

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Princip proporcionality v judikatuře správních soudů
Bakalářská práce

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: Pavlína Burešová
Osobní číslo: E21388
Studijní program: B0488A050001 Hospodářská politika a veřejná správa
Specializace: Veřejná ekonomika a správa
Téma práce: Princip proporcionality v judikatuře správních soudů
Zadávající katedra: Ústav správních a sociálních věd

Zásady pro vypracování

Cílem bakalářské práce je analýza využití principu proporcionality v právní argumentaci správních soudů. Praktická část bude věnována kvantitativní analýze judikatury správních soudů zohledňující princip proporcionality, u vybraných rozsudků, coby případových studií, bude provedena analýza kvalitativní.

Osnova:

- Právní principy.
- Princip proporcionality.
- Správní soudnictví v České republice.
- Princip proporcionality v argumentaci správních soudů.
- Vývoj vnímání proporcionality správními soudy v čase.

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

Seznam doporučené literatury:

- FRUMANOVÁ, Kateřina. *Správní soudnictví*. Nakladatelství Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8.
- HABERLE, Ondřej. Ústavní problémy v rozhodovací praxi soudů ve správním soudnictví. *Správní právo*. 2015, XLVIII(7-8), 386-403.
- JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. 2014, XLVII(5), 296-324.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: Obecná část*. C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-919-8.
- KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravysprávního soudnictví. *Správní právo*. 2018, LI(1-2), 33-55.
- ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012. Teoretik. ISBN 978-80-87576-31-1.
- POMAHAČ, Roman. Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu?. *Správní právo*. 2018, LI(1-2), 72-85.
- PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*. 2018, LI(1-2), 56-71.

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

Datum zadání bakalářské práce: 1. září 2023
Termín odevzdání bakalářské práce: 30. dubna 2024

prof. Ing. Jan Stejskal, Ph.D. v.r.
děkan

LS.

doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D. v.r.
garant studijního programu

V Pardubicích dne 1. září 2023

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji:

Práci s názvem Princip proporcionality v judikatuře správních soudů jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena 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: 22.04.2024

Pavλίna Burešová v.r.

PODĚKOVÁNÍ

Velké poděkování patří JUDr. Janě Janderové, Ph.D. za odbornou pomoc při psaní bakalářské práce, za její trpělivost, vstřícnost a ochotu. Dále bych ráda poděkovala své rodině a svým blízkým za projevenou podporu v době studia.

ANOTACE

Cílem bakalářské práce je analýza využití principu proporcionality v právní argumentaci správních soudů. Praktická část bude věnována kvantitativní analýze judikatury správních soudů zohledňující princip proporcionality, u vybraných rozsudků, coby případových studií, bude provedena analýza kvalitativní.

KLÍČOVÁ SLOVA

právní principy, právní normy, proporcionalita, správní soudy, rozsudek

TITLE

Principle of proportionality in the case law administrative courts

ANOTATION

The aim of the bachelor thesis is to analyse the use of the principle of proportionality in the legal reasoning of administrative courts. The practical part will be devoted to a quantitative analysis of the case law of administrative courts taking into account the principle of proportionality, while a qualitative analysis will be carried out for selected judgments as case studies.

KEYWORDS

legal principle, legal norm, proportionality, administrative courts, judgment

Obsah

Seznam zkratk	9
Seznam ilustrací a tabulek	10
Úvod.....	11
1 Právní principy.....	13
1.1 Právní normy a právní principy	13
1.2 Dworkinova a Alexyho teorie principů	16
2 Princip proporcionality	19
2.1 Vznik a historický vývoj principu proporcionality.....	20
2.2 Současná teorie principu proporcionality	21
2.3 Test proporcionality	23
2.3.1 Test vhodnosti.....	24
2.3.2 Test potřebnosti.....	24
2.3.3 Test poměrování	25
3 Správní řízení v České republice	26
4 Správní soudnictví v České republice.....	29
4.1 Správní soudy	29
4.2 Řízení před soudy	31
4.3 Opravné prostředky správního soudnictví	34
4.3.1 Kasační stížnost	34
4.3.2 Obnova řízení.....	36
5 Princip proporcionality v argumentaci správních soudů	37
5.1 Vývoj vnímání proporcionality správními soudy v čase	38
5.2 Rozsudky zohledňující princip proporcionality v roce 2023	40
5.3 Kvalitativní analýza vybraných rozsudků zohledujících princip proporcionality	41
Závěr.....	47

Použité zdroje	50
----------------------	----

Seznam zkratek

H	hypotéza
D	dispozice
S	sankce
ÚS	ústavní soud
EU	evropská unie
PS	poslanecká sněmovna
ČR	Česká republika
KS	krajský soud
NSS	Nejvyšší správní soud
SŘS	soudní řád správní

Seznam ilustrací a tabulek

Obrázek 1: Současný podíl soudců Nejvyššího správního soudu ČR30

Obrázek 2: Počet oblastí úpravy využívajících princip proporcionality v jednotlivých letech..38

Tabulka 1: Počet rozsudků využívající princip proporcionality v jednotlivých oblastech úpravy v letech 2003-2023.....39

Tabulka 2: Nejvíce zastoupené oblasti úpravy zohledňující princip proporcionality v roce 202341

Úvod

Bakalářská práce bude zaměřena na využívání principu proporcionality správními soudy. V úvodní kapitole budou vymezeny právní principy obecně, jelikož jejich pochopení je velmi důležité pro pochopení následujících kapitol této práce s hlavním důrazem na kapitolu zaměřující se na princip proporcionality. Aplikace právních principů hraje zásadní roli při řešení složitých otázek, jedním z těchto principů je právě i již zmínění princip proporcionality.

Princip proporcionality bude v této práci dopodrobna vysvětlen ve druhé kapitole. Je zapotřebí zmínit jeho vznik a historický vývoj, jelikož tyto události jsou významné pro následné pochopení samotného principu proporcionality. Obecně představuje princip proporcionality jeden z klíčových a neustále se rozvíjejících konceptů ve správním právu, který má zásadní vliv na rozhodování správních orgánů v rámci správního řízení a také na rozhodování soudů v rámci správního soudnictví. Jeho uplatňování se stává stále důležitějším v oblastech zajištění spravedlnosti a efektivitě a v kontextu ochrany práv a svobod jednotlivců. V této části bude důležité zmínit také test proporcionality, který pomáhá při zkoumání přiměřenosti určité úpravy, kdy je potřeba zodpovědět mnoho skutkových i právních otázek.

Následně budou rozebrány již samotné správní soudy, které ve své činnosti využívají právě již zmíněný princip proporcionality. V rámci správního soudnictví hraje tento princip významnou roli, jelikož soudci princip proporcionality využívají jako kritérium při posuzování zákonnosti, kdy zajišťují, že rozhodnutí soudů jsou v souladu se zákonem, a dále při posuzování účelnosti veřejných opatření a rozhodnutí. Největší úlohu zajišťuje Nejvyšší správní soud České republiky, který sídlí v Brně. Jedná se o vrcholný soudní orgán v rámci věcí, které patří do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Důležité bude v této kapitole také zmínit, jaké má účastník řízení možnosti, pokud by proti rozhodnutí chtěl použít opravný prostředek. Tímto prostředkem může být kasační stížnost nebo obnova řízení, v obou případech se jedná o mimořádný opravný prostředek.

Závěrečná kapitola této práce propojí předchozí dvě kapitoly a bude zobrazovat kvantitativní analýzu judikatury správních soudů, které ve svých rozsudcích zohledňují princip proporcionality. Veškeré tyto údaje budou vlastnoručně zpracovány z oficiálních webových stránek Nejvyššího správního soudu ČR. V této části práce bude provedena analýza vývoje proporcionality správními soudy v čase, konkrétně mezi lety 2003 až 2023, práce se zaměří na

oblasti úprav, ve kterých Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích zohledňoval princip proporcionality v těchto letech. Další část této kapitoly bude věnována jen jednomu roku, a to konkrétně roku 2023. Bude provedena analýza rozsudků zohledňujících princip proporcionality vydané Nejvyšším správním soudem v uvedeném roce. Cílem bude znázornit, jak je princip proporcionality rozšířená problematika a v kolika různých oblastech v rámci správního soudnictví figuruje. Dále bude provedena i kvalitativní analýza vybraných rozsudků, které reflektují princip proporcionality v rámci jednotlivých, často se vyskytujících oblastech úpravy.

Cílem této práce, která nese název Princip proporcionality v judikatuře správních soudů, by mělo být zejména přiblížení vybrané problematiky z odvětví správního práva, konkrétně problematiky týkající se principu proporcionality a dále judikaturní praxi správních soudů, které tento princip při výkonu své činnosti využívají. V této práci bude podrobně rozebráno, jak je princip proporcionality chápán, interpretován a aplikován v rámci činnosti správních soudů, jak tento princip ovlivňuje celkové správní soudnictví a jak se v činnosti Nejvyššího správního soudu časově vyvíjel.

1 Právní principy

Právní principy obecně představují strukturální jednotku právního systému. Tuto jednotku představují taktéž právní normy. Je potřeba zdůraznit, že právní princip není norma, a proto je nutné představit si rozdílnost těchto dvou pojmů. Pan doktor Jan Tryzna (2010: 129) rozlišuje tyto pojmy takto: „*Právní princip na rozdíl od právní normy tvoří základ právních norem a vysvětlují důvody jejich existence. Právní norma odpovídá na otázku „co?“. Zatímco právní princip odpovídá na otázku „proč?“. Právní principy tvoří součást pozitivního práva, vytváří strukturu právního řádu*“.

1.1 Právní normy a právní principy

Norma je obecně vyjádřením toho, co má být, a vyjadřuje podmiňující podmínky a podmíněná jednání, která jsou přikázána, zakázána nebo povolena. Právní norma představuje základní jednotku práva a jedná se o pravidlo, které má státem stanovenou nebo uznanou formu, je vynutitelné státní mocí a které je součástí právního řádu. Toto pravidlo mají adresáti dodržet a přizpůsobit své chování všem požadavkům, které právní norma určuje. „*Právní normy jsou obecně závazná pravidla lidského chování, stanovená nebo uznaná státem (resp. mezinárodním společenstvím státu), jejichž porušení stát (resp. státy vytvořené mezinárodní instituce) sankcionuje*“ (Gerloch, 2007: 36). Právní norma by se také dala chápat jako proces, ve kterém jde o to, že kdykoliv jsou splněny určité podmínky, má dojít k určitému jednání. Jedná se o základní jednotku práva, která dává právu jeho ráz a význam. V případě České republiky jsou nejčastějším formálním pramenem právní normy právní předpisy, a právě těmito předpisy je dána formální povaha právní normy.

Každá právní norma se vyказuje určitými znaky, konkrétně se jedná o znaky formální a materiální. Formální znaky se vyznačují tím, že právní norma musí být jednoznačně identifikovatelná jako právní, dále musí být sdělována a také musí být poznatelná. Tyto znaky odrážejí zejména proces tvorby a vnější podobu právní normy. Formální znaky pomáhají určit, že se jedná o právní normu. Mezi tyto znaky se řadí procedurální předpoklady vzniku, které jsou charakterizovány pravomocí a působností pravotvůrce (normotvůrce), a publikace právní normy. Pravomoc udává, že právní normu může vydávat pouze ten, kdo je k tomu oprávněn. Tuto pravomoc má běžně stát, který ji ovšem vykonává prostřednictvím svých orgánů. Působnost udává, že právní norma může být vydána pouze v situacích, pro které byla vytvořena. Dalším předpokladem vzniku právní normy je její publikace, protože její adresáti musí právní normu znát. Pokud by právní norma nebyla publikována, nemohla by zavazovat své adresáty.

Tento znak právní normy zároveň splňuje požadavky právní jistoty. Co se týče znaků materiálních, tyto znaky směřují k povaze právní normy. Materiální znaky na rozdíl od znaků formálních nevyplývají z vnějších podmínek, ale jsou vlastní přímo právní normě a směřují k povaze právní normy. Do této skupiny znaků se řadí normativnost, obecnost, vynutitelnost a všeobecná právní závaznost. Normativnost se váže obecně ke všem normám bez ohledu na to, zda se jedná o normy právní nebo jiné, výjimkou jsou pouze sociální normy. Součástí tohoto rysu je i to, že norma může regulovat pouze to, co je skutečné a tím pádem regulovatelné. Platí, že právní norma nemůže regulovat něco, co regulovat nelze. Obecnost právní normy by se dala vnímat směrem k subjektu, ale i k předmětu právní normy. Co se týče obecnosti vzhledem k subjektu platí, že právní norma nereguluje subjekty individuálně určené, ale vymezené určitými obecnými znaky. Z uvedeného vyplývá, že právní norma neřeší konkrétní případ, ale obecně vymezenou skupinu případů, k jejichž konkretizaci dochází až při procesu aplikace. Obecnost je dána tím, že právní norma „*upravuje chování druhově určených subjektů (adresátů) a rovněž jejich oprávnění a povinnosti, a i sankce jsou stanoveny obecně (tedy nikoliv ad hoc)*“ (Gerloch, 2007: 37). Vynutitelnost neboli státní donucení je vlastnost, která právní normě propůjčuje autoritu státu. Stát vystupuje jako garant, který je s chopenem zaručit dodržování právních norem a popřípadě i zakročit prostřednictvím sankcí. V případě nedodržení povinnosti stanovené právní normou lze vynutit splnění, přičemž toto vynucení je zabezpečováno státem (orgány veřejné moci). Všeobecná právní závaznost pak představuje kritérium, podle kterého se jasně odlišuje právní norma od jiných společenských norem.

Právní norma má danou strukturu, která zobrazuje členění právní normy na části. Tyto části se ovšem nikdy nevyskytují samostatně. Díky jejím částem se dá v dané struktuře lépe orientovat a tyto části jsou nápomocné pro správné porozumění a v praxi pro správnou aplikaci právní normy. Právní norma má konkrétně tři části: hypotézu, dispozici a sankci. Hypotéza obecně představuje podmínky, které musí být splněny a které musí nastat, aby mohlo dojít k pravidlům obsažených v dispozici. Tato první část právní normy obsahuje vymezení působnosti právní normy, a to konkrétně časové, věcné i místní. Vymezuje zejména právní skutečnosti, subjekty normy a objekty, kterých se týkají povinnosti a oprávnění. V neposlední řadě jsou v hypotéze obsaženy skutečnosti, se kterými je spojen vznik, změna či zánik právního vztahu. Druhou částí nesoucí vlastní pravidlo chování je dispozice. Dispozice je povinnou částí právní normy, neboť pokud chybí pravidlo, kterým se musí subjekt řídit, norma ztrácí regulativnost. Poslední částí je sankce, která se uplatňuje pouze v případě, pokud nebude realizováno pravidlo uvedené v hypotéze. Sankce představuje negativní skutečnosti, které musí

adresát strpět. V této části jsou obsaženy nepříznivé následky spojené s porušením dispozic, ovšem za podmínky, je-li naplněna hypotéza. Je nutno zdůraznit, že dispozici musí obsahovat každá právní norma, hypotéza a sankce se nemusí vyskytovat vždy. V praxi to funguje tak, že pokud dojde ke splnění daných podmínek (dojde k naplnění hypotézy), poté nastane realizace vlastních pravidel (tudíž nastává dispozice) a v opačném případě, kdy nejsou realizována zmíněná vlastní pravidla, dochází k sankci (nepříznivému následku). Pro lepší pochopení a ilustraci je níže uveden příklad. Konkrétně se jedná o §2286 týkajícího se skončení nájmu.

§2286 skončení nájmu

„(2) Vypoví-li nájem pronajímatel (H), poučí nájemce o jeho právu vznést proti výpovědi námitky a navrhnout přezkoumání oprávněnosti výpovědi soudem (D), jinak je výpověď neplatná (S).“

(zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník)

V daném ustanovení se vyskytují všechny tři části právní normy. V tomto případě jde o to, že pronajímatel má povinnost poučit nájemce o jeho právu na přezkoumání oprávněnosti výpovědi soudem, pokud mu tuto výpověď dává. V případě, že by ho nepoučil, tato výpověď je neplatná, tedy nastává nepříznivý následek pro pronajímatele.

Poměr právní normy ke svému okolí zobrazuje působnost právní normy, kde se konkrétně jedná o poměr právní normy k času, území, typu chování a potenciálním adresátům. Z předchozího vyplývá, že se rozlišují čtyři základní druhy působnosti, a to osobní, územní, věcná a časová. Osobní působnost vymezuje okruh adresátů, na které se právní norma vztahuje a kteří jsou povinni se podle této právní normy řídit. Dále je zde stanoven rozsah adresátů, na které tato právní norma neplatí. V tomto případě se jedná o absolutní či relativní imunitu. Absolutní imunita je hmotněprávní imunita, kdy je subjekt zcela vyloučen z působení právní normy, tuto imunitu má prezident republiky a diplomati. Naopak relativní imunita vyjadřuje pouze odlišné použití norem. Relativní imunita se vyskytuje v případech, kdy jsou splněny dodatečné podmínky a subjekt je s tímto typem imunity účastníkem odpovědnostního vztahu, tento druh imunity se vztahuje na poslance nebo senátora. Územní neboli místní působnost ukazuje vztah právní normy k danému území, tudíž představuje, na jakém území se právní norma vztahuje. Mohou existovat právní normy lokální, které platí jen na určité části území a jsou vydávány územními samosprávnými celky. Dále existují právní normy celostátní, které působí na celém území republiky. Další působností je působnost věcná, která specifikuje určité

skutkové podstaty, pro které právní norma platí. Jinými slovy věcná působnost ukazuje okruhy vztahů či druhy chování, které právní norma reguluje. Časová působnost představuje časový rozsah dané právní normy. Tato působnost stanovuje, v jakém čase právní norma vyvolává předvídané následky. Čas je důležitým faktorem v oblasti realizace a působnosti práva. Důležitými momenty pro právní normu je okamžik schválení, platnosti a účinnosti. Schválená právní norma pouze existuje, není však součástí právního řádu. Platná právní norma se stává součástí právního řádu a je přístupná veřejnosti, ovšem zatím není způsobilá vyvolávat účinky této právní normy. Doba mezi platností a účinností se nazývá legisvakační lhůta, v průběhu níž se má adresát seznámit zněním právní normy. Pokud je právní norma účinná, působí do budoucna, je závazná a adresát se podle ní musí řídit.

Právní principy procházejí celým právním řádem a jsou jeho hlavním východiskem a myšlenkou. Oproti právním normám je zde vyšší míra obecnosti právních principů. Na rozdíl od právních norem mají právní principy kontradiktorní charakter, což znamená, že si mohou navzájem odporovat. Tento fakt popsal Aleš Gerloch (2017: 34) takto: „*zatímco dvě normy, které stanoví, že chování a je zakázáno a chování non a je rovněž zakázáno, považujeme za logicky neslučitelné, pro právní principy toto neplatí*“. Právní principy se mohou řešit metodou specifikace, která spočívá v omezení platnosti principu pro určité případy, nebo metodou vyvažování, která spočívá v relativní preferenci jednoho principu před druhým pro daný případ (Gerloch, 2017: 35). Právní princip nabízí dva přístupy k odlišení se od právních norem, a to klasický, který směřuje k obsahu právního principu, a logický, který směřuje k tomu, jak se právní principy používají. Podle klasického vymezení se právní principy odlišují od právních norem tím, že se jedná o základní regulativní ideje, základní myšlenky, na kterých stojí celý právní systém. Mají různý stupeň obecnosti stejně jako právní normy. Rozdíl je v tom, že jimi stanovené podmínky, na nichž má nastat právní následek, jsou stanoveny více obecně, než se stanovují u právních norem. Logický přístup rozpracovali Roland Myles Dworkin a Robert Alexy, kterým je věnována druhá část této kapitoly. Každý toto téma rozpracoval sám, ale poté na sebe navzájem navazovali a reagovali.

1.2 Dworkinova a Alexyho teorie principů

Roland Myles Dworkin byl americký právní filozof a teoretik a také jeden z hlavních kritiků právního pozitivismu 20. a počátku 21. století. Robert Alexy je německý právní filozof a teoretik. Jak je již výše uvedeno, Dworkin a Alexy poukazují na rozdíl mezi právními normami a principy, a to logickým přístupem.

Podle Dworkina se právní normy aplikují způsobem všechno nebo nic, zatímco principy mají oblast důležitosti, pokud se střetnou a jeden převažuje, zůstává v platnosti i ten druhý a uplatní se v míře, ve které se neuplatnil ten převažující. Roland Myles Dworkin o právních principech řekl: „*principem nazývám standard, který se má dodržovat nikoliv proto, že to pomůže dosáhnout nebo zajistit nějakou ekonomickou, politickou nebo sociální situaci, která se považuje za žádoucí, ale proto, že jej požaduje spravedlnost, slušnost nebo nějaká jiná dimenze morálky*“ (Dworkin, 2001: 44). Dworkin při odlišování právních norem od právních principů využil tzv. strukturální argument, a to že pro principy není nezbytné jejich formální vyjádření, ale platí na základě svého obsahu. Dalo by se to chápat tak, že jsou to tak významná pravidla, že je považujeme za právní, aniž by musela být vyjádřena v jednom z hlavních formálních pramenů práva. Podle Rolanda Mylese Dworkina v případě kolize mezi dvěma principy se stane jeden rozhodující, ale zároveň ten druhý svou platnost neztrácí. Právní principy mají podle Dworkina velký význam. Tvrdí, že: „*v demokratické společnosti, kde se soudy nemohou vzepřít demokraticky legitimovanému normotvůrci, je přípustná pouze argumentace právním principem*“ (Ondřejek, 2012: 60). Podle něj působí lidská práva jako právní principy. Lidská práva tedy v důsledku své morální povahy operují jako „*politické trumfy v rukou jednotlivců. Jednotlivci mají práva ve chvíli, kdy kolektivní cíl není z nějakého důvodu dostatečným ospravedlněním, aby se jim upíralo to, co jako jednotlivci chtějí mít nebo činit, nebo kdy není dostatečným ospravedlněním toho, aby se jim působila nějaká škoda nebo újma*“ (Ondřejek, 2012: 61). Dworkinova koncepce interpretace práva zohledňuje kontextuální zvláštnosti případu, což je předpoklad aplikace již zmíněného principu proporcionality.

Podle Alexyho může každá právní norma nabýt povahu buď právního pravidla nebo právního principu. Tvrdí, že principy jsou druhem norem, pro které je charakteristická aproximativní platnost, nikoliv platnost absolutní. Výchozím argumentem Alexyho učení je aplikace jeho teorie právních principů rovněž na lidskoprávní normy. Alexy tvrdí, že: „*práva jsou principy a principy jsou příkazy k optimalizaci*“ (Ondřejek, 2012: 64). Teorie právních principů vysvětluje řadu otázek interpretace a aplikace norem ústavního práva. Dále jsou podle něj pravidla definitivní příkazy, pro které je charakteristickou formou jejich použití subsumpce a povahu principů neboli skutečnost, že daná norma je principem je možné poznat jen v případě jeho kolize s jiným principem. Roland Myles Alexy chápe principy tak, že ukládají, že se má realizovat na rozličné úrovni, a že příkázaná míra jejich uplatnění nezávisí jen od skutkových, ale i na právních možnostech. Principy jsou způsobitelné vzájemného poměrování, což je charakteristická forma aplikace principů. Ústřední metodou pro řešení konfliktů základních

práv či jejich omezení majících podobu principů je princip proporcionality. Nejpodstatnější složkou principu proporcionality je dle Alexyho poměrování v kolizi stojících práv a hodnot, které jsou rovnocenné. Hlavní metodologickou směrnicí při řešení této kolize je uplatnění tzv. pravidla poměrování, které v obecné rovině zní: „*čím je větší míra nenaplnění či újma na jednom principu, tím vyšší musí být míra naplnění druhého principu*“ (Ondřejek, 2012: 65).

Základní rozdíl těchto autorů se projevuje v pojetí vztahu základních práv a jiných v kolizi stojících veřejných zájmů. Zatímco pro Rolanda Mylese Dworkina musejí subjektivní práva jednotlivců převážet nad právněpolitickými cíli, dle Roberta Alexyho jsou práva plně způsobilá k poměrování s těmito zájmy (Ondřejek, 2012: 62).

2 Princip proporcionality

Dle Roberta Alexyho (1986: 100), který ve svém díle popisuje tuto problematiku, existuje mezi právními principy a principem proporcionality velmi těsné spojení. Dle jeho názoru povaha principů předpokládá princip proporcionality a naopak. Princip proporcionality by se tedy dal chápat jako samotná součást každého právního principu tak, že bez sebe nemohou existovat. Princip proporcionality je klíčovým a hraje nejvýznamnější roli v ústavním právu, kde je využíván jako nástroj k posuzování, zda zásah státní moci do základních práv jednotlivců je přiměřený a nezbytný. „*Jde o princip ústavní s evropským rozměrem*“ (Skulová, 2020: 63). Tento princip se postupně začal aplikovat i v právu správním, a to zejména v oblastech administrativních rozhodnutí a regulace. V této oblasti vystupuje obecně řečeno jako důležitý nástroj k posuzování zákonnosti a účelnosti veřejných opatření a rozhodnutí.

V rámci správního práva existují takzvané principy dobré správy, kam se řadí i již zmíněný princip proporcionality. Jedná se o principy neboli zásady, které tvoří základ fungování veřejné správy v demokratickém právním státě. V současné době existuje 22 základních principů dobré správy. Mezi nejdůležitější z nich lze zařadit:

- Zásada zákonnosti – veřejné orgány jsou podle této zásady povinny postupovat a vykonávat svou činnost v souladu s právem, dodržovat zákony, mezinárodní právo a obecné zásady, které řídí jejich organizaci, fungování a činnost
- Zásada rovnosti – veřejná správa zaručuje vyloučení diskriminace a její činnost je založena na principech rovného zacházení
- **Zásada proporcionality** – jedná se o to, že opatření, která ovlivňují práva nebo zájmy soukromých osob, mají být zaváděna jen tam, kde je to nutné, a to pouze v rozsahu požadovaném k dosažení žádoucího cíle, přijatá opatření nesmějí být nepřiměřená
- Zásada nestrannosti při rozhodování – podle této zásady musí veřejné orgány konat svou činnost objektivně, pouze s ohledem na příslušnou záležitost, nezaujatě a mají zajistit, aby jednotliví veřejní činitelé vykonávali své povinnosti nestranně a bez ohledu na jejich vlastní osobní přesvědčení a zájmy
- Zásada právní jistoty – zásada chránící práva nabytá v dobré víře a naplnění legitimního právního očekávání
- Zásada úcty k soukromí – veřejné orgány mají mít úctu k soukromí, a to zejména při zpracování osobních dat, pokud při tom používají elektronické prostředky, musí zajistit veškerá nezbytná opatření k zabezpečení soukromí dotčených subjektů

- Zásada konání v přiměřené lhůtě – veřejné orgány se snaží o plnění úkolů bez zbytečných průtahů
- Zásada participace – tato zásada zdůrazňuje součinnost s osobami, kterých se rozhodnutí týká, a zaručuje jim možnost účasti na řízení
- Zásada transparentnosti – rozhodnutí má být zpřístupněno a veřejnost má být informována o činnosti veřejné správy

(Potěšil, 2008)

Pochopení shora uvedených zásad je nezbytné pro pochopení cílů a hodnot, které jsou chráněny správním právem. Jde o soubor práv, pravidel a zásad, které regulují činnost veřejné správy s cílem zajistit profesní spravedlnost, dodržování zásady zákonnosti a dosažení správných či korektních výstupů správní činnosti. Zákonodárce tato pravidla promítá do předpisů správního práva, správní soudy do své judikatury a správní orgány při aplikaci správního práva.

2.1 Vznik a historický vývoj principu proporcionality

Pro pochopení samotného principu proporcionality má jeho vznik velký význam. I když se chápání lidských práv jako základů ústavnosti objevuje ještě před nástupem nacismu k moci, o utváření principu proporcionality lze hovořit až ve druhé polovině 20. století, tedy po skončení druhé světové války. Ústavně zaručená práva se často dostávala do konfliktů, a právě tento fakt byl důvodem vzniku tohoto principu. Co se týče samotného vzniku „*ani tento princip nevznikl na základě jednoho rozhodnutí, ale byl utvářen v judikatuře po delší dobu*“ (Ondřejek, 2012: 14). Největší vliv na ujasňování a realizaci principu proporcionality, jeho další využívání a rozšíření mezi další soudy, měl především Spolkový ústavní soud Spolkové republiky Německo. Tento ústavní soud v Německu princip proporcionality vyvodil z principů právního státu a rozpracoval jeho strukturu do třech základních částí (zásadu vhodnosti, potřebnosti a poměřování), které jsou rozepsány níže v kapitole zaměřující se na test proporcionality. Z Německa se princip proporcionality poté rozšířil do jiných států včetně České republiky. Holländer (2012: 161) v této době tvrdil, že se „*princip proporcionality postupně stává standardní metodou interpretace ústavního práva ústavními soudy evropských zemí*“. Tento princip se později zakotvil v Listině základních práv Evropské unie.

Již výše uvedenou zásadu přiměřenosti Ústavní soud zmínil například v rozhodnutí, kterým zrušil trestný čin hanobení Parlamentu, vlády a Ústavního soudu. Jedná se o nález Ústavního soudu ze dne 12.4.1994 sp. zn. Pl. ÚS 43/93 – trestný čin hanobení Parlamentu,

vlády a Ústavního soudu. Ústavní soud v tomto případě označil za prvek právního státu zásadu přiměřenosti, kterou vymezil jako „*odpovídající přiměřenou korelaci mezi cílem a použitými prostředky*“. V daném nálezu prohlásil soud úpravu trestného činu za odporující zásadě nezbytnosti, kterou implicitně podřadil pod princip přiměřenosti. O půl roku později byl tento princip rozpracován v rozhodnutí týkajícím se posuzování ústavnosti úpravy anonymního svědka v trestním řízení. Soudem nastíněný test přiměřenosti je již hodně podobný testu proporcionality.

Podmínka poměrování se v následujících nálezech nazývá již principem proporcionality. Co se týče vymezení této podmínky, hrají zde roli tři základní kritéria. Prvním je kritérium vhodnosti, druhým je kritérium potřebnosti a třetím je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. Nejpodrobněji Ústavní soud vymezil třetí podmínku, v rámci níž uvádí specifickou vážící formuli, spočívající ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů (Ondřejek, 2012: 156).

V České republice se za první nálezy, který explicitně řeší konflikty základních práv a svobod prostřednictvím testu proporcionality, považuje nálezy ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. října 1994 ve věci ústavnosti institutu anonymního svědka v trestním řízení.

O zavedení teorie principu proporcionality do českého právního řádu se zasadil Pavel Holländer. Podle něj (2012: 213) principy charakterizuje „*Jejich morální či hodnotový obsah a na jejich kolizi lze narazit v různých oblastech – v zákonodárství, při aplikaci právních norem, při přímé aplikaci principů. Při teoretickém srovnávání principů, ale i při posuzování naplnění subsumpčních podmínek obsažených v hypotéze právní normy, kdy je nutné zodpovědět otázku, která z úprav stojících v konfliktu je úpravou obecnou, a která speciální, která tedy v daném konfliktu disponuje výsadou aplikační přednosti*“.

2.2 Současná teorie principu proporcionality

Princip proporcionality lze označit za „*moderní nepsané ústavní pravidlo*“ (Tryzna, 2010: 304). Předpokladem principu proporcionality je, že použitý prostředek musí být ve vztahu ke sledovanému cíli vhodný, potřebný a přiměřený. Princip proporcionality je zmíněn v Listině základních práv EU, která ve svém článku 52 odstavce 1 říká, že „*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 uznání Unii nebo potřebě chránit práva a svobody druhých“.

V posledních desetiletích se princip proporcionality prosadil v Evropě a dalších několika částech světa jako jeden z kritérií ústavnosti omezení základních práv. Po rozšíření do ostatních právních systémů se na první pohled může zdát, že se princip proporcionality vyvinul v univerzální zásadu, která reguluje řešení ústavních rozporů ve všech státech. Ovšem jednota při používání principu proporcionality je v různých právních systémech pouze zdánlivá.

Rozdíly v pojetí principu proporcionality jsou dle Pavla Ondřejka (2012: 94) dány několika souvisejícími faktory. V první řadě se jedná o skutečnost, že princip proporcionality se vyvinul relativně v nedávné době. Pokud se porovná zkoumání tohoto principu a rozvoj teorie demokracie, právního státu nebo suverenity, hlavní rozdíl bude spočívat v tom, že v důsledku dlouhého zkoumání dochází k vytváření samostatného paradigmatu, k identifikaci různých vztahů souvisejících s dalšími fenomény, čímž dochází k formování hlavního proudu vědeckého zkoumání, přičemž odpovědi na existující nezodpovězené otázky jsou hledány v rámci tohoto hlavního proudu. Dále se zde také nabízí otázka, do jaké míry aplikace principu proporcionality a techniky poměrování, na níž je test proporcionality založen, proměnila klasickou nauku o aplikaci práva založenou na metodě subsumpce (podřazení skutkového stavu v reálném světě pod abstraktní právní normu).

Je velká rozdílnost při popisování této problematiky různými autory. Podle Pavla Ondřejka (2012:95) je základním problémem teoretická nejasnost principu proporcionality. Tvrdí, že velká spousta autorů tento princip pojmají v rámci svých teorií, které se však zabývají primárně jinými otázkami, než je omezení základních práv (ať už jde o teorii demokracie, legitimacy soudního přezkumu, právních principů, dělby moci, nebo třeba politickou teorii). V důsledku tohoto nejasnění pak váhá i soudní praxe při popisu struktury principu proporcionality nebo u způsobů, kdy tento test používat, a jeho jednotlivých složek. Dále Pavel Ondřejek (2012: 96) ve své knize popisuje další spornou otázku, a to, zda je test proporcionality univerzálním testem při poměrování jakýchkoliv hodnot a principů, anebo pouze ve specifické oblasti omezení základních práv. Pokud by se podle něj přijala teze o univerzální použitelnosti principu proporcionality pro řešení konfliktů principů a hodnot v ústavním právu, pravděpodobně by se vyžadovalo jisté redefinování klasické tříložkové struktury proporcionality (a to zejména upřednostněním složky poměrování na úkor ostatních dvou složek), poté by ovšem nastala otázka, zda by se tato metoda mohla ještě označovat jako test proporcionality.

„*Proporcionalita se posuzuje vždy individuálně s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu*“ (Janderová, 2014: 320). Protože to, co je na nějakém místě přiměřené, už nemusí být přiměřené jinde a naopak. Z výše uvedeného vyplývá, že je velice obtížně popisovat princip proporcionality jako jednotný a univerzální aplikovatelný princip a je třeba brát v potaz i rozdílné výklady různých autorů.

2.3 Test proporcionality

Správní orgány použitím testu proporcionality řeší vzájemnou kolizi dvou stejně rovných ústavně chráněných hodnot. Jinými slovy soudy provádějí test proporcionality v rámci soudních sporů, kdy posuzují, zda zákony, nařízení nebo rozhodnutí vládních orgánů jsou v souladu se základními právy a svobodami chráněnými ústavou nebo právními předpisy. Jedná se o zásah do základních práv a svobod. Takový zásah musí mít v první řadě legitimní cíl, přičemž se posuzuje vhodnost, potřebnost a poměrování. Zásada proporcionality se uplatní ve fázi tvorby, interpretace i aplikace práva.

Do testu proporcionality nemusí vždy vstupovat jen dvě základní práva, nýbrž i základní právo a veřejný zájem. Ve správním právu typicky dochází ke střetu jednotlivce a veřejného zájmu chráněného správním orgánem. Jaromír Fronc v takové situaci tvrdí (2020: 369), že: „*pokud ve třetím kroku testu proporcionality dojde k vyrovnané situaci mezi právem a veřejným zájmem, jako možné řešení se nabízí v souladu s principem in dubio pro libertate upřednostnit právo jednotlivce*“. Jedná se o metaprávní pravidlo, tudíž se nejedná o pravidlo interpretace, nýbrž o obecné pravidlo toho, co dělat po interpretaci, pokud ta nepřinese jediný nejpřesvědčivější výsledek.

Test proporcionality se skládá z jednotlivých složek a důvodem existence těchto složek je tvrzená složitost testu proporcionality, neboť při zkoumání přiměřenosti určité úpravy je potřeba zodpovědět mnoho skutkových i právních otázek. Důvodem jednotlivých složek může také být usnadnění argumentace o proporcionalitě či nalezení rovnováhy mezi kolidujícími právy a veřejnými zájmy, protože nároky na argumentační přesnost v rámci jednotlivých složek testu proporcionality postupně narůstají. Test proporcionality sestává ze tří složek. Jedná se o test vhodnosti, test potřebnosti a test poměrování (test proporcionality v užším slova smyslu). První dva testy principu proporcionality se zaměřují na vztah cíle, v jehož prospěch je opatření učiněno, a použitých prostředků. Až poslední test přiměřenosti je proporcionalita v užším slova smyslu a na rozdíl od prvních dvou testů vyžaduje právní argumentaci. Konkrétně test vhodnosti odpovídá na otázku „*Je daný prostředek způsobilý*

k dosažení cíle?“. Test potřebnosti zodpovídá otázku „Nelze cíle dosáhnou jiným a šetrnějším způsobem?“. Test přiměřenosti se zabývá otázkou „Není užitek vzniklý z naplnění cíle ve zjevném nepoměru k újmě vzniklé základnímu právu?“.

Co se týče pořadí aplikace těchto tří testů proporcionality, je zřejmé, že pokud určitá úprava není způsobilá naplnit cíl, který sleduje, není rovněž možné, aby byla ve vztahu k tomuto cíli potřebná. Už vůbec pak nemůže být chápána jako přiměřená při poměrování v kolizi stojících práv a hodnot. Jednotlivé složky tedy mají svůj konkrétní smysl a jsou seřazeny od kritéria, které lze nejjednodušeji splnit, až po nejobtížnější kritérium poměrování vyžadující aplikaci vážící formule. Soud zkoumá kritérium jedno po druhém a pokud nesplnění jednoho kritéria již odůvodňuje závěr o protiústavnosti opatření, soud již v rámci přezkumu nepokračuje dalšími kroky.

2.3.1 Test vhodnosti

První složkou testu proporcionality je test vhodnosti, jehož podstatou je úvaha o právních prostředcích k dosažení určitého cíle. Výhodiskem je konstatování, že přiměřené nemohou být takové právní prostředky, pokud vůbec nejsou způsobilé cíle, ke kterému mají směřovat, dosáhnout. Zkoumají se zde primárně faktické, nikoliv právní, otázky. Splnění této složky principu proporcionality je ze všech tří složek nejméně náročné, protože jen málokdy se stane, že by úprava omezující základní práva nebyla způsobilá dosáhnout svého cíle. Význam požadavku na vhodnost určité úpravy spočívá také v odpovědnosti veřejných orgánů, které musejí demonstrovat nejen to, že určitou úpravou sledují legitimní cíl, ale také skutečnost, že tato úprava přímo k realizaci tohoto cíle směřuje.

2.3.2 Test potřebnosti

Pokud určité prostředky směřují k dosažení cíle, tedy splňují test vhodnosti, stále se nemusí jednat o úpravu, která je ústavně uzpůsobená. Důležitým požadavkem je také potřebnost dané úpravy ve smyslu nezasahování do základních práv způsobem větším, než je přípustné. Z teoretického hlediska může každý prostředek k dosažení určitého cíle vyvolávat vedlejší efekty. Z principu právního státu vyplývá požadavek na právo dosahující určité kvality. Na minimum by měly být omezeny nechtěné vedlejší efekty a dodatečné náklady právní regulace. I v tomto případě, podobně jako v případě testu vhodnosti, jsou zkoumány skutkové okolnosti, nyní však nikoliv hypotetické možnosti dosažení zvoleného cíle, ale alternativní hypotetické právní prostředky, které dosahují identického cíle. V rámci zkoumání potřebnosti

je po hledání alternativních prostředků také potřeba identifikovat adekvátní míru intenzity soudního přezkumu. Poté je možné říci, zda mají státní orgány větší nebo menší míru uvážení, z čehož bude vyplývat rozdílný nárok na přísnost potřebnosti zkoumaného aktu ve vztahu k prosazovanému cíli.

2.3.3 Test poměrování

Test poměrování se jinak také nazývá test proporcionality v užším slova smyslu. Na rozdíl od předchozích dvou složek test poměrování vyžaduje nejpropracovanější a výlučně právní, nikoliv skutkovou, argumentaci. Ústavní princip proporcionality vyžaduje nejen optimální realizaci z hlediska fakticky možné právní úpravy, která je zabezpečena testem vhodnosti a testem potřebnosti, ale také právně možné úpravy principu proporcionality v užším slova smyslu spočívajícím v poměrování v kolizi stojících práv a hodnot. Test proporcionality vyžaduje, aby „*závažnost zásahu a tíha dopadů ospravedlňující tento zásah byly ve vzájemném vztahu*“ (Ondřejek, 2012: 106). Tento test vychází z přesvědčení, že obě práva mají přibližně stejnou hodnotu a důležitá se ukazují pouze dílčí pozitiva a negativa. „*Nelze-li prohlašovat za neplatné žádné z dotčených práv a ani není možno říci, že jedno z nich má před druhým absolutní přednost, bude se rozhodovat podle jejich síly v daném případě*“ (Kühn, 2002: 88).

3 Správní řízení v České republice

Správní řízení úzce souvisí s následným správním soudnictvím. Správní řízení i správní soudnictví tvoří důležitou součást správního systému. Správní orgány vykonávají svou rozhodovací pravomoc v rámci správního řízení. V rámci správního soudnictví následně soudy kontrolují rozhodnutí správních orgánů, dále také kontrolují celé správní řízení, činnost a fungování správních orgánů. Na rozdíl od řízení před soudy, které je upraveno v soudním řádu správním, je správní řízení upraveno ve správním řádu. Martin Kopecký (2023: 330) popsal správní řízení takto: „*Správní řízení představuje jeden ze základních postupů orgánů a osob vykonávající veřejnou správu. Pro správní řízení je typické, že se v rámci něho vytvářejí správní akty jako autoritativní úkony, činěné při výkonu veřejné správy v konkrétní věci a vztahující se k individuálně určeným osobám*“.

Pokud jde o zahájení správního řízení, tak „*správní řízení je možné zahájit dvěma možnými způsoby, buď na žádost účastníka (zásada dispoziční) nebo z úřední povinnosti (zásada oficiality)*“ (Horzinková, Novotný, 2019: 144). Jedná-li se o správní řízení zahájené na žádost účastníka, samotnému průběhu správního řízení nejprve předchází podání žádosti věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. K provedení správního řízení se obecně nevyžaduje ústní jednání. Ústní jednání nařídí správní orgán pouze v případech, kdy to stanoví zákon, popřípadě pokud to je ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. „*Správní orgán má oprávnění použít prostředky k zajištění účelu a průběhu řízení, tedy aby řízení řádně probíhalo, směřovalo k vydání rozhodnutí a případně aby nebylo rozhodnutí, které správní orgán vydá, v budoucnu zmařeno*“ (Kopecký, 2023: 386). Tyto prostředky se použijí pouze v případech, kdy je to potřeba, a v rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení. Mezi tyto prostředky se řadí předvolání, předvedení, předběžné opatření, pořádková pokuta a vykázání z místa konání úkonu. Existuje jeden zvláštní zajišťovací prostředek, a tím je záruka za splnění povinnosti neboli kauce. Rozhodnutím v rámci správního řízení lze rozumět „*správní akt rozhodující o právech a povinnostech osob, tedy jakékoliv rozhodnutí, jednak konkrétní formou správního aktu vydaného ve správním řízení*“ (Kopecký, 2023: 390). Charakteristickým rysem správního rozhodnutí je autoritativnost a závaznost. Tyto rysy spolu úzce souvisí. Dalším významným rysem je také vynutitelnost, pokud je rozhodnutím stanovena určitá povinnost.

Je důležité zmínit, že již výše uvedený princip proporcionality bere správní orgán v úvahu při správním uvážení, respektive správní diskreci, v rámci procesu rozhodování,

aby zajistil, že jeho opatření budou rozumná, racionální a proporcionální vzhledem k okolnostem a cílům dané situace. Snaží se tím také minimalizovat riziko nežádoucích dopadů a ochránit zájmy jednotlivých osob a právních subjektů. Správní uvážení je důležitou složkou aplikace a interpretace norem správního práva. Podstatou správního uvážení je možnost, kdy může správní orgán rozhodnout dle svého vlastního uvážení, a to v situaci, kdy mu je určitým právním předpisem nabízen více než jeden způsob řešení dané situace. Toto přichází v úvahu jen tehdy, pokud příslušná právní norma nespojuje s existencí určité právní skutečnosti konkrétní následek. Jak uvedla Soňa Skulová (2020: 65): „*správní uvážení v žádném případě nesmí znamenat libovůli správního orgánu, tedy neomezený výkon pravomoci správního orgánu*“. Nejčastějšími případy, kdy správní orgán řeší použitím správního uvážení otázku, zda nebo jak v konkrétní situaci postupovat, jsou například situace, zda vydat či nevydat určité povolení, či v jaké variantě. Opakem správního uvážení je vázanost, která neumožňuje vlastní rozhodování, nedává žádný prostor a s naplněním zákonem vyžadovaných podmínek přímo spojuje nutnost určitého přesného řešení. Skulová (2003: 15) tvrdí, že „*správní uvážení je 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*“.

Mezi subjekty správního řízení se řadí správní orgány, které vedou řízení a vydávají rozhodnutí, a dále účastníci řízení jako osoby, kterých se týkají účinky správních rozhodnutí. Bez těchto dvou subjektů by nemohlo žádné řízení coby proces v právním smyslu existovat. Správní orgány jsou definovány v §1 odst. 1 Správního řádu jako: „*legislativní zkratka pro orgány moci výkonné, orgány územních samosprávních celků, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy*“. Správní řízení tedy provádějí k tomu povolané správní orgány. „*Osobám, o jejichž právech nebo povinnostech se v řízení rozhoduje, nebo pro jejichž právní poměry může výsledek správního řízení mít takový význam, že jim zákonodárce svěřuje prostředky, jimiž mohou ovlivňovat průběh a výsledek správního řízení, náleží procesní postavení účastníků řízení*“ (Kopecký, 2023: 354). Způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti ve smyslu občanského zákoníku, a správní orgán, který je žalován. Z obecné úpravy vyplývají tři skupiny osob, jakožto účastníků řízení. V první řadě se jedná o takové osoby, o jejichž právech či povinnostech má být v řízení rozhodnuto. Bez těchto osob nemůže existovat správní řízení. Dále jsou to ti, kteří mohou být rozhodnutím, jehož vydání je účelem řízení, přímo dotčeni ve svém právním postavení. V neposlední řadě

jsou to ti, kterým postavení účastníka řízení přiznává zvláštní zákon. Nejvyšší správní soud tvrdí, že: „*kde není oprávněný žalobce, nemůže být ani soudce*“ (Pomahač, 2018: 77).

4 Správní soudnictví v České republice

Princip proporcionality hraje významnou roli i v rámci správního soudnictví. Soudci správních soudů tento princip využívají jako kritérium při posuzování zákonnosti, kdy zajišťují, že rozhodnutí správních orgánů jsou v souladu se zákonem, a dále při posuzování účelnosti veřejných opatření a rozhodnutí. Dále mimo kontroly rozhodnutí správního orgánu kontrolují soudy i samotné řízení a průběh tohoto řízení před správním orgánem. Správní soudnictví je garancí, že rozhodnutí správních orgánů jsou v souladu se zákonem a tato rozhodnutí mohou soudy v rámci správního soudnictví přezkoumávat. „*Správní soudnictví má v podmínkách evropského kontinentálního typu právní kultury, jehož jsme nedílnou součástí, své tradiční a také nezastupitelné místo. Vedle možností, které nabízí režimy obecného soudnictví a ústavního soudnictví, správní soudnictví představuje rozhodující formu soudní kontroly veřejné správy*“ (Průcha, 2018: 56). Současná právní úprava správního soudnictví je obsažena v zákoně č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti od 1.1.2003. Tato úprava je významově spojena s Nejvyšším správním soudem.

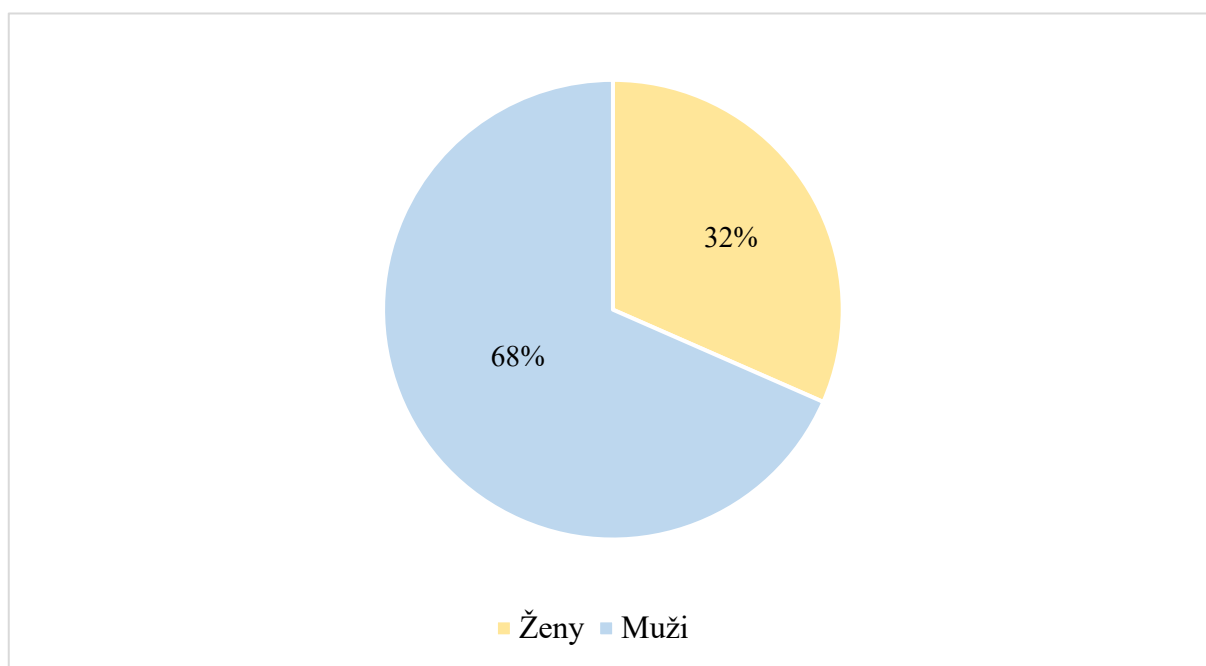
4.1 Správní soudy

„*V České republice vykonávají správní soudnictví Nejvyšší správní soud jako speciální vrcholný soudní orgán a krajské soudy, které jsou součástí obecné soustavy soudů*“ (Kopecký, 2018: 43). Krajský soud, jako soud správní, rozhoduje o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem a dále rozhoduje také ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda. Naopak Nejvyšší správní soud rozhoduje o mimořádných opravných prostředcích proti rozhodnutím krajských soudů, jinými slovy rozhoduje o kasačních stížnostech. V určitých věcech může ale také rozhodovat jako správní soud prvního stupně o kompetenčních žalobách mezi orgány veřejné správy anebo o rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti. Pro soudce ve správním soudnictví platí, že „*soudce je jmenován do funkce prezidentem republiky bez časového omezení, a své funkce se ujímá složením slibu*“ (Průcha, 2018: 67).

Nejvyšší správní soud je „*vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví*“ (Kopecký, 2023: 492). Skládá se z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců. Nejvyšší správní soud rozhoduje v tříčlenných, sedmičlenných a devítičlenných senátech, přičemž

některá jednoduchá procesní rozhodnutí může činit i předseda senátu. Všichni soudci tvoří dohromady plénum, které na návrh předsedy rozhoduje o počtu kolegií soudu. Za účelem zajištění jednoty rozhodování soudů, vydává Nejvyšší správní soud Sbíрку rozhodnutí. V této Sbírcce rozhodnutí se po projednání v plénu zveřejňují vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a rozhodnutí krajských soudů ve správním soudnictví. Jak sám Nejvyšší správní soud uvádí, ve své činnosti se řídí předpisy upravujícími organizaci, pravomoci a řízení před Nejvyšším správním soudem, a také je členem Asociace státních rad a Nejvyšších správních soudů EU a členem Mezinárodní asociace nejvyšších správních soudů.

V České republice sídlí Nejvyšší správní soud v Brně. Celkem se již na tomto soudě vystřídalo 60 soudců. V současné době zde působí 38 soudců, z čehož větší část zaujímají muži. Konkrétně na Nejvyšším správním soudě České republiky působí 12 žen a 26 mužů, jejich procentuální zastoupení je zobrazeno v Obrázku 1.



Obrázek 1: Současný podíl soudců Nejvyššího správního soudu ČR

Zdroj: vlastní zpracování podle <https://www.nssoud.cz> (2024)

V porovnání například s Vládou ČR působí na Nejvyšším správním soudě České republiky mnohem více žen, v případě vlády se z jejího celkového složení jedná pouze o 11 % žen, které ve Vládě ČR působí, zatímco na Nejvyšším správním soudě ČR se jedná o 32 %, jak je zřejmé z Obrázku 1. Co se týká například Ústavního soudu ČR, ženy zaujímají 26 % z celkového složení. Z toho vyplývá, že ženy tak na Nejvyšším správním soudě mají v rámci České republiky mnohem větší zastoupení než na jiných pracovištích a hrají na tomto soudě tak důležitou a významnou roli.

4.2 Řízení před soudy

Základní funkcí soudů rozhodujících ve správním soudnictví je poskytování ochrany veřejných subjektivních práv jak fyzických, tak i právnických osob. Tato ochrana, kterou vykonávají soudy, je primárně zaměřena na ochranu subjektivních veřejných práv, která mají jednotlivci zejména vůči státu a jeho orgánům. Tuto problematiku definuje soudní řád správní v §2 konkrétně takto: „*ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob, a to způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem, a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon*“.

Soudy mají v rámci správního soudnictví pravomoc rozhodovat o důležitých věcech. Mezi tyto případy se řadí rozhodování:

- o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním orgánem
- o žalobách k ochraně proti nečinnosti správního orgánu
- o žalobách k ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu
- o kompetenčních žalobách
- ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda
- o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části
- o návrhu na zrušení služebního předpisu

(Kopecký, 2023: 490)

Jako každé řízení má i řízení před soudem své účastníky, mezi které patří navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný). Dále mohou být účastníky i jiné osoby, o kterých to stanoví zákon SŘS v úpravě o jednotlivých řízeních. Účastníkem řízení má oprávnění být taková osoba, která je způsobilá mít práva a povinnosti. Rovněž to může být správní orgán. Mohou nastat různé případy, kdy je účastníkem stát a v takovém případě za něj jedná ten, koho určí zvláštní zákon. Pokud je účastníkem soud, jedná za senát, jehož se věc týká, jeho předseda. Za právnickou osobu pak jedná ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona. Další důležitou osobou je osoba zúčastněná na řízení. Jedná se o osobu, „*kteřá byla přímo dotčena ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, jakož i ta, která může být přímo dotčena zrušením správního rozhodnutí nebo vydáním navrhovaného rozhodnutí soudu, není-li účastníkem a výslovně soudu oznámila, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat*“ (Kopecký, 2023: 495). Pokud jsou navrhovateli tyto osoby známy, má povinnost je v návrhu na zahájení řízení (dále jen „návrh“) označit.

Řízení před soudem je zahájeno dnem, kdy návrh došel soudu. Existují případy, kdy může soud tento návrh odmítnout. Jedná se o situace, kdy soud o této věci již rozhodl nebo toto řízení již probíhá nebo pokud nejsou splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. Dále se jedná o situaci, kdy byl návrh podán předčasně nebo opožděně, popřípadě pokud byl podán k tomu neoprávněnou osobou anebo v případě, že je návrh podle zákona nepřijatelný. Pokud vezme navrhovatel svůj návrh zpět, nebo pokud navrhovatel prohlásí, že byl po podání návrhu postupem správního orgánu plně uspokojen, má soud oprávnění toto řízení usnesením zastavit. Soud je rovněž oprávněn řízení usnesením přerušit, a to například v případě, že se rozhodl, že požádá Soudní dvůr EU o rozhodnutí o předběžné otázce.

K projednání samotné věci ve správním soudnictví nařídí předseda senátu jednání a zároveň předvolá účastníky. O nařízení jednání vyrozumí popřípadě i další osoby, a to osoby zúčastněné na jednání. Jednání soudu jsou veřejná. V některých případech může předseda senátu veřejnost vyloučit, a to z důvodu například utajovaných informací nebo obchodního tajemství. Právě předseda senátu toto řízení zahajuje a řídí. Jak je uvedeno v zákoně SŘS konkrétně v §49 odst. 4: „*předseda senátu vede účastníky k tomu, aby se vyjádřili i o těch skutkových a právních otázkách, které podle mínění soudu jsou pro rozhodnutí určující, i když v dřívějších podání účastníků uplatněny nebyly*“. Na závěr jednání představují účastníci své závěrečné návrhy. Rozsudek musí být vyhlášen jménem republiky a veřejně. Jakmile soud vyhlásí rozsudek, je jím vázán. Je potřeba zmínit, že soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, a to v případě, pokud to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Soud může rozhodnout bez jednání o věci samé také v jiných případech, pokud tak stanoví zákon SŘS.

Soud ve věci rozhoduje rozsudkem a v případech, kdy tak stanoví zákon, může rozhodnout i usnesením. Rozsudek se vyhotovuje vždy písemně a musí obsahovat označení soudu, jména všech soudců, kteří ve věci rozhodli, označení účastníků, označení zástupců účastníků, označení projednávané věci, výrok, odůvodnění, poučení o opravném prostředku, a také den a místo vyhlášení rozsudku. Soud má povinnost v písemné formě vyhotovit rozsudek, a to nejpozději do jednoho měsíce od vyhlášení rozsudku. Ze závažných důvodů může být tato lhůta předsedou senátu prodloužena, avšak maximálně o dva měsíce. V okamžiku, kdy se rozsudek doručí účastníkům, je v právní moci a výrok pravomocného rozsudku je závazný pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci. Jak uvádí zákon SŘS v §54 odst. 7: „*rozsudek je vykonatelný, jakmile uplyne lhůta k plnění, kterou soud ve výroku stanovil, a není-li vyslovena povinnost k plnění, nebo není-li stanovena*

lhůta k plnění, jeho právní moci“. Co se týče rozhodnutí formou usnesení, v případě, že je učiněno při jednání, vyhláší se veřejně. Pokud usnesení není třeba doručovat a není součástí protokolu nebo záznamu o jednání, obsahuje pouze stručné označení věci, výrok a časový údaj o dni vydání. Písemné rozhodnutí formou usnesení se doručuje účastníkům jen tehdy, pokud se jím řízení končí nebo je jím rozhodnuto o návrhu na přiznání odkladného účinku nebo o návrhu na předběžné opatření. Dále se usnesení doručuje jen tomu, komu se ukládá povinnost nebo pokud je to nutné pro vedení řízení. Usnesení nemusí obsahovat odůvodnění v případě, že se jím řízení nekončí a nikomu se jím neukládá žádná povinnost. O usnesení platí přiměřené ustanovení o rozsudku.

Každý z účastníků řízení před soudem a z osob zúčastněných na tomto řízení platí náklady, které vznikají jemu nebo jeho zástupci. Stát hradí náklady, které jsou vynaloženy na svědečné, tlumočné, znalečné a jiné náklady spojené s dokazováním. Náklady řízení před soudem představují zejména:

- hotové výdaje účastníků
- hotové výdaje zástupců účastníků
- soudní poplatky
- ušlý výdělek účastníků
- ušlý výdělek zákonných zástupců účastníků
- náklady spojené s dokazováním
- odměna zástupce
- hotové výdaje zástupce
- tlumočné

Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení, které z určitého důvodu vynaložil, na rozdíl od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Pokud má účastník jen částečný úspěch, soud mu přizná právo na náhradu poměrné části nákladů. V případě zastavení řízení nebo odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. O povinnosti nahradit náklady řízení rozhodne soud v rozsudku nebo usnesení, kterým se řízení končí. Předseda senátu v písemném vyhotovení rozsudku nebo usnesení určuje výši nákladů.

4.3 Opravné prostředky správního soudnictví

Soudní řád správní dává účastníkům správního řízení možnost využití opravného prostředku proti rozhodnutím krajských soudů rozhodujících v rámci správního soudnictví. Mezi tyto prostředky se řadí kasační stížnost a obnova řízení. V obou případech se jedná o mimořádné opravné prostředky. V rámci správního soudnictví není v České republice možnost podat řádný opravný prostředek, tak jako je tomu ve správním řízení.

Rozdílnost uvedených mimořádných opravných prostředků je v tom, že kasační stížnost je založena na tzv. kasačním principu, kdy soud druhého stupně nevystupuje jako opravná instance, ale napadené rozhodnutí v případě splnění zákonných podmínek může pouze zrušit a věc vrátit soudu prvního stupně k novému projednání. V zásadě tak soud o věci samé nerozhoduje a také není oprávněn napadené rozhodnutí měnit. Naopak obnova řízení postrádá tzv. devolutivní účinek. Rozhodují zde soudy prvního stupně, zda návrhu na obnovu řízení vyhoví či nikoliv. V tomto případě nerozhoduje nadřízený soud, který napadené rozhodnutí vydal.

4.3.1 Kasační stížnost

Tento mimořádný opravný prostředek směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu rozhodujícího ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z kterého toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení, domáhá zrušení tohoto soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná, až na výjimky uvedené v zákoně, proti každému takovému rozhodnutí. Jak uvádí podle soudního řádu správního Martin Kopecký (2023: 520), kasační stížnost je nepřípustná:

- a) ve věcech volebních
- b) směřuje-li jen proti výroku o nákladech řízení nebo odůvodnění rozhodnutí
- c) proti rozhodnutí, jímž KS rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí zrušil NSS, ledaže je namítáno, že se KS neřídil závazným právním názorem NSS
- d) proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení
- e) proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné
- f) opírá-li se jen o jiné důvody, které jsou uvedeny v §103 SŘS jako důvody pro podání kasační stížnosti
- g) opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak mohl učinit

Kasační stížnost lze podat jen z taxativně uvedených důvodů. Podle §103 odst. 1 SŘS lze kasační stížnost podat pouze z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení nebo nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Dalším důvodem pro podání kasační stížnosti jsou vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisu nebo je s ním v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Jako další důvod kasační stížnosti se uvádí zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce. A posledním důvodem jsou nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatečných důvodech rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí krajského soudu a podává se u Nejvyššího správního soudu. Existuje více osob, které mají oprávnění podat kasační stížnost. Může se jednat o účastníka soudního řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, anebo o osobu zúčastněnou na řízení. Osobou zúčastněnou na řízení se podle zákona rozumí stěžovatel, který musí být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Účastníkem řízení o kasační stížnosti je poté každá osoba, která byla původně účastníkem řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud může následně o kasační stížnosti rozhodnout čtyřmi způsoby:

- 1) usnesením řízení zastaví (např. z důvodu zpětvzetí kasační stížnosti, pro nezaplacení soudního poplatku)
- 2) usnesením kasační stížnost odmítne (např. pro její opožděnost, je-li podána někým, kdo k tomu nebyl oprávněn, nebo je-li kasační stížnost nepřijatelná)
- 3) je-li kasační stížnost důvodná, rozsudkem zruší rozsudek KS a v takovém případě rovněž:
 - rozhodne tak, že věc vrátí KS k dalšímu řízení, KS je pak vázán právním názorem NSS vysloveným ve zrušovacím rozhodnutí

- řízení zastaví, návrh odmítne nebo rozhodne o postoupení věci, jestliže k takovému rozhodnutí byly již důvody v řízení před KS
- sám rozhodne ve věci, pokud k tomu byly důvody již v řízení před KS (NSS takto může rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti, o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nebo vyhověl návrhu na ochranu ve věci místního nebo krajského referenda)

4) rozsudkem zamítne kasační stížnost

(Kopecký, 2023: 523)

4.3.2 Obnova řízení

Díky tomuto mimořádnému opravnému prostředku se účastník soudního řízení správního může domáhat revize vydaného pravomocného rozhodnutí soudu prvního stupně. Tento opravný prostředek je přípustný pouze v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a v řízení ve věcech politických stran a politických hnutí. Obnova řízení je vyloučena proti rozhodnutí o kasační stížnosti. Lhůta na podání návrhu na obnovu řízení je zákonem stanovena na tři měsíce ode dne, kdy ten, kdo obnovu řízení navrhuje, se dozvěděl o důvodu obnovy. Řízení lze zahájit pouze na návrh účastníka řízení, není možné řízení zahájit na základě iniciativy soudu.

Důvody, pro které lze řízení zahájit, jsou následující. Po skončení původního řízení dostane účastník do svých rukou např. listinu, která byla považována za ztracenou nebo zničenou, nebo se přihlásí svědek události, který v době původního řízení nebyl znám. Nově nalezené či opatřené důkazy ovšem musely existovat již v době původního řízení, účastník je však pouze bez své viny nemohl použít.

5 Princip proporcionality v argumentaci správních soudů

Jak bylo již zmíněno, v rámci správního soudnictví využívají soudci princip proporcionality jako kritérium při posuzování zákonnosti a účelnosti veřejných opatření a rozhodnutí. Při provádění kontroly a rozhodování ve věcech, které se týkají principu proporcionality, berou i soudci v úvahu již výše zmíněné tři složky tohoto principu. Tímto způsobem přispívají k ochraně práv jednotlivců a zajišťují, že veřejné orgány jednájí v souladu se zákony a zachovávají zásady spravedlnosti a právního státu. Lze říci, že princip proporcionality je klíčovým prvkem ve správním soudnictví, který pomáhá zajistit rovnováhu mezi zájmy veřejné správy a právy jednotlivců.

Nejvyšší správní soud ČR ve své databázi rozsudků, která je volně přístupná na oficiálních webových stránkách Nejvyššího správního soudu na adrese <https://www.nssoud.cz>, své rozsudky rozděluje podle jednotlivých oblastí úprav, kterých se správní rozhodnutí týká. Nejvyšší správní soud uvádí na těchto webových stránkách v rámci správního soudnictví celkem 81 možných oblastí úpravy, v nichž se princip proporcionality může vyskytovat. Pro lepší představu se jedná například o tyto oblasti:

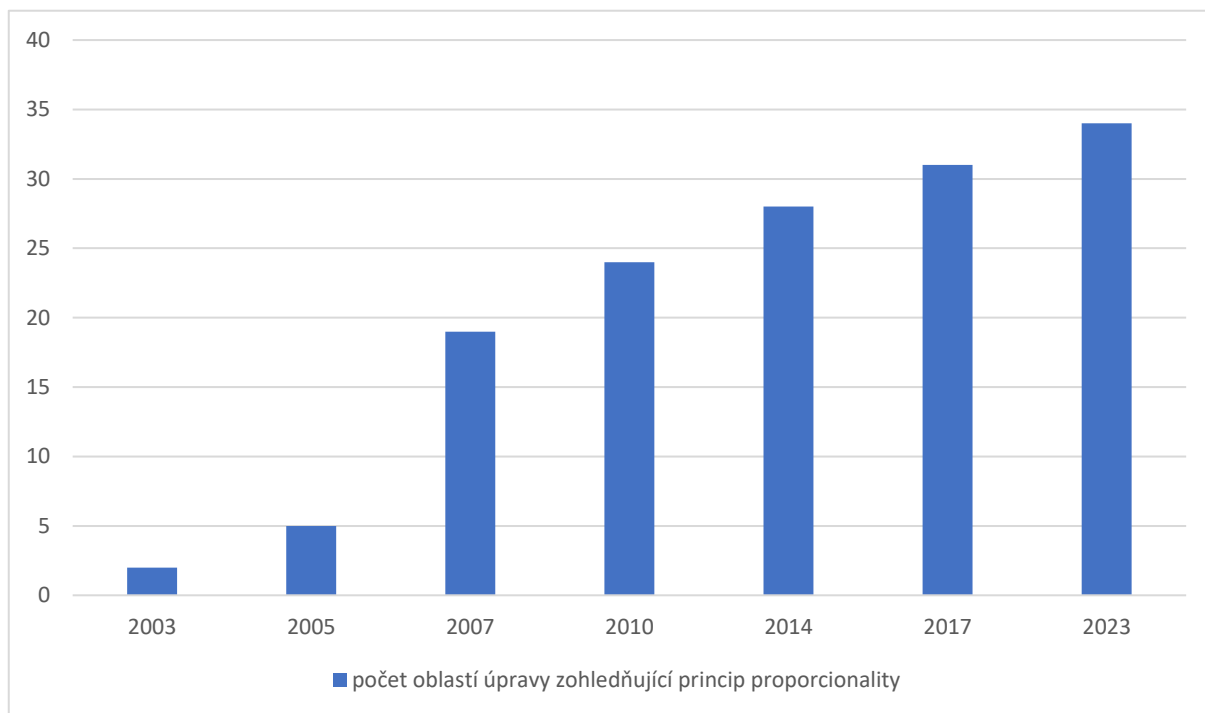
- Cla
- Daň z přidané hodnoty, daň z příjmů a ostatní daně
- Finance
- Kultura
- Loterie a jiné podobné hry
- Přestupky
- Shromažďovací právo
- Územní samospráva
- Zdravotnictví a hygiena
- Živnostenské právo, ...

Pro zpracování kvantitativní analýzy v této práci, která se provedena na oficiálních webových stránkách NSS na adrese <https://www.nssoud.cz>, byly podrobeny všechny oblasti úpravy v časovém rozmezí od 1.1.2003 do 31.12.2023. Pro získání všech následujících dat bylo v databázi použito klíčové slovo „princip proporcionality“ a soud byl zvolen jako „Nejvyšší správní soud“. Při průzkumu nebylo zkoumáno, do jaké míry je princip proporcionality v daných rozsudcích klíčovým faktorem. Pouze stačilo, že se zde nějakým způsobem zohlednil a byla provedena namátková kontrola, zda se v těchto rozsudcích princip

proporcionality skutečně vyskytuje. Obecně lze říci, že Nejvyšší správní soud velmi často zohledňuje princip proporcionality ve svých rozhodnutích, a to zejména právě v oblasti správního práva.

5.1 Vývoj vnímání proporcionality správními soudy v čase

Princip proporcionality se stále více rozšiřuje mezi jednotlivé případy a je tak obecně stále důležitějším principem v českém správním právu. Za posledních 20 let se uplatňování principu proporcionality v rámci jednotlivých oblastí stále zvyšuje, jak je zřejmé z Obrázku 2. Lze vidět, že v roce 2003 se tento princip využil pouze ve 2 oblastech úpravy, v roce 2005 v 5 oblastech, v roce 2007 se jednalo již o 19 oblastí úpravy, později v roce 2010 se využil ve 24 oblastech, v roce 2014 ve 28 oblastech, v roce 2017 ve 31 oblastech a v roce 2023 se využil dokonce ve 34 oblastech úpravy. Od roku 2003 do roku 2023 se tedy zvýšil počet oblastí úpravy využívajících princip proporcionality o 32 oblastí. Je možné říci, že se princip proporcionality stává ve správním soudnictví stále důležitějším, protože přispívá ke spravedlnosti, omezuje zneužití moci, zajišťuje efektivitu a respektuje základní práva jednotlivců.



Obrázek 2: Počet oblastí úpravy využívajících princip proporcionality v jednotlivých letech

Zdroj: vlastní zpracování podle <https://vyhledavac.nssoud.cz> (2024)

Jak je již výše zmíněno, tak Nejvyšší správní soud udává celkem 81 možných oblastí úprav, ve kterých by se v rámci správních rozhodnutí mohl princip proporcionality teoreticky

zohledňovat. Za uvedené období, tedy od 1.1.2003 do 31.12.2023, se princip proporcionality v rozsudcích Nejvyššího správního soudu vyskytl v 62 oblastech. Mezi zbylých 19 oblastí se vůbec nerozšířil a nehrál tak roli ani v jednom z případů týkajících se těchto oblastí. Pokud by se tento stav vyjádřil v procentuálním zastoupení, tak se princip proporcionality mezi těmito dvaceti lety vyskytl téměř v 77 % oblastech úpravy. Princip proporcionality je takto rozšířený mezi jednotlivé oblasti z mnoha důvodů. Může se jednat o efektivitu a efektivnost, kde pomáhá zajistit, že opatření a rozhodnutí veřejné správy jsou účinná a efektivní. Soudy posuzují, zda jsou zásahy proporcionalita vzhledem k dosažení cíle a zda neexistují méně omezující alternativy. Dále se také může jednat o transparentnost a spravedlnost, protože používání právě tohoto principu ve správním soudnictví přispívá k větší transparentnosti a spravedlnosti veřejné správy. Rozhodnutí a opatření jsou tak posuzována na základě objektivních kritérií a zásad. Právě k těmto i spoustě jiným situacím dochází i v jednotlivých oblastech úpravy, kde se princip proporcionality vyskytuje. Tabulka 1 znázorňuje osm nejčastějších oblastí, kde se princip proporcionality za tuto dobu vyskytl. Také vyjadřuje počet případů, kterých se v dané oblasti týkal. Dohromady se v těchto 8 oblastech vyskytlo 1 332 rozsudků zohledňujících tento princip, což představuje 64 % z celkového počtu rozsudků. Ve všech 62 oblastech, kde se proporcionalita v těchto letech zohlednila, se jednalo celkem o 2 069 rozsudků.

Tabulka 1: Počet rozsudků využívající princip proporcionality v jednotlivých oblastech úpravy v letech 2003-2023

OBLAST ÚPRAVY	POČET ROZSUDKŮ V DANÉ OBLASTI
Stavební zákon	405
Daně – daň z přidané hodnoty	203
Pobyt cizinců	168
Daně – daň z příjmů	135
Daně – ostatní	133
Zdravotnictví a hygiena	121
Dotace, rozpočtová pravidla	104
Pozemní komunikace	63

Zdroj: vlastní zpracování podle <https://vyhledavac.nssoud.cz> (2024)

Jak lze v Tabulce 1 vidět, tak pouze sedm oblastí úpravy překročilo hranici 100 rozsudků týkající se dané oblasti. Oblast týkající se stavebního zákona překročila tuto hranici až čtyřnásobně a stala se tak nejvíce zastoupenou oblastí v letech 2003 až 2023, konkrétně se zde jednalo o 405 případů. Stavební zákon bere ve velmi častých případech v potaz právě princip proporcionality, jedná se zejména o případy, kdy se rozhoduje o stavebním povolení. Stavební zákon často stanoví, že se stavební povolení může udělit za určitých podmínek, které by měly zajistit ochranu veřejných zájmů, jako je například bezpečnost nebo životní prostředí. Právě tato opatření musí být v souladu s principem proporcionality a nemohou být nepřiměřená. Princip proporcionality je dále klíčovým faktorem v rámci daňové oblasti – daně z přidané hodnoty. Zde se jím zajišťuje, že daňové zatížení odpovídá schopnostem jednotlivců a podniků a je rozumně proporcionální vzhledem k jejich ekonomickým podmínkám. Právo týkající se pobytu cizinců také velmi často zohledňuje princip proporcionality, jedná se například o případy, kdy se omezují práva na vstup a pobyt, nebo v případě posuzování žádosti o azyl. Co se týče daně z příjmu, je zde princip proporcionality velmi důležitým faktorem pro zajištění spravedlivého a vyváženého systému zdanění, tento princip často ovlivňuje nastavení sazby daně z příjmu, nebo se aplikuje na daňové úlevy a odpočty a bojuje proti daňovým únikům. Pod pojmem ostatních daní si lze představit například silniční daň, daň z nemovitých věcí nebo daň z hazardních her. V oblasti zdravotnictví se princip proporcionality zohledňuje zejména v situacích, kdy se zajišťuje rovný a spravedlivý přístup zdravotní péče nebo v rámci financování zdravotních služeb. Dále má tento princip význam i při udělování dotací, jelikož dotace musí být rozdělovány spravedlivě a v souladu s potřebami. Jako poslední ze zde uvedených oblastí úpravy je oblast pozemní komunikace, kde se princip proporcionality týká například regulace provozu a bezpečnosti silničního provozu. Mezi oblastí úpravy, ve kterých se naopak princip proporcionality za posledních dvacet let nezohlednil ani v jednom ze svých případů, patří například oblast restitucí, nemocenského pojištění, zdravotního pojištění nebo v oblasti týkající se odškodnění.

5.2 Rozsudky zohledňující princip proporcionality v roce 2023

V roce 2023 řešil Nejvyšší správní soud celkem 190 případů, ve kterých hrál roli princip proporcionality. V tomto roce bylo využito 34 z celkových 81 oblastí úpravy, kde Nejvyšší správní soud uvedený princip využil. Jedná se téměř o polovinu a jde tak o zatím nejvíce zastoupený rok co se týče oblastí úprav. Tato procenta se stále v průběhu času zvyšují a v tomto případě se jedná o rok, který se zatím nejvíce přiblížil k překročení hranice 50 % využitých oblastí úpravy. Z tohoto vyplývá, že by v budoucnu mohlo zohlednění principu proporcionality

Nejvyšším správním soudem v České republice překročit právě tuto hranici 50 % využitých oblastí úprav.

Z těchto 34 oblastí, kde se proporcionalita v roce 2023 zohlednila, měla největší zastoupení oblast týkající se stavebního zákona, která zaujímá téměř ¼ ze všech rozsudků v daném roce. Další větší zastoupení měly oblasti zaměřující se na dotace a rozpočtová pravidla, pobyt cizinců, zdravotnictví a hygiena a ostatní daně (například silniční daň, daň z nemovitých věcí nebo daň z hazardních her). Tyto oblasti úpravy je možné pro lepší přehlednost vidět v Tabulce 2 i s přesným počtem vydaných rozsudků v daných oblastech. Jediná oblast, která překročila hranici 50 rozsudků, byla oblast zaměřující se na stavební zákon. Žádná jiná z daných oblastí úpravy se hranici 50 rozsudků ani nepřiblížila. Z oblastí, které v tomto roce ani jednou nezohlednily princip proporcionality je dobré zmínit například oblast cenných papírů, energetiky, ochrany hospodářské soutěže a veřejné zakázky nebo ochrany spotřebitele.

Tabulka 2: Nejvíce zastoupené oblasti úpravy zohledňující princip proporcionality v roce 2023

OBLAST ÚPRAVY	POČET ROZSUDKŮ V DANÉ OBLASTI
Stavební zákon	54
Dotace, rozpočtová pravidla	19
Pobyt cizinců	11
Zdravotnictví a hygiena	11
Daně – ostatní	9

Zdroj: vlastní zpracování podle <https://vyhledavac.nssoud.cz> (2024)

5.3 Kvalitativní analýza vybraných rozsudků zohledňujících princip proporcionality

Kvalitativní analýza bude provedena u 5 vybraných rozsudků, přičemž se každý rozsudek týká jiné oblasti úpravy. Ve všech těchto případech byl zohledněn princip proporcionality. Všechny rozsudky jsou k dispozici na oficiálních webových stránkách Nejvyššího správního soudu na adrese <https://www.nssoud.cz>.

V rámci oblasti úpravy stavebního zákona se princip proporcionality zohlednil například v rozsudku sp. zn 10 As 470/2021–39 ze dne 19.10.2021, kdy Nejvyšší správní soud

zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V tomto případě se navrhovatelka jako vlastníka pozemku domáhala zrušení části změny územního plánu města Hranice. Tato změna totiž zasahovala do části pozemku, kde chtěla vystavět novou výrobní halu, a dále zasahovala do jejího práva na podnikání. Krajský soud v Ostravě, který má pobočku v Olomouci, tuto její žádost zamítl. Navrhovatelka po vydání rozhodnutí podala kasační stížnost a namítala, že odůvodnění změny územního plánu je nepřezkoumatelné. Odpůrce k této stížnosti uvedl, že odůvodnění změny územního plánu přezkoumatelné je. Tvrdil, že úprava trasy napojení obchvatu navazuje na technickou a územní studii, které byly právě podkladem změny tohoto územního plánu. Po přezkoumání věci došel NSS k závěru, že je kasační stížnost důvodná a všechny kasační námitky přípustné. Podle NSS krajský soud jednotlivé důvody změny územního plánu posoudil nedostatečně a jeho úvahy nejsou zcela srozumitelné. Krajský soud se námitkou nepřezkoumatelnosti změny územního plánu zabýval. Soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí principy zdrženlivosti, subsidiarity a v této práci velmi důležitým principem proporcionality. Krajský soud se v tomto případě zabýval konkrétně tím, zda bylo řešení přijaté změnou územního plánu proporcionální a právě závěry, které přijal k této otázce, považuje NSS za nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelný byl zejména závěr o ekonomických důvodech výběru výsledné varianty, kdy krajský soud uvedl, že odpůrce neuvedl přesnou výši nákladů na rozšíření mostu. Nejvyšší správní soud v rámci principu proporcionality zkoumal, zda byla změna územního plánu v souladu s veřejným zájmem a zda byly použity adekvátní prostředky k provedení této změny. Podle něj krajský soud tuto situaci dostatečně neposoudil, a tedy nenaplnil princip proporcionality. Úvahy krajského soudu prý nebyly dostatečně srozumitelné a podle NSS nemají jeho závěry oporu ve správním spise. Dále krajský soud nesrozumitelně vyložil důvody změny územního plánu a nebylo proto jisté, zda tyto důvody mohly skutečně obstát. Některé ani nevyplývaly z podkladů, na které krajský soud odkazoval. Krajský soud měl tedy nedostatky ve svých úvahách a jeho jednání nebylo zcela proporcionální. Kasační stížnost byla tedy podle NSS důvodná, a tudíž rozhodnutí napadené kasační stížností zrušil a rozhodl, že krajský soud provede nové řízení o této věci.

Princip proporcionality se dále zohledňuje v rozsudcích týkajících se oblasti pobytu cizinců, například v rozsudku sp. zn. 4 Azs 258/2017–34 ze dne 24.10.2017, kde NSS zamítl kasační stížnost a uvedl, že je žalovaná osoba povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč. Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu na území ČR, protože uvedlo, že existuje důvodné nebezpečí, že by

žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Žalobce se bránil u Krajského soudu v Plzni, který zrušil napadené rozhodnutí správního orgánu a věc vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud rozhodl, že v řízení o žádosti nebyly shledány důvody pro nepovolení trvalého pobytu v ČR. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka kasační stížnost a navrhla, aby se věc vrátila krajskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s rozhodnutím krajského soudu s odůvodněním, že informace jsou nedostatečné pro zamítnutí žádosti žalobce. Stěžovatelka dodala, že právě správní orgán je kompetentní k rozhodování o tom, zda existuje důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl narušit veřejný pořádek či nikoliv. V rámci toho poukázala na nezbytnost posouzení proporcionality omezení práva cizince a práva obyvatel na poskytování bezpečnosti ze strany státu a zdůraznila, že není možné rezignovat na ochranu bezpečnostních zájmů státu. Princip proporcionality v tomto případě vyžadoval, aby byl každý žadatel o trvalý pobyt posuzován individuálně, přičemž následné rozhodnutí by mělo být vyvážené tak, aby se zajistila ochrana práv a zájmy žadatelů, a zároveň nebyly ohroženy zájmy veřejnosti. Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce poukazyval na věcnou správnost rozhodnutí a namítal, že kasační stížnost neobsahuje relevantní důvody pro jeho zrušení. NSS posoudil kasační stížnost nejprve v rámci formálních náležitostí a dále v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami. Nakonec dospěl k názoru, že je rozsudek v souladu s principem proporcionality. Kasační stížnost označil za nedůvodnou., neboť krajský soud při posouzení věci nepochybil. Závěry obsažené v kasační stížnosti napadeného rozhodnutí shledal správnými.

V rámci oblasti zdravotnictví a hygieny se vyskytuje také mnoho rozsudků, ve kterých se uplatňuje princip proporcionality. Jedná se například o rozsudek sp. zn. 5 Ao 32/2021–37 ze dne 20.11.2021. Nejvyšší správní soud zde rozhodl tak, že návrh odmítl, žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení a rozhodl o vrácení zaplaceného poplatku za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5000 Kč. Navrhovatel se v tomto případě domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce, které se týkalo pravidelného testování zaměstnanců na covid-19 pomocí antigenního testu. V závislosti na návrhu stanovil odpůrce výjimky z povinného testování, a to konkrétně pro ty osoby, které jsou očkované proti této nemoci. Navrhovatel uvedl, že se tímto mimořádným opatření cítí být přímo dotčen, protože se musí na pracovišti testovat a tím pádem je zaměstnavateli nucen v rozporu se zákonem sdělovat informace o zdravotním stavu (zda podstoupil očkování či nikoliv). V této souvislosti odmítá i mimořádné opatření. Navrhovatel se domnívá, že zvolená úprava je nezákonná a neproporcionální. Přijal by pouze takové opatření, které by se týkalo všech zaměstnanců bez

rozdílů (ať jsou očkovaní nebo ne). Odpůrce nepopírá, že se i očkovaní zaměstnanci mohou nakazit, ale riziko nákazy je u nich nižší, což reflektuje s principem proporcionality. Ve vztahu k namítnuté neproporcionalitě mimořádného opatření upozorňuje odpůrce na to, že návrh navrhovatele na rozšíření testování mezi všechny zaměstnance bez rozdílu by nemělo na navrhovatele žádný vliv. Navrhované řešení bylo podle navrhovatele diskriminační, jelikož jím byly činěny rozdíly mezi očkovanými a neočkovanými zaměstnanci. NSS poznamenal, že navrhovatel fakticky nebrojí proti povinnému testování, ale ve skutečnosti se domáhá toho, aby byla všem dalším osobám také uložena povinnost podstoupit testování na pracovišti. Nejvyšší správní soud posuzoval, zda je toto testování nezbytné k dosažení ochrany zdraví zaměstnanců, posoudil závažnost situace, zda je opravdu nutné zavedení tohoto mimořádného opatření, popřípadě zda neexistují nějaké alternativní způsoby dosažení ochrany zdraví zaměstnanců. Navrhovatel poukazoval na to, že nástroje a omezení, které mimořádné opatření obsahuje a používá, jsou nedostatečné a neefektivní pro zvládnutí pandemie. NSS dále shledal nedostatek aktivní procesní legitimity na straně navrhovatele. Po přezkoumání napadeného rozhodnutí dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že krajský soud rozhodl v jasném souladu s principem proporcionality, návrh odmítl a osobu, která návrh podala, označil jako osobu k tomu zjevně neoprávněnou.

Dotace a rozpočtová pravidla jsou další významnou oblastí, která zohledňuje princip proporcionality a je tomu tak i v případě rozsudku sp. zn. 1 Afs 209/2022–32 ze dne 25.7.2022. NSS zde zamítl kasační stížnost, přičemž rozhodl tak, že žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Po skutkové stránce se jednalo o případ, kdy Ministerstvo průmyslu a obchodu poskytlo společnosti dotaci na projekt, přičemž součástí byly také podmínky poskytnutí dotace, které byly pro žalobkyni závazné. Mezi tyto podmínky patřila pravidla pro výběr dodavatelů a pravidla způsobilosti. Správce daně vymezil žalobkyni odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 18 500 000 Kč a uvedl, že žalobkyně porušila pravidla pro výběr dodavatelů tím, že nedodržela zásadu transparentnosti a rovného přístupu, nevyřadila nabídku, která nesplňovala zadávací podmínky a také použila neoprávněně prostředky ve výši 18 500 000 Kč na úhradu nezpůsobilých výdajů v podobě nákupu dílů, které nebyly nové. Jednalo se tedy o 100 % výši odvodu. Podle soudu to bylo v jasném souladu s principem proporcionality. Žalobkyně se bránila u Krajského soudu v Ostravě, který žalobu zamítl. Žalobkyně následně napadla rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, v níž vyjádřila nesouhlas se závěry soudu, podle kterých žalovaný dostatečně odůvodnil výši uloženého

odvodu. V kasační stížnosti zpochybnila závěry krajského soudu o proporcionalitě odvodu a opakovaně uváděla, že jí nebylo prokázáno podvodné jednání. Dále namítala, že její jednání nebylo natolik závažné, aby odůvodňovalo odvod ve 100 % výši vyplacené dotace. Stěžovatelka krajskému soudu vytýkala, že nahradil činnost žalovaného a sám vyhodnotil zjištěné skutečnosti, jestliže dospěl k závěru, že pochybení týkající se odvodu nemá vliv na celkovou výši odvodu, a tedy zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný s kasační stížností nesouhlasil. Namítal, že postupoval v souladu s příslušnými pravidly a dostatečně prokázal pochybení stěžovatelky. Již poskytovatel dotace totiž vymezil pro ukládání odvodů 100 % postih a předurčil proporcionalitu odvodu. To, že došlo k podvodnému jednání ze strany navrhovatelky bylo zřejmé ze skutečností uvedených ve zprávě o daňové kontrole. V souvislosti principem proporcionality Nejvyšší správní soud prověřoval porušení podmínek poskytnutí dotace, za situace, kdy žalobkyně nevyřadila nabídku, která nesplňovala zadávací podmínky a také použila neoprávněné prostředky. Soud v tomto případě zvažoval, zda je toto porušení závažné a dostačující pro udělení odvodu. Dospěl k názoru, že ano, a rozhodl o odvodu ve 100 % výši poskytnuté dotace. Nejvyšší správní soud se s jeho názorem ztotožnil, když měl za to, že úvahy o závažnosti pochybení stěžovatelky jsou ze zprávy o daňové kontrole seznatelné a dostatečné. Jednání krajského soudu označil za proporcionalní. NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Dle NSS je napadený rozsudek srozumitelný a je zřejmé, jakými úvahami se krajský soud řídil s tím, že současně dostatečně reagoval na skutkové podstaty a NSS se proto ztotožnil se skutkovými i právními závěry rozhodnutí krajského soudu.

Poslední zde rozebraný rozsudek spadá do oblasti týkající se pozemní komunikace sp. zn. 6 As 53/2023–42 ze dne 3.3.2023. NSS v tomto případě zamítnul kasační stížnost a uvedl, že žalobce, žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení. Městský úřad Trutnov žalobci uložil povinnost odstranění pevných překážek z pozemní komunikace. K odvolání výroku se upřesnil a potvrdil závěr městského úřadu. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové zamítl, jelikož dospěl k závěru, že žalobce umístil na dotčený pozemek pevné překážky a znemožnil tím užívání cesty pro sousedy. Krajský soud se ztotožnil s posouzením správních orgánů. Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce kasační stížnost, v níž namítal, že v uvedené věci byl zneužit institut veřejného užívání ve prospěch obyvatel jediné nemovitosti, není tedy naplněna podmínka obecného užívání. Stěžovatel dále rozporoval výhradně naplnění znaku souhlasu vlastníka cesty s jejím veřejným užíváním. Dle stěžovatele není dodrženo hledisko

proporcionalita v užším slova smyslu, a to, pokud jde o přístup neomezeného okruhu osob, které cestu nezbytně nepotřebují. Podle soudu byla v tomto rozsudku proporcionalita omezení stěžovatelova vlastnického práva zohledněna. Dle názoru NSS existuje velká řada vlastníků sousedních nemovitostí, kteří veřejně přístupnou účelovou komunikaci nezbytně potřebují. Nejvyšší správní soud zohlednil, jak jsou překážky na pozemní komunikaci závažné a jak moc omezují ostatní osoby. Soud musí brát v potaz veřejné zájmy s volným pohybem na pozemní komunikaci. Jelikož se jedná o volně přístupnou komunikaci, měla by být dostupná všem osobám stejným způsobem, neměla by na ní jedna osoba stavět překážky, kterými omezuje ostatní osoby v užívání této pozemní komunikace. Může se jednat o případ, kdy osoba nebude schopna kvůli překážce na pozemní komunikaci dojet dopravním prostředkem ke svému pozemku. Podle NSS se jedná o proporcionalitu, jelikož všichni osoby mají ve své podstatě stejné vlastnické právo na tuto pozemní komunikaci. NSS tak posoudil kasační stížnost a dospěl k názoru, že není důvodná, a to zejména z důvodů, které jsou uvedeny v §2 odst. 1 a §7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

V uvedených pěti rozsudcích rozhodl Nejvyšší správní soud čtyřikrát tím způsobem, že kasační stížnost zamítl a označil ji jako nedůvodnou a pouze v jednom z těchto čtyř případů měl žalobce nárok na náhradu nákladů řízení. Jen v jednom z uvedených pěti případů pak soud označil kasační stížnost jako důvodnou, zrušil rozhodnutí krajského soudu a vrátil tomuto krajskému soudu věc k dalšímu projednání. Z uvedeného vyplývá, že v rámci správního soudnictví dochází velmi často k situaci, kdy Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne s tím, že ve většině případů nemají účastníci nárok na náhradu nákladů řízení. Princip proporcionalita v těchto rozsudcích spočíval především v zajištění, že rozhodnutí soudu bude spravedlivé a vyvážené, které bere v potaz zájmy všech zúčastněných osob, bude v souladu se zákonem a bude v jednotlivých případech použito adekvátních prostředků k dosažení cílů.

Závěr

Cílem této práce bylo zanalyzování využití principu proporcionality v rámci správního soudnictví a používání tohoto principu správními soudy. Nedílnou součástí práce bylo vysvětlení samotného pojmu „právní princip“, který je nezbytný pro následující pochopení principu proporcionality. Obecně právní principy představují strukturální jednotku právního systému. Tuto jednotku představují taktéž právní normy. Bylo tudíž velmi důležité tyto dva pojmy v první kapitole rozlišit. Právní principy v podstatě tvoří základ právních norem a vysvětlují důvody jejich existence. Právní norma zodpovídá otázku „co?“, zatímco právní princip otázku „proč?“. Tyto dva pojmy se pak vzájemně doplňují. Pro vysvětlení a pochopení bylo důležité zmínit i dvě osobnosti, Rolanda Mylese Dworkina a Roberta Alexyho, které se touto problematikou zabývali a poukazovali na rozdíly právě těchto dvou pojmů.

Robert Alexy se dále zabýval i samotným principem proporcionality, kdy popsal, že mezi právními principy a principem proporcionality existuje velmi těsné spojení. Tento princip se řadí mezi takzvané principy dobré správy, které tvoří základ fungování veřejné správy v demokratickém právním státě. Princip proporcionality vyjadřuje v podstatě opatření, která ovlivňují práva nebo zájmy soukromých osob a zavádí se jen tam, kde je to nutné a pouze v rozsahu požadovaném k dosažení žádoucího cíle. Pro pochopení principu proporcionality je nezbytné pochopení jeho samotného vzniku, který sahá do Německa 20. století, kdy právě Spolkový ústavní soud Spolkové republiky Německo tento princip vyvodil a rozpracoval jeho strukturu. Z Německa se poté princip proporcionality rozšířil do jiných států včetně České republiky. Jak je uvedeno ve druhé kapitole této práce, s principem proporcionality souvisí i pojem správního uvážení, v rámci kterého bere správní orgán tento princip v úvahu, a to z toho důvodu zajištění, že jeho opatření budou rozumná, racionální a proporcionalní vzhledem k okolnostem dané situace. Podstatou správního uvážení je možnost, kdy může správní orgán rozhodnout dle svého vlastního uvážení, a to v situaci, kdy mu je určitým právním předpisem nabízen více než jeden způsob řešení dané situace. Jako poslední byl v této kapitole zmíněn taktéž velmi důležitý test proporcionality, který se provádí v rámci soudních sporů, kdy soudy posuzují, zda zákony, nařízení nebo rozhodnutí vládních orgánů jsou v souladu se základními právy a svobodami chráněnými ústavou nebo právními předpisy. V tomto testu jsou obsaženy 3 složky, jedná se o test vhodnosti, test potřebnosti a test poměrování (test proporcionality v užším slova smyslu).

Postupem času se princip proporcionality rozšířil i do správního soudnictví, kdy ho soudci využívají jako kritérium při posuzování zákonnosti, kdy zajišťují, že jsou rozhodnutí

soudců v souladu se zákonem, a také při posuzování účelnosti veřejných opatření a rozhodnutí. Nezbytně nutné bylo v práci zmínit, že správní soudnictví vykonává v České republice Nejvyšší správní soud, který je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, a dále krajské soudy, které jsou součástí obecné soustavy soudů. Pro zajímavost byl v této kapitole vytvořen graf, ve kterém je zřejmé složení soudců Nejvyššího správního soudu ČR a jeho porovnání například s Vládou ČR. Důležitou část správního soudnictví představuje samotné řízení před soudem, kde mají soudy pravomoc rozhodovat o důležitých věcech, jako například o žalobách k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Potřebné zde bylo zmínit fakt, že účastníci správního řízení mají možnost využít opravný prostředek proti rozhodnutí krajských soudů v rámci správního soudnictví. Mezi tyto prostředky se řadí kasační stížnost a obnova řízení, v obou případech se jedná o mimořádné opravné prostředky. V rámci správního soudnictví není v České republice možnost podat řádný opravný prostředek, jako je tomu v rámci správního řízení.

Poslední kapitola propojila dvě přechozí a zobrazila kvantitativní analýzu vydaných rozsudků správních soudů zohledňujících princip proporcionality. Propojení principu proporcionality a správních soudů je velmi důležité, soudy využívají tento princip jako kritérium při posuzování zákonnosti a účelnosti veřejných opatření a rozhodnutí. V rámci posuzování vývoje principu proporcionality správními soudy v čase bylo zjištěno, že se tento princip od roku 2003 do roku 2023 zohledňuje stále více a takových případů stále přibývá, ať už v průběhu let, tak i v jednotlivých oblastech úpravy. Při prozkoumání jednotlivých oblastí úprav bylo zjištěno, že v letech 2003–2023 se princip proporcionality zohlednil v 77 % oblastech úpravy, což znázorňuje velkou rozšířenost tohoto principu. Provedenou analýzou na oficiálních stránkách Nejvyššího správního soudu bylo zjištěno, že nejvíce rozsudků, kde se zohlednil princip proporcionality se týká oblastí zaměřujících se na stavební zákon. Dále v této kapitole byla provedena podrobnější analýza těchto rozsudků pouze za rok 2023. Podle zjištění se v tomto roce za posledních dvacet let řešilo nejvíce případů, a to konkrétně 190. V roce 2023 se zohlednila principem proporcionality necelá polovina oblastí úpravy, přesně se jednalo o 42 %. Mezi nejčastější oblast úpravy i v samotném roce 2023 patří stavební zákon, kde se jednalo o 54 rozsudků zohledňující princip proporcionality. V této kapitole se dále provedla kvalitativní analýza vybraných rozsudků, v nichž byl brán zřetel na princip proporcionality v následujících oblastech stavebního zákona, pobytu cizinců, zdravotnictví a hygieny, dále v oblasti týkající se dotací a rozpočtových pravidel a také pozemní komunikace. Z analýzy vyplynulo, že Nejvyšší správní soud velmi často označí kasační stížnost jako nedůvodnou

a ve většině případů nemají účastníci nárok na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud se tudíž často ztotožňuje s rozhodnutím krajského soudu, které je podle něj v souladu v principem proporcionality.

Závěrem lze říci, že se princip proporcionality stává ve správním soudnictví stále důležitějším, protože přispívá ke spravedlnosti, omezuje zneužití moci, zajišťuje efektivitu a respektuje základní práva jednotlivců. Obecně tento princip v rámci správního soudnictví pomáhá zajistit, že opatření a rozhodnutí veřejné správy jsou účinná a efektivní, a také transparentní a spravedlivé.

Použité zdroje

ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 1. Suhrkamp Verlag, 1986. ISBN 978-3-518-28182-6.

DWORKIN, Roland Myles a Zdeněk MASOPUST. *Když se práva berou vážně*. Oikoymenth, 2001, 455 s. ISBN 80-7298-022-X.

FRONC, Jaromír. Výklad ve prospěch adresátů správního práva a jeho limity. *Správní právo*. 2020, **LIII** (7), 358-382.

FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Zdeněk KOUDELKA, Lukáš POTĚŠIL, Olga POUPEROVÁ, Radovan SUCHÁNEK a Martin ŠKUREK. *Správní soudnictví*. Leges, 2022, 672 s. ISBN 978-80-7502-611-8.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 336 s. ISBN 978-80-7380-652-1.

HABERLE, Ondřej. Ústavní problémy v rozhodovací praxi soudů ve správním soudnictví. *Správní právo*. 2015, **XLVIII** (7-8), 386-403.

HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 424 s. ISBN 978-80-7380-366-7.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Leges, 2019, 400 s. ISBN 978-80-7502-365-0.

JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. 2014, **XLVII** (5), 296-324.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: Obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, 585 s. ISBN 978-80-7400-919-8.

KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo*. 2018, **LI** (1-2), 33-55.

KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Karolinum, 2002, 419 s. ISBN 8024604833.

ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, 224 s. ISBN 978-80-87576-31-1.

POMAHAČ, Roman. Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu?. *Správní právo*. 2018, **LI** (1-2), 72-85.

PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*. 2018, **LI** (1-2), 56-71.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmů*. Brno, 2003. Spisy právnické fakulty. Masarykova univerzita Brno.

TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: K vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Praha: Auditorium, 2010, 332 s. ISBN 978-80-87284-01-8.

POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. *Veřejná správa* [online]. 2008, (12) [cit. 2024-02-22]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>

Právní norma. ŠKOP, Martin. *Masarykova univerzita* [online]. 2022 [cit. 2024-01-05]. Dostupné z: https://is.muni.cz/do/law/stud/el/teorie_prava/pages/05_pravni_norma.html

Právní norma, právní vztahy. *EStránky.cz* [online]. 2022 [cit. 2024-01-05]. Dostupné z: <https://vesaprv.estranky.cz/clanky/4-pravni-norma--pravni-vztahy--neni-zastupovani-.html>

PREUSS, Ondřej. V čem mi mohou pomoci správní soudy? *Dostupný advokát* [online]. 2022 [cit. 2024-03-09]. Dostupné z: <https://dostupnyadvokat.cz/blog/spravni-soudnictvi#dvojkolejnost>

Správní uvážení. *Epravo.cz* [online]. 2001 [cit. 2024-04-09]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-uvazeni-10088.html>

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 12012P/TXT, Listina základních práv EU

Nejvyšší správní soud [online]. 2024 [cit. 2024-03-11]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz>

Ústavní soud [online]. 2024 [cit. 2024-04-05]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz>

Nález Ústavního soudu České republiky č. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12.10.1994, dostupný z <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-4-94>

Nález Ústavního soudu České republiky č. Pl. ÚS 43/93 ze dne 12.4.1994. dostupný z <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-43-93>

Nález Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 10 As 470/2021–39 ze dne 19.10.2021, dostupný z file:///C:/Users/uzivatel/Downloads/047010As_2100039_20231102141156.pdf

Nález Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 4 Azs 258/2017–34 ze dne 24.10.2017, dostupný z file:///C:/Users/uzivatel/OneDrive/Plocha/0258_4Azs_1700034_20200625130609.pdf

Nález Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 5 Ao 32/2021–37 ze dne 20.11.2021, dostupný z file:///C:/Users/uzivatel/OneDrive/Plocha/0032_5Ao_2100037_20220411065729.pdf

Nález Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 1 Afs 209/2022–32 ze dne 25.7.2022, dostupný z file:///C:/Users/uzivatel/OneDrive/Plocha/0209_1Afs_2200032_20230712134132.pdf

Nález Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 6 As 53/2023–42 ze dne 3.3.2023, dostupný z file:///C:/Users/uzivatel/Downloads/0053_6As_2300042_20240314102907.pdf