---

<sup>14</sup> MELZER, Filip. Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011, s. 10. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0.

<sup>15</sup> HART, H. L. A., PŘIBÁŇ, Jiří, ed. Pojem práva. V českém jazyce vyd. 2. Přeložil Petr FANTYS. Praha: Prostor, 2010, s. 139. Obzor (Prostor). ISBN 978-80-7260-239-1.

<sup>16</sup> Ustanovení § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní: „Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených.“

Správní uvážení se vždy vztahuje k uplatňování jednotlivých forem činnosti veřejné správy, jeho vývoj je tudíž spjat s vývojem správního práva jako takového. Každý stát byl vždy „spravován“ dle určitých pravidel, do nichž se promítalo každodenní rozhodování, které reflektovalo volnost v uvažování. Zpočátku, ještě za stavovského státu, se od sebe nerozlišují soudy a správní úřady, proto se nerozlišují ani záležitosti soudní a správní, je tedy uplatňován tzv. systém jednotného práva. Počátek oddělování soudnictví od veřejné správy je příznačný až pro tereziánské období v 17. a 18. století, kdy se zároveň vytváří základy pro budoucí správní právo.<sup>17</sup> „Volnost“ při rozhodování ve veřejné správě nebyla prakticky ničím omezená až zhruba do poloviny 19. století, právní úpravu ztělesňovaly roztržité a nesystematicky uspořádané právní předpisy, jejichž obsah odpovídal požadavkům feudálního panovníka.<sup>18</sup> Pro období absolutismu bylo typické, že panovník sám představoval stát jako veřejnou moc, což se také promítalo do způsobu jeho rozhodování, které se řídilo zásadou „regis voluntas suprema lex“.<sup>19</sup> Merkl tento stav výstižně popisuje a dává ve zmíněném období mezi správu a uvažování pomyslné rovnítko. Tímto uvažováním se totiž rozumí sféra neomezeného rozhodování a nic jiného, neboť pokud správa není obsahově vázána právem, nelze tak mluvit o ničem jiném.<sup>20</sup> V absolutistickém období tak v zásadě neexistovaly předpoklady pro správní uvážení. Jestliže je všechna moc soustředěna v rukou jediné osoby (v pozdějším absolutismu veřejná správa sice byla vykonávána aparátem profesionálních úředníků, nicméně ti podléhali přímo panovníkovi), která navíc stojí nad právním řádem a není nikomu odpovědná, nelze hovořit o jakékoliv vázanosti veřejné správy, a tím pádem ani o diskreci v současném pojetí.

Mezníkem pro správní právo, tedy i pro správní uvážení, je počátek liberálního právního státu, který je spojen zejména s přijetím prosincové ústavy roku 1867. Touto ústavou byla mimo jiné ustavena parlamentní monarchie a formulován princip oddělení soudnictví

---

<sup>17</sup> HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005, s. 162-163. ISBN 80-7106-709-1.

<sup>18</sup> PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 21. ISBN 978-80-7239-281-0.

<sup>19</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 16. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>20</sup> MERKL, Adolf. Obecné právo správní. Praha: Orbis, 1931, s. 151. Sbírká spisů právnických a národohospodářských (Orbis).

a správy.<sup>21</sup> *Zákonem zde dne 19. května 1868, č 44 ř. z. pak byl vybudován aparát politické správy, který natolik odpovídal požadavkům státu, že jej prakticky beze změn převzala i předmnichovská republika.*<sup>22</sup> Změna poměrů se výrazně promítla do správního uvážení a omezení jeho dosud neohrazené volnosti. Začala se postupně zvyšovat míra vázanosti právem, což vyústilo až k omezení svévole státu a jeho byrokratického aparátu. Tento vývoj znamenal velký přínos pro nositele veřejných subjektivních práv, tedy adresáty správních činností, a to s ohledem na jejich právní jistotu.<sup>23</sup>

Je patrné, že vymezení sféry pro volnou úvahu orgánů veřejné správy je provázáno s právním postavením jednotlivců a s vývojem jejich subjektivních práv. Proto shledávám za nezbytné se alespoň okrajově dotknout koncepce veřejných subjektivních práv. Těmito právy se rozumí práva, které mají fyzické a právnické osoby vůči státu, příp. vůči jiným subjektům veřejné správy.<sup>24</sup> Podle obsahu mohou být rozděleny do tří skupin a to jednak, aby se správa zdržela určitých zásahů do svobod občana, práva na plnění ze strany správy v jeho prospěch a práva na účast na veřejné správě.<sup>25</sup> Z hlediska správního uvážení dle mého názoru pak záleží na povaze a významu daného práva, jelikož v určitých případech může být takové právo i nárokem a prostor pro uvážení je tak vyloučen. Tyto práva mohou vyplývat z ústavních předpisů, v současné době to je např. právo na soudní ochranu, na soudní přezkum správních rozhodnutí nebo právo na náhradu škody způsobené orgánem veřejné moci<sup>26</sup>, ale i z běžných zákonů, jak to potvrzuje judikatura správních soudů.<sup>27</sup> Takové právo nemusí být výslovně uvedeno v daném předpise, ale

---

<sup>21</sup> HENDRYCH, Dušan, ed. Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 1348-1998: jubilejní sborník. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 1998, s. 86. ISBN 80-85889-15-3.

<sup>22</sup> HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005, s. 266-267. ISBN 80-7106-709-1.

<sup>23</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 29. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

<sup>24</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 44. ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>25</sup> HOETZEL, Jiří. Československé správní právo: část všeobecná. Praha, 1937, s. 256. Vysokoškolské rukověti.

<sup>26</sup> Čl. 36 Usnesení Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“).

<sup>27</sup> Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 64/2005 – 108 ze dne 6. 2. 2007 (Právo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, je veřejným subjektivním právem) nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ans 1/2013 – 66 ze dne 17. 10. 2013 (Právnická osoba, které se datová schránka nezřizuje ze zákona, má dle § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů veřejné subjektivní právo na zřízení datové schránky).

v leckterých případech tak bude nutné dovodit z povinnosti veřejné správy vykonat určitou věc. Je tedy nepochybné, že veřejné subjektivní práva jsou jedním ze základních kamenů moderního právního státu a jejich nerespektování má vždy za následek porušení legality.<sup>28</sup>

Návratem do naší historické linie bych jen připomenul, že nadějný vývoj demokratického právního státu a odvětví správního práva, jakož i vymezení institutu správního uvážení v rámci něho, byl přerušen v důsledku druhé světové války a období po ní následujícího. Správní právo se v podstatě vrátilo na začátek, kdy správní uvážení bylo nahrazeno opět libovůlí. Nástupem komunistického režimu se celkově změnila role práva, které již neztělesňovalo jistý způsob omezení politické vůle, ale bylo považováno především za pouhý nástroj politické moci a ve správě se preferovala „politická správnost“ rozhodnutí před jeho zákonností.<sup>29</sup>

Obnova dříve založených tradic liberálního státu nastala opět až roku 1989. Veřejná subjektivní práva jednotlivců se stala znovu předmětem ochrany veřejné správy a soudů, správní právo se postupně začalo hlásit k mezinárodním smlouvám o ochraně lidských práv a nezanedbatelnou roli v něm začaly hrát také právní principy. Kompletní přerod lze pak zaznamenat k roku 2004, kdy Česká republika vstoupila do Evropské unie a současně byl přijat nový správní řád.<sup>30</sup> Správnímu právu tak byl dán podnět pro jeho další vývoj odpovídající aktuálním podmínkám, kdy se mu dostalo nových pravidel pro aplikaci správního uvážení.

Závěrem dodám, že kromě správního uvážení zaznamenalo vývoj i jeho samotné označení. Starší nauka správního práva používala výrazy jako „volné uvážení“, či „vázané uvážení“. Jako synonymické termíny byly zaváděny také např. „technické uvážení“ anebo „uvážení povinností“.<sup>31</sup> Zákonem č. 519/1991 Sb., který novelizoval občanský soudní řád, bylo zavedeno v souvislosti se soudním přezkumem správních

---

<sup>28</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 58. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 21.

<sup>30</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

<sup>31</sup> BAŽIL, Zdeněk. Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čsl. nejvyššího správního soudu). Praha: Karlova univerzita, 1993, s. 57. Acta Universitatis Carolinae, 6/1992, LVIII.

rozhodnutí označení „zákonem povolená volná úvaha“.<sup>32</sup> Nakonec soudním řádem správním z roku 2002 byl ustálen výraz „správní uvážení“ naznačující spojitost s rozhodovací činností na úseku veřejné správy.<sup>33</sup>

### 1.3 Uplatnění a identifikace

Jak již bylo nastíněno ve výše uvedeném textu, diskreční oprávnění je úzce spojeno s činnostmi veřejné správy. Do tohoto spektra činností se řadí převážně formy veřejnoprávní, související s uplatňováním vrchnostenské, resp. mocenskoochranné funkce veřejné správy.<sup>34</sup> Pro dělení forem činností existuje velké množství hledisek, podle kterých je možné je třídit, jako např. právní závaznost, účelnost, právní významnost apod. Nicméně z pohledu správního uvážení a pro demonstraci jeho možného rozsahu uplatnění shledávám nejvhodnější rozlišení podle toho, zda jsou dané činnosti abstraktní, jedná se o rozhodování o závazných pravidlech (např. nařízení) anebo konkrétní, tedy rozhodování o určité věci. Dále podle toho, jestli orgán veřejné správy tak činí jednostranně vrchnostensky nebo na základě konsensu (veřejnoprávní smlouvou). V neposlední řadě je nutné zmínit, že diskrece nenachází uplatnění jen ve formalizovaných úkonech, ale také v tzv. „faktických zásazích“, které představují určitou bezprostřední reakci vykonavatelů veřejné správy na nadešlou situaci. Na druhou stranu, v praxi takovéto tradiční rozdělení nemusí odpovídat, vzhledem k neustále měnícím se podmínkám a na to reagujícím právním úpravám nových oblastí.<sup>35</sup> Souvisí to nepochybně také s neustálým rozšiřováním počtu forem činností veřejné správy, které jsou potřebné pro naplnění funkcí moderního právního státu, v důsledku čeho dochází ke stírání hranic mezi jednotlivými činnostmi, a důsledné oddělení tak často není možné.<sup>36</sup> Tímto popsáním se samozřejmě nejedná o úplný výčet forem správních činností a ani to nebylo cílem, smyslem bylo spíše poukázat na nezbytnost upotřebení správního uvážení

---

<sup>32</sup> Ustanovení § 245 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v novelizovaném znění provedeném zákonem č. 519/1991 Sb.

<sup>33</sup> Ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

<sup>34</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 37. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

<sup>35</sup> Příkladem může být opatření obecné povahy, které má konkrétně vymezený předmět (např. území) a abstraktně určené adresáty, viz ustanovení § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>36</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 120. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

a celkové rozpětí jeho působnosti. Pro upřesnění, uvážení nachází místo v té fázi činnosti, resp. vztahuje se ke stránce, která představuje rozhodování. Jeho použití tak není omezeno pouze na vydávání individuálních správních rozhodnutí, ale jeho dosah, jak bylo uvedeno, je daleko širší. V určitém rozhodovacím procesu pak může být uplatněno jak pro meritorní rozhodování, pro rozhodování dílčích otázek, ale stejně tak i pro rozhodování v procesních nebo mezitímních otázkách.<sup>37</sup>

Uplatnění diskrečního oprávnění se může lišit dle svého vztahu k veřejným subjektivním právům. V tomto ohledu je stěžejní, zda se jedná o právo, které lze realizovat přímo, aniž by bylo třeba určitého zásahu správního orgánu. Ba naopak jde o práva, v jejichž případě jakýkoliv takový zásah odporuje jejich účelu, a proto je nutné je respektovat.<sup>38</sup> Druhou kategorií mám na mysli případy, kdy ke vzniku určitého oprávnění je vyžadována aktivní činnost orgánu veřejné správy, a to zejména ve formě správního aktu, který vyvolává bezprostřední právní důsledky. Tímto bych se chtěl zaměřit na rozdělení správních aktů, vzhledem k možnému použití uvážení, k čemuž nám jako hlavní kritérium rozlišení poslouží nárokovost, tj. existence či neexistence právního nároku na vydání kladného správního aktu. Právní teorie tradičně rozlišuje tzv. schvalovací akty, do jejichž rámce spadá jednak souhlas a jednak schválení. Rozdíl mezi nimi spočívá v časové posloupnosti dovolované činnosti a úředního dovolení, zatímco souhlas se uděluje ex ante, tedy ještě před zahájením určité činnosti<sup>39</sup>, tak ke schválení dochází až ex post (po zahájení činnosti).<sup>40</sup> Pro tuto kategorii je příznačné, že při splnění stanovených modů je na jejich vydání právní nárok, správní orgán může pouze žádosti vyhovět, anebo ji zamítnout, ale nikoli upravovat či konkretizovat předpoklady pro pozitivní vyhodnocení této žádosti. Z toho vyplývá, že v těchto případech pro uvážení není žádný prostor a je nutné rozhodnout způsobem, jaký norma předpokládá. Druhou skupinou se označuje povolení, které je založeno na stejné bázi jako schvalovací akty. Tak jako u těchto aktů je nutné u povolení splnit dané hmotněprávní předpoklady a po jejich splnění má žadatel také

---

<sup>37</sup> MATES, Pavel. Správní uvážení. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 95. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-424-4.

<sup>38</sup> Uvedeným se rozumí zejména základní práva a svobody, která jsou garantovaná Listinou a příslušnými mezinárodními smlouvami.

<sup>39</sup> Např. souhlas s vypouštěním zvláště chráněných živočichů odchovaných v lidské péči do volné přírody dle ustanovení § 54 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>40</sup> Typicky se jedná o dodatečné schválení „načerno“ postavené stavby, viz ustanovení § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

právní nárok na jeho vydání, nicméně rozhodující subjekt je nadán jistou mírou volnosti vzhledem k určení mezí, resp. podmínek pro výkon oprávnění.<sup>41</sup> Třetí a poslední kategorii představuje koncese, na kterou není nárok ani při splnění zákonem stanovených podmínek. O tom, zda bude udělena a za jakých podmínek je věcí správního uvážení rozhodujícího orgánu, které je zpravidla usměrněno určitými hledisky stanovených zákonem. Dlužno poznamenat, že terminologie užitá v právních předpisech je nejednotná a často v rozporu s uvedenou klasifikací<sup>42</sup>, příp. najdeme také označení jiné, jako např. licence.<sup>43</sup>

Správní uvážení se vyskytuje ve dvou základních podobách, jinak řečeno úvaha může mít svůj základ v uplatnění konkrétní formy činnosti, tedy zda správní orgán daný postup uplatní či nikoliv, pak mluvíme o „uvážení jednání“. V druhém případě má úvaha svůj základ v obsahu již aplikované formy činnosti, tedy správní orgán rozhoduje o uplatnění jednoho z více možných postupů, pak mluvíme o „uvážení volby“.<sup>44</sup> Uvážení volby lze následně ještě dělit na jednotlivé podskupiny podle toho, jestli samotný právní předpis nabízí více možností řešení<sup>45</sup> nebo naopak zcela ponechává vyvození vhodného východiska na rozhodujícím subjektu.<sup>46</sup> U obou těchto forem samozřejmě souběh není vyloučen, naopak současný výskyt v téže normě není vůbec neobvyklý.

Zda a jaký prostor pro uvážení bude ponechán orgánům veřejné správy a jakou formou bude vymezeno, je svěřeno zejména do rukou zákonodárci. Pro vhodnost jeho zařazení do právního předpisu žádné obecné pravidlo neexistuje, nemělo by se tak však dít náhodně. Při stanovení uvážení by měl zákonodárce vycházet z důkladných právně politických úvah, z ochrany základních práv občanů a všestranného rozboru podmínek

---

<sup>41</sup> Např. povolení dle ustanovení § 8 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

<sup>42</sup> Např. dle názvu „*dovozní a vývozní povolení*“ podle zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách bychom dovodili, že se jedná o povolení, avšak v § 22 odst. 1 cit. zákona je výslovně uvedeno, že na vydání není právní nárok.

<sup>43</sup> Povahu koncese vykazuje také např. poštovní licence dle ustanovení § 21 a násl. zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách.

<sup>44</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 39. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

<sup>45</sup> Např. ustanovení § 24a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích: „*Tranzitní nákladní dopravu prováděnou nákladním vozidlem nebo jízdní soupravou, jejichž největší povolená hmotnost činí 12 tun a více, lze na silnici II. a III. třídy zakázat nebo omezit stanovením místní úpravy provozu.*“

<sup>46</sup> Jako příklad uvádím ustanovení § 10 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky: „*V případě ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, k jehož odstranění je příslušný jiný orgán veřejné správy a hrozí-li nebezpečí z prodlení, je policista ve službě nebo zaměstnanec policie v pracovní době povinen přijmout vhodná opatření k jeho odstranění.*“

a potřeb úpravy konkrétních společenských vztahů.<sup>47</sup> V každém případě musí být jeho zakotvení dostatečně určité, aby aplikující orgán byl vždy schopen jednoznačně rozeznat, kdy je pro něj založena možnost úvahy a kdy je rozhodování vázané. Není totiž příliš vhodné, aby aplikující orgán postupoval formalisticky a rigidně v případech, kdy je na místě uplatnit diferencované postupy pro vyhovění požadavkům specifické situace. V opačném případě by také mohlo nastat, že by rozhodující orgán „objevil“ domnělé zakotvení diskrece, aniž by k tomu směřovala vůle normotvůrce, a tím by popřel účel, který byl danou úpravou zamýšlen. Evropský soud pro lidská práva k problematice vymezení a předvídatelnosti uvážení uvádí, že skutečnost, že zákon přiznává posuzovací pravomoc, jako taková neodporuje požadavku předvídatelnosti, pokud jsou rozsah a pravidla výkonu takové posuzovací pravomoci dostatečně jasně vymezena vzhledem ke stanovenému legitimnímu cíli, a to aby byla jednotlivci poskytnuta přiměřená ochrana proti svévoli veřejného orgánu.<sup>48</sup> V tomto ohledu lze shrnout, že nezřetelnost zařazení správního uvážení v právních předpisech může být důsledkem nedostatečně legislativně technického zpracování, příp. neuvědomělosti normotvůrce, což vnáší značnou právní nejistotu do sféry práv adresátů těchto norem.<sup>49</sup>

V právních předpisech nám indicii pro existenci a možnost uplatnění uvážení dávají především výrazy jako: „lze“, „může“, „je možno“ nebo také „je oprávněn“ a řada dalších v závislosti na kontextu daného ustanovení. Tyto termíny vtiskují právní úpravě jistý charakter fakultativnosti, kdy správní orgán může něco učinit, ale nemusí anebo mu zákon přikazuje, aby něco učinil, a k tomu mu dává na výběr z více variant.<sup>50</sup> Z použití těchto výrazů však nelze automaticky vyvozovat, že rozhodující subjekt, kterého se to týká, je pokaždé nadán diskreční pravomocí. V jistých situacích jsou totiž předmětné termíny zakomponovány v normě v kompetenčním smyslu. Takové ustanovení nezakládá diskreci, ale pravomoc a působnost v důsledku čehož správní orgán je nejen oprávněn něco vykonat, ale vzniká mu povinnost jednat takovým způsobem, který stanoví právní norma.<sup>51</sup> K tomu právní teoretikové poznamenávají, že výslovné dovolení vymezující

---

<sup>47</sup> VEVERKA, Vladimír, Jirí BOGUSZAK a Jirí ČAPEK. Základy teorie práva a právní filozofie. Praha: Codex, 1996, s. 123. ISBN 80-85963-06-X.

<sup>48</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Krušlin proti Francii ze dne 27. 3. 1990.

<sup>49</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 79. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

<sup>50</sup> Ustanovení § 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>51</sup> Ustanovení § 63 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.



kompetenci určitého orgánu veřejné moci je vlastně zastřený příkaz k jejímu výkonu v rámci stanovených mezí.<sup>52</sup> S odlišnou konstrukcí ustanovení se pak můžeme setkat ve správním trestání, která určují výši sankce a mají tak zpravidla podobu sousloví „lze až do výše“, „uloží se do“ atp. Pro úplnost stojí za zmínku uvést rozdíl mezi dikcí „lze uložit pokutu“ a „uloží se pokuta“. Správní trestání je sice až na výjimky ovládáno zásadou oficiality, tj. přestupky se projednávají z úřední povinnosti. Nicméně to neznamena, že uložení pokuty je jediným způsobem ukončení řízení. Druhé zmíněné sousloví již ze samotné formulace nepřipouští jinou možnou reakci správního orgánu, než přikročit k danému správnímu trestu. Do přijetí zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich jsme mohli tuto dikci standardně nalézt v ustanoveních týkajících se správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikatelů. Příslušný správní orgán nebyl oprávněn zvažovat, zda pokutu uloží či nikoliv. Při zjištění okolností naplňující skutkovou podstatu deliktu měl povinnost tak učinit, uvážení se vztahovalo pouze co do výše pokuty v zákonem stanoveném rozpětí.<sup>53</sup> Znění „lze uložit pokutu“, ze kterého vyplývá jistá míra fakultativnosti, se naopak aplikovalo typicky na přestupky. Nová právní úprava sjednocuje odpovědnost za správní delikty fyzických (nepodnikajících i podnikajících) osob a právnických osob<sup>54</sup>, což má mimo jiné za následek jednotné použití dikce „lze uložit pokutu“ v sankčních ustanoveních zákonů na úseku veřejné správy. Právnickým osobám či fyzickým podnikajícím osobám je tak možné uložit pouhé napomenutí nebo dokonce od uložení trestu v rozhodnutí o správním deliktu upustit (jako to bylo možné učinit v případě přestupků nepodnikajících fyzických osob), a to při splnění zákonem stanovených podmínek<sup>55</sup>, pokud to speciální zákon nevyklučuje a nevyžaduje tak pokutu uložit.<sup>56</sup>

Z hlediska zařazení správního uvážení ve struktuře právní normy se můžeme setkat s řadou teorií více či méně blízkých praxi. Rozporu zde není, když řeknu, že uvážení může

---

<sup>52</sup> KNAPP, Viktor a Aleš GERLOCH. Logika v právním myšlení. 3. aktualiz. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 118. ISBN 80-86432-02-5.

<sup>53</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 27/2008 – 67 ze dne 16. 4. 2008 nebo rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 A 257/2011 – 31 ze dne 25. 1. 2013.

<sup>54</sup> Pojem přestupek v nové úpravě zahrnuje jak doposud vymezený přestupek fyzických osob, tak i jiné správní delikty fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob.

<sup>55</sup> Např. dle ustanovení § 43 zákona č. 250/2016 o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich lze upustit od správního trestu „*jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě*“.

<sup>56</sup> Např. ustanovení § 125d zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

být bezpochyby uplatněno v té části normy stanovující sankci. Typicky jde právě, jak bylo uvedeno výše, o tzv. relativně neurčitě (abstraktní) sankce.<sup>57</sup> Ohledně jeho umístění v hypotéze a dispozici je to trochu složitější, poněvadž zde panuje názorový rozkol. Skulová je toho názoru, že volná úvaha v hypotéze je představována spíše posuzovací a subsumpční činností s ohledem na zařazení neurčitého právního pojmu v této části normy.<sup>58</sup> Redukuje tak jeho uplatnění pouze na dispozici a sankci. Bažil zas pojednává o třech názorových proudech, kdy dva z nich opírají jejich teorii mimo jiné i o umístění diskrece v hypotéze, nicméně tyto přístupy jsou shledávány spíše jako menšinové.<sup>59</sup> Osobně jsem názoru, že uvážení přichází v úvahu především v dispozici a sankci normy, nelze ho však vyloučit ani v hypotéze, bude záležet na povaze a celkovém kontextu úpravy, čemuž nasvědčuje i judikatura Nejvyššího správního soudu.<sup>60</sup>

Jak jsme si ukázali, správní uvážení je značně komplikovaný institut a jeho aplikace v praxi neřídka vyvolává potíže, tím spíše, když jeho zařazení v normě může mít různý význam a samotné legislativně technické termíny, dávající pokyn k jeho uplatnění, jsou často nejednoznačné. Mnohdy tak samotný jazykový výklad postačovat nebude a je nutné přihlédnout k širším souvislostem právního řádu, tedy domoci se jeho smyslu za pomoci systematického, případně teleologického výkladu.<sup>61</sup>

#### **1.4 Míra volnosti při užití správního uvážení**

Po doposud učiněném rozboru správního uvážení, jeho výskytu a forem jeho uplatnění, lze dospět k závěru, že uvážení správního orgánu, jako nezbytná složka jeho činnosti, je vyjádřením jeho pravomoci, třebaže není nezbytně jejím znakem. Tato pravomoc vyvěrá z výše zmíněného zmocnění k úvaze zákonodárcem a slouží jako prostředek k uplatnění konkrétní formy činnosti. Obecně lze pravomoc definovat jako způsobilost projevit se

---

<sup>57</sup> GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, s. 39-40. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-652-1.

<sup>58</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 73. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

<sup>59</sup> BAŽIL, Zdeněk. Neurčitě právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu). Praha: Karlova univerzita, 1993, s. 58-60. Acta Universitatis Carolinae, 6/1992, LVIII.

<sup>60</sup> Bod 17 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 14/2014 – 29 ze dne 30. 4. 2014 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 26/2004 – 51 ze dne 26. 10. 2005.

<sup>61</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1885/09 ze dne 5. 5. 2010.

právem presumovaným, vyžadovaným a zpravidla přesně vymezeným způsobem, jinak řečeno jedná se o soubor právních prostředků, kterými správní orgán disponuje a je oprávněn a současně povinen je použít k plnění úkolů v rozsahu své působnosti.<sup>62</sup> V této souvislosti je nutné zodpovědět otázku, co se vlastně rozumí pod pojmem veřejná správa, neboť jediné tak lze pochopit výkon pravomoci v této oblasti, a potažmo správní uvážení v celé šíři. Veřejnou správou se rozumí záměrná činnost, která sleduje dosažení určitého cíle a na rozdíl od správy soukromé, je zde stěžejní veřejný zájem.<sup>63</sup> Z tohoto důvodu je pro výkon veřejné správy příznačná jistá omezenost a důsledná vázanost právem.<sup>64</sup>

### 1.4.1 Zásada legality

Ze samostatné podstaty správního uvážení vyplývá potřeba jeho ohraničení, resp. vymezení jeho limitů. Tyto limity si dovoluji rozdělit na dvě kategorie, a to na *meze*, které stanovují pozitivně vyjádřené nejzazší hranice, ve kterých lze uvážení uplatnit a dále na *kritéria*, které musí správní orgán při jeho úvaze zohlednit. Rozlišení, kdy se jedná o první uvedený případ a kdy pro změnu podřazujeme určité omezení pod kritérium, však nemusí být zcela patrné. Není výjimkou, že dochází k jejich zaměňování. Jak v odborné literatuře, tak v judikatuře není jednotný názor na to, kde existuje ona přesná hranice. Nicméně z hlediska systematiky a účelu této práce bych se o to dále alespoň zhruba pokusil. Za zmínku též stojí, že jistou dávkou nepřehlednosti a obtížnosti pro seznání limitů vnášejí do této oblasti neurčité právní pojmy, které zapříčiňují jejich rozostření. K názornému příkladu nám poslouží již jednou zmiňovaný zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, který stanoví v § 10, že v případě ohrožení *vnitřního pořádku* je povinen příslušný orgán přijmout *vhodné opatření* k jeho odstranění. V těchto situacích se jedná o nejkomplicovanější případ pro určení mezí, neboť volnost v rozhodování je zde doplněna navíc o subsumpci pod odpovídající pojem.

Jak indikuje samotný nadpis, bude tato pasáž věnována především mezím správního uvážení, s podrobnou analýzou kritérií se pak setkáme v oddíle 1.5.2. Pro jasnou

---

<sup>62</sup> FILIP, Jan, Jan SVATONĚ a Josef ZIMEK. Základy státovědy. 3. opr. a zkrác. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 35. ISBN 80-210-3023-2.

<sup>63</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 18-19. ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>64</sup> V podmínkách demokratického právní státu, kde se uplatní zásada legality, nelze ani připustit jinou možnost, než stanovit správní uvážení, jakož i celkově výkon veřejné moci, právní normou.

představu bych využil Mazancovo interpretaci, kdy přirovnává správní uvážení k procesu vaření a výstižně zachycuje oblast mezi: „*zda tu byly dodrženy zákonné meze (tzn., že např. pokuta nebyla uložena mimo zákonné rozmezí) budeme zkoumat, zda bylo dodrženo vánoční zadání, a zda z kastrolu máme na talíři opravdu rybu s bramborovým salátem pro čtyři osoby (a ne krupicovou kaši nebo logaritmické tabulky). Volná úvaha kuchařky je tu v tom, zda rybou bude kapr, štika, candát nebo lín, zda bude ryba vařená, pečená, smažená nebo dušená. Znělo-li zadání tak jak znělo, volná úvaha porušena v zákonných mezích nebyla.*“<sup>65</sup> Samotný pojem „meze správního uvážení“ je také výslovně vyjádřen v zákoně, kde je spojen se soudní instancí, jelikož právě jejich nepřekročení je předmětem soudní kontroly.<sup>66</sup>

Princip legality správy, tedy že výkon veřejné správy je plně podřízen zákonům, jakož i ostatním právním předpisům, lze dovést zejména z čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR<sup>67</sup> a obdobně koncipovaného článku 2 odst. 2 Listiny.<sup>68</sup> Ke specifikaci této zásady na úrovni běžných zákonů pak dochází v této oblasti v ustanovení § 2 správního řádu. Jelikož státní moc by měla sloužit občanům, nepřipouští se žádný jiný způsob chování, než který se státní moci výslovně dovoluje.<sup>69</sup> Právní regulace zde vykazuje dvojí smysl, jednak lze diskreci aplikovat pouze v případech, kdy zákon přiznává více alternativ pro rozhodnutí, tedy je zde dovolen určitý prostor pro diskreci správního orgánu, a jednak se tak musí dít v rámci stanovených mantinelů. Dworkin tuto situaci přirovnává k americké koblize, kde právě prázdný otvor uvnitř prstence představuje diskreci, která se může uskutečňovat jen v určitých mezích, které jsou v tomto příměru znázorněny pevným pásem z těsta.<sup>70</sup> Z výše uvedeného, s ohledem na zásadu legality a právní jistoty, nepřipadá v úvahu stanovení mezí při výkonu státní moci jinak než zákonem. V prováděcích přepisech, případně v interních instrukcích, by měl být ponechán prostor pouze pro jejich konkretizaci. Nelze

---

<sup>65</sup> MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. Bulletin advokacie. 2000, č. 4, s. 8-19. ISSN 1210-6348.

<sup>66</sup> Ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

<sup>67</sup> Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Ústava České republiky (dále jen „Ústava ČR“): „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“

<sup>68</sup> Čl. 2 odst. 2 Listiny: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

<sup>69</sup> PAVLÍČEK, Václav a Jirí HŘEBEJK. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 1, Ústavní systém. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, s. 60, 1998. ISBN 80-7201-110-3.

<sup>70</sup> DWORKIN, Ronald. Když se práva berou vážně. Praha: Oikoymenth, 2001, s. 54. Oikúmené. ISBN 80-7298-022-X.

však přenést pravomoc pro stanovení mezí zákonodárcem na jiný orgán, a umožnit tak jejich vymezení v právním předpise nižší právní síly.<sup>71</sup>

Nejvyšší správní soud k zásadě legality ještě dodává že: „*správního uvážení lze použít pouze v případech, kdy toto oprávnění zákon správnímu orgánu přiznává, a to pouze způsobem a v mezích zákonem stanovených.*“<sup>72</sup> Na druhou stranu tentýž soud přichází v citovaném rozhodnutí s úvahou o možném implicitním zmocnění ke správnímu uvážení, které by mělo vyplývat z povahy a podstaty příslušné právní regulace, a to v případech, kdy zákonná úprava neodpovídá dostatečně konkrétní situaci a její aplikace by znamenala neúměrný zásah ve sféře subjektu, na který dopadá. I když by se tyto případy měly vyskytovat zcela výjimečně, shledávám zmíněnou úvahu jako nepřilíš šťastnou, poněvadž odporuje právě zásadě legality a ústavnímu požadavku na zákonné zakotvení výkonu státní moci. Z těchto důvodů jsem zastáncem názoru, že v podmínkách demokratického státu, kde panuje vláda práva, musí být zmocnění k diskreci a její meze explicitně stanoveny.

Evropský soud pro lidská práva také opakovaně zdůrazňuje, že zákon, který uděluje diskreční pravomoc, musí uvádět její rozsah s dostatečnou přesností, ačkoliv připouští, že podrobné postupy a podmínky (kritéria), které je třeba při diskreci zohlednit, nemusí být nutně začleněny do hmotněprávních pravidel. Stupeň vyžadované přesnosti v této souvislosti bude pak záviset na konkrétní regulované oblasti.<sup>73</sup>

#### **1.4.2 Relativní volnost a vázanost**

Jak již bylo zmíněno výše v souvislosti s historickým vývojem institutu správního uvážení, starší právní nauka rozlišovala s ohledem na vyjádření, resp. zvýraznění jeho charakteristického znaku mezi „uvážením vázaným“ a „uvážením volným“. Tyto výrazy mají své logické nedostatky a na první pohled je zřejmá jejich nepřesnost, jelikož ani jeden z nich nezachycuje podstatu onoho uvážení. Znamená to snad, že rozhodující

---

<sup>71</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001: „*Ústavně přípustné je pouze zákonné obecné vymezení bezpečnostních rizik, v jehož širším rámci bude ponechán dostatečný prostor pro uvážení příslušných orgánů, nikoliv však zákonné poskytnutí prostoru pro vytváření bezpečnostních rizik zcela nových, které zákonodárce nesankcionoval.*“

<sup>72</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 21/2008 – 101 ze dne 18. 12. 2008.

<sup>73</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Malone proti Velké Británii ze dne 27. 6. 1984.

subjekt je bezvýhradně vázán předepsanými pravidly při svém postupu, a pokud ano, jak by tedy mohl uplatnit právem přiznanou rozhodovací autonomii? Při pohledu z opačné perspektivy, bylo by právo stále právem, kdyby disponoval neomezenou volností při rozhodování o subjektivních právech jednotlivých osob? V této části diplomové práce se pokusím co nejkompexněji zodpovědět otázku volnosti a vázanosti v rozhodování veřejné správy, neboť nám umožní pochopit samotný způsob použití úvahy rozhodujícího orgánu.

Rozsah volnosti, chcete-li vázanosti, pro názornost rozdělím do tří pomyslných úrovní, kdy rozhodujícím faktorem je intenzita možné úvahy daného subjektu. Pokud jde o první úroveň, jde o případy, které plně podléhají deterministické aplikaci apriorních pravidel obsažených v právních předpisech, které specifikují jak obsah, tak samotnou proceduru přijetí rozhodnutí.<sup>74</sup> Vázanost se zde vyskytuje ve své nejintenzivnější podobě, kdy správnímu orgánu je v právní normě výslovně uloženo, jaký závěr má vyvodit a neexistuje zde místo pro vlastní úvahu. V souvislosti se zásadou legality Nejvyšší správní soud dovedil, že je nemyslitelné užití správního uvážení, kde to zákon neumožňuje. „*Pokud by si správní orgán usurpoval správní uvážení i tehdy, kdy mu to právo neumožňuje, postupoval by nejen protizákonně, ale i protiústavně.*“<sup>75</sup> V tomto rozhodnutí taktéž poukazuje na fakt, že pokud znění konkrétního ustanovení jednoznačně a zřetelně stanoví předpoklady pro přijetí určitého řešení, musí tak rozhodující orgán obligatorně učinit.<sup>76</sup> S ohledem na povahu správního aktu je pak z hlediska vyloučení diskrečního oprávnění třeba rozlišovat mezi aktem konstitutivním, který dává prostor pro úvahu správnímu orgánu a aktem deklaratorním, pro který je naopak typická vázanost stanovenými podmínkami, jelikož pouze autoritativně zjišťuje a potvrzuje již existující vztahy správního práva.<sup>77</sup>

Nyní bych se přesunul na opačnou stranu spektra, kde uplatňování vůle vykonavatelem veřejné správy není ničím vázáno, a které v našem rozdělení znázorňuje pomyslnou třetí úroveň, též označovanou jako libovůli. V těchto případech výsledek činnosti

---

<sup>74</sup> POMAHÁČ, Richard. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 149. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-447-6.

<sup>75</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 AS 74/2010 – 77 ze dne 27. 5. 2011.

<sup>76</sup> Jedná se např. o situace neprodloužení víza cizincům dle ustanovení § 35a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

<sup>77</sup> POŠVÁŘ, Jaroslav. Obecné pojmy správního práva. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946, s. 83.

rozhodujícího orgánu závisí zcela na jeho odpovědném postoji k zákonnému, správnému a spravedlivému rozhodnutí, které však není ničím garantováno. Pomahač tuto krajní situaci označuje jako „volnou správu“, ve které neexistují žádné ustálené postupy, na základě kterých by bylo možné předvídat, jaké závěry rozhodující subjekt učiní. Dochází zde k reinterpretaci či vytváření pravidel řízení ad hoc, a to dle nastalé konkrétní situace.<sup>78</sup> O samotném pojmu libovůle pojednává také četná judikatura, která ji interpretuje zejména jako „*extrémní nesoulad právních závěrů s vykonanými skutkovými a právními zjištěními, nerespektování kogentních norem, interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu, a konečně jako rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy*“.<sup>79</sup> Při rozhodování se může projevat nejen ve významu materiálním, tj. z hlediska spravedlnosti a racionality, resp. účelu rozhodnutí, ale též může jít o výše naznačenou libovůli v postupu a obsahu rozhodnutí ve smyslu absence nebo také nerespektování předepsaných pravidel a alternativ rozhodnutí.<sup>80</sup>

V kontextu podmínek současné moderní veřejné správy lze však oba předestřené krajní póly, tedy naprostou vázanost rozhodování a libovolnou, ničím nevázanou úvahu, považovat jako čistě teoretický konstrukt. Idea plné vázanosti na detailně propracovaná pravidla by měla v této podobě negativní dopad ve smyslu přepjatého formalizmu a rigidnosti veřejné správy, která by nebyla schopná reagovat na specifické situace a v případě absence aplikovatelného pravidla by byla zcela bezmocná. Nelze tak souhlasit se zjednodušenou představou, že příslušný správní orgán funguje na bázi pouhého naprogramovaného stroje, který bezduše lpí na liteře zákona a samovolně podřazuje konkrétní skutkovou podstatu pod ustanovení obecného předpisu.<sup>81</sup> V aplikačním procesu, a zejména v jeho subsumpční části, je téměř vždy dán určitý prvek volnosti, navíc pokud se v obsahu normy vyskytují neurčité právní pojmy.<sup>82</sup> Hácha k tomuto

---

<sup>78</sup> POMAHAČ, Richard. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 149. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-447-6.

<sup>79</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 512/05 ze dne 2. 2. 2006.

<sup>80</sup> Odlišné stanovisko P. Höllandera, V. Jurky, V. Ševčíka k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 3/96 ze dne 3. 12. 1996.

<sup>81</sup> WEYR, František. Československé právo správní. V Brně: Český akademický spolek Právník, 1922, s. 98. Knihovna českého akademického spolku Právník v Brně.

<sup>82</sup> KNAPP, Viktor. Teorie práva. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 188. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1.

dodává, že stupeň vázanosti se odvíjí od obsahu normy vyššího řádu, nicméně jakkoliv je správní orgán touto normou vázán, je mu vždy ponechána určitá míra volnosti.<sup>83</sup> Rozdíly v různých režimech rozhodování tak nespočívají v kvalitativní stránce, ale ve stránce kvantitativní, která pramení z více či méně obecné zákonné skutkové podstaty.

Relativnost se vyskytuje též u volné úvahy, kterou není možné chápat jako libovolnou úvahu. K tomuto anglický právník William Wade uvádí, že každá pravomoc má v prostředí demokratického právního státu své limity, přičemž tam kde panuje vláda práva, nemůže existovat neomezená diskreční pravomoc.<sup>84</sup> Je tomu tak i v případech tzv. „absolutního“ volného uvážení, kdy správní úřad může určité povolení vydat nebo odepřít, povinnost uložit nebo ji naopak prominout. Na vydání rozhodnutí zde není právní nárok, stále však patří do sféry správního uvážení, třebaže může mít s ohledem na svěřený prostor pro diskreci jinou povahu než případy poskytující menší míru volnosti. I když se neopírá o konkrétní pozitivně upravené ustanovení, nelze ho zaměňovat s libovůlí, neboť se stále musí řídit určitými hodnotami, včetně principů právního státu.

Za typický příklad absolutní volné úvahy lze považovat udělování státního občanství České republiky, na něhož vztahující se judikatuře lze nejlépe zpozorovat vývoj absolutní diskrece, která zpočátku tíhla až k ničím neomezené úvaze, a dospět k výše učiněnému závěru.<sup>85</sup> Ústavní soud výslovně uvedl, že určování podmínek, za kterých se nabývá a pozbývá státní občanství, je výsostným právem konkrétního státu, neboť se jedná jednoznačně o institut vnitrostátního práva a ostatní státy jsou vedeny zásadou nevměšování se do vnitřních věcí státu.<sup>86</sup> Podmínky, které stanoví zákon pro udělení státního občanství, nemají ten právní význam, že by při jejich splnění (případně prominutí) muselo být státní občanství uděleno, nýbrž naopak jejich nesplnění znamená, že v takovém případě státní občanství udělit vůbec nelze.<sup>87</sup> Jeho udělení je tak projevem neomezené státní suverenity, která se odehrává ve sféře absolutního volného uvážení,

---

<sup>83</sup> HÁCHA, Emil, Jiří HOETZEL, František WEYR a Karel LAŠTOVKA. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, [I-O]. Repr. pův. vyd. z r. 1932. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 842-843. ISBN 80-902752-6-5.

<sup>84</sup> WADE, William a C. F. FORSYTH. Administrative law. 8th ed. New York: Oxford University Press, 2000, s. 35. ISBN 0-19-876525-8.

<sup>85</sup> Dále citovaná judikatura se sice vztahuje k předchozí úpravě státního občanství, tj. před nabytím účinnosti zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, její obecné závěry lze však aplikovat i na úpravu stávající.

<sup>86</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/94 ze dne 13. 9. 1994.

<sup>87</sup> Usnesení Vrchního soudu č. j. 6 A 77/97 – 8 ze dne 29. 12. 1997.



přičemž soudní přezkum rozhodnutí je zde vyloučen.<sup>88</sup> K judikaturnímu zlomu dochází rozhodnutím Nejvyššího správního soudu<sup>89</sup>, které poukazuje na to, že žalobní legitimace musí být dána i pro případy přezkumu rozhodnutí založených na volném správním uvážení a neobstojí tak ani argumentace opírající se o neexistenci mezí, které by mohly být překročeny v případě absolutního správního uvážení. Dále konstatuje, že „*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*“. Je proto třeba mít na paměti, že právní řád je postaven na hierarchickém systému a vždy je nutné brát v potaz nejen tzv. jednoduché právo, ale také právo ústavní včetně jeho principů. Koneckonců v tomto duchu vyznívá i Doporučení Rady Evropy (č. 80/2), jímž a v něm zakotvenými principy se budu zabývat v následující podkapitole.

Míru volnosti správního uvážení lze tedy shledat jako relevantní ukazatel toho, zda je veřejná správa ovládána právem, či nikoliv. Po doposud učiněném rozboru možných variant, promítajících se v rozhodování, lze dovést, že v demokratickém právním státě žádné rozhodování není zcela vázané, jelikož v každém rozhodnutí je určitá míra volnosti a naopak tzv. volné rozhodování není zcela volné, resp. je volné pouze v intencích právního řádu. Ze sémantického hlediska si sice pojmy vázanost a volnost odporují, v praxi při aplikaci uvážení tomu je však jinak. V tomto ohledu naprosto souhlasím s myšlenkou Bažila, který popisuje proces jeho užití jako vzájemné prolínání vázanosti a volnosti, protože jedině tak lze všechny aspekty daného skutku obsáhnout, řádně posoudit a dospět ke vhodnému závěru.<sup>90</sup> Správní uvážení tedy v sobě obsahuje oba zmíněné prvky, ale ne nutně se stejnou intenzitou. Počet jednotlivých stupňů volnosti, resp. vázanosti, existuje nepřeberné množství, přičemž jejich výsledná podoba bude vždy záviset na vůli normotvůrce a oblasti společenských vztahů, která má být předmětem regulace.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. A 11/2003 – 34 ze dne 29. 6. 2004.

<sup>89</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 25/2002 – 42 ze dne 23. 3. 2005.

<sup>90</sup> BAŽIL, Zdeněk. Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu). Praha: Karlova univerzita, 1993, s. 58. Acta Universitatis Carolinae, 6/1992, LVIII.

<sup>91</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1354/09 ze dne 5. 8. 2009 v této souvislosti uvádí, že zákonodárce má určitý prostor pro uplatnění své představy o stanovení rozsahu výkonu veřejné moci a jejich mezí.

V souvislosti se složkou volnosti vyskytující se v diskrečním oprávnění vyvstává též otázka, zda se tu jedná o tvorbu práva. Weyr konstatuje, že jakkoliv by byl zákon mezerovitější či neúplnější, aplikující orgán zůstává vždy aplikujícím orgánem a nikdy se nemůže stát normotvůrcem.<sup>92</sup> Knapp připouští v rozhodování dle uvážení existenci právotvorného prvku, nicméně i tato rozhodnutí musí mít svůj základ v zákoně.<sup>93</sup> Nelze tak akceptovat závěr, že diskrece právo tvoří. Aplikující orgán zde totiž nemá před sebou žádnou mezeru, kterou by musel vyplňovat, jde pouze o volbu řešení, které je někdy oprávněn a jindy povinen učinit ve více či méně širokých mantinelech stanovených zákonem.<sup>94</sup>

## **1.5 Předpoklady pro řádné užití správního uvážení**

Vzhledem ke zmíněnému, byť i mnohdy zdánlivě zanedbatelnému prostoru volné úvahy v rozhodovacím procesu, nepostačuje k zákonnému a věcně správnému rozhodnutí pouhé seznání mezí, které nemohou být překročeny. V rámci veřejné správy dochází nezdědkakdy k vydávání ne zcela standardních a předvídatelných výstupů (rozhodnutí). Jelikož pro takováto rozhodnutí je charakteristický významný mocenský aspekt, který může podstatně zasahovat do života jednotlivců, je nezbytné zjišťovat a zabývat se celou řadou dalších faktorů, které se v této oblasti uplatňují a dané rozhodnutí ovlivňují, resp. měly by ovlivňovat. Tuto podkapitolu rozčleňuji do tří hlavních oddílů, které dle mého názoru představují hlavní pilíře, které musí být při aplikaci správního uvážení zohledněny a jejich podmínky splněny.

### **1.5.1 Dostatečné zjištění skutkového stavu**

Základním předpokladem pro provedení správné úvahy je nepochybně zjištění všech skutkových okolností, které jsou pro danou úvahu nezbytné. Nelze se tedy spokojit pouze

---

Zatímco v oblasti občanských a politických práv a svobod je jeho pole působnosti značně omezeno, v oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových je nadán podstatně větší mírou možné úvahy.

<sup>92</sup> WEYR, František. Československé právo správní. V Brně: Český akademický spolek Právník, 1922, s. 98. Knihovna českého akademického spolku Právník v Brně.

<sup>93</sup> KNAPP, Viktor. Teorie práva. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 188. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1.

<sup>94</sup> MATES, Pavel. Správní uvážení. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 98. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-424-4.

s tím, že správní orgán náležitě zvolil jedno z více zákonem presumovaných řešení, k volné úvaze je oprávněn přistoupit teprve až poté, co si k tomu vytvoří dostatečné podklady. Skutečnost, že si správní orgán vůbec neopatřil skutková zjištění pro to, aby vůbec mohl svěřené volné úvahy řádně užít, zjišťoval je nedostatečně nebo chybně, představuje častou vadu mající za následek zrušení rozhodnutí. V potřebě náležitě objasnit skutkový stav věci lze také spatřovat ústavněprávní aspekt. „*Zákonem stanovená povinnost orgánů veřejné moci zjistit správně a dostatečném rozsahu skutkový stav jimi rozhodované věci - bez ohledu na její případnou obtížnost - představuje nejen jednu ze základních podmínek pro zákonu odpovídající rozhodnutí, ale je také jedním ze znaků ústavně stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) a ochrany práv (čl. 90 Ústavy).*“<sup>95</sup>

Povinnost správního orgánu takto přistupovat ke skutkové stránce konkrétního případu je výslovně vymezena v ustanovení § 3 správního řádu. Zásada materiální pravdy je zde založena na „racionalizovaném“ pojetí, tj. nevyžaduje se přesné a úplné zjištění skutkového stavu věci, neboť zákon stanoví, že správní orgán postupuje 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 správního řádu. To potvrzuje také soudní judikatura, která neshledává povinnost správního orgánu řádně objasnit skutečný stav věci jako absolutní, jelikož řízení je též významně ovlivněno zásadou procesní ekonomie, tedy správní orgán nesmí provádět nadbytečné důkazy, které nemají žádnou vypovídací hodnotu a musí volit důkazní prostředky tak, aby byl objasněn skutečný stav věci rychle a hospodárně.<sup>96</sup>

Obsah zásady materiální pravdy je pak podrobněji specifikován zejména v § 50 odst. 3 správního řádu, kde je stanovena povinnost správního orgánu zjistit především všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Pojem „veřejný zájem“ obsažený v tomto ustanovení nelze však chápat jako nějaký obecný neidentifikovatelný veřejný zájem, ale tak, že jde o jednotlivé dílčí veřejné zájmy, které se dotýkají předmětu správního řízení.<sup>97</sup> Skutkový stav je možné pokládat za dostatečně zjištěný pouze za

---

<sup>95</sup> Nález Ústavního soudu č. 59, Svazek č. 14, Sb. n. u. ÚS.

<sup>96</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 7 A 37/2010 – 39 ze dne 30. 5. 2013.

<sup>97</sup> VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 113. ISBN 978-80-7273-166-4.

situace řádného posouzení a uplatnění zejména zásady legality, přiměřenosti a předvídatelnosti.<sup>98</sup>

### 1.5.2 Kritéria ovládající správní uvážení

Při uplatňování norem, připouštějících prostor pro volnou úvahu, je nezbytné zodpovědět otázku, zda vymezení hranic správního uvážení je samo o sobě dostačující, a jestli vše, co se uvnitř nich odehrává, je přijatelné a ve svém důsledku tedy nepřezkoumatelné. Odpověď bude nepochybně záporná. Je zajisté nutné se zabývat též obsahovou stránkou uvážení a jejími kritérii, které působí na rozhodování ve veřejné správě, a které je třeba respektovat. Nyní bych se tak vrátil k problematice volnosti a vázanosti dotýkající se rozhodování vykonavatelů veřejné správy, avšak z jiného úhlu pohledu, tedy z již částečně nastíněné druhé kategorie limitů ohraničující aplikaci správního uvážení.

Kritéria lze definovat jako určitá hlediska, které rozhodující subjekt při posuzování konkrétního případu musí zjistit, řádně vyhodnotit a musí se jimi řídit. Zde se opět nabízí připodobnění této situace k Mazancovu kuchařskému příměru, tj. pokud by kuchařka nerespektovala dietní požadavky hostů (kritéria), tak by sice byla v rámci vánočního zadání (mezí) přichystána ryba s bramborovým salátem, nicméně kuchařka by dané jídlo normálně osolila a osmažila, což mělo za následek to, že „*se nenají strýc Kryšpín, který nesmí solit, a prateta Klára, která nesmí nic na tuku připraveného*“.<sup>99</sup> Na rozdíl od mezí, jak bude podrobněji popsáno níže, které by měly být dostatečně zřetelně v normě stanoveny, mají kritéria daleko širší rozměr, jelikož není výjimkou jejich výslovné nezakotvení v právním předpise.

Jak jsme si již ukázali, na správní uvážení, jako průvodní jev rozhodovacího procesu, není možné pohlížet jako na izolovaný úkaz, který je zcela závislý na vůli rozhodujícího subjektu. Je to dáno především komplexností veřejné správy a jejím propojením s širším společenským prostředím.<sup>100</sup> Často se tedy při výkonu veřejné správy střetneme s řadou

---

<sup>98</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, s. 58. ISBN 978-80-7380-688-0.

<sup>99</sup> MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. Bulletin advokacie. 2000, č. 4, s. 8-19. ISSN 1210-6348.

<sup>100</sup> SKULOVÁ, Soňa. Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy v pohledu správní vědy. Časopis pro právní vědu a praxi. 1997, č. 3, s. 391-403.

faktorů, které přesahují samotný rámec správního práva. Může se jednat jednak o vlivy politické povahy, jako např. způsob konstituování jednotlivých druhů orgánů veřejné správy, jakož i obsazování konkrétních míst v její sféře.<sup>101</sup> Dále je vhodné uvést např. faktory ekonomické, které jsou spojeny se záležitostmi účelnosti a hospodárnosti, faktory morálky a etiky a jiné subjektivní rysy, které se nepochybně dotýkají každého činitele. Na výkon rozhodovací činnosti veřejné správy, resp. na její vykonavatele, tak působí celá řada různorodých faktorů, a to i těch mimoprávních, které však mohou nabýt též právní závaznosti, pokud právní předpis na ně odkazuje a zapřičiňuje tak povinnost jejich aplikace.<sup>102</sup> Oblastí promítajících se do správního uvážení je nesporně nepřeborné množství, nicméně v této práci se zaměřím na soubor těch kritérií, které jsou právně závazné a je zapotřebí je dodržovat. Mým cílem bude zejména analyzovat strukturu těchto kritérií, míru jejich bezprostřední závaznosti a intenzity nebo případně též jejich vzájemnou kontradiktornost.

Než započnu s detailnějším rozbohem jednotlivých kritérií, je potřeba zdůraznit, že každá rozhodovaná věc, je svým způsobem unikátní a neexistuje jasný metodicky sestavený návod na to, jaké z nich na danou situaci kategoricky vztáhnout. Množství a stupeň obecnosti jednotlivých kritérií může být pro různé případy vyžadující uvážení správního orgánu rozdílné, a navíc ne všechna se uplatňují pokaždé se stejnou intenzitou. Na této škále potenciálních kritérií je pak též nutné, pro nalezení správného řešení, brát zřetel na rozdílnou úroveň jejich právní síly, jakož i často opomíjený smysl právních úprav a jimi chráněných hodnot.<sup>103</sup>

#### A. Zákonná úprava a interní instrukce

Nejintenzivnější případ kritérií, zejména z hlediska jejich jednoznačnosti, působící na uvažování spatřuji v konkrétní pozitivní úpravě. Výslovně formulovaná pravidla chování zde představují základní vodítka pro rozhodující orgán, jelikož stanovují, jakým směrem se má ubírat. Příkladem mohou být především tzv. sankční ustanovení, neboť právě ony umožňují podstatně zasáhnout do sféry práv adresátů, a tudíž je nutné

---

<sup>101</sup> Tamtéž, s. 394.

<sup>102</sup> KNAPP, Viktor. Teorie práva. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 139. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1.

<sup>103</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 124. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

maximalizovat předvídatelnost rozhodnutí. Tyto ustanovení jsou často ztělesněna jednak demonstrativním výčtem (jedná se obzvláště o závažnost deliktu, okolnosti protiprávního jednání, dobu trvání deliktu, rozsah způsobených následků nebo jednání po činu), a jednak výčtem taxativním, který je nicméně spíše výjimkou. Pokud daná úprava obsahuje taxativní výčet, aplikující orgán není nadán volností úvahy v tom smyslu, ke kterému kritériu přihlédne, či nikoliv, ale je naopak vázán povinností zohlednit při úvaze každé zákonné hledisko.<sup>104</sup> Judikatura správních soudů v takovéto situaci vychází z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, kdy správní orgán je přísně vázán zněním zákona a nemůže přihlížet v neprospěch subjektu ke kritériím, která zákon nepředpokládá.<sup>105</sup> Pokud zákon obsahuje pouze příkladný výčet (uvozen typicky slovy jako „například“, „především“, „zejména“ apod.), pak takováto právní úprava váže správní orgán v tom směru, že právě těmito zákonnými kritérii se musí zabývat vždy (avšak nikoliv pouze jimi), když vedle toho správnímu orgánu ponechává na úvaze, zda přihlédne ještě k hlediskům dalším, v zákoně přímo neuvedeným, leč pro projednávaný případ významným.<sup>106</sup> Učiněný závěr Nejvyššího správního soudu nám dává částečnou odpověď na otázku, zda si aplikující orgán při rozhodovací činnosti vystačí pouze s jazykovým a logickým výkladem, a zda vzhledem k povaze správního uvážení postačí přistupovat ke konkrétním ustanovením čistě formalistickým způsobem.

Nelze tak než souhlasit s názorem Hurdíka, že „poznání práva pouze prizmatem normy psaného práva se ukazuje jako prostředek zcela nedostatečný“.<sup>107</sup> Pozitivní úprava správního uvážení, resp. výslovně formulovaná kritéria, ke kterým je třeba přihlédnout, jsou pouze jakýmsi minimem právních podmínek nutných pro řádné užití volné úvahy, tedy nalezení nejvhodnějšího řešení rozhodované věci. Z dosud provedeného rozboru lze dospět k závěru, že zakotvením kritérií v zákoně nedochází k jejich absolutnímu vyčerpání, a že z jejich eventuální absence v právním předpise nevyplývá, že žádná neexistují. Ba naopak, jak jsem již uvedl výše, domnívám se, že v současné době, zejména kvůli frekventovanosti změn poměrů ve společnosti a různorodosti případů v reálném životě, se kterými se musí právo vypořádat, nemůže psaná úprava obsahovat všechna

---

<sup>104</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 3/2007 – 72 ze dne 28. 5. 2008.

<sup>105</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 58/2008 – 77 ze dne 6. 11. 2008.

<sup>106</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 34/2008 – 54 ze dne 30. 4. 2009.

<sup>107</sup> HURDÍK, Jan. Zásady soukromého práva. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 7. ISBN 80-210-2001-6.

kritéria, kterými se musí správní orgán zabývat. Kritéria jako celek jsou obsažena také v širším rámci systému pramenů práva, jde především o právo ústavní, mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, případně některá doporučení nebo rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy.<sup>108</sup> Klíčová při specifikaci a formulování kritérií, majících vliv na správní uvažování, je též soudní judikatura. Takto upravená kritéria se zpravidla vyskytují ve formě právních principů, cílů a účelů právních úprav, tedy mají obecnější charakter, jsou správnímu uvážení jako takovému vzdálenější, čímž je jejich působení na něj méně bezprostřední, ačkoliv neméně podstatné. Podrobněji se těmito obecnějšími, tj. vyššími sférami kritérií budu zabývat dále v této podkapitole.

Vedle zákonné úrovně hrají v procesu realizace správního uvážení význačnou úlohu interní instrukce. V literatuře se ale můžeme setkat i s jinými synonymickými termíny jako jsou vnitřní předpisy, směrnice, metodické pokyny či interní normativní akty.<sup>109</sup> Interní instrukce představuje ve veřejné správě akt abstraktní povahy, který slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek a jejíž vydání se opírá o vztah podřízenosti k vydavateli aktu.<sup>110</sup> Na rozdíl od právních předpisů nejsou obecně závazné, zavazují pouze subjekty a složky podřízené orgánu, který je vydal. Jejich smyslem by měla být podrobnější konkretizace různých oprávnění a povinností stanovených v právních předpisech s cílem omezit nejasnosti při výkladu právní normy. Z tohoto důvodu, tj. jedná se o akt intra legem, je jejich vydání plně v dispozici správního orgánu a není tak třeba zvláštního zákonného zmocnění. Předmětem interních instrukcí může být celá řada skutečností, v našem případě půjde o pokyny, které mají napomoci usměrnit úvahu jak přímo osob zařazených u orgánu, který takový akt vydal, tak podřízených organizačních složek, a to za účelem utvoření správního úsudku (právě orgány na nižších stupních veřejné správy nejsou po odborné stránce dostatečně personálně vybaveny, proto se jim dostává pomoci prostřednictvím sjednocujících instrukcí zpravidla ústředních úřadů). Žádoucí se mi v tomto ohledu jeví např. důkladnější

---

<sup>108</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 118. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

<sup>109</sup> VAVERA, František. Vnitřní předpisy ve zkratce [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 21. října 2008. Dostupné na webové stránce: <http://www.mvcr.cz/clanek/vnitri-predpisy-ve-zkratce.aspx>.

<sup>110</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 131. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

rozvedení kritérií, ke kterým se musí přihlédnout, přičemž daná směrnice stanoví jejich vzájemný vztah a hierarchickou strukturu.

I když jsou interní instrukce svou povahou závazné jen uvnitř soustavy veřejné správy, ve skutečnosti mnohé z nich mají externí důsledky, neboť se často dotýkají rozhodování o právech a povinnostech účastníků správního řízení.<sup>111</sup> Tak je tomu ostatně i v našem případě. K závaznosti interních instrukcí Nejvyšší správní soud dodává, že *„není v rozporu se zákonem, pokud za situace, kdy obecně závazný právní předpis výslovně neupravuje postup správních orgánů, k němuž jsou tyto zmocněny na základě zákona, správní soud přezkoumá postup orgánů i z hlediska jeho souladnosti s vnitřním předpisem. Podmínkou ovšem je, že tento interní předpis upravuje postup, který jinak není regulován obecně závazným pravidlem chování a založil správní praxi, která je nepochybně a všeobecně dodržována. Správní orgán se pak od této správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je právním státem nepřípustná“*.<sup>112</sup> V této věci se konkrétně jednalo o vnitřní předpis vydaný Generálním ředitelem Generálního ředitelství cel.<sup>113</sup> Je zapotřebí si však připomenout, že interní instrukce je stále jen normou, proto opět nezahrnuje všechny nastalé situace a rovněž ji lze interpretovat různými způsoby.

## B. Správní praxe

Mezi prostředky, které regulují použití diskrečního oprávnění, patří také nepochybně správní praxe. Nejvyšší správní soud vyložil tento pojem jako „ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. V témže rozhodnutí dále zaujímá stanovisko, že praxe naplňující tyto znaky je určitým doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.<sup>114</sup> Otázkou potom je, kdy lze takovou praxi prohlásit za ustálenou. Dle mého názoru zde nesmí chybět, kromě dlouhodobě shodného rozhodování (kvantitativní hledisko), též hledisko kvalitativní,

---

<sup>111</sup> BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. Teorie práva. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 79. ISBN 80-86432-13-0.

<sup>112</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 45/2007 – 251 ze dne 23. 8. 2007.

<sup>113</sup> Interní instrukce Generálního ředitelství cel SPČ 1/2000 – Pracovní postup při manipulaci se vzorky zboží k zajištění jeho totožnosti, určení sazebního zatřídění a ke zjištění jeho vlastností.

<sup>114</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 88/2006 – 132 ze dne 21. 7. 2009.



tedy rozhodování dostatečně argumentačně podložené. Pro vyloučení pochybností je však vhodné její potvrzení judikaturou správních soudů.

Přestože principům, jako jednomu z druhů kritérií ovládající diskreci, budu věnovat samostatný oddíl, nelze v kontextu praxe správních orgánů nezmínit legitimní očekávání (ve smyslu předvídatelnosti rozhodování), jakožto princip, který s ní bezprostředně souvisí a významně tak utváří prostor správní úvahy. Každá záležitost, kterou orgán veřejné správy řeší, je svou povahou unikátní, na druhou stranu lze mezi těmito případy nalézt mnoho společných prvků. Zásada legitimního očekávání vyplývá z toho, že pokud správní orgán rozhodl konkrétní záležitost za konkrétních okolností určitým způsobem, musí každý budoucí případ, který bude ve skutkových znacích podobný, podrobit konfrontaci z dříve přijatým závěrem a rozhodnout obdobně. Nejvyšší správní soud tento princip formuloval tak, že *„účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat, ve svém celkovém vyznění, stejně“*.<sup>115</sup> Tento požadavek je však nutné chápat ve vztahu k určitému správnímu orgánu a jeho činnosti, neznamená to tedy, že by musely např. všechny vodoprávní úřady postupovat jednotně. Problém nastává, pokud se dostanou do konfliktu různé výklady, které jsou rozumné, opodstatněné a přesvědčivé, nicméně vedou k rozdílnému výsledku. V takové situaci je třeba předvídatelnost práva interpretovat ve prospěch účastníka řízení, a to i přesto, že v daném případě se tento výklad přičí funkci právní regulace.<sup>116</sup> S předvídatelností rozhodování, resp. zásadou legitimního očekávání, se můžeme setkat přímo i ve správním řádu, kde je zařazena mezi základní činnosti správních orgánů.<sup>117</sup> Ovšem nejedná se o jediné ustanovení v pozitivní úpravě, ze které ho by se dalo vyčíst takové počínání. Rovněž v § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu nacházíme ustanovení, které souvisí se zákazem tzv. překvapivých rozhodnutí, jelikož nepřipouští změnu napadeného rozhodnutí odvoláním tam, kde by účastníkovi, kterému je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti podat odvolání. Přestože je tento princip promítnut do psaného práva, jeho povaha zůstává nadále obecná. Při jeho respektování bude vždy záležet na uchopení určitým správním orgánem, více či méně

---

<sup>115</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 29/2007 – 56 ze dne 27. 9. 2007.

<sup>116</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 178/2005 – 64 ze dne 23. 8. 2006.

<sup>117</sup> Ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: *„Správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“*

reflektujícím jeho podstatu. Nežřídkakdy to tak bývají až správní soudy, které zajišťují dodržování tohoto principu.

Pro zachování principu legitimního očekávání je sice předpokladem konzistentní rozhodování správního orgánu, na druhé straně nelze si to vyložit tak, že by měla být správní praxe strnulá, tj. netečná k novým poznatkům. Jinak řečeno, ne každé rozdílné zhodnocení obdobných situací musí být nezbytně libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením, musí být pro to ale splněny určité podmínky.<sup>118</sup> Koneckonců i z již zmíněného § 2 odst. 4 správního řádu lze dovodit možnost změny správní praxe, jelikož je v něm vyjádřen pouze zákaz vzniku „nedůvodných rozdílů“ při existenci podobných případů, tedy pokud je odchýlení od stávající praxe řádně odůvodněno, nedochází k porušení principu legitimního očekávání. Naopak se domnívám, že pokud rozhodující orgán zjistí nové skutečnosti podmiňující potřebu změnit tuto praxi, je nejen oprávněn, ale přímo povinen tak učinit a užít správní uvážení ve shodě s takto nabytými poznatky. Ústavní soud v tomto ohledu shrnuje, že z postulátu totožného postupu orgánů veřejné moci ve skutkově a právně identických kauzách nevyplývá kategorická neměnnost výkladu práva, nýbrž požadavek, aby změna byla s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem (např. objektivnímu vývoji společenských podmínek), předvídatelná nebo případně nepředvídatelná změna výkladu byla transparentně a racionálně odůvodněna.<sup>119</sup>

### C. Právní principy

V následujícím textu této práce se pokusím stručně rozebrat další úroveň kritérií, tj. právní principy a poukázat na jejich rozdíly ve srovnání s pozitivní úpravou, tedy pokud v ní takový princip není přímo konkretizován. Právní principy lze definovat jako vůdčí zásady, regulativní ideje, které představují východiska práva (správního řádu) nebo určitého právního odvětví.<sup>120</sup> Obecným právním principům, a to i těm, které nejsou v zákonech výslovně uvedeny je v současnosti nesporně přisouzena povaha pramene práva a zároveň patří mezi charakteristické znaky právního státu. To mnohokrát potvrdil ve svých judikátech Ústavní soud, který konstatoval, že „*pramenem práva obecně,*

---

<sup>118</sup> Nejvyšší správní soud se v rozsudku č. j. 2 As 7/2005 – 86 ze dne 25. 4. 2006 vyjádřil, že správní orgán se od vytvořené správní praxe může odchýlit, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.

<sup>119</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005.

<sup>120</sup> HENDRYCH, Dušan. Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, s. 791-792. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

*jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti“.*<sup>121</sup> Obecné principy ale nemohou převážit nad zákony, jakmile vyjádří zákonodárce svou vůli formou zákona pro určitý vztah odchylně od obecného principu, má v dané věci přednost tento právní předpis.<sup>122</sup> Vydedukovat to lze ostatně i z výše zmíněného nálezu Ústavního soudu, který podotýká, že na našem území panuje systém psaného práva, tudíž principy jako pramen práva mají charakter pouze *preater legem* (čili, pokud psané právo nestanoví jinak). Z mého pohledu jde především o prostředek dodatečné právní ochrany v situacích, kdy užití pouze zákonné úpravy je nedostačující. Svým působením tak napomáhají k přijetí zákonné a správné alternativy dalšího postupu rozhodujícího orgánu. Kromě této pomocné a doplňující funkce sehrávají však také významnou roli při tvorbě práva. Dworkin vidí smysl a nezbytnou potřebu dodržovat principy, protože právní úpravě dodávají jakousi spravedlnost (*justice*), slušnost (*fairness*) a naplňují požadavky morálky (*morality*).<sup>123</sup> Pokud se jedná o vzájemný vztah principů a pozitivní úpravy, tj. výslovně vyjádřených pravidel, najdeme zajisté jak společné, tak i odlišné znaky. Obě tyto kritéria, na které se při volné úvaze musí brát zřetel, se vyznačují obecnou závazností. Byť je jim přiznán regulativní charakter, míra jejich bezprostřednosti a intenzita působení na právní poměry stejná není. Právní principy oplývají ve srovnání s normami daleko větší abstraktností a na rozdíl od norem z nich přímo nepramení subjektivní práva a povinnosti. Dle Filipa jsou pravidla charakterizována právě svou jednoznačností pro adresáty, jelikož při výskytu dvou odporujících si pravidel disponuje právo prostředky (např. aplikační hierarchie, různá výkladová pravidla apod.), které stanoví přednost jednoho či druhého ustanovení, ale nepřipouští jejich souběžnou aplikaci.<sup>124</sup> Jestliže se však do kolize dostanou dva principy, nemusí se automaticky navzájem vylučovat, užijí se nicméně v rozličné míře a intenzitě. Odstranění rozporu principů tak spočívá v jejich vzájemnému poměrování a zvažování.

Nyní bych se zaměřil ve vztahu k diskreci na neodmyslitelnou skupinu principů, které jsou v judikatuře a také v literatuře označovány jako principy dobré správy. Tyto principy

---

<sup>121</sup> Např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997.

<sup>122</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 37. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>123</sup> DWORKIN, Ronald. Když se práva berou vážně. Praha: Oikoymenth, 2001, s. 44. Oikúmené. ISBN 80-7298-022-X.

<sup>124</sup> FILIP, Jan. Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty: ústavní základy ČR. Dotisk 4. vyd. [i.e. 5. vyd.]. Brno: Václav Klemm, 2011, s. 131. ISBN 978-80-904083-8-8.

směřují především k ochraně subjektivních práv adresátů veřejné správy a mají zaručit její řádný a spravedlivý výkon.<sup>125</sup> Velice výstižně tento koncept vymezuje veřejný ochránce práv, který shledává východisko principů dobré správy v ústavních zásadách, obecných právních principech a určitých morálních pravidlech. Dobrá správa tedy označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhybavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.<sup>126</sup> V České republice jsou principy dobré správy zachyceny zejména ve správním řádu a občanském soudním řádu, dále jsou zakotveny např. ve služebním zákoně<sup>127</sup> nebo v zákoně o svobodném přístupu k informacím<sup>128</sup>. Kromě jednotlivých dílčích úprav, dohromady utvářejících souhrn právních principů, pomáhají formovat dobrou správu též principy etické, obsažené v etických kodexech<sup>129</sup>, které se ovšem s těmi právními leckdy překrývají. Řadu dokumentů, týkajících se dobré správy, najdeme i na mezinárodní úrovni, která má nemalý význam pro vnitrostátní úpravu. Na půdě Evropské unie je právo na dobrou správu uvedeno např. v Listině základních práv EU, konkrétně pak v článku 41 nebo se objevuje v Evropském kodexu řádné správní praxe. Důležitou roli v této oblasti sehrává též mezinárodní organizace Rada Evropy, která již vydala velké množství dokumentů podporujících základní práva a svobody, včetně principů, o něž se opírají právní řády demokratických právních států.<sup>130</sup> Přímo správnímu uvážení je věnováno již shora zmíněné Doporučení Rady Evropy (č. 80/2), které stanovuje, že správní orgán při výkonu veřejné správy nesmí sledovat jiný, než předepsaný účel a je povinen brát v potaz jen relevantní skutečnosti konkrétního případu, při současném zachování objektivity a nestrannosti. Dále je povinen dodržovat princip rovnosti před zákonem a vyvarovat se tím nedůvodné diskriminace, dodržovat princip proporcionality a legitimního očekávání, včetně požadavku rozhodovat v přiměřené lhůtě. Vedle těchto podmínek vztahujících se na obsahovou stránku rozhodování jsou v předmětném doporučení uvedeny

---

<sup>125</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 154-155. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

<sup>126</sup> Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Dostupné na webové stránce: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.

<sup>127</sup> Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

<sup>128</sup> Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

<sup>129</sup> Vláda ČR v roce 2001 usnesením schválila Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě, který byl roku 2012 nahrazen Etickým kodexem úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Dlužno dodat, že etický kodex není právní normou a nelze tedy mluvit o závaznosti v právním slova smyslu. Jejich dodržování se zpravidla zajišťuje pracovními řády jednotlivých úřadů.

<sup>130</sup> Jako příklad uvádím Doporučení Rec(2002)10 Výboru ministrů o kodexu chování veřejných činitelů a Doporučení Rec(2007)7 o dobré veřejné správě, tedy dokumenty z mého pohledu nejdůležitější.

i procedurální požadavky, resp. požadavky zaručující splnění obsahových podmínek. Týká se to hlavně povinnosti zpřístupnit veřejnosti směrnice ovládající diskreční oprávnění a toho, že pokud se od nich správní orgán odchýlí, je povinen to adekvátně odůvodnit. V neposlední řadě je v tomto dokumentu zařazen oddíl, který poukazuje na nepostradatelnost možnosti přezkoumání aktu vydaného za užití diskrece soudem či jiným nezávislým orgánem, což představuje záruku náležité aplikace správního uvážení.<sup>131</sup>

#### D. Účely a cíle

Jako poslední a zároveň svou povahou nejobecnější kritérium uvádím účel a cíl zákonné úpravy. Podotýkám, že mnou zvolený a blíže rozpracovaný systém právně závazných kritérií není všeobsáhlý, nicméně shledávám ho jako nejzpůsobilejší pro utvoření si představy, jakou různorodou paletou hledisek se musí správní orgán při svém uvážení zabývat. V rámci zařazení do našeho systému kritérií a vzájemných vztahů mají účely a cíle nejbližší k principům. Účely a cíle se však odvíjí od zájmů a potřeb, jsou odrazem politiky, a proto jsou relativně snadno proměnlivé, kdežto principy mají svůj základ v morálce a požadavku spravedlnosti, tudíž jsou pevnější a stabilnější.<sup>132</sup> Jelikož normy, tím že ovlivňují chování jejich adresátů, ztělesňují nástroj k dosažení konkrétních společenských cílů, mají vždy určité teleologické pozadí. Někdy ho můžeme nalézt přímo vyjádřené v pozitivní úpravě, jindy je zas pro změnu nezbytné jej hledat v rámci celého právního předpisu, případně daného právního odvětví. V takovém případě je ke zjištění smyslu a účelu dané normy potřeba užít zejména výkladu systematického a teleologického. Ústavní soud se k nutnosti zohlednit smysl psané úpravy vyjádřil tak, že „*mechanická aplikace abstrahující smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity*“. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě a je tak pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu.<sup>133</sup> Ať už je účel konkrétní zákonné úpravy jakýkoliv, je přítomen vždy přinejmenším v té nejširší rovině, a to v podobě veřejného zájmu. Vopálka zdůrazňuje, že kategorie účelu se významným způsobem přičiňuje o zmenšení výskytu zneužití

---

<sup>131</sup> Recommendation No. R (80) 2 concerning the exercise of discretionary power by administrative authorities.

<sup>132</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 141. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

<sup>133</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997.

pravomoci, přičemž cílem správy je vždy veřejný zájem, který může být v normě specifikován.<sup>134</sup> Neznamená to tedy, že úkolem orgánů veřejné správy je sledovat nějaký všeobecný a univerzální veřejný zájem. Co je veřejným zájmem je potřeba vykládat v kontextu konkrétního případu a v rámci předpisu, který se na něj vztahuje.<sup>135</sup> Není výjimkou, že vzhledem k různorodosti a počtu veřejných zájmů se dostávají do konfliktu. Eventuální střet se řeší obdobně jako u právních principů, tj. vzájemným poměřováním a zvažováním.

### 1.5.3 Odůvodnění

Častým, ne-li vůbec tím nejčastějším nedostatkem, se kterým se v souvislosti s diskrečním oprávněním mohou soudy ve správním soudnictví setkat, je nesrozumitelnost rozhodnutí. V tomto smyslu mám na mysli případy, kdy výroková část rozhodnutí je sice nerozporná a lze s jistotou rozpoznat, jaká byla vůle správního orgánu, ale není vůbec jasné, jak k tomuto závěru dospěl. Požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí, jakožto jeden ze základních znaků práva na spravedlivý proces, v této situaci napomáhá k vyloučení libovůle a celkové redukci zneužití správního uvážení. Náležitosti odůvodnění rozhodnutí správních orgánů jsou explicitně vyjádřeny primárně ve správním řádu.<sup>136</sup> Do popředí zde vystupuje povinnost uložená správnímu orgánu, aby uvedl své úvahy, o které se opíral při hodnocení podkladů rozhodných pro učiněný výrok (jakou jim přiřkl váhu z hlediska jejich důvěryhodnosti, proč vycházel právě z určitých podkladů a z jiných nikoliv apod.). Esencí odůvodnění, jak uvádí Nejvyšší správní soud, je zajištění toho, aby byl adresát veřejné moci adekvátním způsobem seznámen se skutkovými a právními závěry, které mají přesvědčivým způsobem opodstatnit takové rozhodnutí.<sup>137</sup> Kromě prokázání zákonnosti a správnosti postupu orgánu veřejné moci plní odůvodnění i sekundární funkci, a to v podobě podpory smysluplného výkonu práva na podání opravného prostředku. Při neznalosti důvodů či úvah, jimiž se správní orgán při posuzování dané věci řídil, lze totiž právo na podání odvolání, příp. rozkladu reálně

---

<sup>134</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 42. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>135</sup> POMAHAČ, Richard. Průvodce veřejnou správou. Praha: ISV, 1999, s. 143-144. Právo (ISV). ISBN 80-85866-42-0.

<sup>136</sup> Ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>137</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 60/2009 – 73 ze dne 12. 5. 2010.

uplatnit jen stěžít.<sup>138</sup> Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že „i když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil“.<sup>139</sup> Odůvodnění se tedy vyžaduje i v případech, kdy není ani při splnění všech podmínek nárok na vydání kladného správního aktu. Naopak domnívám se, že čím větší volnost má správní orgán při svém rozhodování, tj. větší prostor pro diskreci, tím obsáhlejší a propracovanější musí být jeho odůvodnění. Nutno zmínit, že jistá výjimka z povinnosti odůvodnit rozhodnutí je sice konstruována v ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu, nicméně dané ustanovení je třeba vykládat tak, že absence odůvodnění je možná jen pokud není rozhodnutí vydáno na základě aplikace neurčitých pojmů nebo správního uvážení, neboť jinak by bylo obtížné posoudit soulad se zásadou legitimního očekávání.

---

<sup>138</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 71/2008 – 109 ze dne 29. 7. 2009.

<sup>139</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 24/2004 – 79 ze dne 30. 11. 2004.

## 2 Volné hodnocení důkazů

Prostor pro úvahu orgánů veřejné správy není připuštěn pouze v oblasti správního uvážení, ale vyskytuje se také při zjišťování a hodnocení skutkového stavu věci. Volné hodnocení důkazů představuje jeden ze základních procesních principů, který ovládá správní řízení. Jelikož tento princip nestanoví žádná formální pravidla, jakým způsobem má správní orgán důkazy hodnotit, tak pokud zákon nestanoví prioritu některého z nich, závisí takovéto posouzení čistě na rozhodujícím orgánu.<sup>140</sup> Jedná se v podstatě o myšlenkový proces, při kterém zvažující subjekt přijímá určité tvrzení a odmítá tvrzení jiná, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní a jiné úsudky.<sup>141</sup> V tomto stádiu rozhodování se snaží správní orgán ze shromážděných důkazů vyvodit takový skutkový závěr, který co nejpřesněji reflektuje danou skutečnost a dává tak podklad pro další postup v řízení.

Institut „volného správního uvážení“ nelze tedy zaměňovat s „volným hodnocením důkazů“. Správní uvážení má ve srovnání se správní úvahou při hodnocení důkazů zcela jiné zákonné vymezení a následně i podmínky soudního přezkumu. Jakkoliv se u hodnocení důkazů objevuje určitá míra „uvážení“ orgánu veřejné správy, zaměřuje se vždy na skutkový stav a jeho vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu. O diskreci rozhodujícího orgánu by šlo v případě, kdyby byla tomuto orgánu dána volnost zvolit jedno z více právně dovolených řešení. Tak tomu ovšem při dokazování není.<sup>142</sup> Existuje zde pouze jediná správná možnost v podobě dostatečně zjištěného skutkového stavu odpovídajícímu skutečnosti. Tato skutková rovina ztělesňuje jakýsi předstupeň rozhodování daného orgánu ve věci a svou podstatou tedy otevírá prostor pro další operace, tj. podřazování skutkových zjištění pod konkrétní ustanovení právního předpisu za účelem jejich ztotožnění se skutkovou podstatou v hypotéze normy. Je-li takovou normou založena diskreční pravomoc, může pak správní orgán užít volné úvahy a vyvolat svým rozhodnutím ty nebo ony právní účinky, nicméně tato volba nemá už s již skončeným volným hodnocením důkazů nic společného. Odlišením těchto dvou

---

<sup>140</sup> Zákonnou oporu tohoto principu nalezneme v ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>141</sup> MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. Bulletin advokacie. 2000, č. 4, s. 8-19. ISSN 1210-6348.

<sup>142</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 127/2013 – 56 ze dne 12. 6. 2014.



institutů se rovněž zabýval Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku posuzoval rozhodnutí Komise pro cenné papíry, jímž bylo žalobci zrušeno povolení k obchodování s cennými papíry kvůli nesplnění zákonem stanovených předpokladů. V předmětném rozsudku konstatoval: „*To, že zákon předpokládá, že výsledkem tohoto řízení může být zrušení, změna nebo zachování platnosti dříve vydaného povolení, neznamena, že správní orgán by se mohl volně rozhodnout, ale pouze to, že správní orgán na základě v řízení shromážděných podkladů a jejich konfrontace se zákonem založenými povinnostmi obchodníků s cennými papíry může posoudit, zda prověřovaná osoba má vytvořeny předpoklady pro další výkon činnosti, čemuž pak musí odpovídat i závěr. O diskreční právo správního orgánu by se jednalo tehdy, byla-li by správnímu orgánu dána volnost zvolit jedno z více právně dovolených řešení. Tak tomu ovšem v dané věci není.*<sup>143</sup>

Při eventuálním přezkumu soudem jsou u diskrečního oprávnění zkoumány jeho meze a kritéria, které vzal správní orgán v potaz, kdežto u volného hodnocení důkazů se soud omezuje v podstatě jen na otázky formálně logické. Soud nemůže přezkoumávat věcnou správnost, účelnost nebo úspornost výběru důkazních prostředků a hodnocení důkazů, neboť by v tomto směru nahrazoval správní orgán, kterému je tato činnost výlučně svěřena. Věcí soudu je pak zejména posouzení, zda byly opatřeny důkazy v množství umožňujícím řádné zjištění skutkového stavu, zda byly provedeny zákonným způsobem nebo jestli právní závěr správního orgánu není se skutkovým stavem v logickém rozporu.

---

<sup>143</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 15/2000 – 63 ze dne 4. 2. 2000.

## 3 Neurčité právní pojmy

### 3.1 Nároky na formulační přesnost právní úpravy

Jedním z pojmových znaků právního státu je, aby právní předpisy, resp. právní normy byly formulovány jasně a srozumitelně. Smyslem takového požadavku je snadné seznání práv a povinností jejich adresátů, tj. zamezení vzniku pochybností o účelu a následcích, které plynou z případného porušení těchto norem. Právní předpisy plní funkci jakéhosi komunikačního prostředku mezi normotvůrcem na jedné straně a tím, na kterého mají tyto pravidla chování dopadat na straně druhé. Aby „komunikace“ mezi těmito subjekty úspěšně proběhla a informace v podobě jednoznačné instrukce chování byla předána, musí být právní norma odpovídajícím způsobem konstruována. Jedině takto může být náležité působení práva zajištěno. Se zřetelem k doposud uvedenému mají být pojmy v právních normách ostré a jasné, na druhou stranu profesor Hart zmiňuje, že právní pojmy mají možná jisté významově nerozporné centrální jádro, nicméně i zdánlivě jednoznačné ustanovení je zahaleno určitým polostínem nejistoty (neurčitosti).<sup>144</sup> Vyskytují se i názory, že neurčité jsou všechny pojmy vyjma těch, které jsou promítnuty do práva z matematiky, fyziky a jimiž se vyjadřuje čas, vzdálenost, peněžité údaje, množství apod. Mimo zmíněné výjimky mohou mít nezřídka různé příkazy a zákazy zcela jiný význam, než jaký mu původně přikládal adresát příslušné právní normy, čemuž by měla předcházet především vhodně jazykově zvolená legislativní technika.

Požadavek jednoznačnosti a srozumitelnosti má však také svá úskalí. V poslední době je totiž stále častěji tvůrci právních předpisů chápán ve smyslu co nejdetailnějšího specifikování všech použitých právních institutů, což vede kromě jiného k přehlčení právních předpisů vysvětlujícími definicemi a účinky této snahy jsou mnohdy opačné. S tím souvisí také neustálé rozšiřování počtu oblastí, které je třeba právně regulovat, a v důsledku toho se dostává do právních předpisů mnoho odborných výrazů, které jsou pochopitelné jen pro nevelkou skupinu adresátů. Naopak není též možné za účelem flexibility právní úpravy vytvářet pravidla příliš neurčitá. Onu hranici nepřijatelné abstraktnosti ztělesňuje taková neurčitost pravidel, že z nich není zřejmé, co se vlastně po

---

<sup>144</sup> HART, H. L. A., PŘIBÁŇ, Jiří, ed. Pojem práva. V českém jazyce vyd. 2. Přeložil Petr FANTYS. Praha: Prostor, 2010, s. 27. Obzor (Prostor). ISBN 978-80-7260-239-1.

adresátech žádá a není vůbec jasný smysl textu. V takovém případě pak není možné se danou normou fakticky řídit.<sup>145</sup> Hranici neurčitosti právního předpisu, resp. pravidel v něm obsažených byla stanovena též Evropským soudem pro lidská práva, který konstatoval, že adresát musí být schopen na jeho základě korigovat své chování a předvídat jeho důsledky, byť by k tomu musel vyhledat odbornou radu.<sup>146</sup>

## 3.2 Charakteristika

Za neurčité právní pojmy považujeme takové slovní výrazy, které do určité míry narušují právní jistotu, jelikož ze samostatného textu není jasné, jaký má příslušný pojem obsah a rozsah. Nejednoznačný je tak nejen jejich význam (obsah), ale zcela přesně nelze také určit, jaké skutečnosti neurčitému právnímu pojmu odpovídají (rozsah).<sup>147</sup> Dle Sládečka se jedná buď o jednotlivá slova nebo krátká slovní spojení vyjádřená v právním předpise, která mají specifický právní význam a vyznačují se rozmanitou škálou ostrosti.<sup>148</sup> Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že „neurčitý právní pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat, protože jejich obsah a rozsah se může měnit, být podmíněn např. úrovní poznání v technických vědách, časem i místem aplikace právního předpisu. Použití neurčitého právního pojmu je dáno rozmanitostí a proměnností vztahů a nutností vzít v úvahu všechny možné podmínky aplikace s ohledem na měnící se okolnosti“.<sup>149</sup> Definování těchto pojmů přímo v právním předpise není však vzhledem k jejich přílišné variabilitě vhodné, ba dokonce ani možné.<sup>150</sup> Toto stanovisko lze demonstrovat např. na relativně abstraktním slovním spojení „bezpečnostní riziko“ k němuž Ústavní soud uvedl, že ze své podstaty musí být velmi obecné, neboť v průběhu času se může význam konkrétních bezpečnostních rizik změnit a není nepravděpodobné, že se objeví rizika zcela nová.<sup>151</sup> Jako často se

---

<sup>145</sup> KYSELA, J.; WINTER, J. Teorie tvorby práva. Legislativní proces (teorie a praxe). Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, s. 42.

<sup>146</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Cantoni proti Francii* ze dne 15. 11. 1996.

<sup>147</sup> BAŽIL, Zdeněk. Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu). Praha: Karlova univerzita, 1993, s. 52. *Acta Universitatis Carolinae*, 6/1992, LVIII.

<sup>148</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 153. ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>149</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 131/2001 – 47 ze dne 28. 4. 2004.

<sup>150</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 59/2005 – 39 ze dne 25. 6. 2004.

<sup>151</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001.

vyskytující neurčité právní pojmy lze pak vyjmenovat např. veřejný pořádek, přiměřená lhůta, náležitá péče, příznivé životní prostředí a jiné.

Samu neurčitost je třeba ovšem považovat za věc relativní, neboť různé výrazy disponují různou měrou abstraktnosti. Zatímco soud může daný pojem vnímat, vzhledem k četné judikatuře zpřesňující jeho význam, jako poměrně jasný, pro takového účastníka řízení se může naopak jevit zcela neurčitě. Ústavní soud také konstatoval, že není výjimkou situace, kdy neurčitý pojem je v konkrétním případě chápán odlišně stěžovatelem, správním orgánem i soudem.<sup>152</sup> Mazanec dokonce zaujímá takový postoj, že neurčitost lze odstranit, pokud k takovému pojmu existuje rozsáhlá a důkladně propracovaná judikatura. Tento názor prezentuje na jednom z nejčastěji vykládaném sousloví v azylovém právu „odůvodněný strach z pronásledování“.<sup>153</sup> O takovém závěru však nejsem osobně přesvědčen. Přestože soudy sehrávají ve výkladu norem a zostřování jejich neurčitosti podstatnou úlohu, jakkoliv ustálená a objemná judikatura nemůže dle mého názoru onu neurčitost zcela eliminovat. Absolutně určité pojmy, jak již bylo uvedeno výše, jsou tedy pouze takové, které patří do exaktních věd.

Z hlediska struktury právní normy se s neurčitými pojmy standardně setkáme v její hypotéze a dispoziční. Naproti tomu v samotné sankci by se vyskytovat neměly, neboť o rozsahu právního následku při nesplnění uložených povinností nesmí být žádné pochybnosti, a proto musí být naprosto konkrétní. Tento požadavek nicméně nevylučuje jejich zakotvení v podmínkách pro uložení sankce. Legitimní využití takových pojmů v normě pak shledává Melzer v případech, kdy existuje obava z doposud nepředvídaných situací, jelikož umožňují právu přizpůsobovat se společenským, technickým či přírodním změnám, aniž by byl potřeba přímý zásah zákonodárce.<sup>154</sup> Hácha považuje neurčité právní pojmy jako nutný výrazový prostředek zákonodárné techniky, jejíž cílem je vyhnout se přehnané kazuistice norem.<sup>155</sup> Smysl neurčitých pojmů je tedy obdobný jako u správního uvážení, tj. ponechání určitého manévrovacího prostoru za účelem zachycení

---

<sup>152</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 12/04 ze dne 15. 3. 2004.

<sup>153</sup> MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. Bulletin advokacie. 2000, č. 4, s. 8-19. ISSN 1210-6348.

<sup>154</sup> MELZER, Filip. Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011, s. 114. Beckovy právní učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0.

<sup>155</sup> HÁCHA, Emil, Jiří HOETZEL, František WEYR a Karel LAŠTOVKA. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, [I-O]. Repr. pův. vyd. z r. 1932. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 843. ISBN 80-902752-6-5.

co nejširšího okruhu okolností vyskytujících se v reálném světě. Ústavní soud na druhé straně také limitoval jejich způsobilost k užití, a to v případech kdy intenzita neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů.<sup>156</sup>

Ke redukci nežádoucí míry neurčitosti norem obsažených v právních předpisech slouží celá řada více či méně účinných nástrojů. Pro dosažení určitého zpřesnění napomáhají především legální definice. Jedná se o případy, kdy je uplatněný neurčitý výraz přímo konkretizován v zákoně. Nicméně tyto definice sebou nesou také určitá rizika. Kromě možného způsobení rigidnosti právní normy obsahují mnohdy samy neurčité právní pojmy. Pokud ovšem potřebují výklad samotná slova v konkretizující definici, není pravděpodobné, že by přidávali určitému ustanovení na srozumitelnosti a jejich účel tak ztrácí na významu. Mezi další nástroje snižující neurčitost lze dále zařadit explikace prostřednictvím demonstrativních výčtů, prováděcí předpisy nebo ustálenou správní praxi. Asi nejpodstatnější roli při vymezení neurčitých pojmů hraje judikatura, poněvadž dovoluje zachytit dynamické změny, ke kterým v souvislosti s těmito pojmy dochází.

### 3.3 Interpretace a aplikace

Než příslušný správní orgán přistoupí k samotné aplikaci neurčitého právního pojmu, tj. podřazování konkrétních skutečností případu pod daný pojem, musí nejprve podstoupit určité kroky. V první řadě je povinen vyložit samotný význam neurčitého pojmu. Nutné podotknout, že tak může učinit pouze rámcově, pokud tedy takové vysvětlení je dostačující pro jeho porozumění.<sup>157</sup> Obecné osvětlení neurčitého právního pojmu podal Nejvyšší správní soud např. u veřejného pořádku, který popsal jako „*normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné*“.<sup>158</sup> Vždy však musí existovat myšlenkový postup, který opodstatňuje úsudek správního orgánu. Není totiž přípustné

---

<sup>156</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/95 ze dne 7. 6. 1995.

<sup>157</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 151/2004 – 73 ze dne 28. 7. 2005.

<sup>158</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 78/2006 – 64 ze dne 16. 5. 2007.

pouhé konstatování, že určité jevy reálného světa danému pojmu odpovídají, takové rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a muselo by být zrušeno. Interpretace jako taková musí splňovat určitá kritéria, měla by spět k tomu, aby text dával logický smysl, měla by být konzistentní a řádně odůvodněná. K jejímu provedení pak jako vodítko slouží především účel právní úpravy a rozsah vlastní kompetence orgánu.<sup>159</sup> V situaci, kdy právní předpis dovoluje kvůli své nejasnosti více rovnocenně přesvědčivých výkladů (tak jako je to právě v případě neurčitých právních pojmů), je nutno uplatnit takový z nich, který je vůči účastníku řízení příznivější. Je totiž věcí státu, aby formuloval své předpisy jednoznačně, srozumitelně a pokud tak neučiní, nelze to přikládat k tíži jejich adresátu.<sup>160</sup> Tento závěr můžeme nalézt i v dalších judikátech, když např. Nejvyšší správní soud zkoumal v souvislosti se zastavením řízení neurčitý pojem „zjevná právní nepřipustnost“ a dospěl k názoru, že z důvodu ochrany práv účastníků řízení je nezbytné použít zásadně restriktivní výklad.<sup>161</sup>

Nepostradatelným předpokladem pro uskutečnění subsumpce pod konkrétní neurčitý právní pojem je dále dostatečné zjištění skutkového stavu věci. Správní orgán zde postupuje obdobně jako v rámci správního uvážení v souladu se zásadou materiální pravdy, tj. musí zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti a následně kvalifikovaně rozhodnout. Nejvyšší správní soud uvádí, že správní orgán musí nejprve vyložit obsah a rozsah neurčitého právního pojmu a teprve poté jej může konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a vyvodit vhodný závěr.<sup>162</sup>

Teprve po řádném poznání skutkového stavu, lze podřazovat tyto skutečnosti do rámce, který neurčitý pojem tvoří. Při aplikaci musí rozhodující orgán vyložit, které znaky k jeho naplnění vyhledává, v jakém rozsahu a jakým procesem je našel, a jakou logickou úvahou shledal, že jsou dány.<sup>163</sup> Dospěje-li k závěru, že v souvislosti s předmětným skutkovým stavem je obsah daného neurčitého právního pojmu naplněn, musí postupovat tak, jak to norma předpokládá.<sup>164</sup> Dlužno poznamenat, že neurčitost nelze posuzovat

---

<sup>159</sup> HÁCHA, Emil, Jiří HOETZEL, František WEYR a Karel LAŠTOVKA. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, [I-O]. Repr. pův. vyd. z r. 1932. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 843. ISBN 80-902752-6-5.

<sup>160</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 77/2008 – 88 ze dne 26. 11. 2008.

<sup>161</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 74/2007 – 55 ze dne 7. 5. 2008.

<sup>162</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 20/2005 – 83 ze dne 18. 1. 2006.

<sup>163</sup> MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. Bulletin advokacie. 2000, č. 4, s. 8-19. ISSN 1210-6348.

<sup>164</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 13/2007 – 56 ze dne 3. 11. 2006.

obecně, ale každý neurčitý pojem je třeba vymežit ve vztahu ke konkrétnímu případu. Jakkoliv je možné stavět na obecné definici pojmu nebo jí používat jako pomůcku při objasňování jeho významu v souvislosti s konkrétními účely jiných předpisů, jeho výklad musí být proveden vždy autonomně.

## 4 Komparace neurčitých právních pojmů a správního uvážení

Než započnu se vzájemným poměřováním a poukážu na rozdíly těchto právních institutů, považuji za stěžejní uvést jejich společný prvek, který zde vystupuje do popředí. V obecné rovině lze za tento společný znak pokládat jejich zvláštní vztah k právní normě, kterou svým působením činí do větší či menší míry otevřenou směrem k realitě, neboť poskytují prostor rozhodujícímu orgánu pro uplatnění vlastních úvah.<sup>165</sup> Neurčité právní pojmy ostatně někdy bývají označovány jako jiná forma uvážení nebo se můžeme také setkat s jejich podřazením spolu se správním uvážením pod obecnější pojem „volné úvahy“.<sup>166</sup> Z pohledu možného rozsahu užití vlastní vůle orgánu je nicméně nezbytné nahlížet na tuto kategorizaci jako na obecnější pojetí obou institutů, poněvadž při bližším zkoumání dojdeme k závěru, že uvážení objevující se v podobě neurčitých pojmů představuje jakýsi specifický druh úvahy orgánu veřejné správy.

Přestože jsou oba instituty spjaty s interpretací a aplikací norem správního práva a poskytují správním orgánům určitou volnost při jejich rozhodování, jsou na sobě zcela nezávislé a nelze je v žádném případě směřovat. Již na první pohled je možné zaznamenat odlišnost z hlediska jejich identifikace, která spočívá v rozdílné legislativní technice. Zatímco u neurčitých pojmů je využíváno krátkých slovních spojení či jednotlivých slov, která nejsou zcela přesně definovatelná, správní uvážení lze seznat především, jak bylo podrobněji uvedeno v podkapitole 1.3, z díkce „lze“, „může“, „je možno“, „je oprávněn“ apod.

Kromě vizuální stránky, lze spatřit rozdíl také při samotném uplatňování úvahy v rámci jednotlivých institutů, neboť u obou je vyžadován zvláštní postup aplikujících orgánů. Rozdíl mezi neurčitými právními pojmy a správním uvážením je založen na tom, že uvážení u neurčitých pojmů je orientováno na konkrétní skutkovou podstatu a její

---

<sup>165</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 22. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

<sup>166</sup> PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 115. ISBN 978-80-7239-281-0.



vyhodnocení, kdežto správní uvážení se zaměřuje na způsob užití právního následku.<sup>167</sup> Sládeček kromě jejich spojitosti v podobě jisté míry volnosti a potřeby specifické rozumové analytické činnosti (úvahy) podotýká, že při užití správního uvážení aplikující orgán volí mezi určitými možnostmi, „váží“ různé varianty. Avšak u neurčitých právních pojmů je tomu jinak, poněvadž správní orgán je povinen v tomto případě pojem vyložit (interpretovat), jde tedy také o určitou rozumovou činnost, kterou ale nelze chápat ve smyslu racionální volby, ale v souvislosti s interpretací a subsumpcí skutkového stavu pod tento abstraktní pojem.<sup>168</sup> S tímto stanoviskem se ztotožňuje i Ústavní soud, když konstatuje, že „*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 však úvaha orientována na způsob užití právního následku*“.<sup>169</sup> Jinak řečeno, u diskrečního oprávnění jde o výběr mezi nejméně dvěma možnostmi, zatímco u neurčitého pojmu pokud správní orgán dospěje k závěru, že určitou skutkovou podstatu lze pod něj podřadit, nemá již prostor pro úvahu, pokud jde o volbu následků.<sup>170</sup>

Rozlišování je důležité nejen vzhledem k rozdílnému aplikačnímu procesu, ale i s ohledem k následnému přezkumu úvah, prostřednictvím kterých správní orgán dospěl k danému rozhodnutí. Podrobněji se nicméně touto problematikou budu zabývat v další kapitole. V neposlední řadě je třeba si povšimnout, v jakém stádiu rozhodovacího procesu zmíněné úvahy nacházejí své místo. Neurčité právní pojmy, resp. určení příslušného významu pojmu a řádné subsumování skutkových okolností vzhledem ke konkrétní situaci svou povahou předcházejí samotné finální fázi, tj. vydání rozhodnutí. Na druhou stranu diskrečním oprávněním je přímo vymezován obsah rozhodnutí orgánu veřejné správy, proto je tak bezprostředně provázáno s jeho vydáním.

Dlužno dodat, že v praxi často dochází k jejich kombinaci a není tedy vůbec výjimkou, aby se neurčité pojmy vyskytovaly v témže ustanovení právního předpisu, který zakládá

---

<sup>167</sup> BAŽIL, Zdeněk. Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu). Praha: Karlova univerzita, 1993, s. 63. Acta Universitatis Carolinae, 6/1992, LVIII.

<sup>168</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 154. ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>169</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997.

<sup>170</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 37/2011 – 77 ze dne 17. 8. 2011.

prostor pro diskreční oprávnění. Pro rozhodující orgán pak vyvstává zásadní otázka, a to jak takové „mnohočetné zmocnění“ posoudit. Pokud taková situace nastane, neurčité právní pojmy mají vůči správnímu uvážení zpravidla omezující funkci.<sup>171</sup> Správní uvážení bude možné uplatnit teprve poté, až aplikující orgán vyloží daný pojem a vyhodnotí, že konkrétní situace odpovídá jeho obsahu a rozsahu. Jako příklad lze uvést ustanovení týkající se humanitárního azylu, kdy v případě hodném zvláštního zřetele lze azyl udělit, i když není zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany.<sup>172</sup> Anebo ustanovení připouštějící vyloučení odkladného účinku odvolání, jestliže to vyžaduje veřejný zájem.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 11/2003 – 66 ze dne 24. 3. 2005.

<sup>172</sup> Ustanovení § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky.

<sup>173</sup> Ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

## 5 Přezkum správního uvážení a neurčitých právních pojmů

### 5.1 Přezkum správního uvážení správním orgánem

Přezkoumáním jako takovým se rozumí posouzení vydaného rozhodnutí, při kterém náleží přezkumnému orgánu pravomoc zhodnotit vlastnosti a kvality takového rozhodnutí a podle výsledných zjištění ho případně změnit či zrušit. Při přezkumu rozhodnutí vydaných na základě správního uvážení se pak přezkumný orgán bude zabývat zejména rovinou interpretačně-právní, tedy zda byla volná úvaha vůbec způsobilá k užití, a dále rovinou aplikačně-právní, tj. jak tuto úvahu daný orgán použil. Pokud jde o kontrolu správních aktů uvnitř systému veřejné správy, jinak řečeno v rámci přezkumu subjektů vykonávajících veřejnou správu, vyvstává nesmírně složitá otázka týkající se odlišení zákonnosti a věcné správnosti aktu podrobenému takovému posouzení.

Nezákonné je takové správní rozhodnutí, které je v rozporu s právní předpisy, a to ať už po stránce hmotněprávní nebo stránce procesněprávní. Věcně nesprávným lze shledat rozhodnutí, které se sice nevyznačuje žádnými formálními nedostatky, avšak vykazuje vady věcné. Správnost vychází do určité míry vždy ze zákonnosti a slouží k vyplnění prostoru v mezích zákonných limitů vhodným, hospodárným, efektivním, rozumným, účelným či citlivým řešením, které se správnímu orgánu nabízí z různých variant v rámci jeho správního uvážení.<sup>174</sup> Ustanovením § 89 odst. 2 správního řádu je zaveden tzv. omezený revizní princip, při kterém odvolací instance bez ohledu na znění petitu přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí po stránce hmotněprávní i procesní, pokud jde o soulad s právními předpisy. Naproti tomu správnost se posuzuje toliko v rozsahu námitek, jinak jen pokud to vyžaduje veřejný zájem. Aby to nebylo jednoduché, hranice oddělující tyto dvě formy vad správních aktů je nemalou měrou rozostřena vlivem značně obširně pojatých základních zásad správního řízení.<sup>175</sup> Obecně platí, že pokud napadené rozhodnutí neobstojí v konfrontaci s těmito zásadami, indikuje to nezákonnost. Jelikož jejich působením dochází často ke vtažení požadavku na správnost rozhodnutí do

---

<sup>174</sup> JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHDALO. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 496. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4.

<sup>175</sup> Jmenovat lze především zásadu zákazu zneužití svěřené pravomoci (§ 2 odst. 2), zásadu proporcionality (§ 2 odst. 3), zásadu legitimního očekávání (§ 2 odst. 4) nebo zásadu rovnosti (§ 7 odst. 1).

zákonné roviny, mají odvolací orgány podstatně ztíženou roli ve vztahu k rozsahu přezkumu mimo námitky uvedené v odvolání.

V odborné literatuře můžeme dokonce narazit na názor, že zákonným řešením je pouze takové řešení, které je správné. Dle tohoto závěru nelze tedy připustit variantu, kdy rozhodnutí je sice v souladu se zákonem, ovšem takto přijaté řešení může být nesprávné.<sup>176</sup> Jakkoliv je hranice mezi zákonností a věcnou správností rozhodnutí neostrá, nejsem o takovém úsudku osobně přesvědčen. Domnívám se, že aby nesprávnost správního aktu nabyla nezákonné roviny, musí předmětné pochybení dosáhnout určité vyšší intenzity. Autorem výše nastíněná úvaha tak nebere v potaz rozdíly mezi odvolacím a přezkumným řízením (tj. dalším prostředkem sloužícím k nápravě vad uvnitř veřejné správy, u kterého je přezkoumávána výhradně zákonnost rozhodnutí), což shledávám jako velice rozporuplné.

## 5.2 Přezkum správního uvážení soudem

Úprava soudního přezkumu správního uvážení je obsažena zejména v ustanovení § 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, kde je stanoveno, že soud zruší pro nezákonnost napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Soudní moc má představovat pouze kontrolu zákonnosti výkonu veřejné moci, nesmí její činnost nahrazovat vlastní volnou úvahou a určovat ta nejvhodnější, nejúčelnější či nejoptimálnější řešení.<sup>177</sup> To ostatně dokládá i judikatura Nejvyššího správního soudu, který konstatoval, že „*úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním*“.<sup>178</sup> Úlohou soudu je tedy posouzení, zda užitá diskreční oprávnění vychází z dostatečně zjištěného stavu věci, zda odpovídá zásadám logiky a je v souladu s účelem sledovaným tímto institutem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo opačné závěry.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. Správní řád: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 447. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.

<sup>177</sup> Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 78.

<sup>178</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 139/2002 – 46 ze dne 18. 12. 2003.

<sup>179</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 131/2001 – 86 ze dne 9. 2. 2005 a rozsudek bývalého Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 6 A 6/92 ze dne 15. 10. 1992.

Považuji za nezbytné poukázat na fakt, že do nedávna nebylo zcela zřejmé, zda úvaha rozhodujícího orgánu ve sféře absolutní diskrece soudnímu přezkumu podléhá. V oddíle 1.4.2 byl rozebrán vývoj absolutní volné úvahy z hlediska limitů na ni dopadajících, k čemuž nám posloužila oblast udělování státního občanství České republiky. Nyní se k této problematice vracíme, avšak z jiného úhlu pohledu. Nejvyšší správní soud zpočátku zastával postoj, že jelikož udělení státního občanství se odehrává ve sféře absolutního diskrece, nemá na něj žadatel právní nárok, což je důsledkem, že zamítnutí žádosti o státní občanství žádným způsobem nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje existující práva žadatele a přezkoumání tohoto rozhodnutí soudem je vyloučeno.<sup>180</sup> Zlom nastal vynesemím usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, ve kterém bylo konstatováno, že v prostředí materiálního právního státu musí být s ohledem na ústavní principy rozhodnutí orgánů veřejné moci vždy podrobena soudní kontrole. Každé uvážení má totiž své meze a jedině prostřednictvím kontrolních mechanismů může být zaručen jeho soulad s právním řádem.<sup>181</sup> V dalším svém rozsudku prohlásil, že není rozhodné, zda se rozhodování děje ve sféře volného uvážení správního orgánu či nikoliv. Rozhodnutí založené na diskreci se může dotknout právní sféry subjektu zcela stejně negativně jako rozhodnutí, u nějž se diskrece neuplatňuje.<sup>182</sup> S těmito závěry se ztotožňuje též Ústavní soud, který svým rozhodnutím stvrdil, že koncepce nepřezkoumatelnosti absolutního správního uvážení je již překonána.<sup>183</sup> To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má tedy význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace.

Přestože se na přezkumnou fázi aplikuje zásada nenahrazování správního uvážení tím soudním, uplatní se v tomto případě jedna výjimka. Ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního vymezuje tzv. moderační právo soudu, které mu umožňuje za určitých okolností uložený trest snížit nebo od něj upustit. Prvním předpokladem pro eventuální moderaci trestu je návrh takového postupu žalobce. A protože se zde uplatní dispoziční zásada, musí žalobce kromě samotného návrhu v dostatečné míře popsat důvody takového požadavku a popřípadě přiložit i patřičné důkazy. Druhý předpoklad představuje řádné zjištění skutkového stavu věci správním orgánem. Pokud by nebyl

---

<sup>180</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. A 11/2003 – 34 ze dne 29. 6. 2004.

<sup>181</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 25/2002 – 42 ze dne 23. 3. 2005.

<sup>182</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 75/2006 – 52 ze dne 28. 2. 2007.

<sup>183</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2556/07 ze dne 22. 7. 2009.

skutkový stav zjištěn dostatečně, je na místě, aby soud správní rozhodnutí zrušil a ponechal uložení trestu po doplnění dokazování na úvaze správního orgánu, aby bylo žalobci zachováno právo na dvojí posouzení věci v samotném správním řízení.<sup>184</sup> Třetí podmínkou je pak neexistence jiného důvodu pro zrušení daného rozhodnutí (mám tím na mysli především vady, které zapříčiňují jeho nezákonnost).

Smyslem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, toto oprávnění by mělo představovat spíše jakýsi korektiv, který se užije v ojedinělých případech, kdy výše trestu zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o jeho adekvátnosti a spravedlnosti.<sup>185</sup> Jedná se o usměrňující instrument, jehož funkcí je eliminovat excesy při individualizaci trestu a zajistit, aby byl uložen takový trest, který je s přihlédnutím ke všem okolnostem přiměřený a zároveň plní svůj účel. To, zda soud přistoupí k moderaci, závisí čistě na jeho úvaze, zákon sice uvádí jako kritérium zjevnou nepřiměřenost trestu, nicméně okamžik dosažení takové intenzity je rovněž na jeho posouzení. Měla by však nabýt určité intenzity, pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry, ale ne zas takové, která by měla za následek nezákonnost.<sup>186</sup> Při hodnocení zjevné nepřiměřenosti by pak soud měl vycházet nejen z toho, co stanoví zvláštní zákon pro posouzení výše trestu (tedy např. způsobená škoda, doba trvání, míra zavinění), ale také z konkrétních osobních a majetkových poměrů pachatele správního deliktu, bez ohledu na to, že takové kritérium není v tomto zákoně výslovně obsaženo.<sup>187</sup>

Na závěr této podkapitoly shledávám jako příhodné uvést ještě stanovisko Nejvyššího správního soudu, který k povaze moderačního práva a úloze správních soudů dodává, že jeho užitím soud nahrazuje správní uvážení správního orgánu a chová se jako by byl sám správním orgánem. Tím, že trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává

---

<sup>184</sup> Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 78.

<sup>185</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 22/2012 – 23 ze dne 19. 4. 2012.

<sup>186</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 1/2012 – 36 ze dne 3. 4. 2012.

<sup>187</sup> PAVEL, Mates. Moderační právo správních soudů. Právní rozhledy. 2012, roč. 20, č. 17, s. 598-600. ISSN 1210-6410.

svou zvláštní zákonnou pravomoc, která mu náleží stejně jako pravomoc rušit správní rozhodnutí.<sup>188</sup>

### 5.3 Přezkum neurčitých právních pojmů soudem

Na rozdíl od relativně zevrubné úpravy přezkumu správního uvážení, která je explicitně zapracována do soudního řádu správního, o přezkumu neurčitých právních pojmů tento zákon nic neuvádí. Přesto není sporu, že interpretace neurčitých právních pojmů orgány veřejné správy je soudem přezkoumatelná v celém rozsahu. Opět si zde dovoluji odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně pak na rozsudek, ve kterém je vyjádřeno přesvědčení, že *„na rozdíl od omezeného soudního přezkumu správního uvážení výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav jsou plně a meritorně přezkoumatelné soudem. Zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu, nebo vysloví-li jeho nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán výkladem neurčitého právního pojmu, jak jej provedl soud, i jeho posouzením, zda skutkové okolnosti případu tento pojem naplňují, či nikoliv“*.<sup>189</sup>

Není to ale tak dlouhá doba, kdy judikatura byla v tomto ohledu poměrně nekonsistentní. Vyskytovaly se totiž i názory, že soud je oprávněn hodnotit jen to, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro rozhodnutí správního orgánu byly shromážděny, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu.<sup>190</sup> Na základě této skutečnosti bylo někdy dovozováno, že soudní přezkum aplikace neurčitých pojmů i správního uvážení je obdobný a že záměna neurčitého pojmu se správním uvážením tak nemůže mít vliv na zákonnost řízení před soudem.<sup>191</sup> Ke sjednocení tohoto judikatorního rozkolu došlo usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který poukázal na nezaměnitelnost těchto dvou institutů a přisvědčil plnému přezkumu interpretace neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav.<sup>192</sup>

<sup>188</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 30/2004 – 82 ze dne 30. 11. 2005.

<sup>189</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 200/2014 – 27 ze dne 28. 1. 2015.

<sup>190</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 78/2005 – 62 ze dne 12. 7. 2005.

<sup>191</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 16/2008 – 48 ze dne 30. 4. 2008.

<sup>192</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 37/2011 – 154 ze dne 22. 4. 2014.

Souhlasím zcela se Sládečkem, že interpretace právních pojmů spadá mezi obvyklé aktivity každého soudu, a tudíž novým výkladem takového pojmu nedochází k zásahu do výkonu exekutivní činnosti.<sup>193</sup> Předmětem je zde právní otázka, nikoliv otázka odborné nebo politické povahy, k jejímuž řešení by byly správní soudy méně způsobilé než rozhodující správní orgány. Při interpretaci neurčitých právních pojmů proto není na místě sebeomezení správního soudu vůči závěru správního orgánu o vybraném řešení. Výklad neurčitých právních pojmů by měl tedy podléhat přezkumu s úplně stejnou intenzitou jako v případě jakýchkoliv jiných právních pojmů.

---

<sup>193</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Soudní přezkum neurčitých právních pojmů. Působnosť a organizácie správneho súdnictva v Slovenskej republike :zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie, 10.10. 2012 - 12.10. 2012, účelové zariadenie Kancelárie Národnej rady SR, Častá-Papiernička. s.116. ISBN 978-80-7160-339-9.



## Závěr

Pokud jde o celkové pojetí diplomové práce, mým záměrem bylo uspořádat text takovým způsobem, aby byl co nejpřehlednější, aby informace vyplývající z něj souvisle navazovaly a poskytnutý výklad byl pro čtenáře co nejvíce vyhovující. Byť je předmětné téma v mém podání koncipováno obecně a neváže se speciálně na určitý zvláštní okruh správního práva, snažil jsem jeho obsah zpestřit zařazením řady ustanovení právě z těchto oblastí, na kterých byl demonstrován způsob interpretace a aplikace obou právních institutů v praxi. Kromě využití velkého množství právní literatury, posloužilo k podpoře zjištěných poznatků také několik desítek rozhodnutí soudu (a to i těch, které byly podrobeny kritice z důvodu svých sporných závěrů), přičemž díky jejich praktickému záběru bylo současně dosaženo lepšího pochopení dané problematiky.

Cílem této práce bylo zejména charakterizovat podstatu správního uvážení a neurčitých právních pojmů, poukázat na náročnost uplatnění těchto jevů, jelikož existuje velké množství faktorů, které musí vzít správní orgán v potaz, a které spolu v určitých případech mohou kolidovat. Dále bylo mou snahou tyto činitele co možná nejpřehledněji strukturovat, vymezit a poukázat na nejčastější vady, pro které musí být rozhodnutí orgánu veřejné správy zrušeno. Pro zdárné zpracování tohoto tématu, jsem jako jeho nepostradatelnou součást pokládal též rozebrání vzájemného vztahu obou právních institutů, jakož i jejich případné přezkoumání jak v rámci veřejné správy, tak prostřednictvím soustavy správních soudů.

V úvodní a zároveň nejobsáhlejší části diplomové práce jsem pojednával o správním uvážení, jako o jednom z neodmyslitelných znaků v činnosti veřejné správy. Vysvětlil jsem, že nelze v psané právní úpravě reflektovat všechny situace skutečného života jednotlivců, do nichž veřejná správa svou činností zasahuje. Veřejná správa musí efektivně reagovat na velké množství rozličných a předem nepředvídatelných situací, a proto je v právní úpravě ponechán otevřený prostor, který má umožnit správním orgánům nalézt nejvhodnější řešení. Nástroj, který zabraňuje strnulosti pozitivní úpravy, nalzáme (mimo jiné) právě ve správním uvážení. Bylo též zmíněno, že skutečnost, zda uvážení bude v ustanovení právního předpisu zakotveno a jakou formou bude vymezeno, je jednou z nejproblematictějších záležitostí, přičemž jsem nastínil úvahy, ze kterých při jeho zařazování do právního textu je povinen zákonodárce vycházet. V každém případě

musí být jeho zakotvení natolik určité, aby aplikující orgán byl vždy schopen jednoznačně rozeznat, kdy je pro něj založena možnost úvahy a kdy je rozhodování vázané. Dále jsem dospěl k závěru, že jistý prvek volnosti je dán téměř v každém rozhodování, v demokratickém právním státě se však tato volnost odehrává vždy v intencích právního řádu. Tímto jsem se dostal k potřebě vymezení těch nejdůležitějších kritérií, které úvahu správního orgánu ovládají, analyzoval jsem jejich strukturu, míru jejich bezprostřední závaznosti, intenzity a neopomenul jsem také postup při jejich vzájemné kontradiktornosti. Považoval jsem rovněž za nezbytné odlišit správní uvážení od úvahy orgánu veřejné správy, kterou uplatňuje při zjišťování a hodnocení skutkového stavu věci. V tomto duchu se tedy nese následující druhá kapitola, jejíž esenciálním východiskem je, že nelze tyto instituty zaměňovat, jelikož volné hodnocení důkazů se zaměřuje vždy na skutkový stav, na jehož konci stojí závěr, který nemá alternativu. Kdežto o diskreci by se jednalo v případě, kdyby byla rozhodujícímu orgánu dána volnost zvolit jedno z více právně dovolených řešení. V intencích třetí kapitoly, nazvané jako neurčité právní pojmy, jsem se nejprve zabýval požadavkem přesnosti na právní úpravu a jeho limitům, když jsem jako hranici nepřípustné abstraktnosti stanovil takovou neurčitost pravidel, ze kterých není zřejmé, co se vlastně po adresátech žádá a není vůbec jasný smysl textu. Následně jsem přistoupil k vymezení neurčitých právních pojmů, jež považuji za slovní výrazy, které do určité míry narušují právní jistotu, neboť ze samostatného textu není jasné, jaký má příslušný pojem obsah a rozsah. V dalším textu této kapitoly byly osvětleny jejich charakteristické vlastnosti a především postup, který by měly správní orgány při jejich interpretaci a aplikaci uplatnit. Z rozboru tohoto právního jevu také vyplynulo, že tak jako je vlastní určitá míra volnosti každému rozhodování ve veřejné správě, u neurčitých právních pojmů (tedy až na pojmy, které patří do exaktních věd) se vyskytuje vždy jistá míra neurčitosti. Významnou úlohu v této práci hraje rovněž kapitola číslo čtyři, ve které jsem se dotkl souběžného výskytu správního uvážení a neurčitých právních pojmů v témže ustanovení, přičemž jsem vyvodil závěr, že neurčité právní pojmy mají vůči správnímu uvážení zpravidla omezující funkci. Správní uvážení je totiž možné uplatnit teprve poté, až aplikující orgán vyloží daný pojem a vyhodnotí, že konkrétní situace odpovídá jeho obsahu a rozsahu. Postupně se mezi oběma instituty vyprofilovaly také vzájemné rozdíly, což se promítá mimo jiné i do jejich případného přezkumu, kterému je věnována poslední kapitola diplomové práce.

S ohledem k doposud zmíněnému, jsem přesvědčen, že se mi s přihlédnutím ke zkoumané problematice podařilo obsáhnout vše podstatné a mám za to, že výše vytyčený cíl této práce jsem úspěšně splnil. Na závěr cítím potřebu vzhledem k učiněným poznatkům ještě zdůraznit, že navzdory ne vždy uspokojivé kvalitě vymezení a v některých případech obtížně uchopitelné aplikace obou institutů, je existence správního uvážení a neurčitých právních pojmů v moderním právním státě žádaná a pro fungování veřejné správy a ochraně práv a svobod jednotlivců nepostradatelná.

## Zdroje

### Literatura:

BAŽIL, Zdeněk. Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu). Praha: Karlova univerzita, 1993. Acta Universitatis Carolinae, 6/1992, LVIII.

BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. Teorie práva. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. ISBN 80-86432-13-0.

DWORKIN, Ronald. Když se práva berou vážně. Praha: Oikoymenh, 2001. Oikúmené. ISBN 80-7298-022-X.

FILIP, Jan, Jan SVATOŇ a Josef ZIMEK. Základy státovědy. 3. opr. a zkrác. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. ISBN 80-210-3023-2.

FILIP, Jan. Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty: ústavní základy ČR. Dotisk 4. vyd. [i.e. 5. vyd.]. Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8.

GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-652-1.

HÁCHA, Emil, Jiří HOETZEL, František WEYR a Karel LAŠTOVKA. Slovník veřejného práva československého. Sv. II, [I-O]. Repr. pův. vyd. z r. 1932. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902752-6-5.

HANUŠ, Libor. Právní argumentace nebo svévole: úvahy o právu, spravedlnosti a etice. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-035-5.

HART, H. L. A., PŘIBÁŇ, Jiří, ed. Pojem práva. V českém jazyce vyd. 2. Přeložil Petr FANTYS. Praha: Prostor, 2010. Obzor (Prostor). ISBN 978-80-7260-239-1.

HENDRYCH, Dušan, ed. Právnícká fakulta Univerzity Karlovy, 1348-1998: jubilejní sborník. Praha: Právnícká fakulta Univerzity Karlovy, 1998. ISBN 80-85889-15-3.

HENDRYCH, Dušan. Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1.

HOETZEL, Jiří. Československé správní právo: část všeobecná. Praha, 1937. Vysokoškolské rukověti.

HURDÍK, Jan. Zásady soukromého práva. Brno: Masarykova univerzita, 1998. ISBN 80-210-2001-6.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHDALO. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 496. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4.

KNAPP, Viktor a Aleš GERLOCH. Logika v právním myšlení. 3. aktualiz. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-86432-02-5.

KNAPP, Viktor. Teorie práva. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1.

MATES, Pavel. Správní uvážení. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-424-4.

MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: LINDE, 1996. ISBN 80-7201-021-2.

MELZER, Filip. Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011, s. 10. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0.

MERKL, Adolf. Obecné právo správní. Praha: Orbis, 1931. Sbírká spisů právnických a národohospodářských (Orbis).

PAVLÍČEK, Václav a Jiří HŘEBEJK. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 1, Ústavní systém. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, s. 60, 1998. ISBN 80-7201-110-3.

POMAHAČ, Richard. Průvodce veřejnou správou. Praha: ISV, 1999. Právo (ISV). ISBN 80-85866-42-0.

POMAHAČ, Richard. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-447-6.

POŠVÁŘ, Jaroslav. Obecné pojmy správního práva. Brno: Československý akademický spolek Právnick, 1946.

POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. Správní řád: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2015, s. 447. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.

PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-688-0.

SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

SLÁDEČEK, Vladimír. Soudní přezkum neurčitých právních pojmů. Pôsobnosť a organizácie správneho súdnictva v Slovenskej republike :zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie, 10.10. 2012 - 12.10. 2012, účelové zariadenie Kancelárie Národnej rady SR, Častá-Papiernička. s.116. ISBN 978-80-7160-339-9.

VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

VEVERKA, Vladimír, Jiří BOGUSZAK a Jiří ČAPEK. Základy teorie práva a právní filozofie. Praha: Codex, 1996. ISBN 80-85963-06-X.

WADE, William a C. F. FORSYTH. Administrative law. 8th ed. New York: Oxford University Press, 2000. ISBN 0-19-876525-8.

WEYR, František. Československé právo správní. V Brně: Český akademický spolek Právnick, 1922. Knihovna českého akademického spolku Právnick v Brně.

## **Právní předpisy:**

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 součásti ústavního pořádku České republiky

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel

zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

zákon č. 254/2001 Sb., o vodách

zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách

zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách

zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

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

zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích

zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky

zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky

## **Judikatura:**

rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Kruslin proti Francii ze dne 27. 3. 1990  
rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Malone proti Velké Británii ze dne 27. 6. 1984  
rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Cantoni proti Francii ze dne 15. 11. 1996

nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1885/09 ze dne 5. 5. 2010  
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001  
nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 512/05 ze dne 2. 2. 2006  
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 3/96 ze dne 3. 12. 1996  
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/94 ze dne 13. 9. 1994  
nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1354/09 ze dne 5. 8. 2009  
nález Ústavního soudu č. 59, Svazek č. 14, Sb. n. u. ÚS  
nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005  
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997  
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/95 ze dne 7. 6. 1995  
nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997  
nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2556/07 ze dne 22. 7. 2009  
usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 12/04 ze dne 15. 3. 2004

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 37/2011 – 154 ze dne 22. 4. 2014  
usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 25/2002 – 42 ze dne 23. 3. 2005  
usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 64/2005 – 108 ze dne 6. 2. 2007  
usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 88/2006 – 132 ze dne 21. 7. 2009



rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 14/200 – 74 ze dne 15. 8. 2007  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 51/2007 – 110 ze dne 13. 3. 2008  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 9/2008 – 106 ze dne 22. 5. 2008  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ans 1/2013 – 66 ze dne 17. 10. 2013  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 27/2008 – 67 ze dne 16. 4. 2008  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 14/2014 – 29 ze dne 30. 4. 2014  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 26/2004 – 51 ze dne 26. 10. 2005  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 21/2008 – 101 ze dne 18. 12. 2008  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 AS 74/2010 – 77 ze dne 27. 5. 2011  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 3/2007 – 72 ze dne 28. 5. 2008  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 58/2008 – 77 ze dne 6. 11. 2008  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 34/2008 – 54 ze dne 30. 4. 2009  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 45/2007 – 251 ze dne 23. 8. 2007  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 29/2007 – 56 ze dne 27. 9. 2007  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 178/2005 – 64 ze dne 23. 8. 2006  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 7/2005 – 86 ze dne 25. 4. 2006  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 60/2009 – 73 ze dne 12. 5. 2010  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 71/2008 – 109 ze dne 29. 7. 2009  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 24/2004 – 79 ze dne 30. 11. 2004  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 127/2013 – 56 ze dne 12. 6. 2014  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 15/2000 – 63 ze dne 4. 2. 2000  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 131/2001 – 47 ze dne 28. 4. 2004  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 59/2005 – 39 ze dne 25. 6. 2004  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 151/2004 – 73 ze dne 28. 7. 2005  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 78/2006 – 64 ze dne 16. 5. 2007  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 77/2008 – 88 ze dne 26. 11. 2008  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 74/2007 – 55 ze dne 7. 5. 2008  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 20/2005 – 83 ze dne 18. 1. 2006  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 13/2007 – 56 ze dne 3. 11. 2006  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 37/2011 – 77 ze dne 17. 8. 2011  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 11/2003 – 66 ze dne 24. 3. 2005  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 139/2002 – 46 ze dne 18. 12. 2003

rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 131/2001 – 86 ze dne 9. 2. 2005  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 75/2006 – 52 ze dne 28. 2. 2007  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 22/2012 – 23 ze dne 19. 4. 2012  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 1/2012 – 36 ze dne 3. 4. 2012  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 30/2004 – 82 ze dne 30. 11. 2005  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 200/2014 – 27 ze dne 28. 1. 2015  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 78/2005 – 62 ze dne 12. 7. 2005  
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 16/2008 – 48 ze dne 30. 4. 2008  
usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. A 11/2003 – 34 ze dne 29. 6. 2004

rozsudek bývalého Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 6 A 6/92 ze dne 15. 10. 1992

usnesení Vrchního soudu č. j. 6 A 77/97 – 8 ze dne 29. 12. 1997

rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 A 257/2011 – 31 ze dne 25. 1. 2013

rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 7 A 37/2010 – 39 ze dne 30. 5. 2013

### **Další zdroje:**

Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 78.

Interní instrukce Generálního ředitelství cel SPČ 1/2000 – Pracovní postup při manipulaci se vzorky zboží k zajištění jeho totožnosti, určení sazebního zatřídění a ke zjištění jeho vlastností.

KYSELA, J.; WINTER, J. Teorie tvorby práva. Legislativní proces (teorie a praxe). Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, s. 42.

MATES, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. Právní rádce. 2010, roč. XVIII., č. 8, s. 36 – 40.

MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. Bulletin advokacie. 2000, č. 4, s. 8-19. ISSN 1210-6348.

PAVEL, Mates. Moderační právo správních soudů. Právní rozhledy. 2012, roč. 20, č. 17, s. 598-600. ISSN 1210-6.

Recommendation No. R (80) 2 concerning the exercise of discretionary power by administrative authorities.

SKULOVÁ, Soňa. Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy v pohledu správní vědy. Časopis pro právní vědu a praxi. 1997, č. 3, s. 391-403.

VAVERA, František. Vnitřní předpisy ve zkratce [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 21. října 2008. Dostupné na webové stránce: <http://www.mvcr.cz/clanek/vnitri-predpisy-ve-zkratce.aspx>.

Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Dostupné na webové stránce: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.

## Abstrakt

Předložená diplomová práce se zabývá problematikou správního uvážení a neurčitých právních pojmů, coby právních institutů, bez kterých by veřejná správa v podmínkách ustavičně měnících se společenských vztahů jen ztěžka mohla naplnit své cíle a současně se nedopustit nedovolených intervencí do práv a svobod jednotlivců. V první a zároveň nejrozsáhlejší kapitole je nejprve vyložen pojem správního uvážení a vysvětlena potřeba jeho zařazení do právní úpravy. Tato kapitola poté pokračuje menším exkurzem do historie, jehož smyslem je připomenutí přelomových okamžiků souvisejících s vývojem správního uvážení, a to za účelem získání komplexní znalosti o tomto institutu. V následujícím textu je demonstrován rozsah možného uplatnění tohoto právního jevu a je věnována pozornost též jeho zakotvení v právním předpise, jakož i možnost seznání jeho existence pomocí pro něj charakteristické terminologie. Autor dále popisuje základní pojmový znak správního uvážení v podobě relativní volnosti při rozhodování, kdy správní orgán nefunguje na bázi pouhého naprogramovaného stroje, který bezduše lpí na literě zákona a samovolně podřazuje konkrétní skutkovou podstatu pod ustanovení obecného předpisu. Na závěr první části diplomové práce jsou vyjádřeny předpoklady pro řádné užití diskrečního oprávnění, pod které autor podřazuje zejména dostatečné zjištění skutkového stavu, respektování kritérií, kterými je ovládáno a náležité odůvodnění postupu správního orgánu. V druhé kapitole je rozebrán základní procesní princip volného hodnocení důkazů, který svou podstatou souvisí se zpracováváním tématem. Třetí kapitola se zabývá nároky, které jsou kladeny na formulační přesnost textu právní úpravy. Následně je poukázáno na význam a účel neurčitých právních pojmů, rozebrány jejich charakteristické vlastnosti, a nakonec byla též provedena analýza procesu jejich interpretace a aplikace. V rámci čtvrté kapitoly je pojednáváno o vzájemném poměru diskrece a neurčitých právních pojmů, kde dochází kromě vytyčení jejich rozdílů také k uvedení společných znaků. Nastíněn je zde i postup, jakým by se měl správní orgán v případě souběžného výskytu těchto institutů v témže ustanovení ubírat. Autor uzavírá diplomovou práci kapitolou, která hodnotí možnost a rozsah případného přezkumu správního uvážení a neurčitých právních pojmů, přičemž nemalý prostor je věnován také tzv. moderačnímu právu soudu.

## **Abstract**

This diploma thesis deals with the issue of administrative discretion and vague legal concepts, as legal institutes, which the public administration needs in order to fulfil its targets in the ever-changing social relationships, while simultaneously not committing illegal interventions into the rights and freedoms of individuals. The first and most extensive chapter defines administrative discretion and describes the need for its inclusion into the legislation. This chapter then briefly goes into the history, which intends to remind us of the ground-breaking moments associated with the development of administrative discretion, in order to acquire a complex understanding of this institute. The following text demonstrates the extent of this legal phenomenon's possible application, deals with its embodiment into legal regulations and defines the possibility of discovering its existence, using characteristic terminology. The author further describes the basic conceptual feature of administrative discretion in the form of relative freedom in decision making process, when the administrative authority does not solely work based on a programmed machine, which mindlessly adheres to the law and spontaneously ranks specific facts under the provisions of a general regulation. The conclusion of the first part of the diploma thesis identifies prerequisites for the proper use of the right of discretion, in which the author particularly includes the sufficient detection of facts, the criteria, which it is controlled by, and adequate justification of the administrative authority's procedure. The second chapter analyzes the basic process principle of free evaluation of evidence, which is essentially related to the subject being processed. The third chapter deals with the demands that are placed on accurately formulating the legislation's text. Afterwards, the importance and purpose of vague legal concepts are identified and their characteristic properties are analysed. Finally, an analysis of the process of its interpretation and application was also conducted. The fourth chapter discusses the mutual ratio of discretion and vague legal concepts, not only pointing out their differences but also identifying their common features. There is also a description of the procedure, which the administrative authority should take in case there is a concurrent occurrence of these institutes in the same provision. The author concludes the diploma thesis with a chapter, which evaluates the possibility and scope of any possible re-examination of administrative discretion and vague legal concepts, which also considerably deals with the so-called court's moderation right.

## **Název práce v anglickém jazyce**

Administrative discretion and vague legal concepts

## **Klíčová slova**

Správní právo, správní uvážení, neurčité právní pojmy

## **Key words**

Administrative law, administrative discretion, vague legal concepts