

Univerzita Pardubice

Fakulta Ekonomicko-správní

Správní uvážení a princip proporcionality

Jan Kňava

Bakalářská práce

2020

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní  
Akademický rok: 2019/2020

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Jan Kňava**  
Osobní číslo: **E17038**  
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa: Ekonomika pro kriminalisty a celníky**  
Téma práce: **Správní uvážení a princip proporcionality**  
Zadávající katedra: **Ústav správních a sociálních věd**

### Zásady pro vypracování

Cílem práce je analýza využití správního uvážení v rozhodovací činnosti správních orgánů, rozsah diskreční pravomoci a její limity stanovené zákonodárcem. Analyzovány budou základní právní principy bránící zneužití pravomoci správního orgánu a užití principu přiměřenosti při správním uvážení. Praktická část bude věnována kvantitativní analýze judikatury správních soudů zohledňující princip proporcionality, u vybraných rozsudků, coby případových studií, bude provedena analýza kvalitativní.

Osnova:

- Pojem správní uvážení.
- Limity správního uvážení.
- Přezkum správního uvážení soudy.
- Princip proporcionality.
- Uplatnění principu proporcionality v českém právu.
- Zásada přiměřenosti ve správním uvážení.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 35 stran**  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

**Seznam doporučené literatury:**

- HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN isbn: 978-80-7400-624-1.
- MATES, Pavel. Správní uvážení. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 120 s.
- MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. Právní rozhledy, 2010, č. 08, s. 36-40. ISSN-1210-6410
- MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, Bulletin advokacie. 2000, č. 4, s. 8-19.
- ONDŘEJEK, Pavel. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha:Leges, 2012,Teoretik.ISBN 9788087576311.
- SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2017, 241 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 428 s.
- SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN :978-80-7380-688-0.
- PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN :978-80-7502-202-8.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Jana Janderová, Ph.D.**  
Ústav správních a sociálních věd

Datum zadání bakalářské práce: **2. září 2019**

Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2020**

L.S.

\_\_\_\_\_  
**doc. Ing. Romana Provozníková, Ph.D.**  
děkanka

\_\_\_\_\_  
**doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.**  
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 2. září 2019

## **PROHLÁŠENÍ**

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 10. 8. 2020

Kňava Jan

## **PODĚKOVÁNÍ:**

Tímto bych rád poděkoval své vedoucí práce JUDr. Janě Janderové, Ph.D. za její trpělivost, vstřícnost, odbornou pomoc a cenné rady, které mi pomohly při zpracování bakalářské práce. Dále bych chtěl poděkovat své rodině a přátelům za jejich podporu během mého studia.

## **ANOTACE**

*Cílem práce je analýza využití správního uvážení v rozhodovací činnosti správních orgánů, rozsah diskreční pravomoci a její limity stanovené zákonodárcem. Analyzovány budou základní právní principy bránící zneužití pravomoci správního orgánu a užití principu přiměřenosti při správním uvážení. Praktická část bude věnována kvantitativní analýze judikatury správních soudů zohledňující princip proporcionality, u vybraných rozsudků, coby případových studií, bude provedena analýza kvalitativní.*

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

*Správní uvážení, správní orgán, proporcionalita, libovůle, právní stát*

## **TITLE**

*Administrative discretion and proportionality principle*

## **ANNOTATION**

*The main goal of this bachelor thesis is to analyze the usage of administrative discretion in the administrative organ's decision-making processes, administrative discretion's scope and limitations. The first part of this thesis focuses on the fundamental principles protecting administrative discretion from being abused by an administrative organ but also to analyze the usage of the proportionality principle in administrative discretion's application. The last part of this thesis is dedicated to quantitative as well as qualitative analysis of administrative court's case-laws.*

## **KEYWORDS**

*Administrative discretion, administrative organ, proportionality, arbitrariness, rule of law*

ÚVOD.....	- 9 -
1 INTERPRETACE A APLIKACE PRÁVA .....	- 10 -
1.1 Interpretace práva.....	- 10 -
1.2 Interpretace práva subjektem, který výklad podává .....	- 10 -
1.3 Interpretace práva podle metody výkladu.....	- 11 -
1.4 Interpretace práva podle rozsahu výkladu .....	- 13 -
1.5 Aplikace práva .....	- 13 -
1.6 Procesy aplikace práva .....	- 14 -
2 SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ.....	- 16 -
2.1 Užití správního uvážení.....	- 17 -
2.2 Rozdíl mezi správním uvážením a neurčitým právním pojmem .....	- 17 -
2.3 Členění správního uvážení .....	- 19 -
2.4 Rozsah správního uvážení .....	- 20 -
2.5 Hlediska správního uvážení .....	- 21 -
3 LIMITY SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ .....	- 24 -
3.1 Zásady správního uvážení.....	- 26 -
3.2 Jednotlivé zásady a principy správního uvážení .....	- 29 -
4 PŘEZKUM SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ .....	- 33 -
4.1 Přezkum správního uvážení správním orgánem.....	- 33 -
4.2 Soudní přezkum správního uvážení .....	- 34 -
5 PRINCIP PROPORCIONALITY .....	- 39 -
5.1 Test proporcionality.....	- 42 -
5.2 K jednotlivým částem testu proporcionality .....	- 43 -
5.3 Princip proporcionality a zásada přiměřenosti ve správním uvážení .....	- 45 -
5.4 Princip proporcionality v judikatuře Nejvyššího správního soudu .....	- 46 -
ZÁVĚR .....	- 50 -
POUŽITÉ ZDROJE .....	- 54 -

## **SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK**

ČR Česká republika

EU Evropská Unie

Ústavní soud Ústavní soud České republiky

Nejvyšší správní soud Nejvyšší správní soud České republiky

čj. číslo jednací

sp. zn. spisovná značka



## ÚVOD

Správní uvážení lze označit jako zákonem přípustnou možnost správního orgánu si do určité míry, resp. do míry kterou umožňují právní normy a předpisy, zvolit při řešení případu jednu z několika přípustných možností. Kromě toho, že mantinely správnímu orgánu v uplatňování správního uvážení určuje přímo příslušná právní norma, se při aplikaci správního uvážení musí správní orgán řídit mimo jiné i zásadami vycházejícími z ústavního pořádku České republiky. Mezi takovéto zásady může patřit například zákaz libovůle nebo princip proporcionality. Těmito zásadami a pevně stanovenými zákonnými kritérii jsou tedy stanoveny limity správního uvážení které potom přispívají k zajištění právní jistoty ve vztahu mezi občanem a veřejnou správou, k odstranění libovůle a zamezení zneužití správního uvážení správním orgánem. S častým výskytem správního uvážení v několika různých právních předpisech se samozřejmě nabízí i jeho poměrně široký rozsah, ale s tím i spojené již zmíněné limity, jak ty stanovené zákonodárcem, tak takové vyplývající z ústavního pořádku České republiky. Limity správního uvážení spočívají především ve vymezení prostoru zákonodárcem, ale z ústavního pořádku vyplývají také zásady a principy, které správní orgány musí zohledňovat při aplikaci správního uvážení. Mezi tyto zásady patří především princip proporcionality a s ním související zásadu přiměřenosti. Správní uvážení je komplexní disciplína využívaná napříč veškerou činností veřejné správy, proto je s její komplexností a mnohdy komplikovaností spojována řádná interpretace a aplikace práva, neboť pro správné užití a porozumění správního uvážení jsou tyto dvě disciplíny nesmírně důležité.

V úvodních kapitolách práce budou proto vymezeny pojmy jako interpretace práva a její rozdělení podle subjektu, který právo interpretuje, metody interpretace a rozsahu interpretace, aplikace práva a stádia, ve kterém probíhá a v neposlední řadě samotný pojem správní uvážení. Podrobněji bude analyzováno využití správního uvážení v rozhodovací činnosti správních orgánů, rozsah správního uvážení a jeho limity stanovené jak zákonodárcem, tak ústavními a lidskoprávními hodnotami. Analyzovány budou zásady a principy bránící zneužití volné úvahy správním orgánem a aplikace nejen principu proporcionality, při správním uvážení. Praktická část této práce bude věnována kvantitativní analýze judikatury, především Nejvyššího správního, soudu zohledňující princip proporcionality. U vybraných rozsudků bude v průběhu práce provedena analýza kvalitativní.

# **1 INTERPRETACE A APLIKACE PRÁVA**

## **1.1 Interpretace práva**

Interpretací práva se rozumí výklad práva, tedy činnost zaměřující se na poznání obsahu, pochopení smyslu a významu právní normy. Interpretace slouží nejen jako výklad právních norem, ale jako jakékoliv právní činnosti, například právních aktů nebo právního jednání. Pouze ze samotného znění právní normy je často těžké vyčíst, jaké pravidlo chování, na které jednání dopadne a jak přesně mu v určitém kontextu porozumět (Knapp, 1995). Pro potřeby správního uvážení je interpretace právních norem nesmírně důležitá, neboť aby mohl správní orgán normy správně aplikovat, musí být nejprve schopen si je správně vyložit, tedy interpretovat. Zákodárce v demokratickém právním státě, ve kterém funguje systém smíšené veřejné správy, kdy státní moc je přenášena na nižší správní celky, nechává schválně v některých případech prostor správnímu orgánu interpretovat např. neurčité právní pojmy, jejichž obsah nelze pevně vymežit a je proto na správním orgánu, aby v konkrétním řešeném případě daný pojem správně interpretoval.

Právní interpretaci lze řadit do třech základních skupin, a to podle:

- Subjektu, který výklad podává
- Metody výkladu
- Rozsahu výkladu

## **1.2 Interpretace práva subjektem, který výklad podává**

### **1.2.1 Autentický výklad**

Autentický výklad je druh výkladu, který interpretuje právní subjekt vydávající interpretovanou právní normu. V právní judikatuře zásadně platí, že právní závaznost nastává v případě, že je obsažen ve stejném nebo jiném právním předpisu, většinou formou definiční právní normy (např. „Polovinou měsíce se rozumí patnáct dnů a středem měsíce jeho patnáctý den“.)

### **1.2.2 Legální výklad**

Legální výklad je právně závazný výklad, ke kterému je právní normou zmocněn někdo, kdo danou interpretovanou právní normu nevydal. (např. „Ústavní soud podává výklad ústavních zákonů Federálního shromáždění, je-li věc sporná. Podmínky stanoví zákon Federálního shromáždění“.)

### **1.2.3 Oficiální výklad**

Oficiální výklad je výklad podávaný nadřízeným právním subjektem pro subjekty, které jsou mu podřízené. Ve většině případů se jedná o výklad právních norem v určité soustavě správních úřadů a tyto právní normy jsou zpravidla normativní nebo v podobě různých interních instrukcí.

### **1.2.4 Doktrinální výklad**

Jedná se o výklad podávaný právními vědci, který nemá právní závaznost. S doktrinálním výkladem se můžeme setkat např. v právních monografiích, v komentářích k určitým právním předpisům, v právních učebnicích a odborných publikacích apod.).

### **1.2.5 Soudní výklad**

Soudním výkladem se rozumí především výklady vyšších soudů. Tento výklad není absolutně právně závazný. Příkladem soudního výkladu může být nejen vykládaná judikatura, ale např. i rozsudky či stanoviska Nejvyššího soudu ČR, Nejvyššího správního soudu apod.

### **1.2.6 Výklad orgánu, který právo aplikuje**

Výklad orgánu aplikujícího právo je speciální výklad, který je závazný inter partes, mezi stranami, tím se rozumí výklad závazný pro dané účastníky daného řízení. Tento výklad je obsažen v některých správních rozhodnutích nebo v soudních odůvodněních. Může se jednat např. o rozhodnutí okresního soudu ve sporu o uhrazení peněžitě částky mezi panem J. N. a panem P. S., kdy výklad bude působit pouze na jejich vzájemná práva a povinnosti, ostatních osob se nijak nedotkne.

### **1.2.7 Výklad při uplatňování kasačního principu**

Zde se jedná o vázanost soudu nižší instance v odůvodnění, které je vyjádřeno právním názorem vyššího soudu, který danou kasační stížnost zkoumá. Výklad či názor vyššího soudu je tedy právně závazný, ale pouze pro jeden konkrétní řešený případ.

## **1.3 Interpretace práva podle metody výkladu**

V současném systému kontinentálního práva, konkrétně v systému českého práva v zásadě platí to, že jakou výkladovou metodu či metody využije ten, kdo danou normu interpretuje, je na jeho vlastním uvážení. I když si může např. soudce na základě vlastního uvážení vybrat metodu výkladu v rámci své rozhodovací činnosti, musí ovšem dbát na obecná pravidla vycházející z právního pořádku ČR (např. ze z. č. 89/2012 sb., Občanský zákoník, úst. z. č. 1/1993 sb., Ústava

České republiky (dále jen „Ústava ČR“), úst. z. č. 2/1993 sb. Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) apod.).

### **1.3.1 Jazykový výklad**

Jazykový výklad můžeme označit za výchozí druh výkladu, ke kterému se ostatní výkladové metody poté vymezují. Interpretuje právní normu čistě na základě textu, vychází z jejího znění, struktury vět a jednotlivých částí.

### **1.3.2 Logický výklad**

Logický výklad práva je jeden z tradičních druhů právního výkladu. U logického výkladu práva se můžeme často setkat s problémem, kdy mnohé právní argumenty nemají patrný logický základ, např. kvůli jejich spíše rétorické povaze. Správný výklad těchto právních norem je často vázán na různé teleologické úvahy. Proto se můžeme v některých novodobých publikacích setkat s názorem, že logický výklad lze chápat i jako součást teleologického výkladu.

### **1.3.3 Teleologický výklad**

Teleologický druh výkladu se zaměřuje na rekonstrukci účelu interpretované právní normy. Účelem právní normy ale není záměr zákonodárce při přijímání právní normy, ale se jedná o fiktivní nebo ideální záměr, ke kterému by zákonodárce došel za současných společenských poměrů či znalostí.

### **1.3.4 Systematický výklad**

Systematický výklad spočívá v určení postavení právní normy v daném právním předpisu, popřípadě v celém právním pořádku. Právní pořádek představuje uspořádaný celek všech právních norem a právních předpisů, proto musí mít bezrozporný. K bezrozpornosti v právním pořádku slouží derogační pravidla, těmi jsou: a) Lex superior derogat legi inferiori = právní norma vyšší právní síly ruší právní normu nižší právní síly, b) Lex posterior derogat legi priori = později stanovená právní norma ruší právní normu stanovenou dříve, c) Lex specialis derogat legi generali = speciální právní norma ruší právní normu obecnou).

### **1.3.5 Historický výklad**

Je druhem výkladu, který také usiluje o rekonstrukci účelu interpretované právní normy. Odlišný od výkladu teleologického je tím, že neposuzuje účel fiktivní či ideální, ale účel zákonodárce v době přijetí právní normy. V rámci tohoto výkladu se zkoumá např. důvodová zpráva k danému zákonu nebo sněmovní tisky. Význam historického výkladu se obecně snižuje

se stářím zákona, u nichž se stává vzhledem k prohlubujícím se společenským změnám vhodnějším použít teleologický výklad. Někteří autoři používají též pojem objektivně historický výklad, jehož cílem je zjistit, jakým způsobem rozuměli zákonu jeho adresáti v době, kdy byl vydán.

## **1.4 Interpretace práva podle rozsahu výkladu**

### **1.4.1 Doslovný výklad**

„Rozsah právní normy je stanoven adekvátně textu, v němž je vyjádřena. Tento druh výkladu by měl být pravidlem.“

### **1.4.2 Restriktivní výklad**

Znamená výklad zužující. „Rozsah právní normy je stanoven úžeji, než jak by vyplývalo z doslovného výkladu textu.“

### **1.4.3 Extenzivní výklad**

Znamená výklad rozšiřující. „Rozsah právní normy je stanoven širěji, než jak by vyplývalo z doslovného výkladu textu“ (Knapp,1995).

## **1.5 Aplikace práva**

Proto aby mohlo právo plnit svou hlavní funkci, tedy funkci regulativní, musí být vedle porozumění obsahu a pochopení významu právních norem a předpisů, také realizováno. Právní norma, resp. zákonodárce, který právní normy vytváří, často přesně stanovuje podmínky pro svou aplikaci a nedává správnímu orgánu (v případě správního práva) žádný prostor k vlastní úvaze. Nicméně existují také normy, kde zákonodárce nemůže pevně vymezit všechna možná pravidla chování a s nimi související následky, a proto, aby mohl správní orgán při výkonu své činnosti pružně reagovat, mu nechává zákonodárce prostor pro jeho volné uvážení. (Gerloch, 2013).

Gerloch (2013) také říká, že aplikaci práva lze také chápat v užším a širším smyslu. V širším smyslu aplikaci vykonává jakýkoliv právní subjekt bez ohledu na to, zda zná či nezná objektivní právo. Výsledkem aplikace práva v širším smyslu je tedy pouze určité chování, nikoli formalizovaný právní akt. Tento způsob aplikace není zastřešen státní mocenskou autoritou. V užším slova smyslu chápeme aplikaci práva jako řešení konkrétní věci orgány veřejné moci. S užším pojetím aplikace práva se nejen v odborné literatuře, ale i v rozhodovací praxi soudů a

správních orgánů, setkáváme daleko častěji než s aplikací ve smyslu širším. Výsledky činnosti těchto orgánů, tj. soudů a správních orgánů, označujeme jako právní akty, tedy rozhodování o právech a povinnostech podle hmotněprávních i procesněprávních norem.

## **1.6 Procesy aplikace práva**

Již z předchozí definice vyplývá, že proces aplikace práva může být velmi komplikovanou procedurou, kdy po dané právní interpretaci nastává úvaha, vyhodnocení a následné přijetí vlastního rozhodnutí. V praxi lze rozeznat dva základní druhy procesů, v jejichž rámci jsou akty aplikace práva vydávány, tedy procesy aplikace práva v rámci civilního řízení, které jsou upraveny především Občanským soudním řádem (z. č. 99/1963 Sb.) a Trestním řádem (z. č. 141/1996 Sb.) a procesy aplikace práva v rámci správního řízení, upraveny Správním řádem (z. č. 500/2004 Sb.), popř. dalšími zvláštními právními předpisy, které jsou vůči obecnému Správnímu řádu předpisy konkrétními.

Proces aplikace práva probíhá v několika na sobě úzce závislých stádiích. Těmi jsou:

- zjišťování skutkového stavu,
- řešení otázek právních,
- rozhodnutí ve věci.

### **1.6.1 Zjišťování skutkového stavu**

Zjištění skutkového stavu lze označit jako nejobtížnější část konání správních orgánů, kdy dané orgány posuzují a rekonstruují průběh děje (skutku), které se stal v minulosti. Hlavním objektem při zjišťování skutkového stavu je tzv. objektivní pravda. Ta se zjišťuje pomocí dokazování, které můžeme chápat jako shromažďování informací a jejich hodnocení.

### **1.6.2 Řešení právních otázek**

Řešením právních otázek v kontextu aplikace práva se rozumí nalezení právní normy, která bude uplatněna v dané věci, její výklad za účelem aplikace na danou skutkovou podstatu a posouzení její platnosti a účinnosti.

### **1.6.3 Rozhodnutí ve věci**

V poslední fázi aplikace práva dochází k vydání konkrétního rozhodnutí, resp. vlastního právního aktu aplikace práva. Tím se rozumí jeden individuální právní akt, který představuje

rozhodnutí o konkrétních právech a povinnostech všech účastníků řízení. Cílem a vyvrcholením celého procesu aplikace je vydání aktu aplikace práva.

## 2 SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ

Správní uvážení (neboli také diskreční pravomoc) není pevně právně definovaný termín. Je sice zmiňováno v řadě právních předpisů, ale ani v jednom z nich není výslovně v textu označeno, resp. definováno, takže k tomu, kdy je možné správní uvážení použít, musí správní orgán aplikující správní uvážení dojít správnou interpretací. Tyto skutečnosti mohou v praxi způsobovat obtížnou nebo minimálně spornou identifikovatelnost. Správní uvážení je obsaženo velmi často v právních normách upravujících výkon veřejné správy, avšak ne vždy je první pohled patrné nebo lehce odvoditelné, zda se doopravdy jedná o případ správního uvážení či nikoli (Mates, 2013).

Správní uvážení tedy představuje možnost správního orgánu v situaci, kdy mu je určitým právním předpisem nabízen více než jeden způsob řešení dané situace, resp. vyhodnocení či posouzení a následné rozhodnutí o určité otázce podle své vůle, tj. svého vlastního uvážení.

V některé literatuře se lze setkat s názorem, že pojmy správní uvážení a diskreční pravomoc je třeba rozlišovat. Např. S. Skulová význam těchto pojmů rozlišuje. Rozdíl podle S. Skulové spočívá v tom, že správní uvážení je spojený s rozhodovací činností veřejné správy, kdy správní orgán rozhoduje podle své „volné úvahy“, naopak diskreční pravomoc je spíše projevem pravomoci toho správního orgánu, který v dané situaci rozhoduje a náleží mu určitá výše veřejné moci (Skulová, 2003). Dále říká, že: *„je správní uvážení představováno situací, kdy se vznikem nebo existencí určitých podmínek (skutkovým stavem) nespojuje příslušné ustanovení právního předpisu nutnost nastoupení jediného možného právního následku, a naopak ponechává subjektu vykonávajícímu veřejnou správu určitý (menší či větší) prostor pro volbu určitého řešení, resp. rozhodnutí.“*

V soudní judikatuře se pojmy správní uvážení a diskreční pravomoc užívají identicky, resp. jsou použity jako synonyma, což přispívá k tomu, že tyto dva pojmy není třeba odlišovat. Správní uvážení je pojem komplexní a poměrně specifický pro rozhodování ve veřejné správě, a i když se jeho výklad v některých právních předpisech nebo právnické literatuře může lišit drobnými odchylkami, tak tato myšlenka, resp. to, že správní uvážení je pojem specifický pro veřejnou správu, je obsažena v každé definici a může se pouze lišit mírnými odchylkami závislými na výkladu.

Hendrych (2009) uvádí v právnickém slovníku, že lze správní uvážení definovat takto: *„Správní uvážení, též diskreční pravomoc správních orgánů, je možné tehdy, když zákon*



*poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor je vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací (slovním obratem „může“) apod. V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy.“*

## **2.1 Užití správního uvážení**

Správní uvážení se tedy objevuje v celé řadě činností veřejné správy, avšak nejčastější užití lze spatřit zejména v oblasti správního trestání. Právní normou není přímo předpokládáno, ale lze konstatovat, že pro výkon veřejné správy a pro vydání právního aktu (např. konkrétního rozhodnutí) je jeho použití téměř nutné. V právních předpisech, resp. v konkrétních právních normách se můžeme se správním uvážením setkat ve formě frází jako „může“, „lze“, „uloží do“.

Ke správnému užití správního uvážení musí správní orgán dojít již zmíněnou řádnou interpretací právní normy. Interpretace práva často není jednoduchou disciplínou (viz. kap. 1) a to platí i pro interpretaci a aplikaci správního uvážení. V praxi se můžeme často setkat se zaměňováním správního uvážení s neurčitým právním pojmem.

## **2.2 Rozdíl mezi správním uvážením a neurčitým právním pojmem**

Pojem správní uvážení a pojem neurčitý právní pojem opravdu sdílí některé společné charakteristiky. Diskrece a neurčitý právní pojem mají společný převážně účel, tedy zákonodárcem zajištěný potřebný prostor pro vydání rozhodnutí podle „vlastní vůle“. Ovšem tento účel je asi jediná věc, která tyto pojmy spojuje.

Již z dříve uvedených definic lze konstatovat, že správní uvážení je možné najít především v dispozici a sankci právní normy. Např. podle § 5, odst. 3, písm. d), z. č. 251/2016 sb., Zákon o některých přestupcích, může správní orgán za konkrétní spáchaný přestupek uložit pokutu až do výše 50000 Kč. Zákonodárce v tomto případě stanovuje, že za spáchaný přestupek správní orgán uloží pokutu, tedy umožňuje správnímu orgánu užit vlastní vůle pouze ve výši pokuty za spáchaný přestupek. Jedná se tedy o správní uvážení obsažené v sankci právní normy.

Neurčitý právní pojem je oproti správnímu uvážení jev, jehož obsah nelze přesně vymezit a konkrétně definovat. V případě správního uvážení tedy zákonodárce vymezuje správnímu

orgánu mantinely (viz. kap. 2). U neurčitých právních pojmů zákonodárce do jisté míry také vymezuje rozsah, ve kterém se správní orgán musí pohybovat při aplikaci a interpretaci neurčitého právního pojmu, ale jeho vlastní rozhodnutí nespočívá ve výběru mezi zákonodárcem stanovenými možnostmi, ale ve zhodnocení toho, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého právního pojmu, který si zákonodárce představoval (Mazanec, 2000).

Lze tedy říct, že pokud se se správním uvážením můžeme setkat především v sankci a dispozici právní normy, neurčitý právní pojem bude obsažen převážně v její hypotéze (Mazanec, 2000). Např. v § 5 z. č. 251/2016, Zákoně o některých přestupcích, správní orgán uloží pokutu tomu, kdo se dopustí přestupku proti veřejnému pořádku. Veřejný pořádek lze označit za jeden z nejtypičtějších neurčitých právních pojmů, např. právě kvůli tomu jaký má každý individuální představu o tom, co pro něho znamená pojem veřejný pořádek.

Stejný pohled uplatňuje správní orgán rozhodující v konkrétní situaci, v konkrétním případě, resp. v této situaci o přestupku proti veřejnému pořádku, nicméně v tomto případě se správní orgán nepohybuje v mezích stanovených zákonodárcem, ale spíše zvažuje, jaké možnosti by mohl zahrnout do pojmu veřejný pořádek. To je rozdíl mezi správním uvážením a neurčitým právním pojmem.

V praxi je běžné, že správní uvážení a neurčité právní pojmy se mohou vyskytovat v jedné právní normě současně. Např. podle § 156 odst. 1 písm. a), Daňového řádu, může správní orgán (v tomto případě „správce daně“) na žádost daňového subjektu povolit posečkání úhrady daně nebo rozložit její úhradu na splátky a) pokud by neprodlená úhrada daně znamenala pro daňový subjekt vážnou újmu. Neurčitým právním pojmem bude tedy „vážná újma. Jako správní uvážení můžeme v tomto případě označit vlastní rozhodování správního orgánů o posečkání s úhradou daně nebo stanovení výše splátek a sestavení splátkového kalendáře. Správní orgán musí v situaci, kdy by daňovému subjektu vznikla neprodlenou úhradou daně vážná újma, tedy hypotéza právní normy, neboť nastavuje podmínky, za kterých nastává dispozice, posečkat či povolit rozložení úhrady daně na splátky, tedy jedna či druhá dispozice právní normy, tedy správní uvážení.

## 2.3 Členění správního uvážení

V některé právní literatuře se můžeme setkat s několika různými členěními správního uvážení. Např. podle Skulové (2003) lze správní uvážení členit takto: a) uváženost jednání a uváženost volby, b) správní uvážení v hmotněprávní a správní uvážení procesněprávní, c) správní uvážení v širším a užším pojetí.

Za nejčastější a nejdůležitější členění bychom z hlediska právní teorie mohli označit rozdělení, které spočívá v míře vlastního rozhodování správního orgánu stanové zákonodárcem na tzn. volné správní uvážení (v některých případech se také můžeme setkat s tzv. „absolutním“ volným správním uvážením) a na vázané správní uvážení.

O volném uvážením se lze bavit v případě, kdy správnímu orgánu z právní normy vyplývá oprávnění např. rozhodnout, přiznat určité právo nebo uložit povinnosti apod., bez toho, aniž by jeho rozhodování doplňovaly dodatečně stanovené bližší podmínky.

Vázaným uvážením je myšlena zpravidla taková míra vlastního rozhodování správního orgánu, kterou mu zákonodárce v dané situaci umožňuje, tedy vzniká právní nárok na vydání správního rozhodnutí či právní povinnosti k jeho vydání. Zákonodárce stejně jako v případě volného uvážení vymezuje mantinely, ale v případě vázaného uvážení je více konkretizuje a směřuje rozhodnutí správního orgánu určitým směrem. Typickým příkladem vázaného správního uvážení mohou být sankce v právních normách především v oblasti správního trestání, kdy zákonodárce konkrétně vymezí např. rozmezí peněžní sankce, kterou správní orgán může uložit za spáchaný přestupek, tzn. stanoví míru výše sankce, popř. její rozmezí a stanoví kritéria, za kterých správní orgán takovou sankci může uložit, tzn. jak má správní orgán v řízení o konkrétním přestupku postupovat (Mazanec, 2000).

Rozdíl mezi vázaným a volným uvážením spočívá tedy především v rozsahu ve kterém se správní orgán může v době rozhodování pohybovat. Existuje také tzv. „absolutní“ správní uvážení, kdy správní orgán může povinnost uložit nebo ji naopak kompletně prominout, vydat povolení či ho kompletně odepřít, tedy nevzniká na rozhodnutí právní nárok, přitom ale neporušuje zákon a nezasahuje do subjektivních práv účastníka řízení. Již z definice „absolutního“ uvážení lze vyvodit, že oproti ostatním „druhům“ správního uvážení se nevyskytuje v praxi tak často. Využívá se zejména v takových případech, kdy vznik právního

nároku není vhodný, nebo není vůbec realizovatelný, ale správní orgán musí stále vydat rozhodnutí v dané situaci. Nejedná se tedy o „absolutní“ libovůli správního orgánu.

V moderním právu neomezené správní uvážení nemůže existovat a vždy je omezeno určitými mezemi buď takovými, které vymezí v právních předpisech a normách sám zákonodárce, nebo takovými které vyplívají přímo z ústavních principů a z ústavního pořádku České republiky (viz. Limity správního uvážení).

## **2.4 Rozsah správního uvážení**

Jeden ze základních principů fungování tzv. „dobré správy“ je efektivnost. Proto je téměř nereálné, aby v systému dobré správy byla veškerá činnost veřejné správy striktně a absolutně vázána právními předpisy a každá část její činnosti byla upravena právní normou, od které by se nemohla odchýlit. Pokud by zákonodárce chtěl, aby se veřejná správa od právních předpisů nemohla ani o kousek odchýlit, musel by zcela přesně vymezit veškeré možné hypotézy, které mohou nastat a k nim pak přiřadit veškeré možné právní následky a možnosti. Takovýto způsob je v současné době a v současné právní kultuře nemožný a nerealizovatelný kvůli proměnlivosti reality a kvůli odlišnosti každodenních situací.

Proto je jednotlivým orgánům veřejné správy ponechán již zmíněný prostor pro rychlé, efektivní reagování na odlišné a proměnlivé chování subjektů veřejné správy. V některých právních normách se tedy setkáváme se stanovováním podmínek zcela konkrétně, tzn. nedávají správnímu orgánu žádný prostor pro uvažování o jejich aplikaci, některé právní normy naopak správní uvážení vyžadují.

Podle skutečností uvedených v předchozích kapitolách lze konstatovat, že správní uvážení je výsostnou pravomocí veřejné správy a jeho existence je nezbytná pro fungování tzn. „dobré správy“. Nicméně správní orgán s relativně velkou mocí, kterou mu poskytuje zákonodárce, musí jednat s ještě větší odpovědností a je nepřipustné, aby rozhodoval podle své libovůle a jednal tím jak proti právním normám, vydaným mocí zákonodárnou, tak proti samotným ústavním principům České republiky.

Proti zneužití správního uvážení a zabránění aplikaci libovůle správním orgánem stojí limity, které vyplývají právě z již zmíněného ústavního pořádku České republiky a s ním spojené moci zákonodárné (Mazanec, 2000).

## **2.5 Hlediska správního uvážení**

Limity správního uvážení lze označit za mantinely, které správnímu orgánu nastavuje buď zákonodárce, nebo se jedná o takové limity vycházející z ústavního pořádku, principů dobré správy apod. Hlediska správního uvážení oproti limitům jsou kritérii, která „pomáhají“ správnímu orgánu se právě ve vymezeném prostoru pohybovat, či v některých případech dokonce ovládají činnost správního orgánu, ve smyslu jeho volného uvážení (Skulová, 2003).

Skulová (2003) též konstatuje, že hledisko nebo kritérium představuje určitý úhel pohledu, který musí být zohledňován a respektován, i když nemusí být v bezprostředně, či přímo závazný. Pro správné a efektivní užití správního uvážení tedy nestačí správnímu orgánu pouze vymezit prostor, ve kterém se bude pohybovat, ale je nezbytné, aby se ve vymezeném prostoru uměl pohybovat, volit správný směr řešení konkrétních situací a následně správně rozhodl.

Překročí-li správní orgán při svém volném uvažování vymezené limity, jedná nezákonně a pokud použije volnou úvahu způsobem, který přímo odporuje kritériím aplikace správního uvážení, podléhá jeho postup soudnímu přezkumu (Hendrych, 2012).

Správnímu orgánu tedy nestačí pouze vymezit určité mantinely, ale také mu poskytnout nástroje k tomu, aby své volné uvážení v těchto mezích efektivně, spravedlivě a v souladu se zásadami a principy dobré správy aplikoval a aby se celkově dokázal v daných limitech orientovat a zneužíval správní uvážení vydáváním účelového rozhodnutí. Hlediska správního uvážení jsou nejčastěji zakotvena přímo v konkrétních právních předpisech, nicméně lze se setkat s případy, kdy určitá hlediska ukotvená v daném právním předpise nejsou. Proto i u kritérií podobně jako u limitů správního uvážení, slouží jako zdroje jednotlivých hledisek soudní judikatura, kontext právního předpisu zakládajícího správní uvážení, jiné právní předpisy související a přímo se vztahující na konkrétní případ, a nakonec i psané či nepsané, resp. právně závazné či nikoliv, principy a zásady činnosti správních orgánů (Eidlová, 2010).

Na rozdíl od limitů správního uvážení nelze hlediska přesně a obsáhle vymezit, protože všechna hlediska nelze v každém specifickém případě aplikovat stejně a je třeba dbát na konkrétní oblast správního práva, ve které je daný případ řešen. Jako kritéria pro aplikaci správního uvážení lze označit např. hodnoty, principy a zásady, nebo obsah, kvalita a okolnosti jednotlivých případů.

### **2.5.1 Hodnoty**

Skulová (2003) též definuje hodnoty jako žádoucí stav. Neslouží již jako prostředek k dosažení jiného účel či naplnění cíle a jsou na nejvyšším možném nejobecnějším stupni a mohou být a často bývají obsaženy v právních normách.

Mezi hodnoty patří nepochybně i hodnoty lidskoprávní, které byly zmíněny již v kapitole Limity správního uvážení.

### **2.5.2 Principy a zásady**

Principy a zásady lze také označit jako hlediska či kritéria správního uvážení, neboť se jimi správní orgán při výkonu své činnosti řídí a musí je při aplikaci správního uvážení zohledňovat. V neposlední řadě jsou dalšími z hledisek obecně také principy dobré správy obsaženy v doporučení Výboru ministrů, z nichž vychází kritérium vhodnosti zvoleného prostředku, které by mělo být v přiměřené míře pro adresáta veřejné správy (Mates, 2010).

### **2.5.3 Zákonná hlediska**

Jako zákonná hlediska lze kromě právních norem označit již dříve zmíněné základní zásady činnosti správních orgánů vyjádřené v §2 až 8 Správního řádu. Z hlediska kritérií aplikace správního uvážení jsou důležité především zásady přiměřenosti a účelnosti.

### **2.5.4 Další hlediska správního uvážení**

Jak bylo již zmíněno, konkrétní hlediska se mohou lišit podle daného případu, na jenž se aplikují. Taková hlediska mohou být např. obsah, kvalita či okolnosti (např. míra zavinění, závažnost, způsobená újma apod.)

Nejvyšší správní soud komentuje problematiku několika možných hledisek (kritérií) v rámci mezi (limitů) správního uvážení např. ve svém rozsudku ze dne 17.12.2019, čj. 9 As 257/2018-33, kde konstatuje, že hlediska spolu se zákonnými omezeními a principy a zásadami činnosti správních orgánů tvoří soubor omezení pro rozhodovací činnosti správních orgánů: *„I když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí*

*přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování (princip právní jistoty, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná – s obdobným rozhodováním v obdobných případech atd.).“*

### 3 LIMITY SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ

Jedny z nejdůležitějších podmínek pro fungování správního uvážení jsou interpretace a aplikace právních norem. Řádné vykonání těchto dvou disciplín je nezbytné pro správné užití správního uvážení, nicméně interpretace a aplikace nejsou z daleka jediné potřebné podmínky. Správní orgán je během svého rozhodování povinen dbát i na to, aby jeho činností nedošlo k porušení jednak právního předpisu, jehož právní normou se v dané situaci řídí, tak ústavních principů republiky. Správní orgán musí dbát na to, aby nepřekročil vymezené mantinely, tedy aby nejednal nad své limity (Skulová, 2003).

Mimo právnické literatury se s limity správního uvážení lze setkat v ustálené judikatuře především Nejvyššího správního soudu. Ten se již v několika svých rozhodnutích vyjádřil k problematice správního uvážení, jeho limitům či zásadám se např. ve svém rozsudku ze dne 23. 11. 2006, č. J. 5As 35/2006 - 48 vyjádřil takto: *"Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nichž lze dovodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem postupovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně ..., tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem 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."*

Limity správního uvážení lze v první nejobecnější úrovni rozdělit na implicitní a explicitní. **Implicitní** limity, jak již vyplývá z jejich názvu, jsou spíše takové hranice správního uvážení, které nejsou správnímu orgánu přímo vymezeny, mají spíše abstraktní povahu a vyplývají z obecných principů a zásad demokratického právního státu v rámci kterého nejen správní orgány musí dbát na to, aby jejich činnost nebyla v rozporu s ústavním pořádkem, základními lidskými právy, či se zásadami činnosti správních orgánů vyplývajícími ze zásad a principů dobré správy, která má prameny nejen v legislativě či judikatuře České republiky, ale i v legislativě a judikatuře Evropské unie. Nad implicitními omezeními správního uvážení dále stojí omezení tzv. **explicitní**. Explicitní omezení jsou oproti omezením implicitním méně abstraktní, protože se jedná o meze, které pevně stanoví správnímu orgánu zákonodárce, resp. právní předpisy a v nich konkrétní právní normy, které zákonodárce vydává. Záleží tedy na zákonodárci a jeho schopnostech, určit do jaké míry ponechá správnímu orgánu prostor pro jeho vlastní uvážení. K takovému dělení limitů správního uvážení došel Nejvyšší správní soud, který implicitní a explicitní omezení vyjádřil ve svém rozhodnutí ze dne 27. 7. 2006 č. j.



2Afs 207/2005 - 5 takto: „Základní práva a ústavní principy tak znamenají samozřejmé a přirozené **implicitní** omezení jakékoli, i nejširším způsobem definované diskreční pravomoci exekutivy; do katalogu pravidel takto omezujících diskreční pravomoc lze jistě řadit zejména povinnost správního orgánu respektovat principy rovnosti, požadavek racionality kritérií pro posuzování kauz, o nichž je rozhodováno, a proporcionality, jakož i požadavek konat v souladu se smyslem a účelem dané konkrétní diskreční pravomoci a vázanost správního orgánu svojí vlastní správní praxí. ‘Nad rámec‘ implicitních omezení diskrečního oprávnění pak k nim přistupují omezení **explicitní**, vyjádřená zákonem stanovenými kritérii pro rozhodování.“

Mezi právní předpisy, které vymezují správnímu orgánu jeho limity při vlastním uvážení, nejsou pouze zákony, nýbrž také podzákonné normy, metodickými pokyny nebo závazným výkladem jednotlivých ustanovení vydaných ministerstvem (Mazanec, 2006).

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu (cit. výše) dále vyplývá, že správní orgán si pak dále nemůže libovolně upravovat nebo přidávat další kritéria, jeho povinností je pouze právní normy správně interpretovat a aplikovat na konkrétní případy, a své rozhodnutí by měl důkladně odůvodnit a uvést, jaké důkazy a okolnosti ho vedli k tomu, aby právě rozhodl tak, jak rozhodl.

To platí i v případě volného či „absolutně“ volného správní uvážení (viz. kap. 3.2), kdy má správní orgán největší míru volnosti ve svém rozhodování (např. může se rozhodnout, zda bude konat, popř. jakou uloží sankci, nebo se rozhodne určitou povinnout prominout (např. v daňových předpisech). I v takovýchto případech nehovoříme o zcela „absolutně“ volném uvážení, neboť i možnost činit či nečinit je ukotvená v právním předpisu, a i když se jedná o volnou úvahu správního orgánu, musí si uvědomit, že se musí rozhodnout tak či onak, tzn. že jeho pravomoc volně se rozhodnout je zároveň jeho povinností (Skulová, 2003).

Nejedná se tedy o uvážení „absolutně“ volné, takové správní uvážení v českém právu ani nemůže fungovat. Správní orgán při aplikaci uvážení vždy vychází z konkrétního ustanovení právního předpisu, ať se jedná o volbu procesu, řešení nebo rozhodnutí. O takovém uvážení tedy lze mluvit jako o uvážení „absolutním“, ale v některé literatuře se lze setkat i s označením „uvážení povinností“ (Hendrych, 2016).

K praktické neexistenci tzv. „absolutního“ správní uvážení a jeho nemožné realizaci v demokratickém právním státu se vyjádřil opakovaně i Nejvyšší správní soud, např. ve svém

rozsudku ze dne 5. 1. 2017 čj. 2 Azs 222/2016-24 říká, že: „Z ustálené judikatury i literatury vyplývá, že diskrece je v právním státě vždy nějak omezena nebo vymezena, a není a nemůže být nelimitována, neboť v opačném případě by byl vytvářen prostor pro libovůli, která je nepřijatelná. Ani správní uvážení ohledně toho, zda bude aplikováno správní uvážení obsažené v čl. 17 odst. 1 nařízení, tak nelze provádět zcela neomezeně.“, přičemž odkazuje na rozsudek ze dne 23. 3. 2005 čj. 6 a 25/2005-42, který se přímo zabývá problematikou absolutního správního uvážení: „Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu volnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu“.

Implicitní i explicitní limity se logicky prolínají, neboť právní předpisy v českém právu mají svou právní sílu a předpis nižší právní síly nesmí být v rozporu s předpisem vyšší právní síly, tzn. zákony a jejich konkrétní právní normy nesmí být v rozporu s ústavními zákony a jejich právními normami (popř. vyhlášky ministerstev či nařízení vlády v rozporu se zákony).

Lze tedy tvrdit, že implicitní limity jsou právě takové limity, které spíše stanovují mantinely správnímu orgánu z širšího pohledu, nebo jakési meze především v oblasti lidských práv, či jiných morálních hodnot, přes které se správní orgán při svém volném uvažování nesmí dostat. Explicitní limity oproti implicitním tvoří spíše pravidla či nástroje pro využívání samotného uvážení, kterými se správní orgán řídí, a právě při užívání těchto nástrojů a aplikaci pravidel musí správní orgán dbát na mezích v první řadě vyplívajících z ústavních principů demokratického právního státu a dodržovat tak určité limity či zásady, jejichž dodržování pak podléhá soudnímu přezkumu.

### **3.1 Zásady správního uvážení**

Již z výše uvedeného lze konstatovat, že správní orgán je při uplatňování svého volného rozhodování limitován v první řadě principy vycházejícími z ústavního pořádku České republiky, v druhé řadě pak prostorem, které mu vymezí zákonodárce v právních předpisech.

Zásady správního uvážení či zásady činnosti správních orgánů obecně vycházejí z konceptu tzv. „dobré správy“, což je velice abstraktní pojem, který nemá přesnou definici, ale jedná se spíše o soubor pravidel, zásad, právních norem, která by měla přispívat jak k zefektivnění

činnosti orgánů veřejné správy, tak k zajištění rovnosti, spravedlnosti či zákonnosti při výkonu konkrétních činností správních orgánů.

Institut správního uvážení se pak přirozeně opírá o podobné zásady, neboť je důležité, aby při svém volném uvážení, které umožňuje správnímu orgánu pružně reagovat na každodenní situace, nebylo zneužíváno a nedocházelo tak k porušení základních principů demokratického právního státu (Skulová, 2003).

V českém právu jsou pak tyto základní zásady činnosti správních orgánů obsaženy v z. č. 500/2004 sb. Správní řád (dále pouze Správní řád), konkrétně v §2 odst. 1 až §8. Zásady obsažené ve Správním řádu. nejsou konkrétně vyjmenovány, ale jejich obsah je téměř totožný se zásadami a principy, které byly zformulovány v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec (2007)7, které slouží jako souhrn dílčích doporučení téhož orgánu. Zásady obsažené ve Správním řádě, vycházející z Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, jsou tedy tyto:

- Zásada legality, či zásada zákonnosti
- **Zásada zákazu zneužívání správního uvážení**
- Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů
- Zásada souladu s veřejným zájmem
- Zásada subsidiarity
- Zásada přiměřenosti, princip proporcionality
- Zásada legitimního očekávání, resp. předvídatelnosti
- Zásada materiální pravdy
- Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů
- Zásada veřejné správy jako služby
- Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti jejich postupů
- Zásada procesní ekonomie

Doporučení vydaná orgány Evropské unie nejsou právně závazná a jejich plnění není vynutitelné, nicméně zásady a principy dobré správy tak, jak je vidí Rada Evropy, jsou velmi totožná s vizí dobré správy České republiky, a proto se s právním ukotvením těchto zásad můžeme setkat i v českém právu.

Zásady správního uvážení jako takové jsou především obsaženy v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/REC (80) 2 ze dne 11. 3. 1980 (dále jen doporučení Výboru ministrů), které

se zabývá jak dodržováním určitých zásad a principů dobré správy, tak aplikováním těchto zásad na správní uvážení a doporučuje, aby se „řídily“ či „nechali vést“ těmito principy a zásadami při aplikování veřejné činnosti a konkrétně i správního uvážení. I přes to, že se jedná pouze o doporučení, jsou zásady správního uvážení popsány v doporučení Výboru ministrů mezinárodně uznávané a respektované členskými státy, neboť právě Výbor ministrů jasně a výstižně tyto zásady a principy pojmenovává: „*Správní orgán při aplikaci správního uvážení:*

1. *sleduje pouze takový cíl, pro jehož dosažení mu byla pravomoc udělena*
2. *dodržuje objektivitu a nestrannost a zohledňuje pouze takové faktory, které jsou relevantní k řešení konkrétní situace*
3. *dodržuje princip rovnosti před právem tím, že se vyhýbá diskriminaci*
4. *udržuje náležitou rovnováhu mezi nežádoucími následky, které mohou nastat v rámci rozhodování a mít vliv na práva a svobody osob a cíl, který orgán sleduje*
5. *svou rozhodovací činnost koná v přiměřené době podle závažnosti věci, které rozhoduje*
6. *aplikuje jak konzistentní obecné administrativní postupy, tak i zohledňuje okolnosti specifické pro řešený případ.*“

Skulová (2003) říká, že tyto principy a zásady správního uvážení vyplývající z doporučení Výboru ministrů se pro potřeby českého práva označují takto:

- Princip sledování stanoveného účelu a nezneužití správního uvážení
- Dodržování rovnosti před právem a zákazu diskriminace
- Dodržování principu proporcionality a rozhodování v rozumné lhůtě
- Princip předvídatelnosti, legitimního očekávání a právní jistoty

Limity správního uvážení tedy tvoří jeho prostor, ať už je to prostor vymezený zákonodárcem, od kterého se správní orgán nesmí při výkonu své činnosti odchýlit, tak prostor vyplývající ze zásad a principů demokratického právního státu. Tento prostor je o něco více abstraktní než prostor vymezený mocí zákonodárnou, nicméně proto, aby správní orgán efektivně a kvalitně vykonával svou činnost vůči jeho adresátům, se činnost správních orgánů opírá o již zmíněné zásady a principy. Takové zásady a principy poté vyplývají jak z obecných koncepcí tzv. dobré správy, tak z právně závazných předpisů České republiky, či právně nezávazných právních předpisů Evropské unie, resp. mezinárodního práva.

## **3.2 Jednotlivé zásady a principy správního uvážení**

### **3.2.1 Zákaz libovůle**

Ačkoliv se nejedná přímo o zásadu správního uvážení tak, jak jí popsal Výbor ministrů Rady Evropy, je zákaz libovůle či pojem libovůle stěžejní pro správní uvážení a velmi úzce se prolíná se zásadou zneužití správního uvážení. Zákaz libovůle či pojem libovůle jako takový, jsou v souvislosti se správním uvážením velmi důležité pojmy, neboť právě neomezená volnost či absolutní volnost rozhodování je v demokratickém právním státě nepřijatelné a vytváří tak již zmíněnou libovůli.

Libovůli lze označit jako absolutní volnost, kdy správní orgán vykonává správu ničím nevázaným uplatňováním vůle. Jako libovůli lze označit také zneužití moci správním orgánem, tedy situaci, kdy je činnost správního orgánu sice vázaná právními předpisy, ale rozhodující orgán se i přesto rozhodne tyto předpisy porušit. Libovůli v takové podobě lze označit jako tzv. „zvůli“ (Skulová, 2003).

Z těchto důvodů je nepřijatelné, aby se jakýkoliv správní orgán dopustil toho, že se bude pohybovat mimo své pravomoci a působnost, které vyplývají z ústavního pořádku, nebo které mu vymezil zákonodárce. Proto je libovůle zásadní pojem v aplikaci správního uvážení, a proto proti výkonu libovůle správních orgánů vůči jejich adresátům existují pojistky ustanovené jak v Ústavě ČR, tak v Listině (Weberová, 2012).

### **3.2.2 Princip sledování stanoveného účelu a zásada zákazu zneužití správního uvážení**

Zásada zákazu zneužití správního uvážení, resp. princip sledování stanoveného účelu jsou termíny, které jsou často využívány v některé právní literatuře, nicméně Správní řád v §2 odst. 1 tuto zásadu označuje jako zásadu vázanosti účelem.

Jako ostatní zásady vychází z Listiny základních práv a svobod a Ústavy České republiky, konkrétně např. v čl. 4 odst. 4 Listiny, který upravuje zásadu takto: „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“

Zásada vázanosti účelem byla již v roce 1980 vyjádřena v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy již zmiňovaného výše a její podstatou je především to, aby výkon činností správních orgánů probíhal řádně, přiměřeně, rozumně a obecně, aby pravomoci správních orgánů nebyly zneužívány. Správní orgán je sám sobě pánem a volí postup, který mu zákon umožňuje a který sám považuje za správný pro řešení konkrétního případu, nicméně to neznamená, že při takové míře volnosti bude správní orgán rozhodovat podle své libovůle (Hendrych, 2016).

### 3.2.3 Princip rovnosti před právem a zákaz diskriminace

Princip rovnosti a zákaz diskriminace je zásadou, která je zohledňována jenem v právu procesním, ale i v právu hmotném. Jedná se o jednu ze stěžejních zásad demokratického právního státu vycházející z čl. 37 odst. 3 Listiny, který uvádí, že: „*Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.*“

Pro účely správního práva a konkrétně správního uvážení je dále obsažena v §7 odst. 1 a 2 z. č. 150/2002 sb. Soudní řád správní takto:

- V odstavci č. 1: „*Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.*“
- V odstavci č. 2 „*Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.*“

### 3.2.4 Princip proporcionality

Princip proporcionality má stejně jako další zásady ústavněprávní charakter a je mezinárodně uznávanou zásadou. Listina zmiňuje princip proporcionality v čl. 52 odst. 1 takto: „*každé omezení v uplatňování práv a svobod uznaných touto Listinou musí být stanoveno zákonem a musí být přitom chráněna jejich podstata. V souladu se zásadou proporcionality lze omezení uplatnit jen tehdy, jsou-li nezbytná a odpovídají-li účelům sledujícím obecný zájem uznaný Unii nebo potřebě chránit práva a svobody druhých.*“

Princip proporcionality je dále vyjádřen dalšími dílčími zásadami činnosti správních orgánů zmíněných výše, které fungují jako zásady i samostatně.

Těmi jsou:

- zásada zákazu zneužití správního uvážení

- zásada ochrany dobré víry
- zásada subsidiarity a požadavek nalezení vhodného řešení

### 3.2.5 Zásada legitimního očekávání

Zásada legitimního očekávání je nedílnou součástí zásady právní jistoty a úzce souvisí i s principem rovnosti a zákazem diskriminace, neboť se očekává, že právě nikdo nebude na svých právech zkrácen a subjektivní práva každého budou při výkonu činnosti správních orgánů dodržována (Hendrych, 2009).

Zásada legitimního očekávání vychází z §2 odst. 4 Správního řádu, který tuto zásadu vymezuje takto: *"Správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly."*

Definici zásady legitimního očekávání v rámci rozvíjí i Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 12. 5. 2020 čj. 9 As 65/2020 – 50 takto: *„V nejtypičtější podobě se ochrana legitimního očekávání, ve vazbě na ochranu právní jistoty, v oboru správního práva upíná k vázanosti správy vlastní ustálenou správní praxí, ustáleným výkladem procesních i hmotných právních pravidel, veřejně deklarovanou politikou v mezích správního uvážení, interní výkladovou či aplikační směrnicí, anebo k závaznosti konkrétního a kvalifikovaného ujištění o právu či procesním postupu, poskytnutého orgánem veřejné moci adresátu jeho správy.“*

### 3.2.6 Zásada legality

Zásada legality není přímo zásadou správního uvážení, nicméně stejně jako zásady týkající se konkrétně správního uvážení je i zásada legality pro volné rozhodování správních orgánů nezbytná, a proto je také obsažena v doporučení Výboru ministrů (Výbor ministrů Rady Evropy, 1980).

V českém právu je zásada legality ukotvena v §2 odst. 1 Správního řádu, který vymezuje zásadu legality takto: *"Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu."*

Zásadu legality lze označit jako specifikaci zásady zákonnosti, která je obsažena v čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. Zásada legality ve spojitosti se správním uvážením používána právě proto, že samotná činnosti správních orgánů nejen při aplikaci institutu správního uvážení, je vázána jak zákony, tak ostatními právními předpisy (např. doporučení Výboru ministrů Rady Evropy zmiňovaných výše), či mezinárodními smlouvami, které jsou potom součástí právního řádu. Tato zásada je tedy nezbytná proto, že právě zákony (a další právní předpisy) vytvářejí obsah ostatních zásad, jejich způsob aplikace a závaznost.



## 4 PŘEZKUM SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ

Pojem přezkum spočívá v hodnocení či kontrole vydaného rozhodnutí, kdy přezkumný orgán posuzuje vlastnosti a kvality dotčeného rozhodnutí na základě své pravomoci.

Přezkumu se dovolává účastník správního řízení, neboť je to právě on, kdo zpravidla bývá osobou dotčenou správním uvážením, s cílem přezkoumání správního rozhodnutí, kterým je zjednáni nápravy vydaných rozhodnutí postiženými vadami, kvůli kterým je nutné rozhodnutí správního orgánu zrušit, či případně pouze změnit (Skulová, 2003).

Předmětem přezkumu rozhodnutí, která byla vydána při užití správního uvážení je:

- vydefinování toho, zda se přezkumné řízení dotýká správního uvážení
- zjištění toho, zda je volná úvaha správního orgánu založena
- rozsah a obsah konkrétní úvahy
- zda bylo skutečně správní uvážení při rozhodování aplikováno
- přezkum správního uvážení jako takový

Přezkum správního uvážení může být proveden samotným správním orgánem, nebo správním soudem (Skulová, 2012).

### 4.1 Přezkum správního uvážení správním orgánem

Přezkum správního uvážení samotným správním orgánem probíhá prostřednictvím instančního dozoru, nebo formou autoremedury. Autoremedurou se rozumí vyřízení opravného prostředku v řízení, kdy o zrušení nebo změně rozhodnutí rozhoduje sám orgán, který vydal původní napadené rozhodnutí za účelem rychlé nápravy vlastní chyby. Přezkum je iniciován opravným či dozorčím prostředkem. Výsledkem takového přezkumu bývá zpravidla potvrzení, změna, zrušení, resp. zrušení a následné nahrazení jiným aktem (Sládeček, 2012).

Uplatňování autoremedury ve správním řízení je ukotveno v §87 Správního řádu následovně: *„Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.“*

Instanční dozor spočívá v přezkumu právního aktu správním orgánem nadřízeným správnímu orgánu, který rozhodnutí (právní akt) vydal. Instanční dozor vyházi ze zásady dvojinstančnosti, ta je ustanovena v §95 odst. 1 a 2 Správního řádu takto:

- V odstavci č. 1: „*Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.*“
- V odstavci č. 2: „*Jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Jinak předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu.*“

Účastník podává pouze návrh na přezkum správního aktu, přezkumné řízení, či přezkum pomocí autoremedury probíhá pouze ex effo (z moci úřední).

## 4.2 Soudní přezkum správního uvážení

Přezkum rozhodnutí vydaných na základě volné úvahy správním orgánem lze i v současnosti označit jako problematický především kvůli jeho specifčnosti. Ta vyplývá jak z povahy volnosti rozhodování správních orgánů, tak z limitů a hledisek, které správní orgány musí zohledňovat a které řídí správní uvážení (Skulová, 2008).

Předmětem soudního přezkumu správních rozhodnutí obecně je v nejjobecnější rovině jejich zákonnost, resp. nezákonnost a v případě správních aktů založených na volné úvaze pak i překročení zákonných mezí správního uvážení a jeho případné zneužití (překročení limitů a porušení hledisek).

Již z předešlých kapitol lze konstatovat, že pro výkon dobré správy, je institut správního uvážení nezbytný, a právě nejen zásadami a principy dobré správy, ale i právními předpisy upravujícími meze správního uvážení, se při aplikaci volné úvahy musí správní orgán řídit.

V žádném případě se ale v demokratickém právním státě nejedná o rozhodování z absolutní vůle, či libovůle, nýbrž o prostor vymezený správnímu orgánu proto, aby mohl pružně a efektivně reagovat na každodenní události a měnící se skutečnosti při vyvíjející se společnosti. Z principu dělby státní moci v právním státě je státní moc dělena na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Takový systém lze označit za systém brzd, rovnovah, pojistek a kontrol mezi jednotlivými mocemi právě proto, aby ani jedna z nich nebyla absolutní.

Tyto skutečnosti potvrzuje ve svém rozsudku z 27. 7. 2006, čj. 2 Afs 207/2005-55 Nejvyšší správní soud. Dále je současná právní úprava soudního přezkumu upravená především v z. č. 150/2002 sb. Soudní řád správní, zejména v §78 odst. 1, který zní: „*Pro nezákonnost zruší soud napadané rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.*“

Správní uvážení, resp. jeho přezkum, hraje v soudním přezkumu rozhodnutí správního orgánu velmi důležitou roli, neboť právě pokud správní orgán svým rozhodnutím překročí své limity, či správní uvážení zneužije, je takové rozhodnutí nezákonné, a tedy podléhá soudnímu přezkumu. Samotná volná úvaha správního orgánu, avšak není přímo předmětem přezkumu, tzn. že správní soud nezkontroluje to, zda bylo při aplikaci volného uvážení použito neoptimálnější z několika dalších přípustných řešení, nýbrž zkoumá to, zda správní orgán nepřekročil již zmíněné limity vycházející jak z principů a zásad demokratického právního státu, tak takové, které mu vymezil zákonodárce. To však neznamená, že správní soud vhodnost či sledovaný účel řešení, které správní orgán použil, nemůže být předmětem zkoumání daného rozhodnutí. Účel a vhodnost použitých postupů a řešení správním orgánem může být zkoumáno v případě, že právě tyto kritéria (hlediska správního uvážení) jsou přímo obsažena v právní normě (Skulová, 2008).

Úvahu S. Skulové dále potvrzuje i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 14. 3. 2018, čj. 5 Azs 333/2018-33 takto: „*Soudní přezkum správního uvážení provedeného správním orgánem je značně omezený (s výjimkou možnosti uplatnění moderačního práva dle § 78 odst. 2 s. ř. s., které se však vztahuje pouze na řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž byl uložen trest za správní delikt), neboť soud může pouze zkoumat, zda správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil*“ nebo Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 389/19 ze dne 7. 1. 2020 takto: „*Pokud má správní orgán prostor pro správní uvážení, zda i za splnění "vstupních" (nutných) zákonných podmínek správní řízení zahájit, anebo nikoli, může být správním soudem kontrolováno pouze to, zda správní orgán při úvaze o zahájení, anebo nezahájení řízení dodržel limity správního uvážení.*“

#### **4.2.1 Dodržování hledisek správního uvážení**

Předmětem přezkumu správního uvážení soudy může být tedy to, zda správní orgán dodržel zákonný rámec, zda nezohlednil kritéria aplikace volného uvážení, či zda nejednal mimo své

meze, resp. zda neporušil zásady a principy dobré správy a právního státu. Právě v této skutečnosti spočívá problematičnost soudního přezkumu.

V situacích, kdy správní orgán překročí zákonné meze v tom smyslu, že např. stanoví výši pokuty mimo její zákonné rozmezí, je situace poměrně jednoznačná, řešení je zpravidla jednoduché a nežádá si komplikovaný přezkum. Složitější situace však nastává v případě, že se správní orgán sice pohybuje v zákonných mezích, nicméně hlediska či kritéria stanovená v takovém zákoně jsou porušena. Jak bylo již zmíněno výše, hlediska mají spíše obecnou povahu, takže správní orgán taková hlediska víceméně nepřekračuje, ale spíše z nich vybočí hrubou chybou, která může nastat v případě, že nebyly zjištěny skutkové okolnosti, které je třeba znát právě pro dodržení zmíněných hledisek (Mates, 2013).

Správní orgán tedy může „rozhodnout správně“, nicméně pokud např. nezohlední škodlivý následek způsobený jeho rozhodnutím, nebo nezjistí trvání způsobeného stavu apod., může mu být soudem vytýkáno to, že si nedostatečně či dokonce vůbec neopatřil potřebné důkazy proto, aby mohl v konkrétním případě řádně užít volné úvahy, a proto pak nemohl dojít ke správné identifikaci hledisek (Mazanec, 2000).

Zohledňování hledisek při výkonu rozhodnutí správního orgánu se zabýval i senát Vrchního soudu v Praze ve svém rozsudku z 26. 3. 1999, č. j. 7 A 52/96 – 49, kde konstatuje, že: „*tam, kde rozhodnutí je vydáno na základě zákonem dovoleného diskrečního práva správního orgánu (v daném případě uložené pokuty v rámci stanoveného rozpětí), je ovšem i povinností tohoto orgánu volné úvahy užít, to jest zabývat se všemi hledisky, která jsou jako premisy takové úvahy nezbytná, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková i právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování zákonem stanovených kritériích a v souladu s pravidly logického uvážení dospět k rozhodnutí.*“ V tomto případě tedy samotné přezkoumání spočívá v zjišťování skutečnosti, zda správní orgán při svém rozhodování nevybočil z hledisek aplikace správního uvážení.

#### **4.2.2 Odůvodnění volné úvahy**

V případě, že správní orgán své volné uvážení nepojme do odůvodnění rozhodnutí, může dojít k nepřezkoumatelnosti aktu pro nedostatek důvodů nebo pro tak závažnou procesní vadu, která

vede k přezkumný soud k domněnce, že tyto vady mohly mít vliv na porušení zákonnosti vydaného rozhodnutí (Mazanec, 2000).

Správní orgán při aplikaci institutu správního uvážení rozhoduje na základě subjektivního vyhodnocení konkrétní situace, zohledňuje mnoho aspektů, které jsou specifické pro každodenní situace. Proto by správní orgán měl dbát na kvalitu odůvodnění takového uvážení, neboť obhajoba volby jeho volné úvahy a použitého postupu je nezbytná pro správný výkon volného uvážení (Výbor ministrů Rady EU, 1980).

Pokud tedy správní uvážení není v právním rozhodnutí náležitě odůvodněno, může být celé rozhodnutí označeno jako nezákonné s ohledem na jeho nepřezkoumatelnost. Odůvodnění by tedy mělo být především komplexní, přesto ale přehledné a stručné, neboť pokud nelze z obsahu právního aktu jednoznačně rozpoznat, jaké okolnosti vedly správní orgán k užití konkrétního postupu při svém volném uvážení, jedná se o rozhodnutí nesrozumitelné.

Správní orgán tedy musí hlediska či kritéria, za kterých správní uvážení aplikuje nejen dodržet, ale i řádně odůvodnit. O tom mluví i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 5. 2008 čj. 4 Ads 113/2007-99 takto: *„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 přezkoumatelné. Rozhodně nelze výši pokuty odůvodňovat popisem skutku. Správní rozhodnutí sice musí popis skutku obsahovat, neboť jinak by z takového rozhodnutí nevyplývalo splnění zákonných podmínek skutkové podstaty správního deliktu (přestupku), což je základním předpokladem pro vyvození sankční odpovědnosti, tedy předpokladem pro uložení sankce, ale popis skutku sám o sobě nevypovídá nic o výši uložené sankce.“*

### **4.2.3 Dodržení zásad a principů dobré správy**

V praxi se lze setkat i s případy, kdy při užití správního uvážení zákon nestanovuje žádná konkrétní hlediska pro volnou úvahu. Může se tedy stát, že soud dá za pravdu žalobci, např. v případě neúměrně vysoké sankce, kterou správní orgán udělil, vyměří sankci v jiné, úměrné, výši. Takové rozhodnutí nemusí být nutně nezákonné, neboť v tomto konkrétním případě zákonná hlediska vymezená zákonodárcem zcela chybí (Mazanec, 2000).

V tomto případě, kdy hlediska v právní normě chybí, se nabízí prostor pro již zmíněné „absolutní“ volné uvážení. Takové volné uvážení je v demokratickém právním státě nepřijatelné a jak bylo již několikrát zmíněno v předchozích kapitolách, i takové uvážení má své meze vyplývající ze zásad a principů právního státu a konceptu dobré správy.

Na jedné straně tedy stojí správní uvážení, které dává správnímu orgánu možnost a povinnost postupovat podle vlastního uvážení v mezích stanovených zákonem a principy právního státu, kdy taková rozhodnutí v zásadě podléhají soudnímu přezkumu, pokud je pochyb o jejich zákonnosti, ačkoliv jsou omezena specifika soudního přezkumu správních orgánů, učiněných na základě správního uvážení. Na druhé straně pak stojí rozhodnutí, která jsou založená na zákonem poskytnuté tzv. „absolutní“ volné úvaze, která jako taková není předmětem soudního přezkumu, neboť se jedná o úplnou možnost volby správního orgánu přiznanou neexistencí dílčích hledisek a kritérií. Tzn. pokud se správní orgán rozhoduje, zda někomu určité oprávnění udělí či nikoliv, chybí žalobci subjektivní právo, protože mu zároveň chybí i nárok na udělení oprávnění (Nejvyšší správní soud, 2012).

Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že „absolutní volná úvaha“ je mimo přezkumnou část správního či ústavního soudu, to ale neznamená, že každé rozhodnutí uplatňující „absolutní“ volné uvážení je automaticky soudem nepřezkoumatelné, neboť rozhodnutí, kdy správní orgán překročí své meze vycházející z ústavního pořádku demokratického právního státu, jsou nezákonná, a právě tehdy podléhají soudnímu přezkumu.

## 5 PRINCIP PROPORCIONALITY

Princip proporcionality lze považovat za jeden z nejvíce stěžejních principů rozhodovací činnosti nejen správních orgánů, neboť se jedná jak o zásadu (či princip) ústavní, tak mezinárodní. Principům a pravidlům v právních vědách se věnují filozofové práva již několik let, a i přes to, že první zmínky o principu proporcionality lze sledovat ve Spolkové republice Německo již v období po druhé světové válce, princip proporcionality nemá přesně stanovenou definici. Proto se lze v literatuře některých autorů setkat s odlišnostmi v chápání principu proporcionality a principů a pravidel v právní vědě převážně z důvodu odlišnosti nejen právních systémů, ale také politických a právních kultur (Ondřejek, 2012).

Rozdělování a vymezování pojmů principy a pravidla vychází především z díla autorů Ronalda Dworkina, Roberta Alexyho a Pavla Höllandera, kteří jsou považováni za právní filozofy, kteří se o poznání nejen principu proporcionality zasloužili. I přes to, že Dworkinova teorie o principech a pravidlech se od Alexyho liší (především proto, že Dworkin popisuje principy a pravidla v kontextu anglosaského práva a Alexy v kontextu práva kontinentálního), lze konstatovat, že oba autoři se shodují na tom, že právo je třeba chápat nejen pouze jako soubor právních norem, ale také jako systém, který je tvořen kromě právních norem i principy a právně politickými cíli (Ondřejek, 2012).

Rozdíl mezi principy a pravidly podle Dworkina (2001) spočívá především v závažnosti. U pravidel nelze jejich důležitost přesně vymezit, resp. nelze říct, že by jedno bylo závažnější než jiné. Více pravidel stojících proti sobě nemůže existovat, neboť dvě navzájem si odporující pravidla nemohou platit vedle sebe zároveň. V takovém případě je třeba aplikovat na rozporující se pravidla principy, kdy je upřednostněno pravidlo, které se v konkrétní situaci opírá o vhodnější principy. Oproti pravidlům je na místě u principů rozlišovat jejich důležitost. Dva rozporující principy mohou stát vedle sebe, neboť existence jednoho neznamená zánik toho druhého, nicméně jeden princip musí být na úkor toho druhého upřednostněn. Dworkin (2001) též tvrdí, že v některých případech není jasně určitelný výsledek, a proto musí podle právního pozitivismu správní orgán aplikovat diskreci (uvážení), protože aplikace pravidel nestačí. Dworkin tedy dává důraz na koncepci výkladu práva, který zohledňuje kontext daného případu, který budou základy pro aplikaci principu proporcionality.

Alexy oproti Dworkinovi uvádí, že pravidla jsou realizována buď v plné míře, nebo nejsou splněna vůbec. Alexy zavádí termín „příkaz k optimalizaci“, kterým míní, že ne vše lze realizovat v plném rozsahu, a proto vytváří požadavek na to, aby určitá věc byla realizována v nejvyšší možné míře. Pravidla jsou podle teorie Alexyho normy, které určují žádoucí cíl. Nicméně pokud principy považuje za příkazy k optimalizaci, nelze určit míru důležitosti jednoho principu nad druhým. Principy tedy podle Alexyho svou platnost, na rozdíl od pravidel, neztrácejí. Proto je nutné při řešení kolize principů dojít k takovému závěru, že jeden princip bude upřednostněn ve větší míře než princip jiný, pomocí proporcionality. V jaké míře se jeden či druhý princip uplatní pak tedy vychází z jejich poměrování, tedy se jedná o vzájemnou implikaci jednotlivých principů a principu proporcionality.

Dworkin i Alexy tedy vymezují principy proti pravidlům, nicméně pro účely kontinentálního práva Alexy upravuje Dworkinovo chápání principů a pravidel tak, že nelze dojít k jediné správné možnosti, ale je třeba vybírat takovou, která bude v rámci demokratického právního státu nejvhodnější (pro subjekt, do jehož práv je zasahováno, nikoliv pro správní orgán), s minimálními dopady na základní lidská práva, nejpřiměřenější, a především dostatečně odůvodněné a přezkoumatelné. Rozdíl mezi pravidly a principy nastává tedy především v případě jejich kolize. Alexy konstatuje, že pokud je řešení kolize dáno poměrováním dvou proti sobě stojících norem, pak se jedná o principy a pokud je aplikace dána jednoznačně a nikoliv poměrováním, jedná se o pravidlo. Na rozdíl od Dworkina Alexy však konstatuje, že konflikt pravidel se může vyřešit dvojím způsobem: Zavedením výjimky nebo prohlášením jednoho z v konfliktu stojících pravidel za neplatné (Holländer, 2006). Holländer (2006) nevnímá oproti Dworkinovi a Alexymu rozdíl mezi principy a pravidly jako logický, ale říká, že principy jsou charakterizovány jejich morálním a hodnotovým obsahem a nelze v jejich kolizi použít podobná pravidla jako při řešení kolize mezi právními normami stejné právní síly. Na řešení kolize mezi jednotlivými pravidly a principy je tedy třeba nahlížet nejen jako na poměrování, ale i jako na porozumění dané normy, zjišťováním momentálních skutečností, které na interpretaci a aplikaci právní normy mají vliv, a zohledňování ústavních principů.

Současný princip proporcionality, resp. takový, jak ho vnímá moderní česká i mezinárodní literatura a judikatura, vznikl z judikatury Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německo (dále pouze Spolkový ústavní soud), který postupně konkretizoval i myšlenkový proces, který by měly orgány uplatňovat v rámci aplikace principu proporcionality. Nicméně



princip proporcionality se postupně v judikatuře Spolkového soudu rozvíjel již od období před druhou světovou válkou, kdy koncept liberálního demokratického státu a základních lidských práv, který položil základ v německé právní teorii nezbytnosti zasahovat do práv občanů, se stal i základem pro princip proporcionality. Princip proporcionality se začal rozvíjet po konci druhé světové války, kdy hlavní motivací pro prosazování principu proporcionality byly jednak tradice vycházející z pruské policejní vědy a správního soudnictví, které kladlo důraz na hodnotu liberalismu, tak koncepce nové ústavy, jejíž hlavní roli měly hrát základní lidská práva (Ondřejek, 2007).

Spolkový ústavní soud při aplikaci principu proporcionality rozhodnutí z 11. června 1958 rozdělil princip proporcionality do třech dílčích principů, které jsou v rámci aplikace principu proporcionality zohledňovány. Těmito principy jsou:

- princip potřebnosti – tj. zda nelze dosáhnout cíle jinak než tak, aby nebyla základní práva dotčena nebo aby byla dotčena pouze minimálně
- princip vhodnosti – zda je prostředek aplikovaný správním orgánem způsobilý k dosažení určitého práva
- princip přiměřenosti – přiměřeností se v kontextu principu proporcionality myslí proporcionalita v užším slova smyslu, tj. vyvážení protichůdných hodnot

Z judikatury Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německo pak vychází i Ústavní soud České republiky, který princip proporcionality a jeho dílčí pod-principy poprvé vymezil v nálezu sp. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994, též známé jako „náleze ve věci anonymního svědka“ (dále označován takto), kde existenci principu proporcionality komentuje takto: „*K omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize. V těchto situacích je nutné stanovit podmínky, za kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za kterých jiné. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody.*“ Ústavní soud ve stejném nálezu komplexně popisuje jak teoretické vymezení principu proporcionality, tak aplikaci principu proporcionality pomocí dílčích kritérií, resp. jeho pod-principů. V tomto nálezu jsou dané kritéria a jejich praktické užití popsány natolik obsáhle, že Ústavní soud ve svých nálezech odkazuje právě na tento náleze dodnes. V tomto případě Ústavní soud hledal rovnováhu mezi zásadami a principy trestního řízení na straně jedné a právo na ochranu života a zdraví na straně druhé, kdy právě pro řešení kolize těchto práv použil test

proporcionality a stanovil tři kritéria, jejichž splnění je podmínkou pro to, aby jedno právo mohlo být omezeno ve prospěch druhého.

Tyto kritéria se označují jako **test proporcionality**, ten může být ve správním řízení použit např. v případě, kdy nastane kolize mezi ostatními zásadami a principy, k odstranění právě těchto rozporů (Wagnerová, 2012).

## 5.1 Test proporcionality

Principem proporcionality správní orgán řeší vzájemnou kolizi dvou stejně rovných ústavně chráněných hodnot. Většina základních lidských práv mají z velké část relativní povahu, je proto přirozené, že jedny principy či zásady budou limitovány jinými principy či zásadami nebo v případě veřejného práva „veřejným zájmem“. K proporcionalitě se opakovaně vyjádřil Ústavní soud, např. v nálezu ze dne 3. 8. 2011, sp. Zn. Pl. ÚS 38/09, kde existenci principu proporcionality vyvozuje z čl. 4 odst. 4 Listiny takto: *„Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“*

Hlavním důvodem pro rozdělení principu proporcionality, resp. testu proporcionality, do třech dílčích kritérií je především jeho složitost, neboť právě při aplikaci principu proporcionality musí správní orgán zodpovědět nemalé množství jak skutkových, tak právních otázek. Rozdělení testu proporcionality do třech kritérií dále usnadňuje správnímu orgánu princip proporcionality aplikovat a snáze tak nalézt rovnováhu mezi navzájem proti sobě jdoucími právy a veřejnými zájmy (Ondřejek, 2012).

Jak bylo již zmíněno v předchozí kapitole, nejen Spolkový ústavní soud již standartně aplikuje test proporcionality rozdělený do třech dílčích principů, nicméně v některých právních systémech se lze setkat i s čtyřstupňovým či dvoustupňovým testem. Např. v britském soudnictví se lze setkat s aplikací právě čtyřstupňového testu proporcionality, který zahrnuje nejprve identifikaci legitimních cílů určitého aktu a až poté klasický třístupňový test (Rivers, 2006). Kritérium vhodnosti určitého právního aktu vzhledem k vymezení legitimních cílů pak v tomto testu přirozeně navazuje právě na identifikaci cílů stanovených v úvodu testu (Ondřejek, 2012).

## 5.2 K jednotlivým částem testu proporcionality

### 5.2.1 Vhodnost

Kritérium vhodnosti je prvním kritériem a spočívá v úvaze o právních prostředcích, které by měly sloužit k dosažení určitého cíle. Z toho vyplývá, že přiměřené tedy nemohou být takové prostředky, které by k stanovenému cíli vůbec nevedly. (Rivers, 2006) v souvislosti s kritériem vhodnosti uvádí tzv. „chain of justification“ (řetězec ospravedlnění), který vede od přijatého rozhodnutí zpět na jeho začátek k legitimnímu cíli, který je stanoven na samotném počátku rozhodovací činnosti. Účelem řetězce ospravedlnění je pak sledování toho, zda bylo možné určitého cíle zvolenými prostředky dosáhnout. Správní orgán by pak tedy při aplikování kritéria vhodnosti měl sledovat legitimní cíl i skutečnost, zda zvolené prostředky k tomuto cíli směřují, nicméně Ondřejek (2012) konstatuje, že ideální představa Riverse (2006) o počáteční identifikaci legitimního cíle a následně na jeho základě pečlivé volby vhodných prostředků se ne vždy v praxi naplňuje.

Příkladem aplikace kritéria vhodnosti může být ve správním právu zjišťování, zda uložení sankce splňuje sledovaný zájem, tedy veřejný zájem. Soudní přezkum tohoto rozhodování může spočívat v zjišťování, zda v konkrétním případě bylo opravdu možné naplnění sledovaného cíle. V nálezu ve věci anonymního svědka vydefinoval Ústavní soud kritérium vhodnosti takto: „Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva).“ A z pohledu vhodnosti zjišťoval, zda zákonodárce úpravou právní normy splňoval sledovaný cíl, a jeho konání komentoval takto: „V daném případě lze přisvědčit zákonodárci, že institut anonymního svědka umožňuje dosáhnout cíl, tj. zabezpečit ochranu nedotknutelnosti jeho osoby.“

### 5.2.2 Potřebnost

I přes to, že zvolené prostředky pro dosažení legitimního cíle budou schopny, neznamená, že tyto prostředky jsou z hlediska ostatních principů a zásad optimální. Proto po aplikaci testu vhodnosti zvolených prostředků nastupuje test potřebnosti. Test potřebnosti spočívá v zodpovězení otázky, zda by sledovaného cíle nemohlo být dosaženo jiným způsobem, který by oproti omezenému právu jedince byl méně restriktivní, nevyvolával vedlejší negativní efekty a dosahoval určité kvality právě tak, aby byly práva adresáta veřejné správy omezeny na úplné minimum. Podstatou testu potřebnosti oproti testu vhodnosti není tedy již hypoteticky vymezovat možnosti dosažitelného cíle, ale hledat alternativní prostředky, které by takového cíle dosahovali s méně restriktivními následky popsány výše (Ondřejek, 2012). Ondřejek

(2012) dále uvádí, že by soudy neměly být postaveny do role, kdy by správnímu orgány nepřiznávaly v jeho rozhodování v konkrétních případech v aplikaci právních norem možnost volby mezi rozdílnými ústavně konformními způsoby regulace. Jako další funkci testu potřebnosti lze tedy uvést kromě identifikace alternativních prostředků také identifikaci přiměřené míry intenzity soudního přezkumu.

Lze tedy vyvodit, že správní orgán by měl porovnávat právní normy a zvolit takový normativní prostředek, který by umožnil dosažení stejného sledovaného cíle s menším dopadem na základní práva. Kritérium potřebnosti vymezil Ústavní soud ve věci anonymního svědka takto: *„Druhým kritériem je poměrování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo, resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod.“* a v tomto konkrétním případě také konstatuje, že naplnění potřebnosti je v daném případě nejednoznačné, protože: *„Stát kromě legislativní konstrukce, umožňující anonymitu svědka, může k jeho ochraně použít i jiné prostředky (např. využití anonymní výpovědi pouze jako kriminalistického prostředku pro další vyšetřování, poskytnutí ochrany svědkovi atd.).“*

### 5.2.3 Přiměřenost

Přiměřenost vydefinoval Ústavní soud ve svém nálezu ve věci anonymního svědka jako kritérium poměrování, nicméně v několika dalších rozsudcích označuje kritérium poměrování jako kritérium přiměřenosti a to např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ze dne 12. 2. 2019 (89/2019 Sb.), kde kritérium přiměřenosti komentuje takto: *„Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.“*

Ondřejek (2012) v návaznosti na teorii Alexyho uvádí, že pro aplikaci principu proporcionality je žádoucí nejen optimální realizace možné faktické právní úpravy, která je zabezpečena kritérii vhodnosti a potřebnosti, ale také právně možné úpravy, kterou zabezpečuje princip proporcionality v užším slova smyslu, tedy kritérium přiměřenosti. Kritérium přiměřenosti spočívá v zohledňování či poměrování závažnosti poměřovaných práv, hodnot, či cílů. Z principů demokratického právního státu vyplývá, že i právní prostředky nemohou záviset pouze na tom, zda splňují legitimní cíle, ale také na tom, zda jsou takové prostředky v rámci

stanoveného cíle ospravedlnitelné. Je tedy možné, že i pokud budou právní prostředky nejmírnější a budou dosahovat určitého cíle, budou stále shledány jako nepřiměřené.

Např. v případě rozsudku ve věci anonymního svědka Ústavní soud (1994) posuzuje základní práva takto: „*V posuzovaném případě jedním z práv je právo na řádný proces, zabezpečující právo na osobní svobodu, druhým je právo na osobní nedotknutelnost. Tato základní práva jsou prima facie rovnocenná.*“ Stejně jako v ostatních oblastech soudnictví i Ústavní soud je do určité míry ovlivňován subjektivními faktory, které se u jednotlivých případů liší, nicméně proto „nastoluje“ test proporcionality a konstatuje, že právě v rámci testu proporcionality je nutné opírat rozhodování v konkrétních případech i o např. momentální společenskou situaci, kdy v již zmiňovaném rozsudku uvažuje, zda právě upřednostnění jednoho práva není na úkor práva jiného, takto: „*Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv (po splnění podmínky vhodnosti a potřeby) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat jako faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva (v posuzovaném případě jde o nárůst případů vyhrožování a zastrasování svědků ze strany organizovaného zločinu).*“

### **5.3 Princip proporcionality a zásada přiměřenosti ve správním uvážení**

Již z předchozích kapitol lze dojít k závěru, že princip proporcionality a zásadu přiměřenosti by bylo možné právě po srovnání pojmů přiměřenost a proporcionality označit jako synonyma, nicméně jejich význam se liší. Jak již Ústavní soud v několika svých rozhodnutích konstatoval, při kolizi dvou práv je zapotřebí rozhodovat o upřednostňování jednoho před druhým nejen z hlediska jejich hodnoty (kritérium přiměřenosti), ale také zda v rámci zachování hodnot a principů demokratického právního státu je omezení jednoho práva před druhým v zájmu dosažení určeného cíle, popř. zda by k takovému cíli nešlo dojít i jiným, např. šetrnějším, způsobem, který by kolizi dvou proti sobě stojících práv mírnil (princip proporcionality). Sám Ústavní soud tedy kritérium přiměřenosti označuje jako princip proporcionality v užším slova smyslu, někdy dokonce označuje princip proporcionality jako zásadu přiměřenosti v širším slova smyslu, např. ve svém rozsudku ze dne 17.6.2010, čj. 1 Afs 22/2010-44 takto: „*je třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod.*“

Hlavní rozdíl mezi proporcionalitou a přiměřeností tak, jak jsou tyto dva užívány v právu, spočívá tedy především v jejich rozsahu. Proporcionalita je v právní vědě vnímána jako komplex, soubor hodnot, či jako právní princip, který slouží k tomu, aby činnost orgánů veřejné správy byla přizpůsobena cílům, které taková činnost sleduje a v rámci kterého se pak uplatňují hodnoty vycházející z demokratického právního státu. Mezi těmito hodnotami pak logicky bude na prvním místě hodnota přiměřenosti, která samotnou existenci principu proporcionality zakládá. Nicméně je potřeba vnímat, že proporcionalitou se v moderním právu nejen České republiky myslí princip, který by měl sloužit k zachování spravedlnosti, rovnosti před právem, či zamezovat zneužití volné úvahy správních orgánů a přiměřeností se myslí hodnota či zásada, podle které správní orgán poměřuje proti sobě navzájem stojící práva. V případě správního práva, kdy je princip proporcionality uplatňován především na protichůdné zájmy veřejné správy a zájmy soukromé, je nezbytné, aby správní orgán nepoměřoval pouze tyto dva zájmy, ale aby při svém volném uvažování hledal vhodné postupy, zohledňoval naplnitelné cíle a přiměřeně a spravedlivě rozhodoval vůči adresátům veřejné správy (Ondřejek, 2012).

#### **5.4 Princip proporcionality v judikatuře Nejvyššího správního soudu**

Jak již bylo zmíněno, princip proporcionality v české právní vědě vychází z judikatury Spolkového ústavního soudu, který poprvé vyjádřil princip proporcionality a rozdělil ho do třech sub-principů v rámci testu proporcionality již v roce 1958. I přes to, že Ústavní soud České republiky tuto metodu testu poprvé popsal ve svém nálezu ve věci anonymního svědka v roce 1994, je výklad principu proporcionality v tomto nálezu natolik obsáhlý, že na něj je judikaturou správních soudů odkazováno i v současnosti.

Soustavu správních soudů tvoří v České republice tvoří krajské soudy a Nejvyšší správní soud, který je vůči krajským soudům soudem specializovaným výlučně pro oblasti správního soudnictví. Krajské soudy rozhodují v jediné instanci a jejich rozhodnutí lze napadnout pouze mimořádnými opravnými prostředky. Nejvyšší správní soud dbá v rámci své činnosti na zákonnost a jednotu rozhodovací činnosti krajských soudů a správních orgánů tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech, které směřují proti pravomocným rozhodnutím právě krajských soudů. V rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů a správních orgánů rozhoduje ve věcech zrušení opatření obecné povahy nebo jejich částí pro rozpor se zákonem. Nejvyšší správní soud je tedy v soustavě správních soudů vrcholným soudním orgánem, který rozhoduje ve věcech správních v poslední instanci a zajišťuje zejména jednotnost rozhodovací činnosti jak krajských soudů, tak správních orgánů. Již z předchozích kapitol lze konstatovat,

že samotné správní uvážení není objektem přezkumu, neboť úlohou soudu není nahrazovat činnost správního orgánu či krajského soudu v jejich volném uvažování. Nicméně pokud správní orgán při aplikaci volného uvážení překročí stanovené limity a neřídí se podle určitých hledisek, je jeho jednání nezákonné a takové jednání je následně podrobena soudnímu přezkumu (Hendrych, 2016).

Pro zpracování kvantitativní analýzy byly vybrány rozsudky Nejvyššího správního soudu, neboť právě tyto rozsudky obsahují jak popis věci, kterou se zabýval soud nižší instance či správní orgán, tak samotné posouzení věci Nejvyšším správním soudem. Nejvyšší správní soud se napadenými rozhodnutími zabývá jak přezkumem zákonnosti, tak zneužitím správního uvážení či překročením mezí správního uvážení. Zásada zneužití správního uvážení bývá často doplňována zásadou ochrany dobré víry, zásadou zákonnosti v rámci požadavku na vhodnost řešení. Tyto zásady tvoří dílčí komponenty principu proporcionality, který jak již bylo nastíněno výše, je principem komplexním a podrobuje napadené rozhodnutí testu proporcionality, jehož cílem není pouze zjistit, zda bylo napadené rozhodnutí přiměřené, ale také zda bylo vhodné, zda naplňovalo stanovené cíle, zda těchto cílů nebylo možno dosáhnout jiným šetrnějším způsobem a zda takovéto dosažení je vůbec právně možné. Kvantitativní analýze byly proto podrobeny rozsudky Nejvyššího správního soudu, které řeší rozhodnutí krajských soudů nebo správních orgánů napadená pro nedodržení principu proporcionality, kterým se Nejvyšší správní soud v přezkumu zabývá, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu, ve kterých je princip proporcionality uplatňován.

Nejvyšší správní soud ve své databázi judikatury, která je volně dostupná na oficiálním webu Nejvyššího správního soudu: <http://www.nssoud.cz>, své rozsudky rozděluje podle oblasti úpravy, které se daný rozsudek týká. Analýze byly podrobeny všechny oblasti úpravy v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2019. Data z roku 2020 byla záměrně z analýzy vynechána především kvůli jejich nekompletnosti. Období 5 let bylo zvoleno především pro demonstraci, že Nejvyšší správní soud se principem proporcionality zabývá v průběhu let konzistentně. Pro získávání dat z databáze byly použity jako klíčové řetězce „princip proporcionality“ a „test proporcionality“, neboť Nejvyšší správní soud ne přímo používá termín princip proporcionality, ale také test proporcionality (který s principem proporcionality ovšem bezprostředně souvisí). Dále Nejvyšší správní soud často zaměňuje pojem princip proporcionality a zásada proporcionality, kterou ale nechápe jako zásadu přiměřenosti, tedy proporcionalitu v užším slova smyslu.

Rozsudky, ve kterých se Nejvyšší správní soud v letech 2015-2019 zabýval principem proporcionality ve vybraných oblastech úpravy jsou znázorněny v tabulce níže.

**Tabulka 1: Počet rozsudků Nejvyššího správního soudu ve vybraných oblastech úpravy zohledňující princip proporcionality v letech 2015-2020**

	<b>Stavební zákon</b>	<b>Právo na informace</b>	<b>Daně</b>	<b>Dotace a rozpočtová pravidla</b>	<b>Pobyt cizinců</b>
<b>2019</b>	5	6	6	7	4
<b>2018</b>	11	6	5	7	2
<b>2017</b>	5	1	4	6	3
<b>2016</b>	9	8	6	5	3
<b>2015</b>	11	7	5	0	4
<b>Celkem za 5 let</b>	41	28	26	25	16

Zdroj: vlastní zpracování z veřejně dostupné databáze Nejvyššího správního soudu dostupné na webu: <http://www.nssoud.cz>

Celkový počet rozsudků Nejvyššího správního soudu zohledňující princip proporcionality činil 211 případů ze všech 43 oblastí úpravy. Největší počet rozsudků, ve kterých se Nejvyšší správní soud zabývá problematikou principu proporcionality, se nachází v oblasti úpravy stavebního zákona, práv na informace, daní, dotací a rozpočtových pravidel a pobytu cizinců. Celkový počet rozsudků zabývajících se principem proporcionality v těchto oblastech úpravy v období let 2015-2019 činí 136 rozsudků, což je 65 % případů ze všech oblastí úpravy (211 rozsudků).

V oblasti úpravy stavebního práva lze dominantní počet rozsudků zabývajících se principem proporcionality vyvozovat především z toho, že v této oblasti úpravy se nejčastěji řeší problematika územního plánování, kdy je poměřováno základní právo vlastnit majetek na jedné straně a veřejný zájem na straně druhé. Pro poměrování těchto dvou zájmů pak logicky následuje aplikace testu proporcionality v rámci principu proporcionality.

Mezi další oblasti úpravy, kde se výrazně uplatňuje princip proporcionality, patří např. oblast práv na informace. V této oblasti úpravy je nejčastěji řešena problematika poskytování osobních údajů (25 rozsudků z 28 se zabývá právě poskytováním osobních údajů), kdy princip proporcionality je aplikován na poměrování práva na poskytnutí informace na straně jedné a práva na ochranu osobních údajů na straně druhé.



25 rozsudků ze všech oblastí úpravy dále odkazovaly v průběhu let 2015-2020 na nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. Zn. Pl.ÚS 4/94, z čehož lze potvrdit fakt, že tento nález, ve kterém Ústavní soud poprvé v české judikatuře popsal princip proporcionality a aplikování jeho kritérií (test proporcionality), je soudy užíván nejen jako argument, ale i jako relevantní soubor nástrojů, které soudům slouží k aplikaci principu proporcionality v jejich rozhodovací činnosti.

## ZÁVĚR

Cílem této práce byla snaha o analyzování využití institutu správního uvážení rozhodovací činnosti správních orgánů, vymezení rozsahu institutu a popsání limitů stanovených nejen zákonodárcem. Nedílnou součástí práce bylo analyzovat základní právní principy bránící zneužití pravomocí správního orgánu a užití principu proporcionality při správním uvážení. Praktickou částí této práce bylo provést kvantitativní a kvalitativní analýzu rozsudků, které princip proporcionality zohledňují.

V demokratickém právním státě, kde funguje systém smíšené veřejné správy a stát se částečně zříká své moci, kterou převádí na své nižší celky, lze správní uvážení označit jako ultimátní výsledek právě této dekoncentrace a decentralizace státní moci. Zákonodárce si uvědomuje, že není možné, aby obsáhle a exaktně pojmenoval všechny skutečnosti, které mohou v každodenních situacích nastat, přesně vymezil jednotlivá pravidla chování a s nimi spojené následky a přesně stanovil postup, který veřejná správa bude při vykonávání své činnosti vůči svým adresátům uplatňovat a od kterého se nesmí v žádném případě odchýlit. Proto tedy ponechává orgánům veřejné správy prostor pro volbu dle svého uvážení, neboť to jsou právě tyto orgány, které musí denně rozhodovat v jednotlivých případech a pro takové rozhodování je nezbytné, aby z hlediska efektivity veřejné správy byla tato rozhodovací činnost co nejméně omezována. Nicméně nelze však dopustit, aby volné uvážení orgánů veřejné správy bylo nahrazeno absolutní libovůlí a bylo zneužíváno. Proto v rámci principu brzd a protivah (nejen) zákonodárce vymezuje orgánům vykonávacím veřejnou správu limity, které umožňují jak již zmíněné volné uvážení, tak stanovují meze, ve kterých se orgán musí pohybovat při výkonu své činnosti. Zákonné limity pak tvoří nedílnou část limitů správního uvážení, jejich výklad a aplikace může být, ale často komplikovaný buď kvůli různorodosti každodenních situací, nebo kvůli často nedostatečnému popsání pravidel chování v jednotlivých právních normách. Správní orgán pak tedy ke správné interpretaci a aplikaci dbá na principy a zásady vyplývající z ústavního pořádku, lidskoprávních hodnot či právě zásad a principů dobré správy. Tyto principy a zásady poskytují orgánům „vodítka“ proto, jak se pohybovat v mezích stanovených zákonodárcem a aplikovat své volné uvážení tak, aby nedošlo k jejich porušení zneužitím či nesprávnou aplikací institutu správního uvážení.

Úvodní část této práce je proto věnována interpretaci a aplikaci práva obecně, neboť právě tyto právní disciplíny jsou správní orgán klíčové pro jeho volnou úvahu, kterou mu zákonodárce svěřil. Interpretace a aplikace práva jsou stěžejní instituty ve všech oblastech práva a jsou

v právní vědě pevně ukotveny, proto je kladen důraz i na popsání jednotlivých druhů a metod jak interpretace, tak aplikace práva.

Druhá kapitola je věnována samotnému institutu správního uvážení. Správní uvážení nemá v právní literatuře či judikatuře pevnou definici, proto je zde zahrnut pohled více autorů, přičemž důraz je kladen na dílo doc. JUDr. Soni Skulové, Ph.D., neboť právě její monografie a články se v české právní literatuře věnují správnímu uvážení nejvíce. Dále je mimo teoretického vymezení pojmu správního uvážení popsán i jeho rozsah, možnosti užití a jednotlivá členění správního uvážení. V neposlední řadě je popsán rozdíl mezi správním uvážením a neurčitými právními pojmy, k jejichž záměně často dochází i v judikatuře některých soudů, a jsou popsány i hlediska správního uvážení, které představují nástroje, či pomůcky, které správnímu orgánu pomáhají orientovat se v mezích, které vymezuje jak zákonodárce, tak ústavní pořádek či principy dobré správy, zásady činnosti správních orgánů apod. Dalším významným bodem této práce je proto takovéto limity správního uvážení popsat.

Ve třetí kapitole je tedy věnován prostor pro analýzu těchto limitů. V první řadě jsou rozděleny limity správního uvážení na implicitní a explicitní, neboť i přes to, že se tyto limity navzájem prolínají a nezávisle na sobě nemohou existovat, je třeba jejich rozdíl vnímat a rozlišovat. Důležitost tohoto rozlišení pak doprovází judikatura Nejvyššího správního soudu, která se nejen implicitními a explicitními limity v průběhu let zabývá. Důraz je tedy kladen jak na limity, které správnímu orgánu vymezuje zákonodárce, tedy limity explicitní, tak na takové limity, které vyplývají se zásad a principů demokratického právního státu, tedy limity implicitní. Zásady a principy činnosti správních orgánů jsou dále detailněji popsány, je vymezeno jejich ukotvení jak v českých právních předpisech, tak v mezinárodních právních předpisech a judikatuře, která upravuje nejen tyto zásady činnosti správních orgánů, ale i zásady a principy správního uvážení jako takového.

Správní uvážení představuje pro orgány veřejné správy významnou moc, se kterou avšak přichází významná zodpovědnost, proto je v České republice vytvořen vysoce komplexní systém mezi a kritérií, které správní uvážení buď ovládají, nebo vymezují orgánům veřejné správy prostor, ve kterém mohou realizovat své volné uvážení. Přesto je důležité, aby správní orgány realizovali určitou sebereflexi své činnosti. Proto je čtvrtá kapitola věnována přezkumu správního uvážení, který může být realizován jak samotným orgánem, který uvážení užívá, tak správním soudem. Orgány veřejné správy mohou realizovat přezkum svého jednání, nicméně jak již bylo zmíněno, v rámci principu brzd a protivah podléhá činnost orgánů i určité kontrole. Úkolem soudního přezkumu správního uvážení není suplovat roli orgánů veřejné správy soudy,

ale dohlížet na dodržování mezí, které byly orgánům určeny, hodnocení jejich činnosti a poskytování prostoru pro narovnání a opravu. Soudnímu přezkumu je ve čtvrté kapitole věnována větší pozornost, neboť se jedná o častější a závažnější způsob realizace přezkumu.

Pátá kapitola je věnována jednomu z nejdůležitějších principů jak obecně činnosti orgánů veřejné správy, tak samotného správního uvážení, kterým je princip proporcionality. Zásady a principy správního uvážení se mohou navzájem doplňovat, či být pod-zásadou či pod-principem zásady či principu jiného. Princip proporcionality vybízí ke sloučení se zásadou přiměřenosti, což je jedna ze zásad činnosti orgánů veřejné správy, nicméně i přesto, že se v některé literatuře lze setkat se spojováním těchto pojmů, je potřeba odlišovat jejich význam a roli v rozhodovací činnosti veřejné správy. Proto je v úvodní části této kapitoly věnován prostor pro teoretické vymezení nejen principu proporcionality, ale také právních principů a pravidel tak, jak je popisují současní světově uznávaní filozofové práva jako např. Ronald Dworkin, Robert Alexy či Pavel Holländer. Při definici pojmu principu proporcionality jsou zohledněny pohledy všech těchto autorů, kteří se v oblasti zkoumání principu proporcionality zasadili nejvíce. Dále je popsán samotný princip proporcionality a jeho postupný vývoj v německé judikatuře, ze které pak vychází i Ústavní soud České republiky, který poprvé princip proporcionality vyjádřil v roce 1994 v nálezu tzv. anonymního svědka, kde princip proporcionality a jeho dílčí kritéria popsal natolik obsáhle, že i v současné judikatuře na tento náleží často odkazuje. Proto je tedy dále věnována pozornost samotným kritériím, či pod-principům principu proporcionality, která se označují jako test proporcionality. Je zde uvedeno jak teoretické vymezení testu proporcionality a porovnání testu proporcionality aplikovaném v České republice a ve Spojeném království v literatuře nejen českých autorů, tak i aplikace testu proporcionality v judikatuře Ústavního soudu. V poslední řadě je pak vyvozen rozdíl mezi pojmy princip proporcionality a zásada přiměřenosti, k jejichž nesprávnému zaměňování často dochází.

Pro shrnutí, správní uvážení je nedílnou součástí rozhodovací činnosti správních orgánů a díky němu jsou správní orgány schopny efektivně a pružně reagovat na různé situace, které se zpravidla každodenně liší. Správnímu orgánu je pak vymezen určitý prostor, který vychází jak z právních předpisů (explicitní limity), tak z ústavních principů a zásad (implicitní limity), a jsou mu poskytnuty nástroje, které mu napomáhají z těchto limitů nevybočit. Zásady a principy, které tvoří podstatnou část implicitních limitů správního uvážení pramení jak z obecných principů demokratického právního státu, tak z principů a zásad dobré správy, které se Česká republika rozhodla implementovat do právních předpisů, především Správního řádu, na základě Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (80) 2 ze dne 11. března 1980, týkajícího se

správního uvážení. Toto doporučení není právně nikterak závazné, nicméně zásady nejen správního uvážení, ale i zásady činnosti správních orgánů obecně jsou v tomto dokumentu vymezeny natolik obsáhle a kvalitně, že je Česká republika a další členské země EU rozhodly zařadit do své právní praxe. Pokud správní orgán vybočí ze svých limitů buď úmyslně (tedy zneužije správní uvážení) či neúmyslně, pohybuje se mimo zákon a takové vybočení podléhá přezkumu. Ten může správní orgán realizovat pomocí autoremedury, nicméně častějším případem přezkumu je přezkum soudní. Správní soud pak zkoumá napadené rozhodnutí správního orgánu, či napadené rozhodnutí správního soudu nižší instance v rámci přezkumného řízení. Přezkumné řízení představuje dozorčí prostředek činnosti orgánů veřejné správy a je vymezeno v §95 Správního řádu. Správní uvážení jako takové přímo nepodléhá soudnímu přezkumu, neboť úlohou soudu není nahrazovat správní orgán v jeho volném uvážení svěřeném zákonodárcem. Soudní přezkum je zaměřen na to, zda nejednal v rámci volného uvážení správní orgán nezákonně, či správního uvážení zneužil tím, že porušil principy a zásady své činnosti. Mezi těmito zásadami hraje významnou roli princip proporcionality, i přes to, že se v právní filozofii jedná o poměrně mladý princip, je postupně rozvíjen již od roku 1958, kdy Spolkový ústavní soud poprvé charakterizoval tzv. test proporcionality. V České republice je jako stěžejní dokument považován náleží Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. Zn. Pl.ÚS 4/94, též známý jako náleží ve věci anonymního svědka. Ústavní soud se v tomto náleží věnuje testu proporcionality, který zároveň aplikuje na konkrétní případ anonymního svědka, tak pečlivě, že je na tento náleží odkazováno i v současné judikatuře nejen správních soudů. Princip proporcionality je považován za jeden ze stěžejních principů zejména pro poměrování základních lidských práv. Takové poměrování nespočívá pouze ve stanovení hodnoty jednoho práva vůči druhému, ale také k sledování, zda omezení jednoho práva povede k žádoucímu cíli, popř. zda k takovému cíli nelze dojít jiným šetrnějším způsobem, aby základní právo bylo co nejméně omezeno. Kvantitativní analýza byla zaměřena na zjištění užití principu proporcionality v současné judikatuře Nejvyššího správního soudu, neboť právě ten rozhoduje ve věcech správních v poslední instanci a jeho úkolem je zajištění zákonnosti a jednotnosti správních soudů a správních orgánů. Nejvyšší správní soud dělí svou rozhodovací činnost do několika oblastí úpravy, přičemž s nejvyšším počtem výskytu uplatnění principu proporcionality se lze setkat v oblasti stavebního zákona, práv na informace, daní, dotací a rozpočtových pravidel a pobytu cizinců. Právě v těchto konkrétních oblastech dochází k časté kolizi protichůdných zájmů, resp. práv a právem chráněných hodnot a s tím souvisí i častější aplikace principu proporcionality.

## POUŽITÉ ZDROJE

### Literatura

- [1] DWORKIN, Ronald: Když se práva berou vážně. Praha: OIKOYMENH, 2001 (překl. Zdeněk MASOPUST, orig.: Taking Rights Seriously. Cambridge: Harvard University Press, 1978)
- [2] GERLOCH, Aleš, Teorie práva, 6., akt. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013. ISBN 978-80-7380-454-1, str. 183-187
- [3] GOJOVÁ, Jiřina. Působení obecných principů při nalézání spravedlivého řešení. Právní fórum, 2010
- [4] HENDRYCH, Dušan; a kol. Právní slovník. Praha 2009, pojem správní uvážení
- [5] HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2012. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN: 978-80-7400-624-1
- [6] HOLLÄNDER, Pavel. Ústavněprávní argumentace. Praha: Linde nakladatelství s.r.o, 2003
- [7] HOLLÄNDER, Pavel: Filosofie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006
- [8] KNAPP, Viktor, 1. vyd., Teorie práva. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.
- [9] MATES, Pavel. Správní uvážení. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 120 s. ISBN 978-80-7380-424-4. s. 80-109
- [10] SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003
- [11] SKULOVÁ, Soňa a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012
- [12] SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012
- [13] WAGNEROVÁ, Eliška; a kol. Listina základních, práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012

## **Odborné články**

- [14] ALEXY, Robert: Balancing and Subsumption. A Structural Comparison. Ratio Juris, č. 4, 2003
- [15] BARAK, Aharon. "Proportionality and Principled Balancing." Law & Ethics of Human Rights, vol. 4, no. 1, 04/2010, pp. 1-16, doi:10.2202/1938-2545.1041.
- [16] EIDOVÁ, L.: Princip omezené právní diskrece. In: Cofola 2010. Sborník příspěvků z konference. Brno: Masarykova univerzita, 2010
- [17] HOLLÄNDER, P.: Putování po stezkách principu proporcionality: intence, obsah, důsledky. Právník, 3/2016. Str. 266-269
- [18] MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. Právní rozhledy, 2010, č. 8, s. 36-40. ISSN 1210-6410
- [19] MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. Bulletin advokacie. 2000, č. 4, s. 8-19. ISSN 1210-6348.
- [20] SKULOVÁ, Soňa. K procesu otvírání „černé skříňky“ správního uvážení v soudním přezkumu. In: HORÁK, Petr et al. Dny práva 2008- Days of Law. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1625-1637
- [21] SKULOVÁ, Soňa. Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy v pohledu správní vědy. Časopis pro právní vědu a praxi. 1997, č. 3, s. 391-403.

## **Právní předpisy**

- [22] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- [23] Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- [24] Zákon č. 280/2009 Sb., Daňový řád
- [25] Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník
- [26] Zákon č. 99/1963 Sb., Občanským soudním řádem
- [27] Zákon č. 150/2002 sb., Soudní řád správní
- [28] Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád
- [29] Zákon č. 141/1996 Sb., Trestní řád
- [30] Zákon č. 251/2016 sb., Zákon o některých přestupcích

[31] Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec (2007)7

[32] Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/REC (80) 2

### **Judikatura**

[33] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2006, č. J. 5 As 35/2006-48

[34] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006 čj. 2 Afs 207/2005-5

[35] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005 čj. 6a 25/2005-42

[36] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12.2013, sp. zn. 5 Afs 84/2012

[37] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, čj. 5 Azs 333/2018-33

[38] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008 čj. 4 Ads 113/2007-99

[39] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2018 čj. 9 As 134/2017

[40] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2017 čj. 2 Azs 222/2016-24

[41] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.6.2010, čj. 1 Afs 22/2010-44

[42] Nález Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. Pl.ÚS 38/09

[43] Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

[44] Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. Zn. Pl.ÚS 4/94

[45] Nález Ústavního soud ze dne 7. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 389/19