

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra správního práva a správní vědy

Diplomová práce

Správní uvážení a neurčité právní pojmy



Václav Petrmichl

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování:

13. 5. 2016, Praha

Čestné prohlášení

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

v Praze dne

autor diplomové práce

.....

.....

Poděkování

Děkuji panu JUDr. Josefu Vedralovi, Ph.D. za rady, vedení a připomínky, které mi udělil při zpracovávání této práce. Dále děkuji své rodině za podporu po celou dobu mého studia.

Úvod a potřeba zpracování daného tématu

Téma mé diplomové práce obsahuje v zásadě dva samostatné právní instituty – správní uvážení a neurčité právní pojmy. Přestože jsou tyto instituty v teorii popisovány často současně (ostatně současně se často vyskytují i v ustanoveních právních předpisů), lze je považovat za vzájemně nezávislé. Problematika neurčitých právních pojmů a „uvážení“ obecně zasahuje do řady právních odvětví. Uvážení „správní“ se objevuje v rámci správního práva prakticky ve všech oblastech jeho zvláštní části (včetně práva finančního, práva sociálního zabezpečení a práva životního prostředí). Zvolené téma je součástí problematiky obecné části správního práva, z hlediska použitelnosti závěrů má širší dosah a ve vztahu ke zvláštní části správního práva průřezový charakter.

Prvořadým a nezastupitelným úkolem právní teorie je institut správního uvážení dostatečně popsat, především definovat jeho podstatu, pojmové znaky, způsob a rozsah jeho užití a v neposlední řadě vymezit jeho vztah k souvisejícím institutům, především pak ve vztahu k aplikaci neurčitých právních pojmů a činnosti při hodnocení důkazů. Zkoumaná témata byla předmětem již nejstarší správní nauky u nás (např. A. Merkl¹, J. Pražák² a jiní autoři), v rámci soudobé literatury lze zmínit publikaci Z. Bažila³, která se systematicky zabývá neurčitými právními pojmy, jakož i uvážením při aplikaci norem správního práva. Významná je pro zkoumané téma i monografie S. Skulové⁴, která ve své knize podává vývoj, charakteristiku a souvislosti správního uvážení. Z poslední doby lze zmínit rovněž publikaci P. Matese⁵, která je obsahově rozčleněna na kapitolu o analogii v právu, kapitolu o neurčitých pojmech a kapitolu o správním uvážením. Základní charakteristiku správního uvážení a neurčitých pojmů podávají rovněž i učebnice obecného správního práva. V odborných článcích se téma správního uvážení vyskytuje často, a to převážně ve vztahu k určitým aspektům řešené problematiky (např. otázky soudního přezkumu správního uvážení), popř. ve vztahu ke zvláštním právním předpisům (správní uvážení v oblasti správního trestání, otázky udělování státního občanství atp.).

Nutno zdůraznit, že bližší zkoumání institutu správního uvážení není významné pouze z hlediska teoretického, ale též má zásadní praktické dopady. Normotvorná činnost je první oblastí, kde je nezbytné tyto teoretické poznatky reflektovat. Při koncipování právních předpisů v oblasti veřejného práva je institut správního uvážení dle mého názoru klíčovým nástrojem, jímž zákonodárce svěřuje příslušným vykonavatelům

¹ MERKL, A.: *Obecné právo správní*, díl první, Orbis, Praha – Brno, 1931

² PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo správní, část první, Jednota právnická v Praze*, Praha 1905

³ BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážením při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu)*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1993, 78 s.

⁴ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážením: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. ISBN 80-210-3237-5.

⁵ MATEŠ, Pavel. *Správní uvážením*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 120 s. ISBN 978-80-7380-424-4.

veřejné správy za různým účelem (povolovací procesy, správní trestání atd.) v odpovídajícím rozsahu právní prostředky k řešení různorodých situací tak, aby byl, za současného respektování práv dotčených osob (právo na užití diskreční pravomoci, právo na odůvodnění aplikace volné úvahy atd.), dostatečně chráněn veřejný zájem. Teoretické poznatky by měly mít rovněž odraz i v aplikační praxi, a to jak v rámci rozhodování v oblasti veřejné správy, tak i v rámci přezkumu užití správního uvážení ze strany orgánů moci soudní. Příslušný vykonavatel veřejné správy jakožto rozhodující subjekt především musí mít jasno v otázce, zdali je aplikovanou právní normou zmocněn k uplatnění diskreční pravomoci či nikoli. Z hlediska rozsahu soudního přezkumu správního uvážení lze v tomto ohledu klást obdobné, neli dokonce vyšší požadavky i na soudy ve správním soudnictví.

S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že zvolené téma práce představuje zásadní teoreticko-právní instituty s významným dopadem pro aplikační praxi. Přestože judikatura soudů část sporných otázek týkajících se zvoleného tématu v minulosti již vyjasnila, v praxi zjevně přetrvávají s aplikací správního uvážení a neurčitých právních pojmů interpretační potíže, téma tak považuji za stále aktuální problematiku.

Cíl práce

Cílem mé diplomové práce je vymezit zásadní teoreticko-právní instituty – správní uvážení a neurčité právní pojmy, popsat jejich pojmové znaky, základní principy jejich fungování jakož i analyzovat pravidla pro jejich řádné užití v aplikační praxi. Mojí snahou je dále věnovat se uplatnění těchto institutů v oblasti správního trestání. Pozornost bude zaměřena i na otázky přezkumu aplikace správního uvážení a interpretace neurčitých právních pojmů, a to jak v oblasti veřejné správy, tak i ze strany soudů ve správním soudnictví. Významný zdroj poznatků pro zpracování práce bude tvořit judikatura, zejména pak Ústavního a Nejvyššího správního soudu. Mojí snahou je tedy předložit ucelenou odbornou práci, podávající základní charakteristiku těchto institutů.

Obsah

| | |
|---|-----------|
| Úvod a potřeba zpracování daného tématu..... | 2 |
| Cíl práce..... | 4 |
| 1. Správní uvážení | 6 |
| 1.1. K pojmu správního uvážení..... | 6 |
| 1.2. Pojmové znaky správního uvážení..... | 8 |
| 1.2.1. Právní norma jako zákonný základ..... | 8 |
| 1.2.2. Relativní volnost rozhodování a možnost zvolit odpovídající způsob řešení, svěřená rozhodujícímu subjektu..... | 9 |
| 1.2.3. Správní uvážení není automatickým atributem rozhodovacích procesů v oblasti veřejné správy..... | 10 |
| 1.2.4. Meze správního uvážení..... | 11 |
| 1.2.5. Povinnost správního orgánu správní uvážení aplikovat..... | 12 |
| 1.2.6. Odůvodnění způsobu a výsledku aplikace správního uvážení..... | 13 |
| 2. Neurčité právní pojmy..... | 15 |
| 2.1. Obecná charakteristika..... | 15 |
| 2.2. Dostatečné zjištění skutkového stavu jako předpoklad aplikace neurčitého právního pojmu..... | 18 |
| 3. Souběh (konkurence) neurčitých právních pojmů a správního uvážení..... | 20 |
| 4. Volné hodnocení důkazů..... | 22 |
| 5. Správní uvážení a neurčité právní pojmy z pohledu normotvůrce..... | 24 |
| 6. Hledisko správní praxe, metodické pokyny..... | 26 |
| 6.1. Utváření a význam správní praxe..... | 26 |
| 6.2. Metodické pokyny..... | 28 |
| 7. Uplatnění správního uvážení..... | 31 |
| 7.1. Uplatnění správního uvážení z hlediska povahy rozhodovacího procesu..... | 31 |
| 7.2. Správní uvážení při řešení procesních otázek..... | 34 |
| 8. Správní uvážení a neurčité právní pojmy v oblasti správního trestání..... | 36 |
| 8.1. Správní uvážení ve správním trestání..... | 36 |
| 8.2. Uplatnění neurčitých právních pojmů ve správním trestání..... | 47 |
| 9. Přezkum správního uvážení a neurčitých právních pojmů..... | 48 |
| 9.1. Přezkum správního uvážení správními orgány..... | 48 |
| 9.2. Přezkum správního uvážení soudem..... | 50 |
| 9.2.1. Historický náhled..... | 50 |
| 9.2.2. Současný stav..... | 51 |

| | |
|---|----|
| 9.3. Přezkum neurčitých právních pojmů soudem..... | 55 |
| Závěr | 62 |
| Zdroje | 65 |
| Abstrakt | 74 |
| Cizojazyčné resumé | 75 |
| Název práce v anglickém jazyce a klíčová slova (key words) | 76 |

K pojmu správního uvážení

Uvážení obecně bývá průvodním jevem rozhodovacích procesů. V rámci výkonu veřejné moci se lze nejčastěji setkat s uvážením „soudcovským“ a uvážením „správním“. Rozhraničení mezi uvedenými formami nečiní potíže, jelikož je determinováno jak procesem, ve kterém je aplikováno, tak i rozhodujícím subjektem. V rámci dalšího zkoumání tohoto jevu se dále zaměřím na pojem uvážení správního. Přestože tento pojem v právním řádu není definován, vyskytuje se v různých jevových formách v řadě právních předpisů. Rovněž i právní teorie a judikatura s tímto pojmem (popřípadě s jeho ekvivalenty jako diskreční pravomoc, správní diskrece, volná úvaha) stabilně pracují. Správní uvážení je především významným teoretickoprávním institutem správního práva. Pokud jde o vlastní pojem „správního uvážení“, definic tohoto pojmu existuje celá řada. Termín „správní uvážení“ V. Sládeček⁶ příznačně vymezuje, s odkazem na bezmála desítku různých autorů (Z. Neubauer, A. Merkl, Z. Bažil, V. Mikule a další) jako zákonem umožněný postup, v rámci kterého vykonavatel veřejné správy na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci samostatně vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí, přičemž tato volba není nutně vždy zcela nezávislá, neboť mohou existovat více či méně konkrétní direktivy pro takové

⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8 140 s.

užití. P. Průcha⁷ chápe správní uvážení jako situaci, kdy s existencí určitého skutkového stavu není spojen jediný nutný právní následek, přičemž by mělo být uplatňováno tam, kde to vyžaduje veřejný zájem, který je třeba naplňovat diferencovanými právními řešeními. S. Skulová⁸ považuje uvážení za právem založený prostor pro volbu určitého postupu, řešení či rozhodnutí, tedy zda příslušný orgán něco učiní nebo nikoli, resp. jaký obsah bude jeho rozhodnutí mít. Pokud jde tedy o vymezení pojmu, z teoretického hlediska lze shrnout, že jde o proces, v rámci něhož je rozhodujícímu orgánu svěřeno, aby zvolil optimální právní řešení konkrétní situace, a to minimálně ze dvou zákonem předvídaných možností. V praxi jde ovšem o značně složitý myšlenkový proces, jehož výsledek má významné dopady do sféry práv a povinností toho, vůči němuž rozhodnutí směřuje.⁹ přičemž aplikace správního uvážení je na místě tam, kde je třeba naplňovat veřejný zájem diferencovanými právními řešeními¹⁰. Nejvyšší správní soud¹¹ v souvislosti s podstatou diskrečního oprávnění objasnil, že: „*Pojem správního uvážení není v doktríně jednoznačně definován, v obecné rovině však o něm lze hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací „správní orgán může“, „lze“ apod.“. Dále soud v textu odůvodnění zřetelně odlišuje případy, kdy je třeba interpretovat neurčité právní pojmy. V takových případech je též dána jistá míra „uvážení“, ta se však dle soudu zaměřuje pouze na skutkovou podstatu a její vyhodnocení (zdali konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv), přičemž výsledkem je pak závěr,*

⁷ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0., s. 113 a 114

⁸ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003 ISBN 80-210-3237-5., s. 36

⁹ MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání, *Právní rozhledy* 2014, č. 22, s. 772

¹⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4276-6. 113 s.

¹¹ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 37/2011-154 ze dne 22. 4. 2014

který nemá alternativu, jde tak v zásadě pouze o subsumpci. Pro bližší charakteristiku pojmu je třeba dále poukázat na jeho pojmové znaky.

Pojmové znaky správního uvážení

Správní uvážení lze charakterizovat následujícími pojmovými znaky.

Právní norma jako zákonný základ

Prvním znakem je zakotvení správního uvážení ustanovením zákona, neboli zákonný podklad. Možnost uplatnit v rozhodovacím procesu správní uvážení musí být založena právním předpisem. Zásada legality, obsažená v ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR¹² a v ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod¹³ tvoří základní předpoklad pro výkon veřejné moci. Tato zásada je konkretizována pro rozhodování v oblasti veřejné správy ustanovením § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)¹⁴. Nejvyšší správní soud¹⁵ k nezbytnosti zákonného podkladu uvedl, že: *„Použit správního uvážení lze ale pouze v těch případech, kdy toto oprávnění zákon správním orgánům přiznává, a to pouze způsobem a v mezích stanovených zákonem“* a dále že: *„Tato úvaha je jen odrazem jednoho ze základních principů správního řízení zakotveného v § 2 odst. 1 a 2 správního řádu a zároveň v čl. 2 odst. 2 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pokud by si tedy správní orgán usurpoval správní uvážení i tehdy, kdy mu to právo neumožňuje, postupoval by nejen protizákonně, ale i protiústavně.“* Právě citované rozhodnutí obsahuje dále úvahy o (byť krajní) možnosti dovozovat implicitní zmocnění k aplikaci správního uvážení: *„Výjimečně však, zejména tehdy, má-li uplatnění*

¹² Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: *„Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“*

¹³ Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: *„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“*

¹⁴ Ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu: *„Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“*

¹⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 21/2008-101 ze dne 18. 12. 2008

správního uvážení vést ke zmírnění neúnosně tvrdých dopadů zákonné úpravy na fyzickou či právnickou osobu, že by jejich uplatnění bylo v rozporu s principy, na nichž je založen právní řád, může zmocnění ke „zmírňujícímu“ správnímu uvážení být obsaženo v zákoně jen implicitně, a tedy vyplývat z povahy a podstaty příslušné právní regulace.“ Tuto úvahu považuji za značně problematickou, zejména pro rozpor tohoto postupu se zásadou legality a s principem předvídatelnosti a právní jistoty. Zcela převažující a dle mého názoru nezbytné je legislativní řešení, spočívající v explicitním zakotvení správní diskrece. Ostatně tentýž soud v jiném rozhodnutí¹⁶ dovedl, že pokud by si rozhodující orgán uzurpoval správní uvážení tam, kde to právo výslovně nedovoluje, postupoval by protizákonně i protiústavně. Jako součást zákonného zmocnění ke správnímu uvážení, které správnímu orgánu umožňuje (v určité míře) reagovat na měnící se podmínky, se pravidelně vyskytuje relativně abstraktní vymezení kritérií relevantních pro posuzování rozhodovaných případů. V principu jde o to, že zákon může ve větší či menší míře abstrakce definovat podmínky, za kterých exekutiva rozhoduje o subjektivních právech jednotlivců. Správní uvážení se pak v právních normách objevuje ve dvou formách, které označujeme jako ‚uvážení jednání‘ (možnost úvahy o tom, zda daný postup bude použit či nikoliv) nebo ‚uvážení volby‘ (tedy volby jednoho z více možných postupů či řešení). Z hlediska tradičního dělení práva na oblast procesní a oblast hmotněprávní je třeba zmínit, že správní uvážení není zakotvováno pouze pro řešení otázek hmotněprávních, ale též za účelem řešení otázek procesních. Procesním aspektům se samostatně věnuje podkapitola 7.2.

Relativní volnost rozhodování a možnost zvolit odpovídající způsob řešení, svěřená rozhodujícímu subjektu

Volností v obecné rovině rozumíme nevázané uplatňování vůle subjektu vykonávajícího správu. Při výkonu diskreční pravomoci správní orgán vystupuje v podstatě autonomně a je na jeho zvážení, jaké právně přípustné řešení aplikuje na konkrétní případ. Relativní volnost v rozhodování spočívá v tom, že rozhodující subjekt

¹⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 74/2010-74 ze dne 27. 5. 2011

je nadán oprávněním pro danou skutkovou situaci zvolit jedno ze dvou nebo více právních řešení, které předvídá příslušná zmocňovací právní norma. Vždy však jde o volnost relativní, neboť vždy v intencích právního řádu.¹⁷ U diskreční pravomoci je úvaha rozhodujícího orgánu orientována na způsob užití právního následku. Na určitý skutkový stav lze tedy v zákonných mezích určit nejméně dvojí právní následek. Pro ilustraci lze odkázat též na náleží Ústavního soudu¹⁸, který se věcně týká institutu prominutí daně, v něhož lze citovat: „s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný možný právní následek; je pak právě na uvážení správního orgánu - ve stanovených mezích - takový následek určit, jmenovitě zda žádosti daňového dlužníka vyhovět a daň či její příslušenství prominout.“

Správní uvážení není automatickým atributem rozhodovacích procesů v oblasti veřejné správy

Nejprve je třeba opět zmínit, že pojem správního uvážení přesahuje rámec oblasti veřejné správy, z pohledu výkonu veřejné moci lze hovořit dále minimálně o uvážení soudcovském. Pokud jde o oblast veřejné správy, teorie tradičně rozlišuje řadu forem správní činnosti. Diskreční pravomoc svěřená rozhodujícímu subjektu se tak může vyskytovat v podstatě ve všech formách správní činnosti a nelze ji tedy považovat za rozlišovací kritérium těchto činností. Právní zmocnění ke správní diskreci je tedy myslitelné ve všech formách rozhodování při realizaci činnosti veřejné správy.¹⁹ Současně pak platí, že rozhodovací pravomoc v oblasti veřejné správy je představována podstatně širším okruhem činností, než je rozhodování podle volné úvahy.

¹⁷ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5 105 s.

¹⁸ náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2556/07 ze dne 22. 7. 2009

¹⁹ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5 40 s.

Meze správního uvážení

Volnost, přesněji řečeno vždy jde o určitou míru volnosti, je dalším pojmovým znakem správního uvážení. Míra volnosti rozhodujícího subjektu značí rozsah, v jakém může být správní uvážení realizováno. Omezení jsou v zásadě dvojí. Zákonné ustanovení, v němž je diskreční pravomoc zakotvena, může samo o sobě obsahovat meze takového uvážení (např. rozmezí, ve kterém lze uložit peněžitou pokutu za správní delikt), což lze označit jako omezení konkretizovaná (zvláštní). Zde jde principiálně o to, že zákon má ve větší či menší míře abstrakce definovat konkrétní mantinely pro požadovanou úvahu. Vymezení prostoru pro správní uvážení proto musí představovat relativně abstraktní definování podmínek rozhodovací činnosti exekutivy. Oproti tomu obecná omezení aplikace správního uvážení (bez ohledu na to, zdali jsou vytyčeny zvláštní meze) lze považovat za omezení generální (plošná). Tyto dvě kategorie omezení Nejvyšší správní soud terminologicky vymezil jako omezení explicitní a implicitní, když v jednom ze svých rozsudků²⁰ k implicitním omezením uvedl, že: „*Základní práva a ústavní principy tak znamenají samozřejmé a přirozené implicitní omezení jakékoli, i nejširším způsobem definované diskreční pravomoci exekutivy. „Nad rámec“ implicitních omezení diskrečního oprávnění pak k nim přistupují omezení explicitní, vyjádřená zákonem stanovenými kritérii pro rozhodování.*“. Tato implicitní omezení pak Nejvyšší správní soud v jiném rozsudku²¹ obsahově konkretizoval tak, že uvedl: *Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nichž lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen*“. Jde tak především o zákaz libovůle, příkaz rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle). Ze zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila.²²²³

²⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Afs 207/2005-55 ze dne 27. 7. 2006

²¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 75/2006-52 ze dne 28. 2. 2007

²² rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 43/2009-52 ze dne 13. 8. 2009

Dále jde zejména o princip rovnosti, zákaz diskriminace, příkaz zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl, v neposlední řadě i princip proporcionality, princip legitimního očekávání, ochran práv nabytých v dobré víře, jakož i zásada přiměřenosti. V souladu s doktrínou minimalizace zásahů veřejné moci platí, že pokud užitím diskreční pravomoci dochází k zásahu do práv dotčených osob, je nutno postupovat při vydávání rozhodnutí nebo při volbě řešení tak, aby rozhodující orgán povinen zvolit možnost, která zúčastněné osoby co nejméně zatěžuje. Všechny výše uvedené zásady jsou vlastní aplikaci diskreční pravomoci. Totéž zmiňuje i další rozsudek Nejvyššího správního soudu²⁴, který výše uvedené principy považuje za elementární principy správního rozhodování, přičemž zvláště poukazuje na princip právní jistoty a princip rovnosti osob, za klíčové považuje i dodržení stanovených procesních postupů. Pokud jsem výše zmínil kritéria, kterými je rozhodující orgán vázán, dlužno rovněž zmínit, že stejně nežádoucí jako nerespektování těchto kritérií musí být hodnocen i postup, kdy správní orgán nad rámec zákonných mantinelů pracuje (mnohdy značně v neprospěch dotčených osob) se zákonem nepředvídanými hledisky. Na tyto rizika upozornil Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozsudků²⁵, z něhož lze cit.: *„Jakkoli je dělicí linie mezi výkladem abstraktních pojmů či principů a „přimyšlením si“ dodatečných kritérií tenká a ne vždy zřetelná, lze ji zpravidla nalézt zejména úvahou nad smyslem a účelem daného konkrétního diskrečního oprávnění a úvahou nad věcným vymezením pravomocí toho kterého správního orgánu, jenž má v konkrétní věci rozhodovat.“*

Povinnost správního orgánu správní uvážení aplikovat

Diskreční pravomoc, svěřenou zákonem správnímu orgánu, nelze považovat za fakultativní prostředek. Zakotvení v právní normě naopak předurčuje jeho povinné využití. Na jedné straně veřejná správa získává významný prostředek k optimálnímu

²³ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 AfS 45/2007-251 ze dne 23. 8. 2007

²⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 24/2004 -79 ze dne 30. 11. 2004

²⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 AfS 207/2005-55 ze dne 27. 7. 2006

uspořádání veřejných subjektivních práv a veřejnoprávních povinností dotčených osob s ohledem na konkrétní případ, na druhé straně je na orgány veřejné správy přenášena finální odpovědnost za výsledek uplatnění takového uvážení. Dle rozsudku Vrchního soudu²⁶ jde o to, že: „*rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost správního orgánu volně úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutkové a právní zjištění a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení logického vyvozování k rozhodnutí*“ Povinnosti uplatnit v zákonem stanovených případech diskreční pravomoc odpovídá právu dotčené osoby na její uplatnění.

Odůvodnění způsobu a výsledku aplikace správního uvážení

V obecné rovině patří požadavek na řádné odůvodnění rozhodnutí nejen dle konstantní judikatury Ústavního soudu mezi základní atributy práva na spravedlivý proces. Náležitosti odůvodnění správních rozhodnutí jsou obsaženy primárně v ustanoveních správního řádu²⁷. Podstatný je pak zejména požadavek ukládající rozhodujícímu správnímu orgánu uvést úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí. Základním smysl odůvodnění lze spatřovat v tom, aby byl adresát rozhodnutí seznámen se skutkovými i právními závěry, ze kterých rozhodující orgán vycházel při posuzování věci²⁸, a to přesvědčivým způsobem, což vyjádřil Nejvyšší správní soud mimo jiné v rozsudku²⁹, kde je uvedeno, že: „*funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost*“. Dále pak rozhodnutí Nejvyššího správního soudu³⁰, z něhož lze citovat: „*Ačkoli si je Nejvyšší správní soud vědom, že udělení humanitárního azylu*

²⁶ rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6A 99/92-50 ze dne 5. 11. 1993

²⁷ ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu

²⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu 8 As 60/2009-73 ze dne 12. 5. 2010

²⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 71/2008-67 ze dne 10. 6. 2010

³⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Azs 240/2014-27 ze dne 30. 4. 2015

závisí na volné úvaze správního orgánu, z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být zřejmé, o co se jeho úvahy opíraly a z jakých podkladů při své úvaze vycházel.“ V dalším rozsudku³¹ Nejvyšší správní soud konstatoval, že i v případech rozhodování, kde nejsou správní orgány vázány přesnými zákonnými kritérii a rozhoduje se v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup přezkoumatelný a zároveň musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nebylo vybočeno. K požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí též další rozsudky³²³³. Nutnost bezvýhradně trvat na požadavcích na odůvodnění správního rozhodnutí je dle mého názoru umocněna právě v případech rozhodování, v nichž se uplatňuje diskreční pravomoc, a to zejména těch, které jsou k tíži adresáta. Výjimku z povinnosti odůvodnit rozhodnutí konstruuje ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu. Přestože aplikovatelnost tohoto ustanovení na případy rozhodování s uplatněním neurčitých právních pojmů výslovně vyloučena není, lze mít s odkazem na závěry poradního sboru³⁴ za to, že s ohledem na požadavek srozumitelnosti a přezkoumatelnosti je na místě ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu neaplikovat v případech správního uvážení. Poradní sbor v daném závěru vyložil, že: *„V případě absence odůvodnění v rozhodnutí by toto rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, neboť by nebylo možné posoudit jeho soulad se zásadou zákazu zneužití správního uvážení podle § 2 odst. 2 správního řádu (aplikací správního uvážení nebo neurčitého právního pojmu by bylo jen stěží možné přezkoumat pouze na základě spisu) a se zásadou legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 správního řádu.*“ Nejvyšší správní soud se dále v jiném rozsudku³⁵ zabýval rozhodnutím o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání³⁶, přičemž dospěl k závěru, že jde o rozhodnutí, založené na absolutní správní úvaze. Nejvyšší správní soud v rozsudku uvedl, že: *„V souzeném případě pak zmíněný přístup znamená, že i rozhodnutí založené na volné správní úvaze musí být zbudováno na racionálních důvodech, pro něž se*

³¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 24/2004-79 ze dne 30. 11. 2004

³² rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 37/2006 ze dne 21. 12. 2006

³³ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 13/2006 ze dne 17. 5. 2007

³⁴ závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010 - výklad § 68 odst. 4 správního řádu – podmínky pro vydání rozhodnutí bez odůvodnění

³⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 78/2011-184 ze dne 18. 1. 2012

³⁶ ustanovení § 40 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

správce daně rozhodl žádosti vyhovět, anebo ji naopak zamítl. Za situace, kdy zákon nevznáší výslovný požadavek na odůvodnění takového rozhodnutí, není přitom podstatné, zda ony důvody budou přímou součástí tohoto rozhodnutí (ač by toto řešení bylo samozřejmě vhodné), nebo budou obsahem úředního záznamu založeného ve správním spisu. V každém případě však musí být důvody správce daně pro zvolený postup transparentní a jednoznačně seznatelné; důvodem pro toto řešení je právě fakt, že osoba zúčastněná na řízení má právo se s důvody rozhodnutí seznámit.“, a následně uzavřel, že námitku stěžovatelky, spočívající v nesdělení důvodů pro zamítnutí žádosti (tyto důvody rovněž nebyly seznatelné ze správního spisu) shledal důvodnou.

Neurčité právní pojmy

Obecná charakteristika

Právním pojmem rozumíme jednotlivé slovo nebo krátké slovní spojení, obsažené v právním předpise (normativním textu), jemuž přiřkládáme určitý význam. U každého pojmu lze rozlišit jeho obsah (intenzi) a rozsah (extenzi)³⁷. Rozsah pojmu vymezuje množinu jevů, které lze pod daný pojem podřadit, obsah pojmu vypovídá o tom, které společné znaky vykazují jevy, které lze pod daný pojem zahrnout. Odlišný význam těchto dvou hledisek lze demonstrovat na pojmu „krajinný ráz“. Z hlediska obsahu pojmu lze vyjít ze zákona o ochraně přírody a krajiny³⁸, kde je stanoveno, že krajinným rázem se rozumí zejména *přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti*, obsah pojmu je dotvářen též i odbornou literaturou, která se danému tématu věnuje³⁹. Z hlediska rozsahu pojmu „krajinný ráz“ se zkoumá, které lokality odpovídají výše uvedené charakteristice. Nutno podotknout, že v aplikační praxi se výklad neurčitého právního pojmu podává vždy ve vztahu ke konkrétní projednávané věci, tedy předmětem výkladu je to, jestli lze předmět poznání (např. historická zástavba města Český Krumlov) subsumovat pod neurčitý právní pojem (v daném případě pod

³⁷ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0.

³⁸ ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

³⁹ například publikace Bukáček R., Matějka P. a kol. 1997: *Metodika hodnocení krajinného rázu*, SCHKO ČR 1997 a jiné odborné publikace

ochranu krajinného rázu). Obecně lze říci, že právní pojem lze považovat v právu za základní předmět poznání. Interpretaci charakterizujeme jako poznávací činnost, jejíž hlavním účelem je objasnit smysl vykládaného normativního textu⁴⁰. Právní pojmy obsažené v takovém textu vykazují rozdílnou míru určitosti (ostrosti). Relativně samostatnou kategorií jsou tzv. absolutně určité právní pojmy, které spadají do exaktních věd, mezi které řadíme zejména měrné jednotky jako váhu, délku, dále i časové údaje (konkrétní datum, doby, lhůty) množství, procentuální podíl, peněžní jednotky atd. Právo jakožto normativní systém má regulativní charakter a jsou jím obecným způsobem upraveny společenské vztahy. S ohledem na tento účel je právu vlastní užívání neurčitých právních pojmů, které zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Obsah neurčitých právních pojmů je natolik variabilní, že jej nelze uspokojivě a jednou pro vždy definovat. Jejich definování v právních předpisech pro jejich povahu samu ale není vhodné, v podstatě ani možné⁴¹. V rámci vymezení pojmu „bezpečnostních rizik“ Ústavní soud uvedl⁴², že: *„vymezení bezpečnostních rizik musí být značně obecné, neboť je zřejmé, že význam jednotlivých konkrétních bezpečnostních rizik se časem může měnit a že je dokonce myslitelné, že některá bezpečnostní rizika se objeví zcela nově a naopak některá svým významem ustoupí do pozadí. Obecnost vymezení bezpečnostních rizik je proto plně namístě a v souladu se zmíněným zájmem státu“*. Co se rozumí konkrétním neurčitým právním pojmem představuje otázku, která musí být nastolena tolikrát, v kolika případech je výklad takového neurčitého pojmu potřeba provést. Proměnlivost obsahu neurčitých právních pojmů může být dána více faktory. Nejvyšší správní soud se v tomto smyslu vyjádřil v jednom ze svých rozsudků⁴³ tak, 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*

⁴⁰ BOGUSZAK, Josef, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš, *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004, ISBN 80-7357-030-0 176 s.

⁴¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 78/2006-95 ze dne 26. 9. 2007

⁴² nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001

⁴³ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 A 131/2001-47 ze dne 28. 4. 2004

právního pojmu je dáno rozmanitostí a proměnností vztahů a nutností vzít v úvahu všechny možné podmínky aplikace s ohledem na měnící se okolnosti.“ Užívání neurčitých termínů v legislativní praxi a takto pojatá nezbytná výkladová variabilita právní úpravy byla akceptována i Evropským soudem pro lidská práva⁴⁴, dle tohoto soudu je však pro míru určitosti právní úpravy limitujícím faktorem požadavek právní jistoty a předvídatelnosti práva. Ke snižování míry neurčitosti volí normotvůrce často různé nástroje, především pak legální definice, jimiž se snaží užitý pojem konkretizovat. Nejméně nápomocné se jeví explikace prostřednictvím demonstrativních výčtů. Neurčitý pojem je i ten, který je v zákoně konkrétněji vyjádřen demonstrativním výčtem situací, přičemž neurčitost spočívá v tom, že správní orgán může pod skutkovou podstatu podřadit i situaci, která splňuje podmínky v ustanovení, i když tato není výslovně zmíněná v demonstrativním výčtu. Ze shodných závěrů vycházel i Ústavní soud⁴⁵. Nedostačující se může jevit i úplný (taxativní) výčet, pokud jeden nebo více jeho prvků obsahuje rovněž neurčité právní pojmy, neurčitost se tak v podstatě pouze řetězí. Příkladem může být pojem *spolehlivost* dle zákona o zbraních a střelivu⁴⁶, kde jsou v příslušném ustanovení značně podrobně popsány případy, ve kterých nelze dotyčnou osobu považovat za spolehlivou, nicméně v rámci jednotlivých prvků této (negativní) definice lze najít další neurčité pojmy („nadměrné užívání alkoholických nápojů“, „vážné nebezpečí pro veřejný pořádek“ atd.) Lze shrnout, že v různých oblastech právní úpravy nalezneme více či méně úspěšné pokusy podobné pojmy vymezit, přičemž tyto snahy tak mohou vést spíše pouze k částečnému odstranění neurčitostí. Naopak poněkud jasnější se zdá být např. pojem *dobré pověsti* pro účely posouzení předpokladů pro udělení oprávnění k poskytování evropské služby elektronického mýtného⁴⁷, který je dle zákona o pozemních komunikacích⁴⁸ téhož ustanovení vztažen k bezúhonnosti členů jeho statutárních orgánů.

⁴⁴ rozsudek ESLP Rekvényi versus Maďarsko ze dne 20. 5. 1999, nebo rozsudek ESLP Hachette Filipacchi Associés versus Francie ze dne 14. 6. 2007

⁴⁵ náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997

⁴⁶ ustanovení § 23 zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb. o ověřování střelných zbraní a střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních)

⁴⁷ ustanovení § 22d zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Dostatečné zjištění skutkového stavu jako předpoklad aplikace neurčitého právního pojmu

Esenciálním předpokladem pro provedení subsumpce pod příslušný neurčitý právní pojem je dostatečné zjištění skutkového stavu. Zásada omezené materiální pravdy (lze říci racionalizovaná verze materiální pravdy) je zakotvena v ustanovení § 3 správního řádu, představující povinnost správního orgánu zjistit 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. Z toho lze dovodit požadavek, aby si pro tento účel správní orgán opatřil veškeré dostupné relevantní skutkové poznatky. Dle judikatury Ústavního soudu⁴⁹ má požadavek na řádné zjištění skutkového stavu výrazný 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)“*. Zvláště obezřetně pak musí správní orgán postupovat v případě uplatňování diskreční pravomoci, jakož i při výkladu neurčitých právních pojmů. V tomto ohledu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu⁵⁰, kde se uvádí, že: *„Pojem „odůvodněný strach z pronásledování“ [§ 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu] je neurčitý právní pojem, jehož definici neobsahuje žádný právní předpis. Soud v tomto případě přezkoumává, zda ve vztahu k danému pojmu byla uplatněna zásada materiální pravdy ukládající správnímu orgánu povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a zda na základě takto zjištěného stavu věci správní orgán dle logických pravidel kvalifikovaně rozhodl.“*

Při posouzení jiného neurčitého pojmu „zvlášť závažné porušení služební přísahy“ Nejvyšší správní soud⁵¹ vyložil, že: *„Teprve poté, kdy správní orgán tento neurčitý*

⁴⁸ ustanovení § 22d odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

⁴⁹ ÚS č. 59, Svazek č. 14, Sb. n. u. ÚS

⁵⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Azs 4/2003 ze dne 29. 10. 2003

⁵¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 10/2003 ze dne 20. 10. 2004

právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda jednání policisty spočívající v porušení služební přísahy dosáhlo takové intenzity, že naplňuje zákonný znak zvláště závažného porušení.“ Obdobně pak v případě „porušení právních předpisů závažným způsobem“ na úseku živnostenského podnikání⁵² uvedl, že: „Teprve poté, kdy správní orgán tento neurčitý právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda jednání žalobce spočívající v porušení shora uvedených právních předpisů dosáhlo takové intenzity, že naplňuje zákonný znak závažného porušení či nikoliv“.

Teprve po řádném zjištění skutkového stavu lze přistoupit k aplikaci neurčitého právního pojmu. Dospěje-li správní orgán k závěru, že v souvislosti s předmětným skutkovým stavem je obsah neurčitého právního pojmu naplněn, musí dále postupovat způsobem, který pro takovou situaci předpokládá daná norma správního práva⁵³. Pokud jde o rozhodnutí ve věci, obecně platí, že aplikace neurčitých právních pojmů v projednávaném případě musí mít svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí. K tomu je dlužno dodat, že judikatura správních soudů opakovaně dovodila, že v některých případech není nutno trvat na bližším objasnění neurčitých právních pojmů v odůvodnění rozhodnutí. Těmto otázkám je věnován prostor v kapitole 9.2., věnující se soudnímu přezkumu správního uvážení. Explikace neurčitých právních pojmů v odůvodnění rozhodnutí je vyjma těchto případů nezbytná. Jde totiž o důležitou součást argumentace, na které je vystavěno vydané rozhodnutí. Trvat na zvýšené argumentační preciznosti odůvodnění zjevně není samoúčelné, v praxi totiž právě tato část odůvodnění může být pro adresáta aktu rozhodující. Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí⁵⁴ ve vztahu k nárokům na kvalitu odůvodnění (v případě, že rozhodující orgán byl nucen aplikovat neurčitý právní pojem) připomněl, že *„nelze nevidět, že právě použití neurčitého právního pojmu ve stavebním zákoně klade na stavební úřad (a potažmo žalovaného) zvýšené argumentační nároky; to vše se pak musí projevit ve formulační a logické kvalitě vydaného rozhodnutí.“*

⁵² rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 20/2005 ze dne 18. 1. 2006

⁵³ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 13/2007-56 ze dne 14. 2. 2008

⁵⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 68/2008-127 ze dne 30. 4. 2009

Souběh (konkurence) neurčitých právních pojmů a správního uvážení

Pokud má být určitý právní institut zkoumán, nejnáze lze jeho znaky a fungování postihnout tak, že bude uměle izolován od jiných jevů. Pokud hovoříme o správním uvážení a neurčitých právních pojmech, jde o dva vzájemně nezávislé právní instituty. S ohledem na jejich hlavní účel (jde v podstatě v obou případech o svěřeni právních prostředků, které umožňují vykonavatelům veřejné správy větší či menší míru rozvahy) je časté, že v textech právních předpisů se tyto instituty vyskytují současně. Pro rozhodující subjekt je přitom zásadní, jakým způsobem (zejména pak otázka časové souslednosti nezbytných úvah) k takovému „kombinovanému zmocnění“ přistupovat. Koexistence správního uvážení a neurčitého popř. neurčitých právních pojmů může dle mého názoru vycházet minimálně ze dvou základních vzájemných vztahů. První model vychází z konstrukce, že správní uvážení se aplikuje v závislosti na tom, zdali skutkovou situaci podřadíme pod neurčitý právní pojem. Do fáze správního uvážení aplikující orgán tedy dospěje až po vyhodnocení, zda skutková situace odpovídá předurčeným neurčitým pojmům. V opačném případě vůbec k aplikaci správního uvážení nedojde. Příslušné ustanovení je provázáno natolik, že k uplatnění správní úvahy by pak nebyly splněny zákonné předpoklady. V rámci individuálně-rozhodovací činnosti je tato situace typická při vydávání povolujících aktů. Jako příklad lze uvést úpravu udělování azylu z humanitárních důvodů dle ustanovení § 14 zákona o azylu⁵⁵. Jeden ze starších rozsudků Nejvyššího správního soudu⁵⁶ vyjasnil, že: *„Úprava může být kombinována právě s použitím neurčitých pojmů, které zpravidla diskreční pravomoc omezují (orgán může žadateli vyhovět, jsou-li proto závažné důvody). V předmětném paragrafu pak odpovídá charakteru popisovaného institutu dikce „lze udělit azyl ...z důvodu hodného zvláštního zřetele“.* Soud proto uzavírá, že ustanovení § 14 zákona o azylu je kombinací neurčitého právního pojmu a správního uvážení, kdy

⁵⁵ zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů

⁵⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j 5 Azs 170/2004-72 ze dne 26. 8. 2004

neurčitým právním pojmem je „případ zvláštního zřetele hodný“ a vlastní rozhodnutí správního orgánu vyjádřené slovy „ lze udělit humanitární azyl“ představuje správní uvážení“. V jiném rozsudku⁵⁷ Nejvyšší správní soud konstatoval, že: *Vzhledem ke kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení v § 14 zákona o azylu, Ministerstvo vnitra nejdříve musí interpretovat neurčitý právní pojem „případu hodného zvláštního zřetele“ a posoudit jeho naplnění v konkrétní věci. Pokud dojde k závěru, že je tento pojem naplněn, provede správní uvážení, jak mu ukládá zákon, při němž vybere jednu ze dvou alternativ rozhodnutí – udělení či neudělení humanitárního azylu.*“, přičemž následně se vyjádřil i k situaci, kdy dle názoru správního orgánu k naplnění neurčitého právního nedojde: *„Naopak, jestliže se o případ hodný zvláštního zřetele v konkrétní věci nejedná, není dán prostor pro jakoukoliv úvahu správního orgánu a azyl z humanitárního důvodu udělen být nemůže.*“. Obdobný vztah neurčitého právního pojmu a následné aplikace správního uvážení obsahuje stávající právní úprava kácení dřevin, rostoucích mimo les⁵⁸, přičemž v příslušném ustanovení je stanoveno, že povolení ke kácení dřevin lze vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin.

Přestože úvahy, které směřují k výkladu neurčitého právního pojmu, a následná správní úvaha, která se bude zabývat konkrétním věcným řešením případu, jsou součástí téhož odůvodnění rozhodnutí, nelze je směšovat v jedno. Důvodů je hned několik. Není sporu o tom, že žadatel má plné právo na odůvodnění rozhodnutí, které je mu adresováno. Dle mého soudu je atributem tohoto práva rovněž to, aby z pohledu žadatele bylo jednoznačně seznatelné, v jaké fázi posouzení jeho případu tento žadatel „neuspěl“. Pakliže žadateli není zřejmé, jestliže jeho žádost neobstála již v prvotní fázi posouzení či pouze příslušný správní orgán s přihlédnutím k místním poměrům a v daném čase (mnohdy značně proměnlivým faktorům) tuto žádost shledal pouze nevhodnou, nedostane se mu od orgánu veřejné správy nezbytné zpětné vazby. Přitom tyto informace mohou být pro rozhodování o dalším postupu (ať již jde o akt ad personam či ad rem) dotčené osoby klíčové (požadovaný záměr může být přepracován, žadatel

⁵⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Azs 200/2014-27 ze dne 28. 1. 2015

⁵⁸ ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

může získat vzdělání, kvalifikaci či mohou nastat jiné okolnosti, významné pro opětovné posouzení žádosti). Odlišení úvah, vztahujících se k výkladu neurčitých právních pojmů a následných úvah v rámci aplikace správního uvážení je podstatné rovněž pro účely přezkumu příslušného rozhodnutí. Pro přezkumný orgán (ať již nadřízený správní orgán nebo soud) musí být patrné, jakým způsobem při projednání věci rozhodující orgán postupoval. S ohledem na to lze při koncipování odůvodnění rozhodnutí doporučit, aby rozhodující orgán postupoval především systematicky, tedy nejprve se věnoval výkladu příslušných neurčitých pojmů, v návaznosti na to zaujal dílčí závěr, z něhož by bylo seznatelné, jak v rámci této první fáze uvážil. Od toho se pak odvíjejí následné úvahy ve prospěch věcného řešení. Druhou skupinou vztahu neurčitých právních pojmů a aplikace správního uvážení jsou případy, kdy jsou neurčité právní pojmy v podstatě neoddělitelnou součástí správní úvahy. Výklad neurčitých právních pojmů je tak pouze průvodním jevem správní úvahy. Jako příklad lze uvést sankční ustanovení obsahující hlediska pro uložení pokuty, která mohou být svou povahou neurčitými právními pojmy. Pokud jsou splněny předpoklady pro udělení pokuty, správní uvážení realizováno být musí (nelze neuložit žádnou pokutu), zároveň je však povinností správního orgánu přihlídnout ke všem zákonem stanoveným kritériím. Dalším příkladem jsou právní konstrukce, kdy má být v rámci udělovaného oprávnění zajištěna ochrana různých veřejných zájmů. Aby bylo možno (současně s přiznáním příslušného oprávnění) vhodně koncipovat příkazy ve vedlejších ustanovení, je třeba tyto veřejné zájmy (a jejich možnou kolizi s povoleným záměrem) v konkrétním případě vyložit.

Volné hodnocení důkazů

Zásada volného hodnocení důkazů je meziodvětvový procesní princip a jako jedna ze stěžejních procesních zásad správního řízení má svůj odraz v ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu. Obecně platí, že hodnocení důkazů je myšlenkovou činností, při níž usuzující přijímá tvrzení a odmítá tvrzení jiná, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní a jiné úsudky. Jde tak o úvahy, na základě nichž je provedeným důkazům přisuzována hodnota závažnosti (důležitosti)

pro rozhodnutí, hodnota zákonnosti a posléze hodnota pravdivosti (věrohodnosti). U volného hodnocení důkazů jde pak v podstatě o otázky formálně logické - vztahy vyplývání⁵⁹. Stanovení okruhu důkazních prostředků a následné hodnocení důkazů je věcí správního orgánu. Ačkoli dle zásady volného hodnocení důkazů správní orgán postupuje vždy, tedy bez ohledu na to, zdali je zároveň rozhodujícím orgánem dán prostor pro volnou úvahu či nikoli, nelze tyto instituty směšovat. Lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu⁶⁰, kterým bylo přezkoumáno rozhodnutí Komise pro cenné papíry, jímž bylo žalobci z důvodů nesplnění některých věcných, ekonomických a organizačních předpokladů pro výkon činnosti zrušeno povolení k obchodování s cennými papíry. Příslušné ustanovení⁶¹ ukládalo Komisi vycházet z posouzení věcných, personálních, organizačních a ekonomických předpokladů pro výkon činnosti. Soud v odůvodnění nejprve konstatoval, že v projednávaném případě nejde o aplikaci diskreční pravomoci, přičemž dále uvedl, že: „*Jestliže však správní orgán posuzuje na základě podkladů shromážděných v řízení, zda má prověřovaná osoba vytvořeny předpoklady pro další výkon činnosti obchodníka s cennými papíry v rozsahu dříve vydaného povolení, v jiném rozsahu, nebo zda je do budoucna vůbec nemá, jde o volné hodnocení důkazů, jež správnímu orgánu obecně náleží*“. Výsledek analýzy podkladů pro budoucí rozhodnutí Komise tak zde předurčoval výsledek řízení. Lze shrnout, že institutům správního uvážení a neurčitých právních pojmů je společné s procesem dokazování to, že způsob a výsledek jejich uplatnění musí mít svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí, které je na základě jejich aplikace vydáno. Ve vztahu k dokazování tak judikoval i Nejvyšší správní soud⁶², který uvedl, že: „*je správní orgán povinen důkazní postup řádně popsat a logicky i věcně přesvědčivě odůvodnit, jakým způsobem se s těmito rozpory (rozpory mezi jednotlivými důkazy) vypořádal a z jakých důvodů věřil jedné z vzájemně protichůdných skutkových verzí*“.

⁵⁹ MAZANEC, M. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, Bulletin advokacie. 2000, č. 4. 6 s.

⁶⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 15/2000-63 ze dne 4. 2. 2000

⁶¹ ustanovení § 32 bod 2 zákona č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně některých dalších zákonů

⁶² rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 47/2005 ze dne 25. 7. 2006

Správní uvážení a neurčité právní pojmy z pohledu normotvůrce

To, zda bude vůbec správní uvážení v právním předpise zakotveno, je záležitostí spíše právně politickou. Žádné obecné pravidlo, které by vymezilo oblasti, ve kterých je nutno správní diskreci zakotvit, a ve kterých již nikoli, neexistuje⁶³. Zřejmé je však to, že při zvažování těchto eventualit nelze postupovat zcela nahodile, naopak je nezbytné vzít v potaz povahu a specifika jednotlivých společenských vztahů, které mají být předmětnou úpravou regulovány. Pokud jde o oblast práv hospodářských, sociálních, kulturních, zákonodárce zpravidla disponuje mnohem větším prostorem pro uplatnění své představy o přípustných mezích a odstraňování faktické nerovnosti uvnitř společnosti. Naopak pokud jde výkon veřejné moci ve vztahu k oblasti práv občanských a politických, zejména pokud jde o různá omezení či zásahy do těchto práv, prostor zákonodárce se zdá být podstatně více omezen.⁶⁴ Mimo to nepochybně hraje roli i hledisko ochrany adresátů příslušné úpravy. Jak uvedl rovněž Evropský soud pro lidská práva⁶⁵, v případech, kdy právní předpis opravňuje orgán veřejné moci k uvážení, rozsah a modalita výkonu takového uvážení musí být definovány s dostatečnou jasností s ohledem na daný legitimní cíl a poskytovaly jednotlivci odpovídající ochranu proti libovůli či svévoli. Naopak ve správních postupech, které s uplatněním správní diskrece nepočítají, realizuje příslušný vykonavatel předem stanovenou vůli zákonodárce. Lze hovořit o absolutní vázanosti. Výsledek správního postupu je předurčen a správa je pak pouze nástrojem zákonodárné moci. Otázky, které kategorie případů regulovat s užitím správního uvážení a které již nikoli, jsou dle mého soudu pro zákonodárce jedny z nejproblematičtějších. Zmínil-li jsem hledisko ochrany adresátů příslušné úpravy v souvislosti s požadavkem na určitost a předvídatelnost úpravy diskrece, dlužno dodat, že je dle mého názoru ve vztahu k budoucím adresátům dané úpravy nezbytné zvažovat i celkový dopad regulace na konkrétní situace, které

⁶³ MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-424-4. 81 s.

⁶⁴ nález Ústavního soudu č. I. ÚS 1354/09 ze dne 5. 8. 2009

⁶⁵ rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Kruslin proti Francii ze dne 24. 4. 1990

mohou vznikat, již ve fázi přípravy právní úpravy. Mám na mysli zejména nutnost zvážit, zda na základě plánované úpravy nemohou vznikat nepřiměřeně negativní důsledky ve vztahu k adresátům (nepřiměřená tvrdost opatření, nemožnost reflektovat okolnosti případu, nemožnost uplatnit výjimku a podobně), jestli nemůže vést úprava k řadě nespravedlivých rozhodnutí či naopak nedůvodně benevolentních.

Pokud jde o zakotvení diskreční pravomoci v zákoně, v první řadě jde o otázku volby vhodného legislativně-technického prostředku, který může mít různou podobu. V ustanovení se zpravidla vyskytují výrazy jako „může“, „je možné“, „lze“, či případně, v závislosti na kontextu daných ustanovení, jsou myslitelné i výrazy jako „je zmocněn“, popř. „je oprávněn“ atp. Nemusí ale jít o takové zmocnění ve všech těchto případech. Tyto formulace mohou být dle kontextu konstruovány ve smyslu „diskrečním“, v jiných případech mohou být v příslušném ustanovení chápány v „kompetenčním“ smyslu.⁶⁶ Jazykový výklad normy je tedy pouze prvotním vodítkem. Při posouzení těchto eventualit bude hrát podstatnou roli i výklad logický a systematický. Nelze vyloučit ani možnost podrobit tato ustanovení výkladu teleologickému, rovněž Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozsudků⁶⁷ uvedl, že: *„Z hlediska jazykového výkladu tedy již zákonodárcem v ust. § 20 odst. 6 ZSD použité termíny „rozhodne o vydání povolení“ a „vydá povolení“ neponechávají místo pro pochybnosti, zda celní ředitelství takto za stanovených podmínek rozhodnout může nebo nemusí, je zřejmé, že tak dle závazné právní úpravy při splnění ZSD stanovených podmínek rozhodnout musí, tj. musí návrhu vyhovět a navrhovateli povolení vydat. Rovněž z hlediska teleologického výkladu proto jakýkoli prostor pro správní uvážení (resp. „absolutní volnou úvahu“) celního ředitelství, zda povolení vydat či nevydat s případným stanovením dalších (v zákoně neuvedených) podmínek, z ust. § 20 odst. 2, 6 ZSD neplyne, neboť účelem těchto ustanovení je právě stanovení předpokladů (podmínek), které musí navrhovatel splnit, aby mu mohlo být vydáno povolení k*

⁶⁶ např. ustanovení § 98 správního řádu: *„Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení.“*

⁶⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Afs 84/2012-40 ze dne 13. 12. 2013

provozování daňového skladu.“ Specificky jsou konstruována ustanovení v rámci správního trestání, která upravují sazby peněžitých pokut, kde se vyskytují formulace jako „v rozmezí od – do“, „až do výše“ atd. V takovém případě pak správní uvážení spočívá v kvantifikaci postihu. Pokud na právní normu nahlédneme z kvalitativního hlediska, správní uvážení tedy může podle povahy věci přicházet v úvahu jak v hypotéze, tak v dispozici a nakonec i v sankci normy správního práva.⁶⁸

Hledisko správní praxe, metodické pokyny

Utváření a význam správní praxe

Jak již bylo zmíněno výše, princip legitimního očekávání významným způsobem utváří prostor pro uplatnění správní úvahy. V tomto kontextu je nutno legitimní očekávání chápat především ve vztahu k (příznivému) meritornímu rozhodnutí orgánu veřejné moci (pro úplnost lze uvést, že existuje i legitimní očekávání procedurálního charakteru, který není příslušný orgán povinen vždy uplatnit). Legitimní očekávání je ve většině případů založeno správní praxí správních orgánů. Toto očekávání může vzejít rovněž z aktuální správní judikatury, která správní praxi usměrní či dokonce zcela zvrátí (v mezidobí mezi vydáním příslušných rozsudků do vytvoření nové správní praxe v reakci na tuto judikaturu budou dotčené osoby přirozeně vycházet z toho, že projednávané případy vzejdou právě z této nové soudní judikatury). Již jsem v předchozí kapitole uvedl, že prostor pro uvážení správního orgánu má vždy své limity. Hledisko předchozí správní praxe jako rámec pro následnou rozhodovací činnost má v rámci těchto omezení dle mého názoru významné specifikum. Přestože příkaz rozhodovat v obdobných věcech obdobně jakož i to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, je pozitivněprávně vymezen v ustanoveních správního řádu⁶⁹, jde o příkaz svou povahu obecný, při jehož respektování si sám správní orgán či spíše soustava správních orgánů autonomně a pro futuro vymezuje svůj „manévrovací prostor“. Jaké znaky musí tato správní praxe

⁶⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 26/2004-51 ze dne 26. 10. 2005

⁶⁹ ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu

vykazovat, aby byla způsobilá legitimní očekávání založit, vyložil Nejvyšší správní soud⁷⁰ tak, že: „[s]právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů“. Takovou správní praxí, která vykazuje výše citované znaky, je správní orgán vázán. Pro aplikaci správního uvážení to znamená to, že rozhodující orgán bude nucen každý skutkově obdobný případ konfrontovat s právním řešením, které přijal v dříve posouzených případech. V případě že bude předchozí praxe následována, může tak dle mého názoru činit implicitně, aniž by se souladem s předchozí správní praxí blíže vypořádal v odůvodnění rozhodnutí. V praxi pak mohou nastat potíže, pokud se rozhodující orgán rozhodne od ustálené aplikační praxe odchýlit. Tento postup je obecně možný za předpokladu, že taková změna bude činěna pro futuro, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Dle Ústavního soudu⁷¹ tato změna může nastat „jen ze závažných důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty; v žádném případě se však tak nesmí dít svévolně“. Právem chráněnou hodnotou může být v oblasti veřejné správy zejména ochrana různých veřejných zájmů. Rozhodovací činnost v oblasti veřejné správy má pravidelně významný odborný aspekt (problematika odpadového hospodářství, právní úprava léčiv, památkové péče atd.). Logickým vyústěním požadavku, aby správní praxe reflektovala nejnovější stav poznání, vědy a techniky (např. v oblasti integrované prevence před znečištěním je tento požadavek formulován explicitně ve formě povinnosti uplatnit tzv. BAT – nejlepší dostupné technologie) je to, že k odklonům od předchozí zavedené správní praxe dochází často právě z důvodu, že dosavadní praxe již neodpovídá odborným hlediskům⁷². Správní orgán bude v takovém případě povinen ve svém rozhodnutí přezkoumatelným způsobem uvést, z jakých důvodů má za to, že je třeba dosavadní praxi opustit. Z hlediska institucionálního nastává řada potíží nejen s následným dodržováním nastolené správní praxe, ale i s procesem jejího utváření. Je zřejmé, že požadavek na konsistentnost rozhodování v oblasti veřejné správy platí na území celé

⁷⁰ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ads 88/2006-132 ze dne 21. 7. 2009

⁷¹ nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 610/06 ze dne 22. 6. 2009

⁷² např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 43/2009-52 ze dne 13. 8. 2009

republiky v rámci celého právního řádu pro všechny územní obvody správních orgánů. Přitom je pravidlem, že jednotlivé agendy výkonu státní správy jsou vykonávány v rámci soustavy orgánu státní správy tak, že tato agenda je rozdělena mezi více úrovní. Tento (zřejmě též i ústavní) požadavek na předvídatelnost a konsistentnost rozhodování v oblasti státní správy pak lze naplnit dle mého názoru jedině tak, že ve vztahu k těmto správním orgánům s dílčí územní působností (jde o typově totožné správní orgány s obdobnou agendou) musí být věnováno značné úsilí k vytvoření sjednocené správní praxe. Klíčovou úlohu by měly v tomto ohledu plnit ústřední orgány státní správy⁷³. Nastíněný problém se nadto týká i některých ústředních správních úřadů samotných, kupř. v rámci organizační struktury Ministerstva životního prostředí je výkon státní správy zajišťován prostřednictvím devíti územních odborů. Za účinný nástroj ke splnění tohoto cíle lze považovat mimo jiné i metodické pokyny.

Metodické pokyny

Metodický pokyn je svou povahou interním normativním aktem neboli vnitřním předpisem. Pojmovým znakem je jeho závaznost nikoli obecná (což je naopak charakteristickým znakem právního předpisu) ale vázanost vnitřní (interní). Metodický pokyn má jakožto vnitřní předpis (vedle jiných aktů označovaných jako řády, směrnice, jimiž jsou upraveny různé druhy vztahů v rámci organizační jednotky) písemnou podobu, normativní povahu a je řazen k aktům, sloužícím k bližšímu a podrobnějšímu vymezení určitých ustanovení právních předpisů.⁷⁴ Pokud je účelem metodického pokynu konkretizovat ustanovení, umožňující uplatnění diskreční pravomoci, lze rozlišovat pokyny, které jsou určeny úředním osobám, služebně zařazeným ve správním úřadě, který tento pokyn vydal a pokyny, která jsou určeny podřízeným správním úřadům. Vydání konkrétních metodických pokynů není právními předpisy předvídáno a tudíž ani vyžadováno, je proto plně v dispozici příslušného správního

⁷³ zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁴ KMENT, Vojtěch. Členění vnitřních předpisů pro teorii i praxi. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č.1, ISSN 1210 – 9126 75-83 s.

úřadu, zdali takový pokyn vůbec vydá, jakož i to, co bude (v mezích právních předpisů) jeho obsahem⁷⁵. Esenciálním předpokladem pro vydání takového metodického však je, že jde o akt *intra legem*, nemůže být tedy vydán či následně právně existovat *praeter legem* či dokonce *contra legem*. Vydání metodického pokynu je v konkrétním případě vždy nutno dobře zvážit. Vedle ustanovení, která mají informativní či pořádkový charakter (usnadnění postupu dotčených osob či komunikace těchto osob s příslušným správním úřadem, vyjasnění nejasností technického charakteru apod.) mohou tyto pokyny obsahovat i ustanovení, která mají sloužit k usměrnění správní diskrece podřízených správních úřadů popř. též správního úřadu, který tento pokyn vydal. Z hlediska svého obsahu mohou být tato ustanovení metodického pokynu různého charakteru. Jako účelné se dle mého názoru může v některých případech jevit např. podrobnější rozpracování hledisek, která musí být dle příslušné právní normy vzata v potaz, přičemž v metodickém pokynu může být stanovena hierarchie důležitosti těchto kritérií či jiný algoritmus, který bude představovat efektivní návod k tomu, jak se dobrat k uspokojivému a vhodnému řešení případu, zakotvena povinnost obstarat stanovený odborný poklad pro zjištění určitých rozhodných skutečností apod. Poněkud kontroverzní téma může být otázka využití těchto interních instrukcí v oblasti správního trestání. Vrchní soud v Praze⁷⁶ v tomto ohledu vyložil, že *„Není nezákonné, užije-li snad správní úřad v řízení o správních deliktech jako metodické pomůcky pro stanovení výše pokuty také interního (resortního) sazebníku, uvádějícího koeficienty, zvyšující sankci podle charakteru deliktního jednání; a to tím spíše, jestliže se takového sazebníku jako závazné normy v rozhodnutí vůbec nedovolává a výši pokuty odůvodní v rozhodnutí kritérii povýtce zákonnými.“* Za již nežádoucí lze ovšem dle mého názoru označit různé snahy správních orgánů v metodickém pokynu pro oblast správního trestání předem vytyčit výši sankčního postihu (nikoli tedy pouze stanovit zostřující koeficienty) v závislosti na kvantifikaci předmětu útoku popř. rozsahu deliktního jednání (např. fixní výše postihu za každou jednotlivou nedovoleně pokácenou dřevinu atd.). Uvedené snahy lze označit dle mého soudu dokonce za nezákonné, jelikož je

⁷⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 AfS 45/2007-251 ze dne 23. 8. 2007

⁷⁶ rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 2/96 ze dne 27. 2. 1998

nasnadě kolize s ustanovením, které obsahuje hlediska pro uložení výše pokuty. Postup dle takového metodického pokynu tak v podstatě ani nemůže řádně zohlednit zákonná kritéria.

Ačkoli jsou metodické pokyny svou povahou závazné pouze interně, významné otázky k řešení představuje i to, zdali a do jaké míry mohou mít dopady navenek vůči adresátům činnosti orgánů veřejné správy. Ve vztahu k tzv. D pokynům⁷⁷ Ministerstva financí Nejvyšší správní soud⁷⁸ konstatoval, že „Vytvořila-li se na základě pokynu Ministerstva financí č. D-144 z roku 1996, o stanovení lhůt pro uzavření vytykácího řízení (§ 43 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), správní praxe spočívající v tom, že vytykácí řízení se uzavírají v určitých lhůtách, případně ve lhůtách prodloužených podle přesně určených pravidel, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), že pro správní orgán je takováto správní praxe právně závazná“. V celních věcech v jiné kauze Nejvyšší správní soud⁷⁹ dále konstatoval, že „Správní orgán se pak od této správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) nepřipustná“. Nejvyšší správní soud vyjádřil přesvědčení, že nejde o vybočení z rámce soudního přezkumu, pokud soud ve správním soudnictví přezkoumá postup celních orgánů i z hlediska jeho souladnosti s vnitřním předpisem vydaným Generálním ředitelem Generálního ředitelství cel, pokud daný postup není normován předpisem právním a příslušný metodický pokyn etabloval správní praxi při manipulaci se vzorky zboží⁸⁰, která je nepochybně a všeobecně dodržována. Účinky interních instrukcí v oblasti státní správy a potažmo i ve správním soudnictví lze tedy spatřovat především (alespoň dle současné judikatury Nejvyššího správního soudu) v tom, že adresáti povinností jsou v dobré víře, že jednou zvolený postup při interpretaci a aplikaci práva nebudou orgány

⁷⁷ metodické pokyny Ministerstva financí a jiných správních úřadů v oblasti daní a poplatků

⁷⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 1/2005 ze dne 28. 4. 2005

⁷⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Afs 45/2007-251 ze dne 23. 8. 2007

⁸⁰ metodický pokyn Generálního ředitelství cel SPČ 1/2000 – Pracovní postup při manipulaci se vzorky zboží k zajištění jeho totožnosti, určení sazebního zařazení a ke zjištění jeho vlastností

veřejné správy bezdůvodně a libovolně měnit.⁸¹ Domnívám se, že výše nastíněné téma nebylo soudy ve správním soudnictví zdaleka dostatečně probádáno a v následujících letech lze očekávat, že se Nejvyšší správní soud k nastoleným otázkám znovu vyjádří.

Uplatnění správního uvážení

Správní uvážení z hlediska povahy rozhodovacího procesu

Správní řízení tvoří významnou část správní činnosti, v rámci níž je aplikováno správní uvážení jakožto nedílná součást rozhodovacího procesu. Správní řízení je procesní formou sloužící k vydávání různých druhů správních aktů, ať už jde o správní rozhodnutí ve prospěch jeho adresáta, nebo naopak správní rozhodnutí k tíži adresáta, která ukládají právní povinnost (popř. správní akty smíšené povahy). Správní akty, jimiž má být aprobována určitá činnost, teorie tradičně rozděluje (přestože jejich označení v pozitivním právu tomuto členění často neodpovídá) na první skupinu - schvalovací akty, do které patří souhlas (udělován před započítáním činnosti) a schválení (udělováno ex post). Při splnění zákonných předpokladů je na jejich vydání právní nárok, přičemž rozhodující subjekt není oprávněn tuto činnost modifikovat tzn. stanovit její meze jejího výkonu, jde o nárokové úřední dovolení. Aplikace správního uvážení rozhodujícího orgánu v tomto případě nepřichází v úvahu jak co do možnosti příslušného oprávnění udělit, tak co do jeho modifikace. Do druhé skupiny „povolujících“ aktů řadíme povolení. Na povolení je, shodně jako u předešlé skupiny aktů, právní nárok, naopak rozdílně je konstruována možnost výkonu povolené činnosti usměrnit stanovením závazných modů („podmínek“). Aplikace správního uvážení přichází v úvahu ve vztahu ke stanovení modů. Třetí skupinou „povolovacích“ aktů jsou koncese. Správní uvážení v případě posuzování žádosti o udělení koncese se uplatní ve dvou následných krocích. První otázkou k posouzení žádosti je to, zdali bude vůbec příslušné oprávnění přiznáno a až následně bude zvažováno, jaké meze výkonu budou subjektu stanoveny. Tyto otázky dle mého názoru nelze ve většině případů posuzovat izolovaně. Závěr o nemožnosti koncipovat meze povolované činnosti

⁸¹ web <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/01/k-vznamu-intern-instrukce-k-vzanosti.html>

smysluplným a právně vymahatelným způsobem může vést k závěru o neudělení příslušné koncese, nebo naopak rozhodující orgán může dospět k závěru, že uplatnění rady omezujících podmínek není nutné. Specificky je upraveno tzv. licenční řízení, na základě něhož lze udělit oprávnění k provozování rozhlasového a televizního vysílání⁸². Toto řízení se vede se všemi žadateli o udělení příslušné licence, kteří splňují stanovené podmínky. Na vydání licence není právní nárok. Rozhodnutí o udělení licence jednomu žadateli (žádosti jsou posuzovány dle stanovených kritérií) předurčuje výsledek řízení vůči ostatním žadatelům - vede k zamítnutí jejich žádostí. Užití správního uvážení se tedy uplatní rovněž za účelem selekce jednotlivých uchazečů. Odůvodnění užití správní diskrece musí pokrývat veškeré relevantní úvahy, které odůvodňovaly přijaté řešení, a to ve vztahu ke všem žadatelům, viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu⁸³: „*Správní orgán tedy musí nejen popsat, proč a jaká kritéria pro své rozhodování zvolil a jakým způsobem tato kritéria naplnil úspěšný žadatel o licenci, ale musí rovněž podrobně popsat, proč tato kritéria nebyla naplněna ostatními žadateli, případně proč byla ostatními žadateli naplněna méně než úspěšným žadatelem*“. Z podobné konstrukce vychází rovněž např. výběrové řízení pro přiděl rádiových kmitočtů⁸⁴. Vedle správních aktů, jimiž rozhodující orgán povoluje výkon určité činnosti, existují i správní akty, které subjektu povolují provést (popř. provádět) obecně právně zakázanou činnost, v právních předpisech nejčastěji označovány jako výjimky. Okruh těchto správních aktů zpravidla doplňuje systém zákonných výjimek. Na udělení výjimky může být právní nárok při splnění zákonných předpokladů, nebo (častěji) může být udělení výjimky předmětem správního uvážení rozhodujícího orgánu, např. ustanovení § 99 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kde je upravena možnost příslušné rady povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře. Častá je rovněž

⁸² ustanovení § 18 odst. 3 zákona 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

⁸³ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 24/2004-79 ze dne 30. 11. 2004

⁸⁴ ustanovení § 21 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

kombinace diskreční pravomoci s neurčitými právními pojmy, příkladem může být výjimka ze zákazů ve zvláště chráněných územích, obsažená v ustanovení § 43 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Diskreční pravomoc se uplatňuje i při vydávání správních rozhodnutí, které jsou k tíži adresáta. Pokud jde o řízení o uložení právní povinnosti, z hlediska uplatnění správní diskrece je pak zcela samostatnou oblastí oblast správního trestání (tomu je věnována dále v textu samostatná podkapitola 8.1). Vedle oblasti správního trestání lze zmínit rovněž i kategorii rozhodnutí, jimiž jsou ukládána nápravná opatření. V případě bezprostředního ohrožení chráněného zájmu se diskreční pravomoc (pokud jde o možnost uplatnit tato opatření) zpravidla nevyskytuje, např. dle vodního zákona⁸⁵ uloží příslušný vodoprávní úřad (popř. Česká inspekce životního prostředí) k odstranění nežádoucích následků nápravná opatření tomu, kdo porušil povinnosti dle vodního zákona, nebo dle zákona o rostlinolékařské péči⁸⁶ rostlinolékařská správa *neprodleně nařídí* mimořádná rostlinolékařská opatření, nebo dle stavebního zákona⁸⁷ stavební úřad *nařídí* vlastníku stavby její neodkladné odstranění. Možnost (byť spíše hypotetická) uplatnění správní diskrece by v těchto případech byla dle mého názoru výrazně oslabena už jen tím, že rozhodující správní orgány jsou zvláštními zákony především povolány k ochraně veřejných zájmů, které tyto zvláštní předpisy chrání, a tedy neuplatněním nápravného prostředku by tyto orgány svému postavení zjevně nedostály. Obdobně zákon o bankách zakotvil možnost České národní banky uložit nápravná opatření jako *fakultativní* institut⁸⁸, naopak v případě poklesu tzv. celkového kapitálového poměru banky⁸⁹ Česká národní banka uloží bance jedno nebo více zákonem stanovených opatření k nápravě obligatorně.

Další skupinou aktů jsou rozhodnutí, jimiž dochází k odnětí dříve přiznaného oprávnění. Zvláštní právní předpisy běžně typizují případy, kdy je příslušný orgán povinen odejmout udělené oprávnění, přičemž pak zároveň v jiném ustanovení pro jiné

⁸⁵ ustanovení § 41 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

⁸⁶ ustanovení § 76 odst. 2 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů

⁸⁷ ustanovení § 135 odst. 1 zákona č. 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁸⁸ ustanovení § 26 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách

⁸⁹ ustanovení § 26a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách

případy konstruují při odnímání oprávnění diskreční pravomoc téhož subjektu. Jako příklad obou těchto prostředků lze uvést např. současnou úpravu „zrušení“ živnosti⁹⁰, nebo dále úpravu „rušení“ povolení k nakládání s vodami⁹¹. Pro úplnost lze zmínit konečně i zabavovací řízení, směřující k vydání rozhodnutí o zabavení určitého předmětu nakládání. Česká inspekce životního prostředí je dle zákona⁹² oprávněna za stanovených podmínek zabavit příslušný exemplář.

Správní uvážení při řešení procesních otázek

V teorii je institutu správního uvážení věnována pozornost převážně ve vztahu k řešení hmotněprávních otázek, tedy uspořádání právních vztahů, které jsou vlastním smyslem právní regulace. Rovněž správní judikatura se s ohledem na rozsah soudního přezkumu (kompetenční výluku⁹³ představují mimo jiné rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem) zabývá převážně hmotněprávními otázkami, které jsou řešeny v meritorních rozhodnutích správních orgánů. Jakýkoli procesní postup (v oblasti veřejné správy jde především o správní řízení) se neobejde bez toho, aby příslušný procesní předpis neumožňoval rozhodujícímu orgánu řešit určitou část procesních vztahů dle vlastního uvážení. Hlavním cílem vedeného řízení je dospět k vydání rozhodnutí ve věci. Správní orgán je subjektem řízení, jehož procesní rolí je efektivně, rychle a s ohledem na ochranu práv dotčených osob vést řízení tak, aby byl náležitě zjištěn skutkový stav věci a mohlo být vydáno rozhodnutí ve věci samé. Základní „pravidla“ řízení jsou obsažena především v hlavě II části první správního řádu⁹⁴. Procesní vztahy jsou různorodé, což je dáno nejen příslušnou právní úpravou (odlišnosti na základě speciality zvláštních zákonů), ale i povahou projednávané věci, jakož i subjektivními faktory jako např. procesní postup jednotlivých účastníků a jejich

⁹⁰ ustanovení § 58 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

⁹¹ ustanovení § 12 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých dalších zákonů (vodní zákon)

⁹² ustanovení § 34a zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy)

⁹³ ustanovení § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

⁹⁴ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

zástupců apod. Prostor pro uplatnění správní diskrece se objevuje při utváření některých dílčích procesních vztahů, přičemž k určení, které procesní situace lze řešit s užitím správního uvážení, a které již nikoli, je nutno interpretovat příslušná procesní ustanovení, především nelze opominout systematický výklad a procesní postup rozhodujícího orgánu tak poměřovat též se základními zásadami činnosti správních orgánů. Shodně jako při řešení hmotněprávních otázek i zde platí, že předmětem volby může být jak to, zdali určitý postup uplatnit či nikoli, tak i to, jaké konkrétní řešení zvolit. Pokud jde o první kategorii případů (uvážení jednání), správní orgán může kupř. uplatnit správní uvážení při vydání usnesení o exekuční výzvě⁹⁵, při zajištění účelu a průběhu řízení (možnost uložit pořádkovou pokutu⁹⁶ a podobně. Pokud jde o druhou kategorii případů (uvážení volby), jako příklad lze zmínit případ podané žádosti o zahájení řízení, která vykazuje nedostatky⁹⁷, na kterou je správní orgán povinen reagovat výzvou k jejich odstranění s tím, že k tomuto účelu tento orgán poskytne žadateli lhůtu o určité délce. Stanovení lhůty je obligatorní (žadatele předně nelze ponechat v nejistotě, zejména s ohledem na nepříznivé důsledky, spočívající v zastavení zahájeného řízení⁹⁸), nicméně délku této lhůty volí správní orgán. Meze správní úvahy, které byly zmíněny v podkapitole 1.2, platí i v těchto procesních případech diskreční pravomoci. Vedle těchto mezí se dále uplatní i procesní zásady, zejména pak zásada rychlosti a zásada přiměřenosti. Je třeba dále poukázat na to, že v krajním případě může nesprávně uplatněná diskreční pravomoc v procesní situaci implikovat i nezákonnost meritorního rozhodnutí (šlo by o vady, které měly či mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy či na jeho správnost⁹⁹). Od případů uvážení při řešení procesních situací je nutno odlišit situace, kdy rozhodující orgán možnost volby nemá, tak např. nelze libovolně volit mezi způsoby doručování písemností, vymezovat okruh oprávněných osob k nahlížení do správního spisu atd. V některých případech lze na první pohled (dle textace ustanovení) usoudit, že jde o možnost

⁹⁵ ustanovení § 109 správního řádu

⁹⁶ ustanovení § 62 správního řádu

⁹⁷ ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu

⁹⁸ ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu

⁹⁹ ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu

procesní krok učinit, nicméně v kontextu funkčnosti celého procesního předpisu lze dospět k opaku. Příkladem může být oprávnění provést zkrácené přezkumné řízení¹⁰⁰.

Správní uvážení a neurčité právní pojmy v oblasti správního trestání

Správní uvážení ve správním trestání

Správní trestání jakožto rozhodování i vině a trestu za protiprávní jednání porušující normy správního práva je další oblastí, kde se v široké míře v různých aspektech uplatňuje diskreční pravomoc. Úprava soudobého správního trestání je značně roztržštěna a postrádá jednotný a doktrinálně zakotvený základ. Jak je zmíněno níže, některé deficity stávající úpravy se promítají i v otázkách užití správního uvážení. Správní uvážení se uplatňuje především při rozhodování o sankci za spáchaný správní delikt, a to jak v otázce volby jednotlivých sankcí (buď uložených samostatně, nebo uložených současně), tak též v jejich kvantifikaci, jestliže je z povahy druhu trestu možná. Možnost volby se projevuje i ve volbě procesního postupu, kdy rozhodující orgán může uplatňovat různé fakultativní právní nástroje představující způsob, dle kterého bude vůči delikventu postupováno např. možnost provést blokové nebo příkazní řízení. Ve vztahu k těmto institutům jsou pro jejich uplatnění zpravidla stanoveny zákonné předpoklady, které mohou být objektivního charakteru (např. přestupek je spolehlivě zjištěn) ale i předpoklady jiné, odvislé od uplatnění správní úvahy v meritu věci, správní úvaha ve věci tak splývá s volbou procesního prostředku. Jinými slovy pokud rozhodující orgán přistoupí k provedení blokového řízení, tato volba v sobě nutně zahrnuje i správní úvahu ve vztahu k ukládané sankci, kterou lze v blokovém řízení vůbec uložit. V určitých případech se projevuje diskreční pravomoc i v otázce, jestli sankční prostředek uplatnit, a to jak ve fázi před zahájením řízení, tak i v průběhu již zahájeného správního řízení. Správní orgán je oprávněn prominout

¹⁰⁰ ustanovení § 98 správního řádu

popřípadě snížit pravomocně uložené sankce např. upustit od zbytku uloženého trestu zákaz činnosti¹⁰¹.

Zahájení řízení o správním deliktu je ovládáno zásadou oficiality, tedy je zahajováno, až na zákonné výjimky, z úřední povinnosti.¹⁰²¹⁰³ Zákon o přestupcích navíc přímo stanovuje (pořádkovou) lhůtu, v níž má být zahájeno řízení o přestupku, pokud správní orgán věc neodložil či neshledal důvody pro její postoupení. Specifikem jsou tzv. pořádkové delikty, u kterých platí princip oportunity, což je dáno především jejich zajišťovací povahou. Jejich úprava je obsažena zejména ve správním řádu¹⁰⁴, v přestupkovém zákoně¹⁰⁵, donedávna byly obsaženy také v dříve účinném zákoně o státní kontrole¹⁰⁶, naopak v dnešní době je dle stávajícího kontrolního řádu¹⁰⁷ jednání, spočívající v nesoučinnosti, které se dopustí kontrolovaná, popř. povinná osoba, konstruováno jako přestupek či správní delikt (v případě osoby právnické), což z formálního hlediska znamená, že je nově vyloučena možnost úvahy o uplatnění tohoto dozorcího prostředku. Přesto se však domnívám, že v rámci aplikační praxe inspekčních orgánů se mnoho nezmění a uplatňování této odpovědnosti zůstane jako fakultativní instrument. Pořádkovou povahu měl z materiálního hlediska i správní delikt dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech¹⁰⁸, který sankcionoval neumožnění kontroly a neposkytnutí pravdivých a úplných informací související s nakládáním s odpady. Možnost uložit za ztěžování postupu při správě daně pořádkovou pokutu dle zásady oportunity obsahuje i platný daňový řád¹⁰⁹, zatímco v ustanovení téhož zákona¹¹⁰ za porušení povinnosti učinit určité úkony elektronicky je stanovena pokuta ve výši

¹⁰¹ ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

¹⁰² ustanovení § 67 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰³ BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1. 89 s.

¹⁰⁴ ustanovení § 62 správního řádu, popř. ustanovení § 137 odst. 2 správního řádu

¹⁰⁵ ustanovení § 60 odst. 2 přestupkového zákona

¹⁰⁶ ustanovení § 19 zákona č. 552/1992 Sb., o státní kontrole

¹⁰⁷ ustanovení § 15 a § 16 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

¹⁰⁸ dřívější znění ustanovení § 66 odst. 2 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., odpadech

¹⁰⁹ ustanovení § 247 odst. 1 a odst. 2 a § 247a odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

¹¹⁰ ustanovení § 247a odst. 2 daňového řádu

2000,- Kč obligatorně bez možnosti úvahy, přičemž pokud lze v takovém jednání shledat závažné ztížení správy daně, obligatorně se uloží rovněž navíc pokuta ve výši 50 000,- Kč. Princip oportunitity se dle stávající právní úpravy uplatní i v případě některých hmotněprávních deliktů, přičemž např. dle zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu¹¹¹ Česká národní banka uváží, zda zahájí řízení o uložení sankce za zjištěné porušení povinností podle tohoto nebo zvláštního zákona, přičemž vychází z povahy, závažnosti, doby trvání a následku protiprávního jednání jakož i případného postupu osoby podezřelé z porušení právní povinnosti při odstraňování následků protiprávního jednání. Ve vztahu k uplatnění správní odpovědnosti lze v právním řádu vysledovat i instituty, které se uplatňují zpravidla na návrh účastníka řízení v rámci zahájeného řízení o správním deliktu, vedou k upuštění od postihu delikventa a jejichž uplatnění závisí na diskreční pravomoci sankcionujícího správního orgánu. Jako příklad lze uvést ustanovení vodního zákona¹¹² nebo též zákona o integrované prevenci¹¹³, dle kterých může příslušný orgán na návrh pachatele správního deliktu zastavit správní řízení, pokud byla delikventem učiněna faktická opatření k nápravě a uložení pokuty by vedlo vzhledem k nákladům na tato opatření k nepřiměřené tvrdosti. Zařazení tohoto institutu do právní úpravy se mi jeví jako vhodné jak pro jeho „motivační“ charakter tak i proto že jsou jím reflektována specifika sankčních řízení, která jsou vedena pro skutky představující následky, které je třeba odčinit i jinými než sankčními mechanismy. Možnost zastavit řízení obsahuje i přestupkový zákon¹¹⁴, pokud by se ukládaná sankce jevila bezvýznamnou vedle již uloženého nebo očekávaného trestu. Naopak v případě, že delikvent vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil, správní odpovědnost vůbec dle některých zvláštních zákonů nevzniká, přičemž tuto zjištěnou okolnost sankcionující orgán pouze musí vzít v potaz, jelikož jde o liberační důvod, po jehož zjištění se diskreční pravomoc

¹¹¹ ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění některých dalších zákonů

¹¹² ustanovení § 125l odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

¹¹³ ustanovení § 38 odst. 3 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)

¹¹⁴ ustanovení § 76 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

neuplatní a zastavení řízení je obligatorním následkem takto zjištěného stavu. Stejně tak se diskreční pravomoc neuplatní při posouzení ostatních otázek jako např. to, zda byl spáchán delikt, zda ho spáchala konkrétní osoba, jakož dle ustálené judikatury i to, zda určité jednání naplnilo, byť jen nepatrně¹¹⁵, materiální znak přestupku¹¹⁶. Výše uvedené skutečnosti jsou objektivní povahy.

Pokud jde o volbu sankce, zákonné meze pro tuto volbu jsou vytyčeny v ustanovení, které obsahuje výčet sankcí (popř. jedinou sankci, zpravidla peněžitou pokutu). Pro správní sankce se uplatní ústavní zásada nulla poena sine lege, obsažená v čl. 39 Listiny základních práv a svobod.¹¹⁷, zahrnující i požadavky na stanovení zákonného rozpětí a dalších předpokladů pro uložení této sankce¹¹⁸. Výčet sankcí, které je možno uložit za spáchaný přestupek, jakož i zásady pro jejich souběžné ukládání, je obsažen v přestupkovém zákoně¹¹⁹, jakož i ve zvláštních zákonech. Sankce, které lze uložit za jiné správní delikty (zpravidla peněžitá pokuta), jsou obsaženy výhradně v příslušných ustanoveních zvláštních zákonů, zbytková oblast správního trestání kodifikována není. Nejširší volnost rozhodování se uplatní v případě, kdy rozhodující orgán může volit libovolnou z nabízených sankcí, popř. jejich kombinaci. V ostatních případech je výběr sankce předurčen, a to buď ve vztahu k několika sankcím¹²⁰ (v citovaném ustanovení zákona lze se ukládá souběžně peněžitá pokuta a zákaz činnosti) nebo je stanovena sankce jediná (zpravidla peněžitá pokuta).

Pokud jde o kvantifikaci uložené sankce, rozlišujeme v souladu s teorií¹²¹ sankce absolutně určité, relativně určité absolutně neurčité. Poslední zmiňované (např. pachatel

¹¹⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 34/2006-73 ze dne 15. 1. 2008

¹¹⁶ např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 18/2004-48 ze dne 17. 2. 2005

¹¹⁷ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. 54 s..

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004

¹¹⁹ ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

¹²⁰ např. dle ustanovení § 125c odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích se souběžně s peněžitou pokutou ukládá obligatorně trest zákazu činnosti

¹²¹ NOVOTNÝ, František a Josef SOUČEK. *Trestní právo hmotné*. 3., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-291-2. 254 s.

bude potrestán „přiměřeně“) se v právním řádu nevyskytují a patrně ani vyskytovat nemohou. Absolutně určité sankce v případě peněžitých pokut lze pak nalézt zcela výjimečně, svou podstatou předurčují rozsah následného postihu správní uvážení tak zde nemá místa. V ryzí podobě byl tento druh sankce zakotven v ustanovení § 7 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 303/1993 Sb., o zrušení státního tabákového monopolu a o opatřeních s tím souvisejících, která stanovila při prvním i opětovném spáchání deliktu pevnou sazbu ukládané pokuty, v modifikované podobě ho můžeme nalézt např. v ustanovení § 116 odst. 3 a odst. 4 vodního zákona. V daném ustanovení je místo fixní výše pokuty obsažen algoritmus jejího výpočtu, od kterého se nelze odchýlit. U nepovoleného odběru¹²² povrchových vod je stanovena částka 40 Kč za 1 m³ (u podzemních vod jde o částku 70 Kč za 1 m³) s tím, že ukládaná pokuta v souhrnu nesmí překročit částku 500000,- Kč. Prvek modifikace, koncipovaný jako diskreční oprávnění, pak spočívá v tom, že příslušný vodoprávní úřad může do určité hranice (u povrchových vod jde o 10 Kč za 1 m³ a u podzemních vod o částku 25 Kč za 1 m³) uloženou pokutu snížit, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné (což je neurčitý právní pojem). Ve vztahu k pokutám za opožděné tvrzení daně dle daňového řádu¹²³ se vyjádřil Nejvyšší správní soud¹²⁴ tak, že: „Výše pokuty (způsob jejího výpočtu) vyplývá rovněž přímo ze zákona...“, a dále že „Správce daně zde nemá prostor pro správní uvážení.“

Zcela převažujícím legislativním řešením jsou relativně určité sankce. Správní uvážení je limitováno především zákonnou sazbou, která je pro ten který správní delikt stanovena, což je určující rovněž i z hlediska posouzení typové závažnosti (škodlivosti) takového jednání. Zákonná sazba může mít horní i spodní limit („od – do“), nebo může být tvořena pouze horním limitem („až do částky“, „nejvýše“), v případech recidivy se pak dle některých zákonů horní hranice sazby zvyšuje. Ústavní soud¹²⁵ se k nutnosti vytyčení spodní hranice vyjádřil tak, možnost zákonodárce zakotvit spodní hranici je

¹²² v konkrétním případě může jít o odběr vody bez povolení s nakládání s vodami, popřípadě za tzv. nadodběr

¹²³ ustanovení § 250 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

¹²⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 59 Af 55/2014 – 30 ze dne 29. 9. 2015

¹²⁵ náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 14/09 ze dne 25. 11. 2011

obecně dána, jelikož škodlivost určitých jednání nepřipouští uložit sankci ve zjevně nízké výši. Ústavní soud následně uzavřel, že stanovení spodní hranice je věcí zákonodárce. Zcela jinak ovšem tentýž soud nahlížel na ustanovení zákona o zaměstnanosti¹²⁶, které za umožnění výkonu nelegální práce zakotvovalo spodní hranici pokuty ve výši 250 000,- Kč, přičemž v nálezu vyložil, že zakotvení spodní hranice může sledovat i legitimní cíle (např. zřetelnější a transparentnější typizace protiprávních jednání), na druhou stranu poukázal na zjevná negativa, zejména významné omezení prostoru pro správní uvážení, což má optikou Ústavního soudu nepochybně i ústavněprávní rozměr, potenciálně kolizním je pak především čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Závěrem Ústavní soud uvedl, že: „Z uvedeného je zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů by nemohla být v důsledku posuzované právní úpravy v nezanedbatelném množství případů spravedlivá, a tedy ani ústavně konformní“. Ústavní soud již v minulosti¹²⁷ zrušil příslušná ustanovení tehdejšího stavebního zákona¹²⁸, obsahujícího spodní hranici ve výši 500 000,- Kč, přičemž ve vztahu k limitům správní diskrece konstatoval, že: „Stanovení dolní sazby pokuty zákonodárcem omezuje správní uvážení příslušného orgánu, což ovšem ve svém důsledku může znamenat překážku pro zohlednění nejen faktické závažnosti konkrétního protiprávního jednání, ale i ekonomické situace odpovědného subjektu.“ Jako neuspokojivé lze na druhou stranu shledat i legislativní řešení, obsahující nedostatečné maximální výše pokut, bez ohledu na efektivitu sankčních orgánů totiž mohou znamenat, že právo se v podstatě stane nevymahatelným, přičemž takový nedostatek může znamenat i zásadní průlom do principu, že protiprávní jednání se nemůže ekonomicky vyplácet. Problematické shledávám dále i případy, kdy zákonodárce stanovením značného rozpětí prakticky resignoval na stanovení typové závažnosti určitých deliktních jednání. Jako zcela nevhodná se v tomto ohledu jeví např. úprava sankcí, obsažená v zákoně o ČIŽP¹²⁹, která opravňuje ČIŽP uložit pokutu až do výše 5

¹²⁶ ustanovení § 140 odst. 4 písm. f zákona č. 234/2004 Sb., o zaměstnanosti

¹²⁷ náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002

¹²⁸ ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

¹²⁹ ustanovení § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa

milionů Kč, a to za jednání, která mohou spočívat ve vesměs bagatelních porušeních zákonných ustanovení až po případy nepovolené rozsáhlé mýtní těžby.

Pro uložení zákonné a spravedlivé sankce však zpravidla nestačí uložit sankci v rámci zákonného rozpětí. Mezi další závazné direktivy diskreční pravomoci patří výčet hledisek, která mají být při stanovení výše trestu zohledněna. Na rozdíl od soudního trestání¹³⁰ je, vyjma úpravy v přestupkovém zákoně¹³¹ právní úprava hledisek pro ukládání sankcí značně roztržena, a to nejen v rámci jednotlivých zákonů, ale mnohdy i v rámci jednoho právního předpisu ve vztahu k různým správním deliktům¹³². Obecně lze tedy poukázat na dvě základní modelová řešení. Pokud se vyskytuje taxativní výčet těchto hledisek, je nutno do rozhodnutí promítnout všechna tato hlediska, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu¹³³: „*Ustanovení § 61 odst. 2 a 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, obsahuje taxativní výčet kritérií, ke kterým musí být při stanovování výše pokuty přihlédnuto. Správní orgán si tak nemůže libovolně vybrat, ke kterým hlediskům přihlédne, ale naopak musí zohlednit všechna zákonná měřítka, je-li to z povahy věci možné.*“. Soud dále v rozsudku dovedl, že pokud by si při stanovování výše pokuty správní orgán zákonná kritéria sám vybíral, pak by svou správní úvahu fakticky absolutizoval. Povinnost reflektovat všechna zákonná kritéria dovedl tentýž soud rovněž v dalších rozsudcích¹³⁴. Soudní judikatura vychází z toho, že u taxativního výčtu hledisek by s odkazem na ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod rozhodující orgán obecně neměl přihlížet k jiným v zákoně neuvedeným kritériím, a to zejména pokud by postupoval v neprospěch delikventa. Na rozdíl od toho pak v případech, kdy je stanoven demonstrativní výčet (výskyt klauzule „především“, „zejména“, „například“ apod.) lze vzít v potaz i jiná než zákonem stanovená hlediska, demonstrativně vypočtenými

¹³⁰ zejména ustanovení § 39 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

¹³¹ ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

¹³² např. ustanovení § 125l odst. 6 je ve vztahu speciality k odst. 2 téhož ustanovení v rámci zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

¹³³ rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 58/2008-77 ze dne 6. 11. 2008

¹³⁴ např. dále rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 3/2007-72 ze dne 28. 5. 2008

hledisky se rozhodující orgán musí zabývat vždy.¹³⁵, popř. dále rozsudek Nejvyššího správního soudu¹³⁶: „*Obsahuje-li § 67 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, pouze příkladný výčet hledisek, ke kterým je správní orgán při stanovení výše pokuty povinen přihlédnout, pak takováto právní úprava váže správní orgán v tom směru, že právě těmito zákonnými hledisky se musí zabývat vždy*“. Nadto je ale přípustné, aby správní orgán přihlédl nad rámec demonstrativního výčtu i k okolnostem jiným, z hlediska judikatury¹³⁷ však nepostačí, pokud správní orgán zdůvodnil pouze demonstrativně uvedená zákonná kritéria, a nezdůvodnil kritéria v zákoně neuvedená, pokud z nich nad rámec demonstrativního výčtu vycházel. Správní orgán tedy musí zdůvodnit veškerá kritéria, která vzal v konkrétním případě v potaz. Zcela nežádoucí jsou pak případy, kdy zvláštní zákon¹³⁸¹³⁹ nestanoví zákonná hlediska pro stanovení výše pokuty ani příkladmo.

Pokud jde o jiné aspekty, které je obecně nutno reflektovat ve všech projednávaných případech, podstatné je předně zmínit smysl a účel správních sankcí vůbec. Trestněprávní zásada individualizace trestní sankce se plně uplatní i v rovině trestání správního. Úkolem rozhodujícího orgánu je předně uložit pokutu, která by co nejvíce odpovídala okolnostem případu, jinými slovy, aby byla co nejvíce spravedlivá. Zohlednění těchto kritérií opět spadá do rámce správního uvážení příslušného správního orgánu¹⁴⁰. Pokuta má mít jednak výchovný charakter, tak i represivní účinek, soudní dvůr Evropské unie hovoří o odrazujícím účinku¹⁴¹. Pokuta musí být proto citelným zásahem do majetkové sféry pachatele správního deliktu tak, aby pokud možno nedošlo k opakování závadného chování¹⁴². Pro stanovení výše pokuty je

¹³⁵ rozsudek Městského soudu č.j. 8 A 63/2010 – 62 ze dne 3. 12. 2013

¹³⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 34/2008-54 ze dne 30. 4. 2009

¹³⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 72/2001-53 ze dne 11.2.2004

¹³⁸ ustanovení § 20 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích

¹³⁹ ustanovení § 48 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích i a jiných podobných hrách

¹⁴⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 15/2013-56 ze dne 11. 7. 2013

¹⁴¹ rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 7.6.1983, Musique Diffusion française, spojené věci 100/80 až 103/80, Recueil, s. 1825, bod 106

¹⁴² např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 78 Ad 5/2011-47 ze dne 21. 8. 2012

v obecné rovině rozhodná intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě.¹⁴³

Pro rozsah realizace diskreční pravomoci je zásadní i odpověď na otázku, zdali v rámci správních úvah o výši pokuty vzít v potaz osobní a majetkový poměry delikventa, pokud toto hledisko zákon výslovně nestanoví. Ústavní soud¹⁴⁴ nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní, v předmětném nálezu pak vyložil, že: „s *pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a při měření, musí reflektovat majetkové poměry potrestaného*“. Dosavadní judikatura správních soudů¹⁴⁵ se k otázce možnosti přihlídnout k majetkovým poměrům delikventa v případě, že toto kritérium zákon výslovně nestanovil, stavěla negativně. V průběhu času bylo možno v judikatuře Nejvyššího správního soudu vysledovat tendence přihlížet k osobním a majetkovým poměrům pachatele v rámci úvah o případné moderaci trestu¹⁴⁶. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu¹⁴⁷ následně dospěl k tomu, že správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Podstatné je zmínit, že z uvedeného usnesení rozšířeného senátu lze vyčíst nejen okruh případů, ve kterých správní úvaha při stanovení výše pokuty musí obsahovat zhodnocení majetkových poměrů delikventa, ale i rámcově i to, jaká by tato úvaha z kvalitativního hlediska měla být. Rozšířený senát uvedl, že nemusí jít o použití až matematicky přesné metody, jakou předpokládá pro vyměřování peněžitého trestu trestní zákoník.¹⁴⁸

¹⁴³ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 11 Ad 16/2013-41 ze dne 4. 6. 2014

¹⁴⁴ náleze Ústavního soudu sp . zn. Pl. ÚS 38/2002 ze dne 9. 3. 2004

¹⁴⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 A 186/2002-45 ze dne 4. 12. 2003

¹⁴⁶ např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 17/2006-91 ze dne 29. 6. 2007, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 35/2006-97 ze dne 6. 2. 2007 a další

¹⁴⁷ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 9/2008-133 ze dne 20. 4. 2010

¹⁴⁸ ustanovení § 68 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Závěrem se rozšířený senát zmínil i ke způsobu zjišťování majetkové situace delikventa, kdy primárně je nutno vyjít z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace o stavu majetku účastníka řízení a o jeho příjmech, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem. Dalším faktorem, usměrňujícím volnost úvahy při ukládání sankce je zásada legitimního očekávání, zakotvená v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, dle kterého správní orgán dbá i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Jako příklad porušení této zásady lze uvést Městským soudem v Praze¹⁴⁹ zrušené rozhodnutí RRTV¹⁵⁰ o uložení pokuty v maximální výši (v částce 2 500 000,- Kč), pokud tentýž orgán ukládal za podobná protiprávní jednání běžně pokuty v rozmezí 50 000,- až 1 200 000,- Kč. Naopak dodržení zásady legitimního očekávání se nemůže dovolávat delikvent v případě opakovaného spáchání téhož správního deliktu¹⁵¹.

Dovršením aplikace diskreční pravomoci ve vztahu k výši ukládané pokuty je dostatečné, přesvědčivé a konsistentní odůvodnění. Správní orgán musí především rozvést a odůvodnit všechna hlediska, která v projednávané věci vzal v potaz. Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné¹⁵². Rozhodnutí o uložení pokuty je nepřezkoumatelné, pokud je výše pokuty odůvodněna pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatováním zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena.¹⁵³ Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska

¹⁴⁹ rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 6A 88/2010-41 ze dne 30. 9. 2010

¹⁵⁰ Rada pro rozhlasové a televizní vysílání

¹⁵¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 38 Ad 18/2011-59 ze dne 28. 11. 2013

¹⁵² rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ads 113/2007-87 ze dne 30. 5. 2008

¹⁵³ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 51/2007-68 ze dne 27. 3. 2008

konkrétního dopadu na daný případ. Dílčí nedostatky odůvodnění (nikoli však zásadního charakteru), týkající se uložené pokuty, může odstranit v krajním případě i odvolací orgán. A to jak pokud jde o zcela absentující úvahy, tak i pokud jde o případy, kdy odvolací orgán pouze koriguje dílčí nesprávnosti, případně rozvíjí a doplňuje argumentaci prvoinstančního orgánu. Dle ustálené judikatury správních soudů platí, že prvoinstanční rozhodnutí a rozhodnutí o odvolání tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden nedílný celek. Nejvyšší správní soud¹⁵⁴ k uvedenému konstatoval, že: *„Případné nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí proto mohou být napraveny až druhostupňovým rozhodnutím. V tomto ohledu se hovoří o zásadě jednotnosti správního řízení a postup žalovaného odvolacího orgánu (doplnění zdůvodnění výše pokuty) lze tedy akceptovat, aniž by přitom byl a dotčena zásada dvojstupňovosti (dvojinstančnosti)“*, a dále že: *„Žalovaná ve svém rozhodnutí některé úvahy prvostupňového orgánu o výši sankce ponechala a jiné nahradila úvahami vlastními. Tyto úvahy je nutno ve smyslu výše citované judikatury považovat za jeden celek“*.

Pokud jde o odůvodnění konkrétní výše uložené pokuty, Nejvyšší správní soud konstatoval, že: *„nelze očekávat po správních orgánech konkrétní zdůvodnění, proč byla uložena pokuta zrovna ve výši 200.000 Kč a nikoliv například ve výši 210.000 Kč. Podstatou správního uvážení je, že s ohledem na pestrost možných situací není možné nastavit žádný univerzální vzorec pro výpočet konkrétní výše pokuty. Pokud by tomu tak bylo, zahrnul by jej bezesporu zákonodárce přímo do zákona“*. Je třeba zmínit, že tyto závěry s předchozími požadavky na kvalitu odůvodnění ukládaných pokut nikterak nekolidují. Soud pouze lapidárně řečeno konstatoval, že v podstatě nelze zdůvodnit každou korunu uložené pokuty. Náhled soudu zřejmě vychází z toho, že v reálných podmínkách aplikační praxe je přesné vyčíslení konkrétní uložené pokuty prakticky nemožné. Z toho lze dle mého názoru usuzovat, že pokud bude výše uložené pokuty řádově (na úrovni desetitísiců, statisíců či milionů) odpovídat typově podobným případům a odůvodnění rozhodnutí bude v konkrétním případě splňovat ostatní požadavky, nebude dán důvod správní úvahu týkající se výše této pokuty úspěšně rozporovat. Ve vztahu k povinnosti odůvodnit výši uložené pokuty lze pro úplnost

¹⁵⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 15/2013-56 ze dne 11. 7. 2013

odkázat též na rozsudek Nejvyššího správního soudu¹⁵⁵, v rámci něhož spornou otázku představovala situace, kdy správní orgán dospěje k závěru o vině přestupce a přestupci uloží za přešupek nejnížší možnou zákonnou sankci (od jejíhož uložení nelze upustit), má nedostatek odůvodnění jeho rozhodnutí jen co do výše ukládané sankce za následek nezákonnost rozhodnutí. Soud danou otázku vyřešil, tak, že: „*Stěžovatel totiž uložil sankce v nejnížších možných výměřách, přičemž od jejich uložení nelze v projednávané věci ani upustit. Z těchto důvodů proto uložení takových nejnížších možných sankcí nemůže být nezákonné, a to ani za situace, kdy stěžovatel uložení sankcí v uložených výších nezdůvodni*“. Přestože tedy odvolacím orgánem snížená pokuta vycházela též z uplatnění diskreční pravomoci (obecně se též uplatní konstantní judikatura ohledně náležitostí odůvodnění), soud dovodil, že prostor pro diskreční pravomoc odvolacího orgánu (jakkoli byl dán v době předchozího odvolacího řízení) v projednávané věci zanikl.

Uplatňování neurčitých právních pojmů ve správním trestání

Vymezení podmínek trestní odpovědnosti vychází ze zásady nulla poena sine lege certa. Především pak znaky skutkové podstaty trestných činů (shodně též i správních deliktů) musí být vymezeny dostatečně přesně, určitě a srozumitelně¹⁵⁶. Obdobné požadavky lze pak vztáhnout s odkazem na ustálenou judikaturu správních soudů i na trestání správní¹⁵⁷. Základním východiskem těchto požadavků na právní úpravu je obecný princip právní jistoty adresátů veřejnoprávních norem. Adresátu veřejnoprávních norem by mělo být bez potíží zřejmé, které jeho chování může být vyhodnoceno jako protiprávní, a které nikoli. Na druhou stranu správní trestání musí představovat účinný prostředek k vymáhání veřejnoprávních povinností a typizaci škodlivých jednání by měl zákonodárce patřičně pokrýt širokou škálu nežádoucích chování. Bez uplatnění neurčitých právních pojmů se zřejmě v oblasti správního trestání zcela obejít nelze. Otázka, jakým způsobem precizovat skutkové podstaty je

¹⁵⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 36/2014 ze dne 9. 7. 2014

¹⁵⁶ JELÍNEK, Jiří, Karel BERAN, Jana NAVRÁTILOVÁ, Jiří ŘÍHA a Vojtěch STEJSKAL. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013. Student. 968 s. ISBN 978-80-87576-64-9. 30 s.

¹⁵⁷ např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 17/2007-121 ze dne 31. 5. 2007

značně problematická, nevyhovující se zdají být jak skutkové podstaty přehnaně kasuistické, tak i skutkové podstaty vágní. Pokud jde o požadavek určitosti protiprávního jednání, patrně benevolentněji lze nahlížet na správní pořádkové delikty. Dle judikatury¹⁵⁸ je ve vztahu k ustanovení daňového řádu o pořádkové pokutě¹⁵⁹ nutno vyložit, které jednání objektivně dosahuje intenzity závažného ztěžování správy daně. V jiném případě se Nejvyšší správní soud¹⁶⁰ obsáhle zabýval tím, jaké intenzity musí doznat podání, aby ho bylo možno označit za „hrubě urážlivé“. Pokud jde o „hmotněprávní“ správní delikty, vedle skutkových podstat konstruovaných bez použití neurčitých právních pojmů (např. nesplnění ohlašovací povinnosti dle zákona o odpadech¹⁶¹) se vyskytují i ustanovení o správních deliktech, zahrnující neurčitý právní pojem mezi typový znak skutkové podstaty. Neurčitý právní pojem je obsažen buď přímo v tomto ustanovení (např. „vzhled obce“ v případě správního deliktu dle zákona obcích¹⁶²) nebo v případě tzv. odkazovacích skutkových podstat se dané ustanovení neurčitého právního pojmu dovolává.

Přezkum správního uvážení a neurčitých právních pojmů

Přezkum správního uvážení správními orgány

Pokud jde o přezkum správních aktů v rámci prostředků nápravy, které zakotvuje správní řád, klíčovou byt' značně problematickou otázkou, je vymezit rozdíl mezi zákonností a věcnou správností přezkoumávaného rozhodnutí. V odvolacím řízení, pokud jde o rozsah, ve kterém je napadené rozhodnutí přezkoumáváno, se uplatňuje tzv. omezený revizní princip, který vychází ze znění ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu, které stanoví, že odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí z hlediska

¹⁵⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 22 Af 105/2013-34 ze dne 23. 4. 2015

¹⁵⁹ ustanovení § 247 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

¹⁶⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 37/2010-71 ze dne 4. 3. 2011

¹⁶¹ např. ustanovení § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech

¹⁶² ustanovení § 58 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

souladu s právními předpisy vždy z úřední povinnosti. Pokud jde o „správnost“¹⁶³, odvolací orgán správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Omezení plného revizního principu, obsaženého v předchozí úpravě¹⁶⁴, ukládajícího odvolacímu orgánu přezkoumat rozhodnutí v plném rozsahu se však do jisté míry relativizuje tím, že součástí zákonných požadavků, kladených na rozhodnutí, je jeho soulad se základními zásadami správního řízení, zejména pak se zásadou proporcionality (§ 2 odst. 3), zásadou zákazu zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2) nebo zásadou legitimního očekávání (§ 2 odst. 4). Pokud tedy napadené rozhodnutí neobstojí ani z hlediska porovnání se základními zásadami činnosti správních orgánů¹⁶⁵, implikuje to nezákonnost rozhodnutí. Ve zbytku tedy lze vnímat jako omezení revizního přezkumu skutečnost, že přezkum správnosti je prováděn v rozsahu odvolacích námitek, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Z hlediska iniciace přezkumu věcné správnosti je tedy klíčové, zda a jakým způsobem odvolatel koncipuje odvolací námitky. V souladu s ustanovením § 82 odst. 2 správního řádu (náležitosti odvolání) musí odvolatel uvést, v čem je spatřována nesprávnost rozhodnutí. Přezkoumat věcnou správnost lze i tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Domnívám se, že takový postup z moci úřední musí být odůvodněn, dle mého názoru však důvody tohoto „aktivismu“ budou seznatelné již z úvah, kterými odvolací orgán zdůvodní zrušení, popř. změnu přezkoumávaného rozhodnutí. Výše uvedená pravidla, která platí pro odvolací řízení, lze vztáhnout i na řízení o rozkladu.¹⁶⁶

V nově publikované literatuře¹⁶⁷ se vyskytl v rámci výkladu k § 89 názor, že: *„není možné připustit závěr o tom, že rozhodnutí je sice v souladu se zákonem, ovšem jím přijaté řešení může být nesprávné. Zákonná rozhodnutí musejí být správná. Navíc veřejný zájem na správnosti přijatého řešení je dán vždy. I když odvolatel výslovně*

¹⁶³ správní řád užívá pojem „správnost“, tím rozumíme správnost věcnou

¹⁶⁴ ustanovení § 59 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

¹⁶⁵ ustanovení §2-§8 správního řádu „základní zásady činnosti správních orgánů“

¹⁶⁶ ustanovení § 152 odst. 4 správního řádu

¹⁶⁷ POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5. 447 s.

neuveďte důvody k možné nesprávnosti napadeného rozhodnutí, bude dán veřejný zájem na tom, aby i z tohoto pohledu bylo rozhodnutí přezkoumáno“. Přestože je hranice mezi posuzováním věcné správnosti a zákonnosti rozhodnutí neostrá, učinit výše citovaný paušální závěr dle mého názoru nelze. Naopak se domnívám, že aby věcně nesprávné rozhodnutí bylo shledáno rovněž nezákonným (s poukazem na kolizi se základními zásadami) musí věcná nesprávnost vykazovat určité intenzity. Autorem nastíněná koncepce tak nečiní rozdíl v povaze odvolacího a přezkumného řízení, což je rovněž problematické. Autor textu dle mého názoru neuchopil správně ani odkaz na hledisko „veřejného zájmu“, za účelem jehož ochrany je příslušný orgán zmocněn zabývat se věcnou správností z moci úřední. Naopak mám za to, že tento „veřejný zájem“ je nutno shledat in concreto, tedy ve vztahu k předmětu řízení.

Vedle řádných opravných prostředků lze uplatnit k nápravě vad rozhodnutí též institut přezkumného řízení jakožto dozorčí prostředek nadřízeného správního orgánu. V přezkumném řízení lze posuzovat dle § 94 odst. 1 správního řádu výhradně soulad přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy. Shodně vyznívá i judikatura, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu¹⁶⁸: *„Kritériem přezkoumávání je pak pouze zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoliv též věcná správnost nebo jiná hlediska.“* Zatímco tedy přezkum věcné správnosti v odvolacím řízení je determinován povahou věci a obsahem odvolání účastníka řízení, v přezkumném řízení je vyloučen zcela, což se promítá již ve fázi posuzování předpokladů pro jeho zahájení (pro zahájení přezkumného řízení musí být dána důvodná pochybnost o tom, že předmětné rozhodnutí je v souladu s právními předpisy).

Přezkum správního uvážení soudem

Historický náhled

Z. č. 36/1876 říšského zákoníku, o zřízení správního soudu stanovil v § 3 písm. e) vyluku správního uvážení ze soudního přezkumu. Bylo stanoveno, že: *„K správnímu*

¹⁶⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 36/2009-162 ze dne 21. 1. 2010

soudu nepřislušejí: e) záležitosti, v kterých a pokud úřadové správní mají právo, dle svého uvážení předsejítí¹⁶⁹. Říjnový zákon byl v roce 1918, byť v revidované podobě (tzv. „Pantůčkovy škrty“), recipován do československého právního řádu zákonem ze dne 2. 11. 1918, vydaným pod č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů¹⁷⁰, přičemž v ustanovení § 2 bodu 2 tohoto zákona bylo uvedeno, že ze stávajícího § 3 se v platnosti ponechávají toliko předpisy lit. a) a lit. f). Došlo tedy k vypuštění výše zmíněné výluky přezkumu správního uvážení. Nově nastolený rámec přezkumu vymezil prvorepublikový Nejvyšší správní soud v nález ze dne 21. 1. 1919 Boh. Adm. 13.¹⁷¹ V období po roce 1952, kdy došlo k zániku Nejvyššího správního soudu, s ohledem na politické změny nelze hovořit o fungování správního soudnictví. Změnu přineslo až přijetí Listiny základních práv a svobod, která v V. hlavě v čl. 36 odst. 2 položila základy novodobému správnímu soudnictví. V návaznosti na to byl přijat zákon č. 519/1991 Sb., který novelizoval ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád a jímž došlo k znovuoobnovení správního soudnictví v České republice. Tato úprava (platná do 31. 12. 2002) stanovila v ustanovení § 245 odst. 2 možnost přezkumu správního uvážení pouze z důvodu, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem. Ustanovení § 248 odst. 2 písm. i) vyloučilo ze soudního přezkumu dále rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není nárok, nebo o žádostech o odstranění tvrdosti zákona. V roce 2001 došlo derogačním nálezem Ústavního soudu, publ. pod č. 276/2001 Sb. ke zrušení V. části OSŘ ke dni 31. 12. 2002. V návaznosti na to s účinností ke dni 1. 1. 2003 přijat zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Současný stav

Pokud jde o současnou právní úpravu, meze soudního přezkumu ve vztahu k rozhodovací činnosti veřejné správy jsou obsaženy v ustanovení § 78 zákona

¹⁶⁹ zákon č. 36 ze dne 22. října 1875 říšského zákoníku, o zřízení správního soudu

¹⁷⁰ webová stránka: http://www.nssoud.cz/historie/3_1918.pdf

¹⁷¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8 148 s.

č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Ve vztahu ke správnímu uvážení správní soud postupem dle ustanovení § 78 odst. 1 zkoumá, zdali uvážení nebylo zneužito nebo nedošlo při jeho aplikaci k překročení zákonných mezí pro jeho uplatnění. V porovnání s předešlou úpravou do 31. 12. 2002¹⁷², která ve vztahu k rozhodnutí, vydaném na základě zákonem povolené volné úvahy (správní uvážení) stanovila, že soud přezkoumává pouze to, zdali takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, je současná úprava pojata širěji. Nově bylo zahrnuto i ustanovení § 78 odst. 2, aplikovatelné na případy správního trestání (jde tedy o podmnožinu rozhodnutí s uplatněním diskreční pravomoci), přičemž zmocňuje soud k upuštění či moderaci uloženého trestu v případě, že byl tento uložen v nepřiměřené výši (za předpokladu, že takový postup navrhl žalobce). Smysl moderace nelze spatřovat v hledání „ideální“ výše uložené pokuty. Spíše jde o korektiv, který se výjimečně uplatní v případě, kdy by tato výše zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.¹⁷³

Pokud jde o přístup k soudní ochraně, je podstatné hned v úvodu zmínit, že i rozhodnutí s uplatněním diskreční pravomoci může významně zasáhnout do právní sféry žalobce, lze ho tedy podřadit pod ustanovení § 65 soudního řádu správního, a to i v případě že jde o tzv. absolutní volnou úvahu. Shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu¹⁷⁴, v němž je uvedeno, že: *„Není přitom rozhodné, zda se rozhodování ve věci zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění děje ve sféře volného uvážení správního orgánu či nikoliv; rozhodnutí založené na diskreci správního orgánu se může dotknout právní sféry zcela stejně negativně, jak rozhodnutí, u něž se diskrece neuplatňuje.“* Obdobně též další rozsudek Nejvyššího správního soudu¹⁷⁵, který konstatoval, že přestože na udělení licence dle zákona o rozhlasovém a televizním vysílání¹⁷⁶ není právní nárok, rozhodnutí o žádosti je nepochybně rozhodnutím dle ustanovení § 65

¹⁷² ustanovení § 245 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění do 31. 12. 2002

¹⁷³ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 22/2012-23 ze dne 19. 4. 2012

¹⁷⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 75/2006-52 ze dne 28. 2. 2007

¹⁷⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu 3 As 24/2004-79 ze dne 30. 11. 2004

¹⁷⁶ zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že pokud má být určitá kategorie rozhodnutí vyloučena ze soudního přezkumu, musí být tato skutečnost výslovně zakotvena v soudním řádu správním, nebo v jiném zákoně. Z toho plyne že, skutečnost, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam pouze z hlediska rozsahu přezkumu a nikoliv z pohledu žalobní legitimace. Toto východisko se v judikatuře neuplatňovalo od počátku a celá věc prošla určitým judikatorním vývojem. Jedním ze zásadních rozsudků je rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu¹⁷⁷. Předchozí právní názor vycházel z premisy, že pokud na udělení státního občanství nemá žadatel veřejné subjektivní právo a rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o udělení státního občanství, nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje existující práva žadatele, je žaloba proti takovému rozhodnutí nepřijatelná, což korespondovalo i s prvorepublikovou judikaturou, která pojímala udělování státního občanství jako milost prokazovanou státem cizinci udělovanou na základě neomezeného uvážení správního orgánu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tento názor nesdílel a naopak konstatoval, že: *„Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní – tedy má své meze.“* Tyto meze Nejvyšší správní soud spatřoval především v ústavní limitaci principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky, dle rozšířeného senátu tak jde zejména o zákaz libovůle, příkaz rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. princip rovnosti, zákaz diskriminace a příkaz zachovávat lidskou důstojnost. Soud dále poukázal i na povinnost rozhodujícího orgánu výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. Na výše citované rozhodnutí rozšířeného senátu pak navázal Nejvyšší správní soud dalším rozsudkem¹⁷⁸, kde byla dále rozvedena zásada zákazu libovůle. Uvedené rozhodnutí však dle mého názoru terminologicky nesprávně uchopilo pojem právního nároku a subjektivního veřejného práva na udělení státního občanství. Část odůvodnění,

¹⁷⁷ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 6A 25/2002-42 ze dne 23. 3. 2005

¹⁷⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 31/2005-78 ze dne 4. 5. 2006

v níž je uvedeno, že: „*Stěžovatelce, a obecně každému žadateli o státní občanství ČR, tak z ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. vyplývá subjektivní právo na udělení státního občanství, z čehož sice neplyne právo na vyhovění její žádosti, plyne z něj však povinnost správního orgánu, tedy žalovaného, vést řádné správní řízení o žádosti splňující zákonem stanovené podmínky*“ a dále že: „*Na existenci subjektivního práva, byť ne nároku, na udělení státního občanství přitom nic nemění ani fakt správního uvážení, jež je žalovanému v jeho rozhodování ustanovením §7 odst. 1 zákona č.40/1993 Sb. poskytnut.*“ Mám za to, že subjektivní právo (zde na udělení státního občanství) je totéž co právní nárok na jeho přiznání¹⁷⁹. Rovněž S. Skulová¹⁸⁰ konstatuje, že existence nároku a správní uvážení v téže věci se vylučují. Subjektivní právo v kontextu v jakém ho zmiňuje Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku je nutno chápat jako subjektivní právo obrátit se na příslušný orgán, zahrnující právo na řádné projednání a posouzení žádosti o udělení státního občanství. V souvislosti se závěry judikatury lze rovněž poukázat i na názor M. Mazance, který (nutno podotknout že již v roce 2000), zastával názor obdobný¹⁸¹ „*Ani v těchto případech ale není ten, kdo byl se svou žádostí o nenárokové plnění oslyšen úřadem, vyloučen ze soudní ochrany*“ a dále „*zřejmě je však skutečně správný názor, aby úřad vedl o žádosti řádné řízení, zkoumal, co zkoumáno býti má, a teprve poté žádost zamítl*“. Podstatné je i to, že výše uvedené závěry převzala i judikatura Ústavního soudu¹⁸², v tomto nálezu Ústavní soud nejprve rekapituloval, že dřívější soudní praxe, vycházející z toho, že rozhodnutí o prominutí daně, založené na volné správní úvaze (bez nároku na poskytnutí této úlevy) soudnímu přezkumu nepodléhají, byla již obecnými soudy překonána (viz např. dřívější rozhodnutí Městského soudu v Praze¹⁸³). Z výše uvedeného tedy plyne, že ze soudního přezkumu zásadně nejsou vyloučena rozhodnutí s uplatněním diskreční pravomoci, a to

¹⁷⁹ obdobně na tyto pojmy patrně nazírá prof. Sládeček v publikaci SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

¹⁸⁰ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5. 78 s.

¹⁸¹ MAZANEC, M. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, *Bulletin advokacie*. 2000, č. 4, s. 8 - 19

¹⁸² např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2556/07 ze dne 22. 7. 2009

¹⁸³ rozsudek Městského soudu v Praze čj. 10 Ca 96/2003 – 8 ze dne 30.9.2003

i taková, kde se uplatňuje (relativně) volná správní úvaha. Omezení tohoto přezkumu pak spočívá ve vztahu k dotčeným osobám v tom, že žalobci jsou limitováni při formulaci žalobních bodů, což ostatně připomněl i Nejvyššího správního soud¹⁸⁴, když uvedl, že: *„Účastníci jsou tím limitováni při formulaci žalobních bodů správní žaloby, nikoliv však vyloučeni ze soudní ochrany“*. Na druhou stranu úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci, tedy nahradit správní uvážení uvážením soudním¹⁸⁵. Správní soud není instancí v rámci správního řízení, ale právě a pouze soudem provádějícím přezkum zákonnosti správních rozhodnutí¹⁸⁶. V opačném případě by si osoboval pravomoc orgánu exekutivy, která mu nenáleží¹⁸⁷.

Přezkum neurčitých právních pojmů soudem

Výklad neurčitých právních pojmů, provedený ve věci správními orgány je soudem plně přezkoumatelný. Správní soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. V teorii není sporu o tom, že interpretace neurčitých právních pojmů podléhá přezkumu s úplně stejnou intenzitou jako v případě jakýchkoliv jiných právních pojmů¹⁸⁸. Za důležité považuji opět odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, mimo jiné rozsudek Nejvyššího správního soudu¹⁸⁹, který vyložil, že: *„Výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je podroben soudnímu přezkumu“*, a dále že: *„Při svém rozhodování správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem, v daném případě, zda informace poskytnuté divákovi v reportáži „Střet zájmů po*

¹⁸⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 24/2004-79 ze dne 30.11.2004

¹⁸⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 A 139/2002-46 ze dne 18. 12. 2003

¹⁸⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Afs 45/2007-251 ze dne 23. 8. 2007

¹⁸⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5A 139/2002-46 ze dne 18. 12. 2003

¹⁸⁸ toho se dovolává např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Azs 200/2014 ze dne 28. 1. 2015

¹⁸⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 78/2005 -62 ze dne 22. 3. 2007

vědecku“ byly objektivní a vyvážené.“, nebo rozsudek Krajského soudu v Praze¹⁹⁰: „Výklad tohoto neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav je soudem plně meritorně přezkoumatelný. Soud se proto zaměřil na otázku, zda žalovaný ve vztahu k tomuto neurčitému právnímu pojmu neučinil nesprávný úsudek a nepominul některý z případů hodných zvláštního zřetele, který by mohl ovlivnit jeho výslednou úvahu o udělení či neudělení azylu.“, a dále další rozsudky téhož soudu¹⁹¹. Lze dodat, že jestliže soudní přezkum z výše uvedených hledisek vůbec není možný (nelze se dobrat úvah, na základě kterých správní orgán učinil podřazení pod neurčitý pojem), jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Prvořadým úkolem správního orgánu při aplikaci ustanovení, které obsahuje jeden nebo více neurčitých právních pojmů, je takový pojem interpretovat (výkladová povinnost) a následně zkoumat, jestli jev nebo skutečnost, se kterými je z hlediska skutkového stavu konfrontován, lze pod daný pojem podřadit. Pokud jde o časovou souslednost těchto kroků, Nejvyšší správní soud se k tomu vyjádřil¹⁹² tak, že: „Teprve poté, kdy správní orgán tento neurčitý právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda jednání žalobce spočívající v porušení shora uvedených právních předpisů dosáhlo takové intenzity, že naplňuje zákonný znak závažného porušení či nikoliv.“ Pokud jde o výkladovou povinnost, správní orgán musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit¹⁹³¹⁹⁴. Zvláště významná je tato povinnost při ukládání správních sankcí za delikty, jejichž typové znaky tvoří neurčitý právní pojem. Nejvyšší správní soud v souvislosti s tím zdůraznil¹⁹⁵, že: „Pokud měl být za porušení této povinnosti provozovateli uložen správní trest, měl být tento neurčitý pojem odborně a objektivně vyložen“. Správní orgán při objasňování neurčitých právních pojmů vychází primárně z odborných znalostí úředních osob, dále může využívat odborné publikace, jakož i opatřit

¹⁹⁰ rozsudek Krajského soudu v Praze č.j. 5 Az 36/2014-45 ze dne 17. 7. 2015

¹⁹¹ dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 12/2014-86 ze dne 18. 6. 2015

¹⁹² rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 10/2003-58 ze dne 20. 10. 2004

¹⁹³ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 32/2007-83 ze dne 27. 9. 2007

¹⁹⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 AfS 151/2004-57 ze dne 16. 12. 2005

¹⁹⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 8/2004 ze dne 17. 8. 2005

stanoviska nebo znalecké posudky (např. při interpretaci pojmu „pornografie“¹⁹⁶ za účelem posouzení, zdali reklama žalobce byla v rozporu s dobrými mravy a obsahovala prvky pornografie, opatřil správní orgán stanovisko Institutu pro kriminologii a sociální prevenci i znalecký posudek¹⁹⁷). Od opatřování odborných podkladů za účelem objasňování neurčitého pojmu je však nutno odlišit případy, kdy by rozhodující správní orgán zcela přenesl výkladovou povinnost ve vztahu k neurčitému právnímu pojmu na znalce. S ohledem na skutečnost, že výklad neurčitých právních pojmů spadá pod právní otázky v řízení (*questiones iuris*), jakož i s ohledem na vymezení procesních rolí těchto subjektů, jde o postup nepřijatelný. Z obdobných závěrů vyšel Nejvyšší správní soud¹⁹⁸, kdy při posouzení sporných otázek ve vztahu k pojmu mravnosti uvedl, že: *„Hodnocení, zda může určitý pořad ohrozit mj. mravní vývoj dětí, souvisí s hodnocením pojmu mravnosti. Interpretace tohoto termínu přitom spadá do oblasti jeho právního posouzení a nemůže být proto předmětem zkoumání znalce – naopak je to správní orgán a posléze soud, který pojmu přiřazuje konkrétní význam a obsah.“* V jiném rozhodnutí¹⁹⁹ ve vztahu k této problematice Nejvyšší správní soud výslovně potvrdil, že úvahy o možném ohrožení fyzického, psychického či mravního vývoje dětí lze klasifikovat jako úsudek o splnění podmínek pro udělení pokuty, který si Rada pro rozhlasové a televizní vysílání může učinit sama. Při výkladu neurčitých pojmů může důležitou roli sehrát i soudní judikatura, popř. jiné zdroje např. postup dle Vídeňské úmluvy o smluvním právu k objasnění neurčitého právního pojmu „zvláštní vztah“, obsaženého v Čl. 11 odst. 4 smlouvy o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmů a z majetku mezi ČSR a SRN)²⁰⁰.

Povinnost správního orgánu podrobně vyložit obsah a význam aplikovaného neurčitého právního pojmu však neplatí bezvýjimečně. Některé neurčité pojmy, přestože není jejich obsah striktně definován (což je ostatně jejich pojmovým znakem), jsou relativně

¹⁹⁶ ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy

¹⁹⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 32/2007-83 ze dne 27. 9. 2007

¹⁹⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 62/2005-66 ze dne 26. 2. 2007

¹⁹⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 16/2005-60 ze dne 23. 2. 2006

²⁰⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Afs 42/2008-62 ze dne 30. 4. 2009

snadno srozumitelné. U takových pojmů zřejmě, alespoň dle judikatury Nejvyššího správního soudu, není nutno trvat na jejich bližším objasnění v odůvodnění rozhodnutí. Dostatečně výmluvný je pak v tomto ohledu rozsudek Nejvyššího správního soudu²⁰¹, v němž šlo skutkově o to, že Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání²⁰² o pokutě, uložené České televizi za určitý odvysílaný pořad, který vykazoval známky neobjektivit a nevyváženosti, přičemž neurčité pojmy „neobjektivita a nevyváženost“ byly součástí skutkové podstaty vytýkaného jednání a v dané věci tedy byly předmětem výkladu. Krajský soud napadané rozhodnutí stěžovatelky zrušil s odkazem na to, že stěžovatelka sice podřadila jednání České televize pod tyto právní pojmy, neobjasnila však (zejména pomocí interpretačních metod) jejich význam a spokojila se s konstatováním, že toto jednání uvažovanému neurčitému pojmu odpovídá. Nejvyšší správní soud se s Městským soudem ztotožnil ve zjištění, že stěžovatelka výše uvedené neurčité pojmy v zásadě neobjasnila, nicméně dle náhledu Nejvyššího správního soudu je třeba rozlišovat mezi neurčitými pojmy, jejichž výklad působí správním orgánům, jakož i soudům nemalé potíže (např. „veřejný zájem“) a mezi těmi, jejichž obsah je v podstatě zřejmý již z jejich jazykového vyjádření. Pod tuto druhou kategorii Nejvyšší správní soud zařadil rovněž posuzované pojmy „neobjektivita a nevyváženost“. Požadavky, zformulované v rozsudku Městského soudu tak shledal neodůvodněnými a tento rozsudek následně zrušil. Naopak při výkladu pojmů „vynálezecká činnost“ a „odborník“ dle zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích²⁰³ Nejvyšší správní soud²⁰⁴ vycházel z toho, že tyto neurčité právní pojmy nelze označit za snadno seznatelné, naopak je lze považovat za obtížně vyložitelné. V dalším rozsudku²⁰⁵ Nejvyšší správní soud vytkl žalovanému, že užil neurčitý právní pojem „pouhá odborná dovednost“ (při výkladu toho jaká technická řešení mohou být chráněna užitným vzorem), aniž by náležitě objasnil obsah a význam tohoto pojmu. O případ snadno seznatelného neurčitého právního pojmu nejde ani u

²⁰¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 13/2007-56 ze dne 14. 2. 2008

²⁰² Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (stěžovatelka)

²⁰³ ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích

²⁰⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 12/2014-86 ze dne 18. 6. 2015

²⁰⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 12/2011-100 ze dne 30. 9. 2011

pojmu „závažného porušení povinností“ jakožto důvodu pro odvolání státního zástupce z funkce²⁰⁶ (šlo o případ rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání vrchního státního zástupce JUDr. Rampuly). Nejvyšší správní soud²⁰⁷ uvedl, že: „*důrazně odmítá argument stěžovatele, že právě o takový případ výjimky v dané věci jde. Pojem závažného porušení povinností v kontextu zákona o státním zastupitelství dosud nebyl dostatečně vyložen judikaturou ani doktrínou, neexistuje ustálená správní praxe a rozhodně jej nelze bez obtíží vyložit z pouhého jazykového vyjádření.*“ Výjimka z povinnosti řádně objasnit některé neurčité pojmy je dle mě v praxi těžko uchopitelná, jelikož považuji za problematické, kde hledat hranici, u kterých pojmů lze hovořit o tom, že jejich význam je zřejmý již z jazykového vyjádření, a u kterých již nikoli. Z posledně citovaného rozhodnutí lze pak vedle hlediska jazykového vysledovat i další pomocná kritéria. Mnohdy v otázkách, souvisejících s neurčitými právními pojmy nemají jasno ani správní soudy. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu judikoval²⁰⁸, že v případech posouzení zaměnitelnosti ochranné známky, jakož posouzení i míry dotčení na právech přihláškou, která nebyla podána v dobré víře, jde o výklad neurčitých právních pojmů (správní uvážení se neuplatní). Zajímavější než vlastní věcný závěr je spíše to, co rozsudku rozšířeného senátu předcházelo. Z textu usnesení o postoupení věci je zjevné, že posuzovaná otázka činila v rozhodovací činnosti Nejvyššímu správnímu soudu po dlouhou dobu značné potíže (kupř. jeden z rozsudků²⁰⁹, který v obdobné věci konstatoval, že: „*je dán ze zákona široký prostor pro správní uvážení, k čemuž je dále třeba přičíst, že při rozhodování o pravděpodobnosti záměny přihlašovaného označení a namítané ochranné známky sehrávají svou roli i subjektivní kritéria.*“ atd.). Postupující dopis shrnuje téměř na dvě desítky protichůdných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vydaných v průběhu několika let s dovětkem, že „*at' už by zaujal ve vztahu k otázce, zda posouzení zaměnitelnosti ochranných známek stěžovatelem je či není předmětem jeho správního uvážení, jakýkoliv názor, dostal by se do rozporu alespoň s částí dosavadní judikatury*

²⁰⁶ ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

²⁰⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 51/2012-242 ze dne 12. 6. 2012

²⁰⁸ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j 8 As 37/2011-154 ze dne 22. 4. 2014

²⁰⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 59/2007-141 ze dne 28. 5. 2008

Nejvyššího správního soudu“. Vskutku si lze obtížně představit flagrantnější porušení ustanovení § 17 soudního řádu správního²¹⁰. Domnívám se, že zatímco v případě „věcných“ závěrů je obvyklé, že sjednocený názor může na podkladě ustanovení § 17 soudního řádu správního vykrystalizovat poměrně rychle, v případě sporů o teoretickou kategorizaci těchto pojmů (byť se zásadními procesními důsledky pro přezkum) to může trvat delší dobu.

Zcela zásadní je dále otázka, zdali v dalším řízení, dojde-li ke zrušení správního rozhodnutí správním soudem, je správní orgán soudním výkladem neurčitěho právního pojmu vázán. Nejvyšší správní soud²¹¹ ve vztahu k výkladu pojmu „důvody zvláštního zřetele hodné“ (v dané věci bylo zkoumáno naplnění tohoto pojmu, který je dle příslušné právní úpravy²¹² předpokladem pro udělení humanitárního azylu) uvedl, že „Zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu, nebo vysloví-li jeho nicotnost, je v dalším řízení správní orgán podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výkladem neurčitěho právního pojmu, jak jej provedl soud, i jeho posouzením, zda skutkové okolnosti případu tento pojem naplňují, či nikoliv.“. Nejvyšší správní soud následně v odůvodnění poukázal na to, že uvedený názor plně koresponduje s názory zastávanými v odborné literatuře, podle kterých by interpretace neurčitých právních pojmů měla podléhat přezkumu s úplně stejnou intenzitou jako v případě jakýchkoliv jiných právních pojmů²¹³. Nejvyšší správní soud dále připomněl, že uvedený závěr nebyl v minulosti v judikatuře správních soudů přijímán jednoznačně, přičemž soudní praxe byla sjednocena usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu²¹⁴. Z odůvodnění tohoto usnesení plyne, že otázkou, nastolenou tomuto senátu bylo přesněji to, jakou povahu má posouzení zaměnitelnosti ochranné známky (zdali jde o aplikaci správního uvážení,

²¹⁰ ustanovení § 17 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, obsahuje formalizovaný postup pro uplatnění judikatomního odklonu

²¹¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1Azs 200/2014-27 ze dne 28. 1. 2015

²¹² ustanovení § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)

²¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. 146 s.

²¹⁴ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 8 AS 37/2011-154 ze dne 22. 4. 2014

nebo výklad neurčitých právních pojmů). Rozšířený senát se ale rovněž v odůvodnění tohoto usnesení vyjádřil i k vázanosti správního orgánu soudním výkladem neurčitého právního pojmu, přičemž uvedl, že: *„Pokud správní soud posoudí oproti správnímu orgánu odlišně zaměnitelnost ochranné známky nebo dotčenost práv osoby namítající přihlášku ochranné známky podanou ve zlé víře, může v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. zavázat správní orgán právním názorem vystavěným na hodnocení skutkového stavu, které je odlišné od předchozího hodnocení provedeného správním orgánem.“*

Naopak v případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci odvolání JUDr. Rampuly v rámci komentáře k tomuto rozsudku²¹⁵ Z. Kühn uvedl, že sousloví „závažným způsobem“ je neurčitým pojmem, který poskytuje ministrovi široký autonomní prostor pro jeho rozhodnutí. Dále pak uvádí, že: *„Nejvyšší správní soud již ve své dřívější judikatuře vysvětlil, že smyslem neurčitých právních pojmů je poskytnout prostor pro soudem zásadně nezpochybnitelné úvahy, které činí správní orgány. Význam a smysl neurčitých právních pojmů je tedy srovnatelný se správním uvážením a je formován především ústřední premisou dělby moci (zde mezi exekutivu a soudnictví). Proto judikatura zachází v realitě s neurčitými právními pojmy a se správním uvážením obdobně, byť doktrinálně jde samozřejmě o dva rozdílné instituty.“* Domnívám se, že takto obecně formulované závěry, ve vztahu ke zkoumání výkladu neurčitých právních pojmů vyznívající velmi striktně, bez dalšího akceptovat nelze. Předně dle mého názoru nelze vyjít z toho, že by zákonodárce začleněním každého neurčitého právního pojmu do textu zákona zmocňoval veřejnou správu k tvorbě autonomní vůle (věcného řešení případu s jistou mírou „úvahy“, principiálně podobné diskreční pravomoci), na kterou by bylo třeba vždy nahlížet optikou doktríny o dělbě moci (zásada zákazu extenze moci soudní do exekutivy). Domnívám se, že ne vždy je tak zákonodárcem vytyčen veřejné správě autonomní nedotknutelný prostor, v němž by realizovala svou interpretační

²¹⁵ KUHN, Zdeněk. Komentář k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2012, čj. 1 As 51/2012–242, ve věci Vlastimil Rampula proti Ministru spravedlnosti. *StZ. – Státní zastupitelství (Wolters Kluwer)*. 2012, č. 4. s. 69

činnost. Naopak se ztotožňuji s F. Melzerem²¹⁶, který uvádí, že: „Z uvedeného vyplývá, že je třeba rozlišovat dvě skupiny neurčitých právních pojmů. Jednak půjde o neurčité právní pojmy, které může správní soud interpretovat zcela autonomně [např. porušení nočního klidu ve smyslu § 47 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích] a jednak o právní pojmy, které bude příslušet konkretizovat správnímu orgánu, přičemž přezkum správním soudem bude možný jen z důvodů uvedených v § 78 odst. 1 věta 2 SŘS. Kritériem pro rozlišení těchto dvou skupin pravděpodobně bude dělba státní moci, a to konkrétně moci soudní a výkonné.“

Závěr

Pokud jde o celkovou koncepci práce, zvolené téma jsem se především snažil zpracovat tvůrčím způsobem. Vzhledem k tomu, že téma práce jsem zvolil obecně bez návaznosti na určitou zvláštní oblast správního práva, pokusil jsem se práci obohatit o dostatek odkazů na ustanovení z různých oblastí správního práva, na kterých jsem se snažil ilustrovat principy fungování zkoumaných institutů. Diplomová práce rovněž pracuje s několika desítkami soudních rozhodnutí. Část judikatury byla citována k podložení vyslovených závěrů práce, pasáže některých vybraných rozhodnutí byly zmíněny jakožto příklady z aplikační praxe a část rozhodnutí byla analyzována s tím, že jsem se pokusil zjištěné poznatky zobecnit a následně vztáhnout na zkoumanou problematiku či jindy (mnohdy kriticky) zhodnotit jejich dopad na aplikační praxi. Pokud jde o obsah práce, v kapitole první jsem, s odkazem na řadu významných autorů soudobých i minulých, vyložil, jak je pojem správního uvážení chápán v teorii. Dále jsem vymezil jeho pojmové znaky, které jsem postupně, s četnými odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu, rozebral. V kapitole druhé jsem osvětlil, co se rozumí neurčitými právními pojmy, jaké jsou předpoklady a pravidla pro jejich výklad. Po teoretickém vymezení předmětu práce jsem se v kapitole třetí zabýval otázkou souběžného výskytu těchto institutů v právních předpisech, jejich vzájemnými vztahy a v neposlední řadě i

²¹⁶ MELZER, Filip: Judikatura Nejvyššího správního soudu: Věci veřejného stavebního práva, [Soudní rozhledy 11/2004, s. 401

tím, jak by měl aplikující orgán k takovému kombinovanému zmocnění přistoupit. V kapitole čtvrté jsem stručně zmínil proces volného hodnocení důkazů, jelikož jde o procesní činnost, která má návaznost na zkoumané téma. Další text se postupně věnuje otázkám zakotvení správního uvážení a neurčitých právních pojmů (kapitola pátá), správní praxí (včetně posouzení významu metodických pokynů) a následně procesu aplikace správního uvážení, čemuž je věnována kapitola sedmá. Poukázal jsem především na to, že otázky možného zařazení správního uvážení do ustanovení právních předpisů jsou při koncipování právních předpisů jedny z nejproblematictějších a normotvůrce je povinen zohlednit všechny související okolnosti a důsledky. Ve vztahu k metodickým pokynům jsem se nejprve zabýval jejich povahou a smyslem, jakož i možnostmi uplatnění v oblasti správního trestání. Poukázal jsem na několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, z nichž jsem dovodil, že účinky metodických pokynů lze spatřovat dle této současné judikatury v tom, že adresáti povinností jsou v dobré víře, že jednou zvolený postup při interpretaci a aplikaci práva nebudou orgány veřejné správy bezdůvodně a libovolně měnit. V rámci této kapitoly jsem se samostatně věnoval rovněž uplatňování správního uvážení v procesních vztazích, čemuž se dostupná literatura dosud systematicky nevěnovala. Dospěl jsem k závěru, že institut správního uvážení má rovněž nezpochybnitelnou funkci při utváření procesních vztahů, přičemž jsem poukázal na to, že nesprávně uplatněná diskreční pravomoc v procesní situaci může implikovat i nezákonnost meritorního rozhodnutí. Významnou část práce tvoří rovněž kapitola osmá, obsahující odkazy na řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která postupně popisuje uplatnění správního uvážení v procesu ukládání sankcí, a to v různých jeho jevových formách. Samostatně rozebrány jsou právní možnosti při volbě sankce, její kvantifikace, jakož i možnosti při uplatnění změkčujících ustanovení. V rámci této kapitoly jsem se věnoval i významu a možným úskalím výskytu neurčitých právních pojmů v sankčních ustanoveních právních předpisů. Dospěl jsem k tomu, že ani v oblasti správního trestání se bez neurčitých právních pojmů zcela obejít nelze. Na jednu stranu je nutno respektovat ústavní požadavky na určitost vymezení protiprávních jednání v zákoně, na druhou stranu nelze pominout, že v rámci správního trestání musí zákonodárce vytvořit efektivní systém, způsobilý postihnout širokou škálu nežádoucích jednání.

Jako kapitolu devátou jsem zařadil otázky přezkumu správního uvážení, přičemž tato kapitola je rozčleněna na přezkum v oblasti veřejné správy a na přezkum mocí soudní. Tuto problematiku, zejména pak přezkum správního uvážení a neurčitých právních pojmů soudem, jsem shledal významnou především z hlediska aplikační praxe. Ve vztahu k soudnímu přezkumu jsem nejprve zdůraznil, rozhodnutí s uplatněním diskreční pravomoci mohou významně zasáhnout do právní sféry žalobce a lze je tedy podřadit pod ustanovení § 65 soudního řádu správního. Z toho jsem dovedl, s ohledem na poznatky, plynoucí z rozboru soudní judikatury, že skutečnost, že je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam pouze z hlediska rozsahu přezkumu a nikoliv z pohledu žalobní legitimace. Omezení tohoto přezkumu pak spočívá ve vztahu k žalobcům v tom, že žalobci jsou limitováni při formulaci žalobních bodů. Ve vztahu k přezkumu neurčitých právních pojmů jsem shrnul, že soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Poukázal jsem též na přístup správní judikatury, která nechápe výkladovou povinnost správního orgánu týkající se neurčitých právních pojmů jako absolutní a konstruuje v tomto ohledu výjimku ve vztahu ke snadno srozumitelným neurčitým právním pojmům. V textu jsem dále nastolil zásadní otázku, zdali v dalším řízení, dojde-li ke zrušení správního rozhodnutí správním soudem, je správní orgán soudním výkladem neurčitého právního pojmu vázán, přičemž po seznámení se s odbornými názory jsem dospěl k tomu, že je nutno rozlišovat skupinu neurčitých právních pojmů, které může správní soud interpretovat zcela autonomně od neurčitých právních pojmů, jimiž zákonodárce svěřuje orgánům v oblasti veřejné správy autonomní prostor pro přijímání vlastních rozhodnutí. S ohledem k výše uvedenému mám za to, že jsem ve své práci postihl všechny významné aspekty zkoumané problematiky a že se mi tedy vytyčený cíl práce podařilo splnit.

Zdroje

Použitá literatura

BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva*. Praha: Universita Karlova, vydavatelství Karolinum, 1993, 78 s. ISSN-0231-8601.

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

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4276-6

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

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8.vyd. Praha: C.H.Beck, 2012, 826 s. ISBN: 978-80-7179-254-3.

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

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-173-3

POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.

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

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

BOGUSZAK, Josef, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš, *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004, ISBN 80-7357-030-0

BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1.

KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. s. 54.

NOVOTNÝ, František a Josef SOUČEK. *Trestní právo hmotné*. 3., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-291-2.

JELÍNEK, Jiří, Karel BERAN, Jana NAVRÁTILOVÁ, Jiří ŘÍHA a Vojtěch STEJSKAL. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013. Student. 968 s. ISBN 978-80-87576-64-9.

MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. 451 s. ISBN: 8072010212

PRŮCHA, Petr. Základní pojmy a instituty správního práva. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 420 s. ISBN: 80-210-2002-4.

KAUCKÝ, J. Několik poznámek o „dobré správě“ ve správním řádu In *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 125-126

Právní předpisy (*právní předpisy jsou uváděny ve znění pozdějších předpisů k právnímu stavu 15. 5. 2016, není-li stanoveno v textu práce jinak*)

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

zákon č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky

zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

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

zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

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

zákon č. 552/1992 Sb., o státní kontrole

zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

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

zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa
zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
zákon č. 185/2001 Sb., odpadech
zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy)
zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)
zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích
zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb. o ověřování střelných zbraní a střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně
zákon č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních)
zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)
zákon č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně některých dalších zákonů
zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění některých dalších zákonů
zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů
zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy
zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů
zákon č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích
zákon č. 21/1992 Sb., o bankách
zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)
zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích se souběžně s peněžitou pokutou ukládá obligatorně trest zákazu činnosti

Soudní rozhodnutí

nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2556/07 ze dne 22. 7. 2009

nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001

nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997

nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1354/09 ze dne 5. 8. 2009

nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 610/06 ze dne 22. 6. 2009

nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004

nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 11. 2011

nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002

nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/2002 ze dne 9. 3. 2004

nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2556/07 ze dne 22. 7. 2009

nález Ústavního soudu č. 59, Svazek č. 14, Sb. n. u. ÚS

rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 99/92-50 ze dne 5. 11. 1993

rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 2/96 ze dne 27. 2. 1998

rozsudek Vrchního soudu v Praze 6 A 4/95-29 ze dne 1. 3. 1996

rozsudek Městského soudu č.j. 8A 63/2010-62 ze dne 3. 12. 2013

rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 6A 88/2010-41 ze dne 30. 9. 2010

rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10Ca 96/2003-8 ze dne 30. 9. 2003

rozsudek Krajského soudu v Praze č.j. 5Az 36/2014-45 ze dne 17. 7. 2015

rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 7. 6. 1983, Musique Diffusion française, spojené věci 100/80 až 103/80, Recueil, s. 1825, bod 106

rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Rekvényi versus Maďarsko z roku 20. 5. 1999

rozsudek ESLP Rekvényi versus Maďarsko ze dne 20. 5. 1999

rozsudek ESLP Hachette Filipacchi Associés versus Francie ze dne 14. 6. 2007

rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Kruslin proti Francii ze dne 24. 4. 1990

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ads 88/2006-132 ze dne 21. 7. 2009

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 9/2008-133 ze dne 20. 4. 2010

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. 8 As 37/2011-154 ze dne 22. 4. 2014

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 21/2008-101 ze dne 18. 12. 2008

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 74/2010-74 ze dne 27. 5. 2011

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Afs 207/2005-55 ze dne 27. 7. 2006

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 75/2006-52 ze dne 28. 2. 2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 43/2009-52 ze dne 13. 8. 2009

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Afs 45/2007-251 ze dne 23. 8. 2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 24/2004 -79 ze dne 30. 11. 2004

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Afs 207/2005-55 ze dne 27. 7. 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 71/2008-67 ze dne 10. 6. 2010

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Azs 240/2014-27 ze dne 30. 4. 2015

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 24/2004-79 ze dne 30. 11. 2004

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 78/2011-184 ze dne 18. 1. 2012

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 78/2006-95 ze dne 26. 9. 2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 A 131/2001-47 ze dne 28. 4. 2004

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Azs 4/2003 ze dne 29. 10. 2003

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 10/2003 ze dne 20. 10. 2004

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 20/2005 ze dne 18. 1. 2006

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 13/2007-56 ze dne 14. 2. 2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 68/2008-127 ze dne 30. 4. 2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Azs 170/2004-72 ze dne 26. 8. 2004
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Azs 200/2014-27 ze dne 28. 1. 2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 15/2000-63 ze dne 4. 2. 2000
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 47/2005 ze dne 25. 7. 2006
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Afs 84/2012-40 ze dne 13. 12. 2013
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 26/2004-51 ze dne 26. 10. 2005
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 43/2009-52 ze dne 13. 8. 2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Afs 45/2007-251 ze dne 23. 8. 2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 1/2005 ze dne 28. 4. 2005
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Afs 45/2007-251 ze dne 23. 8. 2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 24/2004-79 ze dne 30. 11. 2004
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 34/2006-73 ze dne 15. 1. 2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 18/2004-48 ze dne 17. 2. 2005
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 59 Af 55/2014 – 30 ze dne 29. 9. 2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 58/2008-77 ze dne 6. 11. 2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 3/2007-72 ze dne 28. 5. 2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 34/2008-54 ze dne 30. 4. 2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 72/2001-53 ze dne 11.2.2004
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 15/2013-56 ze dne 11. 7. 2013
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 78 Ad 5/2011-47 ze dne 21. 8. 2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 11 Ad 16/2013-41 ze dne 4. 6. 2014
rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 A 186/2002-45 ze dne 4. 12. 2003
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 17/2006-91 ze dne 29. 6. 2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 35/2006-97 ze dne 6. 2. 2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 38 Ad 18/2011-59 ze dne 28. 11. 2013
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ads 113/2007-87 ze dne 30. 5. 2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 51/2007-68 ze dne 27. 3. 2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 15/2013-56 ze dne 11. 7. 2013
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 36/2014 ze dne 9. 7. 2014

rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 17/2007-121 ze dne 31. 5. 2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 22 Af 105/2013-34 ze dne 23. 4. 2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 37/2010-71 ze dne 4. 3. 2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 36/2009-162 ze dne 21. 1. 2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 22/2012-23 ze dne 19. 4. 2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 24/2004-79 ze dne 30. 11. 2004
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 31/2005-78 ze dne 4. 5. 2006
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 A 139/2002-46 ze dne 18. 12. 2003
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Afs 45/2007-251 ze dne 23. 8. 2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5A 139/2002-46 ze dne 18. 12. 2003
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Azs 200/2014 ze dne 28. 1. 2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 78/2005 -62 ze dne 22. 3. 2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 12/2014-86 ze dne 18. 6. 2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 10/2003-58 ze dne 20. 10. 2004
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 32/2007-83 ze dne 27. 9. 2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Afs 151/2004-57 ze dne 16. 12. 2005
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 8/2004 ze dne 17. 8. 2005
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 32/2007-83 ze dne 27. 9. 2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 62/2005-66 ze dne 26. 2. 2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 16/2005-60 ze dne 23. 2. 2006
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Afs 42/2008-62 ze dne 30. 4. 2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 13/2007-56 ze dne 14. 2. 2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 12/2014-86 ze dne 18. 6. 2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 12/2011-100 ze dne 30. 9. 2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 51/2012-242 ze dne 12. 6. 2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 59/2007-141 ze dne 28. 5. 2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Azs 200/2014-27 ze dne 28. 1. 2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 47/2005-84 ze dne 25. 7. 2006
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 37/2006 ze dne 21. 12. 2006
rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 13/2006 ze dne 17. 5. 2007

Další zdroje

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

MELZER, Filip: Judikatura Nejvyššího správního soudu: Věci veřejného stavebního práva, *Soudní rozhledy* 11/2004, s. 401

SLÁDEČEK, V. Soudní přezkum správního uvážení. In: *Nová úprava správního soudnictví. Soudní řád správní*. Praha: Nakladatelství ASPI Publishing, 2003. s. 93-106

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

KMENT, Vojtěch. Členění vnitřních předpisů pro teorii i praxi. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č.1, s. 75 – 83. ISSN 1210 – 9126

MIKULE, V. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In: *Poceta Otovi Novotnému*. Praha: Nakladatelství CODEX, 1998. s. 58 – 75

MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání, *Právní rozhledy*. 2014, č. 22, s. 773

KUHN, Zdeněk. Komentář k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2012, čj. 1 As 51/2012–242, ve věci Vlastimil Rampula proti Ministru spravedlnosti. *StZ. – Státní zastupitelství (Wolters Kluwer)* 2012, č. 4. s. 69

Metodický pokyn 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

Závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010 - výklad § 68 odst. 4 správního řádu – podmínky pro vydání rozhodnutí bez odůvodnění

web: <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/01/k-vznamu-intern-instrukce-k-vzanosti.html>

web: http://www.nssoud.cz/historie/3_1918.pdf

web: https://cs.wikipedia.org/wiki/Diskre%C4%8Dn%C3%AD_pravomoc

web: http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/analyza_krajiny_raz_1.pdf

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá problematikou správního uvážení a neurčitých právních pojmů. V rámci první kapitoly jsou podány teoretické základy institutu správního uvážení, jakož i rozbor principu jeho fungování. Dále v textu jsou popsány základní pojmové znaky správního uvážení, mezi které patří právní podklad jako předpoklad existence správního uvážení, relativní volnost při rozhodování, skutečnost, že správní uvážení není automatickým atributem rozhodovacích procesů v oblasti veřejné správy, existence limitů pro aplikaci správního uvážení jakož i povinnost řádně odůvodnit postup, založený na uplatnění diskreční pravomoci. Druhá kapitola pojednává o významu neurčitých právních pojmů, procesu jejich interpretace a subsumpce skutkového stavu pod tyto pojmy. Třetí kapitola se věnuje koexistenci správního uvážení a neurčitých právních pojmů v právním ustanovení. Rozebrán je jejich vzájemný vztah, jakož i správná časová souslednost jejich aplikace. V kapitole čtvrté je pojednáno o procesu volného hodnocení důkazů, jelikož jde o procesní činnost, která má návaznost na zkoumané téma. Kapitola pátá a šestá je věnována správnímu uvážení a neurčitým právním pojmům z pohledu normotvůrce. Kapitola sedmá se zabývá uplatňováním institutu správního uvážení v různých typech správního řízení. Kapitola osmá je pak zaměřena na správní uvážení a neurčité právní pojmy v oblasti správního trestání. Autor řeší rovněž i otázky výběru a kvantifikace správních sankcí v kontextu správního uvážení. V poslední deváté kapitole autor analyzuje otázky přezkumu správního uvážení a neurčitých právních pojmů, přičemž tato kapitola je rozdělena na

část, zabývající se přezkumem správního uvážení, což zahrnuje rozbor přezkumu orgány v oblasti veřejné správy a přezkum soudními orgány, a na část, zabývající se přezkumem neurčitých právních pojmů.

Cizojazyčné resumé

My diploma thesis deals with the issue of the administrative consideration and indeterminate legal terms. In first chapter are mentioned theoretical fundamentals of administrative consideration and analysis of application principles. There are also described main conceptual features – provision of law as a legal basis, freedom in decision making proces and possibility to choose an optimal solution of the issue, conclusion, that discretion is not an inherent attribute of decision making proces within public administration, limits of dicretion, which can be deduced from provision of law (concretised limits) and basic principles of public law (general limits) and finally legal requirements for reasoning for the decision, based on administrative consideration. Second chapter describes indeterminate legal terms. At first text clarifies process of interpretation and subsumption facts under such terms, explains reasons and consequences of using this terms in law regulations. Chapter three deals with very common phenomenon – coexistention of administrative consideration and indefinite legal terms in one legal provision. Author analyses relations between them and then reccomend, with respect to judicial conclusions, how to carry out the process of aplication properly. In chapter four author mentions a process of free evaluation of evidence as a principle, which is an integral part of each legal process and which is connected to chosen topic. Chapter five and six is about administrative consideration and indeterminate legal terms from the perspective of the process of creation of law. Chapter seven deals with occurrence of administrative consideration in different types of administrative procedures. Chapter eight is focused on administrative consideration and indeterminate legal terms in the context of administrative punishment. Author solves questions of selection and quantification of administrative punishments with application of consideration. In chapter nine author analyzes issues of review of

administrative consideration and indeterminate legal terms. This chapter is splitted to the part, focused to review of administrative discretion, consists of review within public administration and review by judicial authorities, contains historical insight and current legislation, and to the part, deals with review of interpretation of indefinite concepts of law.

Název práce v anglickém jazyce

Administrative discretion and indefinite concepts of law

Klíčová slova

Správní uvážení, neurčité právní pojmy, správní právo

Key words

Administrative consideration, indefinite concepts of law, administrative law