

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY V BRNĚ

řada teoretická

Svazek 269

SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ

Základní charakteristika
a souvislosti pojmu

Soňa Skulová

Masarykova univerzita Brno 2003

Motto: Est modus in rebus, sunt certi denique fines.

Recenzoval: Doc. JUDr. Petr Průcha, CSc.

ÚSTŘEDNÍ KNIHOVNA

právnícké fakulty MU

S-2300 b / 119 760

© Soňa Skulová, 2003

ISBN 80-210-3237-5

OBSAH

Úvodem	8
1. Uvedení do problematiky	12
1.1. Základní přiblížení pojmu správní uvážení	12
1.1.1. Klíčový termín „prostor“	12
1.1.2. K povaze a označení pojmu správní uvážení	14
1.1.3. Základní otázky spojené s existencí správního uvážení	17
1.2. Správní uvážení a neurčité právní pojmy. Shoda nebo rozdílnost?	19
2. Vývoj, základní znaky a souvislosti správního uvážení	28
2.1. Vývoj a základy současného pojetí správního uvážení. Vztah k veřejným subjektivním právům	28
2.2. Správní uvážení jako projev pravomoci, aneb jak volné je užití správního uvážení	36
2.2.1. Souvislost správního uvážení s formami činnosti veřejné správy a rozhodováním veřejné správy	36
2.2.2. Volná úvaha jako projev pravomoci správního orgánu. Povinnost užít volné úvahy	42
2.2.3. Poznámka k diskreční pravomoci normotvorné a k otázkám volnosti či vázanosti při vydávání normativních aktů orgány veřejné správy	45
2.3. Vázanost a volnost v rozhodování veřejné správy, aneb jak je to s volností při správním uvažování	49
2.3.1. K prvku volnosti	49
2.3.2. K prvku vázanosti	51
2.3.3. Vztah vázanosti a volnosti	53
2.3.4. Ke vztahu vázanosti a volnosti v podmínkách současné naší veřejné správy	58
2.3.5. Uplatnění a identifikace správního uvážení	63
2.3.5.a Význam výrazu „může“ pro oblast státní správy a samosprávy. Uvážení jednání a uvážení volby	66
2.3.5.b Zařazení (místo) správního uvážení v právní normě	73
2.3.5.c Uvážení v normách práva hmotného a práva procesního	73
2.3.5.d Uvážení podle vztahu k veřejným subjektivním právům. Uvážení kontra nárok	75

2.3.5.e	Problém zřetelnosti a určitosti úpravy správního uvážení	79
2.3.6.	Význam stanovení mezí (a způsobu) správního uvážení	82
2.4.	K obsahové stránce uvážení: vztah zákonnosti a účelovosti, naplňování veřejného zájmu	91
2.4.1.	Úkoly a cíle veřejné správy. Účel a smysl zákona	91
2.4.2.	Význam pojmu veřejný zájem	97
2.5.	Související problém – volná úvaha při zjišťování a hodnocení skutkové stránky	100
2.6.	Shrnutí – pokus o charakteristiku správního uvážení	105
3.	Čím je ovládáno správní uvážení, aneb k otázce interpretace a aplikace norem se správním uvážením	110
3.1.	Proč se při správním uvážování nelze spokojit s jeho konkrétním zákonným vymezením	110
3.2.	Obecně o hlediscích ovládajících správní uvážení	120
3.2.1.	K otázce existence a zdrojů hledisek	120
3.2.2.	K otázce uplatnění a závaznosti hledisek	122
3.2.3.	K otázce druhů, zdrojů a fungování „vyšších“ hledisek	126
3.3.	K některým kategoriím hledisek a jejich struktuře	128
3.3.1.	K pojmům hodnota, účel, cíl	130
3.3.1.a	Vymezení, vztah a působení pojmů hodnota, účel, cíl	130
3.3.1.b	K hodnotovému prostředí v našich podmínkách	134
3.3.2.	K pojmům principy a zásady	141
3.3.2.a	K povaze principů a zásad	141
3.3.2.b	K otázce kategorizace právních principů	143
3.3.2.c	Rozlišení a vztah principů a pravidel a jejich působení	145
3.3.2.d	K problému nepsaných principů	148
3.3.2.e	Vztah pojmů principy a zásady	150
3.3.2.f	Obecné principy správního práva. Principy dobré správy ve vztahu ke správnímu uvážení	153
3.4.	Shrnutí	178
4.	K vybraným aspektům přezkoumání správního uvážení a „principiální“ úloze soudů	187
4.1.	Obecné souvislosti přezkoumání správního uvážení	187
4.2.	K vývoji a základům soudního přezkoumání správního uvážení	194

4.3.	K současné úpravě soudního přezkoumání správního uvážení v rámci správního soudnictví a dle části páté o.s.ř.	205
4.4.	K „principiální“ úloze soudů, neboli k otázce formulování a prosazování principů	211
4.5.	Několik poznámek k úloze Ústavního soudu a jeho vztahu ke správnímu soudnictví	215
	Závěr	219
	Summary	229
	Seznam literatury	232

Úvodem

Správní uvážení, nebo jinými slovy diskreční pravomoc, náleží do širší oblasti problematiky výkonu pravomoci veřejné správy, resp. rozhodování veřejné správy.

Uvedená oblast nebývá příliš často předmětem samostatného odborného zájmu, i když v podstatné míře profiluje znaky a kvalitu činnosti veřejné správy. Odborně zajímavé je správní uvážení také z toho důvodu, že v současném období (mám na mysli v řádu desetiletí) prochází podstatnými změnami, souvisejícími zejména s prosazováním a prohlubováním principů právního státu. Správní uvážení má přitom svá specifika a úskalí, spočívající jednak v rovině legislativní a dále v rovině interpretační a právně aplikační.

Problémy, které se v této oblasti projevují, se odrážejí v kvalitě zejména obsahové stránky rozhodnutí na základě správního uvážení vydaných. Nedostatky bývají konstatovány ze strany soudů v rámci přezkumu takových správních rozhodnutí, a vůči rozhodování soudů v rámci správního soudnictví, jakož i vůči rozhodnutím tímto přezkumem dotčených, se v některých případech uplatnil kritický pohled Ústavního soudu. Značná část problémových rozhodnutí však zřejmě zůstává nedotčena, neboť přezkumné prostředky nebyly vůči nim uplatněny.

Nastíněný stav nelze vždy mít za zlé pouze vykonavatelům veřejné správy, nebo těm, kteří je kontrolují, resp. jejich rozhodnutí přezkoumávají.

V případě správního uvážení jde totiž o složitý a strukturovaný jev, o němž nepanuje naprostá shoda a jasnost názorů. Ani názory na problematiku správního uvážení prezentované v této publikaci nemusely se stát, i přes nejlepší snahu autorky, ve všech ohledech jasně přehlednými, či poskytujícími jednoduchá a bezproblémová řešení.

Oblast správního uvážení by měla pružně a adekvátně zrcadlit změny, ke kterým dochází v oblasti právních úprav veřejné správy, a to zejména vztahů veřejné správy k jednotlivcům. Jde o součást obsahové stránky reformy, na kterou se pro zřetelné a jednoduše zjevné reformní procesy v organizační struktuře veřejné správy často neprávem zapomíná, jejímž cílem je proměna a posun naší veřejné správy směrem k dokonalejšímu naplňování

standardů moderního právního státu, a v tom nejkonkrétněji standardů tzv. evropského správního prostoru.

Uvedené změny mají svůj základ a původ v rovině ústavních předpisů, mezinárodních smluv a zejména jimi založených principů demokratického právního státu a respektu k základním právům a svobodám, a vůbec k právům jednotlivce. Uvedené principy a hodnoty nezačaly platit plně a automaticky v jakémsi pomyslném „roce jedna“ (a bylo by obtížným úkolem snažit se určit, kterýže rok by to měl být, i když v našem prostřední nepochybně na takový zlomový moment aspiruje období od konce roku 1989 do přijetí Listiny základních práv a svobod), nýbrž do právních úprav činnosti veřejné správy a do správní praxe pronikaly a pronikají postupně, a nejde o proces jednoduchý, což se dále v textu mnohokrát projeví.

Tématem monografie se tak stala zřejmě nejméně přehledná a průhledná stránka rozhodování veřejné správy, nacházející se v poměrně obtížně vymezitelném prostoru, ve kterém se stýká nebo prostupuje svět právních úprav a svět reálné správní praxe a skutečného života jednotlivců, do něž veřejná správa svým rozhodováním zasahuje.

K uvedené „konjunkci“ obou sfér dochází tedy při aplikační činnosti subjektů vykonávajících veřejnou správu. Pro správní uvážení je však typické, že právní úprava této činnosti ponechává subjektu rozhodování prostor pro vlastní úvahu, zda a/nebo jak v konkrétní situaci postupovat.

Uvedený jev výstižně pro svou dobu přibližuje A.Merkl, když říká, že „*uvážování představuje, obrazně řečeno, bránu, kterou vchází do budovy právního řádu mimoprávní motivace.*“¹

Veřejná správa vydává jako výsledky své rozhodovací činnosti mnohé ne vždy a ne zcela předvídatelné a standardní výstupy – rozhodnutí. Tato jejich vlastnost se nejmarkantněji projevuje právě u rozhodnutí vydávaných podle tzv. volné úvahy.

V rozhodovací činnosti veřejné správy jde přitom o rozhodování s významnými mocenskými charakteristikami, které široce ovlivňuje okolnosti běžného i méně běžného života v podstatě všech členů společnosti. Je proto jistě užitečné, a to nejen podle mínění autorky, ptát se, proč tomu tak je a zda tomu tak musí být, a zda právě takovým způsobem, jakým veřejná správa v případech tzv. „volné úvahy“ rozhoduje.

Je důležité zjišťovat, jaké faktory a zákonitosti se v této oblasti uplatňují,

¹ Merkl, A.: Obecné právo správní, díl první, Orbis, Praha – Brno 1931, str. 151.

nebo by měly být uplatňovány. Jde, s využitím průměru citovaného klasika, o to, aby branou správního uvážení vstupovaly do rozhodování a rozhodnutí veřejné správy motivace řádné a legitimní, které budou řádně zdůvodnitelné a odůvodněné a také každému seznatelné. Ve správním uvážení by mělo jít o kultivovanou volnost rozhodování, a nikoliv libovůli.

Zpracování předložené monografie bylo pro autorku vítanou příležitostí, jak se soustavněji a v pokud možno uceleném pohledu zabývat tématem správního uvážení, které přitahovalo její odborný zájem již delší dobu.

Na tomto místě je však nutno předeslat, že nejde o zpracování komplexní, ani jdoucí do všech podrobností. Taková nemohla být ani autorská ambice.

Již od pojetí tvůrčího záměru bylo totiž zřejmé, že téma je z hlediska systematiky uchopení značně rozsáhlé a také průřezové, čímž v sobě nese jistou tendenci k „rozbíhavosti“. Správní uvážení totiž prolíná celou sférou činnosti, a v jejím rámci rozhodování veřejné správy. Dotýká se při tom m.j. otázek pravomoci a kompetence vykonavatelů veřejné správy v jejich podstatných souvislostech, zároveň v celé její délce sleduje hranici vztahů veřejné správy a jednotlivců, a nepominutelně odráží také relevantní vztahy mezi zákonodárné a soudní k veřejné správě.

S uvedenými okolnostmi bylo nutno se vypořádat při řešení otázek systematiky práce, při tvorbě její pokud možno logické konstrukce.

Záměrem práce bylo podchytit hlavní znaky pojmu a jeho života v právních úpravách a pro praktické rozhodování. Autorka si není zcela jista, na kolik se uvedený záměr alespoň v hlavních bodech zdařil. A naopak získala jistotu, že neodolala některým zmíněným rozbíhavým tendencím, a to zvláště v otázkách, které považuje za možná nejzávažnější (nebo nejaktuálnější?) a zároveň (neboť) nejméně prodiskutované, a to obzvláště pro oblast veřejné správy, resp. správního práva jako jejího právního řádu. Uvedené se vztahuje zejména k části obsahu třetí kapitoly, tedy hledisek, která ovládají správní uvážení.

Předložené zpracování tématu není pro autorku, jak zřejmo z dosud uvedeného a z obsahu práce, uzavřenou kapitolou. Je jakousi základní konstrukcí (jak přiznáno v podtitulu), nebo spíše stromem, z něhož mohou rašit další výhonky a můžeme se odívat novým myšlenkovým listím.

Podrobné rozpracování všech stránek správního uvážení a všech souvisejících otázek by vyžadovalo dílo mnohem rozsáhlejší, a práci možná spíše týmovou. Zvláště event. zmapování výskytu případů správního uvážení

v platném právu by se bez uvedeného způsobu neobešlo. Proto také je výběr použitých příkladů v podstatě nahodilý.

K tématu a jeho jednotlivým složkám se autorka miní vracet i nadále, neboť předloženým zpracováním pro ni neztratilo nic na přitažlivosti, ba právě naopak.

Přivítá proto připomínky a náměty jakéhokoliv zaměření a druhu.

Sluší se také vyslovit poděkování doc. JUDr. Janu Svatoňovi, CSc. a doc. JUDr. Petru Průchovi, CSc., za pochopení a podporu při zpracování práce, a doc. JUDr. Vladimíru Mikule, CSc. a doc. JUDr. Vladimíru Sládečkovi, CSc., za některé cenné podněty a připomínky.

Práce vychází v zásadě z právního stavu k 31. 3. 2003.

Kapitola 1.

Uvedení do problematiky

1.1. Základní přiblížení pojmu správní uvážení

1.1.1. Klíčový termín „prostor“

Slovem klíčovým, a jak dále zjistíme, také mnohovýznamovým pro uvedení do problematiky správního uvážení, je výraz „*prostor*“. Pro začátek je totiž vhodné vymezit si základní souvislosti, neboli určit si prostor, ve kterém se budeme při pojednání o správním uvážení¹ pohybovat.

Termín „prostor“, i když zde už chápáný obsahově jako jeden z nosných znaků správního uvážení, bude také předmětem našeho zájmu i při dalším pojednání o správním uvážení. Půjde jednak (a v systematické předložené práce nejprve) o prostor pro správní orgány², ale současně (v práci spíše

následně, ale s nemenším významem) také o prostor pro přezkumnou činnost zejména soudní.

V celé materii pak současně a neopomenutelně bude působit, a bude také sledován, hlavní důvod omezení rozhodovacího prostoru veřejné správy, kterým je existence autonomního prostoru těch, do jejichž života či existence veřejná správa různými způsoby zasahuje, tedy zejména oblast veřejných subjektivních práv, jež právo pro jednotlivce zakládá.

Úloha veřejné správy v moderním státě je do značné míry determinována uplatněním teorie dělby moci, a to zejména při realizaci mocenské, resp. mocenskoochranné funkce veřejné správy. Veřejná správa, resp. správa veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát, je projevem výkonné moci, a to včetně specifického postavení tzv. samosprávné moci³.

V podmínkách právního státu nelze hovořit o uplatňování výkonné moci bez samozřejmého vědomí **vztahu uvedené složky veřejné moci k moci zákonodárné, resp. aktům moci zákonodárné, a také k moci soudní**, resp. k její funkci vůči moci výkonné. Tyto vztahy lze zjednodušeně charakterizovat jako vázanost zákonů, resp. právem v prvním případě a kontrolou zákonnosti, resp. právnosti v případě druhém. K těmto vztahům se podrobněji vrátíme.

Tomu, že shora uvedená tvrzení jsou vskutku hrubým zjednodušením, nasvědčuje m.j. právě existence správního uvážení. Není totiž myslitelná, účelná, a ani nutná, úplná vázanost veřejné správy právními předpisy, tzv. absolutní vázanost správy. Ta by, představitelná pouze teoreticky, znamenala, že by zákonodárce musel zcela vyčerpávajícím způsobem stanovit všechny skutkové podmínky (hypotézy), které mohou pro výkon veřejné správy nastat, a k nim přiřadit zcela přesné a jednoznačné právní následky (dispozice)⁴.

vými termíny činí rozdílu, a to zejména pokud jde o rozlišení pojmu subjekt veřejné správy a vykonavatel veřejné správy (srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, 4. změněné a doplněné vydání, C. H. Beck, Praha, 2001, str. 257), kdy vykonavatelem veřejné správy je ten, kdo jménem subjektu veřejné správy jako nositele veřejné správy jedná (např. vztah stát – správní úřad). Pro oblast správního uvážení je vždy určující, pro který subjekt či kterého vykonavatele veřejné správy je konkrétně diskrétní pravomoc založena.

³ Průcha, P.: Správní právo, obecná část, MU, Brno 2001, str. 29.

⁴ Antonioli, W., Koja, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. přepracované vydání, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1986, str. 235.

¹ V textu budou dále používány pojmy *správní uvážení*, resp. *uvážení*, tedy dokonavý tvar, a dále pojmy *správní uvažování*, resp. *uvažování* vyjadřující nedokonavost, a to zcela záměrně. Uvedeným rozlišením mají být odstíněny dvě odlišné, i když úzce propojené roviny a významy. V prvním případě jde o ustálený pojem, resp. institut správního práva. Druhá, nedokonavá varianta má naznačit, že jde o stádium rozhodovací činnosti, ve které se volná úvaha správního orgánu uplatňuje, resp. o právně-aplikační činnost, a zdůraznit tak pro dané souvislosti prvek trvání procesu využívání prostoru pro vlastní uvážení.

² Vzhledem k tomu, že subjektem, který v rámci výkonu veřejné správy rozhoduje na základě zákonem mu svěřené volné úvahy, může být jednak přímo orgán státní správy, územní samosprávný celek, nebo jeho orgán, orgán profesní samosprávy, dále také subjekt zmocněný zákonem nebo pověřený na základě zákona k takovému rozhodování, je v textu používáno promiskue označení správní orgán, orgán veřejné správy, vykonavatel veřejné správy, subjekt vykonávající veřejnou správu nebo označení rozhodovatel, aniž by tím mělo být založeno jakékoliv rozlišení jednotlivých subjektů se shora uvedené skupiny, s výjimkou případů, kdy to bude výslovně uvedeno a odůvodněno.

Je však nutno upozornit na to, že organizační teorie správního práva mezi jednotli-

Taková situace je ve veřejné správě nejen nerealizovatelná, ale také neúčelná, neboť jdoucí proti výkonné podstatě a regulativní povaze veřejné správy. Zákonodárce, máje na zřeteli složitost a proměnlivost reality, ponechává vykonavatelům veřejné správy prostor pro nalezení adekvátní reakce na uvedené eventuality, jinými slovy pro vydání odpovídajícího rozhodnutí⁵.

Tento prostor je označován jako správní uvážení. Není to však jediná forma, jak umožnit veřejné správě odborné, pružné, efektivní, adekvátní, resp. také vyvíjející se rozhodování a spravování věcí veřejných. Další takovou formou je použití tzv. neurčitých pojmů, tedy pojmů, u kterých právní úprava přesně nevymezuje jejich rozsah nebo obsah. Těmto pojmům, jejich vztahu ke správnímu uvážení a společným znakům a rozdílům obou jevů bude věnován oddíl 1.2.

1.1.2. K povaze a označení pojmu správní uvážení

Při systematickém zkoumání pojmu správní uvážení je zapotřebí ujasnit si jeho povahu a zařazení, tedy zda správní uvážení je pojmem, resp. *institutem právním*, jak jsou obvykle chápány a zda je takto pravidelně zkoumán.

Jinými slovy, je tedy nutno posoudit, zda správní uvážení je pojmem, jehož obsah a rozsah je výslovně nebo implicitně formulován právem, jeho obsah je pokud možno přesný, a je takto pokud možno ustáleně a jednoznačně užíván, resp. zda jde o institut představovaný souborem právních norem regulujících stejnorodé vztahy spojené se zkoumaným pojmem.⁶

Legální definici správního uvážení bychom v pozitivním právu hledali marně. Správní uvážení je sice včleněno do řady právních předpisů, avšak zákonodárce je výslovným označením v textu právních předpisů neopatřuje a k jeho identifikaci je nutno dospět interpretací což navozuje občasnou

obtížnou či spornou identifikovatelnost správního uvážení při interpretaci a aplikaci příslušných právních norem.

V právních normách upravujících výkon veřejné správy se tedy se zařazením správního uvážení setkáváme poměrně často, i když není vždy na první pohled patrné či jednoduše dovoditelné, zda vskutku jde o tento případ. K tomuto závažnému problému se podrobněji vrátíme sub 2.3.5.

Správní uvážení není tedy sice právně definováno, avšak právní teorie se shoduje na jeho obecné charakteristice nebo snad *definici*.

Podle tradice je správní uvážení představováno situací (nebo uplatněním legislativně-technického prostředku), kdy se vznikem nebo existencí určitých podmínek (skutkovým stavem) nespojuje příslušné ustanovení právního předpisu nutnost nastoupení jediného možného právního následku⁷, a naopak ponechává subjektu vykonávajícímu veřejnou správu určitý (menší či větší) prostor pro volbu určitého řešení, resp. rozhodnutí.

Uvedená situace někdy znamená možnost rozhodnout se pro činnost či nečinnost, tedy rozhodnutí ve věci neučinit, v jiných případech možnost volby některého z poskytnutých – existujících (nutně tedy nejméně dvou) řešení. Hoetzel uvádí lapidárně: „Jde o to, musí-li správní úřad ze zákonné faktické premisy vyvoditi určitý právní závěr“⁸.

Tzv. „volná úvaha“, „uvážení“, resp. „rozhodnutí podle volné úvahy“, tedy bez přívlastku vztahujícího se k činnosti veřejné správy, mají přirozeně širší význam a rozsah. Obecně jsou v literatuře častěji vztaheny k rozhodování soudcovskému. Naše pozornost se však zaměřuje na odlišnou z velkých oblastí uvážení, a to uvážení, které je svěřováno subjektům vykonávajícím veřejnou správu.

Vedle pojmu „správní uvážení“, se v různých pramenech a souvislostech můžeme setkat s více obdobnými pojmy, které by měly být pojmy synonymickými, avšak není tomu tak bezvýjimečně, jak se o tom ještě přesvědčíme.

Starší správní nauka, jak bude v textu uváděna, používala označení „volné uvažování“, „správní uvažování“, „volné uvážení“. Novela občanského soudního řádu z roku 1991 v souvislosti se soudním přezkoumáním správních rozhodnutí užívala označení „zákonem povolená volná úvaha (správní

⁵ Může to být jednak rozhodnutí vydané jako výsledek správního procesu, tedy rozhodnutí formalizované, nebo rozhodnutí tzv. neformalizované, tedy jiný výsledek rozhodovací činnosti, kterým může být zásah, opatření či jiný projev nebo úkon veřejné správy.

⁶ Tak definují právní instituty např. Knapp, V. in *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha 1995, str. 120–125, Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. in *Teorie práva*, Eurolex Bohemia, Praha 2001, str. 91.

⁷ Srov. např. Průcha, P., cit. dílo, str. 77.

⁸ Hoetzel, J.: *Československé správní právo, část všeobecná*, Melantrich Praha, 1937, str. 346.

uvážení)“, zatímco soudní řád správní, účinný od 1. 1. 2003, se vrací přímo k označení „správní uvážení“⁹.

Podle anglosaské a také francouzské tradice bývá také pro sledovaný jev používáno označení „diskreční pravomoc“, vycházející z výrazu „discretion“¹⁰. Německé prameny používají označení „Das (freie) Ermessen“.

Současná česká literatura se v podstatě ustálila na používání shora uvedených označení, tedy správní uvážení (resp. někdy i volná úvaha) nebo diskreční pravomoc bez rozdílu ve významech¹¹. Označení uvedené jako prvé v pořadí naznačuje především spojitost pojmu s veřejnosprávní rozhodovací činností, která je založena na tzv. „volné úvaze“.

Druhé označení nastiňuje další charakteristiku pojmu, a to jeho význam jako projevu pravomoci toho, kdo takto rozhoduje a je nositelem příslušné výše veřejné moci (ať již státní nebo samosprávné), tedy kdo ovládá příslušný rozhodovací prostor založený právními normami.

Uvedená označení nemusí vždy nutně znamenat totéž, neboli označovat zcela stejný okruh jevů. V dlouhodobém užívání obou pojmů lze u nás vy-
 pozorovat ustálené a obvyklejší používání pojmu správní uvážení pro oblast individuálních či konkrétních aktů, zatímco pojem diskreční pravomoc je obvykle chápána tak, že zahrnuje rovněž (nebo zejména) prostor vlastní-
 ho uvážení k vydání právního předpisu v oblasti veřejné správy, především veřejnoprávními korporacemi (konkrétněji viz sub 2.2.3).

⁹ Srov. § 245 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 151/2002 Sb., a § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb.

¹⁰ „Discretion“ – v překladu: uvážlivost, rozšafnost, rozvážnost, rozvaha, nebo volnost jednání a rozhodování, vlastní úsudek, volné uvážení, úvaha. In Velký anglicko-český slovník, I. díl, Academia Praha, 1991, str. 583–584. Povšimnutí si zaslouží i další možné zde uváděné významy: taktnost, ohleduplnost, šetrnost, rezervovanost, zdrženlivost. Jak nám později naznačí zásady, které by měly provázet uplatnění diskreční pravomoci, mělo by se správní uvážení vskutku obdobnými vlastnostmi, samozřejmě vedle vlastností dalších, vyznačovat.

¹¹ Viz např. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 4. změněné a doplněné vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 58–59. Již v judikatuře československého Nejvyššího správního soudu narážíme na pojem „diskreční uvážení“.

1.1.3. Základní otázky spojené s existencí správního uvážení

Diskreční pravomoc představuje jednu ze stránek nebo oblastí výkonu veřejné moci, konkrétněji veřejné správy vůči jejím adresátům. Tato oblast je velmi náročná a komplikovaná, neboť, jak již bylo, zatím sice jen v základní rovině, naznačeno, není právními normami přesně a jednoduše regulována, a není takto ani, zejména pokud jde o její obsahovou stránku, vymezitelná či předurčitelná, neboť v této charakteristice spočívá sama její podstata.

Problém správního uvážení tedy nespočívá pouze v samém označení tohoto jevu, který vlastně není uvážením volným, jak by mohla jedna z variant jeho názvu naznačovat, ale ve skutečnosti povinnostním a nikoliv neomezeným či absolutním¹², (což se pokusíme v následující kapitole objasnit), ale přímo ve shora popsané podstatě jevu, a také v prostoru, v němž má být uplatňován, jenž je profilován základy a požadavky moderního právního státu.

Existence prostoru pro tzv. volnou úvahu totiž logicky nastoluje zásadní otázku, jak zajistit v podmínkách právního státu, kdy veřejná správa jako reprezentant moci výkonné je vázána zásadou legality, soulad pružných hranic a jen relativně volně určené obsahové stránky výkonu veřejné správy, vytvořených, resp. stanovených zákonodárcem ve formě správního uvážení na straně jedné, s oblastí veřejných subjektivních práv jednotlivců – adresátů výkonu diskreční pravomoci, a v této oblasti obzvlášť intenzivně (ústavně) chráněnou sférou základních práv a svobod, do které má být na základě uvážení event. zasahováno, a také soulad s dalšími požadavky na kvalitu rozhodnutí po stránce naplňování principů právního státu, na straně druhé.

Uvedená otázka, nebo spíše komplex obsahově propojených otázek zdá se být jádrem celé problematiky správního uvážení, ať už v rovině jeho legislativního založení, tak v rovině jeho následné aplikace, včetně event. kontroly (přezkoumání) jeho použití.

Uvedené otázky provázejí logicky správní uvážení, tak jak je chápeme v současnosti a jak je podáváno v této práci, od období jeho vzniku, které

¹² Na tyto terminologicko-obsahové problémy upozorňuje Z. Bažil ve své monografii „Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva, se zřetelem na judikaturu bývalého čl. Nejvyššího správního soudu“, Praha, Univerzita Karlova, 1993, str. 57.

je v našich zemích organicky spojeno s počátky tzv. moderního právního státu.¹³ Jde totiž o otázky naplnění ústavního požadavku vázanosti veřejné moci, a to v jedné z nejsložitějších oblastí jeho uplatnění.

Správní uvážení se svým prostorem relativní volnosti vytváří oblast či problematiku náročnou jak pro moc zákonodárnou, moc výkonnou i moc soudní, a činí v tomto ohledu jejich vztahy značně komplikovanými.

Naznačený komplex otázek vyžaduje konkrétní řešení, tedy zda, jak mnoho a jak obsahově strukturovaného prostoru je ze strany zákonodárce veřejné správy, resp. jejím jednotlivým složkám jako představitelům moci výkonné svěřeno, dále jakým způsobem a v jaké kvalitě má být veřejnou správou tato část veřejné moci vyznačující se relativní volností využita, jakož i v neposlední řadě řešení problému zda, v jakém rozsahu a dle jakých hledisek má být tento výkon kontrolován soudní mocí.

Ostatně uvedené otázky se původně staly motivem celého pojednání, a k pokusům o přiblížení jejich řešení předložené pojednání směřuje.

Shora uvedené naznačuje, což je pro přiblížení pojmu významné, že správní uvážení je jevem, a také problémem, který se z pohledu právní teorie projevuje a uplatňuje jednak v oblasti *normotvorby*, a dále v rovině *interpretačně-aplikační*, a to ze strany veřejné správy a také soudů, jimž je kontrola uvedené oblasti činnosti veřejné správy svěřena.

Odpověď řešící shora uvedené problémy by vždy měla být nalezena, neboli správné řešení pro otázky spojené se zakládáním, interpretací a aplikací norem obsahujících správní uvážení by mělo existovat, resp. být nalezeno jak v obecných rovinách, tak i pro každý jednotlivý výkon diskreční pravomoci. V opačném případě nastává v právním státě nepřipustná situace *právní nejistoty jednotlivce a nepředvídatelnosti rozhodování veřejné správy*, nebo přímo porušování některých základních hodnot a principů právního státu zejména tím, že je otevřen prostor pro libovůli veřejné moci.

¹³ Jak výstižně uvádí E. Hácha, ve střední Evropě šlo o dobu, kdy se dovršovalo vítězství myšlenky ústavního státu nad absolutní monarchií, a kdy ve stopách tohoto vítězství se vytvářela jako reakce proti tzv. státu policejnímu představa státu právního. Dále zdůrazňuje úlohu zejména teoretiků ve vyhledání prostředků neporušitelného zabezpečení hranic mezi výkonnou činností státu a svobodnou sférou občanů. Viz heslo „Nejvyšší správní soud“, in Slovník veřejného práva československého (dále je „SVP“), díl II., str. 827.

1.2. Správní uvážení a neurčité právní pojmy. Shoda nebo rozdílnost?

Po základním přiblížení pojmu správní uvážení bude vhodné podat nástin obsahově blízkého jevu neurčitých právních pojmů.¹⁴

Rovněž pro neurčité pojmy není k dispozici právní definice, i když jsou poměrně oblíbeným prostředkem zákonodárce, jak umožnit veřejné správě reagovat, při využití její odbornosti a zkušenosti, na měnící se podmínky a rozmanité situace.

Není hlavním účelem tohoto oddílu poskytnout všestranný teoretický rozbor neurčitých právních pojmů¹⁵, ale zejména upozornit na shodné rysy a rozdíly mezi neurčitými pojmy a správním uvážením, což by mělo přispět k hlubší specifikaci problematiky správního uvážení.

V případě neurčitých pojmů jde opět o prostředek mající umožnit efektivní a odborný¹⁶ výkon veřejné správy. Jak uvedl již J. Hoetzel: „Zákon. se neobejde bez pružných pojmů, protože by jinak nezvládl rozmanitost životních poměrů.“¹⁷

E. Hácha považuje neurčité pojmy za „nutný výrazový prostředek zákonodárné techniky, která nechce hnáti kasuistiku abstraktní normy do krajnosti“.¹⁸

Dále však cit. autor upozorňuje na to, že existují různé stupně abstrakce, přičemž tzv. neurčité pojmy leží jen na vyšším stupni této abstraktnosti. Hranice mezi pojmy určitými a pojmy neurčitými není ostrá, ale plynulá, a každý právní pojem má svou sféru neurčitosti. Vykládány musí být i zdánlivě zcela určité pojmy.¹⁹

K otázce plynulosti hranice mezi určitostí a neurčitostí právních pojmů

¹⁴ Dále v textu bude používáno kratší označení „neurčité pojmy“, neboť není pochybností o totožnosti pojednávaného jevu. K otázce „právnosti“ pojmu „neurčitý právní pojem“ viz více in Bažil, Z., cit. dílo, str. 16–19.

¹⁵ V tomto směru doposud zřejmě nejkonkrétnější a velmi kvalitní rozpracování poskytl ve své shora cit. monografii Z. Bažil.

¹⁶ Požadavek odbornosti veřejné správy při aplikaci neurčitých pojmů zdůrazňuje V. Vo-pálka. In Hendrych, D. a kol., cit. dílo, str. 58.

¹⁷ Hoetzel, J., heslo „Zájmy veřejné“, in SVP, díl V., str. 577.

¹⁸ Hácha, E., heslo „Nejvyšší správní soud“, SVP, díl II., str. 843.

¹⁹ Ibid.

nacházíme obdobu ve sféře správního uvážení, přičemž obě problematiky náleží do širšího rámce otázky vztahu vázanosti nebo volnosti v rozhodování veřejné správy, na niž se zaměříme sub 2.3.

Nejprve však ještě k základnímu přiblížení pojmu. Tzv. neurčité pojmy jsou slovní výrazy použité v právních normách bez toho, že by byl přesně právem (tedy jednak v normě, v níž jsou zařazeny, ani v jiné právní normě) vymezen jejich rozsah a/nebo obsah²⁰, aniž by jej samy svým jazykovým významem určovaly. Neurčitými pojmy jsou např. výrazy *veřejný zájem*, *veřejný pořádek*, *místní záležitosti veřejného pořádku*, *přiměřená lhůta*, *množství větší než malé*, *zdravé životní podmínky*, apod.

Neurčité pojmy D. Hendrych definuje jako pojmy, jejichž obsah nelze přesně jevově vymezit a dostatečně právně definovat. Zákonodárce vytváří veřejné správě prostor, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu, současně však dbá na to, aby v zákonech byly alespoň uvedeny některé charakteristické znaky neurčitého pojmu, popř. umožňuje tak učinit i prováděcím předpise.²¹

E. Hácha vymezuje úlohu správního orgánu, jenž má normu, pracující s neurčitým pojmem, aplikovat na konkrétní skutkovou podstatu. Ten si ji musí zkonkrétnit do té míry, aby byla způsobilá k použití, přičemž v tomto směru dává často vodítko okruh vlastní kompetence úřadu a zjevný účel zákona.²²

Právní předpis přitom dle Z. Bažila neurčuje správnímu orgánu, jaké skutečnosti má zjistit, aby odpovídaly tomuto pojmu, to ponechává na jeho úvaze. Správní orgán pak musí zjištěné skutečnosti vyhodnotit tak, aby výsledné řešení tvořící obsah jeho rozhodnutí bylo z jeho hlediska pro rozhodovaný případ optimální. Správní orgán v prostoru daném mu zákonem uplatňuje své hodnotící úsudky. Prvorepublikový Nejvyšší správní soud hod-

notil tyto úsudky jako otázky skutkové (nebo odborné), vymykající se jeho přezkoumání.²³

Tam, kde je to možné a vhodné, setkáváme se se snahou zákonodárce snížit neurčitost neurčitých pojmů tím, že je v téže nebo jiné zákonné normě blíže konkretizuje nebo nastiňuje jejich znaky využitím příkladných výčtů nebo podobných pojmů, a to obecně, nebo pro některé věci nebo oblasti činnosti.

Někdy též zákonodárce ukládá, aby byl pojem zpřesněn samotnou správou v prováděcích předpisech.²⁴

Důležitým korektivem pro určení rozsahu neurčitých pojmů je rovněž rozhodovací činnost soudů, a to jednak v rámci správního soudnictví při kontrole zákonnosti vydaných rozhodnutí, ale také v rámci kontroly realizované Ústavním soudem. Jakkoliv bohatá a ustálená by však byla judikatura jej zpřesňující, nemůže tím být zcela odstraněna „neurčitost“ neurčitého pojmu, neboť může jít vždy pouze o přezkum správnosti (zákonnosti) subsumce pro určitý konkrétní případ či jev, který měl být vtažen do okruhu významu a obsahu neurčitého pojmu. Nelze však předem vyloučit, že se objeví jiný, další jev či případ, který bude do tohoto rámce rovněž spadat, aniž by byl ve své konkrétnosti předvídan zákonou úpravou neurčitého pojmu či pojednán judikaturou.²⁵

Naplnění či nenaplnění rozsahu neurčitého pojmu pro konkrétní případ a rozhodovací situaci zkoumá a posuzuje vždy příslušný správní orgán aplikující právní normu předmětný pojem obsahující. Pokud dospěje k závěru, že pro daný konkrétní případ byly znaky a event. intenzita neurčitého

²⁰ „Neurčitost „neurčitých právních pojmů“ se promítá jak do jejich obsahu, takže nejistým je jejich význam, ale i do jejich rozsahu, takže nelze zcela jednoznačně stanovit, jaké skutečnosti a z jakého důvodu danému neurčitému právnímu pojmu odpovídají.“ – Bažil, Z., cit. dílo, str. 52.

²¹ Heslo Neurčité pojmy, in Hendrych, D.: Právní slovník, Praha, C. H. Beck, 2001, str. 421.

²² Hácha, E., cit. dílo, str. 843. Hlediska („vodítka“) uvedená na posledním místě jsou významná také pro správný výklad norem se správní uvážením.

²³ Bažil, Z., cit. práce, str. 52. Dále k této otázce uvádí: „Nejvyšší správní soud se omezoval jen na zjištění, zda správní rozhodnutí není zatíženo nějakou podstatnou vadou řízení, totiž není-li tu rozpor se spisy, není-li šetření provedeno neúplně a zda závěr vyvozený správním orgánem ze zjištěných skutkových premis je podle zásad logického myšlení možný (Boh A 3278/24, 8923/30, 11884/35). K tomu důsledně požadoval, aby správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí zásadně uváděly jak skutečnosti, z nichž vycházely, tak i úvahy, jimiž tyto skutečnosti hodnotily.“

²⁴ Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol. – cit. dílo str. 58.

²⁵ V tomto se rozcházejí s názorem M. Mazance, prezentovaným na příkladu pojmu „odůvodněný strach z pronásledování“ v azylovém zákonodárství a judikatuře. Dle mého soudu na věci nic nezmění ani uvedení vymezení pojmu judikaturou ve známost citací. Nicméně je nutno přiznat, že zmínění míra neurčitosti je snižována. Není však zcela eliminována. Srov. Mazanec, M.: Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, in Bulletin advokacie, 2000, č. 4, str. 9–10.

pojmu naplněny, musí dále postupovat tak, jak to příslušná právní norma předpokládá.

Rozdíl neurčitých pojmů a správního uvážení lze podle Z. Bažila spatřovat v tom, že u neurčitých pojmů se uvážení o jejich významu a rozsahu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, přičemž právní následek tohoto vyhodnocení je stanoven právní normou, zatímco volné uvážení je orientováno na způsob užití právního následku. Společným znakem u obou „druhů uvážení“ je pak v nich obsažená míra volnosti.²⁶

Za *společný znak obou pojmů* lze tedy v obecné rovině považovat specifický vztah k právní normě, kterou činí do větší či menší míry otevřenou směrem k realitě a poskytující prostor aplikujícímu orgánu pro uplatnění vlastních úvah a přístupů (nikoliv ovšem neomezeně). U každého z obou pojmů se tak děje poněkud odlišně, což vyžaduje zvláštní přístup aplikujícího orgánu.

Ve vztahu k rozhodovacímu procesu by také bylo možno dovodit, že neurčitý pojem se obvykle objevuje ve stádiích předcházejících vydání rozhodnutí, zejména v určení rozhodovací situace (zda nastala, neboli zda jsou splněny podmínky pro to, aby rozhodnutí mohlo či mělo být vydáno) a při kladném výsledku vyhodnocení situace v její subsumpci pod příslušnou právní normu, zatímco volné uvážení se uplatňuje až ve vztahu k vlastnímu rozhodnutí, tedy v tzv. rozhodovacím stadiu, jehož základ (obsah) tvoří a jehož prostor vymezuje.

Z jiného úhlu pohledu je možno situaci popsat tak, že užití neurčitého pojmu v právní normě ve své podstatě znamená stanovení pružné hranice působnosti normy správního práva. Konkrétní průběh této „hranice“ určuje aplikační činnost vykonavatelů veřejné správy. Jsou to oni, kdo stanovuje, které jevy nebo situace do působnosti normy spadají, a které nikoliv. Požadavky (principy) právní jistoty a předvídatelnosti napovídají, že hranice by neměla být měněna příliš často, jakýmkoliv směrem, ani bezdůvodně.

Neurčité pojmy jsou, jak již bylo uvedeno, někdy označovány jako tzv. jiná forma uvážení, nebo jsou podřazovány pod obecnější pojem volné úvahy²⁷. Jde však pouze o jakousi obecnější kategorizaci obou pojmů z hlediska větší míry volnosti, resp. uplatnění vlastní vůle správního orgánu při je-

jich použití. Neurčité pojmy nespádají pod pojem správní uvážení, neboli v Hoetzelově terminologii pod tzv. volné uvážení.²⁸

U neurčitých pojmů jde však o „uvažování“ pouze o rozsahu a obsahu pojmu, nikoliv ve vztahu k určení – volbě obsahu vlastního rozhodnutí, ve kterém má být pojem použit.²⁹

Pro zařazení neurčitých pojmů do právních předpisů je využívána jiná legislativní technika než u správního uvážení. Používá se slov nebo sousloví, jejichž obsah a rozsah není ze samotného jejich znění přesně definovatelný. Mají sloužit k řešení problémů klasifikace a event. subsumpce některých jevů nebo situací, pro které připadá v úvahu uplatnění rozhodovací pravomoci vykonavatelů veřejné správy.³⁰

²⁸ Hoetzel, J., heslo „Vonné uvážení“, SVP, V. díl, str. 346.

²⁹ Obdobně také P. Průcha – heslo „Neurčité pojmy ve správním právu“, in Madar, Z. a kol.: Slovník českého práva, Linde, Praha 2001, str. 750.

³⁰ Pro účely názornějšího uvědomění si rozdílů a shod mezi sledovanými pojmy je vhodné nastínit základní klasifikaci neurčitých právních pojmů, kterou zpracoval Z. Bažil, a to se zařazením příkladů z některých současných právních úprav, které jsou zde aktualizovány příklady z novějších úprav.

Klasifikace byla autorem zpracována s plným vědomím nemožnosti vymezení naprosto přesných klasifikačních kritérií vyplývajících ze samé podstaty neurčitých pojmů. První skupinu představují *normativní hodnotové pojmy*, jejichž určujícím znakem je jejich normativnost, spočívající v nutnosti provedení hodnocení skutkových okolností za účelem posouzení, zda tyto skutečnosti odpovídají nebo neodpovídají danému neurčitému pojmu, přičemž kritéria jsou dána buď objektivně (tvůrce normy odkáže na hodnotové představy celku nebo určité skupiny) nebo si je vytváří přímo aplikující orgán. Příkladem je např. pojem „dobrá víra“ (Srov. např. § 62 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení /správní řád/, v platném znění), nebo z novějších úprav doplňují příklad pojmu „soulad s místními zvyklostmi“ (viz § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/, v platném znění /dále jen „zákon o obcích“/).

Druhou skupinu naplňují *deskriptivní a zkušenostní pojmy*, vztahující se na empirické skutečnosti, vztahy a okolnosti, přičemž deskriptivní pojmy se rozumí takové, které popisují objekty známé, pozorovatelné a empiricky zjištělné, a zkušenostní pojmy popisuje cit. autor jako ty, k jejichž pochopení a užívání je třeba určité empirické zkušenosti nebo určitých odborných vědomostí a znalostí. Jako příklad uvádím pojem „bezúhonnost“ (viz např. § 6 odst. 2 zák. č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání /živnostenský zákon/, v platném znění. V dalším odstavci je pojem bezúhonnosti blíže konkretizován, avšak nestává se pojmem určitým, neboť je nutno dále posuzovat, zda šlo o trestnou činnost související s podnikáním nebo s předmětem podnikání.) nebo „zdravotní způsobilost brance k vojenské činné službě“ (viz § 11 odst. 2 zákona č. 218/1999 Sb., o rozsahu branné povinnosti a o vojenských správních

²⁶ Bažil, Z., cit. dílo, str. 63. Obdobně také Vopálka, V., cit. dílo, str. 59.

²⁷ Vedle Z. Bažila srov. např. Průcha, P. – cit. opus, str. 78. V publikaci Základní pojmy a instituty správního práva, MU, Brno 1998 též autor konstatuje, že oba pojmy se svou podstatou jednoznačně liší.

Neurčitý pojem se může běžně vyskytovat v hypotézách³¹ a dispozicích právních norem. Sankční ustanovení by se neurčitostí vyznačovat neměla, a proto využití neurčitých pojmů v těchto částech právních norem obtížné připadá v úvahu³².

Volná úvaha (tedy správní uvážení) v otázce volby konkrétní sankce oproti tomu je na místě, neboť jde o volbu neadekvátnější z možných sankcí, avšak vždy z palety sankcí určitých, nikoliv stanovených neurčitě³³, což vyžaduje požadavek právní jistoty. V tomto aspektu nacházíme další rozdíl mezi správním uvážením a neurčitými pojmy.

Neurčitý právní pojem a správní uvážení se mohou protnout, neboli setkat v témž ustanovení právního předpisu. Není vyloučeno, a v praxi to není žádnou výjimkou, aby neurčitěho pojmu bylo použito v právní normě zakládající prostor pro správní uvážení³⁴.

úřadech /branný zákon/. Tuto způsobilost posuzují lékaři – členové odvodní komise podle výsledku lékařské prohlídky, popřípadě výsledku odborného vyšetření.)

Třetí skupina je označována jako *typové pojmy*, které určují okruhy skutků, zájmů, hodnot, tedy určité rámce, nikoliv však třídu předmětů, které do těchto kruhů patří. S vymezením této skupiny jsou však největší problémy, neboť podle mého názoru popisuje vlastně obecný znak vlastní všem kategoriím neurčitých pojmů.

A čtvrtou skupinou jsou *dispozitivní (prognostické) pojmy*, které pouze naznačují vlastnosti nějakého předmětu, vyžadující předvídací a hodnotící úsudek aplikujícího orgánu. Příkladem uvádím označení „činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci“ (viz § 10 písm. b) zákona o obcích), kde je neurčitý pojem dispoziitivní vázán na neurčitý pojem hodnotového typu (veřejný pořádek). Podrobněji viz Bažil, Z., cit. dílo, str. 26–32.

³¹ S výskytem neurčitých pojmů v hypotézách, zakládajících volnou úvahu v otázce subsumpcí, souvisí zřejmě názor, že rovněž správní uvážení se v této části právních norem vyskytuje. Uvedený názor je nutno odmítnout, neboť vzhledem k dále popsané povaze správního uvážení jde o situaci volby dalšího možného postupu za již existujících podmínek, stanovených hypotézou, jež nepochybně může v sobě mít prostor neurčitosti, čili volnosti založený použitím neurčitěho pojmu. Podrobně k uvedeným názorům viz Bažil, Z., cit. monografie, str. 58–60.

³² Jde o uložení povinnosti, a to povinnosti sankční povahy, kde nesmí být nejistota ohledně rozsahu této povinnosti, a tedy zároveň sankční pravomoci správního orgánu.

³³ Nesetkáme se tedy s ustanovením, že při naplnění skutkové podstaty některého správního deliktu správní orgán zvolí, nebo může zvolit „vhodnou a přiměřenou sankci“, tedy co do druhu sankce, či její maximální výše, délky či výměry.

³⁴ Srov. např. s úpravou přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, kde v prvním odstavci je několik skutkových podstat stanoveny ve formě neurčitěho pojmu (např. porušení nočního klidu, vzbuzení veřejného pohoršení, znečištění veřejného prostranství), přičemž

K formulaci dalšího rozdílu mezi oběma sledovanými jevy dospěl F. Koja na základě judikatury rakouského správního soudního dvora a ústavního soudu. V souladu s obecně přijímanou charakteristikou uvádí, že v případě rozhodnutí podle správního uvážení spočívá podstata rozhodnutí v tom, že jeho obsah není předem určen a je přípustných více možností rozhodnutí. Z povahy uvážení pak plyne, že všechna možná rozhodnutí jsou zákonná. Je však nutno, aby byly splněny určité podmínky: musí být vyloučena libovůle, zákon dále musí splňovat určité ústavněprávní požadavky a uvážení musí být provedeno ve smyslu zákona. Naproti tomu neurčitý právní pojem nepřipouští podle Kojou prezentovaného názoru více možností rozhodnutí úřadu, neboť nedává úřadu žádné uvážení, nýbrž jen jistý prostor při zjišťování konkrétního řešení.³⁵

Tato koncepce, jako produkt tradiční jurisprudence, představuje jednu ze dvou dlouhodobě se vyvíjejících konkurenčních teorií, od kterých se odvíjí také názory na přezkumnou úlohu soudů v rámci kontroly zákonitosti takto vydaných rozhodnutí. Existuje-li totiž jediné správné – zákonné řešení, tedy výklad neurčitěho pojmu pro konkrétní případ, pak každé jiné řešení je nezákonné, a z toho je dovozováno, že výklad neurčitých pojmů podléhá úplné soudní kontrole.³⁶

Rozbor a genezi tohoto přístupu podává ve své již citované monografii Z. Bažil, stejně jako přiblížení druhého, opačného pojetí, které se zaměřuje na hodnotící úsudky správního orgánu a okruh jeho vlastního nepřezkoumatelného hodnocení, se závěrem, že žádná z uvedených teorií nemůže ovlivnit aplikační činnost správních orgánů a přezkumnou činnost správních soudů tak, aby zcela jednu nebo druhou eliminovaly.³⁷

sankce je ukládána na základě volné úvahy správního orgánu v mezích stanovených ve druhém odstavci téhož ustanovení, tj. se stanovenými druhy a výměrami, a to při sledování hledisek – kritérií pro volbu druhu a výměry sankce stanovených tímž zákonem v § 12 odst. 1.

³⁵ Viz Antonioli, W., Koja, F. – cit. opus str. 241.

³⁶ Podle názoru rakouského ústavního soudu by správní soudní dvůr mohl nahradit výklad podaný úřadem výkladem, který on uzná za správný, neboť obsah neurčitěho pojmu je třeba určit výkladem a neurčitý právní pojem je prostorem pro posouzení skutkového stavu přiznaným úřadu. Ibid., str. 241.

³⁷ Bažil, Z. cit. práce, str. 33–43. Uvedený přístup, tedy prolomení pojetí jednoho správního rozhodnutí dokumentuje na vývoji judikatury německého spolkového správního soudu. Ta dospěla k závěrům o nutnosti rozlišovat, o jaký druh neurčitěho pojmu jde, a podle toho přiznala veřejné správě vlastní hodnotící prostor, např. ve věcech,

Takovému pojetí zdá se nasvědčovat dosavadní praxe našich správních soudů, které nikterak nevyzdvihují specifický charakter neurčitých pojmů, i když se jimi ve své přezkumné činnosti zabývají, a to v rámci posouzení rozhodnutí podle volného uvážení a s ustálenými přezkumnými kritérii, jak byla nastíněna v pozn. č. 23.

Objevují se případy, kdy věc je soudem označena jako přezkum správního uvážení, i když jde o přezkum použití neurčitěho pojmu³⁸. Vzhledem k tradici by bylo přijatelné v takovém případě použití označení „přezkum volné úvahy“, jako pojmu širšího.

Uvedené pojetí odpovídá vymezení neurčitých pojmů jako specifického druhu uvážení, a to uvážení o konkrétní skutkové podstatě a jejím vyhodnocení³⁹.

Naznačená diskuze z našeho úhlu pohledu přispívá k postižení rozdílné podstaty neurčitých pojmů a správního uvážení a profilaci obou pojmů.

Je však nutno zdůraznit, že ve vztahu ke správnímu uvážení se hovořilo o mnohosti rozhodnutí z hlediska jejich souladnosti se zákonností, aniž by se specifikoval rozsah této zákonnosti a tudíž vztah k dalším kritériím, kterým mohou být rozhodnutí vydaná na základě volné úvahy podrobena, jako je např. uplatnění zásady rovnosti nebo přiměřenosti. Těmito dalšími rovinami problému, včetně otázky obsahu zásady zákonnosti v našich podmínkách, se budeme zabývat zejména ve 3. kapitole, věnované hlediskům pro použití správního uvážení.

Z naznačených charakteristik a identifikovaných shod a rozdílů mezi pojmy správního uvážení a neurčitých pojmů lze učinit závěr nastíněný již a priori, že totiž nejde o pojmy nebo jevy totožné. Společnou charakteristikou je pro ně založení určitého zákonného prostoru pro volnou uvažovací

kde rozhodnutí má také politický charakter (např. ve věcech ochrany životního prostředí). K tomu více také in Singh, M. P.: *German Administrative Law in Common Law Perspective*, (2. vydání), Springer, Berlin aj. 2001, str. 176–181.

³⁸ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 129/93–20, který se zabývá přezkumem naplnění podmínky bezúhonnosti jako všeobecné podmínky pro provozování živnosti takto: „Posouzení, zda žadatel je bezúhonný ...je věcí správního uvážení, soud tu přezkoumá pouze, zda správní orgán v úplnosti soustředil důkazní prostředky, z nichž lze na splnění této podmínky usoudit, zda provedl důkazy zákonem stanovených.“ (in Mazanec, M.: *Soudní judikatura ve věcech správních 1993–1997*, č. 128, str. 359–362. Dále jen „Soudní judikatura“.)

³⁹ Srov. Mazanec, M.: *Správní soudnictví*, Linde, Praha 1996, str. 90.

(logickou, zkušenostní, odbornou, hodnotovou – hodnotící) činnost správních orgánů, i když i ta se svým zaměřením a požadavky liší, nebo jinými slovy vytváření prostoru pro správní orgán k samostatné posuzovací nebo rozhodovací činnosti.

Společným znakem je tedy prostor⁴⁰ – prostor daný zákonem a nikoliv neomezený. V ostatních znacích se zkoumané pojmy liší, a to by mělo být důvodem pro rozdílný přístup při jejich aplikaci ze strany správních orgánů a při soudním přezkoumání jejich použití, kdy by se u jevu prvního, tedy neurčitěho pojmu, měla zohledňovat jeho zejména posuzovací (ve vztahu k otázce faktů) a subsumpční povaha, a u druhého, tedy u správního uvážení, jeho povaha faktoru určujícího rozsah, obsah a také kvalitu (správnost) rozhodnutí veřejné správy.

⁴⁰ Obdobně též viz Walter, R., Mayer, H.: *Grundriss des Österreichischen Bundesverfassungsrecht*, 9. přepracované a doplněné vydání, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2000, str. 256.

Kapitola 2.

Vývoj, základní znaky

a souvislosti správního uvážení

2.1. Vývoj a základy současného pojetí správního uvážení. Vztah k veřejným subjektivním právům

Cílem tohoto oddílu je nejen přinést určité relevantní konkrétní poznatky o zkoumaném pojmu, ale také v obecnější perspektivě pohled na zásadní proměnu, která se odehrávala v průběhu posledních přibližně 150 let v oblasti výkonu rozhodovacích pravomocí veřejné správy, konkrétněji ve sféře vymezování prostoru pro volnou úvahu orgánů veřejné správy, a provázaně s tím také v právním postavení jednotlivců, na které se rozhodování veřejné správy vztahuje. Nutno podotknout, že proces této proměny dosud nebyl ukončen, a stěží někdy bude stav v této oblasti definitivně stabilizován.

V historickém pohledu zjišťujeme, že volnost uvažování a rozhodování byla správě vždy vlastní, i když šlo ještě o správu, kterou bychom nemohli nazvat veřejnou v dnešním slova smyslu, ale o správu záležitostí tehdejšího státu, panovníka, feudála, apod. Ve vztahu k postavení spravovaných subjektů a s ohledem na jednostranně neomezeně zavazující obsah tohoto vztahu bychom v dnešním pohledu takovou správu mohli charakterizovat jako libovůli.

Nejstarší správní nauka omezovala uvažování toliko na oblast správy, neztotožňovala-li je vůbec se správou. Podle A. Merkla dokud správa nebyla obsahově vázána právem (období policejního státu), anebo dokud byla za takovou považována, jevila se celá jako sféra uvažování¹, čímž je nutno rozumět sféru rozhodování neomezeného, sféru volnosti.

¹ Viz Merkl, A.: *Obecné právo správní*, díl první, Orbis, Praha – Brno, 1931, str. 151.

S nástupem liberálního právního státu a postupným prosazováním principu vázanosti veřejné správy právem docházelo nutně k omezování dosud takto neohrazeného volného uvažování. Vázanost správy právem postupem času zesilovala a přinesla omezení libovůle státu a jeho úředníků a vytvářela situaci vyšší právní jistoty pro adresáty správních činností, neboli nositele veřejných subjektivních práv, v dnešní dikci veřejných práv a povinností.

Koncepce veřejných subjektivních práv, která se analogicky opírala o pojetí subjektivních práv² v oblasti práva soukromého, byla jedním ze základních kamenů moderního právního státu³. Propojenost znaků právního státu s problematikou veřejných subjektivních práv a jejich vývojovou zákonitost stručně vystihl A. Merkl, když uvedl, že „...policejní stát nepřiznává svým poddaným vůči státu žádných subjektivních práv, kdežto na druhé straně se považuje za vymoženost právního státu, že tato subjektivní práva přiznává“⁴.

Veřejná subjektivní práva v tradičním pojetí jsou práva veřejná v subjektivním slova smyslu, která mají svůj základ v pravidlech správního práva, jež jako součást práva veřejného přihlíží k jednotlivcům jako ke členům společnosti státní, resp. jiných organických svazků⁵. Práva, která ve vztazích vůči státu a dalším subjektům vykonávajícím veřejnou správu jednotlivci mají, jsou veřejnými subjektivními právy.

V opačném směru se však pojem neuplatňuje, neboť orgány veřejné správy disponují pravomocí, a veřejná subjektivní práva se vymezují právě vůči této pravomoci a jejím projevům, resp. původně vymezovala vůči vrchnostenské libovůli.

Nelze podle Pražáka říci, že by se správní právo nemělo zabývat právy soukromými, naopak právě do oboru správního práva náleží všechny vztahy,

² „Subjektivní právo je možnost chovat se způsobem objektivním právem nezakázaným, tj. secundum et intra legem nebo praeter legem. Této možnosti chování odpovídají právní povinnosti jiných právních subjektů.“ – heslo „subjektivní právo“, in Hendrych, D. a kol.: *Právní slovník*, C. H. Beck, Praha, 2001, str. 916.

³ Viz Vopálka, V., in Hendrych, D. a kol., cit. dílo, str. 63.

⁴ Merkl, A., cit. dílo, str. 137–138.

⁵ Viz Pražák, J.: *Rakouské právo správní*, část první, Jednota právnická v Praze, Praha 1905, str. 141.

kteří se týkají kolize soukromých práv občanů s požadavky těch kterých svazků veřejnoprávních.⁶

Uvedené vztahy, nebo také oblast střetů soukromých práv jednotlivců a autoritativního působení vykonavatelů veřejné správy (a kterou do značné míry vyplňuje problematika správní uvážení) je významnou oblastí úprav v oboru správního práva doposud, a ve srovnání s časy Pražákovými zaznamenala obrovského nárůstu a rozvrstvení.

Pro srovnání není od věci přiblížit, jakým způsobem J. Pražák danou oblast pro svou dobu popisuje. Jako hlavní oblasti cit. kolize uvádí zejména úpravu míry omezení, kterým podléhá vlastnictví z důvodů tzv. „policejních“ (v dnešním chápání tedy z důvodů veřejné bezpečnosti a pořádku) a které si zpravidla vlastníci musí nechat líbit, aniž by měl nárok na odškodnění, nebo právo státu z nouze, na jehož základě lze se dotknout práv jednotlivců, a dále sem řadí učení o expropriaci, která jako opak předchozích příkladů znamená zničení nebo omezení práv soukromých v zájmu veřejném (a to rázu konstitutivního a za přiměřenou náhradu).

Veřejná práva a veřejné povinnosti ve svém souhrnu představují obsah práva objektivního. Porušení veřejného práva je proto vždy porušením zásady legality. Veřejná práva a veřejné povinnosti vznikají aplikací objektivního práva na konkrétní vztah, konkrétní skutkovou podstatu. Je tedy možno z celého právního řádu abstrahovat jakýsi „rejstřík“ veřejných subjektivních oprávnění a povinností. Je však nutno souhlasit s V. Vopálkou v tom, že učinit výčet veřejných práv by znamenalo analyzovat celou právní úpravu správy.⁷

Shora zmíněný rejstřík veřejných oprávnění a povinností může být teoreticky vztažen vždy k určitému druhu subjektu, resp. konkrétnímu subjektu, nacházejícímu se v konkrétní situaci, což způsobí v každém takovém případě jeho konkretizaci, resp. subjektivizaci⁸. Vztahem ke konkrétnímu subjektu

⁶ Ibid.

⁷ Vopálka, V., tamtéž.

⁸ Onen naznačený „rejstřík“ veřejných subjektivních oprávnění a povinností je vždy dán druhem subjektu, a také jeho konkrétním situováním v místě a čase. Táž osoba, (např. provozovatel hostinské živnosti) za jinak stejných podmínek má jiný cit. „rejstřík“ v obci, kde byla přijata vyhláška stanovící určitý druh povinností s ohledem na veřejný pořádek (např. povinné ukončení pořádaných tanečních zábav ve stanovenou hodinu, jak to umožňuje § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích/obecní zřízení/, ve znění pozdějších změn a doplnění /dále jen „zákon o obcích“/) a jiný v obci, kde obdobná vyhláška nebyla vydána, a ve svém pohostinském zařízení není v pořádání

a zároveň proměnlivostí odvozenou od situace, ve které se daný subjekt nachází, je dána „subjektivnost“ těchto oprávnění a povinností, a také jejich rozdílnost v jednotlivých případech.

Doposud nebyl, alespoň pokud je autorce známo, učiněn systematický pokus o kategorizaci či klasifikaci veřejných práv, nebo i povinností podle jejich obsahu a změřením. Určitým výchozím bodem by v tomto směru mohla být základní strukturace, kterou zpracoval J. Hotzel, a v níž rozeznává tři skupiny práv, a to práv znamenajících *zdržení se určitých zásahů ze strany správy* do svobodné sféry osob, dále skupinu *práv na plnění od správy* a posléze *práv stanovících účast osob na správě*.⁹

V této práci se prioritně zabýváme problematikou správního uvážení, pro kterou je důležitá otázka rozsahu a obsahu volné úvahy správního uvážení, neboli ze strany veřejných práv otázka jejich intenzity. Jde o oblast průniku otázek uvážení a problematiky sféry veřejných práv, ve které hraje významnou úlohu povaha veřejného práva, které může někdy být *nárokem*. Pro takový případ je obecně správní uvážení vyloučeno. Jde však o otázky strukturovanější, k nimž se podrobněji vrátíme, až budeme řešit otázky identifikace správního uvážení a jeho klasifikace. Jde totiž v každém případě event. správního uvážení o to, zda tu v daném případě uvážení skutečně je či není, a jaké je povahy, obsahu a rozsahu (více viz sub 2.3.5).

Pro současné podmínky právního státu je z hlediska základu a úrovně jejich ochrany velmi důležitá jiná kategorizace veřejných práv, a to na veřejná práva, která jsou „silnější“ a požívají proto vyšší ochrany, neboť ná-

tanečních zábav časově omezen. „Rejstřík“ se bude měnit také s věkem osoby, kdy např. nabytím zletlosti se do něj zařadí nové povinnosti a nová oprávnění, zatímco některá se již na danou osobu dosažením věku 18 let přestanou vztahovat.

Zajímavé je z tohoto pohledu konstruován rozsah branné povinnosti, který zakládá různé druhy povinností, tedy zařazuje různé povinnosti do „rejstříku“ různých osob, a to jednak podle situace, podle pohlaví osoby a podle jejího věku, obecně však pro „státní občany České republiky“. K tomu srov. zákon č. 218/1999 Sb., o rozsahu branné povinnosti a o vojenských správních úřadech (branný zákon). Bez zajímavosti není, že povinnost může být přijata také dobrovolně, počínaje dnem, kdy občan dosáhl věku 18 let (§ 3 cit. zák.), přičemž tato možnost, zde oprávnění, je založeno také pro cizince. Postup je takový, že se „žádá o dobrovolné převzetí branné povinnosti“, což je konstrukce poměrně ojedinělá.

⁹ Blíže viz Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich, Praha 1937, str. 256 a n.

leží přímo do sféry (základních) lidských práv a svobod¹⁰, a dále na ostatní (zbývající, „běžná“) veřejná práva.

Pro uvedené vlastnosti by úprava základních práv v předpisech správního práva, zvláště pak úprava jejich garantovaných hranic a úrovní, která musí mít formu zákona¹¹, jež z druhé strany představuje meze pro výkon veřejné moci a její zásahy, měla být co nejpřesnější, a se zvlášť silným akcentem na zásadu rovnosti v právech¹².

Důležitá je zvláště otázka kvality stanovení jejich garantovaných hranic a úrovní. Uvedené meze musí být stanoveny zákonem.¹³ Avšak i když jde o práva ústavně zaručená, jsou to opět „pouze“ obecná pravidla chování, a tudíž míra konkrétnosti úprav může být ztížena vždy úplná.

Ochrany však požívají zásadně všechna veřejná subjektivní práva, neboť jde o uplatnění principu legality a ústavního principu práva na ochranu před zásahem veřejné moci¹⁴.

K subjektivním právům patří také ústavně zaručené právo na spravedlivý proces jako prostředek ochrany práv. V intencích ústavní zásady dělby moci se vyvíjela souběžně s uvedenými procesy, tedy omezováním veřej-

né moci a konstituováním veřejných práv, resp. jako jejich logická součást, nová oblast soudní kontroly veřejné správy, zejména ve smyslu ochrany jednotlivců před aktivitou nebo nečinností veřejné správy, nebo jinak řečeno **ochrany veřejných subjektivních práv**. V kontinentálním systému tedy přijetí premisy, že jednotlivec má nezadatelná práva a je úlohou práva zajistit, aby tato práva byla stvrzena, se promítlo do vytvoření systému kontroly moci výkonné¹⁵.

Rozsah a postup ochrany veřejných práv není však u všech těchto práv stejný, jak to dokládá zejména úprava rozsahu soudního přezkoumání činnosti veřejné správy v rámci správního soudnictví a ústavního soudnictví, kdy z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod¹⁶, a podmínkou oprávněnosti podání ústavní stížnosti fyzickou nebo právnickou osobou je tvrzené porušení základních práv nebo svobod¹⁷.

Ochrany veřejných subjektivních práv se obecně proti rozhodnutím nebo event. jiným úkonům (či nezákonné nečinnosti) veřejné správy lze event. domáhat nejen ve shora uvedených soudních režimech, ale ve stanovených případech u jiného orgánu¹⁸, kterým může být vyšší správní instance¹⁹, or-

¹⁰ „Nejvýznamnější subjektivní práva se označují jako základní práva a svobody, které jsou zaručeny právem ústavním a právem mezinárodním.“ – heslo „subjektivní práva“, cit. Právníký slovník, str. 916.

¹¹ „Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.“ Viz čl. 4 odst. 2 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené úst. zákonem č. 162/1998 Sb. (dále jen „Listina“).

¹² K tomu v témže článku Listiny, odst. 3: „Zákonné omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.“

¹³ „Konstituční zákon stává se dále právním předpokladem zásahů správy do sféry občanství tím, že se zásahy do této sféry činí závislými na zákonném dovolení.“, dále: „...ukládá povinnosti občanům lze v právním státě jen zákonem a exekutiva může zasáhnouti do sféry individua jen potud, pokud jí to zákony dovolují.“ – Krejčí, J.: Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy, nákladem vydavatelství časopisu Moderní stát, Praha 1931, str. 7.

¹⁴ Čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny: „Každý se může domáhat stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“, a „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

¹⁵ „...a také odškodnění občanů, kteří byli touto mocí neoprávněně poškozeni.“ Viz Floudas, D. A.: Evaluating the Function of the Public-Private Law Distinction in European Administrative Law: A Comparative Enquiry, European Review of Public Law, sv. 13, 2001, č. 2, str. 822.

Stanovení nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem jako jeden z principů právního státu (čl. 36 odst. 3 Listiny) má u nás historii nepoměrně mladší založenou zákonem č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Nyní je problematika řešena zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění zákona č. 120/2000 Sb., který nahradil předchozí cit. úpravu.

¹⁶ Čl. 36 odst. 2 Listiny.

¹⁷ § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších změn a doplnění.

¹⁸ Čl. 36 odst. 1 Listiny.

¹⁹ Viz § 53 a n. správního řádu. V rámci tzv. autoremedury může být tímto orgánem správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, pokud v plném rozsahu účastníků vyhoví (§ 57 cit. zák.).

gány kontrolní a dozorové²⁰, nebo Veřejný ochránce práv²¹, ale také soud podle občanského soudního řádu²². Záleží vždy na konkrétním právu a konkrétní úpravě dostupnosti ochranného režimu, což je otázka složitá a strukturovaná.

Problematika ochrany práv v celém svém rozsahu přesahuje rámec a zaměření této práce. Souvislosti přezkoumání rozhodnutí veřejné správy vydaných na základě správního uvážení budou pojednány v rámci 4. kapitoly.

Tolik tedy pro potřeby tohoto pojednání, alespoň v základních souvislostech, k otázce vývoje a základu vztahů mezi veřejnou správou a jednotlivci.

Alespoň stručnou zmínkou je nutno doplnit, že na existenci a uplatňování správního uvážení měl (nejen) v našich zemích nepochybně a organicky vliv také další významné komponenty právního státu, a to uplatnění *principu* (zejména územní) *samosprávy*. V dané oblasti přinesl strukturovanost rozhodovací pravomoci mezi orgány státu a veřejnoprávní samosprávné korporace a celkově znamenal rozšíření prostoru pro autonomní rozhodování, často s využitím správního uvážení, a to jak v oblasti aktů abstraktních (k nimž se poznamkou vrátíme v pododdíle 2.2.3), tak konkrétních. Ústavní zakotvení a garance územní samosprávy přineslo do oblasti správního uvážení určitá specifika, ke kterým se vrátíme v části práce věnované problémům s identifikací správního uvážení (sub 2.3.5)

Jistě není nutno připomínat zasazení počátku těchto jevů v našich zemích do druhé poloviny 19. století, a jejich kontinuální vývoj až do období druhé světové války a období po ní následujícího, kdy (nutně všechny) znamenaly přetržku, svázanou s rezignací na principy tzv. liberálního právního státu. Současný stát a veřejná správa na dříve založenou tradici opět navázaly, nutně ovšem s určitými modifikacemi.

Vzhledem k postupnému a dlouhodobému procesu vytváření správního práva jako odvětví – systému, s jeho rozsáhlostí a vnitřní, zejména od-

větвовou, diferencovaností, probíhalo také *vymezování prostoru správního uvážení* v jednotlivých právních předpisech a ve správním právu jako celku postupně a diferencovaně.

Nedělo se tak, a dosud neděje, s celkovou koncepcí či systematicky. Pouze některé předpisy s obecnější působností vnášely prvek určité dílčí jednotnosti nebo koncepčnosti v uplatňování správního uvážení. Nikdy tomu tak však nebylo výslovně nebo výlučně ve vztahu ke správnímu uvážení, ale šlo o přijímání obecnějších pravidel pro rozhodování určitého typu²³.

V dlouhodobém pohledu můžeme spíše pozorovat zakládání, krystalizaci a prosazování některých základních zásad nebo principů ovládajících celou sféru rozhodování veřejné správy, z nichž některé jsou pro rozhodování podle volné úvahy zvláště významné, a to zejména pokud jde o vztahy správy k jednotlivcům. Nebyla to však zásluha pouze nebo především orgánů legislativních, ale jejich zdrojem byla a je do značné míry soudní judikatura.

V moderním právním státě je tedy existence správního uvážení v rámci vymezení pravomoci správních orgánů vůči adresátům veřejné správy typická a nutná. Na straně veřejné správy nacházíme důvody pro takové vymezení, jako je efektivnost nebo pružnost výkonu správy věcí veřejných, a na straně adresátů jejího působení zejména důvody ochrany práv. Z toho, jak se správní uvážení vyvíjelo a dále vyvíjí, nelze hovořit o vytváření a vymezování správního uvážení jako o jevu nahodilém, ale naopak prostředku pro výkon veřejné správy přímo nezbytném, a na druhé straně pro ochranu práv jednotlivců jev nutně garantující.

Na tom nic nemění skutečnost, že kvalita vymezení není nutně vždy dostačující, nebo že dochází k nesprávnému používání správního uvážení. Podstata jevu je však taková, jak byla uvedena. Správní uvážení jako souhrnná kategorie, tedy jeho právní úprava jako celek a také jeho využívání

²⁰ Např. Úřad pro ochranu osobních údajů, který uplatňuje kontrolní a sankční pravomoc m.j. z podnětu tzv. subjektu údajů Srov. § 21 odst. 1, § 40, § 44, § 46 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších změn a doplnění.

²¹ Srov. zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších změn a doplnění.

²² Jde zejména o rozhodování podle nové části páté o. s. ř. (§ 66) a dále rozhodování o nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění.

²³ Příkladem takové úpravy, dosud se významně uplatňujícím, je právní úprava procesu vydávání individuálních správních aktů – rozhodnutí (správního řízení), pojednaná nejprve ve formě vládních nařízení (počínaje rokem 1928), a poté adekvátněji formou dosud platného zákona č. 71/1967 Sb. V tomto zákoně jde zejména o jeho část první oddíl druhý – základní pravidla řízení, a mezi nimi především o některé zásady jako zásada zákonnosti, ochrana zájmů státu a společnosti, práv a zájmů občanů a organizací, zásada materiální pravdy, zásada přednosti smírného vyřízení, hospodárnosti a rychlosti řízení, rovnosti účastníků, minimalizace zatěžování občanů a organizací při řízení. Některé ze zásad se týkaly (a podle této doposud platné úpravy týkají) rozhodování o záležitostech průběhu řízení, některé přímo merita rozhodnutí. Vývoj v této oblasti míří právě uvedeným „meritorním“ směrem.

aplikační praxí, se dále vyvíjí, a to i z toho důvodu, že je podrobováno hodnocení a kontrole, resp. přezkoumání, s využitím nově formulovaných nebo kvalitnějších hledisek nebo standardů.

2.2. *Správní uvážení jako projev pravomoci, aneb jak volné je užití správního uvážení*

Jak naznačuje základní definice, správní uvážení znamená právem založený prostor pro volbu určitého postupu, řešení, resp. rozhodnutí. Právě na onen zdůrazněný znak právního, resp. zákonného základu správního uvážení se nyní zaměříme, neboť představuje složitější strukturovaný problém. Nejprve je nutno si ujasnit místo správního uvážení v právních úpravách veřejné správy, a to konkrétně v rámci úpravy forem činnosti veřejné správy a při rozhodování veřejné správy.

Úvahy o právním základu správního uvážení nás pak logicky přivedou k otázce stanovení a uplatňování pravomoci vykonavatelů veřejné správy, a v souvislosti s tím k otázce, jak je to s vázaností a volností při správním uvažování.

K řešení potom zůstane problém možno říci „technický“, avšak pro existenci a využití správního uvážení zásadní, a to jak je správní uvážení založeno, neboli jak je možno je v právních předpisech identifikovat, a zda je vždy jednoznačně poznatelné.

2.2.1. *Souvislost správního uvážení s formami činnosti veřejné správy a rozhodováním veřejné správy*

Správní uvážení, ať již přímo pojmenováno, či nikoliv, musí být založeno konkrétním ustanovením právního předpisu, neboli obecněji řečeno mít právní základ. D. Hendrych situaci (ovšem obecněji, ve vztahu k celému spektru činnosti veřejné správy, tedy k širšímu rámci než je správní uvážení) výstižně popisuje tak, že: „všechny formy správní činnosti mohou uplatňovat vykonavatelé veřejné správy jen pokud mají právní základ.“²⁴

V této charakteristice, tedy v nezbytnosti právního základu, se propojuje problematika správního uvážení s naukou o **formách činnosti** veřejné správy, a to v celé šíři spektra těchto forem. Místo „propojení“ by možná byl příhodnějším pojem „přiřazenost“, neboť správní uvážení se vyskytuje pouze jako event. součást uplatňování forem činnosti, a to tak, že pro uplatnění určité formy činnosti právní předpis zařazuje pro některou její fázi volnou úvahu správního orgánu.

Z takto popsaného vztahu forem činnosti a správního uvážení vyplývá, že obecné poznatky a zásady, které platí v obecné rovině pro oblast forem činnosti, lze vztáhnout také na oblast správního uvážení. Avšak vše konkrétní, co lze konstatovat ve vztahu ke správnímu uvážení, nemusí se nutně vztahovat na celou oblast forem činnosti. Jde o vztah obecného a zvláštního, kde zvláštní část problematiky představuje správní uvážení.

Správní uvážení je tedy neoddelitelné od činnosti veřejné správy. Může být uplatněno pouze v rámci výkonu některé z forem činnosti. Rozmanitosti úkolů veřejné správy odpovídá také rozmanitost forem činnosti, kterou k jejich plnění používá a které jí právní normy předepisují nebo minimálně umožňují²⁵.

Těmito formami jsou tradičně a převážně formy veřejnoprávní, související s uplatňováním vrchnostenské, resp. mocenskoochranné funkce veřejné správy. Mohou se projevovat také formy, které jsou obdobné formám činnosti subjektů soukromého práva, jež většinou směřují k naplňování organizačnické či řídicí (manažerské) funkce veřejné správy.

Jednotlivé druhy forem činnosti se vyskytují u vykonavatelů veřejné správy v různých poměrech nebo kombinacích, jak to odpovídá úkolům a zaměření činnosti těchto subjektů, a jak to přepokládají příslušné právní normy zakládající a upravující jejich pravomoc a působnost. Bez významu nejsou tendence rozšiřovat počet forem činnosti, resp. stírat hranice mezi některými, jak to vyžadují nové úkoly veřejné správy v podmínkách moderního právního státu²⁶, včetně širšího uplatňování tzv. ochranné garanční nebo pozitivně stimulační působení veřejné správy²⁷.

Domnívám se, že s naznačenými obsahovými proměnami v působení ve-

²⁵ „...některé z forem právo přikazuje, ostatní alespoň připouští“ Hendrych, D., cit. dílo, str. 67.

²⁶ Srov. Hendrych, D., cit. dílo, str. 69.

²⁷ Srov. Průcha, P., Správní právo, obecná část, Brno, MU, 2001, str. 177.

²⁴ Srov. Hendrych, D. in Hendrych, D. a kol., cit. dílo, str. 67.

řejné správy, které mají umožnit pružnější a efektivnější fungování veřejné správy, bude obecně spojeno spíše rozšiřování prostoru pro volnou úvahu správních orgánů, což bude klást další nároky na zákonodárce, pokud jde o preciznost vymezení tohoto prostoru a pevnost některých základních hledisek (principů), které budou použít volné úvahy ovládat.

Uvedené tendence lze ovšem přivítat pouze za předpokladu souběžného zkvalitňování systému ochrany práv jednotlivců před event. nezákonnou nebo nesprávnou činností veřejné správy, což lze ostatně pozorovat také, jak si doložíme v kapitole věnované přezkoumání správního uvážení.

Jako základní skupiny nebo druhy forem činnosti veřejné správy jsou obvykle označovány správní akty, a to akty abstraktní (někdy označované jako normativní²⁸), akty konkrétní (individuální), dále veřejnoprávní smlouvy a tzv. faktické úkony nebo pokyny. Uvedený stručný přehled v rámci celého spektra právních úprav činnosti veřejné správy představuje velké množství různých konkrétních forem, s různými konkrétními označeními.

Formy činnosti mohou směřovat k adresátům stojícím uvnitř systému veřejné správy nebo navenek vůči adresátům mimo veřejnou správu. Uplatňuje se tak rozlišení na formy činnosti vnitřní a vnější, které pro námi sledované hledisko použití správního uvážení nemá větší význam. Ten se projevuje až v rovině event. možnosti přezkoumat správní uvážení použité v rámci interních vztahů, kdy právě k vzhledem k povaze těchto vztahů založených převážně hierarchicky nepřipadají bez dalšího v úvahu běžné formy přezkoumání. Event. přezkum je založen předpisy upravujícími vnitřní, resp. organizační nebo služební vztahy a jimi může teprve být obecný přezkum založen, resp. vůči jeho výsledku přezkum soudní uplatňován²⁹.

²⁸ Ibid, str. 178.

²⁹ Srov. např. § 153–157 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve kterých je řešeno přezkoumání rozhodnutí tzv. služebního orgánu, včetně přezkumu soudního (§ 157). Novějším a aktuálním příkladem s obecnějším dosahem může být úprava tzv. kárné odpovědnosti státních zaměstnanců podle §§ 70–79 zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (dále jen „služební zákon“), která předpokládá, že o odvolání proti rozhodnutí kárné komise prvního stupně bude rozhodovat kárná komise druhého stupně, přičemž cit. zákon nevylučuje soudní přezkoumání. Ostatně přezkoumáním rozhodnutí z tzv. služebních poměrů se původní Nejvyšší správní soud zabýval poměrně často (viz Ondruš, R.: Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních (1918–1948), Linde, Praha, 2001, str. 143–153, a nálezy tam citované).

Všem shora uvedeným formám je společná bezprostřední právní závaznost pro adresáty. Dále je zde kategorie tzv. jiných úkonů, kam patří úkony s nižší intenzitou právních účinků, nebo úkony právně bezvýznamné, přičemž i ony musí splňovat požadavky na dovolené chování veřejné správy.³⁰

Předmětem našeho zájmu však není otázka závaznosti forem činnosti, resp. jejich důsledků vůči adresátům veřejnosprávního působení, ale problém *volnosti či vázanosti vykonavatelů veřejné správy při uplatnění jednotlivých forem činnosti*.

U jednotlivých forem činnosti není volná úvaha pro nebo při jejich použití rozlišovacím kritériem – naopak volnost či vázanost se může uplatňovat u všech existujících forem.

Připomeňme si, že volná úvaha může být založena pro uplatnění konkrétní formy činnosti v určité situaci, resp. za určitých podmínek. Jde o tzv. „*úvahu jednání*“. Volná úvaha může být také založena ve vztahu k obsahu aplikované formy činnosti, a pak jde o tzv. „*úvahu volby*“³¹.

Uvedené lze vztáhnout obecně ke všem formám činnosti, jak byly nastíněny, i když pro tzv. formy neprávní, resp. tzv. jiné, bude úprava správního uvážení spočívat spíše v rovině jejich možnosti tyto formy uplatnit, než aby byly předepsány varianty obsahu této formy činnosti. Naproti tomu u klasických, resp. tzv. právních forem činnosti (s přímými právními důsledky) lze si představit, a v předpisech hojně nacházíme, obě varianty zmocnění k úvaze.

Uvážení může být založeno jak k úvaze o vydání, tak k úvaze o obsa-

³⁰ Staša, J.: in Hendrych, D. a kol. – cit. dílo, str. 124. K členění a charakteristice forem činnosti veřejné správy viz podrobněji část druhou, oddíl I.–VI. cit. díla, str. 67–130, nebo také v poněkud jiném členění a terminologii Průcha, P.: Správní právo, obecná část, str. 177–188. D. Hendrych (str. 67) odmítá dělení forem činnosti na právní a neprávní, s odkazem na zmíněný nutný právní základ. S touto tezí není nikterak obsahově v rozporu členění forem činnosti, jaké předestírá P. Průcha, který shora zmíněného označení jednotlivých skupin forem činnosti používá, přičemž dělicím kritériem je existence či neexistence bezprostředních právních důsledků u jednotlivých skupin. Uvedené kritérium považuje rovněž D. Hendrych za zásadní. Jde tedy pouze o rozdíl terminologický.

³¹ Uváděné termíny, tedy „*úvaha jednání*“ a „*úvaha volby*“ jsou převzaty z německy psané odborné literatury, která je v této práci využívána a na jiných místech citována. Používané termíny považuji za výstižná zkrácená označení popisovaných variant správního uvážení. Používány budou rovněž v nedokonavém tvaru, míníme-li zdůraznit správně uvažovací činnost jako součást procesu rozhodování.

hu aktu abstraktního, aktu konkrétního, k úvaze o uzavření veřejnoprávní smlouvy i k úvaze o jejím konkrétním obsahu, k úvaze pro použití faktického úkonu nebo pokynu a ve vztahu k jeho konkrétnímu obsahu nebo projevu.

Uvážení se vždy vztahuje k součásti uplatňování jednotlivých forem činnosti, neboli k oné stránce činnosti, která představuje rozhodování.

Rozhodování můžeme definovat jako proces, ve kterém subjekt rozhodování provádí v konkrétní situaci nenáhodný výběr z nejméně dvou možných variant další činnosti³². Rozhodování bývá označováno jako jádro činnosti veřejné správy³³, nebo jako ústřední moment v administrativně právních vztazích³⁴.

Ve vztahu ke správnímu uvážení, resp. při aplikaci normy zmocňující jej k uvážení, se jednak správní orgán rozhoduje, zda něco učiní, nebo neučiní, nebo se rozhoduje, jaký konkrétní obsah bude mít přijaté rozhodnutí. Uvážení je obsahově spjata s rozhodovací činností veřejné správy, a pouze ve spojení s touto činností může být uplatněno a zkoumáno.

Uvedli jsme, že rozhodování je procesem. Tím má být naznačeno, že rozhodovací činnost má určitý algoritmus, určitá stadia. Rozhodování jako obecný pojem prolínající veškerou činností veřejné správy nelze zaměňovat, i když název by k tomu mohl navádět, s tzv. správním procesem či správním řízením. V tomto případě jde o jednu z formalizovaných procedur veřejné správy, jeden z rozhodovacích procesů, nebo také reprezentanta jedné z hlavních forem činnosti, a to procesu přijímání konkrétních (individuálních) správních aktů.

Rozhodování veřejné správy ve shora uvedeném obecném pojetí zahrnuje veškerá rozhodování při realizaci všech forem činnosti veřejné správy, přičemž i uplatnění každé z forem činnosti je vlastně také rozhodovacím procesem, který obvykl sestává z řady dílčích rozhodnutí³⁵. V této souvislosti

³² Skulová, S.: *Rozhodování ve veřejné správě*, 2. přepracované vydání, MU, Brno, 1996, str. 52.

³³ Ibid, str. 119.

³⁴ Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol., cit. dílo, str. 56. A dále: „Rozhodnutí jsou pravidelně těmi právními skutečnostmi, které způsobují počátek či ukončení (administrativněprávního – pozn. aut.) vztahu, nebo alespoň jeho změny.“

³⁵ Např. o tom, že daná forma činnosti bude uplatněna, dále o jednotlivých krocích naplnění této formy, až po rozhodnutí realizační povahy, jakož i o tom, že bude provedena kontrola realizace rozhodnutí.

se také někdy používá pojem „rozhodovací systém veřejné správy“³⁶, který má nastínit složitost a strukturovanost často hierarchizovaných a často vzájemně propojených rozhodovacích procesů ve veřejné správě.

Takto široce je potom nutno chápat sféru možného uplatnění správního uvážení. Správní uvážení tedy může být založeno a uplatnit se při jakémkoliv rozhodování subjektů vykonávajících veřejnou správu. Může být uplatněno pro hlavní, resp. meritorní rozhodování, pro rozhodování dílčích otázek, jakož i pro rozhodování uvnitř meritorního rozhodovacího procesu jako uvážení v procesních nebo mezitímních otázkách.

Ani v užším rámci rozhodování představovaném tzv. právními formami činnosti není správní uvážení vázáno pouze na rozhodovací proces ve formě klasického správního procesu. Jeho možný dosah je samozřejmě širší, neboť správní uvážení se uplatňuje i v dalších typech rozhodovacích procesů, jako je konkrétní rozhodování v procesech odlišných od správního řízení nebo v procesu přijímání právních předpisů veřejné správy, při výkonu kontroly či dozoru, nebo při použití bezprostředního zákroku, resp. faktického úkonu. Jde tedy o uplatnění správního uvážení v rámci rozhodovacích procesů ve veřejné správě v širším pojetí³⁷.

Rozhodovací pravomoc veřejné správy je však představována mnohem širším okruhem činnosti, než je rozhodování podle volné úvahy. To je pouze součástí uvedené pravomoci.

Z uvedeného lze dovodit, že dalšími ze znaků správního uvážení je neoddelitelné spojení s rozhodovací činností veřejné správy, a dále skutečnost, že v rámci rozhodování chápaného v nejširším pojetí se může uplatňovat při realizaci různých forem činnosti veřejné správy. Není vázáno pouze na některou z forem činnosti, a naopak v mnoha konkrétních případech úpravy a uplatnění jednotlivých forem činnosti není uplatnitelné.

Mimo rámec rozhodování ztrácí správní uvážení své opodstatnění. Na druhé straně je však nutno zdůraznit, že správní uvážení není nezbytným znakem rozhodování veřejné správy a rozsah a intenzita uplatnění správního uvážení v rámci rozhodovacích procesů může být velmi různá. A jak bylo již naznačeno, volná úvaha může být uplatněna jak v průběhu rozhodování,

³⁶ Skulová, S., cit. dílo, str. 53.

³⁷ K tomu viz Průcha, P., Skulová, S.: *Správní právo, procesní část*, MU, Brno, 2000, str. 13–14.

tedy v rámci rozhodovacího procesu, tak ve vztahu k samotnému (obsahu) rozhodnutí, které je jeho výsledkem.

2.2.2. Volná úvaha jako projev pravomoci správního orgánu. Povinnost užít volné úvahy

Prostřednictvím zmocnění k úvaze o uplatnění určité formy činnosti („uvážení jednání“) a o jejím obsahu („uvážení volby“) projevuje správní orgán svou pravomoc. Situaci lze popsat také tak, že uvedená zmocnění k úvaze tvoří součást pravomoci správního orgánu, konkrétně vyjádřené jako oprávnění k realizaci konkrétní formy činnosti s právně vymezených prostorem pro vlastní úvahu.

Uvážení tedy spočívá v oblasti pravomoci správního orgánu. Vykonavatel veřejné správy je zmocněn rozhodnout se, zda danou formu využije nebo nevyužije, a/nebo také, jakým konkrétním způsobem nebo s jakým konkrétním obsahem ji využije. Jde o *uvážení v rámci pravomoci*, o určitou volnost při uplatňování pravomoci. Je to ovšem volnost relativní, jak bude dále popsáno a zdůvodněno.

Pravomoc sama o sobě však neznamena volnost. Volnost není nutně znakem nebo součástí pravomoci. **Pravomoc** je projevem oprávnění správního orgánu vykonávat vrchnostenskou veřejnou moc³⁸.

V podmínkách právního státu uplatňujícího zásadu legality jde nezbytně vždy o oprávnění založené příslušnou právní normou, neboť jinak nelze veřejnou moc vykonávat. Tomu odpovídá vymezení pravomoci jako způsobilosti orgánu projevovat se právem předpokládaným, vyžadovaným a zpravidla přesně vymezeným způsobem, jako určitých právních prostředků, které má orgán k realizaci své působnosti³⁹.

Pravomoc nelze uplatňovat jinak než v rámci *působnosti*, kterou chápeme jako předmět, obsah a rozsah činnosti správního orgánu, neboli okruh otázek, které daný správní orgán projednává, rozhoduje a realizuje, a za jejichž řešení odpovídá⁴⁰.

Správní orgán se tedy pohybuje v rámci své působnosti (věcné, územní), přičemž k výkonu své činnosti využívá prostředků, které mu jsou svěřeny vymezením jeho pravomoci.

Pravomoc neznamena pouze oprávnění, ale vždy zároveň také *povinnost „spravovat“*, tedy činit takové kroky a přijímat taková rozhodnutí, která právní předpisy s nastoupením určitých podmínek spojují. Jak uvádí P. Průcha, souvisí to s „veřejnoprávností“ veřejné správy, neboť jde o správu veřejných záležitostí, ve veřejném zájmu a její výkon je právem uloženou povinností, která vyplývá z postavení vykonavatelů veřejné správy jako veřejnoprávních subjektů⁴¹.

Označení „rozhodování podle volné úvahy“ je proto vždy nutno chápat i s jeho nevyřčeným, ale neoddelitelným přívlastkem, který zní „ve veřejné správě“. Nejde totiž o libovolné chování, obdobné chování subjektů soukromoprávních, pro něž je právo mezí, hranic pouze negativně je vymezující⁴², uvnitř níž však, jak praví Weyr⁴³, volně mohou se pohybovat. Naopak činnost nebo funkce orgánů veřejné správy je v jeho dikci „činností či funkcí povinnou“.

Dotazeno k důsledným závěrům, rovněž zakotvení volné úvahy příslušným právním předpisem do rámce pravomoci určitého vykonavatele veřejné správy znamená pro něj povinnost uvažovat, *povinnost volné úvahy použít*⁴⁴.

⁴¹ Průcha, P., cit. dílo, str. 33.

⁴² Srov. čl. 2 odst. 4 Ústavy: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“, čl. 2 odst. 3 Listiny: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

⁴³ Weyr, F.: *Teorie práva*, Orbis, Brno – Praha, 1936, str. 241.

⁴⁴ Správní uvážení... nelze zaměňovat s absolutní libovůlí. To by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené. Tam, kde rozhodnutí je vydáno na základě zákonem dovoleného diskrečního práva správního orgánu, je ovšem i *povinností tohoto orgánu volné úvahy užít* (zdůrazněno aut.), to jest, zabývat se všemi hledisky, která jsou jako premisy takové úvahy nezbytná, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková i právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického uvažování, dospět k rozhodnutí... (rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 1/94–43 ze dne 4. 8. 1995, Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních /dále jen „Výběr“, č. 151, in *Správní právo* č. 2/1997).

³⁸ Srov. Hendrych, D., in Hendrych, D. a kol., cit. dílo, str. 270.

³⁹ Svatoň, J. in Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: *Základy státovědy*, MU, Brno, 1994, str. 32.

⁴⁰ Průcha, P., cit. dílo, str. 86.

Neboli, rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost správního orgánu volně úvahy užít.⁴⁵

Znamená to, že i v těch případech, kdy právní předpis poskytuje volnou úvahu v tom směru, že správní orgán může něco učinit nebo neučinit, neboli „uvážení volby“, je správní orgán povinen, pokud „neučiní“, postupovat tak vědomě, s tím, že využívá zákonné volné úvahy v tomto směru, a event. být schopen uvedený postup, tedy z vnějšího pohledu „nečinnost“, odůvodnit, pokud mu povinnost odůvodnění přímo zákon neukládá.

Správní orgán má si totiž uvědomovat, že nastaly podmínky právním předpisem předvídané, a vědomě, v intencích právně zakotvené volné úvahy, na ně reagovat. Porušení tohoto postupu není tedy pouhou nečinností, která sama o sobě je v takovém případě zákonem předvídána a tolerována jako jedna z možností poskytnutých dispozicí právní normy, ale také souběžně existující „nevědomost“, která znamená nenaplnění zákonem stanoveného rozsahu pravomoci daného správního orgánu, tedy ve svém důsledku stav protiprávní. Ne vždy je však takový stav zjištěn, a nestává se předmětem autoritativní „kritiky“, tj. nejsou vyvozeny žádné právní následky, včetně opatření k nápravě⁴⁶.

Již z dosud uvedeného je zřejmé, že „volnost“ v označení rozhodování podle volné úvahy je značně relativní, a její existence v právním předpise nese s sebou pro příslušný správní orgán vždy jistou, shora popsanou, povinnost.

Vedle nastíněného znaku správního uvážení, který bychom mohli formulovat tak, že správní uvážení je provázáno s pravomocí vykonavatelů veřejné správy, je z dosud uvedeného nepochybný další charakteristický rys správ-

⁴⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 99/92–50, č. 50, in Soudní judikatura, str. 143.

⁴⁶ Příkladem může být například (zřejmě) bezvýjimečné nevyužívání možnosti uložit sankci za tzv. porušení pořádku na úseku katastru, podle zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), v platném znění, jež autorka zjistila u pracovníků více katastrálních úřadů. Problém má stejnou intenzitu u obou forem zde založeného správního deliktu, i když sankční pravomoc je formulována odlišným způsobem. V § 24 cit. zákona je založena odpovědnost za přestupek, a to ze skupiny přestupků ovládaných zásadou oficiality. V případě tzv. jiných správních deliktů podle § 25, i když je pravomoc založena slovem „může“, jde podle principu rovnosti před zákonem (a požadavku na jednotnost výkonu státní správy), a ani systematickým či jiným výkladem nelze dospět k opačnému závěru, o stejný případ nenaplnění zákonem stanovené pravomoci, a tedy stav protiprávní.

ního uvážení, a to, že zakotvení správního uvážení do právního předpisu znamená vždy povinnost správního uvážení použít.

2.2.3. Poznámka k diskreční pravomoci normotvorné a k otázkám volnosti či vázanosti při vydávání normativních aktů orgány veřejné správy

Než zcela opustíme problematiku pravomoci a zaměříme se na otázky vázanosti a volnosti rozhodování veřejné správy, považuji za vhodné vypořádat se s další, nikoliv nevýznamnou stránkou či souvislostí tématu, která se obou zmíněných oblastí týká. Činím tak i z důvodu zpřesnění zkoumaného prostoru správního uvážení a záběru této práce.

Uvedenou oblastí je diskreční pravomoc svěřená k vydání normativních (abstraktních) správních aktů, která není běžně podřazována problematice správního uvážení, jak je obvykle definováno, avšak lze ji zařadit do širšího chápání pojmu diskrece nebo diskreční pravomoci.

Starší nauka řadila, a také pro současné pojetí veřejné správy lze takové úvahy rozvíjet, do širší sféry volné úvahy také uvážení pro vydání aktu konkretizujícího jinou (vyšší) právní normu, někdy označované jako tzv. konkretizační uvážení⁴⁷.

Jak obsah i použité označení napovídá, opírá se takto označená skupina případů uvážení o teorii normativní, která v tomto směru vycházela ze svého učení o stupňovité výstavbě právních norem a názoru, že aplikace práva je v podstatě proces progresivní konkretizace a individualizace norem, a na každém stupni konkretizace práva se nachází vzájemná existence heteronomních a autonomních určovacích faktorů, cizí nebo vlastní tvorby práva.

Tyto autonomní komponenty A. Merkl označil jako *uvážení v právně teoretickém smyslu*, nebo *konkretizační uvážení*.⁴⁸ Ony autonomní faktory by-

⁴⁷ „Konkretisierungsermessens“ – viz také např. Antonioli, W., Koja, F.: cit. dílo, str. 236.

⁴⁸ Merkl, A. – cit. opus, str. 152–153. A dále: „Představuje-li objektivní právo, přicházející v pravotvorném konkretizačním procesu (při aplikaci) v úvahu, heteronomní determinaci aplikujícího aktu, představuje volné uvažování determinaci autonomní, první doplňující: každý právní akt, který konkretizuje jiný právní akt (akt správní,

ly představovány volnou úvahou orgánu přijímajícího zmíněný konkretizační akt. Uvedené se pochopitelně plně týkalo také vztahu zákonů a tzv. nařízení, konkretizujících zákony.

Uvedené autonomní faktory je třeba odlišovat od správního uvážení ve specifickém, tedy shora uvedeném a obecně (i v této práci) přijímaném pojetí, které můžeme označit jako tzv. *klasické správní uvážení*, neboli *uvážení v technickém smyslu*⁴⁹.

Nastíněná teze o volné úvaze normotvůrce v procesu přijímání právních předpisů může být aplikována rovněž pro současné pojetí normotvorné pravomoci orgánů veřejné správy, i když nikoliv takto jednoduše přehledně a bezproblémově. Je totiž nutno problém strukturovat pro oblast normotvorby samosprávné, realizované územními samosprávnými celky – kraji a obcemi v intencích příslušné ústavní úpravy a zákonných úprav, a oblast normotvorby státněsprávní, zpravidla prováděcí povahy a svou povahou bližší nastíněnému normativnímu konkretizačnímu modelu, a to ještě s přihlédnutím k dalšímu vnitřnímu členění právních předpisů vydávaných přímo orgány státní správy a vydávaných orgány územní samosprávy v přenesené působnosti.

Prostor pro vlastní uvážení, zda vůbec takový akt pro úpravu určitých okruhů záležitostí vydat, a volit jeho konkrétní obsah a způsob regulace, je typický pro oblast samosprávy, reprezentované veřejnoprávními korporacemi.⁵⁰

Pro vydávání normativních aktů v rámci výkonu státní správy, ať už přímo orgány státu nebo jinými aprobovanými subjekty (obecně závazné vyhlášky vydávané obcemi a kraji v tzv. přenesené působnosti), je nutně uplatnění diskreční pravomoci podstatně omezenější, s přesnějším vymezením obsahu úpravy, přičemž vydání některých těchto aktů je stanoveno

konkretizující akt zákonodárný) jest tudíž aktem právem vázaným, a to v důsledku objektivní heteronomní determinace aktem, který konkretizuje, a jednak aktem volného uvažování, v důsledku subjektivní autonomní determinace vůlí orgánu, takže rozdíl mezi právními akty „co do volného uvažování není nikdy principiálním, nýbrž toliko graduálním, nikdy kvalitativním, vždy jen kvalitativním“ (Kelsen).“

⁴⁹ Antonioli, W., Koja, F., ibid. Tento název je odvozován od specifické legislativní techniky, kterou zákonodárce svěřuje správnímu orgánu volnou úvahu.

⁵⁰ Ve vztahu k územní samosprávě srov. čl. 104 odst. 3 Ústavy.

přímo jako povinnost.⁵¹ Je pak otázkou, zda v souvislosti s vydáváním uvedených podzákoných právních předpisů orgány státní správy je vhodné obecně hovořit o správním uvážení.

Svěření normotvorné pravomoci subjektům veřejné samosprávy formou založení správního uvážení k právní úpravě záležitostí spadajících do oblasti jejich vlastní působnosti není možno chápat pouze jako otázku dělby „legislativní práce“, nebo hierarchizované konkretizace právních úprav od obecné k co možná nejpodrobnější, i když stále normativní povahy. Vůdčí ideou a základem je naplnění principu decentralizace státní moci a práva na samosprávu. Podřaditelná je tato pravomoc pod širší pojem diskreční pravomoci.

Jde v podstatě o projev nebo prvek autonomie⁵². V širším pohledu pak také projev principu demokracie a také racionality, umožňující zvolit se znalostí místních (nebo profesních) poměrů a podmínek⁵³ potřebné řešení určitého okruhu problémů, a toto řešení uplatnit v nejvhodnější čas, a způsobem odpovídajícím potřebám.

Konkrétní rozbor uplatnění tzv. „uvážení jednání“ (tedy zda a kdy právní předpis vydat) a „uvážení volby“ (s jakým konkrétním obsahem) pro uvedenou oblast normotvorby by jistě bylo zajímavým a podnětným, zvláště ve známém kontextu vývoje názorů na otázku zmocnění územních samosprávných celků (původně se problém týkal, při neexistenci krajské samosprávy, pouze obcí) stanovit ve svých obecně závazných vyhláškách povinnosti, ale i v dalších ohledech, např. vývoje a stavu obecnější otázky vázanosti při vydávání právních předpisů veřejné správy, aj.

Normotvorná oblast však představuje širší sféru tématu spojeného s uvažováním veřejné správy a relativně samostatnou rozsáhlou problematiku. Jako taková se již stala předmětem odborného zájmu mnohých autorů, i když se v jejich pracích obvykle výslovně nepíše o volném uvažování, ale spíše

⁵¹ Např.: zákonnou formulací „...Podrobnosti stanoví vyhláškou příslušné ministerstvo...“.

⁵² Srov. Weyr, F., cit. dílo, str. 137–140.

⁵³ Srov. např. pravomoc obce upravit obecně závaznou vyhláškou záležitosti veřejného pořádku v obci, a to v *souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi* (zdůr. aut.), jak má být obecně o věci z oblasti samostatné působnosti obce pečováno (§ 35 odst. 2 zákona o obcích), a v tomto rámci řešit úpravu povinností ukládaných touto vyhláškou (§ 10 cit. zákona).

o otázkách projevů autonomie nebo normotvorné pravomoci a působnosti příslušných orgánů veřejné správy⁵⁴.

Hlavním předmětem zkoumání jsou v této práci otázky tzv. klasického ho správního uvážení, které se vztahuje ke konkrétní rozhodovací činnosti, tedy v dikci normativismu k nejnižšímu stupni konkretizačního procesu na jednom, v dnešní dikci k aplikačnímu a interpretačnímu procesu realizovanému vykonavateli veřejné správy vůči konkrétním adresátům svého veřejnosprávního působení. V rámci této práce proto již otázky normotvorné pravomoci veřejné správy nebudou předmětem bližšího zkoumání.

⁵⁴ Vedle učebnicové shora cit. literatury viz z knižních publikací Koudelka, Z.: *Obecně závazné vyhlášky*, Brno, MU, 1998, též autor: *Právní předpisy samosprávy*, Praha, Linde, 2001, M. Kopecký: *Právní postavení obcí*, Praha, Codex Bohemia, 1998, Věral, J.: *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*, Praha, Univerzita Karlova-Právnická fakulta, 1999, a řadu časopiseckých článků a příspěvků do sborníků, např. Mikule, V.: *Úloha samosprávy v demokratické veřejné správě*, *Právník*, 1969, č. 4, Zářecký, P.: *K normotvorné činnosti obcí (vyšších územních samosprávních celků)*, *Správní právo*, 1996, č. 2, Spáčil, J.: *Dva odlišné názory Ústavního soudu ve věci obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR*, *Státní správa a samospráva*, 1996, č. 10, Vopálka, V.: *Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy*, *Správní právo* 1996, č. 3, Grospič, J.: *K právní úpravě obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti ve světle judikatury Ústavního soudu*, *Právník*, 1997, č. 2, Kopecký, M.: *Obecně závazné vyhlášky obcí, Moderní obec*, 1996, č. 4, též autor: *Lze zakázat pořádání diskoték?*, *Moderní obec*, 1996, č. 2, Procházka, A.: *Samospráva obcí a obecně závazné vyhlášky*, *Právní rozhledy* 1997, č. 8, Matrasová, E.: *Právní úprava místní samosprávy, Moderní obec*, 1997, č. 3, Machajová, J.: *Všeobecne závazné nariadenia obcí a ich súlad s ústavou a zákonmi v Slovenskej republike*, in sborník *K normotvorné pravomoci obcí*, Brno, MU, 1998, Matula, M.: *Rizika spojená s tvorbou a aplikací obecně závazných vyhlášek územních orgánů správy a možnosti jejich předcházení*, tamtéž, Sládeček, V.: *Z judikatury Ústavního soudu*, *Právní praxe*, 1998, č. 3, též autor: *Ještě k problematice obecně závazných vyhlášek obcí a jejich přezkoumávání Ústavním soudem*, *Právní rozhledy*, 1998, č. 2, Koudelka, Z.: *Rušení obecně závazných vyhlášek*, *Právník*, 1998, č. 6, Kadečka, S.: *K právní povaze obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti*, *Správní právo*, 1998, č. 5, též autor: *Svobodná normotvorba obcí, Moderní obec*, 2000, č. 9 a 10.

2.3. Vázanost a volnost v rozhodování veřejné správy, aneb jak je to s volností při správním uvažování

Problematika vázanosti nebo volnosti při rozhodování patří do kategorie zásadních otázek výkonu veřejné správy, neboť v podmínkách moderního právního státu souvisí nejužší se zásadou legality při uplatňování veřejné moci a ochranou práv jednotlivců na straně jedné a na druhé straně s požadavky na efektivnost a pružnost správy věcí veřejných.

Otázka vázanosti nebo volnosti z jedné strany umožňuje přiblížit podstatu a způsob uplatnění volné úvahy správního orgánu, resp. správního uvážení, avšak z druhé strany se právě zde projevuje složitost správního uvážení, a to v obou rovinách jeho projevu, tedy legislativní a interpretačně-aplikační.

Problém by také mohl být vyjádřen otázkou, zda je volná úvaha správního orgánu opravdu volná neboli zcela nevázaná, resp. jak dalece je volná nebo vázaná. V souvislosti s tím vyvstává otázka, zda pojmem „vázanost“ je míněna vázanost absolutní. Odpovědi nejsou ani jednoduché, ani jednoznačné. Pokusme se o ně.

Pozornost zaměříme nejprve na volnost výkonu správy, tedy jev nebo situaci, které zde byly historicky dříve, a teprve později byly „kultivovány“ a omezeny vzrůstajícím uplatňováním vázanosti, až se oba pojmy ustálily na vzájemném poměru vyhovujícím podmínkám moderního právního státu. Tento poměr je sice ustálený, nikoliv však pevně stabilizovaný a do budoucna neměnný.

2.3.1. K prvku volnosti

Na jedné straně spektra rozhodovacích situací se nachází volnost, tedy ničím nevázané uplatňování vůle subjektu vykonávajícího správu. Bývá označována jako *libovůle*, která může nabýt i podoby zvláště (tedy formy zneužití moci), což by nastalo zejména v situaci, kdy zde je vázanost právními předpisy, avšak rozhodující subjekt tuto vázanost poruší.

Pro přesnost a rozlišení proto budeme jako *volnost* označovat situaci,

kdy neexistují konkrétní závazná pravidla stanovící postup nebo obsah rozhodování, a v této situaci uplatňovaná libovůle neznamená zároveň porušení existujících pravidel.

Není vyloučeno, aby se výsledkem rozhodování v situaci libovůle stalo zcela správné a odpovědné rozhodnutí. Je však zcela závislé pouze na dobré vůli a odpovědném přístupu subjektu rozhodování. Správnost a odpovědnost však nejsou nijak právně garantovány a jednotlivec nemá nárok se jich dovolat.

Pojem libovůle může mít dvojí význam, resp. projevovat se při rozhodování ve dvou směrech. Jednak může jít o libovůli ve smyslu materiálním, tj. z hlediska spravedlnosti a racionality (účelu) rozhodnutí ve věci (ke které může dojít i zneužitím existujících procesních pravidel), a dále o libovůli v postupu a obsahu rozhodnutí ve smyslu nerespektování nebo absence předem daných pravidel a alternativ rozhodování⁵⁵.

V prvním uvedeném případě by šlo o konflikt nebo rozpor s určitými hodnotami nebo principy, ve druhém případě o rozpor s pravidly, nebo při neexistenci pravidel opět o rozpor s některými hodnotami nebo principy garantujícími spravedlivé rozhodování, jako je rovnost, jistota, oprávněné očekávání.

Pro rozhodování veřejné správy je libovůle (nemluvě už o zvůli) obecně nepřipustná, neboť by byla minimálně v rozporu se zásadou legality (resp. právnosti⁵⁶) výkonu veřejné moci, a také s hodnotami a principy právního státu⁵⁷ nebo event. požadavky na efektivnost a racionalitu.

Pojem libovůle ani zvůle nejsou pojmy právními. I když jeho zákonná definice neexistuje, bývá pojem libovůle v souvislosti s rozhodováním veřejné

správy zmiňován, a to jako určitý významový protiklad řádného, zákonného správního uvážení⁵⁸

Lze si však představit, že jako protiklad libovůle mohou stát, jednotlivě i v souhrnu, hodnoty nebo principy jako spravedlnost, objektivita, předvídatelnost, jistota, oprávněné očekávání, apod.

Na základě řečeného můžeme tedy dovodit, že jak libovůle, tak také zákonné a správné správní uvážení mohou se projevovat jak v procesu přijímání rozhodnutí, tak v aktu, který je jeho výsledkem, tedy v rozhodnutí samém, a to ve formě nedodržení stanovených pravidel nebo v neexistenci (konkrétních) pravidel u obou uvedených složek, a/nebo ve formě respektování nebo nerespektování stanoveného účelu rozhodnutí a/nebo porušení principů spravedlivého rozhodování (spravedlivého procesu) a/nebo rozhodnutí. Jak zřejmo, kombinací může být mnoho, a s různou intenzitou uplatnění jednotlivých komponent, s různými možnostmi a cestami dosažení nápravy případných nedostatků.

Je mimo veškerou pochybnost, že zvůle nebo libovůle nejsou a nemohou být synonymem pro pojem „volnost“, ani pro pojem správní uvážení⁵⁹ nebo obecněji pro tzv. rozhodování podle volné úvahy.

2.3.2. K prvku vázanosti

Nyní se zaměříme na pojem vázanost, jenž se vyznačuje značnou strukturovaností, resp. různou intenzitou.

V obecné sémantické rovině je protipólem naprosté volnosti (nebo libovůle) naprostá vázanost.

⁵⁵ Viz odlišné stanovisko P. Holländera, V. Jurky a V. Ševčíka Pl. ÚS-st. 3/96 přijaté k nálezu ve věci II. ÚS 229/95. in Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 7, C. H. Beck, Praha 1997, str. 44. (dále jen Sb. n. ÚS).

⁵⁶ „Právnosti“ se rozumí vázanost celým právním řádem, tedy nejen zákony, ale také právními předpisy nižší právní síly, než je zákon. Srov. např. Hendrych, D. a kol: cit. dílo, str. 341. Tak se podle J. Krejčího odlišuje princip legality, která představuje vázanost pouze zákonem, od právnosti, která znamená vázanost také druhotnými akty vydanými na základě zákonného zmocnění. Srov. Krejčí, J.: Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy, nákladem vydavatelství časopisu Moderní stát, Praha, 1931, str. 125.

⁵⁷ Srov. Boguszak, J.: Uvážení při aplikaci práva, Socialistická zákonnost, ročník XV, č. 2, 1967, str. 67. Používá označení „volné uvážování“, které je ve státech s vyspělou právní kulturou ústavou vyloučeno.

⁵⁸ Ve vztahu k předchozí úpravě správního soudnictví Vrchní soud v Praze judikoval, že: „Správní uvážení je soudem přezkoumatelné, byť i v omezeném rozsahu, a nelze jej zaměňovat s absolutní libovůlí. To by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené.“ Rozsudek čj. 6 A 6/92-3 ze dne 15. 10. 1992, č. 3, str. 10, rozsudek čj. 6 A 1/94-43 ze dne 4. 8. 1995, č. 151, str. 433 in Soudní judikatura. Rovněž judikatura československého Nejvyššího správního soudu, shodně s tradicí rakouského správního soudu rozuměla „zákonem“ každou abstraktní normu. „Protizákonné“ bylo souznačné s „protiprávním“. – Hácha, E.: heslo „Nejvyšší správní soud“, SVP, díl II., str. 841.

⁵⁹ „Důrazně Nejvyšší správní soud (československý – pozn. aut.) trvá na tom, že volné uvážení není libovůlí.“ – Hoetzel, J., heslo „Volné uvážení“, SVP, díl V., str. 346.

V našich dosavadních podmínkách, kdy právně aplikační, a nikoliv automatické informačně-technologické procesy jsou obecně realizovány, je zatím obtížné uvažovat o naprosté vázanosti výkonu některé správní činnosti, a to právě z důvodu existence určité míry volnosti při aplikaci právních norem, která souvisí s jistou nevyhnutelnou neostrotí jazykových výrazů⁶⁰.

V kontextu podmínek moderní veřejné správy je pojem vázanosti obvykle chápán jako povinnost řídit se konkrétními právními normami, a event. také normami interními vydanými vyššími správními orgány, které dále konkretizují obsah, rozsah nebo proceduru přijetí výsledku činnosti, tj. rozhodnutí vykonavatele veřejné správy (a ve vztahu k neurčitým pojmům např. zcela přesně jejich obsah a rozsah).⁶¹

Plná vázanost rozhodování veřejné správy vytváří předpoklad jednoznačnějšího naplňování požadavku zákonnosti, resp. právnosti veřejné správy než je tomu u rozhodování s volnou úvahou. Neplatí to však bezvýjimečně, neboť přes uvedenou vázanost existuje možnost pochybení v rovině interpretační či subsumpční.

Zákonnost, resp. právnost, takto uplatněna ve své nejintenzivnější podobě, nedává teoreticky subjektu vykonávajícímu veřejnou správu žádný prostor pro vlastní úvahy a s naplněním určených podmínek spojuje obligatornost přijetí řešení – rozhodnutí, se zcela přesně určeným obsahem

⁶⁰ Antonioli, W., Koja, F., cit. dílo, str. 235.

⁶¹ Uvážení orgánů státní správy a orgánů vykonávajících státní správu tradičně bylo (v období policejního státu převážně) a dosud je významně určováno a vymezováno interními řídicími akty vyšších, zejména ústředních orgánů státní správy. V podmínkách právního státu se úloha tzv. interních předpisů uplatňuje nyní již zcela v intencích vázanosti správy právem, což znamená nutnost souladu uvedených předpisů s právními předpisy, jež jimi mají být pouze konkretizovány, a nemohou upravovat předmětné záležitosti způsobem odlišným od úpravy obsažené v právních předpisech. Různé interní směrnice, instrukce a pokyny byly vždy příznačné pro naši veřejnou správu se všemi jejími typickými byrokratickými znaky, zejména dříve obecně uplatňovaného institutu státní služby, který jejich úlohu ve vztahu k rozhodování jednotlivých úřadů a úředníků značně posiloval a také zajišťoval. Srov. ust. § 22 zákona č. 15 z roku 1914 Říšského zákoníku, upravujícího tzv. služební poslušnost, který stanovil, že: „Úředník jest povinen poslouchati služebních rozkazů svých představených.“ K těmto tradicím se ve vztahu k tzv. občanské státní službě vracíme zařazením ustanovení o povinnosti dodržovat služební předpisy, plnit služební úkoly, dodržovat služební kázeň, jak je obsahují první dvě hlavy části čtvrté tzv. služebního zákona č. 218/2002 Sb. Pro tzv. ozbrojené nebo bezpečnostní sbory zůstala tradice v tomto směru nepřerušena.

a rozsahem. Největší míra vázanosti se pak projeví v těch rozhodovacích procesech, pro které je právním předpisem přesně stanoven formalizovaný postup. Je zde vázanost v obsahu rozhodnutí i v proceduře jeho přijímání. Není zde prostor pro správní uvážení.

Pokud by se plně uplatňovala takto popsaná úplná vázanost, činila by ze subjektu vykonávajícího správu pouhého vykonavatele předem přesně stanovené vůle zákonodárce, resp. také nadřízeného orgánu a neponechávala by žádný prostor pro uplatnění vlastní úvahy, názorů a zkušeností (odbornosti) vykonavatelů správy a neumožňovala sledovat hledisko účelnosti, efektivnosti a adekvátnosti výkonu veřejné správy, a tedy ani brát v úvahu rozmanitost situací, potřeb, požadavků.

Přílišná rigidnost výkonu veřejné správy by mohla přinášet újmu adresátům veřejnosprávního působení, neboť by byla ztížena možnost přihlédnout k relevantním specifikům jejich konkrétní situace nebo daného případu.⁶² Ve svém důsledku by to mohlo znamenat kupř. porušení principu přiměřenosti.

2.3.3. Vztah vázanosti a volnosti

Do pojetí pojmu správního uvážení a jeho zařazení na škále vázanost – volnost vnesla vlastní systematický pohled škola normativní. Lze v něm dosud spatřovat jeden z opěrných bodů objasňování tohoto institutu a jeho konsekvencí. Dále uvedené poznatky nelze vztahovat pouze k oblasti normotvorné, jak jsme uvedený přístup dříve uplatnili (sub 2.2.3), ale je nutno aplikovat je také pro oblast konkrétního rozhodování, neboť normativisté podřazovali kategorii norem také konkrétní rozhodnutí, jako nejnižší úroveň jejich konkretizace.

Podle A. Merkla možnost správního uvážení v intencích normativního učení logicky plyne ze stupňovité výstavby právního řádu, ve kterém se liší jednotlivé formy právních norem tím že jedna je vždy relativně abstraktnější, druhá relativně konkrétnější. Relativně abstraktní akt, z něhož odvozuje

⁶² K tomu J. Boguszak: „Ani soudobé procesní právo nemůže neponechávat orgánu jisté uvážení, neboť úprava, která by příliš svazovala postup a posuzování, mohla by se zvracet v protiklad záruk správnosti rozhodování.“ Jako příklad uvádí zásadu volného hodnocení důkazů nebo uvážení ve věci lhůty pro vydání rozhodnutí. Boguszak, J.: Uvážení při aplikaci práva, Socialistická zákonnost, ročník XV, 1967, č. 2, str. 66.

svoji právní sílu jemu podřazený akt relativně konkrétní, nemůže nikdy tento konkrétní akt úplně determinovat. Je pouze jedním činitelem v konkretizačním procesu, přičemž je vždy nutně doplňován činitelem druhým, kterým je uvážení orgánu provádějícího konkretizační proces.⁶³

F. Weyr problém přiblížil tak, že: „Volným uvažováním se míní relativní volnost, která přísluší druhotnému normotvůrci při aplikaci prvotní normy. Od pouhé blanketní normy prvotní, udělující druhotné normě pouze právní relevanci a ponechávající druhotnému normotvůrci plnou volnost co do stanovení obsahu konkrétní normy, až k jeho naprosté obsahové vázanosti – případ naprosté obsahové determinace, ve kterém činnost druhotného normotvůrce jakožto pouhého mechanismu, provádějícího intelektuální operace aplikační, ztrácí příznačnou vlastnost normotvornou – jest myslitelná nekonečná řada větší a menší vázanosti, t.j. intenzity volného uvážení.“⁶⁴ K uvedeným myšlenkám se ještě vrátíme.

J. Hoetzel rozlišuje jednak případy naprosté vázanosti, kdy ze zákonné faktické premisy je nutno vyvodit určitý právní závěr, a dále případy, kdy je správnímu orgánu poskytnuta volnost buď naprostá nebo určitá – je tu celá stupnice od naprosté volnosti až k úplné vázanosti správního úřadu.⁶⁵ Z dnešního pohledu je zajímavé, že cit. autor ještě hovoří o možnosti „naprosté volnosti“ správního orgánu.

Právní předpisy obsahují obecná pravidla chování. Právními předpisy nemohou být podrobně upraveny všechny reálné situace a všechny jejich relevantní okolnosti. Je nutno přistoupit k interpretaci právní normy a dopustit se úvahy v rovině posuzování skutkové stránky. I když vázanost bude podpořena vydáním výkladové interní směrnice, jednotnost všech „interpretátorů“ ani tak nemusí být zcela zaručena, neboť si mohou různě vykládat text takové směrnice, a mohou se setkávat s atypickými situacemi, na něž interní předpisy nepamatují, a pro které budou nuceni pravidlo (vždy pojmově alespoň v minimálním rozsahu obecné) používat.

Obecně lze konstatovat, jak uvádí J. Boguszak, že „právní úprava vlastně vždy v tom či onom ohledu ponechává státnímu orgánu nějakou možnost

⁶³ Podrobněji in Merkl, A., cit. dílo, str. 152 a n.

⁶⁴ Weyr, F., cit. dílo, str. 319.

⁶⁵ Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Praha, Melantrich, str. 346 a n.

uvážení“⁶⁶. Mohli bychom to chápat tak, že aplikující orgán není pouze subsumujícím automatem⁶⁷ a uplatňuje se jeho jistá volná úvaha při hodnocení skutkové stránky rozhodované záležitosti, v tom zejména při hodnocení důkazů.

O jisté míře volnosti lze tedy uvažovat i u tzv. aktů „ryzí“ povahy aplikacně právní poskytujících pouze jedinou dispozici pro určitou hypotézu, a to právě při posuzování naplnění hypotézy právní normy, aniž by přitom byl v hypotéze použit neurčitý pojem⁶⁸.

Domnělý absolutní protiklad aktů volného uvážení a aktů právní aplikace označil A. Merkl za nanejvýš relativní. Bez výhrady každý akt aplikující právo je podle něj zároveň – i ve skromné míře – aktem volného uvážení, a každý akt volného uvažování je jakožto správní akt i aplikačním aktem, t.j. výkonným aktem. „Uvedená terminologie spočívá na nesprávné teorii, že lze stanovit přesnou hranici mezi akty, u nichž se uplatňuje volné uvažování a mezi akty pouze právo aplikujícími. Sama praxe správních soudů pak vytkla hranice – a to tak, že za akty volného uvažování považuje akty vykazující jen skrovnou právní vázanost, kdežto za aplikační akty ony akty, které právní řád podrobně determinuje. Zmíněná teorie přitom jako by

⁶⁶ Boguszak, J., cit. stať, str. 66. Dále zdůrazňuje nutnost pochopit faktickou úlohu kasualistické interpretace práva.

⁶⁷ Knapp, V.: Teorie práva, C. H. Beck, Praha, 1995, str. 188.

⁶⁸ Jde o jev posuzování skutkové stránky, nebo zúženěji hodnocení důkazů, jak budou dány do souvislosti se správním uvážením v předposledním oddílu této kapitoly. Vhodný příklad tohoto častého projevu veřejné správy může představovat posuzování naplnění skutkové podstaty a otázky zavinění u přestupků, a jak rozdílné v různých případech a u různých správních orgánů v praxi bývá (např. u přestupků dopravních), přičemž jde v těchto případech jednoznačně o rozhodování vázané (srov. např. ust. § 22 odst. 1 písm. d) a § 4, ve spojení s § 67 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších změn a doplnění). Záměrně jsem zvolila příklad méně jednoznačný, což je dáno tím, že v rámci vázaného rozhodování, kdy z určitého skutkového zjištění naplňujícího hypotézu (dopustil se – nedopustil se definovaného protiprávního jednání) musí (pokud nenastanou výjimečné, zákonem předvídané okolnosti) vyplynout ve vztahu k odpovědné a stíhatelné osobě jediná dispozice (vinen – nevinen). Dochází zde k úvaze při posuzování dostatečnosti podkladů, a poté k úvaze při hodnocení skutkového stavu, resp. hodnocení důkazů, avšak nejde o případ správního uvážení.

říkala, že existují na jedné straně akty vydávané zcela volně, a na straně druhé akty zcela vázané.^{69,70}

Mezi oběma uvedenými krajními póly plně vázanosti a neomezené volnosti, které, v důsledku dosud uvedeného, můžeme ve vztahu k současné veřejné správě označit spíše za teoretickou konstrukci, tedy na jedné straně zcela volným rozhodováním se zcela volně stanoveným obsahem a formou, a na straně druhé s výše nastíněným rozhodováním zcela vázaným, existuje, a tak je také v různých právních předpisech nacházíme, řada různých mezistupňů, kdy se v různých kombinacích a v různém stupni intenzity uplatňují vázanost a/nebo volnost rozhodování.

Shora popsaná vázanost v naprosto čisté podobě, nedotknutá jakoukoliv vlastní úvahou vykonavatele veřejné správy existuje tedy spíše teoreticky. Naopak velmi často se setkáváme s méně ostrými případy vázanosti, a s těmito případy se obvykle v teoretických pojednáních i běžné praxi operuje. Pro takový druh vázanosti se obecně označení „vázanost“ nebo „akty vázané“ používají.

⁶⁹ Merkl, A., cit. dílo, str. 233 a n.

⁷⁰ Snaze obě shora uvedené kategorie rozhraničovat a obdobnému terminologickému zjednodušení nasvědčovalo m.j. znění občanského soudního řádu v úpravě platné do 31. 12. 2002, vyčleňující v ustanovení § 245 odst. 2 ke zvláštnímu přístupu při soudním přezkoumání „rozhodnutí vydaná na základě zákonem povolené volné úvahy (správní uvážení)“. Pomineme-li jiné podstatnější problémy přezkumu zákonnosti této typové skupiny rozhodnutí, musíme, na základě dosud zjištěného, konstatovat, že takto formulovaná jejich specifika nebyla zcela dostačující a přesná, neboť upřesňující pojem, tedy „správní uvážení“, byl zařazen až v závorce za pojmem hlavním, kterým byla „volná úvaha“. Přitom, jak již bylo konstatováno, určitá míra volné úvahy je přítomna ve všech rozhodováních aplikačně právní povahy, a zákonodárce jistě nezamýšlel vytvořit takovou skupinu výjimek, které by se kryla se všemi případy pravidelnými.

Na druhé straně je zřejmé, že použitá dikce pokrývala vedle klasického správního uvážení také jiný druh volnosti uvažování, a tedy jinou skupinu případů, a to tzv. neurčitých pojmů (jak jsme je přiblížili v první kapitole), zvláště když cit. zákon na přezkum neurčitých pojmů nepamatoval samostatným ustanovením. Soudy takto běžně přezkoumávaly také použití neurčitých pojmů, a ani terminologicky nečinily rozdíly. Viz např. již cit. rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 129/93–20.

Platný soudní řád správní již používá v § 78 přímo označení „správní uvážení“. Již v kapitole první jsme objasnili, že nejde o totožné pojmy, a s přihlédnutím k jejich odlišnosti by s nimi mělo být nakládáno v právní úpravě i v aplikační praxi. Avšak s ohledem na skutečnost, že v novém soudním řádu správním se s přezkoumáním neurčitých pojmů samostatně neuvažuje, soudní praxe bude zřejmě obdobná, jako tomu bylo doposud.

Zmíněnou *vázaností*, nikoliv už tedy naprostou, se rozumí situace, kdy s nastoupením právní normou (hypotézou) předvídaných podmínek aplikující orgán uplatní vždy a pouze jediný možný další postup nebo jediný způsob řešení konkrétní situace⁷¹, neboli kdy je úřad vázán zákonem vydat při určité skutkové podstatě správní akt určitého obsahu⁷², aniž by však současně byla vyloučena některá stránka nebo určitá míra volné úvahy v rovině hodnocení skutkové stránky, v rovině interpretační nebo při subsumpční činnosti, někdy založená použitím tzv. neurčitého pojmu.

Takto pojatá vázanost je běžně chápána a zařazována jako protiklad ke správnímu uvážení (a také k neurčitým pojmům).

Správní uvážení je tedy jistým „mezistupněm“ na popsané škále. Nese v sobě prvky volnosti i vázanosti, ne vždy zastoupené se stejnou intenzitou, nebo ve stejném poměru, ale v jiném poměru než shora zmíněné akty vázané. Volnosti je relativně více a je možno určit, jak velký prostor je ponechán k vlastní úvaze. Neboli, je splněn znak již podané charakteristiky správního uvážení, tedy existence volby mezi nejméně dvěma rozdílnými variantami dispozice vztahujícími se k určité hypotéze.

Nutno je však poznamenat, že v některých moderních systémech veřejné správy vybavených vyspělou technologií dostává se vztah vázanosti a volnosti na jinou úroveň a do jiných souvislostí. V posledních desetiletích se porůznu uplatňuje, a jistě ani veřejné správě v ČR se tento trend nevyhne, tzv. „byrokracie na systémové úrovni“ (*System-Level Bureaucracy*), tedy realizovaná pomocí výpočetní techniky, která nahrazuje tzv. „byrokracii poliční“ (*Street-Level Bureaucracy*) založenou na přímém kontaktu občana s úředníkem. Znamená to, že vhodné druhy agend, zejména agendy rutiní (jako např. ukládání pokut za překročení povolené rychlosti v silničním provozu) jsou automatizovány, tj. rozhodování je prováděno počítačovým systémem. Tím je v prvostupňovém rozhodování (v našem případě ukládání pokut) eliminován prostor pro diskreci. Lidský faktor se uplatňuje pouze ve stádiu vytváření programů a legislativní úpravy, řízení a kontroly počítačového „rozhodování“, v oblasti poskytování informací občanům a v rovině řešení jejich stížností nebo námitek právními specialisty.

Systém se rozvíjí dále směrem k vlastnímu zdokonalování v různých as-

⁷¹ „Správní uvážení je vyloučeno tam, kde norma správního práva váže na určité skutkové stavy jen jediné možné právní řešení, a správní orgán tedy nemá na výběr, a musí uplatnit předmětné jednovariantní řešení.“ – Průcha, P., cit. dílo, str. 78.

⁷² Antoniolli, W., Koja, F., cit. dílo, str. 235.

pektech a směrem k propojování takto získávaných informací v rámci informačních systémů veřejné správy. Z uvedeného je zřejmé, že fokus požadavků ústavního státu a principů spravedlnosti se přesunuje z úrovně řadových vykonavatelů veřejné správy na úroveň těch, kteří tvoří systémy, tedy legislativců a expertů na výpočetní techniku, protože jsou to oni, kteří určují kvalitu výkonu agendy, oni disponují diskreční pravomocí, a to tím, jak ji nastaví. Je nutno řešit otázku, komu jsou tito experti odpovědní a kdo je kontroluje. Další problém pak spočívá v rovině zajištění spravedlivého procesu, možnosti přihlížet ke zvláštnostem jednotlivých případů. Libovůle se může přesunovat z roviny nedostatku nestrannosti do roviny přílišné, „digitální“, rigidity.⁷³ Jedním z řešení může snad být zvýšená transparentnost, neboli zákonem garantovaný volný přístup občanů a zájmových organizací k elektronickým formám, rozhodovacím postupům a elektronicky zveřejňovaným rozhodnutím, jež by měla zajistit vyšší právní jistotu občanů.⁷⁴

Vraťme se však k otázkám uplatnění volnosti v činnosti vykonavatelů veřejné správ v kontextu naší současné veřejné správy.

2.3.4. Ke vztahu vázanosti a volnosti v podmínkách současné naší veřejné správy

V předchozích oddílech byla vyjádřena myšlenka, že pravidlem v podmínkách právního státu je pokud možno přesné právní vymezení pravomoci

a působnosti správních orgánů, spojené s povinností příslušného správního orgánu svou pravomoc naplňovat.

Pravomoc v sobě, jak zřejmo, nutně zahrnuje vázanost, neboť veřejná moc je vázána zásadou legality. Ústava tuto zásadu formuluje v čl. 2 odst. 3: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“⁷⁵ Obdobnou formulaci nacházíme také v čl. 2 odst. 2 Listiny.

V. Pavlíček a J. Hřebejk podstatu věci vystihují tak, že státní moc a její orgány mohou své pravomoci uplatňovat jen pokud to zákon dovolí. Tím, že Ústava výslovně dovoluje státní moci jen určité chování, je zakázáno jakékoliv chování jiné.⁷⁶

Podle D. Hendrycha právní stát⁷⁷ vyžaduje, aby podmínky, za nichž může být uplatněna státní moc, byly přesně specifikovány a právem regulovány. Citlivá otázka poměru moci a práva je v Ústavě řešena ve prospěch podřízení moci právu.⁷⁸

Z uvedeného je nepochybné, že z formálního hlediska je správa plně podřazena zákonům a ostatním právním předpisům.⁷⁹ Tak je naplněn požadavek nejen zákonnosti, ale také právnosti veřejné správy tam, kde je její výkon vázán vedle zákonů také právními předpisy nižší právní síly.⁸⁰

Jak jsme již podrobně rozvedli, a z pohledu do obsahu právních norem (z hlediska materiálního) je evidentní, že zejména s ohledem na předmět upravovaných vztahů je správě ponechána pro její rozhodování určitá volnost. Jinými slovy, do rámce dovoleného chování veřejné správy je včleněna v určité míře možnost uplatnit vlastní uvážení, tedy určitá míra volnosti.

⁷³ Na tento nežádoucí aspekt reagoval Vrchní soud v Praze v souvislosti se způsobem ukládání pokut podle zákona o cenách (zák. č. 526/1990 Sb.) tak, že plné uplatnění diskreční pravomoci řádným zohledňováním všech aspektů v intencích rozsudků již dříve citovaných nemůže být nahrazeno matematickým propočtem, „a to ani při představě o větší objektivitě rozhodování, protože do rozhodování musí vstoupit i složky, které matematicky modelovat nelze. To neznamená, že součástí volné úvahy nemohou být například ekonomické propočty, jejich charakter a účel však bude podstatně odlišný.“ Jíž citovaný rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 99/92–50. Zmíněnými dalšími složkami mohou být v kapitole 3. popsané principy, např. princip rovnosti nebo legitimního očekávání.

⁷⁴ Podrobněji viz Bovens, M., Zouridis, S.: „From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control“, *Public Administration Review*, 2002, č. 2, str. 174–184.

⁷⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění, dále jen „Ústava“.

⁷⁶ Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl, Ústavní systém, Linde, Praha 1998, str. 60.

⁷⁷ „Právním státem se rozumí stát, ve kterém je státní moc vykonávána toliko na základě zákona v rámci práva a jeho prostřednictvím.“ – Hendrych, D., Svoboda, C. a kol.: Ústava České republiky, komentář, C. H. Beck Praha, 1997, str. 2.

⁷⁸ Tamtéž, str. 4.

⁷⁹ Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol., cit. dílo, str. 57.

⁸⁰ Což platí pro celou veřejnou správu obecně, s výjimkami zejména pro některé oblasti činnosti územní samosprávy, jak to stanoví např. § 35 odst. 3 zákona o obcích a § 16 písm. a) zákona o krajích č. 129/2000 Sb., podle nichž se při vydávání obecně závazných vyhlášek v oblasti samostatné působnosti oba územní samosprávné celky řídí (pouze – pozn. aut.) zákonem.

Zřetelně je tato volnost patrná ve dvou skupinách případů. Jednak v těch případech, kdy je správě ponechána volnost při podřazování některých jevů nebo situací do rozsahu působnosti určité právní normy, jak je tomu v případě neurčitých pojmů, a dále při stanovení volnosti k volbě dalšího postupu nebo jeho obsahu, jak je tomu u správního uvážení.

Jaký je konkrétní rozsah a obsah uvedené volnosti, v rozhodování jakých věcí a v jakých formách bude do obecně vnější vázanosti veřejné správy implantována, neboli zda a jaký prostor pro volnou úvahu bude správě ponechán, to je už otázka další, svěřená především do pravomoci zákonodárce.

V tomto směru Ústava pro zákonodárce nevytváří žádná speciální pravidla. Klade však v souhrnu náročné požadavky, které vyplývají z více jejích ustanovení, upravujících zejména výkon veřejné moci a vztahy moci k jednotlivcům. Na ně navazují další požadavky založené úpravou základních práv a svobod. K těmto otázkám se podrobně vrátíme v pojednání o hodnotách, principech a zásadách ovládajících správní uvážení. Na této úrovni obecnosti je možno věc shrnout konstatováním, že zákonodárce nemá, co do úpravy volné úvahy veřejné správy, vlastní volnou úvahu⁸¹.

Zákonodárcovo omezení ve vztahu k vytváření prostoru pro volnou úvahu veřejné správy působí dvěma hlavními směry. První z nich bychom mohli označit jako „pozitivní“, neboť představuje povinnost založit prostor pro volnou úvahu, jako je tomu v rámci vytváření autonomního prostoru pro výkon samosprávy, konkrétně územní samosprávy. Přímo Ústava zaručuje určitý autonomní rozhodovací prostor pro územní samosprávné celky v oblasti jejich vlastní – samostatné působnosti⁸². Uvedený pozitivní směr omezení zákonodárce, neboli povinnost vytvořit prostor pro uvážení, se vztahuje jen na určité oblasti nebo případy výkonu veřejné moci.

Obecně, tedy pro celou oblast veřejné správy platný, a výkon veřejné moci prostupující, je druhý směr omezení legislativy, který je skutečným omezením, tedy povahy negativní. Je jím povinná omezenost zakládání dis-

kreční pravomoci, a to úplná nebo částečná, jak je to pro jednotlivé druhy činnosti veřejné správy nutné.

Prostor pro volnou úvahu vykonavatelů veřejné správy (jakož i dalších složek veřejné moci ve státě) *nelze v právních předpisech vytvářet libovolně*, tedy s libovolným rozsahem a obsahem, nebo vůbec, neboť je nutno respektovat základní principy právního státu, vycházející z limitovanosti výkonu veřejné moci, zejména princip ochrany práv jednotlivců, a v tom zejména základních práv a svobod, rovnosti před zákonem, právní jistoty, apod.

Uvedenou volnost je, jak jsme již uvedli, možno zjistit (a nutno hledat) pouze přímo ze znění příslušných právních norem, neboť nejsou stanovena konkrétní obecně použitelná, resp. výslovná pravidla pro stanovování volnosti pro vlastní úvahu orgánů veřejné správy v právních předpisech, ani pro její používání, neboli aplikaci.

Volnost tedy není nikde obecně právně normována nebo katalogizována, a to ani co do rozsahu, ani co do obsahu. Tradičně a obecně se však volnost předpokládá a v právních předpisech se často vyskytuje, i když v některých případech můžeme mít problém s rozpoznáním, zda o volnost skutečně jde. K této otázce se vrátíme v oddíle 2.3.5.

Už jen v nejobecnější rovině je zřejmé, že *volnost úvahy* správního orgánu se musí pohybovat v rámci principu legality. Proto musí mít svůj základ v zákonných úpravách, i když nebude výslovně označena. Je však určitým způsobem vymezena, neboť *není a nemůže být nelimitovaná*. Vyplývá to zejména z ústavního vymezení prostoru pro výkon veřejné moci, a to „případů, mezi a způsobů, které stanoví zákon“, zařazené v čl. 2 odst. 3 Ústavy (resp. čl. 2 odst. 2 Listiny).

V celkovém pohledu jde o *požadavek určitosti zákonů*, z nichž by měl být vždy patrný obsah, účel a rozsah působení správy⁸³.

V. Vopálka dále dodává, že „požadovanou míru zákonné úpravy správy můžeme, v obecné rovině, odvodit především z ústavních norem. Zákonodárce musí stanovit působnost a subjekt, který bude jejím nositelem, v základních rysech proces rozhodování, dále obsah a rozsah zásahů do práv osob nebo stanovení jejich povinností a účel jimi sledovaný. Tím je vymezen

⁸¹ „V pojetí ústavního státu, na kterém je založena Ústava České republiky, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce, a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné.“ – Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 19/93, Sb. n. ÚS, sv. 1, str. 6–7.

⁸² Srov. čl. 8, čl. 100, odst. 1, čl. 101, čl. 104 Ústavy, zakládající v souhrnu zaručený a chráněný prostor pro vlastní samostatné rozhodování v samosprávných záležitostech.

⁸³ Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol., cit. dílo, str. 43.

obecný zákonný základ, obecně určen rozsah výhrady zákona.⁸⁴ Znamená to naplnění požadavku zákonného základu činnosti veřejné správy.⁸⁵

Významným faktorem je rozlišení oblastí správy, pro něž se požadavek určitosti nastoluje, neboť uvedená zásada se plně vztahuje k výkonu veřejné moci, ale je otázkou, zda může být jednoduše bez dalšího vztahována k celému spektru činnosti veřejné správy. Důvodem zmíněné pochybnosti je diferenciace shora popsané míry vázanosti při výkonu tzv. vrchnostenské správy, neboli při uplatňování veřejné moci, a jiné (nižší) při ostatních činnostech veřejné správy nevvrchnostenské povahy.

J. Boguszak k tomuto problému říká, že úroveň zabezpečení právní jistoty a rovnoprávnosti jednotlivců je přímo úměrná podrobnosti právní úpravy činnosti státních orgánů, což je však jen jeden z aspektů zákonnosti.⁸⁶

K této otázce se vyslovuje teorie „*diferencovaného principu legality*“, vzešlá z judikatury rakouského ústavního soudu. Tato teorie říká, že pro tzv. soukromou hospodářskou správu (realizovanou např. samosprávnými útvary) se vyžaduje méně přísná vázanost na zákon. Příslušný čl. 18 odst. 1 Spolkového ústavního zákona, který stanoví, že veškerá veřejná správa smí být vykonávána jen na základě zákonů, v interpretaci rakouského ústavního

soudu vyžaduje v intencích této teorie, aby *stupeň zákonné determinace* (v našem pojetí vázanosti – pozn. aut.) *odpovídal předmětu úpravy*.⁸⁷

S uvedenými názory je nutno se ztotožnit také pro naše podmínky, neboť odpovídají shora popsanému *požadavku omezení státní moci v právním státě*, a také s obecnému principu právní jistoty, který musí být naplněn, pokud jde o úpravu sféry základních práv a svobod a obecněji veřejných práv a povinností, a možných zásahů do této sféry. Avšak i pro zajištění dalších principů ovládajících veřejnou správu je uplatnění shora popsaného přístupu nebytné, např. zásady rovnosti před zákonem.

V návaznosti na nyní uvedené (snad již) axiomy provázející správní uvážení, vyvstává logicky zcela zásadní otázka, zda je právní úprava správního uvážení ze shora uvedeného kritéria určitosti dostatečná. Stav by byl ideální, kdyby tomu tak ve všech případech správního uvážení bylo. Ideál však není skutečností. Je vždy nutné ptát se, jak dalece se mu současný stav přibližuje.

Vcelku zřetelnou, i když nepřímou, ilustraci současného stavu poskytuje problém identifikace a uplatnění správního uvážení v právních úpravách, který následně přiblížíme.

Jiné než příkladné hledisko pro posouzení naplnění požadavku určitosti, nebo také zřetelnosti a jednoznačnosti úpravy správního uvážení zřejmě nenajdeme, neboť, jak již bylo konstatováno, celkové zmapování výskytu a kvality úpravy správního uvážení v právním řádu, nebo alespoň některé jeho výseči, se neprovádí a statistické údaje tohoto typu nejsou k dispozici.

2.3.5. Uplatnění a identifikace správního uvážení

Pokud se máme zabývat existencí správního uvážení v právním řádu, je nutno řešit základní otázku, a to problém identifikace správního uvážení. Jde o určení, které případy rozhodování upravené právními předpisy jsou správním uvážením, a které nikoliv.

Jde o otázku teoretickou, ovšem s významným dopadem do praxe. Aplikující správní orgán měl by totiž vždy mít možnost a být schopen jednoznačně rozpoznat, kdy je pro něj v právních předpisech správní uvážení založeno, a kdy jde o rozhodování vázané. Pak teprve následuje řešení otázky,

⁸⁷ Více viz in Walter, R., Mayer, H., cit. opus, str. 253.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Požadavek určitosti zákonů ostatně vyslovuje také Ústavní soud. Např. v nálezu č. 16/1994 Sb. (Pl. ÚS 43/1993) se uvádí, že „každý zákon obsahující příkazy a zákazy zasahuje do svobody jednotlivce a jeho základních práv, je třeba uvážít, zda a do jaké míry jsou příkazy zákona zřetelně přesně definovány, ale také, zda jsou svému účelu přiměřené, vhodné a potřebné.“ Vedle požadavku určitosti zákona zde je obsažen také princip proporcionality.

Pro naše účely je však důležitý také další závěr Ústavního soudu z cit. nálezu: „V ústavním státě není totiž důležitá jen to, jakým způsobem jsou schopny zákony interpretovat soudy, ale také, jak si tyto zákony bude vykládat občanská veřejnost. Právní nejistota občanů znamená ztrátu věrohodnosti právního státu a překážku občanské aktivity zároveň.“ (Sb. n. ÚS, sv. 1, č. 16, str. 118, zařazeno také in Mikule, V., Sládeček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod, Praha, Eurolex Bohemia, 2001, str. 369). V uvedené kategorii sice nejsou zařazeny správní orgány, ale nepochybně do ní náleží, přičemž předpoklad jejich odborné znalosti se nemusí nutně blížit úrovni vždy právně erudovaných soudců. To by měl zákonodárce brát na zřetel při svěřování jim jednotlivých případů správního uvážení, včetně formy – určitosti jeho založení.

⁸⁶ Boguszak, J.: Uvážení při aplikaci práva, in Socialistická zákonnost, 1967, č. 2, str. 66.

jaký je tento prostor volnosti, tedy jak je vymezen, dále jak má být zaplněn, čili využit. Těmto následným problémům se budeme věnovat v dalších částech práce.

Řešení otázek určení správního uvážení se může stát za stanovených podmínek předmětem soudního přezkoumání. Pokud jde o posouzení použití správního uvážení soudem ve správním soudnictví, jde o přezkoumání ve vztahu k namítanému vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem (podle předchozí úpravy⁸⁸), resp. k překročení mezí správního uvážení zákonem stanovených nebo event. zneužití správního uvážení (podle současné úpravy) v rozhodnutí na jeho základě učiněném⁸⁹. Pokud by šlo o nezákonné nevyužití správního uvážení, připadala by v úvahu ochrana proti nečinnosti⁹⁰.

Jde o zásadní problémy správné interpretace a následně aplikace ustanovení zakládajících (či nezakládajících) správní uvážení. Základ je ovšem položen v příslušných právních úpravách.

Východiskem pro řešení shora nastolených problémů v rovině teoretické jsou *důvody*, které vedly zákonodárce k tomu, aby do právních předpisů správního práva včleňoval volnost, tedy prostor pro volné uvážení vykonavatelů veřejné správy, a z hlediska formálního *způsob*, jakým tak zákonodárce činí.

Ve směru důvodů zákonodárce pro zařazení správního uvážení do právních norem je stále platné Merklovo vysvětlení, že „legislativně-politickým důvodem uvažování, pokud je zákon vědomě orgánům udílí, není, aby byla umožněna jejich subjektivní zvůle, nýbrž, aby mohli vyhověti speciálním požadavkům jednotlivých konkrétních případů“.⁹¹

Citované „speciální požadavky jednotlivých konkrétních případů“ a jejich zohlednění představují vlastně požadavek nebo zásadu efektivnosti a racionality, požadavek účelnosti.

Tam, kde jde mnohem více o co nejúčelnější rozhodnutí, než o stejné řešení všech případů, zákonodárce upouští od přesného určení jednání úřadu a předá rozhodnutí do jeho rukou.⁹²

⁸⁸ Srov. § 245 odst. 2 o. s. ř. ve znění platném do 31. 12. 2002.

⁸⁹ Srov. § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

⁹⁰ Srov. § 79 odst. 1 cit. zákona.

⁹¹ Merkl, cit. dílo, str. 163.

⁹² Antonioli, W., Koja, F., cit. dílo, str. 235.

F. Kojou takto popsané důvody účelnosti, které zákonodárce vedou k vymezení diskreční pravomoci správy, znamenají vlastně předpoklad schopnosti veřejné správy nacházet co nejvhodnější řešení, která mají vést k naplňování stanovených účelů, jimiž jsou různé veřejné zájmy, které má veřejná správa sledovat. Uvedené veřejné zájmy jsou projevem relevantních hodnot nebo principů.

Při volbě nejvhodnějších řešení či postupů v rámci vlastního správního uvážení může správní orgán, a tak to od něj zákonodárce očekává, a z tohoto důvodu mu prostor pro vlastní úvahu svěřuje, využívat svou odbornost, pružnost, přizpůsobivost nastalým a těžko předvídatelným situacím, a to i z hlediska důsledků zásahu, jak to zdůrazňuje V. Vopálka.⁹³

Vyvstává tedy účelnost, a také účelovost (ve smyslu schopnosti racionálně a pružně naplňovat zákony stanovené cíle), jako hlavní motiv pro použití správního uvážení.

Účelnost však není jen hlavním důvodem založení diskreční pravomoci, ale také jedním z rozlišovacích znaků od rozhodování vázaného, kde se správní orgán nemůže řídit především úvahami o účelnosti, ale má činit to, co právní norma, nebo i v jejích intencích interní směrnice, stanoví.

V případech vázaného rozhodování byla otázka účelnosti v základní rovině vyřešena již zákonodárcem, který stanovil, *jakým způsobem* je nutno určitý účel sledovat, a volbu způsobu neponechává na správním orgánu. Pokud účel není z textu právní normy zřetelný, nastupuje pro jeho poznání nutnost použití výkladu systematického, resp. teleologického.

V případě správního uvážení má správní orgán hledat cestu, v zákonem stanoveném rámci, jak co nejlépe účelu dosáhnout. K otázkám vázanosti účelem právních úprav, cíli veřejné správy a veřejným zájmem se vrátíme samostatně.

V každém případě má být *založení správního uvážení v právní normě* pro určitý typ subjektu vykonávajícího veřejnou správu *uvědomělé, cílené, přesně formulované, nevňášeající nejistotu*. V tomto ohledu je požadavek určitosti právních úprav zvláště intenzivní.

Musí tomu tak být, neboť jde o otázky vymezení pravomoci a působnosti správních orgánů, a tím mezí a hledisek jejich výkonu v rámci zásady

⁹³ Vopálka, V. in: Hendrych, D. a kol.,: Správní právo, Obecná část, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 1996, str. 45.

legality a právní jistoty adresátů veřejnosprávního působení. Rovněž jistota správních orgánů v této věci měla by být naprostá.

2.3.5.a Význam výrazu „může“ pro oblast státní správy a samosprávy. Uvážení jednání a uvážení volby

Bylo již zmíněno, že použití správního uvážení, nebo volné úvahy, není zpravidla v právních předpisech avizováno a uvážení není výslovně označováno. Je tedy povinností aplikujícího správního orgánu, aby uvedené případy rozeznal a volné úvahy využil.

Naplnění této povinnosti mu však musí umožnit zákonodárce vhodným, důsledným a systematickým používáním určitých legislativních prostředků a techniky. Jak je tedy správní uvážení zakládáno, resp. jakých formulací bývá pro jeho založení použito?

Existence a možnost využití prostoru založeného správním uvážením v právních předpisech signalizují formulace jako: „správní orgán může uložit adresátu povinnost x...“, „správní orgán může vydat správní akt y...“, „správní orgán uloží sankci v rozmezí od...do...“, „správní orgán může zvolit postup A nebo postup B,“ a v mnoha dalších variantách.

Z naznačených příkladů se nyní zaměříme na variantu používání a souvislosti výrazu „může“ v právních normách zakládajících, nebo domněle zakládajících správní uvážení. Vede nás k tomu fakt, že je zřejmě variantou relativně často používanou, a také z toho důvodu, že sloveso „může“ bývá označováno za signifikantní pro výskyt správního uvážení. Jinak řečeno, s jeho použitím bývá spojována situace správního uvážení⁹⁴

Z toho však nelze automaticky dovozovat, a ani citované prameny tak nečiní, že každé použití slova „může“ v normě zakládající pravomoc správního orgánu nutně vždy označuje případ správního uvážení. Skutečnost je složitější.

Problematiku ustanovení obsahujících, nebo domněle obsahujících volnou úvahu pro aplikující orgán ve druhé polovině šedesátých let řešila obsáhlejší a několik let se odvíjející diskuze na stránkách některých odborných periodik⁹⁵.

Věcný záběr této diskuze byl širší, neboť se týkal legislativně-technických a interpretačně-aplikačních otázek volné úvahy obecněji, tedy nejen v rámci výkonu veřejné správy (tehdejší státní správy), a nejen vlastního správního uvážení, které m.j. jako pojem bylo uvedenou diskuzí precizováno. Šlo o diskuzi významnou a podnětnou (ačkoliv ne se všemi v ní prezentovanými názory se lze ztotožnit), a ve vztahu k dané problematice ojedinelou.

Není účelem této práce celý průběh diskuze prezentovat, neboť některé myšlenky jsou v práci využívány průběžně. Mnohé z názorů vyslovených v diskuzi pro současné pojetí správního uvážení lze přijmout, a chápat také jako inspiraci k dalším úvahám a hledání nových souvislostí.

Jak vyplývá z názorů jednoho z účastníků diskuze J. Krechta, s užitím výrazu „může“ v právní normě není automaticky spojeno založení správního uvážení. Výraz „může“ je podle něj alternativně slučitelný jak s výrazem „musí“, tak i s výrazem „nemusí“, a výraz „může“ vyjadřuje alternativu „může a musí“ nebo „může a nemusí“. Výraz „může“ je tedy normativně nejednoznačný a vyjadřuje kompetenci soudu nebo úřadu, což znamená, že jsou buď oprávněny, nebo povinny.

Podstatné a stále aktuální je rovněž to, co k výrazu „musí“ J. Krecht připojuje dále, a to, že pokud stojí tento výraz izolovaně, nevyjadřuje, zda je tu jen povinnost, nebo oprávnění. Má význam kompetenční (zdrž. aut.) v tom smyslu, že úřad nebo soud je příslušný.⁹⁶

Povinnost nebo oprávnění lze pak dle J. Krechta dovodit z jiných no-

Právník, 1966, č. 5, str. 448–457, Boguszak, J.: Uvážení při aplikaci práva, in Socialistická zákonost, 1967, č. 2, str. 65–74, Říha, J.: K otázce může či musí, Právník č. 7/1966, str. 636–639, Weinberger, O.: K pojmu volného uvážení, totéž periodikum, 1967, č. 9, str. 522–528, Krecht, J.: Může – musí, totéž periodikum, 1968, č. 11, str. 693–698.

⁹⁶ S jednoznačným chápáním „pouze“ kompetenční povahy slova „může“ se setkáváme také v současné judikatuře, aniž by v přezkoumávaném případě, resp. aplikované právní normě byly dostatečně zkoumány další potřebné znaky či souvislosti skutečného významu použitého termínu „může“, a byla tak přesvědčivě vyřešena otázka, zda o šlo o případ založeného volného uvážení, či nikoliv. Obdobně judikoval Krajský soud v Hradci Králové ve věci rozhodnutí o odeprání vydání cestovního dokladu podle dříve platného zákona č. 216/1991 Sb.: Slovo „může“ je v citovaném ustanovení zahrnuto do dispozice normy. Proto jde o stanovení kompetence příslušného orgánu. Znamená to, že orgánům ... náleží pravomoc podle právního řádu rozhodovat způsobem zákonem stanoveným. Nejde tak o poukaz k absolutní volné úvaze a význam slova „může“ nelze jen gramaticky odvozovat ze slovníku českého jazyka. Zjistí-li právní orgán, že jsou naplněny podmínky zákona..., má již povinnost rozhodnout

⁹⁴ Srov. např. heslo „Správní uvážení“ in Právníký slovník (Hendrych, D. kol.), str. 884.

⁹⁵ Srov. Hrdlička, J.: Může či musí (Studie interpretační a legislativnětechnická), in

rem, nebo ze skutečnosti, že zde není žádná norma, která by dané chování regulovala. Může tedy nastat jednak situace, že zde je jiná norma ukládající povinnost, a pak jde samozřejmě o případ povinnosti (a nelze uvažovat o prostoru pro volnou úvahu – pozn. aut.). Dále zde může stát norma, zakládající oprávnění, a pak bude „může“ znamenat jednoznačně oprávnění.⁹⁷

Ze třetí varianty, kdy zde neplatí žádná další norma, je nutno dovodit, že příslušný subjekt je oprávněn se chovat daným způsobem (a tak je rovněž založen prostor pro uvážení – pozn. aut.).⁹⁸

Uvedené řešení je podle mého názoru vcelku akceptovatelné, avšak jeho použití není tak jednoduché, jak by jeho přehlednost naznačovala.

Problém spočívá jednak ve zjišťování existence nebo neexistence oné další normy, resp. norem, jejichž existence a povaha by měla dát výrazu „může“ přesný význam. Jde zde o možnost spolehlivého systematického výkladu, resp. zohlednění všech existujících právních hledisek, vztahujících se k danému předmětu úpravy.

Další rovina problému je dána specifickou povahou subjektu, kterému uvážení má či nemá být výrazem „může“ svěřeno, jímž je zde vždy orgán vykonávající veřejnou moc a využití správního uvážení je pro něj vždy projevem jeho pravomoci, jak byla tato otázka řešena sub 2.2.

Na tento problém upozornil v rámci zmíněné diskuze O. Weinberger, který uvedl, že v těch ustanoveních, kde zákonodárce formuloval normu pomocí slova „může“ v dispozici, jde především o stanovení kompetence, což znamená, že příslušnému orgánu náleží právní moc (pravomoc – pozn. aut.), tedy že je právním řádem pověřen rozhodovat v uvažovaných případech stanoveným způsobem. Zákonodárce volí citovanou formulaci většinou právě tehdy, když je rozhodnutí závislé na volném uvážení. Z povinnostního charakteru funkce státních orgánů vyplývá, že kompetenci státních orgánů nutno vždy chápat jako konání povinnosti, nikoliv jako laskavost nebo jako libovůli.⁹⁹ Odvolává se zde tedy na již zmíněnou povinnost správního uvážení použít, pokud je právní normou založeno.

Ztotožňuji se pak s tím závěrem O. Weinbergera, že pokud státní orgán

předepsaným způsobem. Viz rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 23. 12. 1999, čj. 30 Ca 145/99-19.

⁹⁷ Přičemž nemusí jít o pleonasmus, ale naopak o potřebné řešení sporné otázky založení či nezaložení diskreční pravomoci – pozn. aut.

⁹⁸ Krecht, J., článek shora cit., str. 695–697.

⁹⁹ Srov. Weinberger, O., cit. článek, str. 526–527.

rozhodl, že jsou splněny všechny předepsané podmínky, pak má povinnost rozhodnout stanoveným způsobem, pokud to ovšem nevyklučují žádné společensky relevantní okolnosti.

V uvedené interpretaci má podle O. Weinbergera orgán možnost a povinnost respektovat zvláštní mimořádné a zákonodárcem nespecifikované okolnosti, bránící vhodnosti jinak přikázaného rozhodnutí.

Dále citovaný autor zdůrazňuje již námi shora avizovanou vhodnost a nutnost systematického výkladu.¹⁰⁰

Z toho možno dovodit, že nesmí existovat ani žádná právní (míněno v kontextu všech relevantních právních hledisek) okolnost, která by vylučovala normou předpokládané rozhodnutí.

Podle mého názoru v tomto pojetí a v této možnosti spočívá jeden z hlavních důvodů zařazování správního uvážení do právních předpisů upravujících výkon veřejné správy, jak jsme o nich již hovořili, tedy důvod v rovině účelnosti, cílovosti a racionality rozhodování.¹⁰¹

Je zde však i další významný důvod, jímž je nutnost vytvořit prostor pro rozhodnutí, které bude v souladu nejen s konkrétní právní normou zakládající správní uvážení, resp. právním předpisem, v němž je norma obsažena, ale také s dalšími podstatnými hledisky, jimiž je činnost veřejné správy (jako součásti veřejné moci) vázána či ovládána, a to zejména v rozhodování s tzv. volnou úvahou. Tím je nastolena, se vši složitostí a strukturovaností, problematika uvedených hledisek, jíž se budeme věnovat podrobněji v následující kapitole.

Pokud tedy zákonodárce nezamýšlí shora naznačený způsob interpretace a aplikace normy obsahující výraz „může“, bude jistě vhodné, aby nepoužíval této legislativní techniky, a založil rozhodnutí jednoznačně vázané.

Tak to ostatně v závěru svého příspěvku do cit. diskuze shrnul J. Říha, když uvedl, že při normotvorbě je třeba s používáním výrazu „může“ zacházet uvážene.¹⁰²

¹⁰⁰ Weinberger, O., *ibid.*

¹⁰¹ Obdobně Vrchní soud v Praze v rozsudku č.j. 6A11/96-73: „...,tkví už v samotné úloze exekutivy, která kromě povinnosti dodržet při svém rozhodování zákonné meze, musí mít stanovenou volnost k tomu, aby mohla uskutečňovat své záměry v jednotlivých oblastech veřejné správy.“

Z toho soud správně dovozuje, že: „dvě hypotetická správní rozhodnutí, někdy i výrazně odlišná, mohou být (a mají být) přesto přísně zákonná.“

¹⁰² Srov. Říha, J., cit. stať, str. 639.

S dovětkem cit. autora, že výraz by se měl používat jen tam, kde se chce ponechat rozhodujícímu orgánu skutečně možnost uvážení a tam, kde tomu tak není, nepoužívat jej a nahradit jej jinou dikcí, se již plně neztotožňuji a přikláním se k závěrům O. Weinbergera shora uvedeným, vycházejícím z povinnosti povahy státní správy, a dodávám také požadavku na jednotnost jejího výkonu vůči všem adresátům (tedy z jejich strany principu rovnosti před veřejnou správou a před zákonem), která umožňuje případy založení či nezaložení správního uvážení správně interpretovat a aplikovat.¹⁰³

Ve vztahu k obsahu a závěrům plynoucím ze shora nastíněné diskuze je nutno důrazně upozornit na dvě okolnosti, které zásadním způsobem určují chápání obsahu vybraných a autorkou komentovaných a povětšinou akceptovaných názorů.

Prvá z těchto okolností je kontextové či možno říci historickoprávní povahy, a je z obsahu diskuze patrná. Dosud uvedené se totiž plně vztahuje pouze k jedné složce či jednomu ze dvou hlavních subsystémů veřejné správy, a to správě státní. Jinak tomu v době vzniku diskuzních příspěvků být nemohlo, při neexistenci samosprávy, a to zejména územní, v dnešním ústavním a zákonném pojetí.

Druhou okolností je, že uvedené poznatky jednoznačně mřily (a tak byly pojednány v rámci uvedené diskuze) k pravomoci jednat či nejednat, což znamená typ „uvážení jednání“, tedy zda něco činit či nikoliv, který ponechává správnímu orgánu na výběr, zda učinit určitý úkon nebo vydat akt, nebo neučinit.

U této varianty tedy, jak bylo doloženo, termín „může“ nemusí nutně znamenat, že jde o případ správního uvážení. Zvláště v oblasti výkonu státní správy jde zpravidla o ustanovení kompetenční v pojetí jednání povinnosti, ledaže by přímo z textu konkrétní normy, nebo s využitím systematického výkladu vyplýval opak.¹⁰⁴

¹⁰³ Dalším praktickým důvodem je pak stávající situace v právním řádu, kdy existuje velké množství případů použití termínu „může“, se všemi shora zmíněnými identifikačními nároky vůči stanovení existence či neexistence správního uvážení, a jen obtížně by bylo možno realizovat všechny takto avizované novelizace, pomineme-li již problém otevření event. diskuzí, které by se k jednotlivým případům mohly otevřít v otázkách, zda to či ono oprávnění vskutku svěřit do sféry volné úvahy.

¹⁰⁴ Doložení významu systematického výkladu, a tím také shora uvedené argumentace, poskytuje např. ustanovení § 11 zákona o přestupcích upravující sankce za přestupek

U samosprávné působnosti veřejnoprávních korporací naopak slovo „může“ vytváří prostor pro jejich autonomní rozhodování, a znamená tedy vskutku volbu jednání, ledaže by opět z právního kontextu vyplýval opak. Je to z toho důvodu, že jde o zákonné vymezování pravomoci pro vykonavatele samosprávy, a jde o vymezování prostoru samosprávného, u územní samosprávy ústavně zaručeného¹⁰⁵. Pokud by stát chtěl založit samosprávu povinné rozhodování, šlo by tak o případ ukládání povinnosti samosprávnému

a jejich ukládání, i když se v nich neoperuje s výrazem „může“, ale „lze“, který je v daném případě výrazem synonymickým, i když jeho ekvivalentem v případě použití slovesa „moci“ by byl spíše výraz „je možno“.

Oba výrazy (tedy „lze“, resp. „je možno“) jsou případy *prvého odstavce* cit. ustanovení, tedy ve spojení se *založením pravomoci ukládat sankce za přestupek*, vhodnější, než forma „může“, která by mohla navozovat dojem založení *správního uvážení ve formě „uvážení jednání“*, o které v tomto konkrétním ustanovení nejde. Vyplývá to ze systematického výkladu celého § 11, který umožňuje upustit od uložení sankce pouze výjimečně (odst. 3), a stanoví pravidlo, že sankci lze uložit samostatně nebo s jinou sankcí (odst. 2, ovšem s určitým omezením takové kombinace), a dále výkladu ve spojení s dalšími ustanoveními přestupkového zákona. Jde o § 67 (záhada oficiality při projednávání přestupku, narušená jen v případech tzv. přestupků návrhových), ustanovení § 77 (povinnost ve výroku uvést druh a výměru sankce, pokud nenastane výjimka předvídaná v § 11 odst. 3, kdy se od uložení sankce upouští), a konečně o ustanovení, jež zařazují projednávání přestupků do oblasti výkonu státní správy, resp. přenesené působnosti (§ 52 a § 95a), se známými již důsledky pro výklad výrazu „může“, resp. „lze“ v takovém případě, jak jsme jej shora avizovali. V analyzovaném ustanovení se správní uvážení objevuje až ve formě „uvážení volby“, a to volby konkrétní sankce ze čtyř zde stanovených druhů (kritéria pro určení druhu a výměry sankce jsou obsažena v § 12 cit. zákona).

Ovšem pokud jde o zmíněný *odst. třetí* cit. ustanovení, který stanoví, že: „Od uložení sankce lze v rozhodnutí o přestupku ustoupit, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku.“, je i při použití stejného výrazu, tedy „lze“, řešení opačné, tedy *jde o případ založení správního uvážení* (navíc opřeného o neurčitý pojem v hypotéze – tedy nepřilíš pěkně formulováno – „postačení samotného projednání přestupku k nápravě pachatele“, aniž by znaky tohoto „postačení“ byly definovány). Dopíváme k němu výkladem jazykovým, logickým a také systematickým. Samo znění cit. normy ani jiné ustanovení zákona nestanoví povinnost od sankce upustit, je-li splněna podmínka stanovená hypotézou. Systematický výklad nás v tomto názoru podporuje, neboť s jeho využitím zjistíme, že § 1 zákona výslovně počítá s výchovným a preventivním působením zákona, resp. na jeho základě správních orgánů. V tomto případě by z pohledu legislativní techniky bylo naopak možno uvažovat (neboť by tak mohla být založena vyšší úroveň určitosti) o použití formulace „správní orgán může od uložení sankce upustit“, tedy využití diskutovaného výrazu „může“. Svěření úvahy úřadu by bylo pro daný případ formulováno jednoznačněji.

¹⁰⁵ Srov. Čl. 8 Ústavy: „Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.“

subjektu, což by se muselo stát dostatečně zřetelně a určitě, tedy učinit výslovně, aby nemohlo být pochyb. Odpovídají tomu zákonné úpravy vymezení pravomoci a působnosti veřejnoprávních korporací.

Je však nutno poznamenat, že ani v takto vymezeném autonomním prostoru nejde o libovůli, neboť kritéria právního státu a principy dobré správy, zejména princip rovnosti, platí obecně. Rovnost v tomto prostředí nemusí být jednotná univerzálně, ale v rámci samosprávné korporace. Z toho plyne, že pokud by měla platit rovnost všeobecná i ve všech záležitostech samosprávy, nemusela být samosprávě svěřována žádná pravomoc autonomní povahy.

Vedle tzv. uvážení jednání je, jak již bylo ozřejmeno, dalším typem správního uvážení možnost při naplnění určitých podmínek volit některé z více možných řešení nebo postupů – pravomoc volit řešení, tedy tzv. „uvážení volby“.

Uvedený typ se ještě rozpadá na podskupinu, ve které jsou varianty předem právním předpisem stanovené, a podskupinu umožňující generovat vlastní způsob řešení (např.: „nastane-li určitá situace..., správní orgán zajistí vhodné řešení.“). Opět samozřejmě v intencích právního rámce a zásad právního státu.

Pokud jde o použití slova „může“ v tomto kontextu, půjde zpravidla vždy o skutečné správní uvážení, ledaže by z příslušného právního rámce vyplýval opak. Nasvědčuje tomu znění příslušného ustanovení, které v sobě zahrnuje různé způsoby řešení přímo konkrétně uvedené (např. stanovením variant postupu, druhů a horních hranic sankcí, apod.), nebo správní orgán nabádá, aby je našel a uplatnil, jak bylo shora příkladmo uvedeno.

K oběma dosud uvedeným základním formám správního uvážení, a to tzv. „uvážení jednání“ a „uvážení volby“, je nutno doplnit, že obě mohou být zařazeny v právní normě souběžně, je zde tedy jak uvážení volby, tak uvážení jednání.

Povinnost užít správního uvážení obsaženého v právních normách znamená fakultativní (pro variantu uvážení „uvážení jednání“) nebo obligatorní (pro variantu „uvážení volby“) konkretizaci obecné právní normy na podmínky jednotlivého případu, individualizaci obecného pravidla na konkrétní situaci, s garantovaným prostorem pro zohlednění specifik řešené situace.

2.3.5.b Zařazení (místo) správního uvážení v právní normě

Pro uplatnění správního uvážení je významné rovněž hledisko jeho zařazení v právní normě. Můžeme se setkat s názory na výskyt správního uvážení v hypotéze, v dispozici a/nebo v sankci.¹⁰⁶ Podrobně uvedené názory přibližuje Z. Bažil ve své monografii.¹⁰⁷ Jak vyplývá z dosud prezentovaných názorů, volnou úvahu v hypotéze je nutno považovat spíše za případ zařazení neurčitěho pojmu (viz oddíl 1.2) a její aplikaci za činnost posuzovací a subsumpční, resp. za případ hodnocení skutkových otázek (viz dále sub 2.5).

Správní uvážení nacházíme tedy v dispozicích nebo sankcích právních norem. Při tzv. dvouprvkovém chápání struktury právních norem jde v podstatě o totéž, když sankce v rámci tzv. sankční normy je svým obsahem dispozicí této právní normy.

Dispozice (sankce) může být formulována v mnoha různých variantách, zejména pokud jde o „uvážení volby“.

Pokud jde konkrétně o zařazení uvážení v rámci sankční pravomoci, může být založena možnost od sankce upustit, a dále ukládat sankce v rozmanitých formách, nejčastěji peněžitých pokut, opět ve velmi rozmanitých mezích hodnotách, někdy dokonce se stanovenou dolní sazbou. Zejména v této oblasti tzv. správního práva trestního se projevuje nevyváženost správněprávních úprav a distribuce správního uvážení (resp. vůbec svěřeni této pravomoci, jak jsme již dříve zmínili) a v důsledku toho nevyváženost (ne)spravedlnost) zásahů do subjektivních práv účastníků.¹⁰⁸

2.3.5.c Uvážení v normách práva hmotného a práva procesního

Někteří autoři rozlišují podle oblastí právní úpravy na uvážení v hmotném právu a uvážení v právu procesním¹⁰⁹, resp. úvahy při zjišťování skutko-

¹⁰⁶ Průcha, P.: Správní právo, obecná část, MU, Brno 1998, str. 88.

¹⁰⁷ Srov. Bažil, Z., cit. dílo, str. 58–60.

¹⁰⁸ K této negativní situaci srov. např. příspěvky přednesené na Kolokviu o správním trestání, konaném dne 5. 12. 2001, in Správní právo 2002, č. 1, str. 1–44.

¹⁰⁹ Srov. např. Boguszak, J., cit. článek, str. 66.

vých podmínek a při rozhodování samém¹¹⁰. Kategorie uvedená jako druhá v pořadí shledává ve sféře volné úvahy rovněž rozhodování a rozhodnutí o procesních oprávněních a povinnostech nebo o dalším postupu rozhodování (řízení), která nejsou přímo podřaditelná volné úvaze ve věci samé, tedy v rovině hmotněprávní.

Vzhledem k „doplňkové“ funkci procesních norem¹¹¹ ve vztahu k normám hmotněprávním není tento typ uvážení bezprostředně určujícím pro výsledek rozhodovacího procesu, i když jej může významně ovlivnit. Jako příklad můžeme uvést „procesní“ úvahu správního orgánu o tom, zda a kdy byla povinnost „zjistit přesně a úplně skutečný stav věci“¹¹² splněna a na základě takto provedeného skutkového zjištění je již možno ve věci rozhodnout. Uvedená úvaha, resp. její výsledek může se u různých orgánů v obdobných věcech a obdobných skutkových situacích lišit, aniž by to přitom nutně samo o sobě znamenalo nezákonný postup některého z nich, event. nezákonnost rozhodnutí.

Připouštíme-li pak možnost existence více možných a zároveň správných rozhodnutí v téže věci (alespoň v některých věcech, když u všech takovou možnost samozřejmě předpokládat nelze), může být shora uvedená „procesní“ úvaha určující pro volbu některého z nich. Je-li úvaha nesprávná, je určující pro kvalitu rozhodnutí, které bude v důsledku toho nesprávné, neboť opřené o tuto nesprávnou úvahu. Bude odporovat zákonu v tom směru, že nevychází z přesně a úplně zjištěného skutečného stavu věci. Proto nesprávné, a také vadné (a také napadnutelné, neboť odvoláním lze napadnout i odůvodnění rozhodnutí¹¹³), bude uvedené rozhodnutí ve věci za daných okolností i v tom případě, kdy jako finální rozhodnutí bude ve svých závěrech správné.

¹¹⁰ Srov. Hrdlička, J.: Může či musí (studie interpretační a legislativnětechnická), Právník, 1966, č. 5, str. 453.

¹¹¹ Viz např. Průcha, P.: Správní právo, obecná část, MU, Brno 2002, str. 72: „Procesné právní normy tedy samy o sobě nemají význam, jejich smysl se naplňuje teprve ve spojitosti s normami hmotně právními.“

¹¹² § 32 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), v platném znění.

¹¹³ Šlauf, V. a kol.: Správní řád, Komentář, Praha, Linde, 2001, str. 93. V této otázce přináší návrh nového správního řádu změnu, neboť nepřipouští možnost podat odvolání pouze proti důvodům rozhodnutí. Viz Vládní návrh správního řádu, Sněmovní tisk č. 201, www.psp.cz.

2.3.5.d Uvážení podle vztahu k veřejným subjektivním právům. Uvážení kontra nárok

Uplatnění správního uvážení se může lišit podle svého vztahu k oblasti subjektivních práv.

V ještě obecnějším pohledu jde o to, zda správní uvážení je založeno pro rozhodování o záležitostech náležejících do oblasti výkonu veřejné moci, z nich zejména o subjektivních povinnostech nebo oprávněních adresátů veřejnosprávního působení, nebo je založeno rozhodování o věcech organizačních, ekonomické, nebo technické povahy, které nejsou bezprostředně spojené s výkonem veřejné moci.

Kategorie uvedená jako první v pořadí s sebou nese bezprostřední požadavek na konkrétní zákonný základ a vymezení takového uvažování. Druhá skupina pak není nutně přímým projevem veřejné moci, a proto uvedený požadavek není pro ni vždy bezpodmínečný.

Uvedené rozlišení má význam také z hlediska institucionálního. Je otázka, kterým vykonavatelům veřejné správy má být uvažování „veřejnomo-censké“ svěřeno. Zmíněné hledisko by mělo být důsledně zohledňováno legislativou. Je totiž nutno pečlivě posuzovat, zda uvážení v oblasti výkonu veřejné moci, zejména týkající se oprávnění a povinností jednotlivců, má být svěřeno jiným vykonavatelům veřejné správy, než jsou orgány státní správy nebo veřejné samosprávy, tedy tzv. jiným subjektům vykonávajícím veřejnou správu na základě zmocnění nebo smluvním (opřené o zákonem založenou možnost), a v jakém rozsahu jim má být svěřeno.¹¹⁵

¹¹⁵ Zajímavým příkladem je např. vydávání a odnímání pověření právníckým nebo fyzickým osobám k výkonu tzv. atestací v rámci informačních systémů veřejné správy, a to Úřadem pro veřejné informační systémy, jak to upravuje zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, v platném znění. Takto pověřená atestační střediska, tedy pověřené právnícké nebo fyzické osoby, pak vydávají atest, tj. *úřední doklad*, na základě kladného výsledku jimi provedené atestace. Přitom atestace informačních systémů, produktů nebo připojení k referenčnímu rozhraní je určující pro jejich způsobilost pro použití v informačních systémech veřejné správy, přičemž provozovateli těchto informačních systémů mohou být i osoby odlišné od vykonavatelů veřejné správy, které je touto činností mohou pověřit, pokud to jiný zákon nevylučuje (§ 2 písm. d/ cit. zákona). Citovaný zákon však nijak neupravuje postup atestačního střediska v situaci, kdy atest není vydán, ani postup vydání atestu nepodřazuje režimu správního řízení (srov. § 8 cit. zákona). Zákon pouze uvádí, že o výsledku atestace vydá atestační středisko žadateli o atestaci protokol o provedené zkoušce, a o kladném výsledku atestace vydá atest (srov. § 6

Zvláště u této posledně uvedené kategorie subjektů cítíme bezpodmínečný požadavek na přesné stanovení mezí a kritérií uvážení, neboť jde zároveň o přesné vymezení rozsahu a obsahu svěřovaného výkonu veřejné moci, a tedy z ústavněprávního hlediska o vytvoření nutného zákonného základu.

Je však ještě zapotřebí zmínit se o další stránce problematiky subjektivních práv, pro účely zkoumání správního uvážení přímo nezbytné. Jde totiž také o to, jakým způsobem je subjektivní právo založeno. V některých případech jsou subjektivní práva realizována přímo, resp. existují, bez zprostředkující úlohy správního orgánu, který musí taková práva respektovat, a to tím způsobem, že vůči těmto právům nezasahuje nebo nečiní.¹¹⁶

Ostatní případy pak vyžadují, aby k uznání nebo vzniku oprávnění byl vydán akt orgánu veřejné správy nebo byl z jeho strany realizován tzv. fak-

odst. 9 cit. zákona).

Vzhledem k tomu, že zákon svěřuje úpravu způsobu organizace atestací, metodiky jejich provádění, náležitosti protokolu o provedené atestaci, náležitosti atestu a termíny pro udělení Úřadu pro veřejné informační systémy, je zřejmé, že zákonodárce, ať už vědomě či nevědomě, přenechává postup v případě neudělení atestu pouze na prováděcím předpise, pokud jeho úpravu vůbec předpokládá. Z pohledu našeho požadavku konkrétnosti zákonného vymezení rozhodovacího prostoru pro subjekt odlišný od orgánu veřejné správy je sice tento dostatečně naplněn, pokud jde o situaci, kdy je dosaženo kladného výsledku atestace, vůbec však pro případ opačný, jehož řešení je zcela ponecháno na vůli – uvážení atestačního střediska, které kromě svého konkrétního zákonného rámce daného cit. zákonem, bude obtížně vstřebávat a respektovat potřební širší kautely a principy správního uvažování. Jde o nedostatek o to závažnější, že atestační středisko provádí atestace na základě *smlouvy* uzavřené s žadatelem o atestaci *za úhradu*. Jde při tom nepochybně o rozhodování z oblasti výkonu veřejné moci, kdy se autoritativně rozhoduje o použitelnosti různých informačních komponent v informačních systémech veřejné správy, přičemž dodavateli těchto komponent mohou být subjekty ze soukromého sektoru. Další možné konsekvence jsou zde z oblasti soutěžní, nebo také etické. Zlomyslně, i když z pohledu občana – zákazníka veřejné správy krátkozrace, lze poznamenat, že odběratelem oněch komponent je pak m.j.opět veřejná správa, resp. její informační systémy.

¹¹⁶ Uvedené se týká v mnoha případech základních práv a svobod, jejichž existence vyplývá a je garantována Listinou a příslušnými mezinárodními smlouvami. Případná úřední činnost ve vztahu k nim se obecně omezuje spíše na akty deklaratorní povahy nebo úkony evidenční nebo registrační, pokud sama Listina nepředpokládá stanovení určitých podmínek nebo omezení, a to formou zákona, jako je tomu např. u práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny. Podrobně k této problematice viz zejména Filip, J.: Ústavní právo, I. díl, Brno, MU, 1993, Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl, Práva a svobody, Praha, Linde, 1999.

tický úkon právní povahy, neboli s přímými právními důsledky. A totéž platí pro případy, v nichž jsou stejnými formami ukládány nebo vznikají povinnosti, včetně povinností ve formě snášení zásahů vykonavatelů veřejné správy. Pro všechny uvedené případy může být právní normou pro postup správního orgánu založeno správní uvážení.

Akt orgánu veřejné správy může být povahy deklaratorní, kdy se úředně stvrzuje existence práva, nebo konstitutivní, kdy teprve oním aktem dojde k založení oprávnění¹¹⁷.

J. Pošvár k problému uvádí, že učení o tzv. volném uvažování správních orgánů souvisí s otázkou aktů konstitutivních (aktů volného uvažování) a aktů deklaratorních (aktů právem vázaných).¹¹⁸

Druhý z dvojice shora uvedených případů, tedy akt deklaratorní, vytváří situaci, ve které není místa pro správní uvážení a jde o rozhodnutí plně vázané, neboť oprávnění již existuje, a pouze jde o jeho autoritativní stvrzení. V takových případech má oprávnění nepochybně povahu *nároku*.¹¹⁹

V prvním zmíněném případě, tedy u aktu konstitutivního, jde o rozhodování s určitou mírou volnosti, když už ne přímo ve formě správního uvážení, tak alespoň např. v rovině možnosti konkretizovat daným aktem podmínky pro výkon oprávnění nebo možnosti požadovat vyjádření nebo souhlas jiné-

¹¹⁷ Příklady z obou skupin poskytuje např. zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších změn a doplnění, který zakládá dvojí režim vzniku živnostenského oprávnění (§ 9), a to jednak u tzv. živností ohlašovacích, u kterých živnostenské oprávnění vzniká obecně dnem ohlášení (§ 10 odst. 1 písm. a/), pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky (§ 47 odst. 1), a dále u tzv. živností koncesovaných, u kterých živnostenský úřad rozhoduje na základě žádosti (§ 53) a živnostenské oprávnění vzniká až dnem nabytí právní moci rozhodnutí o udělení koncese (§ 10 odst. 1 písm. b). V prvním případě jde o akt deklaratorní povahy, kdy se vydáním živnostenského listu deklaruje již vzniklé oprávnění (pokud si podnikatel sám neurčil pozdější dobu vzniku), zatímco u druhého případu jde o akt povahy konstitutivní, kterým se zakládá nové oprávnění provozovat živnost koncesovanou. Uvedeným rozdílem odpovídá procesní úprava, neboť pouze při rozhodování o vydání koncesní listiny se postupuje podle správního řádu (§ 71), zatímco u živností ohlašovacích se postupuje v tomto režimu a vydává se rozhodnutí pouze v případě negativního rozhodnutí (neodstranění vad ohlášení nebo nesplnění obecných zákonem stanovených podmínek – § 47 odst. 5 a 6).

¹¹⁸ Srov. Pošvár, J.: Obecné pojmy správního práva, Brno, Československý akademický spolek Právník, 1946, str. 83.

¹¹⁹ „Vymahatelné plnění se označuje jako nárok.“ – heslo „subjektivní právo“, in Hendrych, D. a kol.: Právní slovník, Praha, C. H. Beck, 2001.

ho orgánu veřejné moci před vydáním správního aktu a založením oprávnění. Otázka nárokovosti není potom zcela jednoznačná.

Tam, kde je přímo založen prostor pro správní uvážení, nelze už o nároku vůbec hovořit. Pokud totiž jednotlivec má právním předpisem založen nárok, třeba i se současnými stanovenými podmínkami pro jeho vznik, tak potom pokud jsou tyto podmínky splněny, není již prostor pro volnou úvahu, a správní orgán je povinen postupovat, resp. rozhodnout takovým způsobem, jaký právní norma předpokládá (volná úvaha se může uplatnit event. pouze v rovině posuzování splnění právem stanovených podmínek, tedy v rovině hodnocení faktů, a nespadá do kategorie správního uvážení).

Souhrnně řečeno, existence nároku a správní uvážení v téže věci se vylučují.

Specifickou skupinou „nenárokových“ případů jsou tzv. *koncese*,¹²⁰ pro které je typické, že ani splnění zákonem stanovených podmínek nezakládá nárok. Ovšem ani v těchto případech se nesmí projevovat libovůle, neboli není zde prostor pro absolutní, tedy zcela nevázané uvážení. Nestanovili konkrétní právní úprava hlediska pro přiznání takového oprávnění, je nutno při rozhodování vycházet z obecnějších požadavků právního státu, tedy z obecných principů správního práva, resp. principů dobré správy.

V této oblasti rozhodování je zvláště citlivým princip legitimního očekávání, který by měl odrážet pokud možno konzistentní politiku v příslušných záležitostech, jakož i požadavek řádného odůvodnění event. rozdílnosti přístupu či změn v rozhodovací praxi.

Je tedy zřejmé, že otázka nárokovosti nebo nenárokovosti oprávnění musí být vždy důkladně zkoumána. Jde totiž zároveň o otázku existence nebo neexistence prostoru pro správní uvážení. To jsou dva dobré důvody, proč by v tomto směru měly být právní úpravy jednoznačné. Kde takové nejsou, musí problém řešit aplikační praxe, resp. napomoci judikatura. Jde však

¹²⁰ Srov. Hácha, E.: heslo „Koncese“, SVP, díl. II, str. 279, nebo Horzinková, E.: Koncesní systém v živnostenském podnikání, Praha, Anag, 2002, str. 41–75. V obou cit. pramenech se zdůrazňuje rozmanitost, resp. nejednotnost terminologie používané v zákonech. V tomto ohledu se situace během dlouhých let nezměnila. Vždyť ani tzv. koncesované živnosti nejsou případem koncese v pravém a shora popsaném smyslu, neboť při splnění všech podmínek stanovených v živnostenském zákoně je na živnostenské oprávnění – vydání koncesní listiny právní nárok. Povahou jde spíše o licenci. (viz Horzinková, E., cit. dílo, str. 52–53).

o otázku právní jistoty a rovnosti před zákonem, který by v tomto směru neměl vyvolávat pochybnosti.

2.3.5.e Problém zřetelnosti a určitosti úpravy správního uvážení

Již jsme uvedli, že správní uvážení může být zařazeno v úpravách všech forem činnosti veřejné správy a z žádné z nich není pojmově vyloučeno. Také jsme naznačili, že v rámci této práce nelze provést komplexní analýzu tohoto výskytu, neboť by to vyžadovalo provést rozsáhlý průzkum či katalog v celém rozsahu právních úprav činnosti veřejné správy, a následně posouzení jednotlivých případů, včetně nikoliv ojedinělých sporných případů.

Neexistuje jakákoliv databáze v tomto směru (alespoň pokud je autorce známo). A stejně je tomu s event. metodikou v rámci pravidel legislativního procesu, pokud jde o zařazování jednotlivých případů správního uvážení do navrhovaných právních předpisů.

V tomto směru je však nutno pozitivně hodnotit, že novější právní předpisy již jeví výrazné trendy ke zkvalitnění obsahové stránky úpravy správního uvážení, zejména směrem k větší právní jistotě adresátů. Stránku terminologickou, nebo také legislativně technickou, si autorka takto souhrnně netroufá posoudit.

Neurčitost nebo nezřetelnost zařazení správního uvážení do právních předpisů může vypovídat jednak o nedostacích v legislativně technickém zpracování právních norem, nebo, v horším případě, o neuvědomělosti normotvůrce. Neuvědomělostí je míněna situace, kdy tvůrce právního předpisu si není vědom významu svěření pravomoci správnímu orgánu k volnému rozhodování, a není si v důsledku vědom toho, že správnímu orgánu svěřuje tento prostor k projevení vlastní vůle.

Uvedená neurčitost nebo nezřetelnost pak pro aplikující správní orgán přináší těžkosti a nutnost riskovat nebezpečí nesprávného výkladu a event. dopuštění se volné úvahy tam (nebo tak), kde (nebo jak) vlastně nebyla zákonodárcem zamýšlena. Pro adresáty veřejné správy pak uvedená nezřetelnost či neurčitost přináší právní nejistotu, když ne přímo porušení jejich práv.

Nezřetelnost v založení správního uvážení pro uživatele právních předpisů může být výsledkem použití náročnější legislativní techniky spočívající

v „rozproštění“ úpravy jednoho případu, resp. rozhodovací pravomoci, do více právních norem, a zvláště velké riziko vyvstává, když jde o uvedený „rozptyl“ úpravy do několika právních předpisů.

Ve svém souhrnu a logických souvislostech uvedená „rozptýlená“ úprava může řešit otázku vázanosti nebo (míry) volnosti rozhodování s dostatečnou mírou určitosti.¹²¹ V rovině legislativní v popsaném případě neshledáváme

¹²¹ Příkladem uvedené metody úpravy je způsob založení pravomoci katastrálních úřadů k projednávání přestupků na úseku katastru nemovitostí. V § 24 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších změn a doplnění, je stanoveno, že porušení pořádku na úseku katastru podle § 23 cit. zák. (kde jsou uvedeny jednotlivé skutkové podstaty těchto porušení) fyzickou osobou je přestupkem, za který může katastrální úřad uložit pokuty (zdrž. aut.) ve stanovených maximálních výších. V následujícím § 25 jsou pak sankcionovány na tatáž porušení pořádku na úseku katastru, kterých se však dopustí fyzická osoba při své podnikatelské činnosti nebo právnická osoba. Pro tyto případy je stanoveno, že katastrální úřad může uložit pokuty (zdrž. aut.) ve stanovených maximálních výších. Ust. § 26 cit. zák. pak odkazuje na podpůrné použití obecných předpisů pro oba shora popsané druhy správních deliktů, a v poznámce uvádí nejprve zákon o přestupcích, a dále správní řád.

Použití stejné dikce, totiž že katastrální úřad „může uložit pokutu“, by mohlo nasvědčovat, že jde o dva obdobné případy založení volného uvážení pro uvedené správní orgány, které se liší pouze výší stanovených sankcí. Ve skutečnosti tomu tak není. Abychom zjistili skutečný obsah založené pravomoci pro obě cit. ustanovení, je nutno uplatnit systematický výklad. Ve vztahu k § 24 je rozhodujícím momentem kvalifikace těchto deliktů fyzických osob jako „přestupky“, čímž je jejich projednávání zařazeno do režimu zákona o přestupcích, který je (pokud nejde o výjimečnou kategorii přestupků tzv. „návrhových“, kam přestupky proti pořádku ve státní správě na daném úseku nespádají) založen na principu oficiality (viz § 67 odst. 1 zákona o přestupcích) a přestupek bude projednán z úřední povinnosti. Ve vztahu k § 24 jde tedy při použití výrazu „může“ jednoznačně o ustanovení kompetenční, které při povinnosti povaze dané pravomoci zakládá (povinnostní) pravomoc katastrálních úřadů projednávat uvedené skutkové podstaty přestupků, a samostatnou volnou úvahou řeší příslušný orgán pouze výši ukládaných pokut.

Naproti tomu delikty podle § 25 nemají žádný speciální režim a jsou řešeny přímo podle cit. ustanovení zákona č. 344/1992 Sb., kde jsou kromě shora zmíněného stanovení výše pokut pouze ještě určena pravidla pro jejich ukládání (odst. 3) a režim splatnosti pokut. Procesní stránka je upravena odkazem na správní řád (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení /správní řád/ ve znění pozdějších změn a doplnění), který nemá zvláštní ustanovení pro postup projednávání správních deliktů nebo ukládání sankcí.

Použitá dikce „může“ ve vztahu ukládání pokut by opět mohla naznačovat případ založení rozhodování podle volné úvahy. Systematický výklad v rovině konkrétních právních pravidel nám totiž neposkytuje žádná další pravidla, než zmíněná, pokud

problém. Ten může vyvstat v rovině aplikačně právní, neboť pro aplikující orgán jsou nastaveny náročné požadavky. Stojí před ním úkol užít systematického výkladu, věc zařadit do potřebného právního kontextu a zvolit správnou verzi rozhodování buď vázaného, nebo s (příslušnou) volnou úvahou.

Z pohledu de lege ferenda by však taková složitá legislativní řešení měla být postupně eliminována, neboť pro správnou aplikaci vyžadují hlubší erudici, která ve veřejné správě nemusí být (a jak známo, obecně není) v širším měřítku zajištěna. Veřejné správě by měly být svěřovány takové úkoly, které je schopna na odpovídající úrovni zvládnout, a to u všech vykonavatelů příslušných agend.

jde o povahu uvedeného správního deliktu nebo režim jeho projednávání. Je však nutno vzít v úvahu ještě příslušná ustanovení zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, v platném znění, která projednávání (všech – pozn. aut.) případů porušení pořádku na úseku katastru nemovitostí svěřuje katastrálním úřadům (§ 5 písm. c/).

Z uvedeného vyplývá, že u obou rozebíraných ustanovení zakládajících postih porušení pořádku na úseku katastru nemovitostí nejde o případ založení správního uvážení ve formě „uvážení jednání“ (ve smyslu zda porušení pořádku projednávat), ale v tomto ohledu o ustanovení kompetenční. Uvážení se uplatní pouze směrem k „uvážení volby“, tedy při volbě výše pokuty. Odlišnosti v kritériích pro stanovení výše pokuty v obou úpravách, tedy v zákoně přestupkovém (§ 12 odst. 1) a zákoně katastrálním jsou založeny rozdílností základu odpovědnosti u obou druhů deliktů, kdy u přestupků se uplatňuje odpovědnost za zavinění, a u jiných správních deliktů odpovědnost za výsledek. Nakolik jsou dané odlišnosti opodstatněné, otvírá další prostor pro diskuzi, který je však hlubší a rozsáhlejší, než záběr této práce, neboť jde o samých základů právní úpravy odpovědnosti za správní delikty a je to diskuze, ve které musí hlavní úlohu – řešení převzít zákonodárce.

Pro eventualitu, že by řešení daného případu nevplynulo z konkrétního kompetenčního ustanovení (což by nemusel být případ zcela nepraktický), nabízelo by se podle mého názoru řešení v rovině obecných principů. Nelze totiž opomíjet principy právního státu, zejména princip rovnosti před zákonem. Nebylo by totiž ve světle této zásady možné přijmout ten výklad, že stejný druh protiprávní činnosti, porušující stejná ustanovení zákona, by u jedné skupiny subjektů (tedy fyzických osob mimo výkon podnikatelské činnosti), nebo dokonce u týchž osob jsoucích v jiné situaci (mimo svou podnikatelskou činnosti), znamenal povinné projednání uvedených deliktů ze strany správního orgánu, zatímco u jiné skupiny (nebo týchž osob při podnikatelské činnosti) by bylo ponecháno na volné úvaze správního orgánu, zda delikt projedná, pokud pro to nejsou důležité důvody v kategorii nějakého veřejného zájmu, aniž by šlo současně o úpravu jakkoliv diskriminační vůči některé z uvedených skupin subjektů, které by byly výslovně v cit. zákoně stanoveny nebo z širšího rámce právních úprav byly seznatelné.

Pokud se však vyskytne případ jednoznačné, ani systematickým výkladem neodstranitelné, a to tak, že nepřipouštějící jiné řešení, nezřetelnosti nebo neurčitosti v otázce použití, nebo jinak řečeno existence správního uvážení, lze jej jednoznačně označit za nežádoucí a jsoucí v rozporu s principy právního státu. Takový případ způsobuje právní nejistotu v otázce zákonných mezí působení veřejné správy, a tedy veřejné moci, a tím zároveň nejistotu jednotlivců. Obtížné je pak i event. přezkoumání rozhodnutí na tomto základě vydaných.

2.3.6. Význam stanovení mezí (a způsobu) správního uvážení

Podle obecného logického hodnocení i podle nejzřetelnější formy zakotvení v zákonných úpravách jsou nejkonkrétnější komponentou při určování prostoru správního uvážení *meze správního uvážení, a event. způsob jeho využití*.

Správní uvážení musí disponovat limity, a to limity stanovenými zákonem. Zákonem stanovené limity, resp. meze nebo způsob použití správního uvážení jsou pak kritériem určujícím prostor pro volnou úvahu správního orgánu. Jejich nepřekročení je pak předmětem kognice ve správním soudnictví, jako aspekt přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí nebo jiného zásahu veřejné správy. Ve vztahu ke kontrole „nevybočení“ z mezí (podle „staré“ úpravy), resp. „nepřekročení“ mezí (podle úpravy) správního uvážení se předchozí ani platná úprava správního soudnictví neliší.¹²²

V tomto pojetí, jakož i v širším pohledu na správní uvážení lze pod označení „meze“ podřazovat také formu, nebo „způsob“, jakým bude prostor pro volnou úvahu použit, pokud je ovšem v zákoně stanoven.

Je tomu tak jednak z toho důvodu, že způsob, pokud je stanoven, je zároveň limitní formou pro postup zvolený v rámci správního uvážení. Dalším důvodem je určitá obslužná, doplňková úloha, kterou představuje „způsob“, neboli forma ve vztahu k hlavnímu obsahu rozhodnutí, a tedy postupu ve zvolené variantě.

Nejčastěji dostatečně konkrétní stanovení mezí nacházíme v ustanove-

ních zakládajících uplatňování správně právní odpovědnosti, kde jsou přesně stanoveny druhy a maximální výše¹²³, resp. délky trvání¹²⁴ v úvahu připadajících sankcí. V těchto případech jde o skutečné konkrétní limity.

S konkrétními limity se však můžeme setkat také u zákonných vymezení jiných druhů rozhodování orgánů veřejné správy, např. ve formě určitých limitních forem (a někdy také intenzity) přijímaných opatření¹²⁵.

Požadavek stanovení mezí volné úvahy v právních předpisech je přímo nezbytný a souvisí s požadavkem určitosti právních úprav, který vzrůstá s intenzitou stupňujícího se zasahování do subjektivních práv nebo dokonce základních práv.

Klasik anglického správního práva H. W. R. Wade požadavek stanovení limitů pro volnou úvahu formuluje jednoznačně: „Klíčový axiom spočívá v tom, že každá pravomoc má právní limity, a to bez ohledu na to, jak

¹²³ Srov. např. § 11 odst. 1, kde jsou stanoveny druhy sankcí, a § 13 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích, kde jsou stanoveny obecné maximální výše pokut, s tím, že u jednotlivých skutkových podstat přestupků mohou být tyto výše pokut stanoveny odchýlně.

¹²⁴ Např. 14 odst. 1 cit. zákona, kde je stanovena maximální doba zákazu činnosti. V obou zvolených příkladech stanovení maximální výše a délky sankcí se pro mladistvé stanoví uvedené maximy odchýlně – viz § 19 odst. 3 a 4 cit. zák.

¹²⁵ Zajímavým příkladem uvedeným způsobem založeného, možno říci strukturovaného správního uvážení je volba – uvážení způsobu zajištění místního veřejného pořádku v obci, který náleží do samostatné působnosti obce, podle zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/, ve znění pozdějších změn a doplnění). Obec je oprávněna („může“) využít jednu, více, nebo žádnou ze zákonem poskytnutých pravomocí. Může jednak vydat obecně závaznou vyhlášku a stanovit v ní povinnosti přesně stanoveného druhu k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (viz zejm. § 10 písm. a/ a b/ cit. zákona), dále může zřizovat a zrušovat obecní policii (§ 84 odst. 2 písm. s/ cit. zákona), může uložit pokuty za určité správní delikty právnické osoby a fyzické osoby, která je podnikatelem, vztahující se k porušení veřejného pořádku v obci (viz. § 58 odst. 2, 3, 4 cit. zákona). Může formou usnesení zvolit také opatření organizační, technické povahy, jako je např. zlepšení veřejného osvětlení nebo vybudování kamerového systému. Je na uvážení obce, kterou z variant zvolí, a v jaké konkrétní povolené formě nebo výši, avšak je vázána ochranu veřejného pořádku zajistit, neboť náleží do zákonem jí svěřeného rámce pravomoci („Obec pečuje... o vytváření podmínek... pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby... ochrany veřejného pořádku.“ – § 35 odst. 2 cit. zákona). Ve svém celku jde o příklad správního uvážení povahy tzv. autonomního rozhodování, kdy u jednotlivých forem opatření „může“ znamená skutečně „může“, ale děje se tak v rámci naplnění povinnosti. V tomto celkovém pohledu jde o případ „úvahy volby“, nikoliv o „úvahu jednání“, která je pak přitomna u jednotlivých dílčích uvážení, kterými má být event. zvolená varianta zjištěna a může být realizována.

¹²² Srov. § 245 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), ve znění platném do 31. 12. 2002, a § 78 odst. 1 s. ř. s.

široce je formulován zákon, který ji zakládá.“, a dále: „Tam, kde panuje vláda práva, nemůže existovat neomezená diskreční pravomoc.“¹²⁶

V této souvislosti je nutno zmínit používání pojmu „absolutní diskrece“, či „absolutního volného uvážení“, se kterým se lze setkat v některých pramenech a zřejmě i v judikatuře, na kterou je v nich odkazováno¹²⁷.

Absolutní diskrecí, resp. absolutním volným uvážením jsou míněny případy, ve kterých není založen právní nárok na vydání rozhodnutí o přiznání určitého oprávnění nebo plnění, resp. ani na vydání rozhodnutí správního orgánu. Tyto případy však spadají do rámce správního uvážení, jsou jeho variantou (minimálně jsou případem „úvahy jednání“, posledně uvedený případ výslovně), a samozřejmě pro ně platí určitá hlediska a určité meze, i když tato mohou být jiné povahy, než u případů poskytujících menší míru volnosti v rozhodování.

Zmíněné případy se tedy vyznačují větším rozsahem svěřeného prostoru volnosti rozhodování, ale neocitají se, a nesmí se ocitnout, mimo rámec principů právního státu, mimo rámec principu dělby moci, a stát se případy libovůle (nebo dokonce zvůle).

Jinakost uvedených případů spočívá v již zmíněném širším rozhodovacím prostoru, a také v tom směru, že se opírají o širší rámec hodnot a principů, včetně principů dobré správy, než jsou konkrétní pravidla, která jsou u těchto případů skutečně jen rámcová. A je tomu tak zřejmě právě z těch důvodů, že má být správnímu orgánu (resp. státu) ponechán prostor pro uplatňování hledisek vyšší úrovně, např. určité správní politiky v dané oblasti, kterou je legitimní určovat nebo měnit. Avšak alespoň v jejím rámci se rozhodování s touto volnou úvahou musí pohybovat. Dále je zde aspekt řádného procesu a nutnosti rozhodnutí odůvodnit. Ty však také mají svůj základ v principech dobré správy, jak se k nim vrátíme v kapitole 3.

Problematiku tzv. „absolutního volného uvážení“ v našich podmínkách lze shrnout konstatováním, že nejde o skutečnou, ničím nelimitovanou vol-

nou úvahu, neboli libovůli, ale o specifické případy správního uvážení, limitované (vedle event. běžných pravidel) také obecnějšími a vyššími hledisky. Event. zneužití takového uvážení podléhá soudnímu přezkoumání.¹²⁸

A ostatně tam, kde je nárok, zužuje se volná úvaha správního orgánu právě jen na posouzení skutkové stránky, tedy zda jsou naplněny podmínky pro přiznání oprávnění či plnění, a nejde o případ správního uvážení, neboť správní orgán nemá volbu dalšího postupu. Ten je předem určen právní normou, resp. její dispozicí.

Pokud se vrátíme obecně k limitům pro volnou úvahu, zjistíme m.j., že uvedené limity mohou být, kde je zapotřebí pružnější reakce orgánů veřejné správy na vzniklé situace a podmínky, rozostřovány či rozpouštěny zařazením neurčitých pojmů do příslušné právní normy zakládající správní uvážení (modelově vyjádřeno formulací /se zdůrazněnými neurčitými pojmy/: „Dojde-li k narušení veřejného pořádku, může úřad k jeho obnovení přijmout vhodná opatření“). Jde o nejsložitější případ stanovení a event. kontroly dodržení mezi správního uvážení, neboť otázka volnosti v obsahu rozhodnutí se zde pojí ještě s pojmovou neurčitostí v hypotéze, tedy otázkou subsumpcí.

Termín „meze“ správního uvážení či volné úvahy má již svou tradici a oporu v úpravě správního soudnictví ve znění § 245 odst. 2 o. s. ř. (úprava platná do 31. 12. 2002), jakož i úpravě obsažené v § 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním. V obou se téměř shodně hovoří o zákonem stanovených mezích správního uvážení, jejichž event. překročení soud zkoumá v rámci kontroly zákonnosti, a obecně (podle nové úpravy výslovně) také v rámci poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob^{129, 130}

¹²⁸ Dle § 78 odst. 1 soudního řádu správního. Neplatí již výluka ze soudního přezkumu věcí nenárokových, jak ji zakládal již zrušený § 248 odst. 2 písm. i) o. s. ř. Tento názor zastává rovněž M. Mazanec ve shora cit. stati, a vyplývají rovněž z již cit. rozsudků Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 6/92-3 ze dne 15. 10. 1992, čj. 6 A 1/94-43 ze dne 4. 8. 1995. A jak známo, např. právě věci azylové disponují bohatou judikaturou také mimo rámec českého práva, jak na to také M. Mazanec v jiné souvislosti v cit. stati upozorňuje.

¹²⁹ Doposud, podle úpravy platné do 31. 12. 2002 pouze vůči rozhodnutím orgánů veřejné správy (§ 244 odst. 1 o. s. ř.), s účinností od 1. 1. 2003 také vůči nezákonným zásahům správního orgánu a jeho (nezákonné) nečinnosti (srov. § 4 odst. 1 s. ř. s.).

¹³⁰ Pojem „limity“ nebo „meze“ vystihují podstatu jevu, tj. omezení, vymezení, stanovení hranic, obdobně jako v angloamerické literatuře a také judikatuře Evropského soudu

¹²⁶ Wade, H. W. R., Forsyth, C. F.: *Administrative Law*, Seventh Edition, Clarendon Press, Oxford, 1994, str. 41.

¹²⁷ Srov. např. Mazanec, M.: Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, in *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, str. 14–15. Uvádí příklad rozhodování o přiznání postavení uprchlíka podle předchozí „uprchlické“ úpravy obsažené v již zrušeném zákoně č. 498/1990 Sb., nebo udělení státního občanství podle zákona č. 40/1993 Sb., nebo poskytování služeb nebo finančních příspěvků na hospodaření v lesích podle zákona č. 289/1995 Sb.

J. Macur v souladu s klasiky správního práva zdůrazňuje, že zákonnost a uvážení se nevyklučují, neboť jsou tu určité *hranice uvážení*, stanovené právním řádem, které administrativní orgán nesmí překročit.¹³¹

V tomto bodě se nejkonkrétněji má projevit požadavek na určitost právní úpravy, resp. zákona. Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ustáleně judikuje, že s požadavkem předvídatelnosti není v rozporu, pokud se zákon, který přenáší diskreční pravomoc, nerozhází s uvedeným požadavkem, což je splněno za podmínky, že *rozsah uvážení a způsob jeho provedení* jsou stanoveny s dostatečnou jasností, čímž je respektován ten legitimní účel, že jednotlivci se dostává potřebné ochrany před zásahem založeným na libovůli.¹³²

ESLP také opakovaně zdůrazňuje, že zákon má definovat okolnosti a podmínky, za kterých může činnost úřadu zasahovat do oblasti chráněných práv, a zákon musí určovat rozsah každé diskrece přenesené na příslušný úřad a způsob jeho výkonu, a to s dostatečnou zřetelností.¹³³

Případná absence konkrétní zákonné úpravy mezi pro volnou úvahu zakládá ve svém důsledku prostor pro libovůli. Je nejen porušením principu legality, neboť vylučuje jeho působení pro daný případ, ale zejména způsobuje protiústavnost dané právní úpravy, neboť, jak jsme již uvedli, zakládá libovůli, a nikoliv limitovaný výkon veřejné moci. Je zároveň v rozporu s obecnými principy, zejména popsáno principu legality, a také principu právní jistoty, jak bude dále pro naše potřeby přiblížen.

Uvedený nedostatek právní úpravy nelze zhojit analogií. Když už pomíneme její obecnou nepřipustnost ve veřejném právu, tento prostředek nemůže nikdy přinést potřebnou konkrétnost, kterou v sobě „meze“ nesou, resp. mají stanovit. Meze uvážení nelze určovat s využitím mezí stanovených v sice podobném, avšak přece vždy jiném případě než je případ řešený.

pro lidská práva používaný termín „*scope*“, což lze přeložit jako rámec, rozsah nebo sféra. V tomto směru Evropský soud pro lidská práva judikoval např. v rozsudku ve věci *Silver et al. V. Spojené království*, 1983, A-61, že zákon, který svěřuje diskreční pravomoc, musí stanovit rozsah takové diskrece (připouští však konkretizaci prováděcím předpisem nebo instrukcí, avšak za splnění podmínky spočívající v naplnění principu předvídatelnosti).

¹³¹ Macur, J., cit. dílo, str. 50, a také Slovník veřejného práva československého, díl II., heslo Nejvyšší správní soud, str. 843.

¹³² Viz případ *Margareta a Roger Andersson z 25. 2. 1992*, A-226, nebo separátní votum soudců Jörundssona, Türmena a Maruste k případu *Olivieira z 4. 6. 2002*.

¹³³ Viz případ *Silver et al. z 25. 3. 1983*, A-61, nebo případ *Malone z 27. 6. 1984*, A-82.

Pomoc nepřinese ani použití systematického nebo teleologického výkladu, neboť nemohou poskytnout nutnou míru konkrétnosti mezi. Nekonkrétnost mezi rozostřuje hranice mezi prostorem poskytnutým zákonem správnímu orgánu a chráněným prostorem jednotlivce, čímž dochází ke zmíněnému narušení právní jistoty.

Vzhledem k ústavnímu požadavku *stanovení* mezi a způsobu (vedle případů jejího použití) výkonu státní moci zákonem¹³⁴ a principu právní jistoty nepřipadá podle mého názoru obecně v úvahu, aby zákonodárce přenesl na jiný orgán, včetně orgánů správních, pravomoc stanovit meze a způsoby volné úvahy v právních předpisech nižší právní síly než je zákon, a tím méně pro konkrétní případy v procesu aplikace práva.¹³⁵ Uvedené závěry podporuje také judikatura Ústavního soudu a soudů obecných.¹³⁶

Uvedené nepochybně platí pro správní uvážení uplatňované při rozhodování o subjektivních právech a povinnostech, zejména sankční povahy nebo znamenající nutnost snášet bezprostřední zákrok veřejné moci. Zvláště

¹³⁴ Čl. 2 odst. 3 Ústavy.

¹³⁵ Není tomu tak ani v případech, které by zdánlivě obdobné řešení naznačovaly, jako je tomu např. při stanovení oprávnění policistů „provést *potřebné* (zdůr. aut.) služební zákroky, služební úkony nebo jiná opatření k odvrácení bezprostředního nebezpečí“, např. dle § 21 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, v platném znění, upravujícím oprávnění policisty otevřít byt nebo jiný uzavřený prostor. Při stanovení obsahu a rozsahu (tedy i mezi) cit. oprávnění je však nutno vycházet ze systematického výkladu, tedy v souvislosti se zcela konkrétní a podrobnou úpravou jednotlivých druhů „zákroků“ a „úkonů“ a podmínek pro jejich použití v dalších ustanoveních zákona. Prostor pro úvahu je založen pouze zařazením v této oblasti úpravy nezbytných neurčitých pojmů, jako je např. „odvrácení přímo hrozícího nebo trvajících útoku vedeného proti osobě policisty nebo útoku na život nebo zdraví jiné osoby“, jak je tomu v § 39 odst. 1 písm. a) téhož zákona při stanovení podmínek pro použití zbraně.

¹³⁶ Ústavní soud ve vztahu k principu předvídatelnosti zákona (zde konkrétně zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností) judikoval: „Ústavně přípustné je pouze zákonné obecné vymezení bezpečnostních rizik, v jehož širším rámci bude ponechán dostatečný prostor pro uvážení příslušných orgánů, *nikoliv však zákonem poskytnutí prostoru pro vytváření bezpečnostních rizik zcela nových, které zákonodárce nesankcionoval*“ (zdůr. aut.) Viz Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 11/2000, č. 113, Sb. n. ÚS, sv. 5, str. 105.

Nebo: „Jen zákonem (a nikoliv prováděcím právním předpisem exekutivy) lze stanovit podmínky, za kterých občanovi vzniká nebo zaniká právo či povinnost.“ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 2000, čj. 6A 1/99-51.

intenzivně uvedený požadavek vyvstává při rozhodování v otázkách základních práv a svobod.

Meze, nebo také limity pro uvážení uplatňované a popsané shora uvedeným způsobem vypovídají zejména o hraničních hodnotách vymezení volného prostoru, určují svým způsobem krajní kvantitativní hodnotu prostoru uvážení.

V této stránce vymezení uvážení se vyžaduje, a je stanovitelná, někdy přímo číselně kvantifikovatelná, dostatečná míra konkrétnosti, resp. určitosti. Přitom právě v této stránce vymezení uvážení je potřebná a možná vyšší právní jistota adresátů veřejnosprávního působení, a také relativně snadnější kontrolovatelnost jeho aplikace.

Pro oblast správního uvažování v oblasti subjektivních práv a povinností, nebo dokonce v oblasti základních práv a svobod, je dostatečně přesné, resp. určité stanovení mezi správního uvážení, a v jejich rámci *způsobu použití správního uvážení*, jako způsobu výkonu veřejné moci, v zákoně zakládajícím správní uvážení, jedním z projevů a také znaků právního státu, a proto je nezbytným požadavkem kladeným na zákonodárce.

Rovněž v souvislosti s přezkoumáním zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy vyvstává jednoznačný požadavek, přímo *conditio sine qua non*, existence právní úpravy, podle které správní orgány rozhodují, a ve vztahu ke které je akt orgánu veřejné správy, resp. postup k jeho vydání vedoucí, posuzován.

Složitost a proměnlivost naší současné právní úpravy v oblasti výkonu veřejné správy vede k tomu, že ne pro všechny rozhodovací procesy je příslušná úprava založena. Ústavní soud v např. v tomto ohledu judikoval, že vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který upravuje právo každého na *stanovený postup* domáhání se svých práv.¹³⁷

Zvlášť intenzivně byl uvedený nedostatek pocítován v případě zákona, který vedle vyloučení použití ustanovení správního řádu zároveň vyloučil možnost přezkumu takového rozhodnutí soudem. Bez nadsázky by se zde dalo mluvit o zákonem garantovaném prostoru pro neomezené uvážení, což

¹³⁷ Viz Pl. ÚS 14/96, in Sb. n. ÚS, sv. 6, str. 323 a n., kterým bylo zrušeno ustanovení § 5 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, vylučující použití správního řádu pro daný druh rozhodování.

je úplným protikladem omezené diskrece jako jednoho ze základních principů rozhodování veřejné správy vůči soukromým osobám¹³⁸, a také zcela v rozporu s principem právní jistoty a legitimního očekávání.

Ústavní soud konstatoval v takovém případě rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy, jakož i s korespondujícím čl. 2 odst. 2 Listiny, podle nichž lze státní moc uplatňovat jen v mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví, a u vyloučení možnosti přezkumu soudem také rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny.¹³⁹

V právním státě lze existenci pravidel, tedy způsobu realizace uvážení v jeho formální – procesní stránce oprávněně očekávat. Zejména v případě uplatňování tzv. veřejných subjektivních práv, a zvláště těch, jež patří do

¹³⁸ Více in Pomahač, R.: Soukromé osoby vis-a-vis úřady jako problém obecného evropského práva, Evropské a mezinárodní právo, č. 8/1997.

¹³⁹ Viz věc Pl. ÚS 27/97, in Sb. n. ÚS, sv. 11, str. 67. Šlo o již mezitím zrušený zákon o pobytu cizinců č. 123/1992 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění, konkrétně jeho úpravu řízení o vyhoštění. Cit. zákon byl nahrazen zákonem č. 326/1999 Sb., v platném znění, který již vytýkanými nedostatky netrpí.

okruhu základních práv a lidských svobod.¹⁴⁰ Tento požadavek je vyjádřen m.j. zařazením práva na spravedlivý proces do rejstříku základních práv.¹⁴¹

Ze shora uvedeného rovněž vyplývá, že pokud jde o sféru veřejných práv a povinností, v základních znacích či kvalitě by uvedené meze a způsoby správního uvážení měly být zařazovány do zákonů, a prováděcím předpisům by měla být ponechána pouze jejich event. dílčí konkretizace. Není přípustné, aby meze a způsoby použití veřejné moci byly takto zakládány dokonce v interních předpisech veřejné správy, které mohou v tomto směru sloužit pouze jako vodítko pro interpretaci, resp. aplikaci příslušného právního předpisu správním orgánem. Takové interní předpisy by však měly být s ohledem na princip právní jistoty dostupné či zveřejněné pro příslušný okruh jednotlivců, jichž se týkají.

K problémům spojených se způsobem správního uvážení se nejúžeji váže

¹⁴⁰ K této otázce judikoval Ústavní soud: „Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může stanoveným postupem domáhat svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Uvedené ustanovení Listiny základních práv a svobod vyžaduje tudíž pro všechny případy rozhodování o právech stanovený postup, čili procesní úpravu, garantující rovnost a vyloučení libovůle.“

V uvedeném případě šlo o úpravu procesu přijímání ke studiu na vysoké školy, který nebyl upraven v zákoně o vysokých školách, pročez Ústavní soud dovodil, že vysoké školy jako samosprávné subjekty mají si stanovit postup rozhodování o právech, jestliže tento postup není stanoven právními předpisy. Viz náleze Ústavního soudu III. ÚS 226/95. Sb. n. ÚS, sv. 5., 1997, str. 467 a n.

Odlíšné stanovisko ve věci Pl. ÚS–st. 3/96 ve věci II. ÚS 229/95 (ve které se Ústavní soud od uvedeného názoru do jisté míry odchýlil, když zdůraznil nemožnost upřednostňování formálních přístupů před obsahovými, proti čemuž obecně nelze nicého namítat), představující kontinuitu ve shora dříve vysloveném právním názoru a jeho hlubší odůvodnění, vyjádřili v této věci soudci P. Holländer, V. Jurka a V. Ševčík, kteří k problému uvedli, že v demokratickém právním státě se spravedlnostní a teleologické posuzování věci (materiální, neboli účelové – pozn. aut.) „pohybuje“ v rámci předem stanovených procesních pravidel (jejichž účelem je právě takové posouzení umožnit). Podle jejich názoru jsou procesní pravidla ústavní úpravou vyžadována, přičemž argument možného zneužití procesních pravidel, odůvodňující odmítnutí obecného požadavku jejich existence, ve svém důsledku znamená zpochybnění jednoho ze základních axiomů demokratické anglosaské i evropsko-kontinentální právní kultury, podle něhož prioritou procesních garancí představuje následně i garanci hmotných práv. In Sb. n. ÚS, sv. 7, str. 45.

¹⁴¹ Čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod, čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publ. pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Evropská úmluva“).

oblast hledisek, zejména pak některých obecných principů či zásad, jimiž je správní uvážení ovládáno. Věnujeme jim následující 3. kapitolu.

2.4. K obsahové stránce uvážení: vztah zákonnosti a účelovosti, naplňování veřejného zájmu

2.4.1. Úkoly a cíle veřejné správy. Účel a smysl zákona

Složitější, neboť méně jednoznačné a z právních norem poznatelné je v porovnání s otázkou mezí a způsobu správního uvážení problematika stanovení a posouzení *obsahové stránky volné úvahy*, neboli otázka vázanosti v obsahové stránce správního uvážení, resp. rozhodnutí vydaného na základě správního uvážení.

Pro formulaci volné úvahy v právních předpisech a pro aplikaci norem obsahujících správní uvážení, je nutno položit si otázku, zda postačuje vymezení hranice správního uvážení, a zda vše, co se děje v jejím rámci, je přípustné a nepřezkoumatelné. Zajisté nikoliv. Jde samozřejmě také o obsah volné úvahy a vztah tohoto obsahu k právním předpisům resp. právnímu řádu. Jinými slovy jde o *hlediska, resp. kritéria*, které je nutno při aplikaci volné úvahy naplňovat, resp. při jejím přezkoumání sledovat, zvláště pokud konkrétní úprava správního uvážení neobsahuje konkrétní pravidla jako hlediska pro užití této volné úvahy, nebo neobsahuje jejich úplný výčet.

Pro takové situace R. M. Dworkin vychází z existence „standardů, které neslouží jako pravidla, ale fungují jinak“, přičemž vhodným příkladem takových standardů jsou podle něj jednak principy, ale i politiky a další druhy standardů.¹⁴²

Obsahová stránka je v rozhodování veřejné správy vždy přítomna, neboť veřejná správa je vždy činná v rámci plnění určitých *úkolů a cílů*, které jsou pro jednotlivé případy stanoveny více či méně konkrétně právními předpisy, zejména však zákony, které určují základní obsah a rozsah právní úpravy v dané oblasti, odvětví či úseku veřejné správy. Krátce řečeno, veřejná správa má vždy úkoly a cíle, neboť to vyplývá z její *výkonné povahy*.

¹⁴² Dworkin, R. M.: Když se práva berou vážně, Oikoymenh, Praha 2001, str. 43. Uplatnění těchto „jiných standardů“ spatřuje Dworkin zejména u tzv. obtížných případů (*hard cases*), na které se nevztahuje žádné pravidlo nebo jde o pravidlo vágní.

Starší literatura v tomto směru rozlišovala dvě stránky veřejné správy, resp. dva prvky, a to *prvek právní* a *prvek účelový*¹⁴³. Správa byla chápána jednak jako „činnost nesoucí se za trvalým účelem, řídit ty které záležitosti“¹⁴⁴, nebo „každá záměrná lidská činnost, směřující k dosažení určitých lidských účelů“¹⁴⁵. V původním normativně právním pohledu byla správa považována za pojem hospodářský, a nikoliv právní.

Se vztahem prvku právního a prvku účelového se blíže dnešnímu chápání veřejné správy vypořádal J. Pošváb. Dospěl k závěru, že správa je pojmem správněpolitickým. Konstatuje, že se prvek účelový a prvek právní „noeticky sice navzájem vylučují, ale těsně na sebe navazují, a to v tom smyslu, že kde je právní norma, není místo pro postulát (v dnešní terminologii „cíl“, „účel“ – pozn. aut.), a teprve tam, kam již právní norma nesahá, může se uplatnit účel obsažený v postulátu“, neboli, že „spravující subjekt musí v prvé řadě dbát právního řádu, a teprve tam, kam se právní řád nevztahuje, může podle svých účelových úvah volit takový či onaký postup, který považuje podle své volné úvahy za vhodný“¹⁴⁶.

S uvedeným přístupem normativní školy, odčleňujícím cíle a hodnoty veřejné správy od „čisté“ stavby právních norem, se pro dnešní pojetí veřejné správy nemůžeme spokojit, jakož zcela ani s postupem, který formuloval J. Pošváb ve shora uvedené citaci.

Veškerá činnost veřejné správy je v nejobecnější rovině podřízena základním ústavním a zákonným regulativům, které má naplňovat. Dále je zřejmé, že mnohé postuláty – cíle, které mají být činností veřejné sprá-

¹⁴³ Předobraz uvedeného názoru nacházíme např. již v důvodové zprávě první vládní osnovy zákona o zřízení správního soudního dvora z roku 1873, který vycházel z dělení vztahů mezi státem a jednotlivcem na dvě oblasti, t.j. na oblast poměrů mocenských a na oblast poměrů právních, když pouze v poslední uvedené lze nacházet veřejná subjektivní práva. Druhá oblast, „účelnosti“, měla být oblastí „čisté správy“, jež měla být prosta subjektivních práv občanů a měla se krýt s oblastí volného uvážení. Uvedené věci měly být proto vyňaty z příslušnosti správního soudu. Avšak již výbor tehdejší poslanecké sněmovny postřehl, že i uvnitř pravidel stanovených mnohými zákony je správě ponecháno volné uvážení. Uvedený poznatek vedl pak k vyloučení „věcí, v nichž a pokud jsou úřady oprávněny postupovat podle volného uvážení“ z příslušnosti správního soudu (viz § 3 písm. e) zákona č. 36/1875 ř.z., o zřízení správního soudu). Podrobněji viz Hácha, E., heslo „Nejvyšší správní soud“, SVP, díl II., str. 828–829.

¹⁴⁴ Pražák, J.: Rakouské právo správní, Jednota právnická, Praha 1905, str. 1.

¹⁴⁵ Merkl, A.: Obecné právo správní, díl I, Orbis, Praha – Brno 1931, str. 2.

¹⁴⁶ Pošváb, J.: Obecné pojmy správního práva, ČSAS Právník, Brno 1946, str. 25.

vy sledovány, jsou vyjádřeny v právních předpisech, včetně těch s nejvyšší právní silou.

Nejde tedy v případě právnosti a účelovosti veřejné správy o dvě odlišné množiny, stojící vedle sebe nebo dokonce jako své protivy, ale naopak se v mnohém prolínají a překrývají (srov. např. vydání správního rozhodnutí o přestupku proti veřejnému pořádku, tedy individuálního správního aktu – aktu aplikace práva, který však zároveň přispívá k naplnění obecného účelu – zajištění veřejného pořádku v obci).

Jak přesně uvedl E. Hácha, „proti zákonné vázanosti správy lze postavitli toliko její volnost, nikoliv účelnost“¹⁴⁷. A kromě toho dle cit. autora může zákon i výslovně vázat správu, aby jednala účelně.¹⁴⁸

Zda v konkrétním případě převází „účelovost“ nebo „právnost“ ve smyslu vázanosti konkrétní právní úpravou, určuje povaha problému, úkolu, který má být řešen, a také a v souvislosti s tím konkrétní právní úprava, která se na něj event. vztahuje.

Jako převážně účelové by mohlo být např. shledáváno rozhodování v těch případech, které umožňují v přesných, nejlépe číselných parametrech, vymezit cíl (nejčastěji je to zisk nebo žádoucí způsob využití rozpočtových prostředků) a varianty vedoucí k jeho dosažení. Předpokládá se tedy dostatečná informační báze, mnohdy lze využít matematických metod a výpočetní techniky. Tento přístup slouží k řešení zejména úkolů ekonomické povahy, proto má některé obdobné rysy při rozhodování v soukromé i veřejné správě. Sledovaným účelem však může stejně dobře být také řešení problému ze sociální oblasti, který již nelze kvantifikovat snadno nebo vůbec.

Pro veřejnou správu je však rozhodování mající povahu aplikace právních norem přímo typické. V něm se zejména projevuje povinnostní povaha výkonu veřejné správy a nadřazené postavení orgánů veřejné správy ve vztahu ke spravovaným subjektům, a zároveň vázanost právem.

Subjekt rozhodování provádí výklad právní normy, posuzuje, zda byla naplněna její hypotéza a podle toho poté relevantním způsobem zasáhne do právní situace subjektů, o jejichž záležitostech je rozhodováno. Matematické operace se neuplatňují, naopak vystupuje do popředí úloha rozhodujícího subjektu, který využívá metod interpretace právní normy a má v mnoha

¹⁴⁷ Hácha, E., ibid, str. 840.

¹⁴⁸ Ibid.

případech k dispozici zákonem založené správní uvážení, kterého je povinen užít.

Výše uvedené typy rozhodování, tedy účelové a aplikačně, resp. konkretizačně právní, se nevyskytují v čisté a izolované podobě, naopak platí, že každé rozhodnutí ve veřejné správě nese v sobě určitý prvek každého z nich, ovšem v různé míře a kombinaci.

Pokud jde tedy o prvky uplatňující se v rozhodování veřejné správy, lze v obecnosti uvést následující. V rozhodování a v přijímaných rozhodnutích veřejné správy se odrážejí a do nich se promítají, přímo nebo (většinou) zprostředkovaně (skrže obsah zákonů), zájmy určitých politicky relevantních subjektů, tato rozhodnutí sledují určitý účel, jakkoliv obecně vyjádřitelný. V obecné poloze jde o rozhodnutí přijímaná ne-li přímo v souladu, tedy rozhodně nikoliv *contra legem*, neboť jsou realizována v rámci právně, resp. ústavně stanovené pravomoci a působnosti příslušného článku organizační struktury veřejné správy a v souladu se zásadou zákonnosti veřejné správy.¹⁴⁹

Právní aspekt je tedy přítomen vždy, minimálně v podobě stanovené pravomoci a působnosti subjektu rozhodování, jejichž prostřednictvím a v jejichž rámci svou činnost uskutečňuje (a vymezení působnosti v jejích aspektech věcném a územním je přítomno u subjektů vykonávajících veřejnou správu vždy, i při úkonech soukromoprávní povahy).

Prvek účelovosti se projevuje také, neboť je alespoň v nejabstraktnější rovině představován *veřejným zájmem*, účelem, jemuž musí být veškeré aktivity veřejné správy podřízeny, nebo minimálně nebýt s ním v rozporu.

Otázky formulování úkolů a cílů veřejné správy, resp. správní politiky, a jejich promítnutí do organizačních struktur veřejné správy pojednává blíže správní věda, jako obor zkoumající veřejnou správu jako reálný systém.¹⁵⁰

Nutno uznat, že běžná právně aplikační činnost vskutku obecně nevyžaduje nalézání těchto *úkolů a cílů veřejné správy*, neboť byly již formulovány zákonodárcem a promítnuty do konkrétních právních úprav.

Co však aplikační praxe mnohdy vyžaduje, je hledání *účelu a smyslu zákonné úpravy*, a to zejména při aplikaci norem obsahujících správní uvá-

¹⁴⁹ Více k povaze rozhodování veřejné správy viz Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě, 2. přepracované vydání, MU, Brno 1996, str. 46–50.

¹⁵⁰ K problematice úkolů veřejné správy více viz in Hendrych, D.: Základy správní vědy, Praha, ALEKO, 1992, str. 113–24.

žení. Volný prostor úvahy nesmí jít proti, nebo mimo účel a smysl zákonné úpravy, neboť tím by se ocitl mimo prostor vytvořený právem pro jeho volnou úvahu.

Pro uvedené hledání smyslu a účelu právní úpravy správní orgán využívá zejména systematického výkladu, a dále výkladu teleologického.¹⁵¹

V těchto otázkách se uplatní Dworkinova teorie o tzv. „policies“ (politikách, účelech) jako tzv. jiných standardech, resp. hlediscích, jak byla výše zmíněna. J. Prusák rovněž překládá *policies* jako účely. Vyjadřují podle něj cíle (*goals*) jako potřeby komunity (politické, ekonomické, sociální).¹⁵²

Někdy je účel, cíl a smysl právní úpravy formulován zcela konkrétně a výslovně, někdy je nutno jej hledat v rámci celého právního předpisu, nebo pak v základním právním vymezení daného odvětví veřejné správy, neboť už tím zákonodárcem dává najevo, že daný okruh záležitostí má být administrativou spravován, a to se děje vždy v zájmu veřejném.

Z uvedeného plyne, že pro potřeby správně právní praxe by měly příslušné právní předpisy být dostatečně určité a zřetelné pokud jde o vyjádření účelu a smyslu úpravy, a to celého předpisu či jednotlivých ustanovení, nebo alespoň nezakládat v tomto směru vzájemné vnitřní rozpory.¹⁵³

Pro námi sledovanou právně-aplikační činnost s prvkem volnosti, tedy

¹⁵¹ Na nutnost a význam uvedených metod výkladu soustavně upozorňuje Ústavní soud. Viz např. nálezy ve věci II. ÚS 277/99, Sb. n. ÚS, sv. 24, str. 35 (k výkladu teleologickému), nebo ve věci III. ÚS 263/01, tamtéž, str. 385 (k výkladu v souladu s účelem zákona a jeho strukturou), nebo nálezy ve věci Pl. ÚS 23/2000, Sb. n. ÚS, sv. 23, str. 73 (k výkladu poznámky a normy, na kterou poznámka odkazuje, ve shodě s normou odkazující a důsledně ve shodě s celým právním řádem).

¹⁵² Prusák, J.: Principy v právní teorii a právní praxi, in sborník Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law, (Boguszak, J. ed.), Vydavatelství 999, Pelhřimov 1999, str. 47. Jím zpracované schéma, vycházející z Harta a Dworkina, zobrazující místo principů a účelů v tzv. složitých věcech (*hard cases*), přibližuje vztah a potenciální konkurenci principů a účelů velmi názorně.

¹⁵³ Pozitivním příkladem může být v tomto ohledu zákon o ochraně osobních údajů, který již svým názvem vyslovuje svůj účel a tím zároveň poskytuje důležité interpretační pravidlo, které pak není nikterak v rozporu s dalšími ustanoveními zákona, zejména těmi, která upravují povinnosti tv. správců a zpracovatelů při zpracování osobních údajů. Uvedená kvalita zákona se obzvlášť osvědčuje právě u právního předpisu s širokým, „průřezovým“ dopadem na celou oblast veřejné správy (a jinak působností univerzální – na všechny subjekty zpracovávající osobní údaje). Zvolený příklad také dokládá propojení hodnot a cílů veřejné správy (nebo obecných) s veřejnými zájmy, když výslovně stanovený veřejný zájem na ochraně osobních údajů koresponduje,

rozhodování s volnou úvahou, má uvedený požadavek ještě větší naléhavost, neboť účel (a smysl) právního předpisu jsou důležitým hlediskem (sloužícím zejména jako interpretační pravidlo), které napomáhá správnému zaplnění daného prostoru volné úvahy.

Význam *cílů veřejné správy* jako závazného hlediska pro správní uvážování, tedy jeho obsahovou stránku, pregnantně vyjádřil J. Pošvár, když uvedl, že „i tam, kde jde skutečně o volnou úvahu, kterou ponechává právní řád správnímu orgánu, nejde o nějakou osobní libovůli. Jeho úvahy musí se zde řídit jednotlivými postuláty, které míří do ústředního postulátu státní správy. Bude-li mít uvažující orgán několik možností, musí vyvolit tu, která nejlépe prospěje státní správě, nikoli která bude jemu z osobních důvodů příjemnější“¹⁵⁴.

V uvedené citaci stojí za pozornost také naznačení existence struktury, nebo snad hierarchie cílů veřejné správy (viz shora cit. „ústřední postulát“), jak se ještě tohoto problému dotkneme. Nejde totiž o jednoduchou a vnitřně souladnou strukturu, a je někdy nutno volit mezi více souběžně se prosazujícími cíli, zvláště zakládá-li zákon prostor pro takovou volbu a konkrétním pravidlem ji neusnadňuje.

V. Vopálka zdůrazňuje pro současné podmínky význam kategorie účelu v tom směru, že zabraňuje *zneužívání pravomoci*.¹⁵⁵

Účel a smysl zákona se tak stávají důležitým kritériem pro soudní přezkoumání, které má zákonnost správního uvážení posuzovat v tom ohledu, zda nedošlo ke zneužití správního uvážení¹⁵⁶. Dále cit. autor připomíná, že cílem správy je vždy veřejný zájem, a nikoliv zájem soukromý, který může být v normě dále konkretizován.¹⁵⁷

Tím je navozen *veřejný zájem* jako účelová (nebo cílová) kategorie, náležející k těm, které určují obsah volné úvahy správního orgánu.

resp. slouží naplnění práva na ochranu soukromého a osobního života jako součástí (ústavně – čl. 7 a 10 Listiny) chráněné sféry jednotlivce.

¹⁵⁴ Pošvár, J., cit. dílo, str. 83.

¹⁵⁵ Vopálka, V., in Hendrych, D. a kol., cit. dílo, 4. vydání, str. 43.

¹⁵⁶ Srov. § 78 odst. 1 soudního řádu správního. K pojmu zneužití správního uvážení se ještě vrátíme sub 4.4.

¹⁵⁷ Vopálka, V., ibid.

2.4.2. Význam pojmu veřejný zájem

Veřejná správa jakožto správa věcí veřejných se v tomto směru vyznačuje významným specifickým, kterým je obecně předpokládaná a z ústavních základů vyplývající existence tzv. *veřejného zájmu*. Podle R. Pomahače je „úkol orgánů veřejné správy, obdobně jako u ostatních orgánů veřejné moci, v souladu s principem legality uplatňovat a chránit veřejný zájem“¹⁵⁸.

Při zjišťování existence veřejného zájmu však nejde o volné uvážení, ale o řešení otázky právní, neboli o zjištění, zda tu veřejný zájem je, a jakého obsahu, což někdy vyžaduje rozbor celého obsahu a úmyslu zákona.¹⁵⁹

Legální definice pojmu podle očekávání neexistuje. Veřejný zájem náleží do kategorie neurčitých právních pojmů.

Veřejný zájem však není neurčitý pojem *unus multorum*, ale, jak již bylo naznačeno, jeden z pojmů určujících obsahové zaměření veřejné správy jako celku, i v jejích konkrétních projevech.

Z teoretických pramenů lze se ztotožnit např. s definicí P. Průchy, podle níž jde v případě veřejného zájmu o „takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejné resp. obecně prospěšné, zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené nicméně alespoň rámcově determinovatelné okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost, popř. zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti (celospolečenské zájmy)“¹⁶⁰.

Rovněž R. Pomahač poukazuje u zájmu týkajícího se výkonu místní nebo ústřední správy na „společný zájem velké většiny členů příslušné komunity“¹⁶¹.

Dlužno ovšem zdůraznit, že takto definovaný zájem je nutno včlenit do příslušných právních norem, a to buď výslovně, nebo alespoň naznačit obecnější formulací (např. v názvu zákona nebo jeho části), aby mohl být vykonavatel veřejné správy rozpoznán a uplatněn v právně aplikačních procesech.

Má-li se veřejný zájem uplatnit nebo prosadit, musí mít právní základ.

¹⁵⁸ Pomahač, R.: Průvodce veřejnou správou, ISV nakladatelství, Praha 1999, str. 143.

¹⁵⁹ Hoetzl, J.: heslo „Zájmy veřejné“, in Slovník veřejného práva československého, díl V., str. 37.

¹⁶⁰ Heslo „Veřejný zájem“, in Základní pojmy a instituty správního práva, MU, Brno 1998, str. 355.

¹⁶¹ Pomahač, R. cit. dílo, str. 144.

Jde opět o náročný úkol pro legislativu takové zájmy rozpoznávat, navzájem poměřovat, a správně a včas začleňovat do právních předpisů. Tak se ob-
loubkem vracíme k otázce formulování základních hodnot, vytváření politik
a stanovování cílů a úkolů pro veřejnou správu.

V těchto otázkách jde o propojení reálného života s právem, tedy oblast,
ve které se nachází správní uvážení, nebo lépe řečeno, které toto propo-
jení umožňuje a které Merkl trefně označil jako „bránu“ propojující oba
„světy“.¹⁶²

S termínem „veřejný zájem“ se setkáváme v literatuře i právních předpi-
sech často, avšak jeho použití v singuláru neznamena, že by takový univer-
zální veřejný zájem ovládající všechny správní činnosti existoval¹⁶³. Naopak
při každé zmínce o veřejném zájmu je jím míněn jeden z jeho projevů, stano-
vený pro konkrétní oblast veřejné správy nebo konkrétní případ, ve kterém
se veřejný zájem prosazuje nebo má prosadit. A s narůstající konkrétností
právních úprav a řešených záležitostí narůstá mnohočetnost¹⁶⁴ a také event.
různorodost nebo i protikladnost těchto jednotlivých veřejných zájmů.

Existuje tedy celá škála nebo *struktura různých veřejných zájmů*, které
nemusí být nutně v souladu, a mohou se střetnout při řešení konkrétního
případu, na který se příslušné právní úpravy vztahují. Je úkolem aplikuji-
cího orgánu veřejné správy, aby rozpoznal a přiklonil se k zájmu, který má
převažovat. Taková situace se může odehrávat právě při zaplňování prostoru
pro volnou úvahu.

Příkladem strukturovanosti veřejného zájmu, resp. zájmů, může být

¹⁶² Již cit. v pozn. č. 1.

¹⁶³ Podle názoru autorky by se teoreticky dalo uvažovat o obecném veřejném zájmu
ve sféře veřejné správy, který by bylo možno popsat jako úsilí o dosahování obec-
ných *hodnot* veřejné správy, jak jsou naznačeny v následující kapitole, jako je řádná
a efektivní správa věcí veřejných, spravedlnost a respekt k základním právům při
jejím výkonu, projevující se zejména v *principech* právního státu a tzv. principech
dobré správy, přiblížených tamtéž.

¹⁶⁴ R. Pomahač hovoří o cca dvou stovkách platných zákonů, nařízení a mezinárodních
smluv operujících s tímto pojmem, a to především v tom smyslu, že prokázání ve-
řejného zájmu je podmínkou aktivity státního orgánu v konkrétním případě. Ibid,
str. 144.

Klasickým případem je nutnost prokázat veřejný zájem v případě vyvlastnění, jak
to vyžaduje čl. 11 odst. 4 Listiny, a to jeden z konkrétních veřejných zájmů stano-
vených v příslušném zákoně, zejména zákoně stavebním (zákon č. 50/1976 Sb.,
v platném znění), ale také např. v zákoně o zajišťování obrany České republiky (zá-
kon č. 222/1999 Sb.).

úprava zásad pro nakládání s majetkem obce, kde nacházíme rovnou několik
současně stanovených účelů, které se mají ve vzájemném propojení uplat-
ňovat, neboť se zde obci ukládá povinnost využívat svůj majetek „účelně
a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem
vymezené působnosti“¹⁶⁵, přičemž je zde jakási hierarchie účelů, kdy jed-
na jejich skupina („účelnost“, „hospodárnost“) má sloužit naplňování druhé
(„zájem“ a „úkoly“ obce). Všechny uvedené účely lze podřadit pod nejobec-
nější kategorii veřejného zájmu.

A jak dále upozorňuje J. Hotezel, právní řád zná prosté veřejné zájmy
a zájmy kvalifikované, které jsou označeny jako důležité, naléhavé, nezbytné
veřejné zájmy, apod.¹⁶⁶

Veřejný zájem je účelem a cílem, který prostupuje celou rozhodovací
činnost veřejné správy a je jednou z determinant obsahové stránky rozho-
dování. Zvláštní význam má pro oblast správního uvážení, kde spoluurčuje,
která varianta dalšího postupu bude využita, neboli spoluurčuje obsah roz-
hodnutí přijatého na základě správního uvážení.

Měla by být vždy zvolena ta z variant, které lépe slouží relevantnímu
veřejnému zájmu a naplňuje jej. Při event. střetu více veřejných zájmů musí
dojít k jejich vzájemnému poměřování či vyvažování, obdobně jako je tomu
u řešení kolize právních principů.

Nejde přitom o otázky teoretické, ale ryze praktické a na praxi veřejné
správy plně dopadající. Nejde totiž pouze o respektování oblastí a „druhů“
veřejného zájmu založených konkrétními speciálními zákony, ale o širší po-
žadavek stanovený celé veřejné správě.

V tomto směru je významným počinem, že jak nový zákon o státní služ-
bě, tak zákon o úřednících územních samosprávních celků zakládají pro celé
uvedené kategorie pracovníků veřejné správy obecnou povinnost zachovávat
veřejný zájem a postupovat v souladu s veřejným zájmem.¹⁶⁷ Ostatně za-

¹⁶⁵ Srov. ust. § 38 odst. 1 zákona o obcích. Stejná úprava je založena také pro kraje
v § 17 odst. 1 zákona o krajích.

¹⁶⁶ Srov. „Zájmy veřejné“, in SVP československého, díl V., str. 578. Příkladem mů-
že být např. možnost výjimečného stanovení dřívějšího počátku účinnosti právního
předpisu obce, než stanoví obecná úprava (§ 12 odst. 2 zákona o obcích), vyžaduje-li
to *naléhavý obecný zájem*. Obdobné řešení najdeme také v zákoně č. 129/2000 Sb.,
o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších změn a doplnění.

¹⁶⁷ Srov. § 61 odst. 1 písm. a) služebního zákona, § 16 odst. 1 písm. c) zákona

stupitelé obcí a krajů se ve svém slibu rovněž zavazují k naplňování zájmů těchto územních samosprávných celků a jejich občanů.¹⁶⁸

Veřejný zájem je ve skutečnosti projevem určité hodnoty, resp. ve svém celku mnoha hodnot, nebo také event. projevem principů ovládajících výkon veřejné správy a v tomto rámci také správní uvažování. Uvedené hodnoty a principy v podmínkách právního státu ovládají správní uvážení. Z uvedených důvodů pochopení úlohy veřejného zájmu, a řešení problémů s ním spojených, bude probíhat obdobně, jako u uvedených kategorií, a jak se k této kategorii hledisek ovládajících správní uvážení vyjádříme ve 3. kapitole.

2.5. Související problém – volná úvaha při zjišťování a hodnocení skutkové stránky

V souvislosti se správním uvážením bývají někdy zmiňovány jiné pojmy či instituty, které se správním uvážením sice úzce či vzdáleněji souvisejí, nebo se i částečně překrývají, ale nejsou s ním totožné a nejsou mu bez dalšího podřaditelné.

V rámci rozhodovacích procesů ve veřejné správě se vedle v této práci meritorně řešených otázek správního uvážení a jen souvislostně zmíněné problematiky neurčitých pojmů objevuje další oblast, ve které se může projevit určitá forma volnosti úvahy či uvažování, a to jednak při zjišťování a dále při hodnocení skutkové stránky.

Oba tyto jevy se projevují v procesní stránce rozhodování. Jinak obecně samozřejmě platí, že správní uvážení se může vyskytovat v právní úpravě rozhodovacích procesů, kdy umožňuje správním orgánům volit nejvhodnější postupy a úkony, aby bylo dosaženo cíle a smyslu vedeného řízení. Často se takto objevuje ve formě založené volné úvahy pro použití tzv. prostředků k zajištění průběhu a účelu řízení, nebo v oblasti volby nejvhodnějšího prostředku pro výkon správní exekuce.

Obecně řečeno, mnohá pravidla procesní a pravidla dokazování mají ur-

č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, v platném znění.

¹⁶⁸ Srov. §§ 69 odst. 2 zákona o obcích, § 33 odst. 2 zákona o krajích.

čitou diskreční formu, nebo v sobě zahrnují určitý prvek volné úvahy¹⁶⁹. Je však nutno rozlišit, jaký, a zda jde o případ správního uvážení.

V obou shora uvedených případech, tedy zjišťování a hodnocení skutkové stránky, jde o *specifickou součást procesní stránky rozhodování*, a to v tom aspektu, že je propojena s realitou, se skutečností, s faktickou stránkou. S ní nelze nakládat podle volné úvahy, naopak je nutno ji úředně zjistit, a poté vtáhnout ve formě jednotlivých podkladů do rozhodovacího procesu.

Jde tedy jednak o *úvahu při stanovení rozsahu podkladů pro rozhodnutí*, tedy úvahu, týkající se posouzení dostatečnosti jak co rozsahu, tak co do kvality zjištěných podkladů pro rozhodnutí.

Pokud se uplatňuje zásada materiální pravdy, jak je tomu v dosud platném správním řádu¹⁷⁰, pak je prostor vlastní úvahy minimální, neboť činnost správního orgánu směřuje k naplnění předem daného cíle, tedy zjištění přesného skutkového stavu věci, kdy se pouze uvažuje o co nejvhodnějších cestách k jeho dosažení. Volnost se může uplatnit pouze co do volby konkrétních podkladů a způsobů jejich zjišťování¹⁷¹. Vázanost převažuje nad volností.

Větší prostor k vlastní úvaze spatřuji tam, kde zásada materiální pravdy se neuplatňuje tak striktně, resp. je korigována požadavkem na ekonomii správního řízení¹⁷², a je vyjádřena např. tak, jak je tomu ve vládním návrhu správního řádu, tedy že správním orgánem má být zjištěn „stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky“ v zákoně stanovenými.¹⁷³ Tato varianta již vyžaduje složitější úvahy, i když stále převažuje vázanost tohoto postupu.

Úvaha správního orgánu se dále projevuje *při vyvozování závěrů o tom, jaký je skutkový základ*, tedy otázka faktů (*question of facts*), z něhož se bude vycházet pro přijetí rozhodnutí.

Toto tzv. volné hodnocení důkazů není případem správního uvážení,

¹⁶⁹ Tak to ve vztahu k uvážení soudnímu konstatuje heslo „judicial discretion“, in A Dictionary of Law, Martin, E. A. (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2002. Vztáhnout lze uvedené konstatování rovněž na úpravu správního procesu.

¹⁷⁰ Srov. § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a 2, § 48 správního řádu.

¹⁷¹ Viz § 32 odst. 2 správního řádu, in fine.

¹⁷² Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu správního řádu, komentář k § 3. Sněmovní tisk č. 201, www.psp.cz.

¹⁷³ Srov. Vládní návrh návrh správního řádu, Základní zásady činnosti správních orgánů, tamtéž.

i když se rovněž při něm uplatňuje jistá volná úvaha.¹⁷⁴ Jde sice o určitý autonomní prostor pro vlastní úvahu či hodnocení, ale není charakterizován existencí nejméně dvou variant dalšího postupu, což je nezbytný znak správního uvážení. Existuje pouze jedna varianta, kterou lze označit za zákonnou a správnou, a to je pro daný případ co nejpřesnější (event. dostačující) zjištění faktické stránky rozhodování, a právě v jejím rámci se vlastní uvažování projevuje. Event. správní uvážení, pokud je právem založeno, se může uplatnit až následně, při volbě dalšího postupu, vycházejícího již ze zjištěného skutkového stavu věci.

Uvedené hodnocení či posuzování skutkové stránky se vyskytuje obecně ve všech rozhodovacích procesech veřejné správy, tedy i těch, v nichž se správní uvážení neuplatňuje, a také v těch, kde nenese označení „volné hodnocení důkazů“, ale jde v podstatě právě o řešení skutkového základu pro další postup či rozhodnutí, ať již formalizované nebo neformalizované.

V rámci platné úpravy správního řízení volné hodnocení důkazů představuje jedno ze stádií rozhodování, kdy ze shromážděných důkazů, jejich hodnověrnosti, informační kvality, vzájemné souladnosti, resp. nesouladnosti, dostatečnosti k posouzení věci a dalších jejích vlastností, vyvozuje správní orgán, který řízení vede, konkrétní názor – závěr odrážející skutkovou stránku věci, co nejpřesněji skutečnosti odpovídající¹⁷⁵, z níž je pak logickou úvahou vyvozován odpovídající závěr ve formalizované podobě, s příslušnými právními účinky – rozhodnutí.

K tomu je nutno doplnit, že rozhodnutí kromě provedených a zhodnocených důkazů vychází nutně také z dalších podkladů pro rozhodnutí, jako jsou např. skutečnosti obecně známé, skutečnosti známé z úřední činnosti správního orgánu, závazné posudky, vyjádření dotčených orgánů a dalších, přičemž je nutno vzít v úvahu také event. posouzení předběžné otázky.¹⁷⁶

Uvedenou činností se směřuje k naplnění shora popsané zákonem stanovené zásady materiální pravdy. Její porušení je porušením zákona.

Volné hodnocení důkazů však slouží „pouze“ ke zjištění přesného a úplného skutečného stavu věci, pohybuje se v rovině skutkové, která tvoří teprve předstupeň vlastního rozhodování. Zjištění skutečného stavu věci jako výsle-

¹⁷⁴ Hoetzel, J., heslo „Volné uvážení“, SVP, díl V., str. 346.

¹⁷⁵ Viz § 3 správního řádu („Základní pravidla řízení“): „Rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci“. A znovu obdobný požadavek v § 46 upravujícím náležitosti správního rozhodnutí.

¹⁷⁶ K tomu srov. zejména § 32 a § 40 správního řádu.

dek volného hodnocení důkazů, a zohlednění dalších podkladů pro rozhodnutí tvoří základ pro provedení další operace, a to subsumpce pod konkrétní skutkovou podstatu právní normy, konkrétněji hypotézy právní normy.

Pro rozhodování právní povahy, pro realizaci celé operace aplikace právní normy, však znamená zcela podstatný moment, a to s dvojím základním možným důsledkem, resp. ve dvou hlavních alternativách. První je alternativa uplatňující se v případech rozhodování vázaného, kdy takto provedené autoritativní zjištění a konstatace určité skutkové situace vede nutně k přijetí rozhodnutí s obsahem, který byl právní normou jednoznačně predestinován. Nutně pak zjištění odlišného skutkového stavu by založilo předpoklad pro rozhodnutí s jiným předem předvídaným obsahem.

Pro uplatnění správního uvážení je podstatná druhá varianta, představovaná situací, v níž zjištění a konstatování určitého skutkového stavu zakládá pravomoc správního orgánu rozhodnout podle vlastní volné úvahy, ať již formou uvážení volby, nebo uvážení jednání.

V tomto bodě, nebo lze také říci v tomto stádiu rozhodovacího procesu, se stýkají dvě stránky rozhodování, a to stránka skutková a stránka právní, nebo obecněji realita (resp. její „úředně“ zjištěný odraz) a právní norma.

Rozhranění otázek právních od otázek skutkových považovali již klasici správního práva za obtížný problém¹⁷⁷. Jeho náročnost vystupuje do popředí zejména v souvislosti se soudním přezkoumáním správních rozhodnutí, které má být provedeno z hlediska zákonnosti, ale i obecně při podrobnějším zkoumání rozhodovacích procesů ve veřejné správě.

Otázky skutkového zjištění nelze ve všech případech bez podstatných následků na kvalitě poznání, a event. kvalitě přezkoumání „odpreparovat“ od právní roviny správního rozhodování. Důvodem, proč tomu tak je, je nejen nejužší logická vazba mezi skutkovým stavem a aplikací příslušné právní normy z něj vycházející, ale zejména skutečnost, že na samotný postup a obsah zjišťování skutečného stavu věci klade právní úprava určité nároky a do jisté míry je podrobuje právní úpravě. Prolíná zde tedy právo do roviny

¹⁷⁷ Srov. Hácha, E., heslo „Nejúvyšší správní soud“, SVP, díl II., str. 830.

skutkové, přesněji do jejího zjišťování¹⁷⁸, jež je relevantní pro posuzování konkrétní projednávané věci.

Otázka volného hodnocení důkazů má však nejužší vztah také k zásadě racionality nebo efektivnosti rozhodování, kdy řešení má vhodně odpovídat existující situaci a stavu řešeného problému, a také k nutnosti odůvodňovat vydaná rozhodnutí, přičemž odůvodnění má m.j. stvrzovat, že rozhodnutí vychází z řádně zjištěné skutkové stránky věci¹⁷⁹.

Není však naším úkolem zabývat se zde otázkami zjišťování a hodnocení skutkové stránky a jejich konsekvencí v celém rozsahu. Účelem tohoto oddílu bylo přiblížit vztah těchto dvou různých forem uvažování s určitou mírou volnosti, které se v rozhodovacích procesech veřejné správy často setkávají, k vlastnímu správnímu uvážení.

Souvislost uvedených forem uvažování se správním uvážením v klasickém pojetí, je pouze volná. Jde spíše o event. *návaznost*, a to v tom smyslu, že zjištěná a posouzená skutková stránka je východiskem a základem pro uplatnění správního uvážení.

Znakem, který je spojuje, je jejich přináležitost k podmínkám zajištění ochrany práv jednotlivce před rozhodováním veřejné správy, přičemž jejich řádné a správné uplatnění naplňuje znaky spravedlivého procesu a požadavek správnosti vydaných rozhodnutí. Obě stránky nebo součásti rozhodování se pak mohou stát předmětem přezkoumání, avšak každá podle jiných kritérií, jak to odpovídá jejich rozdílné povaze.

2.6. Shrnutí – pokus o charakteristiku správního uvážení

Po dosud provedeném přiblížení či rozboru základních stránek a souvislostí pojmu správní uvážení, a předtím, než začneme mapovat širší okruh problematiky, tedy hlediska, která ovládají správní uvážení a nezbytné aspekty přezkoumání rozhodnutí vydaných se správním uvážením, je vhodné poskytnout určitou souhrnnou charakteristiku pojmu.

V předchozích oddílech jsme dopěli k závěru, že jistá míra volnosti je vlastní každému rozhodování veřejné správy, tedy i tzv. vázanému rozhodování, a naopak tzv. rozhodování podle volné úvahy není zcela volné.

Vyprofiloval se obsahový rozdíl mezi označením „volná úvaha“, která se může do jisté míry projevit i u vázaných rozhodování a vzhledem ke své nestrojenosti a různorodému uplatnění není samostatným pojmem¹⁸⁰, a na druhé straně pojmem „správní uvážení“, tedy správní uvážení v tzv. „technickém pojetí“ nebo tzv. „klasické správní uvážení“, které má svou charakteristiku a znaky, jak jsme se je postupně pokusili určovat.

Obecně lze správní uvážení, resp. volné uvážení správního orgánu charakterizovat tak, že jde o zákonem založenou volnost tohoto orgánu zvolit při řešení konkrétního případu jedno z více právně možných rozhodnutí, přičemž volná úvaha může být založena pouze zákonem, resp. z něho vyvozenou právní normou.¹⁸¹

Pokud jde o vlastní „uvažovací“ činnost správního orgánu, přibližuje ji Z. Bažil jako myšlenkovou činnost správního orgánu, kterou uskutečňuje zákonem mu svěřené právo volby způsobu rozhodnutí.¹⁸² Není vyloučeno,

¹⁷⁸ Viz ust. správního řádu – zvláště § 32, podle něhož: „Správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.“ (odst. 1), dále: „Rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí určuje správní orgán.“ (odst. 2 in fine), § 33: „Účastník řízení má právo navrhnout důkazy a jejich doplnění...“ (odst. 1), a: „Správní orgán je povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění.“ (odst. 2).

¹⁷⁹ „V odůvodnění správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami, i byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval.“ – viz § 47 odst. 3 správního řádu.

¹⁸⁰ Dokonce i v těch případech, kdy dispozice normy nezakládá a nepředpokládá prostor pro vlastní volbu dalšího postupu správním orgánem, můžeme téměř vždy shledat určitý prvek uvážení, a to v subsumpční části aplikačního procesu. Knapp, V.: *Teorie práva*, C. H. Beck, 1995, str. 188.

¹⁸¹ Takto přibližuje pojem správního uvážení, resp. volné úvahy správního orgánu ve své shora cit. monografii Z. Bažil. (str. 58).

Cit. autor zde také upozorňuje, že ani současný termín „správní uvážení“ není zcela výstižný, neboť vyjadřuje sice poměrně dobře, že se jím míní úvaha na úseku správy, ale jinak zůstal v kontextu ostatních oborů práva zcela osamocený, a nenašel obdobný výrazový protějšek např. v podobě termínu „soudní uvážení“, „finanční uvážení“, atp.

¹⁸² Ibid.

aby takovou činnost realizoval kolegiální orgán, který pak výsledek svého kolektivního uvažování stanovenou formou prezentuje.¹⁸³

Právě uvedená uvažovací činnost, neboli vlastní úvaha o dalším postupu, představuje důvod a naplňuje obsah správního uvážení. Jde o skutečné rozhodování veřejné správy, neboť její jednání není závazně predestinováno právními předpisy poskytnutím jediného možného právního východiska z existujícího (zjištěného) skutkového stavu.

Správní uvážení se v právních normách objevuje ve dvou formách, které jsme začali (inspirování německy psanou odbornou literaturou) označovat jako „uvážení jednání“ a „uvážení volby“.

Zákon totiž dává správě možnost volby mezi různými činnostmi v daném případě. Jednak jí může poskytnout prostor k tomu, aby sama uvážila, zda vůbec předpokládané kroky učiní, jednak jí může nabízet souřadně více možných postupů, přičemž obě konstrukce mohou být použity současně.¹⁸⁴

Jak bylo sub 2.2.3 řečeno, teorie (zvláště normativní školy) zná také uvážení v právně teoretickém smyslu, neboli konkretizační uvážení. Je představováno autonomními faktory, neboli volnou úvahou orgánu přijímajícího konkretizační akt. Uvedené se pochopitelně plně týkalo také vztahu zákonů, předpisů konkretizujících zákony, a v poslední stupni také vydávání konkrétních správních aktů.

Zjistili jsme rovněž, že je nutno odlišovat od správního uvážení také případy volnosti ve zjišťování a v hodnocení skutkové stránky, a volnosti při určování rozsahu tzv. neurčitěho pojmu.

Určit přesně množinu případů, které spadají pod kategorii klasického správního uvážení, může v některých případech činit problém, neboť jde o otázku kvantity svěřené volnosti k vlastní úvaze, a tam hranice může být neostrá nebo neostře nastavená, což je vždy, pokud se tak v právní normě stane, nedostatkem zákonných úprav, a porušením požadavku na určitost právních úprav.

Při pohledu na naši současnou správněprávní úpravu dlužno konstatovat, že uplatnění správního uvážení v právních předpisech upravujících výkon ve-

řejné správy se sice vyznačuje poměrnou četností a různorodostí, avšak také nepřilíhnutelnou důsledností, systematickostí a vyvážeností, jak již bylo a dále bude na některých příkladech a různými argumenty naznačeno.

Jako určitý závěr plynoucí z toho, co již bylo o správním uvážení uvedeno, nabízí se tvrzení, že správní uvážení v pojetí podmínek právního státu (tedy vylučující libovůli, nebo také tzv. absolutní volnou úvahu¹⁸⁵) je veřejné správě vlastní.

Veřejná správa, regulující, chránící a sloužící ve velmi rozsáhlém okruhu společenských vztahů a v záležitostech velmi rozmanitých, nemůže vystačit pouze s příslušnými zákonnými a podzákonnými úpravami, neboť ty nikdy nemohou předvídat, obsáhnout a řešit všechny různorodé situace a problémy, které v okruhu spravovaných záležitostí mohou nastat.

P.Průcha v této souvislosti zdůrazňuje, že správní uvážení přichází v úvahu tam, kde to vyžaduje veřejný zájem a kde je třeba jej naplňovat diferencovanými právními řešeními.¹⁸⁶

Je to právě správní uvážení (a také neurčité pojmy, ať už je chápeme jako pojem samostatný, nebo součást či specifickou formu správního uvážení), jež má veřejné správě poskytovat možnost a prostor pro nalezení a uplatnění nejvhodnějších řešení vzniklých situací, problémů a potřeb, a to nikoliv libovolně nebo nahodile, ale záměrně, kultivovaně, souladně s právem. Bez uvedených možností, tedy bez takto svěřeného profilovaného prostoru by veřejná správa v podmínkách neustále se měnící reality a potřeb stěžejí mohla naplňovat své cíle a úkoly, a zároveň se nedopouštět nedovolených zásahů do chráněných hodnot, zejména práv a svobod jednotlivců.¹⁸⁷

V intencích shora uvedeného Z. Bažil dovozuje, že „volnost“ jako složka správního uvážení slouží jen k zvýraznění určité, do rámce vytvořeného právem zasazené duševní činnosti rozhodujícího subjektu, při níž může uplatnit

¹⁸⁵ V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy. Hendrych, D.: Správní uvážení, in Právní slovník, Praha, C. H. Beck, str. 884.

¹⁸⁶ Průcha, P.: Správní uvážení, in Slovník českého práva, Praha, Linde, 1999, str. 1378.

¹⁸⁷ V tomto pohledu J. Macur výstižně definuje správní uvážení jako zákonem vymezený stupeň svobody správních orgánů při rozhodování konkrétní věci, přičemž v uvedeném rámci podle cit. autora administrativní orgán přijímá optimální řešení z několika různých možností, když však možnost výběru z několika variant neznamená absolutní svobodu správních orgánů, neboť uvážení je vždy omezeno určitým rámcem, ať již újeji nebo šířeji. Macur, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, Brno, MU, 1992, str. 50.

¹⁸³ Srov. např. „uvažování“ (rozhodování) komise k projednávání přestupků v otázkách určení sankce, které se usnášejí většinou hlasů (srov. § 53 odst. 4 zákona o přestupcích). Hlasování o otázce viny není již případem správního uvážení, ale dosahování rozhodnutí ve věci hodnocení skutkového stavu.

¹⁸⁴ Vopálka, V. in: Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, Praha, C. H. Beck, 2. vydání, 1996, str. 45.

svou individualitu a své názory, přičemž nepodtrhuje druhou stránku této činnosti, totiž její vazbu na právní řád.¹⁸⁸

Ve shora uvedené charakteristice správního uvážení je klíčovým bodem právě vazba správního uvážení na právní řád. Z ní vyplývá, že volnost správního uvážení je volností pouze v intencích právního řádu. Dokonce z této její povahy, a ze zákonem stanovené pravomoci správního orgánu vyplývá povinnost volné úvahy použít, pokud je založena.

Vazba na právní řád, resp. na širší právní rámec, zakládá také meze a hlediska, které by měly použití správního uvážení určovat, a které by měly být dostatečně určité a zjiitelné.

Pokud jde o meze, je tento požadavek naprosto jednoznačný a také do značné, či přijatelné míry naplnitelný. V případě stanovení mezí správního uvážení jde totiž vždy zároveň o stanovení rozsahu a obsahu pravomoci a působnosti správního orgánu, tedy jednoho z kritérií posouzení zákonnosti použití správního uvážení.

Se stanovením hledisek správního uvážení, tedy stanovení podmínek určujících či garantujících správnost správního uvážení, je situace mnohem komplikovanější, neboť jde o celou paletu hledisek a požadavků moderního právního státu a řádné a efektivní veřejné správy. Nejsou-li hlediska uvážení stanovena dostatečně výslovně nebo konkrétně, nezbyvá, nemá-li jít o nepřipustnou libovůli, než je hledat v širším právním rámci, než je konkrétní právní norma, resp. předpis. Struktura onoho širšího rámce byla dosud pouze nastíněna, resp. cesty vedoucí k jejímu zaplnění.

V tomto směru jsme konstatovali, že správní uvážení má vždy sloužit naplnění zákonem (nebo právním řádem) stanovených nebo předvídaných cílů a účelů, které jsou souhrnně vyjádřeny v pojmu veřejný zájem.

Shora uvedené, a také pro správní uvážení typická absence úplného výčtu přesných vodítek pro vlastní rozhodování, navozuje pro interpretaci ustanovení obsahujícího správní uvážení nutnost nejen jazykového a logického výkladu, ale také výkladu systematického, a pokud třeba, také teleologického. Tato situace obecně presumuje nedostatečnost pouze konkrétního zákonného zmocnění (nebo zmocnění v prováděcím právním předpise) k volnému uvážení v konkrétním případě pro správnou jeho aplikaci.

Správní uvážení vytváří prostor pro vlastní úvahu správního orgánu nejen v rámci konkrétního předpisu, ve kterém je zařazeno, ale prostor v rám-

¹⁸⁸ Bažil, Z., ibid.

ci celého právního řádu a tedy všech ustanovení, která se na daný případ rozhodování s volnou úvahou vztahují. Tak by mělo být vykládáno a interpretováno, a z těchto hledisek přezkoumáváno.

Správní uvážení tedy klade značné nároky nejen na správní orgány, které je interpretují a aplikují, a soudy, jež tuto jejich činnost a její výsledky kontrolují, ale ve zvýšené míře zejména na zákonodárce.

Uvedený širší rámec vázanosti správního uvážení, obklopující konkrétní zákonné zmocnění a konkrétní případ správního uvážení, představuje spojení každého konkrétního případu rozhodování ve správním uvážení s hodnotami právního státu, s obecnými principy, jakož i s požadavkem na spravedlnost a etiku rozhodování.

Uvedeným souvislostem správního uvážení bude věnována kapitola následující.

Kapitola 3.

Čím je ovládáno správní uvážení, aneb k otázce interpretace a aplikace norem se správním uvážením

3.1. Proč se při správním uvažování nelze spokojit s jeho konkrétním zákonným vymezením

V předchozí kapitole jsme pojednali o charakteristice správního uvážení uzavřeli přiblížením obsahové stránky zkoumaného jevu, a dostali jsme se ke klíčové otázce propojení právní a účelové, resp. cílové stránky správního uvážení.

Aby bylo možno osvětlit způsob zaplňování prostoru správního uvážení založeného předpisem, resp. normou správního práva, je nutno zaměřit pozornost na podstatnou problematiku hledisek, která uvážení po právní stránce vymezují.

Přiblížení struktury těchto hledisek a jejich jednotlivých složek poskytne potvrzení skutečnosti, že existence správního uvážení, ať už v rovině jeho právní úpravy nebo aplikační praxe je spojena s dalšími oblastmi života společnosti, jako je např. politika, etika či ekonomika. Pokud pak jde o její teoretický rozměr, tak jako problematika správněprávní úzce navazuje na další obory, a to zejména ústavní právo, politologii, sociologii a další, v posledním období zejména právo evropské.

Jak již bylo naznačeno, problematika správního uvážení má (minimálně) dvě základní roviny, nebo oblasti, v nichž je nutno ji zkoumat, resp. řešit, a to legislativní a aplikačně právní. Z nich pak vzhledem k převažující povaze činnosti veřejné správy (právně-aplikační, podzákonná) je to právě oblast uvedená jako druhá v pořadí, na kterou se především zaměříme.

Pro neodmyslitelnou propojenost obou rovin se však některým legislativním souvislostem nevyhneme.

V obou uvedených rovinách hlediska ovládající správní uvážení znamenají, a vzhledem k pokračující „europeizaci“ správního práva a veřejné správy budou i nadále přinášet, významné změny také v námi zkoumané oblasti realizace pravomoci subjektů vykonávajících veřejnou správu, tedy v rozhodování realizovaném na základě správního uvážení.

Otázkou stupně volnosti nebo vázanosti správního uvážení a obsahovou stránkou správního uvážení jsme se podrobněji zabývali v oddílech 2.3 a 2.4. Dospěli jsme tehdy k závěru, a nyní z něj vyjdeme, že v případech správního uvážení nejde o skutečnou volnost, neboť vykonavatel veřejné správy je, a v právním státě musí být, ve svém uvažování vázán některými hledisky.

Nyní se k této problematice vracíme, avšak z jiné úhlu, a to koncentrovaným pohledem na *hlediska*¹, která prostor správní uvážení ovládají.

Jde o hledání odpovědi na otázku, čím jsou vázáni vykonavatelé veřejné správy při uvažování realizovaném v rámci rozhodovací činnosti, resp. jaká hlediska mají brát v úvahu. Další část problému pak spočívá v tom, jak je tato vázanost, a eventuální další hlediska správního uvažování, strukturována a jaké jsou její základy.

Máme samozřejmě na mysli *hlediska právní*, nikoliv ekonomická, morální, faktická nebo jiná.

V celkovém pohledu na výkon veřejné správy, její rozhodování a uvažování je zřejmé, že existuje řada *faktorů právní i jiné povahy* (např. ekonomické, politické, morální, a další), které *ovlivňují* uvedené aktivity, resp. jejich vykonavatele. Faktory působící na rozhodování a uvažování veřejné správy mohou být velmi různorodé a působit na kvalitu uvedených činností pozitivně nebo negativně.

Problematika faktorů působících na výkon veřejné správy přesahuje však

¹ Před nabízejícím se pojmem „kritérium“ upřednostňuji pojem „hledisko“. Kritérium považuji za termín obsahově užší a jeho místo spatřuji spíše v souvislostech hodnocení toho, jak jsou stanovená hlediska naplňována. Záměrně jsem nezvolila a běžně ve stati nepoužívám ani jiný vhodný termín „standard“, který obecně znamená určitou ustálenou požadovanou úroveň, normu určitého jevu nebo činnosti. Zkoumaná materie se podle mého názoru totiž zatím, alespoň v některých polích (např. pokud jde o zásady a principy), nachází v procesu svého definování a ustalování, a označení standard není proto vždy zcela výstižné, neboť chybí právě prvek ustálenosti, nebo všeobecného přijetí relevantními místy.

rámec správního práva a vychází m.j. z poznatků správní vědy, politologie, sociologie, ekonomie, managementu, etiky, a event. dalších oborů. Různé faktory jednotlivě a ve svém celku nepochybně působí na správní uvažování a ovlivňují je.²

Pro nás jsou však z těchto činitelů významné pouze ty, které nesou *znak právní závaznosti* a které je tudíž subjekt vykonávající veřejnou správu při svém uvažování povinen vzít v úvahu, resp. se jimi řídit. V případě hledisek právních jde o hlediska působící s různou mírou intenzity a bezprostřednosti, je vhodnější klást si otázku obecněji, resp. šířeji než pouze v rovině přímé vázanosti, a to směrem k hlediskům, kterými je, nebo by mělo být, správní uvažování ovládáno. Souhrnně řečeno, zajímají nás hlediska, která *ovládají* tzv. volnou úvahu.³

Pokud jde o jiné druhy faktorů ovlivňujících rozhodování a uvážení veřejné správy, mohou získat právní závaznost tím, že jsou absorbovány právními předpisy, resp. na ně právní normy odkazují.⁴

² O zpracování určitého přehledu faktorů působících na rozhodování veřejné správy se autorka pokusila v článcích: Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy v pohledu správní vědy, in Časopis pro právní vědu a praxi 1997, č. 3, str. 391–403, a Doporučení (zásady) pro rozhodování veřejné správy v pohledu správní vědy, in totéž periodikum, 1997, č. 4, str. 538–552.

³ Výrazem „ovládání“ se rozumí takové působení určitého hlediska, které je nutno respektovat, i když nemusí jít o bezprostřední, naprostou a přímou vázanost.

⁴ Tato mimoprávní pravidla mají v takovém případě funkci normativní a funkci interpretační, jak uvádí V. Knapp. Uvádí příklady z oblasti soukromého práva – odkaz na dobré mravy, nebo na dobrou víru, nebo obchodní zvyklosti zachovávané obecně v příslušném obchodním odvětví. Zdůvodňuje pak, že pramenem práva nejsou mimoprávní normy samy, nýbrž zákon, který k nim odkazuje, tzn. který jejich aplikaci dovoluje a přikazuje. Viz Knapp, V.: Teorie práva, C. H. Beck, Praha, 1995, str. 139. Najdeme však i příklady z oblasti veřejného práva. Je tomu tak například u některých faktorů ekonomických (hospodárnost, úspornost) nebo faktorů času. Srov. např. ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, které jako jeden z hlavních cílů finanční kontroly stanoví zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným m.j. *nehospodárným, neúčelným a neefektivním* nakládáním s veřejnými prostředky, a písm. d), jež k hlavním cílům řadí *hospodárný, efektivní a účelný* výkon veřejné správy. Definiční uvedených a v textu zdůrazněných hledisek cit. zákon pro účely svého použití poskytuje v § 2 písm. m), n), o), čímž jsou uvedena hlediska (jinak vlastně tzv. neurčité pojmy) učiněna dostatečně konkrétními a efektivními. Pokud jde o faktor času, jde povětšinou o stanovení konkrétních lhůt nebo stanovení požadavku přiměřeného času, nebo bezodkladnosti pro přijetí opatření či provedení úkonu.

Hlediskem z jiné oblasti a ještě zajímavějším, neboť v oblasti úpravy činnosti veřejné

Profilující je tedy skupina faktorů – hledisek, které jsou právně závazné. Jejich znakem je, že ovládají rozhodování a uvažování jednotlivých subjektů vykonávajících veřejnou správu. Musí být brány v úvahu. Plnění uvedených hledisek je kontrolovatelné a rozhodnutí jsou z jejich úhlu pohledu přezkoumatelná, stávají se závazným kritériem posuzování, ať již v rámci systému veřejné správy (zejména v tzv. přezkumných řízeních), nebo orgány soudními v rámci správního soudnictví, a také obecného soudnictví nebo ústavního soudnictví, jakož i v rámci rozhodování Evropského soudu pro lidská práva, resp. dalších mezinárodních institucí, jež mají pravomoc určitý druh kontroly realizovat, což se děje nikoliv přímo vůči rozhodnutím orgánů veřejné správy, ale zprostředkovaně skrze přezkumná rozhodnutí soudů vnitrostátních.

Zároveň s nastíněnou otázkou závaznosti hledisek ovládajících správní uvážení nás bude nutně zajímat jejich *obsahová stránka*, která způsobuje, že se v našem pohledu z jednoho z druhů faktorů ovlivňujících rozhodování a uvažování, kterým jsou faktory právní povahy, stává *struktura či systém nutných hledisek* tyto činnosti určujících a ovládajících.

Rozdílná úroveň intenzity, nebo také různá míra bezprostřední závaznosti jednotlivých hledisek, působících na správní uvažování a uvážení, je dalším důvodem preferování tohoto označení. Standardizace uvedených hledisek by činila problém také z toho důvodu, že nejde vždy pouze o normy, resp. pravidla, ale také o složitější, někdy obecnější, nebo méně striktně nebo jednoznačně formulovaná hlediska.

Samotné označení *právních hledisek* předznamenává, že pro rozhodování podle volné úvahy je obzvláště významně nastolen požadavek *právnosti* v celém jeho rozsahu.

Vzhledem k volnosti prostoru pro volnou úvahu správního orgánu není postačující pouze seznání z textu právní normy nebo právního předpisu toho, co je tam pro daný případ správního uvážení konkrétně a výslovně stanoveno jako mez (limit), resp. jako hledisko pro jeho použití.

Pro každý případ správního uvážení je nutno určit, jaký je *skutečný rámec právní vázanosti*, tedy vše, čím je orgán takto rozhodující právně vázán. Jinak řečeno je nutno zabývat se *všemi hledisky (vodítky)*, která je subjekt

správy méně obvyklým, a to z oblasti etiky (možná dokonce až etikety), je povinnost „slušnosti chování“ ke stranám i dalším osobám, jak se s ním, jako jevem zcela ojedinělým, setkáváme v § 16 odst. 1 písm. zákona o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, č. 312/2002 Sb.

vykonávající veřejnou správu povinen brát v úvahu a zkoumat, zjišťovat a posuzovat při svém rozhodování podle volné úvahy. Jde o podstatně širší spektrum, než zakládá konkrétní právní (zpravidla zákonná, resp. konkretizovaná prováděcím předpisem) úprava daného případu správního uvážení.

Právní předpisy zakládající pro rozhodování veřejné správy volnou úvahu (diskreční pravomoc) zpravidla v příslušných ustanoveních určují *meze* (*limity*) pro její uplatnění (podrobněji sub 2.3.6). Vymezují tedy negativním způsobem rozsah sféry volné úvahy, hranici, za kterou již není možno uplatňovat svěřenou rozhodovací pravomoc.

Konkrétní právní úpravy obsahující správní uvážení v mnoha případech zakládají *hlediska*, kterými se musí správní orgán při své úvaze řídit. Nikoliv však vždy. Takové případy nejsou v právních předpisech upravujících výkon veřejné správy výjimkou, i když lze v posledním období sledovat úsilí o eliminaci takových nedostatečných úprav, zejména v ustanoveních zakládajících sankční pravomoc⁵.

Absence ustanovení o hlediscích staví vždy aplikující správní orgán vždy do obtížné situace, zvláště pak pokud jde o výkon sankční pravomoci, tedy rozhodování o volbě sankce, a event. její výměry. Pro adresáty takové rozhodovací činnosti je nastolena situace právní nejistoty.

Dalším, obvyklejším případem je stanovení pouze některých hledisek pro zaplnění volné úvahy, což se obvykle děje jejich příkladným výčtem.⁶ Je tak

⁵ Napohled nenápadným, avšak kvalitativním posunem je případ sankčních ustanovení zákona o obcích, kde v jeho původním znění absentovalo ustanovení obsahující hlediska pro ukládání sankcí – pokut obcemi v rámci jejich samostatné působnosti. V novelizovaném znění je již zařazeno. Porovnej ust. §§ 56–59 zákona č. 128/2000 Sb. v původní znění, s ust. § 58 zákona o obcích ve znění z. č. 313/2002 Sb., podle jehož odst. 5 se při stanovení výše pokuty „přihlíží zejména k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání“.

⁶ Jako vybraná hlediska jsou nejčastěji určeny určité okolnosti případu, resp. osoby, o níž je rozhodováno. Takové řešení bývá použito zpravidla při úpravě ukládání sankcí. Nacházíme je kupř. v § 46 odst. 5 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších změn a doplnění, kde se stanoví, že Úřad pro ochranu osobních údajů při ukládání pokuty vychází *zejména* (zdůr. aut.) z povahy, závažnosti, způsobu jednání, míry zavinění (což je samo o sobě poměrně zajímavé kritérium s ohledem na skutečnost, že správcem nebo zpracovatelem osobních údajů může být také osoba právnická), dále doby trvání a následků protiprávního jednání. Zajímavá je rovněž použitá formulace, podle které Úřad *vychází ze shora cit. kritérií*, nikoliv že se jimi řídí, což by bylo přesnější.

V tomto směru ostatně obecně panuje nejednotnost, viz např. § 12 odst. 1 zákona

záměrně ponechám prostor pro event. uplatnění hledisek dalších, výslovně v právní normě neuvedených.

Pokud bychom se spokojili pouze s jazykovým a logickým výkladem ve vztahu ke stanovení, či nestanovení hledisek pro uplatnění správního uvážení, bylo by nutno obecně konstatovat, že jejich absence v konkrétní právní normě zakládající daný případ správního uvážení není v souladu s principy právního státu, zejména s principem vázanosti veřejné moci zákonem.

Vystává však otázka, zda tato situace v případě absence hledisek v konkrétní úpravě naznačený stav vskutku nastoluje.

Jde o to, zda hlediska musí být nutně vždy takto konkrétně stanovena. Obdobně v případě, že v konkrétní úpravě jsou uvedena určitá konkrétní hlediska pro použití volné úvahy, vyvstává otázka, zda pro daný případ správního uvážení jsou to hlediska všechna, a jakákoliv další hlediska jsou vyloučena.

Odpověď bude nutně negativní, a to s ohledem na systémovou povahu právního řádu, který poskytuje možnost najít potřebná hlediska v širším právním spektru. Dalším důvodem je povaha správního uvážení, které má umožnit najít pro rozhodovaný případ nejvhodnější řešení, samozřejmě v intencích zásady zákonnosti, či přesněji právnosti.

Prvoplánová formalistická odpověď by zřejmě zněla opačně, tedy že pokud hlediska stanovena nejsou a jde tudíž o tzv. absolutní uvážení, resp. v případě stanovení určitých hledisek, že další event. hlediska neexistují.

Uvedený právně formalistický přístup by však narazil na problém v případě výslovně založeného příkladného výčtu hledisek, neboť pak by opravdu obtížně hledal, jaká jiná event. hlediska použít.

Avšak minimálně již systematickým výkladem je nutno připustit, že v rámci daného právního předpisu, nebo předpisů, které se na daný druh

o přestupcích, kde se uvádí, že při určení druhu sankce a její výměry *se přihlédne zejména k určitým hlediskům*.

Uvedená úprava určení sankce se subsidiárně použije také pro přestupky podle stavebního zákona (§ 105), zatímco v § 106 téhož zákona při úpravě pokut za tzv. jiný správní delikt právníkům osobám nebo fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů se nestanoví kritéria žádná, pouze v následujícím § 107 je založena možnost zvýšit horní hranice pokut za určitých skutkových okolnostech porušení zákona. O důslednosti či systematickosti sankčních úprav vskutku hovořit nelze.

rozhodování rovněž vztahují⁷, mohou být nalezena ještě další konkrétně vyjádřená hlediska⁸.

A stále ještě, ani systematickým výkladem, nebude v případě správního uvažování identifikovanými konkrétními pravidly dostatečně naznačeno, kterou z možných variant dalšího postupu nebo rozhodnutí si má správní orgán zvolit. Otázka správného naplnění prostoru správního uvážení tímto způsobem není dostatečně vyřešena.

Přibližme si uvedenou skutečnost na konkrétním příkladě. Zákon o obcích zakládá sankční pravomoc obce⁹, a to tak, že má jak úvahu jednání (tedy uložit sankci nebo neuložit sankci), tak úvahu volby (tedy zvolit v rámci zákonem stanovených mezí druh a výši sankce), a dále jsou zákonem o obcích stanovena příkladmo hlediska pro volbu této sankce, což v daném případě konkrétně znamená povinnost přihlédnout zejména k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání¹⁰.

Pro rozhodnutí, a jde vždy o správné a tedy spravedlivé rozhodnutí (a nikoliv o libovůli), jaké bychom u výkonu nejen sankční, ale jakékoliv pravomoci měli předpokládat, zůstávají před uvedeným správním orgánem nevyřešeny základní otázky, které však je povinen řešit, neboť věc spadá do jeho pravomoci a není předmětem jeho libovůle.

Jde nejprve o otázku, zda v daném případě protiprávního jednání vůbec sankční pravomoc využít, když zatím nebyla pro obdobný případ využita, a jaký význam bude mít pro příští podobné případy, pokud bude nyní využita, nebo jak sankční pravomoc využít, když doposud byla využívána určitým konkrétním způsobem, tedy pokud jde o volbu výše sankce za určitou „kvalitu“ protiprávního jednání. S tím je spojena obecnější otázka, zda je správní orgán nějakým způsobem „vázan“ svou předchozí rozhodovací činností.

V uvedeném konkrétním případě může také vyvstat otázka, zda má být při volbě výše sankce přihlédnuto např. také k ekonomickým poměrům pa-

chatele, např. podnikající fyzické osoby, i když zákon takové kritérium nestanoví, avšak je zřejmé, že sankce, pokud bude uložena sice v zákonných mezích a v ustálené výši za obdobné druhy protiprávního jednání, pro konkrétního projednávaného pachatele, bude vzhledem k jeho majetkovým poměrům, či rozsahu podnikatelské činnosti sankcí likvidační.

Shora uvedené a podobné další, zcela zásadní otázky přináší rozhodování se správním uvážením. Odpovědi na všechny takto vyvstávající otázky po většinou z konkrétní právní úpravy jednotlivých případů správního uvážení nevyčteme, nebo ne zcela, nebo mohou být nesouladné.

Řešení uvedených a dalších otázek obdobné povahy, spojených neoddělitelně s rozhodováním ve správním uvážením, slouží právě jiná hlediska. Jsou jimi zejména takové principy nebo zásady, jako je princip rovnosti před zákonem, princip legitimního očekávání (právní jistoty), přiměřenosti, a další, které doposud v rovině konkrétních právních úprav nacházíme spíše sporadicky.

V tomto směru, alespoň pokud jde o zásadu přiměřenosti, účelnosti nebo také minimalizace, bývá preciznější úprava tzv. bezprostředních zásahů či zákroků nebo úkonů, což povaha uvedené formy činnosti subjektů vykonávajících veřejnou právu vyžaduje vzhledem k intenzitě střetu s chráněnou sférou osobního a soukromého života¹¹.

Pro jiné oblasti rozhodování veřejné správy zatím obecně uvedené zásady či principy výslovně stanoveny nejsou, z čehož nikterak neplyne, že neexistují a není nutno je respektovat. V tomto směru má být zásadním posunem nová obecná úprava správního řízení, zejména její základní pravidla a jejich nově stanovená působnost, jak se k nim ještě podrobněji vrátíme.

Z dosud uvedeného je možno dovodit, že v konkrétním případě eventuelní stanovení konkrétních hledisek pro volnou úvahu nutně neznamená, že je jimi zcela vyčerpán rejstřík všech hledisek, která správní uvažování ovládají, nebo by měla ovládat. A jejich absence neznamená, že žádná hlediska neexistují a že jde o libovůli.

⁷ Jako je tomu např. u subsidiární působnosti správního řádu ve vztahu k tzv. zvláštním právním úpravám správního řízení, např. řízení přestupkové, stavební, vodoprávní, ad.

⁸ V bezprostředně shora zvoleném případě půjde zejména o tzv. základní pravidla řízení, která jsou jednak přímo aplikovatelná, nebo slouží jako výkladová pravidla.

⁹ Srov. § 58 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších změn a doplnění.

¹⁰ § 58 odst. 5 cit. zákona.

¹¹ Srov. např. úpravu oprávnění policistů Policie ČR obsaženou v §§ 12–32 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, v platném znění, a také zásady pro výkon činnosti policisty v zákoně č. 186/1992 Sb., o služebním poměru policistů, v platném znění. Stanovena je např. povinnost dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob, nepřipustit, aby osobám vznikla bezdůvodná újma a případný zásah do jejich práv a svobod překročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného služebním zákrokem nebo služebním úkonem (§ 6 odst. 1 zákona o Policii ČR).

Vedle event. přímé konkrétní úpravy existují hlediska další, s různou mírou bezprostřední závaznosti a obecnosti. Jejich množina se nutně nevyčerpává dalšími hledisky vztahujícími se na daný případ správního uvážení zařazenými v širším rámci *právních předpisů*.

Hlediska jako celek jsou obsažena také v širším rámci systému *pramenů práva*, zejména práva ústavního a správního. Vyplývají také z relevantní soudní judikatury, která na tuto specifickou oblast právně aplikační činnosti významně působí, nebo z některých dalších dokumentů, např. mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, nebo jakými jsou některá doporučení nebo rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy.

Právě při rozhodování v případech volné úvahy správních orgánů, s jejím nutně pouze rámcovým vymezením konkrétními pravidly, se uvedená *širší hlediska uplatňují* a je nutno je respektovat. Jednak proto, že existují, a dále z toho důvodu, aby umožňovala správné pochopení a vykonávání pravomoci orgánů veřejné správy vůči společnosti a vůči jednotlivcům.¹²

Uvedená širší hlediska mají formu zejména obecných právních principů, právních zásad. V rovině rozhodování veřejné správy se používá označení principy dobré správy. Zohledňovat je nutno také taková hlediska, jako jsou cíle a účely právních úprav a obecněji veřejné správy (jež lze obecně podřadit hledisku veřejného zájmu), jakož i hodnoty, které mají být respektovány, a v nichž mají příslušné principy a právní úpravy původ.

V tomto pohledu konkrétní pozitivní úprava daného druhu uvážení, tedy konkrétní pravidla vztahující se přímo k danému typu správního uvážení, jsou jen nutným základem, jistým minimem právních požadavků kladených na rozhodování podle volné úvahy. Lze v podmínkách demokratického práv-

ního státu vystačit s naznačeným „minimalismem“? Odpověď již byla poskytnuta, a jest jednoznačně negativní¹³.

V uvedeném smyslu a směru lze zaznamenat také významný posun ve stanovení rozsahu soudního přezkoumání rozhodnutí vydaných na základě správního uvážení, které již nehovoří pouze o vybočení z hledisek zákonem stanovených, ale o zneužití správního uvážení, což navozuje obsahově širší rámec soudního přezkumu správního uvážení mířící od pravidel k celému rámci hledisek, ale tím také ke stanovení širšího rámce hledisek, kterými se musí správní orgány řídit.

K těmto otázkám se podrobněji vrátíme v posledním oddíle této kapitoly, jakož i v kapitole následující zaměřené na přezkoumání správního uvážení.

Připomenout je však nutno, že shora uvedené závěry se obecně vztahují na celou oblast rozhodování veřejné správy veřejnomocenské (vrchnostenské) povahy, kde se povinně uplatňuje zásada zákonnosti, resp. pro naše účely mnohem výstižněji zásada právnosti.

Nejzávažnější však dané poznatky platí pro rozhodování podle volné úvahy, neboť direktivy konkrétních právních pravidel se zde uplatňují v menším rozsahu, než u rozhodnutí tzv. vázaných, a tak je vytvořen prostor pro uplatnění jiných hledisek, jejichž úloha je zde širší a bezprostřednější, než u rozhodování konkrétně regulovaného, nebo jinak řečeno vázaného.

Zákonnost, zde v plném rozsahu uplatňovaná jako *právnost*, vytváří u rozhodování se správním uvážením složitější a strukturovanější rámec než u rozhodování vázaných. Nejde jen o prostou vázanost „pouze“ konkrétními pravidly, ani o vázanost zákonnými ustanoveními, nebo k jejich provedení přijatými ustanoveními prováděcích právních předpisů.

Vázanost právem se u správního uvážení samozřejmě uplatňuje, avšak má svá specifika, neboť se vyznačuje širším spektrem hledisek, která tento druh rozhodování ovládají. Vázanost je, řečeno ve zkratce a zjednodušení, jinak strukturovaná, než u tzv. rozhodování vázaného.

¹³ V odpovědi na tuto otázku se přikláním k názoru J. Hurdíka, že: „...poznání práva pouze prizmatem normy psaného práva se ukazuje jako prostředek zcela nedostatečný.“ Uvedená myšlenka navozuje základní právně teoreticko-filozofickou vyhraněnost současných přístupů k pojetí a uplatnění právních zásad či principů, kterou citovaný autor výstižně charakterizuje existencí dichotomních tendencí, jednak k přepjatému pozitivismu, a na druhé straně k jusnaturalismu, a to v oblasti jurisprudence, právního řádu i judikatury v České republice. Hurdík, J.: *Zásady soukromého práva*, MU, Brno 1998, str. 7.

¹² I když Dworkin používal termín „diskrece“ pro jiný právní systém, je pro ilustraci popisované situace vhodný jeho přírůbek diskrece jako „otvoru v americké koblize, která má tvar prstence“, a „existuje stejně jako prostor, který ponechává nezaplněný pás omezení jej obklopující“. Vůči němu je pak, jak píše Dworkin: „vždy namíste ptát se: ‚diskrece v rámci jakých standardů?‘ nebo ‚diskrece ve vztahu k jaké autoritě?‘ Kontext dá obvykle na takovou otázku jasnou odpověď, v některých případech však funkcionář může z jednoho hlediska diskreci mít a z jiného nemít.“ Dworkin, R. M., cit. dílo, str. 54.

V námi uváděném případě by zde např. mohla být diskrece z hlediska principu přiměřenosti (pokud by např. maximální zákonná výše sankce umožňovala její použití bez obav z nepřiměřeného zásahu, jako je to např. doposud u výše pořádkové pokuty podle správního řádu), avšak nemusela by tu být (a ve skutečnosti není) diskrece z hlediska principu rovnosti před zákonem, resp. předvídatelnosti.

O náčrt struktury hledisek ovládajících správní uvážení se nyní pokusíme.

3.2. Obecně o hlediscích ovládajících správní uvážení

3.2.1. K otázce existence a zdrojů hledisek

Uvedený pohled na problém a shora zařazené připomenutí jsou zcela nezbytné. Pokud totiž mohou být dostatečně přesně stanoveny meze správního uvážení, a domnívám se, že taková situace vcelku pravidelně nastává, a měla by správně nastat vždy (což, jak jsme již uvedli, souvisí s konkrétností vymezení pravomoci a působnosti správních orgánů), potom s hledisky pro správní uvážení, nebo také kritérii, z jejichž úhlu je uvážení kontrolováno, je to nepoměrně složitější.

Obtížně bychom hledali, a přikláním se k názoru, že v současných našich úpravách neexistuje, případ založení správního uvážení v konkrétním právním předpise v takové formě, která by pro něj výslovně vymezovala *všechna* existující povinná hlediska, kterými se vskutku musí rozhodující orgán zabývat. O jejich existenci není nebo nemusí být pochyb, avšak nejsou nikdy všechna v konkrétní právní normě nebo právním předpise stanovena ani vyjmenována.

Ostatně nemusí ani být, neboť pak by ztrácel smysl celý *systém právního řádu*, se svým určitým hodnotovým zaměřením a složitým systémem cílů, účelů, principů, zásad a pravidel¹⁴. Ona existující, neboť takto v právním řádu zakotvená (a někdy dokonce výslovně nezakotvená, jak přiblížíme později) hlediska a kritéria pro rozhodování je však nutno pro rozhodovaný případ identifikovat a při aplikaci uvážení respektovat. To je úkol aplikujícího orgánu.

Úkolem zákonodárce je *pak*, nebo lépe řečeno *a priori*, usilovat o to, aby vskutku právní řád takto uceleným, systematickým, a zejména vnitřně

¹⁴ J. Hurdík v této souvislosti zdůrazňuje potřebnost naplňování cíle práva, který vidí v úloze „stát se komplexním systémem, regulujícím účelně a citlivě rozhodující stránky sociálních vztahů ve společnosti v kontextu s reálným stavem a nosnými tendencemi vývoje společnosti, a vytvářet k tomu vhodné nástroje“. Tamtéž.

nerozporným, byl, a potřebnými hledisky a kritérii s vhodným jejich rozmístěním v systému disponoval, aby byla patrná a identifikovatelná.

Významně nápomocná při konkretizaci a formulování hledisek ovlivňujících správní uvažování a precizaci kritérií pro jejich naplňování je soudní judikatura, a protože jde většinou o vyšší úroveň kritérií, doposud zejména Ústavního soudu. Pozitivní očekávání můžeme v tomto směru spojit s rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, a to hned v několika směrech, jak popíšeme v následující kapitole.

Specifický faktor judikatury je ovšem pro uvažování orgánu veřejné správy závazným v těch případech, kdy je stanovena povinnost orgánu veřejné správy řídit se v dalším rozhodování v téže věci právním názorem soudu. Soudní judikatura však kromě přímé závaznosti pro konkrétní případ může v rovině interpretační sehrávat širší úlohu silou své přesvědčivosti¹⁵, a to pro naše účely zejména směrem k určení nebo konkretizaci mezí nebo hledisek uvážení, nejsou-li (dostatečně) dány zákonem.

Uvedli jsme, že hlediska, ke kterým je nutno přihlížet při rozhodování s volnou úvahou, resp. kterými se aplikující orgán je povinen řídit, nejsou a nemohou být v úplnosti obsažena v právním předpise zakládajícím diskreční pravomoc. Základ celkové „mapy“ existujících povinných hledisek správního uvažování, i když, jak vyplývá z dalšího, nikoliv vždy komplexní a jednoznačný, představují v souhrnu prameny práva, zejména práva správního a ústavního, ve kterých jednotlivé položky – hlediska uvažování porůznu nacházíme.

Hledání a identifikace těchto položek není pro jednotlivé případy uvažování snadným zadáním, neboť, jak bylo naznačeno, jen malá část z nich je přímo jako hlediska pro uvážení označena. Setkáváme se také s hledisky, která nejsou v právních předpisech výslovně formulována.

Zdrojem hledisek mohou být všechny druhy pramenů práva, a v úvahu přicházejí i hlediska v pramenech práva explicitě nezakotvená, jejichž existence a respekt k nim jsou obecně přijímány (a obvykle je možno je z pra-

¹⁵ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*, Eurolex Bohemia, Praha 2001, str. 70.

Na tomto místě není účelné připomínat závaznou diskuzi, která odezněla k otázce (bezprostřední) závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, zejména pak jejich odůvodnění. Úloha a význam činnosti Ústavního soudu pro námi sledovanou oblast budou v textu ozřejmeny zejména v souvislosti s problematikou formulování principů ovládajících správní uvážení.

menů práva konstruovat nebo extrahovat). Tak je tomu v případě některých obecně uznávaných hodnot, promítnutých do cílů a účelů právních úprav, nebo v případě obecných právních principů či tzv. principů dobré správy, ke kterým se vrátíme podrobněji.

3.2.2. K otázce uplatnění a závaznosti hledisek

Shora požadované hledání a identifikace hledisek ovládajících rozhodování a uvažování jsou však nutné, i když mohou činit značné problémy v rovině teoretické i aplikační. To však není důvodem pro jejich nerespektování. Uvedená hlediska je nutno při rozhodování a uvažování brát v úvahu, a to v tom směru a intenzitě, v jaké se na rozhodovanou věc vztahují. Není věci úvahy aplikujícího orgánu, zda je bude při svých úvahách brát v úvahu, či nikoliv.

Zdůraznit je nutno, a plyne to z různorodosti rozhodovaných věcí, rozhodovacích situací a subjektů rozhodování a uvažování, že existující hlediska se neuplatňují v celém svém komplexu pro všechny rozhodované případy, a ne všechna hlediska se vždy uplatňují se stejnou intenzitou nebo, jinak řečeno, se stejnou mírou přímé závaznosti. Množina hledisek může být pro různá rozhodování a uvažování různá, s různou mírou bezprostřední závaznosti, nebo jinak řečeno konkrétnosti jejich dopadu na rozhodovatele a rozhodovací situaci. Další stránkou takového hlediska pak je míra jednoznačnosti a bezproblémovosti (či bezrozpornosti) jeho uplatnění.

Krajní variantou na jednom konci spektra hledisek „vztahování se“ na rozhodování a uvažování, a zároveň jednoznačnosti jeho uplatnění, tedy nejintenzivnějším případem uplatnění hlediska, je přímá konkrétní závaznost hlediska, založená výslovnou formulací příslušné právní normy, tedy stanovená jako konkrétní pravidlo chování zavazující rozhodovatele. Pro rozhodování s volnou úvahou jsou takto konkrétně zpravidla stanoveny meze (limity) pro rozhodování (i když nutně ne všechny), a povětšinou, nikoliv však vždy, některá kritéria pro jeho použití.

Variantou hledisek z opačného pólu, tedy s nejvyšší mírou obecnosti nebo lépe řečeno s nejširším záběrem (nebo v dikci Ústavního soudu sférou „prozařování“, jak bude dále přiblíženo) do rozhodovací sféry veřejné moci, je existence obecně uznávaných hodnot nebo principů, což při rozdílně používané terminologii může představovat totožnou kategorii nebo jev.

Mezi uvedenými krajními případy hledisek se nachází několik mezistupňů – hledisek rozhodování a uvažování o různé míře konkrétnosti a také intenzitě závaznosti, představovaných zejména různými principy a/nebo zásadami, zde již na nižším stupni obecnosti a širě než u kategorie „nejvyšší“.

Správné rozhodování a uvažování veřejné správy je, samozřejmě, usnadněno, pokud je obecná hodnota nebo princip zákonodárcem nebo orgánem vydávajícím podzákonné přepisy (nebo také interní směrnice) vtažen, což znamená rozpracován nebo konkretizován, i do „nižších“, konkrétnějších a bezprostředněji působících, a také přímo závazných, úrovní hledisek, tedy konkrétních právních úprav (nebo v návaznosti na to interních úprav). To se však vždy neděje, a není to ostatně pro každý případ uvažování ani možné a vhodné, a někdy ani nutné, jak již bylo shora naznačeno.

Při rozhodování a uvažování je proto nutno dívat se v systému pramenů práva, a ještě obecněji ve struktuře hledisek rozhodování a uvažování, nejen na konkrétní právní normy upravující daný typ nebo druh rozhodování a uvažování, ale také systematickým, tj. širším pohledem. V něm se vedle konkrétních pravidel uplatní také obecnější – vyšší úrovně hledisek, jakými jsou pro daný případ příslušné právní zásady, obecné právní principy nebo/a principy dobré správy.

Zejména ve složitých případech, ale nejen v nich, se uplatňují jako hlediska účely nebo cíle příslušné právní úpravy, dále východiskové hodnoty, o něž se daná právní úprava opírá a z nichž vychází.

Jinými slovy, správné správní uvažování znamená nutnost vytvořit si pro daný druh rozhodování a uvažování jakousi „mapu“, která bude zobrazovat všechna potřebná, resp. podstatná hlediska, která je nutno při příslušné činnosti respektovat, resp. brát v úvahu (použití toho či onoho pojmu koreponduje s mírou bezprostřední závaznosti toho kterého hlediska).

Vytváření a ustalování zmíněné mapy může pro subjekt veřejné správy představovat úkol příliš náročný. Pomáhat při jeho naplňování by měly ústřední exekutivní orgány (např. vydáváním interních směrnic), významně napomoci mohou svou rozhodovací činností soudy.

Hlediska z vyšších sfér obecnosti, tedy hodnoty, resp. principy, se běžně přímo uplatňovat nemusí (nejčastěji z toho důvodu, že jsou potřebným způsobem promítnuty do konkrétních pravidel)¹⁶. Svou roli sehrávají zejména

¹⁶ Nebo z toho důvodu, že nejsou brána v úvahu. Pro odstranění uvedeného nežádoucího stavu I. Telec zdůrazňuje význam teleologického výkladu „příkladů lehkých, běžných

ve složitých případech, kde „běžná“ hlediska, tedy pravidla, neřeší situaci dostatečně. Pokud nastane případ vzájemně komplikovaného vztahu vyšších hledisek, bývají navzájem poměřována a vážena, jak se k této jejich relaci a vlastnosti ještě vrátíme.

Uvedená vyšší hlediska působí mnohdy jaksi samozřejmě, silou obecného uznání a častého používání, a nebývají výslovně uváděna v rozhodnutích, i když ta z nich vlastně v některých svých aspektech vycházejí. Příkladem může být obecné a časté uplatňování principu racionality, efektivnosti či ekonomičnosti, bez výslovného stanovení pro daný typ rozhodování.

Pokud jsme hovořili o potřebném pohledu „výše“ ve spektru možných hledisek, máme tím na mysli jednak rovinu vyšší právní síly, jednak vyšší rovinu obecnosti, což se týká zejména obecných právních zásad a principů, kteréžto v mnoha svých komponentách představují, i když nikoliv nutně, totožné množiny, a dále rovinu cíle, účelu a smyslu právních úprav, jakož i jimi sledovaných a chráněných hodnot. Tyto roviny se různě vzájemně prostupují a překrývají, a nemusí být vždy nerozporné.

Uvedený postup představuje v rámci procesu interpretačního a aplikačního systematickou metodu výkladu právních norem¹⁷. Nezbytnost uplatnění uvedené metody je založena tím, že normu nelze poznat, zkoumat a vyložit izolovaně, ale jen v souladu s jinými právními normami, v souvislostech celého právního systému¹⁸. Tak jde v určitém pojetí výklad někdy i mimo /nad/ rámec psaného práva, a to tehdy, když je podáván s použitím některých nepsaných obecných právních principů.

Metoda systematického výkladu a uvedený postup rozhodování a uvažování mají opodstatnění zvláště v námi sledovaných případech s prostorem pro vlastní volnou úvahu rozhodovatele. Zvláštní důležitosti však nabývají,

či snadných“, a nastiňuje rejstřík či algoritmus takového výkladu, opřené o základní hodnoty a principy, a to v ústavním kontextu České republiky, opřené o hledisko ústavní konformity. Srov. Telec, I.: Metodika výkladu právních předpisů, právně hermeneutická technika, Doplněk, Brno 2001, str. 15 a 27–33.

¹⁷ Systematická metoda výkladu se uplatňuje vedle metody jazykové, logické metody, a metody teleologické (účeloslovné). Jako složky systematické metody výkladu I. Telec uvádí důkaz záhlavím (argumentum a rubrica), důkaz dogmatickou systemizací v rámci předpisu, důkaz dogmatickým systémem právního odvětví nebo celého právního řádu, a posouzení jednotlivých uvedených jednotlivých argumentů zvlášť a v jejich vzájemném vztahu. Srov. Telec, I., cit. dílo, str. 25–26.

¹⁸ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: cit. dílo, str. 155.

pokud nejsou v příslušném právním předpise poskytnuta pro volnou úvahu žádná konkrétní vodítka – hlediska, ať je tomu tak záměrně, či nikoliv¹⁹.

Vlastní volná úvaha správního orgánu má daný případ rozhodnout co nejlépe, nejvhodněji. Taková úvaha však může být vhodná a správná jediné v tom případě, že nejde mimo strukturu existujících hledisek na všech, tedy i vyšších úrovních. Vyšší nebo obecnější sféry hledisek správního uvažování jsou vzdálenější a jejich působení je méně bezprostřední, avšak zdaleka ne méně významné.

Ve vypjatě pozitivistickém pojetí, představovaném zde prioritně vázaností výslovnou úpravou v právním předpise formulovaných pravidel upravujících konkrétní právní vztahy mezi rozhodovatelem a adresátem rozhodování, zmíněný vztah k vyšším úrovním hledisek působí velmi volně, až nepatřičně či neopodstatněně.

Méně vyhraněný, v praxi veřejné správy nijak výjimečný přístup k oněm „vyšším“ hlediskům uvedené hodnoty nepopírá, avšak pro vlastní činnost v nich spatruje pouze cosi velmi abstraktního, snad až pouhou floskuli, bez přímého vztahu k vlastnímu rozhodování. Takový přístup však není přípustný, a to ani pro veřejnou správu, neboť *ani moc výkonná není vyňata z prostředí právního státu a jeho požadavků a standardů*.

Z dosud (jakož i dále) uvedeného vyplývá, že nelze akceptovat pro oblast správního uvážení (ale i obecně) za adekvátní formalistickou variantu právního pozitivismu²⁰, se kterou se dosud v rozhodování veřejné správy i přezkumných rozhodnutích soudů občas setkáváme a že v současném právním kontextu a podmínkách moderního právního státu podle mínění autorky formalistická verze pozitivismu nemůže obstát.

¹⁹ Zda jde o záměr nebo opomenutí, je někdy opravdu obtížné rozeznat, zejména pokud ani důvodová zpráva k návrhu zákona přijaté řešení nijak nekomentuje. A podle neshlávacího zákona schválosti, k nejproblematictější a aplikačně nejnáročnějším ustanovením bývají důvodové zprávy nejmlčenlivější.

Nikoliv přímo, ale v širší souvislosti problematiky správního uvážení, lze jako příklad zmínit absenci jakéhokoli přiblížení termínu „zneužití správního uvážení“, zařazeného do § 78 odst. 1, v důvodové zprávě k příslušnému návrhu soudního řádu správního.

²⁰ Právním pozitivismem se rozumí (v pojetí kontinentálního systému práva) vázanost platným právem, tedy pravidly psaného práva, kterými se má obsah práva beze zbytku vyčerpávat. („...právem je pouze pozitivní právo, tj. systém právních norem a subjektivních práv a právních povinností formálně uznaných státem /resp. společenstvím států/.“ – heslo „Právní pozitivismus“, in Hendrych, D. a kol.: Právníký slovník, C. H. Beck, Praha 2001, str. 653.)

Autorka zde nemíní předkládat diskurz o základních právně-filozofických problémech vztahu jusnaturalismu a juspozitivismu, k čemuž se necítí povolána. Jako základ svého přístupu k řešení uvedených otázek ve vztahu k diskreční pravomoci může využít výstižný (a východiskový) závěr J. Boguszaka: „V demokratickém právním státě je uskutečnitelná koncepce, ve které se určité přirozenoprávní a pozitivněprávní postupy navzájem nevylučují, nýbrž jsou komplementární.“²¹

U správního uvážení je tomu tak ze samé povahy věci. Zákonodárce pro rozhodování založeném na volné úvaze poskytl výslovně v konkrétním právním předpise pouze některá závazná hlediska, resp. kritéria, i když ani to ne vždy²², a nestanovil je tímto způsobem nikdy všechna. Vyplývá to z povahy a účelu správního uvážení, které musí poskytovat určitou volnost rozhodování.

Pokud však uvažování nesmí znamenat libovůli, nutně zde musí být určitá hlediska garantující minimálně právní jistotu adresátů a objektivitu rozhodnutí veřejné správy, ale povětšinou také jiné hodnoty nebo stránky veřejné správy, jako je např. racionalita a efektivnost.

Tím je myšleno, že konkrétně a výslovně stanovená hlediska přímo vztahovaná ke konkrétnímu typu nebo druhu rozhodování nejsou a nemohou být úplná a nejsou proto dostačující pro správné rozhodování a uvažování. Proto je nutno při hledání všech podstatných existujících hledisek překročit rámec konkrétního právního předpisu, a pohybovat se v nastíněném širším rámci.

3.2.3. K otázce druhů, zdrojů a fungování „vyšších“ hledisek

Jaké tedy jsou citované „vyšší sféry hledisek“, tedy stojících nad pravidly stanovenými konkrétní právní normou. Jsou již ustáleně představovány, jak již bylo zmíněno, zejména určitými hodnotami, principy a zásadami, resp. určitou jejich strukturou, vyplývající z právního řádu, z mezinárodních smluv a dokumentů, a také z rozhodnutí některých orgánů, zejména vyšších soudů.

²¹ Boguszak, J. et. al., cit. cílo, str. 190.

²² Typická je taková situace pro založení tzv. „uvážení jednání“. Jedním ze samozřejmých hledisek by zde měl být princip předvídatelnosti.

Způsob nebo forma vyjádření hledisek pro správní uvažování, resp. prameny či zdroje těchto hledisek, mohou být různé. Od výslovné, přímo zavazující konkrétní formulace právního pravidla až po obecně formulované uznání určité hodnoty v základním ústavním nebo mezinárodněprávním dokumentu na straně druhé. Mezistupni pak mohou být obecné právní principy nebo speciálně pro oblast veřejné správy principy tzv. dobré správy, dále základní – obecné zásady určitých oblastí úprav nebo jednotlivých právních předpisů.

Jak jsme již dříve uvedli, důležitou roli pro formulaci nebo konkretizaci hledisek sehrává rovněž soudní judikatura, zejména Ústavního soudu a nyní již také Nejvyššího správního soudu, Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora.

Vedle explicitě formulovaných hledisek existují tedy hlediska (nejčastěji označená jako principy), která nejsou písemně vyjádřena, a přesto jsou, nebo by měla být, aplikujícími orgány respektována.

Pro (nejen) naše podmínky jsou uvedená hlediska obsažena především v ústavních předpisech. Přes jejich vysoké místo v systému pramenů práva či jejich zdánlivou vzdálenost od přímé každodenní rozhodovací činnosti není jejich úlohou pouze něco proklamovat nebo vznešeně spočívat. Posláním (funkcí) a znakem těchto hledisek je naopak na rozhodovací činnost působit.

Činí tak tím způsobem, že, řečeno pod vlivem inspirace poskytnuté Ústavním soudem, vydávají světlo o značné intenzitě, které určitým způsobem nasvěcuje „obyčejná“ právní pravidla a jejich aplikaci, a zároveň vytváří jakýsi společný „osvětlený“ prostor, který je při obsahovém zaměření těchto hledisek prostorem právnosti a demokratičnosti (a možno doufat, že v důsledku také spravedlnosti). Ústavní soud České republiky tento jev a tuto funkci či vlastnost ústavních předpisů, zvláště úpravy základních práv a svobod, nazývá „prozařováním“ celým právním řádem.²³

V uvedeném prostoru a v takovém „světle“ se odehrává rovněž rozhodovací činnost veřejné správy a její uvažování. Existence popsanejšího prostředí je proto určující a zavazující pro správní uvažování. Tím je již dostatečně doloženo dříve proklamované, a to že je nutno brát v úvahu také hlediska vyšší právní síly a zároveň širšího dopadu, než pouze hledis-

²³ Viz náález č. III ÚS 139/98. Sb. n. ÚS, sv. 12, C. H. Beck, Praha 1999, str. 93.

ka konkrétní, představovaná konkrétními pravidly obsaženými v „běžných“ zákonech nebo prováděcích předpisech.

Mimo veškerou pochybnost jsou tak pro rozhodovací sféru veřejné správy určeny význam a zejména pak eventuální bezprostřední závaznost (nikoliv tedy nutně vždy zprostředkovaná právními předpisy nižší právní síly) ústavních předpisů, v nichž jsou obsažena mnohá hlediska ovládající rozhodování a uvažování orgánů veřejné moci, a to při jejich činnosti interpretační a aplikační.²⁴

3.3. K některým kategoriím hledisek a jejich struktury

Používali jsme doposud označení „hledisko“, které se zdá vystihovat podstatu jevu, tj. úhel pohledu, v němž má být správní uvažování uplatňováno, nebo jinými slovy, který je má ovládat, resp. ovlivňovat. Toto označení je zároveň dostatečně obecné, aby mohlo být vztaženo na všechny sledované a potřebné úhly pohledu.

Nyní je záhodno přiblížit jednotlivé kategorie hledisek, jež takto ovládají správní uvážení. Náročnost úkolu a jeho dosažená rozpracování předznamenávají, že bude učiněn další pokus o konkretizaci a „zprehlednění“ materie, nikoliv předestřeno dokonalé a jednoznačné schéma.

²⁴ „...Smysl Ústavy spočívá nejen v úpravě základních práv a svobod, jakož i institucionálního mechanismu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu (resp. orgánů veřejné moci), nejen v přímé závaznosti ústavy a v jejím postavení bezprostředního pramene práva, nýbrž i v nezbytnosti, aby státní orgány, resp. orgány veřejné moci *interpretovaly a aplikovaly právo* (zdrž. aut.) pohledem ochrany základních práv a svobod.“ – cit. náleze č. III ÚS 139/98.

J. Filip k otázce bezprostřední závaznosti Listiny základních práv a svobod uvádí, že tato otázka není sice Listinou výslovně řešena, avšak v praxi Ústavního soudu nevzbuzuje žádných pochybností. Poukazuje přitom na náleze Ústavního soudu Pl. ÚS 41/97 (sv. 10, č. 37, č. 88/1998 Sb.), dle kterého je možné domáhat se práva na poskytnutí náhrady za omezení vlastnického práva. *Přímo s odvoláním na čl. 11 odst. 4 Listiny, aniž by bylo nezbytně nutné, z hlediska ústavní jistoty, toto právo konstituovat ještě předpisem nižší právní síly.* Filip, J.: Listina deset let poté – úvodní slovo konference, in: sborník Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky, MU, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2001, str. 17.

Doposud zmiňovaná různá hlediska bývají v odborné literatuře poměrně ustáleně, i když někdy s různými významy, označována jako principy, zásady a pravidla.

V axiologickém pohledu se k hlediskům řadí pojem hodnota. Teleologický výklad právních norem zakládá úlohu takového hlediska také pro smysl, účel²⁵ nebo funkci právních norem, z nichž normy regulující výkon veřejné správy bývají propojeny s cíli veřejné správy (někdy, zejména ve starší literatuře, bývají označovány jako účely).

Na vysoké úrovni obecnosti, jak je tomu u hodnot a různě formulovaných cílů v oblasti výkonu veřejné správy, se již propojuje rovina právních úprav s rovinou právní politiky (jakožto činnosti, která směřuje k tvorbě práva²⁶) a přes ni politiky tzv. obecné, vycházející ze zájmů a požadavků obyvatel, resp. jejich politické reprezentace²⁷, a politiky správní jakožto součásti politiky státní nebo místní²⁸, jež formuluje cílové stavy a úkoly pro oblast veřejné správy.

Z dosud uvedeného je patrná určitá obsahová i terminologická „roztříštěnost“, která vyplývá z dosavadní neusazenosti v používání předmětných pojmů a různosti přístupů a způsobů jejich definování²⁹.

Uvedené prolínání můžeme v markantní formě sledovat například hned

²⁵ Stanovení účelu norem platného práva je věcí státní politiky, která se obvykle nazývá *právní politika* nebo též *zákonodárná* (legislativní) *politika*. Knapp, V.: Teorie práva, C. H. Beck, Praha 1995, str. 33.

²⁶ Boguszak, J., et al., cit. dílo, str. 242. Právní politika se tedy zabývá právními jevy de lege ferenda, tzn. z hlediska potřeby budoucích právních norem pro ovlivňování společenského vývoje. Cit. dílo, str. 7.

²⁷ Politiku můžeme chápat jako specifickou oblast života, ve které jednotlivci, sociální skupiny i celé společenské systémy vyjadřují, konfrontují a prosazují své zájmy a požadavky ve věci uspořádání, řízení a správy celé společnosti nebo určitých územně, oborově či jinak vymezených okruhů jejího fungování (např. obcí, měst, okresů a krajů, ekonomické, sociální, kulturní aj. oblasti života společnosti, její vnitřní a vnější bezpečnosti a vztahů k ostatním společnostem). Adamová, K., Křížkovský, L., Šouša, J., Šoušová, J.: Politologický slovník, Praha, C. H. Beck, 2001, str. 199.

²⁸ Srov. Hendrych, D.: Základy správní vědy, ALEKO, Praha 1992, str. 35.

²⁹ Tento stav konstatuje rovněž Z. Khün (v příspěvku „Pojem a role právního principu“, in: sborník Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law /Boguszak, J. ed./, Vydavatelství 999, Pelhřimov 1999, str. 92), a to v souvislosti s extenzivním výkladem pojmu právní řád, k jehož standardům pak logicky přiřazuje právní principy, právní hodnoty, cíle a účely, právní pojmy, když přitom jde o výčet příkladný, z něhož jednotlivé komponenty užívá doktrína i praxe promiskue.

u prvně zmíněných pojmů hodnota a princip, které někdy bývají používány jako synonyma a někde dochází k jejich rozlišení, kterýžto pokus bude podniknut i v tomto textu. V celkovém pohledu lze však zjistit převažující shodu v rozčlenění sledovaných hledisek správního uvážování podle jejich obsahové stránky a ve vymezení jejich vztahů, a zejména pak shodu v konstatování jejich významu pro interpretaci a aplikační praxi.

3.3.1. K pojmům hodnota, účel, cíl

3.3.1.a Vymezení, vztah a působení pojmů hodnota, účel, cíl

Pojem *hodnota* se vyskytuje v mnoha oblastech života a je součástí pojmosloví více společenskovedních oborů. Hodnotu je možno obecně chápat jako vše, čeho si lidé a jejich soubory cení nebo váží jako takového, ne jako prostředku k dosažení něčeho jiného³⁰.

Z hlediska problematiky rozhodování a uvážování veřejné správy je hodnota pojmem politicko-právním. Hodnoty, resp. některé konkrétní hodnoty, znamenají propojení oblastí regulovaných právem se sférou politiky (jako prostředníka prosazování jiných než právních kritérií). Nejde o pojem právní, přesto hodnoty uznávané obecně nebo uznávané státní mocí mají k právu nejužší vztah a logicky uzavírají celý hierarchický řetězec nebo lépe síť či mapu rozhodování, a v tom i uvážování, vyznačené jednotlivými prvky: norma (konkrétní pravidlo) – zásada – princip – účel – cíl – hodnota.

Jak zřejmo, sledovaný prostor rozhodování a uvážování se rozprostírá přes oblast právní směrem k oblasti politické, ale v některých ohledech i k oblasti ekonomické a některým dalším, jako např. etika, ekologie, apod., jak to odpovídá vlivu těchto oblastí života a vědy na vytváření hodnot, účelů a cílů pro rozhodování, a jak je s tímto vlivem počítáno při vytváření prostoru pro rozhodování a vlastní uvážování subjektů veřejné moci.

Teorie věnuje značný prostor vztahu práva a morálky, resp. tzv. hodnotových soudů. Současná jurisprudencce nepřijímá přístup klasických pozitivistů, kteří se snažili odstranit jakýkoliv prvek hodnotových soudů ze zkoumání práva na základě názoru, že jsou ryze subjektivní, a nejsou přija-

telné v rámci vědeckého zkoumání práva jako jevu objektivního. Naopak se uplatňuje názor, že ve společnosti existují určité obecně přijímané systémy hodnot.

Pokud právníci a zákonodárci ve skutečnosti zohledňují takové hodnoty v rámci fungování práva, jsou tyto hodnoty právě takovou součástí právního systému „v akci“, jako jsou pravidla obsažená v zákonech, a není možno je ignorovat ani ze strany advokátů, ani soudců řešících určitý případ. Není možno takové hodnotové soudy jednoduše označit jako pouhé soudy subjektivní nebo nevědecké.³¹

V námi sledovaném rámci můžeme tedy pojem „hodnota“ přiblížit jako nejobecnější rovinu zájmových jevů majících vztah k rozhodovací činnosti a k uvážování správních orgánů, která je představována určitým *žádoucím stavem nebo uspořádáním věcí*³², a to soukromých i veřejných.

Naznačená polarizace hodnotových jevů či stavů, resp. spojení hodnot se sférou soukromou nebo sférou veřejnou pak prochází celou strukturou hledisek pro rozhodování a uvážování moderní veřejné správy, až do roviny konkrétních pravidel – norem, vztahujících se k hodnotám povahy soukromé nebo veřejné.

Obsahová stránka hodnot z obou sfér je v moderním právním státě a právu hluboce propojena, neboť hodnotou nejen pro soukromou, ale i pro veřejnou sféru (i z pohledu veřejného práva) je prosperující a emancipovaný život jednotlivců a jejich skupin (a z něho se odvíjející obdobná existence společnosti jako celku), a také k němu míří některé veřejné cíle a účely (např. zachování bezpečnosti a veřejného pořádku), jakož i některé principy z oblasti veřejného práva a principy dobré správy (např. minimalizace zásahů do soukromé sféry), jakož i příslušné právní úpravy z oblasti prá-

³¹ Citováno z oddílu „Law and Value Judgements“, in Lloyd's Introduction to Jurisprudence, Seventh Edition, by M. D. Freeman, Sweet & Maxwell, London 2001, str. 50–51.

³² J. Boguszak definuje hodnoty jako „jevy, jež lidé považují za základní blaha“. Pro srovnání a pochopení propojenosti obecného hodnotového rámce a konkrétních hodnot v jednotlivých oblastech je užitečné uvést nástin nejvyšších hodnot politických v pluralitní demokratické společnosti, jak je podán ve shora cit. Politologickém slovníku. Náleží sem svoboda občanů, soubor lidských práv, právní stát, sociální spravedlnost, humanismus, demokracie, kultura, morálka a odpovědnost, pravdivost politického myšlení a jednání a s tím související soulad mezi slovy a činy. Cit. dílo, str. 258.

³⁰ Viz heslo „Hodnota“ in Adamová, K., Křížkovský, L., Šouša, J., Šoušová, J., cit. slovník, str. 74–75.

va veřejného (např. založení oprávnění policistů k ochraně života, zdraví a majetku osob).

Při realizaci veřejné správy jsou uvedené hodnoty chráněny a respektovány s využitím všech adekvátních forem činnosti, jež jí jsou svěřeny a umožněny. Povaha jednotlivé hodnoty apriorně nepředurčuje formu jejího prosazení a ochrany.

Existují tedy mimo veškerou pochybnost hodnoty, které mají sílu a legitimitu ovládat rozhodování a uvažování veřejné správy. Podle O. Weinbergera je zde souvislost mezi normativními větami, účely a hodnotami. Souvislost lze v jeho podání nastínit tak, že normy jsou nástrojem k dosažení určitých společenských cílů, a to tím, že působí jistým způsobem jako determinanty jednání. Normy mají teleologické a axiologické pozadí, které je podstatné pro myšlení, pro aplikaci a extrapolaci práva (např. při plnění mezer v právu)³³.

Nejde však jen o zaplňování mezer v právu. Funkce naznačeného účelového a hodnotového pozadí může m.j. spočívat ve vymezení, nebo spíše určitém vyplnění prostoru pro správní uvážení některými záchytnými body, jejichž účelem je umožnit posouzení a hodnocení jednotlivých variant rozhodnutí, a to právě z hlediska souladnosti s jednotlivými položkami nebo stránkami tohoto hodnotového rámce.

Právní axiologie v rámci zkoumání otázek hodnotových, a tím v návaznosti na sociologické úhly pohledu, nabízí rozlišení pojmů „hodnota“ a „účel“ („cíl“) tak, že hodnoty jsou konečné účely a abstraktní hlediska pro volbu účelů, a dosahování účelů je prostředkem k zajišťování hodnot³⁴. Znakem hodnoty je pak to, že již neslouží jako prostředek k dosažení jiného účelu, a je tedy v tomto pohledu na nejvyšším a nejobecnějším stupni.

R. M. Dworkin používá pro obdobné jevy pojmu „politika“ („policy“), což je v jeho podání takový standard, který vytyčuje cíl, jehož se má dosáhnout, zpravidla zlepšení určité ekonomické, politické nebo sociální kvality společnosti, což může znamenat i ochranu současné kvality před změnou k horšímu³⁵.

Hodnoty mohou tedy být v rámci rozhodování a uvažování respektovány jednak tím, že je aktivně působeno k jejich dosahování, nebo tím, že je chráněna jejich existence, čímž se naplňují na tomto základě stanovené cíle.

S uvedeným „dvoucestným“ respektováním hodnot konvenuje pojetí dvou základních funkcí veřejné správy, a to funkce organizující, která sleduje naplňování cíle veřejnosprávního působení, a směřuje tedy k vytvoření a dosahování nových kvalit a jevů, a funkce ochranné, sloužící k zachování jevů a stavů ve veřejné správě již existujících a bezporuchovému chodu veřejné správy³⁶.

Hodnoty nebo cíle, resp. účely sledované příslušným právním předpisem mohou být vyjádřeny a tím také stanoveny v tzv. finálních nebo teleologických normách. Nelze je obvykle samostatně aplikovat, avšak mohou být významné při interpretaci kondicionálních norem³⁷, právě pro zaměření na (jimi) stanovené hodnoty, cíle a účely.

Právně-politická povaha vyjádření hodnot je příznačná, a také provázanost s určitým civilizačním vývojem a prostorem. Hodnoty z oblasti práv a svobod jednotlivce bývají obvykle takto vyjádřeny v předpisech ústavních a v mezinárodních smlouvách.

Vedle hodnot vzešlých z oblasti vztahů veřejné moci a jednotlivce, tedy hodnot shora zmíněných, nelze popřít ani existenci hodnot spojených s racionalitou a efektivností správy věcí veřejných. Racionální hospodaření s veřejnými prostředky, racionální a efektivní výkon správních činností, řádné a účinné spravování veřejných záležitostí představují hodnoty, bez kterých se dobrá veřejná správa neobejde.

Explicitní vyjádření této skupiny hodnot na obdobné úrovni jako je tomu u hodnot „lidskoprávních“ bychom obtížně hledali, i když fungují jako určitý regulativ rozhodovací činnosti veřejné správy a jejího uvažování. Založeny jsou spíše na dlouhodobém působení a obecném uznání, tedy již na jakési samozřejmosti své existence, a to jak ze strany vykonavatelů veřej-

³³ Srov. např. Průcha, P.: Správní právo, obecná část, MU, Brno 2001, str. 170–172.

³⁴ Boguszak, J., Čapek, J.: Gerloch, A., cit. dílo, str. 245. U kondicionálních norem jde o normy s klasickou vnitřní strukturou (hypotéza – dispozice). Jak jinde Boguszak uvádí, zákony, které by obsahovaly pouze finální normy, se prakticky nevyskytují, ale finálních norem se používá v interních směrnících při řízení činností podřízených orgánů a zaměstnanců (Boguszak, J.: „Právní principy, hodnoty, finalita“, in sborník Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law, str. 31).

³³ Weinberger, O.: Filozofie, právo, morálka, MU, Brno 1993, str. 136.

³⁴ Boguszak, J. et al., cit. dílo, str. 258, a také Boguszak, J.: „Právní principy, hodnoty, finalita“, in sborník Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law, kolokvium, str. 32.

³⁵ Dworkin, R. M.: Když se práva berou vážně, str. 44.

né správy, tak jejich adresátů. Své konkrétnější vyjádření našly v principu přiměřenosti³⁸.

b) K hodnotovému prostředí v našich podmínkách

Shora uvedené způsoby projevu některých hodnot nebo cílů samozřejmě nacházíme rovněž v právním řádu České republiky. O hodnotách se ostatně výslovně píše v Preambuli Ústavy³⁹, jejíž hodnotově „prozařující“ funkce již byla připomenuta. Také Listina v čl. 2 odst. 1 uvádí, že stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání.

Ke vztahu hodnot a jejich projevu obsahuje již v pořadí první nálezy Ústavního soudu České republiky v tomto směru zásadní vyjádření, že Ústava České republiky není založena na hodnotové neutralitě a není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité *regulativní ideje* (z důr. aut.) vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti.⁴⁰

Ústavní soud tímto formuloval princip materiálního právního státu⁴¹, který se uvedeným „hodnotovým“ způsobem projevuje ve vztahu k pojetí principu legality, jakožto nezbytného atributu celkové koncepce právního státu. Princip legality působí (pro naše účely, a nejen pro ně) v zásadní rovně interpretační a aplikační. V dikci Ústavního soudu tak, že „Ústava neváže pozitivní právo jen na formální legitimitu, ale podmiňuje právo respekto-

váním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří“ (z důr. aut.)⁴².

Uvedenými měřítky, tedy kritérii materiálního právního státu, se ve své činnosti také Ústavní soud řídí, jak lze setrvale vyčíst z jeho judikatury, a naplňování těchto kritérií v rozhodování orgánů veřejné moci sleduje. Pokud pak jde o přezkumnou činnost vůči konkrétním aktům na základě podané ústavní stížnosti⁴³, samozřejmě v tomto svém pohledu Ústavní soud nerozlišuje, zda předmětem jeho posuzování je rozhodnutí soudu nebo jiného vykonavatele veřejné moci. Nároky a kritéria v tomto „hodnotovém“ pohledu se ani lišit nemohou – jde vždy o orgán veřejné moci, výkon veřejné moci a v jejím rámci respekt k uznaným hodnotám.

Z judikatury Ústavního soudu identifikuje P. Holländer konsekvence materiálního právního státu. Náleží k nim shora již zmíněný hodnotově orientovaný výklad jednoduchého práva, zákaz přepjatého formalismu při aplikaci a výkladu jednoduchého práva a také vnímání nepsaných principů demokratické společnosti ve smyslu pramenů práva⁴⁴. Je to pohled ucelený, jehož jednotlivé složky jsou organicky, a také hodnotově propojeny. Zaslouží více prostoru, neboť jeví se být vůči rozhodování a uvažování (nejen) veřejné správy náročný a nekompromisní, a část rozhodovací praxe staví do nelichotivého světla.

Zákaz přepjatého formalismu při aplikaci a výkladu tzv. jednoduchého práva je založen na aplikaci práva vycházející pouze z jeho jazykového výkladu.

Ústavní soud takový výklad označil za naprosto neudržitelný moment

³⁸ Jež však má prioritně sloužit ochraně hodnot „lidskoprávních“, jak bude doloženo.

³⁹ Jen připomínáme, že se zde m.j. píše o odhodlání. „budovat, chránit, a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlast rovnoprávních, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, jako svobodný a demokratický stát, založený na úctě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti, jako součást rodiny evropských a světových demokracií.“ Jde vlastně o určitý komplex hodnot a principů, jenž je nutno respektovat a naplňovat v činnosti legislativní i právně-aplikační.

⁴⁰ Ústavní soud České republiky: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 1, C. H. Beck, Praha 1994, č. 1 str. 1.

⁴¹ Srov. Holländer, P.: „Hlavní doktríny Ústavního soudu České republiky“, in Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): Základní lidská práva a právní stát v judikatuře ústavních soudů, in, MU Brno, Mezinárodní politologický ústav, 2000, str. 21.

⁴² Již cit. nálezy Ústavního soudu ČR č. III ÚS 139/98. Soustavu základních obecně akceptovaných hodnot, která je institucionalizována moderní demokratickou psanou ústavou, a jež nemůže existovat mimo veřejností akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí předpokládá Ústavní soud České republiky ve svém rozhodnutí Pl. ÚS 33/97 (č. 30/1998 Sb.), Sb. n. ÚS, sv. 9, C. H. Beck, Praha 1998, str. 407.

⁴³ V dikci Ústavy a zákona o Ústavním soudu „pravomocným rozhodnutím a jiným zásahům orgánů veřejné moci“ (Čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky) resp. „pravomocným rozhodnutím, opatřením nebo jiným zásahům veřejné moci“ (§ 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších změn a doplnění).

⁴⁴ Více, i s uvedením relevantní judikatury Ústavního soudu ČR, viz Holländer, P., shora cit. příspěvek, str. 22.

používání práva, představující pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, který je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.)⁴⁵. K metodám výkladu a zejména výkladu systematickému se vrátíme v oddíle věnovaném principům a zásadám jako hlediskům správního uvažování.

Dále je mezi uvedenými znaky nutno zaznamenat nastínění existence a působení nepsaných principů demokratické společnosti jako pramenů práva, již notně prolamující „minimalistické“, tedy formalistické rozhodovací *milieu*, se kterým se mnohdy v praxi veřejné správy, a nejen tam, setkáváme.

Z uvedené kategorie hodnotových hledisek je pro vztah veřejné správy k jejím adresátům prvořadým princip ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod, který je podle V. Sládečka vedle a spolu s principem vázanosti státu (svým) právem a hodnotovým znakem priority občana před státem zároveň základní hodnotou a znakem demokratického právního státu⁴⁶.

V podmínkách České republiky je základním „lidskoprávním“ katalogem Listina základních práv a svobod. Vyznačuje se, jak bylo naznačeno, hodnotovým obsahem. Hodnotový obsah a význam, jakož i úroveň Listiny základních práv a svobod pro přijetí ČSFR a později obou nástupnických států do Rady Evropy a pro důstojnou reprezentaci našeho zákonodárství v úsilí o přistoupení do Evropské unie vyzdvihuje J. Filip⁴⁷. Tím je stvrzován společný základ hodnotového zaměření České republiky a uvedených evropských organizací, vyjádřený směrem k ochraně lidských práv a základních svobod v jejich základních dokumentech.

V této souvislosti J. Malenovský zdůrazňuje myšlenku společné ochrany evropských hodnot, kterou ztělesňuje m.j. Rada Evropy. Rada Evropy

⁴⁵ „Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ – cit. náleží Pl. ÚS 33/97.

⁴⁶ Srov. Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, C. H. Beck, Praha 2000, str. 20.

⁴⁷ Filip, J.: Listina deset let poté – úvodní slovo konference, in sborník Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky, MU, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2001, str. 9.

je podle něj ohniskem, které vyznačuje do všech států našeho kontinentu evropské hodnoty a úctu k nim.⁴⁸

K tomu je ovšem nutno poznamenat, že společné hodnotové zaměření neznamená naprostou jednotnost pojetí, forem a rozsahu těchto hodnot (lidských práv a svobod), jakož ani požadavek naprosto stejné úrovně a forem ochrany uvedených hodnot, což odpovídá vskutku vyšší, resp. obecnější povaze sledovaných hledisek.⁴⁹

K tomu, jakým způsobem se tyto hodnoty projevují, či by měly projevoval v rozhodovací praxi orgánů veřejné moci, J. Filip uvádí, že Listina je základem rozhodování všech státních orgánů ve vztahu k jednotlivci v tomto státě. Stanoví, že základní práva a svobody jsou *měřítkem a mezí pro zásahy* (zdrž. aut.) státní moci vůči subjektům základních práv a svobod⁵⁰.

Listina stanoví, že lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech, že základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezczizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné (čl. 1), zaručují se všem bez rozdílu. (čl. 3 odst. 1), že povin-

⁴⁸ Malenovský, J.: Předmluva k publikaci Výběr smluv rady Evropy, Rada Evropy, Prospektrum, Praha 2001.

Ve vztahu k EU srov. znění čl. 6 odst. první (dle předchozího číslování článků F, první odstavec) Smlouvy o založení Evropského společenství: „Unie je založena na principech svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod, jakož i na principu právního státu a právních zásadách, jež jsou společné členským státům.“

⁴⁹ Tak se k uvedeným hodnotám staví ve své judikatuře Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Podle J. Čapka není posláním ESLP „zajistit uniformitu tam, kde se vyskytují rozdíly mezi smluvními státy, nýbrž zabezpečit, aby byly respektovány základní hodnoty. Zda jednání státu překračuje povolené limity, je věcí rozhodnutí ESLP. Ten však nemůže tvrdit, že existují určité normy, pokud neexistuje pro takové tvrzení žádný důkaz, takže tam, kde existuje jasná rozdílnost názorů, musí též existovat rozsáhlý prostor pro volnou úvahu.“ Vycházel z případu Handyside z roku 1976 (A-24) a případu Miller a spol. z roku 1988 (A-133), ve kterých šlo o otázky morálky a naplnění podmínek opatření nezbytných v demokratické společnosti pro omezení práv, jež souvisely s porušením čl. 10 Evropské úmluvy (Svoboda projevu). Soud konstatoval neexistenci „jednotného evropského pojetí morálky“, z čehož dovodil existenci prostoru pro volnou úvahu vnitrostátních orgánů v uvedených případech. K tomu však ESLP ustáleně judikuje, že volné hodnocení se uskutečňuje souběžně s evropskou kontrolou (např. případ Klass z roku 1978 /A-28/). Čapek, J.: Právní slovník evropské ochrany lidských práv, Praha, Orac, 1998, str. 89–90, též autor: Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva, přehled judikatury a nejzávažnějších případů, vzory podání, Praha, Linde, 1995, str. 74.

⁵⁰ Filip, J., *ibid.*

nosti mohou být ukládány nejen toliko na základě zákona a v jeho mezích, ale také jen při zachování základních práv a svobod (č. 4 odst. 1). V čl. 4 se také stanoví, že meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem, a to za podmínek stanovených Listinou (odst. 2), že zákonná omezení musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky (odst. 3) a že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich postaty a smyslu, a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (odst. 4). To jen pro potřebnost připomenutí v daných souvislostech.

Nemíním zde podávat exkurz z dané oblasti ústavního práva, což není posláním této práce. Nutné je však ještě poznamenat, že fungování této základní skupiny hledisek a mezí, tedy základních práv a svobod, je značně složité a strukturované, zvláště s ohledem na problém podmínek konkretizace některých základních práv a svobod, kterých se lze podle čl. 41 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které příslušná ustanovení Listiny provádějí, a dále s ohledem na problém způsobů omezení základních práv a svobod⁵¹.

Řešením uvedených otázek v jednotlivých případech přísluší se zabývat Ústavnímu soudu, který tak činí při projednávání ústavních stížností směřujících proti různým druhům zásahů orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, v tom samozřejmě a dosti často rozhodnutí orgánů veřejné správy, a řeší tyto otázky také v jejich legislativní rovině, při přezkoumávání ústavnosti zákonů či jejich jednotlivých ustanovení upravujících rozhodovací činnost orgánů veřejné moci, jíž může být chráněná sféra základních práv a svobod porušena. Poskytuje tak ochranu danému okruhu hodnot pro případy jejich porušení jak v rovině právně-aplikační, tak v rovině legislativní.

Význam základních práv a svobod nejen jako subjektivních veřejných práv, ale i jako *ústavních hodnot důležitých pro činnost státu* (z důr. aut.) zdůrazňuje také J. Filip⁵², a zároveň tak nabádá, jak má stát k této kategorii hodnot přistupovat, totiž *respektovat je* (z důr. aut.).

Správní orgány totiž, pokud rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, neaplikují ve své rozhodovací činnosti přímo

ani ústavní normy, ani materiálněprávní normy obsažené v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy, jsou však povinny je respektovat⁵³.

Listina základních práv a svobod není jediným pramenem základních práv a svobod, která mohou být obsažena také v jiném ústavním předpise nebo v mezinárodní smlouvě, k jejíž ratifikaci dal Parlament ČR souhlas a kterou je Česká republika vázána⁵⁴.

Uvedená kategorie hledisek pro správní uvažování je doplňována a konkretizována soudní judikaturou, především Ústavního soudu a zmíněnými rozhodnutími Evropského soudu pro lidská práva. Bez významu pro tuto oblast nejsou ani principy, resp. zásady zařazené zejména do některých doporučení nebo rezolucí přijatých orgány Rady Evropy, jak budou přiblíženy sub 3.3.2.f.

Podle J. Boguszaka je i z povšechného rozboru práva demokratických států patrná pluralita a horizontální rozvětvenost hodnot, na jejichž dosahování, uchovávání a ochranu je právo orientováno, a k nimž se řadí život, zdraví, důstojnost, majetek, svoboda, veřejná bezpečnost a právní jistota, životní prostředí, sociální jistota, rodinné vztahy, národní a státní suverenity, bezpečnost státu, mír, ad.⁵⁵

Pokud bychom měli identifikovat ze základních obecně akceptovaných hodnot ty, jež se rozhodování a uvažování veřejné správy mohou dotýkat a působit na ně, připadají v nejobecnější rovině v úvahu zejména takové hodnoty, jako je dobrá a spravedlivá (není-li již implicitně zahrnuta ve správně dobré) správa věcí veřejných, podmínky pro realizaci, resp. uspokojování rozmanitých legitimních oprávnění, resp. potřeb obyvatel (včetně hodnoty spočívající v samosprávě územních společenství občanů), podmínky trvale udržitelného vývoje (nebo spíše života), podmínky důstojného života jednotlivce s respektovanou soukromou sférou.

Přitom komponentami jedné nebo více z uvedených obecných hodnot mohou být hodnoty uvedené v předchozím nástinu. Tím lze doložit slo-

⁵³ Flegl, V.: Listina základních práv a svobod v aplikační praxi ČR, C. H. Beck, Praha 1997, Úvodní poznámky, str. XI.

⁵⁴ Čl. 10 Ústavy České republiky, ve znění změn a doplnění. K mechanismu působení uvedených smluv změněnému úst. zákonem č. 395/2001 Sb. více in Filip, J.: Listina deset let poté – úvodní slovo konference, in sborník Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky, MU, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2001, str. 15.

⁵⁵ Boguszak, J., cit. dílo, str. 258.

⁵¹ Podrobněji viz Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, MU, Brno 2001, str. 89–100.

⁵² Filip, J., cit. dílo, str. 89.

žitost vztahů a zmíněnou horizontální strukturovanost hodnot. Normování a hierarchizace hodnot jsou vskutku obtížné, ne-li nemožné. Není však nutné uvedené operace provádět. Pro legislativní i aplikační praxi postačuje existence jednotlivých hodnot jako taková a respekt k nim.

Obtížně se také dá dosáhnout úplnosti při formulování těchto hodnot, ani míváme-li se koncentrovat na hodnoty související s určitou výšeí určitého způsobu uplatňování veřejné moci, jakým je rozhodování orgánů veřejné správy na základě volné úvahy.

Uvažujeme-li o soustavě nebo komplexu hodnot, nesmíme zapomínat na jeden znak spojený s jejich existencí, či spíš koexistencí, a to možnou vzájemnou nesouladnost až protikladnost⁵⁶. Plyne už ze samé podstaty hodnot založené na chtění, zájmech, žádoucnosti, potřebách, jež se přirozeně u různých jednotlivců, jejich skupin a politické reprezentace, které je prosazují, mohou odlišovat a také v čase vyvíjet a měnit.

O poznání uchopitelnější a konkrétnější kategorií hledisek, která působí na rozhodování a uvažování orgánů veřejné správy jsou právní principy a zásady.

3.3.2. K pojům principy a zásady

3.3.2.a K povaze principů a zásad

Dosud jsme se zabývali takovými kategoriemi hledisek, jako jsou hodnoty, účely a cíle. V prostoru mezi těmito hledisky nejvyšší obecnosti a hodnotového zaměření na jedné úrovni, a konkrétními pravidly na úrovni druhé, základní, nacházíme další kategorii hledisek, jimiž jsou právní principy nebo zásady, které oblast rozhodování podle volné úvahy profilují a ovládají.

Protože jde o rozhodování v podmínkách právního státu, odvíjela se motivace vzniku a uplatňování těchto principů a zásad od idejí rozhodování spravedlivého, a to tím intenzivněji, oč intenzivněji rozhodování zasahovalo do chráněné sféry jednotlivců.

V takovém pohledu tedy uvážení nejen že nesmí být libovůlí a překračovat meze a hlediska konkrétně stanovená, ale má být svým *obsahem spravedlivé*. V rozhodování veřejné správy nejde tedy „pouze“ o zákonnost, ale také o spravedlnost.⁵⁷

V uvedených intencích nacházíme také Dworkinovo zdůvodnění principu jako „standardu, který se má dodržovat nikoliv proto, že to pomůže dosáhnout nebo zajistit nějakou ekonomickou, politickou nebo sociální situaci, která se považuje za žádoucí, jak tomu bylo u pojmu *policy*⁵⁸, ale proto, že je požaduje spravedlnost (*justice*), slušnost (*fairness*) nebo nějaká jiná dimenze morálky (*morality*).“⁵⁹

Je tak ve stručnosti výstižně charakterizován vztah „účelovosti“ a „principiálnosti“, kdy *účely* nebo *cíle* se odvíjejí od zájmů a potřeb, jsou odrazem politiky, a jsou proto relativně snadno proměnlivé, zatímco *principy* jsou „principiální“, tedy pevnější, stabilnější, a mají svůj prazáklad v morálce a požadavku spravedlnosti. Proto by principy neměly sloužit účelům, ledaže by se v některých oblastech či případech překrývaly. Naopak úlohou principů je být hrází, či obranou před zájmy a účely, pokud ohrožují spravedlnost či

⁵⁶ Vhodným (a v praxi častým) příkladem uplatnění takového sladování různých relevantních hodnot, v dikci zákona „zájmů“ na úrovni správního rozhodování je proces projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace, a pak konkrétní územní řízení a stavební řízení, resp. další řízení podle stavebního zákona, kde není nouze o konflikty hodnot, i když zde prosazovaných jako konkrétní zájem některé ze zainteresovaných stran nebo zájem veřejný hájený úřadem nebo územní korporací. Argumentace hodnotami zde není nijak výjimečná.

⁵⁷ K tomu např. Boguszak, J. a kol.: Teorie práva, Praha, 2001, 135. „Právní úprava procesu aplikace práva a formy vydání aktů aplikace práva musí zahrnout předpoklady pro důsledné zjišťování pravdy, napomáhat splnění účelu rozhodování orgánu veřejné moci i zajištění všestranně *spravedlivého rozhodnutí* (zdr. aut.).“

⁵⁸ V oddíle 3.3 byly vztaženy ke kategorii hodnot a účelů.

⁵⁹ Dworkin, R. M.: Když se práva berou vážně, Oikoymenh, Praha 2001, str. 44.

jiné společností chráněné hodnoty, jako je např. demokracie nebo ochrana práv menšin.

Než prozkoumáme samu existenci a uplatnění principů a zásad vztahujících se k rozhodování se správním uvážením, je nutno předmětné termíny přiblížit, odlišit je od konkrétních pravidel, a event. také řešit jejich vzájemný vztah.

Právní principy, resp. obecné právní principy je možno definovat jako vůdčí zásady, regulativní ideje, které představují východiska práva (právního řádu) nebo určitého právního odvětví.⁶⁰

Problematika právních principů (a zásad) představuje významnou oblast zájmu jurisprudence a právní filozofie, a názory na tyto jevy se liší, a to pokud jde o jejich místo v normovém systému (či mimo něj), i o jejich právní sílu⁶¹.

Není naším úkolem, ba ani v našich možnostech, zaobírat se uceleně problematikou obecných právních principů a jejich rozdělení⁶². Co nás však musí zajímat, je povaha, a s ní spojená úloha principů nebo zásad pro oblast správního uvážování a na jeho základě vydaných rozhodnutí.

Východiskovým bodem pro přiznání úlohy principů nebo zásad v rozhodování veřejné správy je otázka *jejich uznání jako pramenů práva* (i když specifické povahy), a významný je také jejich vztah ke konkrétním právním pravidlům, resp. rozlišení těchto dvou kategorií hledisek.

S názorem, že existují obecné právní principy jako prameny práva, že je nutno brát je při rozhodování orgánů veřejné moci v úvahu, a to dokonce i takové principy, které nejsou v zákonech výslovně formulovány, ale prostupují systémem platného práva, se setkáváme v zahraniční literatuře⁶³,

a zvykáme si setkávat se v novější naší literatuře, i když zmínkově lze na pojem zásad narazit i v literatuře starší⁶⁴.

3.3.2.b K otázce kategorizace právních principů

Existují různé klasifikace právních principů. Neexistuje pevně vyprofilovaný, obecně uznávaný katalog obecných právních principů. Můžeme se setkat s různými členěními obecných právních principů, například jsou zmiňovány či rozpracovávány principy soukromého práva⁶⁵, nebo se mluví o principech materiálních a principech procesních, avšak ani v tomto ohledu nepanuje obecná shoda nebo jednotnost názorů.

K otázce kategorizace právních principů se vyslovuje J. Boguszak, kdy přibližuje určitý základní přehled principů v obecně teoretické rovině

Z uvedeného přehledu z rámce tzv. *principů, které jsou pravidly*, lze pro účely využití v oblasti rozhodování podle volné úvahy zmínit jednak *pozitivní princip práva*, tedy explicitně formulovaný v textu pozitivního práva (jak si dále uvedeme, šlo by zejména o zásady výslovně stanovené pro určité druhy činností či oblastí veřejné správy. – pozn. aut.), a dále *implicitní principy práva*, traktované jako premisa nebo důsledek zákonných ustanovení či norem, tedy reduktivní nebo deduktivní úsudek vyplývající z norem. Uvedené principy jsou součástí systému práva (představují zejména kate-

(ed.): Le conseil d'Etat de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946–1996), Bruylant, Brusel 1999, str. 606–607.

⁶⁴ Již J. Pražák na existenci zásad poukazuje, když uvádí, že „...v právu ústavním bývá pojednáno o *základních zásadách*, jimiž ovládána jest činnost korporací veřejných, zbývá pro právo správní toliko líčení *podrobných pravidel* (obě zdůr. aut.) této činnosti vzhledem k jednotlivým úkolům životním, jichž dosažení správou má se napomáhati.“ Správní právo pak označuje za „nauku o pravidlech, jimiž upravena je působnost výkonné moci ve státě.“ Viz Rakouské právo správní, I. díl, Praha 1905, str. 1–2. F. Weyr pak v duchu teorie normativní k této definici dodává, že tato hraniční mez je velmi plynulá a neurčitá, a že zmíněné rozhranění je ryze vnější a nemá s hlubší systematickou práva nic společného, neboť metoda právních norem je všude stejná. Stírá tím rozdíl mezi zásadami, resp. principy a konkrétními pravidly. Viz Weyr, F.: Československé právo správní, část obecná, ČSAS Právník, Brno 1922, str. 22.

⁶⁵ Srov. např. již dříve citovanou monografii J. Hurdíka Zásady soukromého práva, MU Brno, 1998.

⁶⁰ Heslo „Právní principy“, in Hendrych, D., a kol.: Právní slovník, C. H. Beck, Praha 2001, str. 653.

⁶¹ Srov. úvodní slovo ke Sborníku z kolokvia „Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law“ (Boguszak, J. a kol., eds.), str. 6.

⁶² Určitý sukus současných názorů a vývoje myšlení v této oblasti u nás přináší sborník z kolokvia konaného na uvedené téma, cit. již dříve a v předchozí poznámce.

⁶³ Např. v belgickém správním právu jsou obecné právní principy autonomním pramenem práva, i když nepsané, a jsou přímo aplikovatelné. Obvykle je jim přičítána právní síla zákona. *Sensu stricto* jsou řazeny níže než zákon, ale výše než nařízení. Obecné právní principy pronikly do belgického právního systému skrze principy uplatňované v právu nizozemském a francouzském. Viz Jaumotte, J.: Les principes généraux du droit administratif á travers la jurisprudence administrative, in Blero, B.

gorii principů ovládajících rozhodování podle volné úvahy, jak ji chápeme v tomto pojednání. – pozn. aut.).

Třetí skupinou v kategorii principů, které jsou pravidly, je *extrasystémový princip práva*, který není součástí systému práva, je s ním však spjat vzhledem k vymezení systému práva, o který se jedná. Právní systém se může těchto principů dovolávat jako pramenů pravidel rozhodování při aplikaci práva (např. když právní normy pozitivního práva chybějí) nebo jako směrnic interpretace. Nalézají se např. v pravidlech morálky, politiky, přirozeného práva, pokud je přijala právní praxe nebo právní teorie (do této kategorie by bylo možno zařadit principy z níže zmíněného okruhu tzv. principů dobré správy, pokud by jejich základ nenáležel do prvních dvou shora uvedených kategorií).⁶⁶

Jak zřejmo, principy všech uvedených kategorií mohou být představovány principy, které ovládají rozhodování veřejné správy s volnou úvahou.

Totéž lze říci o dále zmíněné kategorii principů, v pojetí cit. autora. Mohou se uplatnit ve vztahu k dříve řešeným hodnotám a účelům ovládajícím rozhodování.

J. Boguszak je označuje jako *principy, které nejsou pravidly*. Jsou to jednak *principy konstrukce práva*, tj. důvody či účely sledované zákonodárcem, které se uplatňují v některých druzích interpretace práva. Uvedená kategorie má blíže k pojmu hodnoty, cíle či účely, jak jsme o nich pojednali dříve. Do kategorie principů, jež nejsou pravidly, řadíme další principy, nacházející se ve formě *názvů* charakterizujících podstatné znaky nějakého právního institutu či právní úpravy (pro naše účely může být příkladem pojem „dobrá víra“, který může sloužit jako součást principu právní jistoty – pozn. aut.). Z hlediska procesu interpretace jsou blízké předchozí kategorii.⁶⁷

Podrobné rozpracování uvedených principů do podmínek rozhodování veřejné správy, tedy v celé struktuře hledisek, která je ovládají, představuje náročný a rozsáhlý úkol, jehož záběr široce překračuje rámec tohoto pojednání. Pro naše účely však uvedený přehled vytváří důležitý rámec pro lepší pochopení podstaty a významu principů vymezujících prostor volné úvahy správních orgánů.

3.3.2.c Rozlišení a vztah principů a pravidel a jejich působení

K otázce **rozlišení principů a pravidel** a mechanismu jejich působení přispěl zásadním způsobem R. M. Dworkin v rámci své kritiky pozitivismu. Uvádí, že pravidla se aplikují metodou všechno, nebo nic, tedy zjednodušeně řečeno, pro danou věc pravidlo buď platí, nebo neplatí. Avšak jestliže si odporují dva principy, uplatní se jejich dimenze závažnosti, důležitosti, a musí se přihlížet k relativní závažnosti každého z nich.⁶⁸

Mezi principy dochází podle něj k poměřování. Principy vychylují rozhodnutí jedním směrem, avšak přežívají bez úhony, pokud nepřeváží.⁶⁹

Otázkou právní povahy principů, a rozlišení pravidel a principů v systému práva, se pro naše podmínky (konkrétně ve vztahu k Listině základních práv a svobod) zabývá J. Filip. Uvádí, že pravidla jsou charakterizována svou jednoznačností pro adresáty, neboť nemohou současně platit dvě vzájemně si odporující pravidla. Pokud se vyskytne kolize pravidel, má právo prostředky k řešení (různá výkladová pravidla a aplikační hierarchie). Avšak principy mohou být ve vzájemném konfliktu, přičemž nemusí jít o nelogičnost systému práva.⁷⁰

Obdobné, tedy možnost vzájemného nesouladu až konfliktu, platí, a nemůže tomu být jinak, pro souvztažnou (pro některé autory totožnou) kategorii hodnot, jak bylo již dříve uvedeno.

Pokud tedy jde o vztah pojmů právních principů a právních norem, lze pozorovat jak znaky společné, tak znaky je navzájem odlišující. S právními normami mají principy společný preskriptivní (regulativní) charakter. Odlišují se od norem větší abstraktností, a nevyplývají z nich bezprostředně subjektivní práva a právní povinnosti jako je tomu u právních norem.⁷¹

Principy (resp. zásady) tak představují významnou součást hledisek, která ovlivňují rozhodování s volnou úvahou. Jsou abstraktnější než normy (konkrétní pravidla), přitom působí regulativně, tedy je nutno je zohledňovat, ale nezavazují bezprostředně.

⁶⁸ R. M. Dworkin, cit. dílo, str. 49.

⁶⁹ Ibid, str. 59.

⁷⁰ Filip, J.: „Listina deset let poté – úvodní slovo konference“, in sborník Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky, MU, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2001, str. 21.

⁷¹ Heslo „Právní principy“, in shora cit. Právnícký slovník, str. 653.

⁶⁶ Blíže viz Boguszak, J., in Boguszak, J. et. al., cit. dílo, str. 268–269, nebo Boguszak, J.: Právní principy, hodnoty, finalita, in sborník Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law, Pelhřimov 1999, str. 24–25. Jako zdroj typologie je uveden francouzský Encyklopedický slovník teorie a sociologie práva z roku 1993.

⁶⁷ Ibid.

Podle J. Filipa principy nepředepisují jednoznačný výsledek a nedosahují určitosti pravidel, ale vedou jednání subjektů žádoucím směrem, slouží jako vodítko pro aplikační praxi.⁷²

P. Holländer rozšiřuje právní přítomnost principů kromě oblasti aplikační, kde právní principy vystupují jako interpretační argumenty při posuzování podmínek subsumpcy obsažených v hypotéze normy, také na sféru zákonodárství, kde vystupují jako regulativní ideje, dále na situaci přímé aplikace principů, a také na rovinu teoretického abstraktního srovnávání principů, resp. souvislost s abstraktní kontrolou norem. Ve všech těchto situacích mohou vznikat kolize principů.⁷³

Z uvedených oblastí výskytu právních principů se nejprve blíže zaměřujeme na případy jejich **využití jako interpretačního pravidla** a dále na možnost jejich event. **přímé aplikace**. Ani další dvě uvedené oblasti uplatnění principů však nezůstanou stranou našeho zájmu, neboť mají ke správnímu uvážení důležitý vztah.

Z povahy a úlohy obecných principů logicky vyplývá, a je nutno zdůraznit, že *obecné principy nemohou převážet nad zákony*. Pokud zákonodárce vyjádří svoji vůli formou zákona či ústavního zákona pro určitý vztah odchylně od obecného principu, má pak pro regulovaný vztah tento předpis přednost před principem.⁷⁴ V případě, že výslovný záměr zákonodárce stanoví něco jiného než říká princip, nebude princip použit.⁷⁵

A naopak principy se uplatní zejména tehdy (vedle svého obvyklého „prolínání“ aplikačním procesem), když se konkrétní ustanovení zákona k rozhodované věci nebo jejímu aspektu nevyslovuje. Zákon mlčí, nebo výslovně věc svěřuje do volné úvahy správního orgánu bez toho, že by stanovil konkrétní hlediska pro rozhodnutí, a proto nastupuje závazné, i když svou povahou abstraktnější, hledisko z vyšší úrovně, kterým je princip.

K této strukturaci vztahů zákonných úprav a principů Ústavní soud ve shora citovaném nálezu shodně konstatoval, že „pramenem práva obecně, ja-

kož i práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti, avšak s připomenutím, že samostatným pramenem práva jsou v daném systému práva *pouze praeter legem* (zdůr. aut.), tedy, pokud psané právo nestanoví jinak“.⁷⁶

Uvedený závěr Ústavního soudu má tedy značný význam právě pro sféru správního uvažování, kdy výslovně stanovená kritéria, jsou-li dána, nejsou (snad) nikdy komplexní, tj. neposkytují úplný návod, jak prostor daný k uvažování zaplnit. Z tohoto důvodu právě prostor pro správní uvážení, vyznačující se (sice záměrnou, ale přece jen) absencí konkrétní právní úpravy, především v rovině hledisek pro volbu rozhodnutí, je tím správným místem, kde se principy mohou a přímo musí uplatnit, a to ve všech potřebných aspektech rozhodování s volnou úvahou, kde, jak praví Ústavní soud, „psané právo nestanoví jinak“, a, doplňuji, kde se k potřebné stránce rozhodované věci vůbec nevyslovuje.

Obdobné řešení uplatnění principů jako kritéria pro soudní přezkum nacházíme např. v belgickém právu, kde obecné právní principy slouží soudcům jako prostředek dostatečné právní ochrany (subjektivních práv – pozn. aut.) v případech, kdy zákonná úprava není dostačující.⁷⁷ Ze všech právních principů jsou v uvedeném prameni myšleny ty, které zajišťují tzv. dobrou správu.

Podstatu a úlohu příslušných principů nebo zásad pro oblast správního uvážení lze charakterizovat tak, že se přímo uplatňují a jsou (pro aplikující správní orgán závazně) přímo aplikovatelné na tom místě a v tom aspektu rozhodování, kde nenacházíme konkrétní pravidlo (hledisko). Obecně se pak v této oblasti uplatňují jako interpretační pravidla, která napomáhají k přijetí správné a zákonné varianty dalšího postupu správního orgánu, resp. rozhodnutí.

Vzhledem k obvyklé konkrétní „nepřítomnosti“ obecných principů správního práva v „běžných“ zákonech a prováděcích předpisech, může s jejich přímou aplikací nastat problém jednak v rovině identifikace všech principů či zásad, které se na danou věc vztahují nebo mohou vztahovat, a poté v rovině jejich použití, neboť není vyloučen konflikt – kolize principů nebo zásad, která není jednoznačně řešitelná apriorním vyloučením některého

⁷² Filip, J., tamtéž.

⁷³ Holländer, P.: Deficit Dworkinovy a Alexyho koncepce logického vymezování právních principů, in sborník Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law, str. 16.

⁷⁴ Srov. Vopálka, V., in Hendrych, D. a kol., cit. dílo, str. 38. Ustáleně tak např. judikuje belgická Státní rada i Kasační soud (Jaumotte, J., cit. dílo, str. 607).

⁷⁵ Suetens, L. P.: Algemeenerechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur in het Belgisch Administratief Recht, in Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht (Časopis pro správní vědy a veřejné právo), 1970, str. 393.

⁷⁶ Pl. ÚS 33/97 (č. 30/1998 Sb.).

⁷⁷ Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M., Lanotte, J. V.: Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen 1999, str. 45–46.

z nich z rámce hledisek pro rozhodování, ale musí se řešit jejich poměřováním, zvažováním.

Složitost této otázky však neznamená, že ji není nutno řešit, a věci svěřené veřejné správě rozhodovat, jak jsme již dříve uvedli, se zohledněním všech potřebných hledisek pro rozhodování, která se na daný případ vztahují.

K event. námitce směřující k možné přílišné náročnosti takového úkolu pro (některé) subjekty veřejné správy je nutno reagovat tak, že je úlohou zákonodárce, aby posoudil, kterým subjektům, zda správním nebo soudním, takovou odpovědnost svěří, tedy zda a jaký rozsah jurisdikčních procesů ve věcech veřejné správy svěří přímo správním orgánům, a na jakém stupni, a které jurisdikční procesy z oblasti správy veřejných záležitostí ponechá či předá orgánům soudního typu. Pokud jsou svěřeny orgánům správním, jak je tomu u nás v dosti velkém rozsahu, je pak tato odpovědnost na nich.

Méně vyostřená situace, i když nikoliv s menšími důsledky v případě nesprávného použití principů, nastává, pokud principy a zásady slouží jako interpretační pravidla pro výklad norem výslovně upravujících případy správního uvážení.

3.3.2.d K problému nepsaných principů

Blíže nepovšimnuta dosud zůstala otázka existence a možného uplatnění nepsaných principů nebo zásad, jež může být pro správní uvažování rovněž praktická.

Uvedeným problémem se v již citovaném příspěvku zabýval P. Holländer. Podle jeho názoru Dworkin řadí k právním principům i ty principy, jež nemají dostatečnou institucionální podporu, tj. nejsou zakotveny v ústavě, zákonech, právních obyčejích nebo doktríně, avšak protože jsou součástí politické nebo společenské morálky, platí v důsledku svého obsahu⁷⁸.

P. Holländer v tomto ohledu pléduje pro překonání tradiční koncepce pramenů práva v evropsko-kontinentálním systému práva, a to zejména z důvodu dynamiky společenských změn, na které není s to reagovat legislativa ani obrovskou hypertrofií právních předpisů, kdy na základě principu zákazu *denegatio iustitiae*, nezbude než uznat možnost justice dovodit (za určitých omezených podmínek) právní řešení posuzované věci, a to zejmé-

⁷⁸ Holländer, P.: tamtéž, str. 10.

na na základě obecných právních principů psaných i nepsaných. Poukazuje v této souvislosti na jedno z klíčových rozhodnutí Ústavního soudu České republiky, již citovaný náleze č. Pl. ÚS 33/97.⁷⁹

V uvedeném nálezu bylo m.j. konstatováno, že i „v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní *princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá*, nebo *princip nepřípustnosti retroaktivity*, a to nejenom pro odvětví práva trestního.. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod *principem proporcionality*.“⁸⁰

Uvedená argumentace má své opodstatnění i pro oblast práva správního, tedy pro rozhodování správních orgánů. Ostatně shora příkladmo Ústavním soudem uvedené nepsané principy v této oblasti rozhodování veřejné moci rovněž nacházejí své uplatnění.

Z uvedené argumentace je rovněž zřejmé, že Ústavní soud přijímá koncepci tzv. vzájemného vyvažování nebo poměřování principů, octnou-li se v kolizi.

Pro oblast rozhodování veřejné správy bychom ke shora vyjmenovaným mohli doplnit např. nepsaný, avšak obecně předpokládaný *princip efektivnosti výkonu veřejné správy* jako celku i v jednotlivostech, kdy pro jednotlivé případy je výslovně zakotven pouze výjimečně⁸¹. Dále např. *princip naplňování veřejného zájmu*, jež je všeobecně při výkonu veřejné správy předpokládáno a požadováno, avšak výslovně stanoveno, jako u předešlého příkladu, pouze pro některé druhy činností⁸².

⁷⁹ Ibid, str. 19.

⁸⁰ Pl. ÚS 33/97, č. 163, Sb. n. ÚS, sv. 9, Praha, C. H. Beck, 1998.

⁸¹ Již sub 3.1 jsme zmínili zákon o finanční kontrole. Dále můžeme jako příklad uvést zásady procesní ekonomie ve správním řízení.

⁸² Např. možnost vyvlastnění pouze ve *veřejném zájmu*, v obecné úpravě jako zásada či princip v čl. 11 odst. 4 Listiny, konkretizované v některých zákonech, z nichž za obecnou vyvlastňovací normu je považován zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění, v němž je neurčitý pojem „veřejný zájem“ vymezen konkrétnějšími důvody (viz § 108 odst. 2 cit. zákona).

3.3.2.e Vztah pojmů principy a zásady

Pro naše účely považuji za vhodné pokusit se přiblížit vztah pojmů „princip“ a „zásada“, jak budou dále používány. Význam obou pojmů sice není totožný, avšak je obtížné stanovit přesnou hranici mezi nimi, a zejména dosáhnout ustáleného používání obou pojmů podle event. rozlišení.

Ke vztahu principů a zásad J. Pinz uvádí, že „principy se od zásad liší svou originalitou, primárností či initialitou, a naopak zásady se odlišují od principů svou derivátností, sekundárností a generitou (druhovostí)“⁸³.

K citované definici bych doplnila, že v oblasti principů či zásad veřejné správy je právě projevem vývojovosti či neusazenosti, že rozlišení obou pojmů není zdaleka ustálené, a bývají používány u některých autorů nebo autorit s rozlišením, u jiných promiskue.

V tomto ohledu považuji za užitečnou takovou charakteristiku a řešení dané otázky, podle níž význam slova *princip* je spojen s výrazy základní a zásadní poučka, původní zásada jako východisko dalších předpokladů nebo zásad, nejvyšší pravidlo jednání, resp. všeobecná poučka, o jejíž správnosti panuje všeobecné přesvědčení, ačkoliv tuto správnost nelze úplně prokázat, a vyvrátit ji lze pouze jiným principem⁸⁴. V jiných pramenech se například hovoří o principu jako o základním bodu nebo obecném pravidle⁸⁵, jinde, jak jsme už zmínili, o vůdčí zásadě, nebo regulativní ideji.

Často se konstatuje vysoký stupeň abstraktnosti nebo obecnosti jako znaku typickém pro právní principy.⁸⁶

Jde o základní, nosnou myšlenku nebo zásadu, která ovládá a od které jsou odvozeny dílčí zásady nebo pravidla. Princip stanovený pro výkon veřejné moci, a v tom i veřejné správy, má zpravidla svůj hodnotový obsah

nebo základ, vztažený k charakteristikám demokratického právního státu respektujícího základní lidská práva a svobody.

U principů jde spíše o jejich větší abstraktnost, obecnější (nebo všeobecný) dosah, schopnost promítat se do konkrétnějších zásad, konkrétních pravidel, a přes ně do jednotlivých rozhodnutí.

Zásadu, jak shora nastíněno, je pak vhodné považovat za jev konkrétnější, který má sloužit naplnění principů, avšak obecnější než konkrétní pravidlo chování. Zásada se zpravidla vztahuje k určité větší druhové skupině případů, nebo k určité oblasti právních úprav, resp. ke konkrétnímu právnímu předpisu (zásady zákona).⁸⁷

Zásady jsou obecně provázanější s konkrétními pravidly a konkrétní aplikací činností. Bývají spojeny s určitou vymezenou oblastí právní úpravy nebo činnosti veřejné správy.

Jako doklad obtížné rozlišitelnosti pojmů zásada a princip může posloužit obecný princip zákonnosti výkonu veřejné správy⁸⁸ jako součásti veřejné moci (zakotvený v Ústavě i v Listině⁸⁹), ve srovnání se zásadou zákonnosti vedených správních řízení (jedno ze „základních pravidel“ správního řízení⁹⁰), k čemuž lze v rovině pravidel či norem doplnit povinností, aby každé rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem (konkrétní úprava požadavků na správní rozhodnutí⁹¹).

Pro úplnost, a vzhledem k výkonné povaze veřejné správy a jejímu blízkému vztahu k reálné praxi, je nutno doplnit, že se můžeme setkat se zásadami jiné povahy než právní. Mohou se promítat do rozhodování se správním uvážením, a to i skrytě, rozmanitým způsobem a s různou intenzitou a (ne)právní závazností.

Jako příklad lze uvést některé zásady z oblasti ekonomiky, managementu, obecného racionálního chování, zásady zkušenostní, zásady etické, obyčej-

⁸³ Pinz, J.: Právní principy, zásady a legis ratio, in sborník Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law, Pelhřimov 1999, str. 111.

⁸⁴ Stručně zde parafrázuji popis termínu „princip“ podaný J. Pinzem ve shora cit. sborníku, str. 110–111. J. Pinz zde také upozorňuje, což pro nás není bez opodstatnění, že sice v některých oborech je princip považován apriori za platný, avšak to, co je v některých vědních oborech principem, může být v jiných oborech problémem. Tvzení se zřejmě nemusí týkat jen odlišností situace v jednotlivých vědních oborech, ale i uvnitř nich, a také dalších míst, včetně aplikační praxe.

⁸⁵ Heslo „Principle“, in Dictionary of Government and Politics, second edition, Peter Collin Publishing Ltd., London 1997, str. 218–219.

⁸⁶ Boguszak, J. et al., cit. dílo, str. 270.

⁸⁷ Zřejmě nejznámějším a „nejvlivnějším“ souborem zásad jsou tzv. základní pravidla správního řízení, zařazená zejména v §§ 3 a 4 správního řádu.

⁸⁸ Bývá označován jako zásada, což má zřejmě svůj původ v dřívějších obdobích, kdy se jednak pojem právní princip nepoužíval, jeho dosah nebyl ústavně univerzálně stanoven pro celou sféru výkonu veřejné moci, a byl chápán spíše omezeně pro některé druhy rozhodovacích činností, pro které byla povinnost dodržovat právní předpisy výslovně stanovena, a tedy skutečně fungoval jako zásada.

⁸⁹ Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny.

⁹⁰ Srov. § 3 odst. 1 správního řádu.

⁹¹ Srov. § 46 cit. předpisu.

je, určitá specifická pravidla regionální nebo lokální (způsob řešení určitých záležitostí). Souvisí s tzv. faktory, zásadami a limity, které ovlivňují rozhodování veřejné správy, a jimž se v souhrnu věnuje správní věda.⁹²

Jak bylo již naznačeno u principů, také ve vztahu k zásadám je nutno uvést, že právní normy mohou některé tyto zásady vzít v úvahu nebo vstřebat do svého obsahu, a pak již pro některé okruhy záležitostí nabývají právní závaznosti, neboli nabývají slovy V. Knappa funkce normativní (a také funkce interpretační), jako je tomu například s pravidly směřujícími k dodržování dobrých mravů, spořádaného soužití, k hospodárnému postupu, respektování místních zvláštností, apod., s nimiž se v různých právních předpisech setkáváme.⁹³

Tyto zásady se však ani v takovém případě samy o sobě pramenem práva nestávají, těmi jsou pouze právní normy, v nichž jsou obsaženy, nebo jež na ně odkazují.⁹⁴ Mohou se však stát ve shora cit. pojetí tzv. extrasystémovými principy, zde tedy spíše zásadami práva.

Avšak ani uvedené neprávní principy či zásady, které jsou v rozhodování proječovány a nacházejí svůj vnější výraz v rozhodovací činnosti subjektu vykonávajícího veřejnou správu, či jsou z něj patrné, nesmějí být v rozporu s právními normami, a ovlivňovat úvahu správního orgánu v rámci procesu interpretace a aplikace směrem odlišným. Vázanost správy právem je, jak bylo zdůrazněno, jedním z obecných právních principů, nebo principů dobré správy.

Zmiňuji se o těchto „jiných zásadách“, neboť právě volný prostor pro vlastní úvahu správního orgánu může do sebe uvedené neprávní zásady vstřebat a do rozhodnutí je promítnout. Takové ovlivnění správního orgánu, pokud se negativně promítne do nezákonnosti rozhodnutí, může vytvořit situaci „zneužití správního uvážení“, ve smyslu zákona o soudním řádu

správním⁹⁵, např. proto, že uvážení bude sledovat jiný účel (jako projev některé ze zmíněných zásad), než právní norma či předpis předpokládá (např. úspornost jako projev ekonomické stránky efektivity tam, kde zákon stanoví povinnost zajistit bezpečnost života a zdraví).

Závěrem tohoto spíše terminologického okénka je namístě shrnout, že sledované pojmy princip a zásada v oblasti výkonu veřejné správy mají mnoho společného a nelze je zcela přesně obsahově oddělit. Lze však vysledovat jejich rozdíl zejména po stránce přímější provázanosti s hlavními hodnotami, účely a cíli především základních právních předpisů a mezinárodních smluv u principů, jakož i jejich obecnějšího a širšího uplatnění, než je tomu u zásad, které bývají spojovány spíše s konkrétními právními předpisy upravujícími (dílčí) druhy činnosti nebo některé oblasti výkonu veřejné správy.

3.3.2.f Obecné principy správního práva. Principy dobré správy ve vztahu ke správnímu uvážení

V literatuře se můžeme setkat s určitou skupinou právních principů, označovanou jako *obecné principy správního práva*. V uceleném pohledu objasňuje otázku existence právních principů pro odvětví správního práva V. Vopálka. Obecné principy správního práva v jeho pojetí vyjadřují podstatné rysy správního práva, sociální potřeby v nejširším slova smyslu, tradice správy a etiku příslušného správního systému, přičemž řada z nich je výslovně zakotvena v ústavě a zákonech.⁹⁶

Postavení pramenů práva je tedy cit. autorem přiznáno také principům, které nejsou výslovně v ústavě nebo zákonech uvedeny. Přes rozdílnost konkrétního zakotvení nebo nezakotvení principů do právních řádů jednotlivých zemí zdůrazňuje V. Vopálka *společný demokratický základ právních řádů* a koncepci správního práva *jako odvětví práva v právním státě* (zdůr. aut.). To je podle něj důvodem poměrně jednotné formulace obecných principů, zejména při absenci psaného práva v určité věci, v jednotlivých právních řádech.⁹⁷

⁹⁵ Viz § 78 odst. 1 cit. zákona.

⁹⁶ Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol., cit. opus, 4. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 37–38.

⁹⁷ Ibid.

⁹² Více viz např. in Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě, 2. přepracované vydání, Brno, MU, 1996, str. 95–116. K těmto faktorům, ovlivňujícím (míněn je faktický vliv, nikoliv právní závaznost v rovině v této práci používaného termínu „ovládání“) rozhodování veřejné správy (logicky zejména tam, kde chybí konkrétní vymezení výkonu pravomoci, jako je tomu u správního uvažování), lze řadit vedle právních faktorů, na které se zaměřujeme v této práci, také např. faktor organizační, lidského činitele, času, informační, materiální, finanční.

⁹³ Knapp, V.: Teorie práva, již cit. úryvek ze str. 139.

⁹⁴ Boguszak, J., et al., cit. dílo, str. 268.

Na jiném místě pak V.Vopálka uvádí, že principy se stávají součástí obsahu veřejných práv v důsledku stále důraznějšího přístupu judikatury. Judikatura tak řeší sporné případy existence těchto práv, zvláště při absenci konkrétního řešení v právní normě.⁹⁸

Vyvstává tak do popředí úloha soudů při formulování a prosazování právních principů jako závazných hledisek, kterými je nutno řídit se při rozhodování veřejné správy, a to zejména tam, kde konkrétní právní úprava není k dispozici, což jsou typicky případy rozhodování se správním uvážením. Soudy musí poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům, a při svém rozhodování rovněž musí vycházet z určitých hledisek, která by měla být používána na základě zásady rovnosti, a tedy být obecně platná.

V oblasti formulování obecných principů pro veřejnou správu, obecných principů správního práva, naplňuje se v našem právním kontextu úloha především vyšších soudů, zejména pak Ústavního soudu, a dále Evropského soudu pro lidská práva a také Evropského soudního dvora, které rozhodují zejména na základě takových dokumentů, jako jsou ústavní dokumenty, především katalogy základních práv a svobod, a mezinárodních smluv o lidských právech, zejména Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a zejména z nich obecné zásady vyvozují, nebo je formulují a nacházejí pro ně výstižná označení (která se pak uplatňují mezinárodně a univerzálně), a poté se o ně ve svých rozhodnutích opírají.

Soudy poté, zejména v rámci správního soudnictví, z těchto existujících principů veřejné správy vycházejí při své přezkumné činnosti vůči rozhodnutím správních orgánů, a konkretizují svou aplikační činností tyto principy a zásady pro podmínky jednotlivých případů.

Propojuje se tak logicky rovina hledisek, kterými jsme se zabývali sub 3.3.1, a to zejména hodnot, a často také cílů a účelů právních úprav a také veřejné správy, které tvoří m.j. obsah uvedených ústavních a mezinárodních dokumentů (vedle dalších právních předpisů), a rovina principů a zásad, které již jako určitá základní pravidla přímo působí na rozhodování veřejné správy s volnou úvahou, a to vždy přímo, a někdy také následně a zprostředkovaně přes soudní přezkumné rozhodnutí.

Ve vztahu k problematice správního uvážení se stane předmětem našeho bližšího zájmu skupina nebo oblast principů, které jsou považovány za základní principy pro výkon řádné a spravedlivé veřejné správy. V litera-

tuře a také v judikatuře jsou označovány jako **princip(y) dobré správy**. Z nich se pak soustředíme na principy, které jsou nejvýznamnější pro oblast správního uvážení.

Podle R. Pomahače znalci práva jsou nejčastěji skeptičtí v představě o existenci univerzálních principů ovládajících správní právo jako celek, i když jím označené „principiální metodě“ výkladu v oboru správního práva, které je v jeho dikci „neuvěřitelně komplikovanou změť pravidel regulujících křeco“, přiznává cit. autor životnost.⁹⁹

Ze tří jím uvedených základních oblastí správního práva bývá častěji věnována pozornost jen principům práva kontroly správy, která mají nepochybně svůj rozměr i ve vyjádření základních občanských a politických práv.¹⁰⁰

Principy tzv. dobré správy vskutku směřují především k ochraně subjektivních práv adresátů veřejné správy, zvláště těch práv a svobod, která náleží do katalogu základních práv a svobod. Tak se to má jednoznačně s těmi principy z uvedené oblasti, které budeme chápat jako principy právní v celém spektru jejich kategorií, jak jsme je přiblížili v oddíle 3.3.2.a.

Z následujícího přiblížení principů dobré správy, vycházejícího jednak ze zákona o veřejném ochránci práv, ale zejména pak z dalších pramenů však zjistíme, že principy dobré správy mohou mít záběr širší, neboť mohou souviset s požadavkem či hodnotou efektivní správy věcí veřejných, a proto některé z nich nesměřují, nebo nikoliv přímo, k ochraně subjektivních práv, i když ve svém důsledku mohou napomáhat pro uvedený účel vytvářet podmínky.

Neexistuje doposud ucelený komplexní katalog principů dobré správy, a ani nebyly uceleně stanoveny nebo proklamovány. Pokud jde o naše podmínky, traktovány jsou především v teoretické rovině, a jednotlivé principy spadající do dané kategorie se objevují již i v judikatuře, zejména Ústavního soudu, i když mnohdy spíše směrem k zákonodárci (což ve svém důsledku rovněž vede m.j. ke zkvalitňování rozhodování veřejné správy).

Můžeme se setkat s určitými katalogy požadavků na správnou činnost

⁹⁹ Pomahač, R.: Právní principy dobré správy – imaginace či realita?, in sborník Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law, Pelhřimov 1999, str. 187.

¹⁰⁰ Tamtéž, str. 189. V příspěvku autor rozlišuje tři velké právní oblasti, které vytváří správní právo, a to právo správy (jako vnějšího nástroje správní činnosti), dále právo kontroly správy (jako nástroj ochrany spravovaných subjektů) a právo ve správě (jako vnitřní nástroj správní činnosti).

⁹⁸ Ibid, str. 64.

či správné rozhodování veřejné správy, které rovněž mají úzkou souvislost s kategorií principů dobré správy, i když všechny v nich uváděné položky do profilující se kategorie řazeny nebývají, neboť míří do širších rovin požadavků po efektivní a výkonné správě nebo správném rozhodování veřejné správy.¹⁰¹

O některých jednotlivých principech nebo zásadách však již panuje obecnější shoda. Některé z principů nebo zásad bývají zmiňovány samostatně, některé jsou spolu provázány, nebo mohou mít vztah celku a části. Výběrově, ve vztahu ke správnímu uvážení, se k nim ještě krátce vrátíme.

Principy dobré správy tvoří část širší kategorie obecných právních principů. V některých právních systémech slouží jako kritéria zákonného postupu v širším pojetí. Např. podle belgických pramenů slouží soudům ke kontrole, zda veřejná správa jednala v rámci mezi zákonnosti. Jsou rovněž využívány přímo správními orgány jako měřítko správnosti v rámci rozhodovacích procesů.¹⁰²

S pojmem *principů dobré správy* se z našich právních předpisů explicitně setkáváme zatím v jediném případě.¹⁰³ Použití principů dobré správy jako kritéria pro posuzování činnosti veřejné správy je svěřeno veřejnému ochránci práv, a to v rámci jeho působení k „ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí“. Dalšími kritérii pro činnost ombudsmana jsou soulad s právem a principy demokratického právního státu. Uvedená činnost ombudsmana má ve svém souhrnu přispívat k ochraně základních práv a svobod.¹⁰⁴

Jsme tedy svědky toho, jak zákonodárce v citovaném případě stanoví jako kritéria pro činnost veřejné správy hlediska m.j. z oblasti hodnot a principů, a z této oblasti je účel a cíl samotné činnosti ombudsmana.

Jsou-li tedy principy dobré správy stanoveny jako kritérium pro posu-

¹⁰¹ Srov. např. Machajová, J.: Záruky ústavnosti rozhodovania vo verejnej správe, in „Zdokonaovanie verejnej správy“, sborník z mezinárodního semináře, Bratislava, Univerzita Komenského, 2000, str. 54, nebo Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě, 2. přepracované vydání, Brno, MU, 1996, str. 95–116. Zmínili jsme je již dříve, v souvislosti s faktory působícími na rozhodování veřejné správy.

¹⁰² Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M., Lanotte, J. V., cit. dílo, str. 45–46.

¹⁰³ V tomto směru je zajímavým zjištěním, že např. ve Finsku je právo na dobrou správu právem základním (viz Langásek, T.: Principy dobré správy v praxi evropských ombudsmanů, in Právní rozhledy, 2002, č. 3, str. 152). Důležité však je, jak je chápáno a co je jeho obsahem.

¹⁰⁴ Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

zování činnosti veřejné správy ze strany ombudsmana, pak zákonodárce explicitně předpokládá, resp. přiznává, že takové principy existují, a že veřejná správa je povinna je respektovat, i když je v daném předpise pozitivně nikterak nevymezuje. Jak jsme již shora naznačili, některé takové principy (nebo i hodnoty) však i bez tohoto výslovného reglementování v právním státě existují a jsou závazné. Citovaným ustavením zákona o veřejném ochránci práv byla jejich existence a závaznost potvrzena.

Ani zákon o veřejném ochránci práv uvedené pojmy, včetně „principů dobré správy“, nedefinuje¹⁰⁵. Tím, že uvedený pojem v rovině požadavku na kvalitu jednání úřadů staví *vedle* požadavku zákonnosti, lze dovodit, a obvyklá praxe ombudsmanských institucí tomu nasvědčuje, že pod pojem dobré správy se řadí nejen hlediska právní¹⁰⁶, ale i jiná, zejména z oblasti etické či oblasti ekonomické, např. požadavky na slušnost, zdvořilost, ochotu, hospodárnost, úspornost, apod.¹⁰⁷

Z uvedeného je zřejmé, že *pojem dobré správy může být chápán také v širším významu*, kdy zahrnuje rovněž hlediska povahy nepravní, která se mohou či nemusí stát právně závaznými, v závislosti na jejich zakotvení v rámci konkrétního právního řádu.

Jak jsme však již zdůrazňovali, náš zájem je zaměřen na principy, které ovládají správní uvážení, tedy jsou právně závazné. V nastíněném kontextu bychom mohli hovořit o *principech dobré správy v užším pojetí*, nebo snad výstižněji o **právních principech dobré správy**.

Jak uvádí V. Sládeček, pojem dobré správy v našem zákoně je inspirovaný postupy ve Velké Británii, a lze jej obtížně pozitivně stručně a jasně vymezit.¹⁰⁸ Dále uvádí, že „obvykle se při ohraničování dobré správy nic-

¹⁰⁵ Nijak tím však není snížena úloha ombudsmana ve vztahu k *prosazování* principů dobré správy. Projevuje se nejen v činnosti ochránce v jednotlivých věcech, ale také v jeho činnosti směrem ke zkvalitňování legislativy, jakož i interních předpisů, jak vyplývá z pravomoci ochránce doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Podrobněji viz §§ 22 a 24 cit. zák.

¹⁰⁶ Srov. Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, C. H. Beck, Praha 2000, str. 23.

¹⁰⁷ Tato skutečnost se pak promítá do způsobu, jakým jsou založena oprávnění ombudsmana, kdy neřeší pouze případy porušení povinností právních. K této otázce, ve vztahu k naší platné právní úpravě činnosti Veřejného ochránce práv, se vrátíme v následující kapitole.

¹⁰⁸ Sládeček, V., ibid.

méně setkáváme především s obšírnými definicemi nebo rozsáhlými výčty principů.¹⁰⁹

Pokud se odpoutáme od výslovného označení, pak s principy dobré správy již pracují, i když je explicitě takto neoznačují, některé novější úpravy, a to tím, že jsou již přímo včleněny do jejich textů a žádoucím způsobem ovlivňují jejich kvalitu. O některých důležitých posunech v konkrétních novějších úpravách či novelizacích jsme v textu již pojednali, a k některým dalším se ještě dostaneme.

Pro existenci principů dobré správy (resp. jakýchkoliv principů) je potřebný určitý základ, z něhož vycházejí, a k jehož naplňování mají sloužit a na příslušné subjekty určitým směrem působit. Jde v základní rovině o otázku existence hodnotového základu výkonu veřejné správy v moderním právním státě, jak jsme se jí zabývali sub 3.3.1.

Právě v uvedeném hodnotovém základu, společném moderním právním státům, nacházíme základ a nezbytnost respektování principů dobré správy také v našich podmínkách, i když poznamenaných určitou přetržkou kontinuity vývoje v této oblasti.

Uvedené lze doložit nejen shora zmíněným ustanovením zákona o veřejném ochránci práv, které s principy dobré správy jako kritériem pro kontrolu činnosti veřejné správy výslovně počítá, ale, jak bude dále doloženo, i dalšími právními důvody a souvislostmi.

Prokazuje se tak m.j. nejužší obsahové propojení mezi kategorií hodnot a kategorií principů, kdy principy slouží prosazování hodnot, jsou prostředníkem mezi nejvyšší kategorií hodnot a každodenní rozhodovací praxí veřejné správy, pokud má být rádná a spravedlivá.

S ohledem na znaky materiálního právního státu, jak byly v základní rovině přiblíženy ve shora citovaném oddíle, nezní nijak překvapivě, že pro formulování a uplatňování principů dobré správy, tak jak ovlivňují oblast správního uvážení, jsou prioritní hodnotou základní práva a svobody jednotlivce.

Z důvodu delší tradice a soustavnějšího propracování principů dobré správy sloužících ochraně základních práv a svobod vyjdeme z poznatků

zahraničních, zejména evropských, a poté se zaměříme na současnou naši situaci v této oblasti.

Již po relativně dlouhé období sehraává významnou úlohu v tomto procesu pro naše prostředí, jak bylo sub 3.3.2.b rovněž zmíněno, **Rada Evropy**. Ve vztahu k této mezinárodní organizaci lze v nejobecnější rovině konstatovat, že k jejím prioritním úkolům patří, spolu s ochranou základních práv a svobod, podpora principů, o které se opírá právní řád demokratických států.¹¹⁰

Obě uvedené „zájmové oblasti“ Rady Evropy jsou, pokud jde o „trasování“ a kultivaci prostoru pro správní uvážení, do značné míry obsahově propojeny, neboť jde o sféru či vztah hodnotového okruhu základních práv a svobod a oblast jejich garance cestou uplatňování a specifikace příslušných principů a zásad.

Hodnotovou základnou či zdrojem je přirozeně evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod¹¹¹ (dále jen „Úmluva“), která vychází z Všeobecné deklarace lidských práv a která se stala celoevropským měřítkem pro akty veřejné moci.¹¹²

Pro naše účely obecnějším (ve smyslu okruhu záležitostí, na něž se vztahuje) garančním prvkem je skupina **dokumentů Rady Evropy** přijatých ve formě rezoluce nebo doporučení. Působí jako kultivující činitel pro dobrou správní praxi, mající zabezpečit ochranu základních práv a svobod v těch ohledech, kde může být dotčena rozhodovací činností veřejné správy. Nejde pouze o zajištění podmínek spravedlivého procesu při rozhodování ve věcech spojených se správou věcí veřejných, ale také příslušnou kvalitu obsahové stránky rozhodnutí. V tomto svém působení mají klíčový význam pro oblast správního uvážení.

Doporučení Rady Evropy adresovaná vládám členských států, přijímaná

¹¹⁰ Pítrová, L., Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví, C. H. Beck, Praha 1998, str. 330.

¹¹¹ Publikováno pod č. 209/1992 Sb.

¹¹² Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, C. H. Beck, Praha 2000, str. 693. Podle cit. autorů odpovídá tento vývoj antropocentrickému pojetí moderního vládnutí ve formě státu, nebo supranacionálních organizací, které částečně stát nahrazují. V uvedeném pojetí je člověk ve středu tohoto systému a jeho důstojnost je nejvyšší hodnotou. Cíle státu nebo nadnárodních organizací (bezprostřední nebo zprostředkované) jsou pouze tehdy legitimní. Národní stát nebo nadnárodní společenství slouží člověku a nikoliv naopak. K zajištění této koncepce slouží lidská práva.

¹⁰⁹ Sládeček, V., ibid, str. 21.

K uvedeným „výčtům“, ovšem ve vztahu k *právním principům dobré správy*, více např. viz Pomahač, R.: Právní principy dobré správy – imaginace či realita?, in Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law, Pelhřimov, 1999, str. 187–197.

od 2. poloviny 70. let postupně systematicky vyjadřují zásady obecné činnosti veřejné správy, a to se zvláštním zřetelem k ochraně fyzických a právnických osob, jejichž práva právem chráněných zájmů se může správní činnost dotýkat.¹¹³ Právní povahou jde o *soft-law*.¹¹⁴

Naplnění obsahu pojmu dobré správy představují zejména následující doporučení Výboru ministrů Rady Evropy: Doporučení (81)19 upravující přístup k informacím, jimiž disponují správní orgány, Doporučení (84)15 týkající se veřejné odpovědnosti, Doporučení (87)16 vztahující se ke správním řízením dotýkajícím se velkého počtu osob, Doporučení (89)8 upravující přijímání předběžných soudních opatření ve správních věcech, Doporučení (91)1 týkající se správních sankcí, Doporučení (2000)9 o alternativních způsobech řešení sporů mezi úřady a soukromými osobami.

K naší zájmové oblasti, tedy „správnímu“ správnímu uvážení, resp. diskrétní pravomoci, přímo míří *Doporučení Výboru ministrů rady Evropy (80)2, týkající se správního uvážení*, ze dne 11. 3. 1980, k němuž se podrobněji vrátíme. Další uvedená doporučení jsou zaměřena vždy na určité konkrétnější nebo speciálnější oblasti nebo stránky výkonu veřejné správy, jak plyne z jejich názvů.

Z dokumentů rady Evropy je pro tuto oblast nutno zmínit také časově i obsahově prvotní *Rezoluci Výboru ministrů rady Evropy (77)31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům*, ze dne 28. 9. 1977.¹¹⁵ Zaměřuje se na ochranu práv účastníků řízení vedených před správními orgány, z nichž význam pro oblast správního uvážení můžeme spatřovat zejména v zařa-

¹¹³ Pomahač, R. in Hendrych, D. a kol., cit. dílo, str. 485.

¹¹⁴ Podle Statutu rady Evropy mohou mít závěry Výboru ministrů formu doporučení vládám členských zemí. Výbor může vlády členských států požádat, aby byl informován o tom, jaká opatření byla učiněna ve vztahu k těmto doporučením (viz. Čl. 15 písm. b) Statutu Rady Evropy, publikováno in Výběr smluv Rady Evropy, Council of Europe, Prospektum, Praha 2001, nebo webové stránky Rady Evropy <http://conventions.coe.int>.

Existuje však možnost složit výhradu k některým doporučením nebo jejich ustanovením. Autority doporučení se lze v kterémkoliv členském státě přímo – byť neformálně – dovolávat, neboť jde o dokumenty obecně považované za „vodítko“ (*guideline*) pro domácí legislativu i pro administrativní praxi. (Pítrová, L., Pomahač, R.: cit. dílo, str. 330–331).

¹¹⁵ Český překlad výtahu textu viz Kopecký, M., Pomahač, R.: *Prameny ke studiu správního práva*, Všehrd, Praha 1993, str. 168–171. Plný text v dokumentech Rady Evropy.

zení práva seznámit se s odůvodněním správního aktu a práva být poučen o postupu při odvolání proti správnímu aktu.

Výbor ministrů Rady Evropy neopomenul ani otázku zajištění postavení veřejných úředníků jako objektivních a nestranných (a nepodléhajících korupčním tlakům) vykonavatelů veřejné správy, neboť v roce 2000 přijal doporučení, které stanoví podmínky pro jejich řádnou činnost a zároveň i nutnou ochranu jejich práv.¹¹⁶ Jde o vytvoření podmínek pro řádnou veřejnou správu, tedy takovou, která ve svých rozhodnutích zohledňuje všechna potřebná hlediska, a není ovlivňována hledisky nelegitimními. Zanedlouho se přesvědčíme, že v tomto směru se prosazují určité snahy a konkrétní kroky také u nás.

Není zde prostor, ani není cílem podávat přehled či rozbor všech uvedených dokumentů, ba ani všech principů či zásad, které jsou uvedených dokumentech zařazeny.¹¹⁷

Ve shora zmíněném, klíčovém pro oblast správního uvážení *Doporučení (80)2* jsou formulovány požadavky zejména na obsah rozhodnutí ve správním uvážení. Jde vlastně o přehled hlavních principů ovládajících oblast správního uvážení, z nichž některé jsou jako princip označeny přímo, některé nikoliv, avšak příslušný princip zřetelně naplňují (uvádíme jej v závorce, všechny principy kurzívou, a nosné zvýrazněně.).

K následujícímu nástinu je vhodné spolu s V. Vopálkou¹¹⁸ poznamenat, že obsah principů je daleko bohatší, než by jejich pojmenování někdy naznačovalo.

Je však také nutno zdůraznit, že principiální základ evropského správního prostoru je společný nebo také konvergentní, resp. souběžně vytvářený, i když můžeme zaznamenat pro určité principy nebo řešené otázky nutné odlišnosti.

Jaké principy tedy mají v pojetí *Doporučení (80)2* ovládat rozhodnutí se správním uvážením.

Orgán veřejné správy je povinen nesledovat jiný než předepsaný účel,

¹¹⁶ Srov. doporučení Výboru ministrů (2000)6 o statutu veřejných úředníků v Evropě.

¹¹⁷ K tomu více a uceleně srov. R. Pomahač in *Právní principy dobré správy – imaginace či realita?*, in *Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law*, Pelhřimov, 1999, str. 187–197, nebo též autor in Hendrych, D. a kol., cit. práce, 4. vydání, str. 485–488. Plný text dokumentů viz webové stránky Rady Evropy <http://coe.fr>.

¹¹⁸ Vopálka, V.: *Úprava správního řízení*, in Pocta Vladimíru Mikule, C. H. Beck, Praha 2002, str. 273.

vycházet jen ze skutečností relevantních pro daný případ, při současném zachování objektivitu a nestrannosti (*princip sledování stanoveného účelu* a *princip nezneužití uvážení* – pozn. aut), dodržování *principu rovnosti před právem* a *zákazu diskriminace*, dodržování *principu proporcionality*, včetně požadavku rozhodovat v rozumné, dané věci *přiměřeně lhůtě*, posuzovat zvláštní okolnosti případu v souladu s uplatněním obecných směrnic (*princip předvídatelnosti /legitimního očekávání* – *právní jistoty*/ pozn. aut.).

Vedle těchto požadavků na obsahovou stránku rozhodování jsou v cit. dokumentu zařazeny další *požadavky* zaměřené spíše na *procesní stránku* nebo *garantující naplnění* shora cit. požadavků obsahových, jako je *zveřejnit obecné směrnice* ovládající správní uvážení, požadavek na *odůvodnění odchýlení se od směrnic*, kteréžto oba požadavky směřují zejména k naplnění principu předvídatelnosti.

Opomenuta nezůstala ani klíčová otázka záruk řádného správního uvážení, neboť akt vydaný s použitím volné úvahy musí být *vždy přezkoumatelný soudem nebo jiným nezávislým orgánem*, aniž by to vylučovalo možnost přezkoumání správním orgánem jak z hlediska *zákonnosti*, tak z hlediska *účelnosti*. Jak jsou uvedené požadavky ošetřeny v našem právním řádu, bude m.j. předmětem následující kapitoly.

Ze stručného přiblížení obsahu Doporučení (80)2 je zřejmé, a z hlediska významu správního uvážení příznačné, že právě uvedené doporučení, zaměřené na vytváření standardu řádného správního uvážení, obsahuje obecná pravidla vztahující se zejména k té stránce rozhodování veřejné správy, které má zaručit *spravedlnost a řádnost, resp. správnost rozhodování*, tedy požadavky z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv nejdůležitější a svým dosahem vůči rozhodování veřejné správy nejširší a nejobecnější.

Citované doporučení je zaměřeno prioritně na *kvalitu obsahové (materiální) stránky rozhodnutí* orgánů veřejné správy¹¹⁹, ovšem s využitím potřebných procesních a přezkumných prostředků a záruk. Znovu je tím potvrzován klíčový význam správního uvážení pro (správné) rozhodování veřejné správy.

¹¹⁹ V. Vopálka shodně shledává preferenci obsahových hledisek u principů dobré správy založených pro úpravu správního řízení, směrem k zajištění správnosti rozhodnutí. Upozorňuje také na obtížnou oddělitelnost principů tzv. „procesních“, neboť jsou vždy spojeny s „materiální“ stránkou věci, jsou jí podřízeny. Proces vytváří prostředí pro uplatnění principů dobré správy. Ibid, str. 274.

Principy dobré správy vyjádřené v Doporučení (80)2 jsou jakýmsi modelem vybudovaným na bázi „minimálního nutného společného základu“ v členských zemích Rady Evropy. S ohledem na specifika našeho právního řádu a veřejné správy s její konkrétní tradicí a současnou situací je nutno tuto základní „síť“, která je určena k zachycování a eliminaci prohrěšků proti minimálnímu standardu spravedlnosti a řádnosti výkonu správy, podle nich dopřesňovat a doplňovat.

Uvedená nutnost je odůvodněna nejen politickým závazkem, který Česká republika na sebe vzala členstvím v Radě Evropy, ale také závazností Úmluvy pro Českou republiku. Je nepochybné, že standardy konstituované shora uvedenými dokumenty jsou kritériálními rovněž pro veřejnou správu v České republice.

Rada Evropy těmito dokumenty m.j. prezentuje hodnotový základ společný členským státům Rady Evropy, vycházející z respektu k lidským právům a svobodám, pro oblast rozhodování orgánů veřejné správy. Nevytváří, a nemůže vytvářet konkrétní pravidla, ale prostřednictvím formulovaných principů založila určitý standard pro kvalitu rozhodování veřejné správy, zejména v jeho obsahové stránce.

Jak uvádí R. Pomahač, cílem Rady Evropy není harmonizace národního práva cestou vytváření jednotných pravidel, ale podpora určitých principů, které by měly být obecně uznány v právním řádu i v praxi.¹²⁰

Současné působení obou „zdrojů“ principů (tedy Úmluvy a „doporučujících“ dokumentů Rady Evropy) má tedy jednak, jak již bylo řečeno, společný hodnotový základ, a také synergický efekt, posilující profilaci a prosazování principů dobré správy.

Efekt uvedených dokumentů, resp. účinnost principů v nich založených je zásadním způsobem posilována rozhodovací činností *Evropského soudu pro lidská práva* (dále jen „ESLP“), který ve své judikatuře vytváří, resp. dotvárí a precizuje jednotlivé principy dobré správy, vycházejí z příslušných ustanovení Úmluvy.

Patrné je to například ve vztahu k některým principům ovlivňujícím rozhodování v diskreční pravomoci, shora citovaným z Doporučení (80)2. Příkladem může být často uváděný princip *proporcionality* (přiměřenosti), *předvídatelnosti* (právní jistoty), *odůvodňování*.¹²¹

¹²⁰ Srov. Pomahač, R. in Hendrych, D. a kol., cit. dílo, 4. vydání, str. 495.

¹²¹ Srov. např. judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 a čl. 8

Pravomoc ESLP kontrolovat dodržování závazků, vyplývajících z Úmluvy pro členské státy Rady Evropy, resp. jeho judikatura naplňuje úlohu základního a konkrétně působícího garančního prvku, resp. mechanismu.

Pro naše právní prostředí má zásadní úlohu v této oblasti Ústavní soud ČR, který, mnohdy inspirován judikaturou ESLP nebo některých cizích soudů, na příslušné zásady odkazuje a na bázi jednotlivých řešených případů je pro naše podmínky formuluje a dotvácí.

Pro administrativu členských států Evropské unie je uvedený efekt posilován působením **Evropského soudního dvora** (dále jen „ESD“) v tomto směru. Vzhledem k procesu přibližování České republiky Evropské unii je nutno brát v úvahu také unijní standardy v uvedené oblasti.

Ostatně obecný význam judikatury na profilaci a prosazení obecných právních principů v oblasti správního práva, resp. principů dobré správy jsme již zmínili. Jde o proces v evropském kontextu vyvíjející se již delší období, jehož výstupy a směry mají pro naše podmínky značný význam s ohledem na začleňování do tzv. „evropského správního prostoru“ uvedenými principy ovládaného.¹²²

Jak uvádějí L. Tichý a kol., při plnění svých úkolů vychází evropský soudní systém především ze společných ústavních tradic členských států. Funkce evropského soudnictví zasahuje i do právních systémů členských států, jejichž soudní systémy a právní řády výrazně ovlivnilo. Jednotlivé prostředky právní ochrany dávají evropskému soudnictví dostatek možností k prosazování stabilizace a dalšího vývoje evropských společenství jako právního společenství ve smyslu prosazování principů právního státu.¹²³

Úmluvy in Čapek, J.: Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva, Linde, Praha 1995, str. 37–75. Pro oblast zásad dobré správy jsou známými rozsudky ve věcech Obermeier z roku 1990 (A–179), Silver z roku 1983 (A–61), Malone z roku 1984 (A–82), Rees a Cossey z roku 1986 (A–106) a 1990 (A–184), Gillow z roku 1986 (A–109), Kruslin a Huvig z roku 1990 (A–176–A a A–176–B).

¹²² Ve vztahu k principům dobré správy, jakožto jevu v našich podmínkách novému, navrhuje J. Grygar hledat skutečnou linii vývoje tam, kde má uvedený princip delší historii, přičemž se mu v tomto směru jeví vhodnou judikatura členských států Evropské unie a Evropského soudního dvora. Více in Grygar, J.: Právo na dobrou správu, Justiční praxe, 2002, č. 7, str. 488–495.

¹²³ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: cit. opus, str. 233. Dále cit. autoři uvádí: „Jednotné používání a dodržování práva“ (zdrž. aut.) je významným nástrojem integrace. Tuto funkci plní evropské soudy ve smyslu rozvoje práva, ve smyslu jeho maximální účinnosti. Soudnictví se výrazně podílí na rozvoji práva

Za metody výkladu volí ESD obvyklé interpretační postupy, stejně jako systematickou a teleologickou metodu, jakož i speciální metody právní komparistiky. Používá se všech metod výkladu, přičemž se některé z nich doplňují. K vyplňování mezer používá ESD dále *obecných zásad právních* (zdrž. aut.). Významné místo mezi nimi má především zásada ochrany ústavních práv a dobré víry, zásada zákazu zpětné působnosti, stejně jako zásada proporcionality a evropských lidských práv.¹²⁴

Pro ESD jsou přitom základním orientačním bodem v rovině rozhodování o subjektivních právech soukromých osob jejich komunitárně chráněná základní práva. ESD v novější judikatuře používá pojem „*princip právního společenství*“, který má být paralelou pojmu právní stát. Jednotlivé prvky pojmu právního společenství jsou objektivní povahy a jsou často i procesními zárukami. V tom spočívá smysluplný doplněk subjektivně pojaté ochrany lidských práv.¹²⁵

I když systém pramenů lidských práv v EU je poměrně složitý, jeho složkami jsou nepochybně konstantní judikatura ESD a obecné zásady právní, jež judikatura zahrnuje. Stávají se jimi ty zásady, které jsou společné ústavnímu právu členských států a mají lidskoprávní dimenzi, ale až poté, co jsou promítnuty do konstantní judikatury ESD.¹²⁶ Pak se však v hierarchii pramenů *acquis communautaire* ocitají na úrovni primárního práva.¹²⁷

Uvedenou povahu, a také původ a zdroje uvedených obecných právních zásad popsal rovněž Ústavní soud ČR v nálezu Pl. ÚS 5/01, k němuž se ještě podrobněji vrátíme.¹²⁸

spočívajícím v jeho dotváření. ESD ve své judikatuře mj. uplatňuje zobecňování některých tendencí a rysů, formuluje některé *zásady jako specifická pravidla evropského práva* (zdrž. aut.) a ovlivňuje i normotvorbu. Ibid, str. 234.

¹²⁴ Ibid, str. 236.

¹²⁵ Ibid, str. 702.

¹²⁶ Přehledné přiblížení systému pramenů lidských práv v rámci EU viz Šišková, N.: Lidská práva v intencích *acquis communautaire*, in Evropské právo, příloha časopisu Právní rozhledy, č. 6/2002, str. 1–5.

¹²⁷ To znamená, že v případě rozporu mezi obecnými zásadami právními a například sekundární legislativou ES mají obecné zásady aplikační přednost. Ibid, str. 4.

¹²⁸ „Jedním z pramenů primárního komunitárního práva jsou totiž i obecné zásady právní, jež excerpuje Evropský soudní dvůr z ústavních tradic členských států EU. Jejich obsahem jsou základní hodnoty společné všem jejím členům. Obecné zásady právní naplňují koncepty právního státu, tedy i základních lidských práv a svobod a spravedlivého řízení v rámci nich.“ In Sb. n. ÚS, sv. 24, C. H. Beck, Praha, 2002, str. 79.

Podle L. Pítrové a R. Pomahače i při neexistenci komunitární charty základních práv převládala již od druhé poloviny 60. let linie, podle níž ESD chránil právní standard ve smyslu ústavních tradic společných členským státům, i mezinárodních smluv, zvláště pak ESLP. Posun pak nastal s přijetím Prohlášení základních práv a svobod Evropským parlamentem v roce 1989. Pro aplikaci komunitárního práva přitom platí bezvýjimečně zásada rovnosti před právem spolu s *principem proporcionality při uplatnění diskreční pravomoci* (zdůr. aut.) a je zakázána restriktivní interpretace základních práv a svobod.¹²⁹

Další vývoj v této oblasti pak přinesl Chartu základních práv Evropské unie, která je (zatím) dokumentem politickým a nemá právní závaznost, avšak očekává se, že se stane součástí primárního práva. Pro naše účely je významný zejména článek 41 Charty, který nese označení „Právo na dobrou správu“, a směrem ke správnímu uvážení zakládá princip nestrannosti.¹³⁰

V činnosti ESD je podle L. Pítrové a R. Pomahače patrná zřetelná snaha formulovat pravidla, odlišující *dobrý výkon správní činnosti* (zdůr. aut.) od špatného. Přitom hlavní z těchto principů se staly přímou součástí primárního komunitárního práva, jiné mají spíše zástupný či pomocný charakter, anebo zaplňují mezery tam, kde by se lépe vyjímал předpis. S ohledem na vliv francouzského a německého práva na recentní evropské právo k nejfrekvencovanějším principům patří podle cit. autorů princip rovnosti, princip vázanosti správy zákony, resp. právem, princip omezené volnosti správního rozhodování, resp. diskreční pravomoci, princip odpovědnosti správy, princip proporcionality a princip legitimního očekávání.¹³¹

Z našeho pohledu na takto předestřený výčet je zřejmé, že ne všechny z uvedených principů jsou na stejné úrovni obecnosti, neboť naopak některé z principů mohou v určitých souvislostech zahrnovat jiné, které jsou vlastně jejich součástí nebo náplní.

Tak je tomu pro účely „správného“ správního uvážení s principem rovnosti a principem vázanosti právem, které patří k nezbytným znakům právního státu, resp. právního společenství, dále pak s principem omezené dis-

krece, který však již vyplývá z předchozích dvou pro oblast volné úvahy veřejné moci, neboli omezuje ji naznačeným způsobem.

Komponentami shora uvedených „vyšších“ nebo obecnějších principů, a to vzájemně provázanými, jsou pak další z uvedených, zejména *princip legitimního očekávání* a *princip proporcionality*, jež lze pro správný výkon diskreční pravomoci považovat za rozhodné, neboť směřují k zajištění správnosti a spravedlnosti obsahové stránky rozhodnutí ve správním uvážení vydaných.

Shora cit. autoři označují zdůrazněnou dvojici principů jako „principy na vzestupu“, jejichž význam pro vývoj moderního správního práva není dosud definitivně určen.¹³²

Uvedenému tvrzení nasvědčuje relativní častost práce s těmito principy v rozhodování jak ESLP, tak ESD, a s tím související jejich značná propracovanost.

Závaznost, význam a potřebnost těchto principů se proto nutně musí promítnout také do příslušných právních úprav v České republice, jakož i do rozhodovací praxe správní a soudní. Jak ukážeme o několik odstavců níže, skutečně se tak děje, resp. jsou pokládány základy pro uplatnění uvedených (a dalších) principů dobré správy, jež potřebným způsobem rozšíří či spíše učiní zcela obecným prostor jejich uplatnění (nejen) v rámci správního uvážení.

Komunitárního práva, resp. obecných principů v něm uplatňovaných, se ostatně nezříká pro svou rozhodovací činnost ani Ústavní soud ČR. Jak se praví v nálezu Pl. ÚS 5/01, Ústavní soud „*nesdílí názor, že komunitární právo není pro Ústavní soud ČR coby státu stojícího mimo EU při posuzování ústavnosti relevantní*“, a naopak uvádí, že primární komunitární právo mu není cizí.¹³³

Ústavní soud v cit. nálezu navozuje „prozařovací“ funkci komunitárního práva, jak ji již dříve formuloval pro ústavní předpisy, resp. hodnoty (viz shora sub 3.2.3). Komunitární právo tak, zejména v podobě obecných právních zásad evropského práva, prozařuje v široké míře do vlastní rozhodovací činnosti Ústavního soudu.¹³⁴

¹²⁹ Pítrová, L., Pomahač, R., cit. opus, str. 254–255.

¹³⁰ K bližším souvislostem a obsahu Charty základních práv EU viz např. Sander, G. G.: Poznámky k Chartě základních práv Evropské unie, Evropské a mezinárodní právo, č. 7–8/2001, str. 9–13. Text českého překladu Charty viz <http://euroskop.cz>.

¹³¹ Pítrová, L., Pomahač, R., cit. dílo, str. 257–258.

¹³² Ibid, str. 259.

¹³³ Pl. ÚS 5/01, č. 149, Sb. n. ÚS, sv. 24, C. H. Beck, Praha, 2002, str. 79.

¹³⁴ Dále zde Ústavní soud konstatuje, že již opakovaně aplikoval obecné zásady právní, jež nejsou v právních předpisech výslovně obsaženy, avšak v evropské právní kultuře

Ústavní soud se tak přihlásil k evropské právní kultuře i k jejím ústavním tradicím, přičemž zdůraznil, že ve světle obecných zásad právních také interpretuje ústavní předpisy, především Listinu základních práv a svobod.¹³⁵

Na tomto místě není od věci připomenout již sub 3.3.1 pojednaný společný hodnotový, a proto také „principiální“ základ, jak je výslovně formulován v Preambuli Ústavy a založen v některých jejích ustanoveních, jakož i v Listině.

Na tomto místě je také vhodné konkrétněji poukázat na ústavní základ principů legitimního očekávání a přiměřenosti, který spočívá zejména v *ústavní zádadě rovnosti* a v *limitování výkonu veřejné moci*, její povahy *služby všem občanům*, jakož i v *úctě k lidským právům*, a *úctě k právům a svobodám člověka a občana*.

Konkrétní rozpracování obou principů vycházející ze shora naznačených zdrojů, zejména judikatury, jakož i jejich promítnutí či zakotvení do našeho právního řádu představuje samostatný úkol, přesahující rámec této publikace.

Avšak lze vyslovit závěr, že existence, závaznost a cesty formulování a prosazování principů dobré správy jsou z dosud uvedeného dostatečně patrné.

Nepůsobí však a nejsou respektovány bezproblémově či automaticky.

Jaká je tedy **situace v této oblasti v České republice**, jak jsou principy dobré správy uplatňovány a jaké jsou pro to vytvořeny podmínky?

Podle mínění autorky by bylo možno současnou situaci charakterizovat určitou „neusazeností“, čehož důsledkem je pak ne zcela zřejmé nebo i možno říci nikoli dostatečné prosazování uvedených principů, a to v rovině legislativní (jak tomu nasvědčují m.j. některé nálezy Ústavního soudu poukazující na deficit uplatnění příslušných principů v právních předpisech¹³⁶), ale také v aplikační praxi, včetně soudního přezkumu.

se bezezbytku uplatňují (např. princip proporcionality). Učinil tak např. v již dříve cit. nálezu Pl. ÚS 33/97, Sb. n. ÚS, sv. 9. str. 408.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Srov. např. nálezy Ústavního soudu č. 159/1998 Sb., kterým byla zrušena některá ustanovení tehdy platného zákona o pobytu cizinců (z. č. 123/1992 Sb.), neboť vedla k porušení principu přiměřenosti. Ústavní soud tak učinil s odvoláním m.j. na judikaturu ESLP. Dalším příkladem může být situace se zapracováním, resp. zatím nezpracováním uvedených principů do základních zásad zákona o správním řízení, jak bude následně pojednáno.

Povědomost o principech dobré správy a jejich respektování má své specifické souvislosti. Vedle důvodů působících obecně, jako je relativní „mládí“ těchto principů a skutečnost, že dosud probíhá proces jejich formulování, resp. precizování, je v našich podmínkách dalším specifickým problémem teprve postupné jejich prosazování do vědomí odborné praxe, a u některých principů pozvolný proces zařazování do příslušných právních úprav, způsobené naší „přetržkou“ v propojení na vyvíjející se demokratické a právní prostředí uznávající hodnoty, z nichž dané principy vycházejí a v němž jsou tyto principy prosazovány vhodnými, plynule se zdokonalujícími mechanismy.

Dalším, i když vnitřně se shora uvedeným souvisejícím důvodem uvedené situace je z pohledu autorky také již dříve zmíněný akcent, který je významnou částí praxe kladen především (nebo pouze) na výslovná konkrétní právní pravidla obsažená v právních předpisech. S tím je pak logicky spojena nedůvěra k něčemu tak obecnému a bezprostředně nepůsobícímu nebo – z důvodů obecnější formulace nebo vyššího místa v právním řádu – dokonce snad přímo nezávaznému, jako je obecný právní princip, resp. princip dobré správy.¹³⁷

Jak jsme však již uvedli, takový postoj je však ve skutečnosti pouze optickým klamem (nebo klapkami na očích). Příslušné principy či zásady zde již jsou a je nutno je respektovat. Pouze se poněkud obtížněji hledají, neboť nejsou snadno čitelné z konkrétních právních úprav nebo dokonce z aplikovaných jednotlivých ustanovení.

Zvýšené nároky v tomto směru zákonitě a nevyhnutelně přináší naše

¹³⁷ Nejde vždy pouze o nedůvěru, ale také o „uživatelské pohodlí“. Kautelám tradičně, tedy úzce chápané zákonitosti lze dostát relativně snadněji než požadavkům právnosti, nebo dokonce spravedlnosti.

začleňování do tzv. evropského správního prostoru¹³⁸ ovládaného evropským správním právem.

V jeho pojetí je nutno chápat také pojem „právnosti“ v širších dimenzích, než tomu bylo zvykem. Znamená totiž soulad s ústavou, obecnými právními zásadami, psaným právem a sekundární legislativou, obyčejovými pravidly mezinárodního práva bezprostředně účinnými ve vnitrostátním právu, soudcovským právem a s interními směrnicemi, pokud se jich lze dovolat před soudem.¹³⁹

Jak zřejmo, problém tedy není na straně principů, ale na straně toho, kdo je nevidí nebo nehledá. Toto „hledání“ však má usnadňovat zákonodárce, zvláště když mu musí být známo, že „hledáči“ v oblasti veřejné správy nejsou začasť právníky, a obecněji z důvodů dostatečné právní jistoty nejen jejich, ale zejména právní jistoty jednotlivců, vůči nimž veřejná správa působí.

Věc se samozřejmě stává jednodušší, pokud je příslušný princip přímo konkretizován v právní úpravě (předpise), a stává se pro řešení případ v podstatě konkrétním pravidlem. Ostatně je úkolem pro zákonodárce, aby tak učinil, tedy princip konkretizoval do příslušného pravidla, vždy a natolik, jak je to možné a vhodné, a tím redukoval prostor nejistoty. Nemůže však zcela redukovat prostor volnosti pro vlastní úvahu veřejné správy, pročez zde musí fungovat principy ve své vlastní úloze – vodítek pro správné a spravedlivé rozhodnutí. A stále je zde obecně působící (i pro použití konkrétních pravidel) úloha principů jako interpretačních pomůcek.

Potom kompromisem, ovšem žádaným a nutným, mezi vázaností a vol-

¹³⁸ Lze jej definovat jako souhrn principů, pravidel a opatření, která jsou jednotně uplatňována ve správní činnosti členských států EU. Srov. Pomahač, R.: Zásady správního řízení a evropské právo (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady), Evropské a mezinárodní právo, 2001, č. 3, str. 41. Jde podle cit. autora o tu oblast europeizace veřejné správy, která se opírá o obecné evropské právo a zvláště o legislativně neformalizovaný *acquis communautaire* a doporučené standardy. Uvádí také čtyři hodnotové pilíře uvedeného prostoru, jimiž jsou spolehlivost a předvídatelnost, dále otevřenost a průhlednost, také odpovědnost, jakož i efektivita. Blíže viz Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, C. H. Beck, Praha 2002, str. 47. S ohledem na to, co bylo k problematice hodnot vztažených k rozhodování a uvážování veřejné správy dosud uvedeno, je nutno upozornit, že uvedený výčet hodnot lze chápat jako obecný rámec řádné a efektivní moderní veřejné správy, a tyto hodnoty jsou předmětem především správní politiky. Představují širší rámec či předpoklady pro správné správní uvážení, avšak jsou užším rámcem, komponentou nebo projevem z pohledu obecných hodnot demokratického a právního státu.

¹³⁹ Pomahač, R., cit. článek, str. 38.

ností se stává zařazení principů nebo zásad přímo do právního normy vztahující se k širšímu okruhu záležitostí, než je rozsah jedné konkrétní normy. Krátce řečeno, jsou zařazeny tam, kde mají jako obecné principy nebo zásady fungovat. Tím je míněno, jak již bylo naznačeno, že mají pro příslušný širší okruh věcí ovlivňovat postupy a rozhodování subjektů vykonávajících veřejnou správu a sloužit jako interpretační pravidla.

Jinak řečeno, pro rozhodování se správním uvážením naprostá konkrétnost nepřichází v úvahu, a proto je nutné zajistit, aby prostor volnosti úvahy správního orgánu byl vhodně kultivován či profilován z vyšší úrovně obecnosti, což znamená přímým působením potřebných zásad.

Vhodným místem pro zapojení principů do právního řádu, tedy na dostatečně obecné úrovni, ale zároveň dostatečně blízko správní praxi (blíže než je Ústava, Listina nebo mezinárodní smlouvy), a také v dostatečně konkrétní formě (konkrétnější, než jsou obecné zásady právní, a to zejména ty nepsané), může být jejich zařazení jako obecných zásad činnosti správních orgánů.

Příkladem, a to tím nejvhodnějším, uvedeného řešení je zařazení tzv. „základních pravidel řízení“ do správního řádu, jako základního a obecného předpisu upravujícího jednu ze základních forem činnosti (realizace) veřejné správy, a to vydávání konkrétních (individuálních) aktů.

Dosavadní úprava základních zásad správního řízení¹⁴⁰ směřuje především k procesní stránce rozhodování, a pokud jde o vlastní obsah rozhodnutí, jeho kvalitu (spravedlnost, účelnost) výslovně neřeší.

Kvalitativní posun potřebným směrem, tedy včlenění, resp. doplnění zásad dobré správy do tzv. **základních zásad správního řízení**, by měla přinést navrhovaná nová verze základní procesní normy – správního řádu.

Dle důvodové zprávy k návrhu zákona vychází tento návrh nejen z tradice úpravy správního řízení na našem území, ale také z judikatury bývalého Nejvyššího správního soudu, dosavadní judikatury obecných soudů ve správním soudnictví, a čerpá také ze zdrojů zahraničních, jako jsou úpravy správního řízení v některých zemích (Polsko, SRN, Rakousko, Nizozemsko), jakož i z judikatury ESD a ESLP, a využívá rovněž dříve zmíněné dokumenty a Rady Evropy.¹⁴¹

Jak říká R. Pomahač, návrh nového správního řádu nepokrytě přizná-

¹⁴⁰ Viz zejména §§ 3 a 4 správního řádu.

¹⁴¹ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu správního řádu, Sněmovní tisk č. 201.

vá, že se inspiruje evropským správním právem, avšak otázkou podle něj zůstává, nakolik může europeizační vliv převážit nad silně vžitou představou o obsahu správního řádu.¹⁴²

Jak však cit. autor dále uvádí, využívány jsou podněty z cizí právní úpravy, která má poměrně ambiciózní unifikační či kodifikační cíl, čímž se v daném kontextu zpravidla otvírá cesta k tomu, aby byl velmi výrazně překročen rámec procesního předpisu, kdy již nejde jen o regulaci správních postupů jako takových, ale především o vymezení kritérií použitelnosti určitých postupů či o regulaci účinků těchto postupů.¹⁴³

Jde tedy o posun, který označujeme jako rozšíření palety a účinků zásad správního procesu rovněž na obsahovou stránku či kvalitu rozhodnutí správních orgánů, resp. v jeho rámci správního uvážení, vedle znáročných kritérií pro samotné procedurální postupy.

Mělo by tedy v rovině legislativní a následně aplikačně právní dojít k přímějšimu a zřetelnějšimu napojení rozhodování naší veřejné správy na hodnotové a principiální zdroje, o nichž zde pojednáváme. Že nejde pouze o záležitost proklamativní či formální, vzápětí doložíme.

Jaké zásady by tedy měly napříště správní řízení určovat. Jde konkrétně, slovy zákonné předlohy, vedle nezbytné a nepochybné zásady *legality* (již v platné úpravě výslovně zakotvené), o zásadu *předvídatelnosti* (*právní jistoty* – pozn. aut.), *rovnosti* (nejen procesní, ale i materiální – pozn. aut.) všech osob a *zákazu diskriminace, ochrany dobré víry, účelnosti* (zde míněno ve smyslu efektivnosti, vhodnosti – pozn. aut.) a *souladu s veřejným zájmem*, a zásadu *zákazu zneužití správního uvážení*.¹⁴⁴

Zásada uvedená na posledním místě nemá svůj vlastní samostatný obsah¹⁴⁵, ale bude naplněna řádným uplatňováním zásad dříve uvedených, resp. obecněji respektováním principů dobré správy a principů právního státu, které rozhodování ovládají.

Konkrétní profilace této zásady je do značné míry úkolem pro nově kon-

stituované správní soudnictví, které z tohoto hlediska bude rozhodování veřejné správy přezkoumávat.¹⁴⁶

Nejen tuto se správním uvážením výslovně spjatou zásadu, ale všechny uvedené zásady lze vztáhnout k oblasti správního uvažování. Jejich prosazování může rozhodování veřejné správy výrazně zkvalitnit. Důležité také je, že se citované zásady promítnou také do jednotlivých konkrétních ustanovení navrhovaného znění správního řádu. Tím by měla být v potřebné a dosažitelné míře prohloubena jistota správních orgánů, pokud jde o správné používání obecných principů.¹⁴⁷

Jeden z hlavních přínosů navrhované úpravy správního řízení lze spatřovat právě v tom, že zásady bude výslovně formulovat zákon a dále budou konkretizovány v jeho jednotlivých ustanoveních (zda dostatečně či nikoliv, to ukáže praxe, a event. soudní přezkoumání), čímž by měly odpadnout event. pochybnosti o závaznosti uvedených zásad nebo dokonce jejich neznanlost ze strany těch, kteří ve veřejné správě rozhodují.

Citovaný návrh správního řádu obsahuje dále některé zásady související, především procesní povahy, jako je zásada procesní ekonomie (účelnost, rychlost, jednoduchost, levnost vedení řízení), a také *subsidiarity ingerence veřejné správy do právních poměrů dotčených osob* v rámci řízení.¹⁴⁸ Posledně uvedená zásada by měla najít uplatnění ve správním uvážení uplatňovaném v rozhodování o procesních otázkách, a napomáhat tak v této stránce činnosti veřejné správy naplňovat *princip přiměřenosti*.

Průlomové ve vztahu k obsahu přijímaných rozhodnutí (či jiných opatření) pro naši aplikační praxi bude podle mínění autorky především zavedení *principu legitimního očekávání (předvídatelnosti)*, neboli v dikci návrhu zákona povinnosti správního orgánu dbát, aby „při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly“.

Dosavadní, shora již zmíněná, tzv. „základní pravidla řízení“, obsažená ve správním řádu doznají v tomto směru, tedy směřování k důslednějši-

¹⁴² Pomahač, R., cit. stať, str. 36.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Viz text shora cit. Důvodové zprávy.

¹⁴⁵ Jak již bylo dříve uvedeno v souvislosti s obdobnou zásadou „vygenerovanou“ na bázi Rady Evropy a judikaturou ESLP.

¹⁴⁶ Vycházíme ze znění § 78 odst.1 správního řádu soudního in fine. K tomu více následující kapitola, oddíl 4.4.

¹⁴⁷ V tomto pohledu a z důvodů potřebné kultivace rozhodování veřejné správy z uvedených hledisek je zřejmě vítanějším řešením komplexní nová úprava správního řízení, u níž je předpoklad, že v ní budou principy důsledně zakomponovány, než u dílčí novelizace, jež sice potřebné principy do základních zásad zákona řadí, avšak celý text zákona jimi zřejmě nebude potřebným způsobem prostoupen.

¹⁴⁸ Viz shora cit. vládní návrh správního řádu.

mu naplnění zásady rovnosti před zákonem a zajištění vyšší právní jistoty adresátů veřejné správy a tím vyšší úrovni ochrany jejich práv, podstatného obsahového obohacení a zejména zásadního posunu směrem ke standardům moderního právního státu.

Za rovněž podstatný posun v navrhované úpravě správního řízení je možno označit předpokládanou širší působnost zákona, než je založena dosavadní úpravou. Jde jednak o působnost věcnou, zahrnující již *nejen tzv. klasické správní řízení ale i další právní formy činnosti* (s výjimkou tzv. bezprostředních zákroků). Výslovně je založena *závaznost cit. základních pravidel na veškeré postupy správních úřadů při výkonu veřejné správy*¹⁴⁹, a to i pro případy, kdy zvláštní úprava vyloučí použití správního řádu jako celku, aniž by obsahovala vlastní úpravu zásad řízení.

Měly by tedy být principy dobré správy podle navrhované úpravy osnovou pro veškerá rozhodování s tzv. volným uvážením.

Další posun v působnosti zákona, a tedy také principů dobré správy, má spočívat v zařazení *orgánů územních samosprávných celků*, pokud jde o rozhodování o právech a povinnostech osob v samostatné působnosti, do kategorie „správních úřadů“. Tím by měly být na jejich uvedené rozhodování a uvažování vztaženy stejné kvalitativní požadavky, jako je tomu u státní správy.

Nyní bude záležet na zákonodárci, jak se k uvedenému návrhu postaví, a učiní z něj součást platného právního řádu. Alespoň vzhledem k zařazeným obecným principům naplňujícím dobrou správu by to bylo víc než užitečné.

Pokud však jde o základní otázku závaznosti právních principů dobré správy, je nutno přijmout následující závěr, a to bez ohledu na to, jaký bude konkrétní osud předloženého návrhu (a pokud jde o citované jeho části, nezbyvá než mu přát šťastnou legislativní proceduru), který může činnost veřejné správy ve sledovaném ohledu zjednodušit a život spravovaných subjektů tak rychleji vystavit jistějšímu a spravedlivějšímu správnímu rozhodování. Příslušné principy dobré správy již ovlivňují a nadále budou ovlivňovat správní uvažování vykonavatelů veřejné správy a působit tak k její kultivaci směrem (od „prosté“ zákonnosti) k vyšší úrovni správnosti a spravedlnosti rozhodnutí veřejné správy.

¹⁴⁹ Nepůjde tedy již o pouhé *přiměřené použití* (zdůr. aut.) ustanovení o základních pravidlech řízení při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných *opatření* (zdůr. aut.), jak to upravoval shora cit. § 3 odst. 4 platného správního řádu.

Autoritativně posuzovat zda, v jaké míře a kvalitě se tak v činnosti (či nečinnosti) veřejné správy děje, přísluší v prvé řadě do pravomoci soudů, zejména ve správním soudnictví. Principy dobré správy by měly být stanoveny jako závazné kritérium pro kontrolní činnosti soudů vůči aktům veřejné správy vydaným na základě správního uvážení.

Konkrétním řešením tohoto problému, jakož i širší otázce vztahu soudů k principům dobré správy se budeme zabývat samostatně v následující kapitole.

Nyní jen v základních konturách uvedme, že pro naše současné podmínky, s intenzivní potřebou kultivovat oblast správního uvažování, stala se zásadním momentem a východiskem potřebných změn v tomto směru nová úprava **správního soudnictví** a činnost nově ustaveného Nejvyššího správního soudu.

Vedle správního soudnictví je neméně významnou legislativní změnou vytvářející pro moc soudní další prostor pro kultivační působení uvedeným směrem nové znění části páté občanského soudního řádu.

K oběma uvedeným novým právním úpravám se tedy podrobněji vrátíme v další kapitole, včetně jimi založeného prostoru pro formulování a prosazování principů dobré správy pro rozhodování veřejné správy se správním uvážením. Ze znění zmíněných úprav je patrné, že principy dobré správy mohou z pohledu příslušných soudů napomoci k posouzení event. „*zneužití správního uvážení*“, k posouzení „*přiměřenosti ukládaných administrativních sankcí*“, ale i „*správnosti rozhodnutí*“ v rámci přezkoumání podle části páté o. s. ř., jak uvedené pojmy zmíněné úpravy zavádějí.

V našem právním řádu však kromě již zmíněných najdeme další důkazy existence a závaznosti principů dobré správy, resp. těch zásad, které uvedené principy naplňují, i když takto výslovně označeny nejsou.

Vedle některých dílčích či speciálních úprav, jež některé z uvedených zásad či jejich konkrétní projevy obsahují, je nutno zmínit jako poslední v pořadí, nikoliv však významem, další záruku prosazování potřebných principů do činnosti veřejné správy, a to závaznou přímo pro široký okruh osob, podlejších se přímo na výkonu veřejné správy.

Pro závaznou aplikaci principů dobré správy byl poměrně nedávno založen široký prostor, resp. povinnost tyto principy ve vlastní rozhodovací

činnosti respektovat, a to novou **úpravou povinností státních zaměstnanců¹⁵⁰ a pracovníků územních samospráv^{151, 152}**

Odlíšnosti obou režimů jsou opodstatněny rozdílným právním postavením obou uvedených kategorií zaměstnanců, kdy v prvním případě jde o režim tzv. státní služby, zatímco u zaměstnanců územních samosprávných celků jde o specifickou formu pracovního poměru.

K zavedení principů dobré správy jako závazné normy došlo explicitě tak, že uvedeným kategoriím osob byly stanoveny některé povinnosti, jejichž naplnění vyžaduje respekt k principům dobré správy, a to z hlediska jejich provázanosti s principy demokratického právního státu uznávajícího základní práva a svobody.

Stalo se tak v podstatě dvěma formami. První z nich znamená výslovné zařazení (či převzetí z dosavadní úpravy v zákoníku práce) některých konkrétních povinností, jež jsou projevem či zárukou určitých obecnějších principů, jako je povinnost rozhodovat nestranně, zdržet se jednání narušujícího důvěryhodnost subjektu veřejné správy, či vedoucího ke střetu zájmů, apod.

Pro účely „správného“ správního uvážení je však zvláště významná dru-

¹⁵⁰ Srov. § 61 (nesoucí název „Povinnosti státních zaměstnanců“) zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), s účinností původně stanovenou od 1. 1. 2004, nyní až od 1. 1. 2005 (z. č. 281/2003 Sb.).

¹⁵¹ Srov. § 16 („Základní povinnosti úředníka“) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, účinného obecně od 1. 1. 2003.

¹⁵² Jde o zajímavou změnu také v tom směru, že řada ustanovení, zajišťujících nestrannost a objektivnost rozhodování byla „převzata“ z Etického kodexu pracovníků veřejné správy, schváleného usnesením vlády v roce 2001 (Usnesení vlády č. 270/2001 – plné znění viz www.mvcr.reforma.cz). Zmíněná ustanovení tak přešla z roviny morálních pravidel na úroveň právních povinností.

K němu mohlo být inspirací Doporučení výboru ministrů (2000)10, o kodexu chování veřejných úředníků (viz <http://cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r10.htm>) nebo Kodex pro dobrou správní praxi ve vztazích zaměstnanců Evropské komise k veřejnosti (viz <http://euroskop.cz>).

Ustanovení posledně uvedeného kodexu ve shodě s *acquis communautaire* i s *acquis du Conseil de l'Europe* m.j. stanoví, že úřední chování a postup se musejí opírat o čtyři základní plíře, jimiž jsou princip právnosti, zákaz diskriminace ve smyslu rovného zacházení se všemi osobami, jímž má Evropská komise sloužit, princip proporcionality a princip legitimního očekávání, zahrnující m.j. požadavek na řádné odůvodnění každé odchylky od očekávaného postupu (více in Pomahač, R., cit. stať, str. 41.).

há forma, mířící k prosazování obecných hodnot a principů shora zmíněných. Jaké je tedy její konkrétní legislativní řešení.

V případě tzv. služebního zákona je jako první v pořadí stanovena povinnost „zachovávat při výkonu služby věrnost České republiky“, čímž se v dikci zákona rozumí „dodržování Ústavy České republiky, jejího právního řádu při uznání práv a svobod a při dodržování zájmů České republiky“.¹⁵³

Po obsahové stránce jde o vázanost mnohem širším spektrem hledisek, než je dodržování právních předpisů vztahujících se k výkonu služby a služebních předpisů, kterážto povinnost je ve výčtu povinností úředníka dále také zařazena.¹⁵⁴

Zákon o úřednících územní samosprávy v tomto směru nijak nezaostává, když na prvním místě mezi povinnostmi úředníka uvádí, že úředník je povinen „dodržovat ústavní pořádek Českém republiky“.¹⁵⁵ Povinnost „dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané“ bezprostředně následuje.¹⁵⁶

Citováním způsobem je v obou případech, i když formulačně odlišně řešených, pro činnost zaměstnanců veřejné správy stanovován širší rámec hledisek, jež mají být respektována, resp. jež mají ovládat uvedenou činnost.

Pro rozhodovací činnost se založeným prostorem pro vlastní uvážení se tak nastoluje celý existující rejstřík hledisek, jak se jim v této stati věnujeme. Uvedený širší rámec hledisek (tedy širší než rámec konkrétních výslovně založených pravidel) otevírá možnost uplatnění, resp. pro vykonavatele veřejné správy v zaměstnaneckém či služebním poměru povinnost naplňovat v rozhodování veřejné správy v potřebném rozsahu obecné principy dobré správy.

Pro osoby vykonávající veřejnou správu na jiném základě¹⁵⁷ je tento

¹⁵³ Viz § 61 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2002 Sb.

¹⁵⁴ Viz písm. d) cit. ustanovení.

¹⁵⁵ Srov. § 16 odst. 1 písm. a) z. č. 312/2002 Sb.

¹⁵⁶ Srov. písm. b) cit. ustanovení.

¹⁵⁷ Např. na úrovni obcí jako členové komisí, kterým byl svěřen výkon přenesené působnosti (§ 122 odst. 2 zákona o obcích), nebo členové tzv. zvláštních orgánů obce nebo kraje, kteří nejsou ve volených funkcích ani zaměstnanci územní samosprávy (srov. § 106 zákona o obcích, resp. § 65 zákona o krajích), nebo u osob působících na základě tzv. zvláštních druhů státní služby, pokud příslušný zvláštní zákon obdobná výslovná ustanovení neobsahuje.

rámec (jak doufám z dosud uvedené plyne) rovněž závazný, avšak event. méně konkrétně pro ně založený.

3.4. Shrnutí

Ve třetí kapitole jsme hledali odpověď na otázku, čím jsou vázány subjekty vykonávající veřejnou správu při svém uvažování, resp. jaká právní hlediska mají brát v úvahu, dále jak je tato vázanost strukturována, a jaké jsou základy této vázanosti. Působení těchto hledisek jsme ve vztahu k tzv. volné úvaze označili jako „ovládání“.

Vyšli jsme z dříve zjištěného propojení právní a účelové, resp. cílové stránky správního uvážení. Zabývali jsme se problémem způsobu zaplňování prostoru správního uvážení, který je vlastně problémem hledisek ovládajících správní uvážení, neboť, jak jsme dříve konstatovali, u správního uvážení nejde o skutečnou volnost.

Právě hledaná hlediska dokládají propojení správního uvážení s dalšími oblastmi života, resp. obory, jakými je v posledním období zejména evropské právo, či kritéria „evropského správního prostoru“.

Stejně jako problematika správního uvážení, jak se ukázalo, také problematika jeho hledisek má dvě základní roviny, a to legislativní a aplikační právní.

Zajímala nás pochopitelně hlediska, jež jsou právně závazná a jejich plnění je kontrolovatelné (tedy i přezkoumatelné, jak naváže další kapitola, i když rozdílným způsobem odvislým od jednotlivých druhů kritérií).

Obsahová stránka hledisek vypovídá o tom, že existuje jejich struktura či systém. Nejde vždy o normy, resp. pravidla. Hlediska mají rozdílnou konkrétnost a bezprostřední závaznost formy i obsahu. Jde však vždy o hlediska právní.

Pro každý případ správního uvážení je nutno určit skutečný rámec právní vázanosti, jinak řečeno všechna na něj se vztahující právní hlediska, přičemž jde zpravidla o širší rámec, než pravidlo či pravidla stanovená konkrétní právní úpravou, resp. právní normou upravující daný případ správního uvážení. Takto konkrétně (a zpravidla dostatečně) jsou zpravidla určeny meze (limity) správního uvážení, neboť jde zároveň o vymezení pravomoci správního orgánu.

Právní normou bývají stanovena pro úvahu správního orgánu rovněž určitá hlediska. Není tomu však vždy. A jsou-li stanovena, zpravidla nejsou (zcela) dostačující, jako je tomu u použití příkladného výčtu hledisek, což je poměrně častý případ. Vzniká tak větší či menší prostor pro vlastní posouzení věci správním orgánem, tedy prostor pro uplatnění hledisek konkrétně nebo výslovně neuvedených.

Z toho je zřejmé, že (pouhý) jazykový a logický výklad nejsou postačující, neboť neexistence všech potřebných zavazujících hledisek by znamenala porušení principu vázanosti veřejné moci zákonem. Vyhraněně formalistický přístup neposkytne dostačující řešení. Systémová povaha právního řádu však nabízí existenci hledisek také na jiných jeho místech, což znamená nutnost užít výkladu systematického. Vzhledem k samé povaze správního uvážení to znamená přímo nutnost hledat v intencích celého právního řádu vhodné řešení daného případu.

Avšak ani systematický výklad nemusí přinést zcela dostačující odpověď na otázku, které konkrétní řešení z existujících možných bude pro daný případ správního uvážení řešením správným a vhodným. Jako příklad jsme použili sankční pravomoc obcí v samostatné působnosti. Vystaly tak některé konkrétní otázky, na něž musí obec v každém případě použití této své pravomoci, resp. takto založeného správního uvážení najít konkrétní odpovědi. Otázky směřovaly k zajištění spravedlivého rozhodnutí, tedy uvážení objektivního, nestranného, předvídatelného, přiměřeného.

Řešení uvedených otázek mají sloužit právě ona další hlediska, která hledáme. Zpravidla je (nikdy ne všechna) neposkytuje konkrétní právní úprava daného případu správního uvážení.

Hledaná hlediska jako celek jsou obsažena v širším rámci pramenů práva, zejména práva ústavního a správního, dále vyplývají z relevantní soudní judikatury, z mezinárodních smluv nebo některých dokumentů, jimž je ČR vázána nebo jež musí respektovat.

Byla řešena otázka druhů či formy těchto hledisek. Vedle obecných právních principů a zásad, nebo také tzv. principů dobré správy, existují hlediska v rovině cílů a účelů právních úprav, nebo cílů veřejné správy (majících samozřejmě základ v právu). Dále jsou tu určité hodnoty, jež je nutno při rozhodování respektovat, a v nichž dříve uvedená hlediska, zejména principy a zásady, mají svůj původ.

V uvedeném hodnotovém a principiálním kontextu s tzv. „minimalismem“ představovaným „pouhou“ konkrétní pozitivní úpravou konkrétního

případu správního uvážení nelze v podmínkách demokratického právního státu vystačit. Nedostatečnost cit. minimalismu je markantní právě v případech rozhodování s tzv. volnou úvahou.

Úloha jiných hledisek než konkrétních pravidel je v těchto případech širší a bezprostřednější než u rozhodnutí tzv. vázaných. Princip právnosti se proto v těchto případech projevuje složitěji a strukturovaněji.

V dalším oddíle byl podniknut pokus načrtnout strukturu těchto hledisek. Jiná než konkrétně založená hlediska existují, a to v rámci celého právního řádu. Z uvedeného jsem dovodili závazek jednak pro zákonodárce, a to vybavit právní řád takovými, pokud možno vzájemně souladnými, dostatečně zřetelnými hledisky, a dále pro aplikující správní orgán tato najít a správně použít. Oběma oblastem je pak významně nápomocná judikatura, zejména soudů vyšších a Ústavního soudu, a nyní již také Nejvyššího správního soudu.

Zdrojem hledisek mohou být všechny prameny práva, a existují také hlediska explicitě nevyjádřená, i když obecně jsou respektovaná. Uvedené širší spektrum hledisek je nutno při správním uvážení vzít v úvahu v tom směru a intenzitě, v jaké se vztahují na daný případ. To se může případ od případu lišit. Mohou vzniknout i kolize některých hledisek.

Intenzita přímosti uplatnění jednotlivých hledisek může sahát od přímé konkrétní závaznosti (u konkrétního pravidla), až po nejvyšší míru obecnosti a širší dopadu, jako je tomu u některých obecně uznávaných hodnot nebo principů.

Pro každý případ rozhodování se správním uvážením je nutno vytvořit si jakousi „mapu“ hledisek, která se na něj vztahují, a to ze všech úrovní, na které se nacházejí. Vytváření takové mapy, která by měla být z důvodů právní jistoty ustálená, není jednoduchý úkol, nápomocny by měly být svou metodikou také ústřední správní orgány, situaci by měla usnadňovat soudní judikatura.

Při vytváření shora uvedené rozhodovací mapy je nutno pohlížet ve spektru možných hledisek pro rozhodování výše a širším pohledem, a to v rovině právní síly, v rovině obecnosti, tedy širě uplatnění, dále v rovině cíle, účelu a smyslu právních úprav, jakož i jimi chráněných a sledovaných hodnot. Vytvořená mapa nemusí však být vnitřně nerozporná.

Vlastní volná úvaha správního orgánu může být správná a pro daný

případ vhodná pouze tehdy, když nejde mimo strukturu existujících hledisek na všech úrovních.

Uvedená hlediska z vyšších úrovní působí sice méně bezprostředně než konkrétní pravidla, avšak nejsou pouhou abstraktní floskulí bez vztahu ke konkrétnímu rozhodování správního orgánu. Pokud existují, nelze je opomíjet, neboť ani veřejná správa není vyňata z prostředí právního státu a jeho požadavků a standardů. Musí zde být minimálně garance právní jistoty adresátů a objektivita rozhodnutí, a také dalších hodnot nebo stránek řádně vykonávané veřejné správy, jako je např. racionalita a efektivnost.

Uvedená „vyšší“ hlediska, stojících nad konkrétními pravidly, jsou představována zejména, hodnotami, principy a zásadami. Způsob a forma jejich vyjádření, stejně jako jejich prameny nebo zdroje, mohou být různé – od formy konkrétních pravidel vyjádřených v právní normě po nejobecněji vyjádřené hodnoty obsažené v základních ústavních nebo mezinárodněprávních dokumentech, nebo i v soudní judikatuře, přes obecné právní principy či zásady, resp. zásady dobré správy, a zásady určitých oblastí práva nebo právních předpisů. Některá z vyšších hledisek nejsou vyjádřena výslovně.

Pro naše podmínky jsou významným pramenem těchto hledisek ústavní předpisy. V dikci Ústavního soudu tuto úlohu naplňuje zejména úprava základních práv a svobod, a to metodou „prozařování celým právním řádem“. Činí tak i ve vztahu k právně aplikační činnosti veřejné správy a vymezují tak obsahově prostor správního uvažování, a to nejen zprostředkovaně skrze právní předpisy nižší právní síly, ale nezřídká také přímo.

V rámci přibližování jednotlivých kategorií hledisek jsme upozornili na propojenost oblasti právní a oblasti politické (konkrétněji pak oblasti správní politiky) u některých kategorií hledisek, a to určitých hodnot a také cílů veřejné správy, jež se prostřednictvím právní politiky promítají do účelu a obsahu právních úprav.

Naznačili jsme také určitou terminologickou neusazenost u některých hledisek, zejména u pojmů hodnoty a principy, jež někdy splývají. Jejich obsahová stránka je však obecně akceptována, stejně jako jejich úloha pro proces interpretace a aplikace.

Zabývali jsme se rovněž jednotlivými kategoriemi hledisek. Pro oblast rozhodování veřejné správy je pojem *hodnota* pojmem politicko-právním (připomněli jsme, že pro tento jev používá Dworkin označení „*polityc*“). Uzavírá vlastně celou mapu správního uvažování, představovanou strukturou norma (konkrétní pravidlo) – zásada – princip – účel – cíl – hodnota.

Přes uvedená hlediska se do prostoru uvažování, zejména v rovině hodnot, účelů a cílů, prosazují také jiné vlivy, a to politické, ekonomické, etické, ekologické, a jiné. S tím se při zakládání tohoto prostoru počítá, nejde tedy obecně o vlivy nelegitimní.

Tzv. hodnotové soudy, resp. hodnoty, je nutno považovat za součásti právního systému.

Pokusili jsme se pojem hodnota definovat, včetně jeho provázanosti s určitým civilizačním vývojem a prostorem.

Konstatovali jsme rovněž, že v moderním právním státě je obsahová stránka hodnot z oblasti soukromé i veřejné propojena, neboť některé veřejné cíle a účely míří k hodnotě plnohodnotného a důstojného života jednotlivce, a to i prostřednictvím některých obecných principů, resp. principů dobré správy. Povahy jednotlivé hodnoty neurčuje sama osobě formu jejího prosazení a ochrany.

Existují tedy hodnoty, které mají sílu a legitimitu ovládat uvažování veřejné správy. Funkcí účelového a hodnotového pozadí norem může m.j. spočívat ve vymezení a vyplnění prostoru pro správní uvážení některými zachytnými body, jež umožní správné posouzení možných variant rozhodnutí. Hodnoty mohou být, podle své povahy, sledovány formou jejich aktivního naplňování nebo formou jejich ochrany.

Hodnoty se povětšinou týkají vztahu veřejné moci a jednotlivce, ale mohou souviset také s racionalitou a efektivností správy věcí veřejných.

Provedli jsme pak odlišení pojmu hodnota a pojmu účel (resp. cíl), dle kterého dosahování účelů je prostředkem k zajištění hodnot, a hodnoty jsou vlastně konečnými účely.

Pokusili jsme se nastínit „hodnotové prostředí“ v podmínkách České republiky. Základ, včetně explicitě vyjádřeného, byl nalezen v Ústavě a Listině, s připomenutím Ústavního soudu, že „*Ústava ČR není založena na hodnotové neutralitě*“, a vychází z principů tzv. materiálního právního státu, jehož konsekvence byly (v Holländerově pojetí) načrtnuty a vztaheny pro oblast rozhodování veřejné správy, zejména se správním uvážením.

Jako základ vztahu veřejné moci a jednotlivce byla pak přiblížena hodnota, resp. princip ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod, který hodnotově propojuje ČR s dalšími demokratickými právními státy, zejména na bázi Rady Evropy a také Evropské unie. Listina základních práv a svobod měla by být, vedle dalších mezinárodních „lidskoprávních“

smluv základem rozhodování všech orgánů veřejné moci ve vztahu k jednotlivcům.

Uvedené hodnoty lidskoprávní, jakož i další ústavní hodnoty je nutno v rozhodování respektovat, i když nejde o zadání jednoduché ani pro správní orgány či soudy kontrolující veřejnou správu, ani mnohdy pro zákonodárce vytvářejícího právní základ či prostor pro takové rozhodování. Sporné (či kolizní) případy v obou rovinách je povolán řešit Ústavní soud.

Nastínili jsme rovněž zmíněnou složitost a strukturovanost hodnotových hledisek, jakož i problém s vytvořením určitého jejich katalogu, resp. normování či hierarchizace. Ostatně jedním ze znaků hodnot je možný jejich konflikt či nesouladnost, a také jejich možný vývoj v čase.

Následně jsme se pak věnovali kategorii hledisek o poznání uchopitelnějších, jimiž jsou principy a zásady, jež se v podmínkách právního státu odvíjejí od idejí spravedlivého rozhodování, a pro oblast správního uvážení spravedlivého zejména v jeho obsahové stránce. V rozhodování veřejné správy nejde tedy „pouze“ o zákonnost, ale také o spravedlnost.

Přijali jsme Dworkinovo pojetí principu jako standardu, jehož se má dosahovat z toho důvodu, že to vyžaduje spravedlnost, slušnost, nebo jiná dimenze morálky. V tom tkví „principiálnost“ principů, jež mají sloužit jako hráz proti zájmům a účelům, pokud by ohrožovaly spravedlnost nebo jiné společnosti chráněné hodnoty.

Právní principy lze definovat jako vůdčí zásady nebo ideje, které jsou východiskem práva nebo právního odvětví. Zaměřili jsme se takto na úlohu principů pro oblast správního uvažování.

Nepominutelnou otázkou je však uznání principů jako pramenů práva. Tuto myšlenku lze již považovat za obecně akceptovanou také v našich podmínkách. Pro orientaci v různých skupinách či druzích principů jsme převzali Boguszakovu kategorizaci, z níž pro účely správního uvážení se mohou uplatnit jak principy, jež jsou pravidly, a to jak explicitní, tak implicitní, a také tzv. extrasystémové principy (pokud se jich právo dovolává), a dále principy nejsoucí pravidly (slouží zejména interpretaci).

Za potřebné jsme rovněž považovali rozlišit vztah principů a pravidel. Principy se vyznačují větší abstraktností a tím, že na rozdíl od pravidel může jich pro konkrétní případ platit více, přičemž mohou být v rozporném vztahu, aniž by šlo o nelogičnost práva.

Pokud jde o uplatnění principů, z Holländerova vymezení jsme pro správ-

ní uvažování zdůraznili nejprve využití principů jako interpretačního pravidla, a dále možnost jejich přímé aplikace, kde ovšem připadají v úvahu pouze *praeter legem*, tedy pokud zákon nestanoví nic jiného. Pro správní uvážení, příznačně převažující absencí (všech) výslovně stanovených zákonných hledisek, je toto působení principů obzvláště významné.

Na uvedenou oblast rozhodování veřejné správy jsme rovněž vztáhli působení některých tzv. nepsaných principů, specificky pak např. principu efektivnosti výkonu veřejné správy, nebo principu naplňování veřejného zájmu, jež výslovně obecně pro celou oblast správního uvažování stanoveny nejsou.

V současné situaci obecné nejasnosti používání pojmů principy a zásady jsme se pokusili je specifikovat s tím, že pro principy je typická především nosnost, původnost, abstraktnost, širší dosah. Jsou vůdčími zásadami nebo regulativními idejemi, zatímco zásady jsou spíše od nich odvozené, sloužící naplnění principů, závazné pro vymezenou oblast právní úpravy nebo činnosti. Upozornili jsme rovněž na existenci jiných zásad než právních, které mohou správní uvážení ovlivňovat, avšak závaznosti mohou nabýt pouze skrze právní normu, jež je včlení do svého obsahu.

V závěrečné části kapitoly jsme dospěli k pojednání o principech, které profilují obsah výkonu veřejné správy, tedy obecným principům správního práva. Jejich existence a obsah vycházejí z demokratických základů právních řádů a správního práva jako odvětví práva v demokratickém státě.

Obecné principy správního práva mají společný základ zejména v mezinárodních smlouvách o lidských právech, z nichž největší význam má Evropská úmluva, dále v ústavních dokumentech, a dalších zdrojích, mezi nimiž hlavní úlohu má judikatura vyšších soudů, včetně Ústavního soudu, a také Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora. Právě soudní judikatura přispívá významně k formulaci, pojmenování a prosazování těchto principů. Úlohou správního soudnictví stává se rovněž prosazování principů, neboli poměrování aktů správy jejich prizmatem.

Pro výkon řádné a spravedlivé veřejné správy je nejvýznamnější skupina principů, jež bývají označovány jako *principy dobré správy*. Slouží především dokonalejší ochraně veřejných subjektivních práv, i když mohou být chápány také v širším pojetí, zahrnujícím principy směřující k efektivnímu výkonu veřejné správy (což ovšem nemusí být cíle ve všech ohledech rozdílné). Zájem jsme zaměřili na principy dobré správy v užším pojetí, jež jsme označili jako *právní principy dobré správy*.

Principy dobré správy náleží do širší kategorie obecných právních principů. Není dosud vytvořen či ustálen nějaký jejich katalog, i když některé z principů jsou již pravidelně používány a panuje shoda o jejich obsahu. Shodli jsme se také s R. Pomahačem, že přes uvedené je pro interpretační účely „principiální metoda“, tedy výklad s využitím principů, perspektivní.

Výslovně se v našem právním řádu principy dobré správy objevují pouze v zákoně o Veřejném ochránci práv, avšak v mnohých předpisech jsou již zařazeny, aniž by byly takto označeny.

Základ a nezbytnost respektování uvedených principů nacházíme ve společném hodnotovém základu moderních právních států, který jsme přiblížili dříve. Přes principy se pak uvedené hodnoty, s prioritním místem základních práv a svobod prosazují do rozhodovací a uvažovací praxe veřejné správy. V tomto procesu sehrává významnou úlohu judikatura.

V procesu formulování a prosazování principů dobré správy měla a má významné místo Rada Evropy, resp. dokumenty na její bázi přijaté. Zdůraznili jsme a přiblížili obsah zejména Rezoluce (77)31 a Doporučení (80)2.

Z posledně uvedeného dokumentu jsme pak extrahovali některé významné principy, jež naplňují pojem dobré správy ve vztahu ke správnímu uvážení, jako princip účelovosti, nezneužití uvážení, rovnosti, zákazu diskriminace, a zvláště pak princip proporcionality a princip předvídatelnosti, dále související „garanční“ principy a požadavky, jako je soudní přezkoumání z hlediska zákonnosti i účelnosti.

Ve vztahu ke správnímu uvážení nás nejvíce zaujaly ty z principů, které zajišťují kvalitu obsahu rozhodnutí.

Závaznost principů pro ČR jsme dovodili, vedle určitého ústavního základu, z členství ČR v Radě Evropy a ze závaznosti Evropské úmluvy pro náš stát. V návaznosti na to jsme zdůvodnili úlohu judikatury ESLP v této oblasti, jakož i Evropského soudního dvora.

Ze struktury jimi dosud formulovaných a používaných principů (přičemž proces stále pokračuje) je zřejmá určitá obsahová provázanost principů a různá úroveň jejich obecnosti, kdy některé principy tvoří složku principu dalšího.

Z uvedených smluv a dokumentů, jakož i judikatury, vedle ústavních předpisů vnitrostátních, vychází také náš Ústavní soud, a zapojuje se tak

do procesu formulace a prosazování principů, neboť je rovněž nastavuje jako kritéria, a to jak pro zákonodárce, tak pro orgány aplikující právo.

Uvedené principy existují a jsou pro naši veřejnou správu závazné. Naznačili jsme však, že jejich používání dosud není plně prosazeno, ani dostatečná povědomost o principech a jejich úloze. Pokusili jsme se hledat důvody. Poté jsme dospěli k názoru, že vhodným řešením pro uplatnění principů v potřebném rozsahu je jejich začlenění do právních předpisů, působících dostatečně široce na výkon veřejné správy a její uvažování (neboť při něm jsou zejména potřebné).

Jako nejvhodnější se ukazuje obecná úprava správního řízení, do jejíž nové úpravy (návrhu zákona) byly hlavní principy ovládající správní uvážení zapracovány. Přivítali jsme, že takto založené principy mají se vztahovat na veškerou činnost správních orgánů, a kromě správy státní také na činnost územních samosprávných celků.

Další otázkou a nutností pak je, aby se naplňování principů stalo kritériem soudní kontroly veřejné správy. K tomu více v následující kapitole.

Zmínili jsme rovněž další záruku prosazování principů dobré správy založenou nedávno, a to zařazením povinnosti sledovat potřebné hodnoty a principy ze strany státních úředníků a úředníků územních samosprávných celků, jak to činí nedávno přijaté zákony.

Kapitola 4.

K vybraným aspektům přezkoumání správního uvážení a „principiální“ úloze soudů

4.1. Obecné souvislosti přezkoumání správního uvážení

Správní uvážení se dostává do poměrně náročných souvislostí v případech, kdy rozhodnutí vydaná na jeho základě jsou podrobena přezkumu, a to ať už v rámci struktury subjektů vykonávajících veřejnou správu, tedy uvnitř systému veřejné správy, nebo ze strany soudů, tedy vně veřejné správy stojících nezávislých orgánů.

Je to jednak sama povaha správního uvážení, jež je určitým prostorem relativní volnosti, a dále jsou to právě v předešlé kapitole nastíněná složitá hlediska, která ovládají správní uvážení a jež se stávají kritérii pro právní kontrolu použití správního uvážení, co zejména způsobuje uvedenou náročnost takové přezkumné činnosti.

Vzhledem ke sledovanému tématu správního uvážení není naším úkolem zabývat se v celém rozsahu problematikou přezkoumání rozhodnutí vydaných subjekty vykonávajícími veřejnou správu, ani se v celém rozsahu zabývat problematikou zejména správního soudnictví, k čemuž existuje dostatečně široký teoretický základ sledující historický vývoj uvedených institutů, jakož i prameny recentní, z nichž budeme také zčásti čerpat.

Nejprve je záhodno ozřejmit pojem přezkoumání. *Přezkoumáním* rozumíme takové hodnocení nebo kontrolu vydaného rozhodnutí, při kterém je v pravomoci přezkumného orgánu posoudit stanovené vlastnosti a kvality (nejčastěji zákonnost či šířeji právnost¹, resp. také další kvalitativní strán-

¹ Pojem již přiblížen sub 2.3.1, resp. v pojetí evropského správního práva dále v textu sub 3.3.2.f.

ky) vydaného rozhodnutí a na základě tohoto zjištění eventuálně rozhodnutí změnit nebo zrušit, přičemž výsledek zjištění je přezkumným orgánem autoritativně vyjádřen stanovenou právní formou (nejčastěji rozhodnutím²). Definice tak plně zahrnuje přezkoumání správních rozhodnutí v opravném řízení správním³ a ze strany soudů.

Pod pojem „přezkoumání“ však již nelze zařadit zjištění, resp. výzvy či stanoviska učiněná Veřejným ochráncem práv, neboť jeho činnost nenese shora podané znaky přezkoumání, když ombudsman není oprávněn měnit či rušit vydaná správní rozhodnutí⁴.

² Výsledkem přezkumného řízení není nutně vždy rozhodnutí. Např. u přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení v režimu správního řádu v případě, že podnětu účastníka k přezkoumání není vyhověno, resp. nedojde ke změně nebo zrušení napadeného rozhodnutí, je pouze vydáno neformální sdělení. (shodně např. Šlauf, V. a kol.: Správní řád, komentář, 9. aktualizované vydání, Linde, Praha 2001, komentář k § 65 odst. 1, str. 115).

³ Srov. Hendrych, D. a kol., cit. dílo, str. 236. Označení „opravné řízení správní“ lze považovat za výstižnější než název opravné prostředky, neboť jednoznačně vyjadřuje skutečnost, že přezkoumávajícím orgánem je správní orgán, aniž by jím nutně musel být orgán instancně nadřízený – viz např. uplatnění tzv. autoremedury v odvolacím řízení (§ 57 odst. 1 správního řádu) nebo v mimoodvolacím řízení (§ 66 cit. zákona).

⁴ Činnost Veřejného ochránce práv (dále jen „ochránce“ nebo „ombudsman“) nespadá do kategorie přezkumných prostředků nebo postupů ve vztahu k vydaným správním rozhodnutím. Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv, komentář, C. H. Beck, Praha 2000, str. 21.

Úkolem ochránce je zjistit event. porušení právních předpisů nebo jiná pochybení v intencích zákona o Veřejném ochránci práv (§ 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv), a v případě pozitivního zjištění vyzvat úřad, aby se k těmto zjištěním vyjádřil (§ 18 cit. zák.), resp. může navrhnout některá opatření k nápravě (§ 19 cit. zák.), mezi nimiž je na prvním místě uvedeno zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci.

Jedním z důvodů je již v předchozí kapitole naznačená skutečnost, že činnost ombudsmana nemá povahu pouze kontroly „právnosti“ v jednání veřejné správy, ale může sledovat naplňování také dalších, neprávních hledisek, podřaditelných zákonem principu „dobré správy“, zejména z oblasti profesní etiky veřejné správy nebo požadavku efektivnosti veřejné správy, při jejichž porušení vskutku nelze obecně uplatňovat přezkumné právní mechanismy (pokud by je zákon jako důvod pro přezkum výslovně nestanovil).

Tímto zákonným ustanovením je jednak rozhraničena oblast činnosti ochránce na jedné straně a vlastní přezkumná činnost na straně druhé, a zároveň vztah mezi nimi. Zákon rozhraničuje činnost ombudsmana na jedné straně a uplatnění přezkumných režimů na druhé straně: „Je-li podnět podle svého obsahu oprávněným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, žalobou nebo oprávněným

Oč méně se však činnost Veřejného ochránce práv „vejde“ do přesně vymezené oblasti přezkoumání rozhodnutí vydaných správními orgány, tím více je nutno zdůraznit jeho široce působící kultivující úlohu vůči činnosti veřejné správy směrem k naplňování principů dobré správy, resp. jednotlivých principů, které jsou pilíři dobré správy. Tím současně dochází k postupnému zaplňování prostoru správního uvážení potřebnou nosnou konstrukcí pro správné správní rozhodování a uvažování, eliminující prostor pro libovůli, nejistotu, nespravedlnost. V takto strukturovaném prostoru je pak pro skutečné přezkumné orgány do jisté míry usnadněna jejich úloha, a to po stránce využití takto vytvářených kritérií správního a právního rozhodování.

Uvedené působení ochránce směrem k rozhodování veřejné správy a správnému použití správního uvážení je tedy sice z hlediska účinků jeho zjištění nepřímé, ale velmi významné.

Obdobně jako u činnosti Veřejného ochránce práv nelze za přezkum rozhodnutí považovat postup uplatňovaný při vyřizování stížností a petic podle příslušných předpisů⁵, v jehož důsledku teprve může event. dojít k iniciaci přezkumného řízení, když učiněná zjištění se mohou stát podnětem k zahájení přezkumného řízení.⁶

Vraťme se však k vlastní problematice přezkoumání.

Při přezkoumání rozhodnutí vydaných na základě správního uvážení pů-

prostředkem ve správním soudnictví, anebo ústavní stížností, ochránce o tom stěžovatele neprodleně vyrozumí a poučí jej o správném postupu.“ Sám v dané věci šetření neprovádí. Ochránce není oprávněn zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů jinak, než jak stanoví tento zákon (§ 1 odst. 4).

Uvedené řešení ostatně odpovídá široce uplatňovanému modelu oprávnění institucí ombudsmanského typu, jak je vymezuje V. Sládeček. Ombudsman není ve vztahu k úředníkům nadřízeným, který dává pokyny podřízeným, ani nezávislým zvláštním státním orgánem samostatně rozhodujícím s externími účinky. Jeho oprávnění mají toliko iniciační, limitovanou povahu, projevující se ve formě návrhů, doporučení, názorů, apod. Sládeček, V., cit. opus, str. XXVI.

⁵ Viz vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

⁶ Stížnost nebo petice se může stát tzv. jiným podnětem, vedoucím k zahájení tzv. mimoodvolacího řízení (§ 65 odst. 1 správního řádu) nebo může vést k nařízení obnovy řízení (§ 62 odst. 2 cit. zákona). A vzhledem k tomu, že podání se v dikci správního řádu posuzují podle obsahu (§ 19 odst. 2), stížnost může podle svého obsahu být odvoláním nebo návrhem na obnovu řízení, a tomu pak odpovídá další postup jejího řešení.

jde vždy o správné určení, zda přezkumné řízení se má a bude dotýkat otázky správního uvážení, zda je volná úvaha správního orgánu v příslušném předpise založena, jaký je rozsah a obsah této úvahy, a zda vskutku správní uvážení bylo v rozhodování použito. Podle výsledku uvedených zjišťování pak bude otázka uplatnění správního uvážení v přezkumném řízení zohledněna a podrobena přezkoumání, tedy bude řešena další náročná, resp. složitě strukturovaná otázka, zda bylo správní uvážení použito správně.

Uvedená „správnost“ použitého správního uvážení je vskutku problémem mnohoznačným, a ve vztahu ke správnímu uvážení vskutku klíčovým. Kritérium „správnosti“ může mít různý význam a zejména značně rozdílný obsah na škále od prostého souladu s jednoduchým konkrétním kritériem, až po vyhovění složité struktuře kritérií či standardů, což je, jak již může být z doposud předestřených poznatků, rovněž případ správního uvážení.

Jinak řečeno, půjde při přezkoumání správního uvážení jednak o otázku interpretačně-právní, jejíž řešení předznamenává činnost zákonodárce a také o problém aplikačně-právní, a to vždy v rovině jejich řešení ze strany správního orgánu, jenž akt vydal, a dále v rovině posouzení uvedených řešení ze strany přezkumného orgánu.

Přezkumné orgány by tedy měly posuzovat předmětná rozhodnutí s přihlédnutím ke všem hlediskům a požadavkům, které jsou na rozhodování se správním uvážením kladeny, jak jsme je, zejména pokud jde o hlediska rozhodování s uvážením přiblížená strukturovaně v předchozí kapitole dosud uvedli, a to v tom rozsahu, jak to odpovídá jejich přezkumné pravomoci.

Uvedený závěr zní jednoduše. Však také je zjednodušením, neboť známým zobecněním problému. Sestupme proto do konkrétnějších rovin, zejména pro náš současný právní kontext, který rozeznává přezkoumání rozhodnutí se správním uvážením jednak uvnitř systému veřejné správy, tedy přezkoumání realizované správními orgány, zpravidla hierarchicky výše postavenými, a dále přezkoumání ze strany soudů, v němž stěžejní úlohu má přezkoumání v rámci správního soudnictví.

Některé druhy rozhodnutí byly nedávno svěřeny do přezkumné pravomoci soudů obecných. Specifickou úlohu ve vztahu k oblasti správního uvážení má Ústavní soud.

Po vyčerpání vnitrostátních prostředků mohou být k ochraně subjektivních práv v některých věcech iniciovány kontrolní mechanismy na základě mezinárodních smluv dle čl. 10 Ústavy, zejména a dosud nejčastěji se takto uplatňuje činnost Evropského soudu pro lidská práva.

V dalších otázkách, týkajících se přezkoumání správního uvážení, se konkrétněji zaměříme na jednotlivé vnitrostátní složky nastíněné struktury.

Přezkumné režimy uplatňované uvnitř systému veřejné správy v rámci příslušných opravných řízení obecně neodrážejí specifičnost rozhodnutí vydaných s použitím správního uvážení, a nemají tudíž speciální ustanovení, která by se týkala přezkumu rozhodování založených na správním uvážením.

Pokud však jde o obecný, a také nárokový⁷ přezkumný režim vůči rozhodnutím vydaným ve správním řízení, tedy režim odvolacího řízení, uplatňuje se zde tzv. přezkoumání v celém rozsahu⁸, tj. nejen pokud jde o soulad s právními předpisy, ale také věcná správnost, vhodnost, účelnost a také přiměřenost, které však nejsou platným správním řádem ani výslovně uvedeny, natož blíže specifikovány.⁹

Tím je umožněno, aby vůči rozhodnutím vydaným ve správním řízení byly uplatňovány m.j. námitky, opírající se o porušení také jiných hledisek, než jsou konkrétní právními předpisy stanovená pravidla upravující daný druh rozhodnutí. Mohou jimi nepochybně být zejména obecné principy správního práva, resp. principy dobré správy, pro které je sféra rozhodování podle volné úvahy vhodným polem působnosti v rámci rozhodování veřejné správy, jak vyplývá z obsahu předchozí kapitoly.¹⁰

Ve vztahu k tzv. mimořádným přezkumným prostředkům je podle dosud platné úpravy správního řízení uplatnění jiných hledisek než výslovně a konkrétně stanovených méně přístupné, ne-li zcela vyloučeno, neboť důvody jejich použití jsou založeny jednak na vydání rozhodnutí v rozporu se zákonem, obecně závazným právním předpisem nebo obecně závazným

⁷ Ledaže by zákon právo účastníka proti rozhodnutí správního orgánu podat odvolání výslovně vyloučil (§ 53 správního řádu).

⁸ Viz § 59 odst. 1 správního řádu.

⁹ Obdobně Hendrych, D. a kol., cit. dílo, 4. vydání, str. 237, nebo Šlauf, V. a kol.: Správní řád, Komentář, 9. aktualizované a doplněné vydání, Linde, Praha 2001, str. 103.

¹⁰ Bude záležet na účastnících, resp. jejich zástupcích, jakých argumentů budou používat, a zda se uvedených principů jako kritérií shora cit. *správnosti* budou dovolávat. V tomto směru vládní návrh nového správního řádu již uvádí rozpor s právními předpisy nebo „nesprávnost“, kterou ovšem rovněž nedefinuje. Podle mého názoru otvírá se zde rovněž prostor pro uplatnění obecných principů správního práva a principů dobré správy. Správnost napadených výroků má se podle navrhované úpravy přezkoumávat jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání.

nařízením¹¹, nebo na splnění konkrétně a taxativně stanovených podmínek, jež prostor použití jiných hledisek neotvírají¹².

Uváděné přezkumné režimy uplatňované uvnitř, zejména mezi jednotlivými stupni veřejné správy, však nesplňují jednu ze základních prerekvizit spravedlivého procesu pro věci tzv. občanských práv a závazků nebo jakéhokoliv trestního obvinění, vycházejících z čl. 6 Evropské úmluvy, a to projednání věci (alespoň v přezkumné instanci¹³) nezávislým orgánem soudního typu.

Obecně pak, v intencích čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny¹⁴ nejsou považovány za dostatečnou záruku ochrany veřejných subjektivních práv.¹⁵

Proto, pokud se zabýváme specifickostí rozhodnutí vydaných na základě správního uvážení, bude vhodné se blíže zaměřit na přezkoumání správního uvážení v rámci správního soudnictví¹⁶, a dále v režimu nové části páté občanského soudního řádu¹⁷, která svou úpravou danou specifickostí reflektují. Kromě toho nelze opomenout, že v poslední době prošla uvedená oblast výraznou změnou, a to m.j. také směrem k rozšíření a prohloubení soudní kognice, pokud jde o přezkum správního uvážení.

Z potřebného „znáročnění“ soudní kontroly vůči výkonu diskreční pravomoci nelze však dovozovat, že veřejná správa může na potřebná hlediska

¹¹ Viz § 65 odst. 2 správního řádu, upravující tzv. „mimoodvolací řízení“. Forma stanovení kritéria odpovídá době přijetí zákona, kdy vycházela z klasicky pojaté zásady zákonnosti, nikoliv právnosti. Použití širšího kritéria právnosti není (dosud) pro tento případ obecně uvažováno. Viz např. Hendrych, D. a kol., cit. dílo, 4. vydání, str. 242.

¹² Srov. § 62 odst. 1, zakládající taxativní výčet důvodů pro obnovu řízení.

¹³ Viz rozsudek ESLP ve věci Albert et Le Compte.

¹⁴ „Každý se může domáhat postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“ (odst. 1), a „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ (odst. 2 čl. 36 Listiny). Problémem pojetí zdůrazněného přezkumu zákonnosti se budeme dále podrobněji zabývat.

¹⁵ „Spojením přívlastků demokratický a právní má být naznačeno, že ČR se bude řídit demokraticky vytvořeným právem a že demokratický státní režim poskytuje občanům dostatečné záruky k tomu, aby se svých práv či odstranění křivd mohli domoci u nezávislých soudů (zdůr. aut.).“ Hendrych, D., Svoboda, C. a kol.: Ústava České republiky, komentář, C. H. Beck, Praha 1997, str. 2.

¹⁶ Podle úpravy založené zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁷ Provedené zákonem č. 151/2002 Sb.

právnosti, správnosti a spravedlnosti jejího uplatnění rezignovat a naplnění uvedených požadavků zajistí až soud v rámci přezkumné pravomoci. I když ve vztahu k věcem podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy je snad považováno takové řešení za akceptovatelné, je nutno pro naše podmínky se domnívat, že minimálně pro oblast rozhodování o subjektivních právech (a tím více ve věcech soukromoprávních a věcech správně právně trestních, a zejména pak o základních právech a svobodách) je nutno žádat od veřejné správy více. Tedy očekávat nejen zákonnost, ale také správnost a spravedlnost rozhodování a uvažování.¹⁸

Požadavek spravedlivého a řádného uvažování nelze ponechat k event. „oživení“ až v rámci soudní kontroly, což lze považovat vzhledem k podanému pojednání o hlediscích ovládajících správní uvážení za argumentačně dostatečně doložené.

Za konkrétní připomínku stojí zejména požadavek z Doporučení (80)2 k poskytnutí záruk řádného správního uvážení, aby akt vydaný s použitím volné úvahy byl vždy přezkoumatelný soudem nebo jiným nezávislým orgánem, *aniž by to vylučovalo možnost přezkoumání správním orgánem jak z hlediska zákonnosti, tak z hlediska účelnosti.*

Tomuto požadavku zdá se naše současná i připravovaná úprava odvolání ve správním řízení vyhovovat.

Není rovněž možno opomenout oblast uvážení např. při tzv. bezprostředních zákrocích nebo jiných úkonech, jež se nedějí v rámci správního řízení a nejsou vůči nim uplatnitelné jiné přezkumné režimy než soudní kontrola (jejich zákonnosti). Vzhledem k jejich povaze intenzivních zásahů zpravidla do základních práv či svobod lze jistě také pro tyto zásahy požadovat naplnění požadavku spravedlnosti, alespoň co do naplnění principu přiměřenosti (účelnosti, minimalizace).

¹⁸ Jak uvádí R. Pomahač, i když nebyla opuštěna představa o tom, že orgány veřejné správy jsou povoleny v některých případech k přímému výkonu spravedlnosti a měly by rozhodovat za srovnatelných podmínek jako nestranné a nezávislé tribunály, existuje zde již zmíněná maxima rozsudku Albert et Le Compte. Pomahač, R.: K reformě správního soudnictví v České republice, in Evropské a mezinárodní právo, 2001, č. 7–8, str. 8.

V kontextu rozhodování se správním uvážením je však podle mého mínění nutno uvedenou maximu chápat zejména jako pojistku, a ve smyslu zásady proporcionality (tedy o významnější právo či povinnost, o nichž se rozhoduje, o to náročnější požadavky na kvalitu rozhodnutí) od veřejné správy v obsahu jejího rozhodování a uvažování naplnění kritéria spravedlnosti vyžadovat.

Závěrem k přezkumné úloze správních orgánů, tedy probíhající uvnitř veřejné správy, zbývá zdůraznit, že uvedená pravomoc nemusí a dokonce v současném právním prostředí nesmí být obecně redukována na pouhou kontrolu zákonnosti v tradičním „úzkém“ pojetí, ale naopak měla by využívat všechna relevantní existující hlediska závazně určující úroveň kvality rozhodnutí se správním uvážením. Nelze nastolení potřebných kvalitativních, resp. obsahových požadavků na správnost použití správního uvážení ponechat až na přezkumu soudním.

4.2. K vývoji a základům soudního přezkoumání správního uvážení

Pro správné pochopení současné právní úpravy a situace v soudním přezkumu volné úvahy nelze se obejít bez alespoň stručného pohledu na jeho příčiny a kořeny, jakož i myšlenkové konstrukce, z nichž vycházel. Posléze budeme moci sledovat, jak se promítly do současné právní úpravy správního soudnictví.

Problematika správního soudnictví je pravidelně řazena do oblasti právních záruk nebo záruk zákonnosti veřejné správy, resp. v jejich širším rámci do oblasti kontroly veřejné správy¹⁹.

Tak je tomu v našem právním kontextu, přičemž v širším a teoretickém rámci může nést pojem správního soudnictví více významů. Pro účely tohoto oddílu bude pod pojmem správního soudnictví rozuměna soudní kontrola ve formě ochrany veřejných subjektivních práv, resp. zákonnosti, jak se na našem území vyvinula, představována dříve, resp. zastřešena nyní činností Nejvyššího správního soudu. Podrobný a ucelený rozbor správního soudnictví představuje významné samostatné téma, z něhož se zde zaměříme pouze na jeho avizovanou část, resp. stránku.²⁰

¹⁹ Srov. Hendrych, D. a kol., cit. dílo, 4. vydání, str. 332 a n., Průcha, P.: cit. dílo, str. 189 a n.

²⁰ Z širšího spektra literatury vztahující se k tématu zde pouze odkaz na nejčastěji uváděné knižní prameny českých autorů: Macur, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, Acta Universitatis Brunensis, Masarykova univerzita, Brno 1992, Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde, Praha 1996, Pítrová, L., Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví (2 díly), C. H. Beck, Praha 1998, a také klasické pojednání od E. Háchy ve Slovníku veřejného práva československého, pod hesly „Nejvyšší

Relativně samostatnou, v našich podmínkách novou kapitolu, resp. oblast soudního přezkoumání představuje úprava části páté o. s. ř., zakládající přezkoumání rozhodnutí správních orgánů ve věcech, kde rozhodly o sporu nebo o jiné právní věci soukromoprávní povahy (občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztazích), a to z hlediska kritéria *správnosti*.²¹

Prosazování ideje správního soudnictví souviselo s uplatněním teorie dělby moci, s vzájemným omezujícím a vyvažujícím vztahem jednotlivých složek veřejné moci, a principy právního státu, které přinesly kvalitativně odlišné postavení a vztahy vykonavatelů veřejné moci a jednotlivců. Bylo nutné garantovat restrikcí výkonné moci do limitů právních, ať už v obsahu, tak ve formách její realizace. Zvláště intenzivně byl tento požadavek formulován pro případy, kdy výkonná moc zasahovala do sféry veřejných subjektivních práv²². Šlo o prosazení základních politických principů, a možno říci výdobytků, do aplikační praxe subjektů vykonávajících veřejnou správu a vytvoření potřebných garancí pro jejich respektování.

Jak říká A. Merkl, splněním požadavku správního soudnictví vytvářejí se garancie, že vůle národa projevená v zákonech, bude realizována ve správě neovlivněna nekontrolovanými a nezodpovědnými činiteli. Nejpádnejším důvodem, který podle něj mluví pro existenci správního soudnictví je ten, že správní soudnictví je právně – technický prostředek, jímž se podřazuje činnost závislých (správních) orgánů kontrole nezávislých (soudních) orgánů, a který dovoluje, aby soudní výrok vyloučil nepřipustné vlivy, které snad

správní soud“ (díl II, str. 827–880) a „Správní soudnictví“ (díl III, str. 589–605), jakož i monografie J. Hoetzela „Soudní kontroly veřejné správy“, nákladem Spolku českých právníků „Všehrd“, Praha 1924.

²¹ Viz § 244 o. s. ř. v platném znění.

²² J. Krejčí konstatoval, že u správního soudnictví je nasnadě, že z aktů veřejné správy přicházejí tu nejvíce v úvahu akty správy vrchnostenské, které zasahují do právní sféry jednotlivců. Z tohoto důvodu zavádějí právní řády pravidelně soudní kontrolu jen do těchto aktů správy, stanovíce namnoze jako předpoklad stížnosti ke správnímu soudu porušení subjektivního práva stěžovatelova aktem správy. Jindy se připouští stížnost k správnímu soudu i proti aktům správy jimiž nebylo porušeno subjektivní právo jednotlivce. Stačí, že bylo porušeno právo objektivní... Ochrana objektivního práva správními soudy uplatňuje se také zřízením zástupce veřejného zájmu (státního zástupce) před správním soudem, a zcela výjimečně též připuštěním actio popularis. Krejčí, J.: Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy, nákladem vydavatelství časopisu Moderní stát, Praha 1931, str. 174.

působily na správního úředníka v důsledku jeho právní a politické závislosti při uskutečňování správního aktu.²³

Vzhledem k dnešní realitě patří se dodat, že tyto nepřípustné vlivy nemusí zdaleka plynout pouze z event. právní a politické závislosti správních úředníků, ale i ze strany různých soukromých zájmů, anebo dokonce pouhé neznalosti a neodbornosti.

Složitější problém pro stanovení mezí a pravidel soudní kontroly správních rozhodnutí pak představuje situace, kdy je právním předpisem pro správní orgán založena volná úvaha, tedy možnost zvolit si vlastní, podle svého názoru nejvhodnější rozhodnutí z více možných, resp. v určitém stádiu rozhodovacího procesu (někdy již při jeho zahájení) zvolit další postup. Jde vlastně o situaci, ve které právní předpis dává možnost z určité „skutkové situace“ odvodit více než jedno možné řešení – rozhodnutí, přičemž každé z nich by se mělo pohybovat v okruhu vymezeném zákonem.

O to obtížnější pak je úloha soudu, který má takto vydané rozhodnutí zkoumat, a to již z toho úhlu pohledu, zda správním rozhodnutím rámec zákona vskutku nebyl překročen. Pro každý systém správního soudnictví je nutno vyřešit otázku, zda vůbec, resp. v jakém rozsahu a vazbě na právní úpravu, má soud správní rozhodnutí založené na volné úvaze přezkoumávat. Uvedený problém byl jedním z klíčových ve vývoji správního soudnictví.

Vhodným výchozím bodem těchto úvah může být Merklova konstrukce dvou modelů soudního přezkoumávání, a to přezkoumávání práva (zda akt vyhovuje požadavku právnosti), a dále přezkoumávání úvahy (otázky přiměřenosti použití správního uvážení, tedy přezkoumávání účelnosti správních aktů v nejširším smyslu). Kontrola úvahy podle něj směřuje k tomu, aby akt, který je sice co do právnosti bezvadným, avšak protiúčelným (v dnešní terminologii spíše „jsoucím v rozporu se stanoveným účelem“ – pozn. aut.), byl nahrazen aktem, který je podle názoru správního soudu, provádějícího kontrolu, účelnějším, t.j. nezávadným nejen z hlediska právního, ale také eticky, politicky, apod.²⁴

Kontrola úvahy jde podle cit. autora o krok dál než kontrola právnosti, a představuje silné rozpětí správního soudnictví, ne-li již přímo vybočení nad rámec ideje správního soudnictví. Znamená totiž nejen žádoucí vyloučení

²³ Merkl, A.: *Obecné právo správní*, díl druhý, str. 215, 217 a n.

²⁴ Merkl, A., cit. dílo: str. 231 a n.

veškerého absolutismu správy, ale navíc odnímá správě veškerou její volnost a podrobuje celou správu nejen kritice, ale i vůli soudnictví.

Merkel uvažuje o možném oddělení oblastí, v nichž se připouští přezkoumání volné úvahy, tedy stanovení jistých druhů správních aktů, které by takové kontrole podléhaly, anebo určitých druhů porušení práva. Případy zkoumání překročení meze uvážení považuje Merkel, shodně s naší současnou koncepcí správního soudnictví, za *zvláštní případ přezkoumávání právnosti* (zdůr. aut.), neboť každé překročení volného uvažování zasahuje do sféry právní vázanosti správního orgánu a zakládá tak porušení práva²⁵.

V závěru svých úvah dospívá Merkel ke konstatování, odpovídajícímu právně pozitivistickému přístupu, že totiž pokud zákonodárství omezí činnost správních soudů tím způsobem, že je učiní příslušnými měnit nebo rušit správní akty, pokud porušují právo, pak tím implicity praví, že správní soud může zkoumat správní akty jedině co do otázky právnosti, nikoliv však co do otázky volného uvážení²⁶.

K tomu J. Macur zdůrazňuje, že správný poznatek, že uvážení není protikladem zákonnosti a že oba tyto pojmy se vzájemně nevylučují, by neměl vést k absolutizování pozitivně právního kritéria jejich rozlišování a k rezignování na hlubší právně teoretickou analýzu vztahu zákonnosti a uvážení. V tomto směru podává Macur výstižnou formulaci, že „až tam, kam sahá právní vázanost tohoto uvážení, může následovat i soudní kontrola, a to i tehdy, jestliže pozitivní právo kontrolu účelnosti vylučuje. Možnost soudní kontroly tedy končí teprve tam, kde končí vázanost volného uvážení právem“.²⁷

Shora citovaná definice si vskutku zaslouží zdůraznění, neboť nejpodstatnějším způsobem provádí vymezení soudní kognice zákonnosti (resp. právnosti) rozhodnutí vydaných ve správním uvážení. Určuje také celý široký právní rámec, kterým je správní uvážení vázáno, jak jsme jej popsali v oddíle 2. 3, a jak bylo jeho celé spektrum naznačeno v předchozí kapitole.

Konkrétní rozsah přezkoumání správních aktů ze strany orgánů soudních je věcí úpravy jednotlivých právních řádů. Existuje samozřejmě velké množ-

²⁵ Mohli bychom tedy říci, že jde zároveň o překročení zákonem stanoveného rámce pravomoci, event. v některých případech vymezené působnosti subjektu vykonávajícího veřejnou správu.

²⁶ Merkl, A., *ibid.*, str. 233.

²⁷ Macur, J., *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*, AUB MU, Brno 1992, str. 50.

ství variant více nebo méně odlišných, avšak také s ohledem na existenci různých možností rozeznává nauka správního práva několik forem správního soudnictví. Základem této kategorizace není však zdaleka pouze výše uvedeně hledisko rozsahu přezkumu ve vztahu ke správnímu uvážení, ale i další kritéria, z nich zejména typ orgánu, který „správní soudnictví“ realizuje, dále pak materiální, funkční stránka, tedy obsah rozhodovací činnosti těchto orgánů.²⁸

Z. Bažil k vývoji řešení problému shora popsaného zmiňuje, že názory na neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci práva se vyvíjely v návaznosti na proměny v nazírání na rozsah přezkumné pravomoci správních soudů, přičemž se projeví dvě disparitní tendence. První prosazovala zachování samostatného postavení správy ve sféře její rozhodovací činnosti, s vyloučením přezkumné ingerence správních soudů. Pokud by soudy ve věcech správního uvážení judikovaly, ničím by se nelišily od správních úřadů.²⁹

Z této teorie vycházel původně rakouský správní soud, avšak skutečnost, že správní rozhodnutí založená na správním uvážení nepodléhala soudnímu přezkumu a správa se ve věcech dotýkajících se práv a zájmů jednotlivců stávala vskutku autonomní, vedla ke vzniku tendence druhé, prosazující plný přezkum uvedených správních rozhodnutí.

Vývoj v Rakousku pak dospěl k přijetí zákona č. 36/1876 Ř.z. („říjnový zákon“), o zřízení správního soudu, ve znění pozdějších novel, který v § 3 pod písmenem e) stanovil, že: „Ke správnímu soudu nepřísluší... záležitosti, v kterých a pokud úřadové správní mají právo, dle svého uvážení předsejít“.

Po několika novelách, které se nedotkly našeho zájmového okruhu, a bohaté činnosti rakouského správního soudu³⁰ byl říjnový zákon recipován do československého právního řádu zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n. („listopadový zákon“).

Ve vztahu k cit. ust. § 3 však došlo k podstatné změně, kdy z výluky přezkumu byly vypuštěny záležitosti uvedené v původním písm. e), tedy věci, v nichž bylo rozhodováno podle volné úvahy. Takto vzešlou právní úpravu bylo však nutno vykládat systematicky, neboť neznamenal zásadní

²⁸ Přiblížení jednotlivých modelů či variant podává podrobně J. Macur ve shora cit. monografii.

²⁹ Bažil, Z., cit. dílo, str. 8 a n.

³⁰ Z jehož rozhodnutí m.j. vzházely „podstatné formy řízení administrativního“, jako předobraz pozdějších úprav správního řízení.

změnu koncepce, tedy nastolení plného přezkumu ve vztahu k rozhodnutím vydaným na základě volné úvahy. Nutno vyjít z prvotního účelu zákona, vyjádřeného v jeho § 2, kterým byla založena příslušnost Nejvyššího správního soudu ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím neb opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech, což znamenalo možnost soudního přezkouvání všech shora uvedených aktů, tedy i těch, vydaných podle volného uvážení, pokud byly shledány nezákonnými.³¹

Podle M. Mazance šlo o zachování judikaturou vybudovaného práva soudu zkoumat zákonné hranice volného uvážení a zjišťovat, mají-li ve spisech oporu.³²

Rovněž J. Hoetzel zdůrazňoval, že právní hranice volného uvažování chrání i československý Nejvyšší správní soud. Může zkoumat jen právní meze volného uvážení úřadu, t.j. nevybočil-li úřad z okruhu volné úvahy, již mu zákon poskytl.³³

Pro uplatňování správního uvážení, konkrétněji principů či zásad je ovládajících, nelze pominout vznik institutu *právních zásad*, které měl přijímat rozšířený senát Nejvyššího správního soudu jednak z podnětu prezidenta Nejvyššího správního soudu v případě opětovného právního názoru odlišného od názoru žalovaného úřadu, jednak obligatorně k odůvodněnému názoru ministerstva, podanému se schválením vlády k otázce, o níž již Nejvyšší správní soud projevil určitý právní názor.

Takto přijaté právní zásady měly být publikovány v Úředním listě republiky Československé, právně závazné pro správní úřady, přičemž vláda odpovídala za přijetí opatření, aby se touto zásadou správní úřady řídily (§ 13 odst. 4 a 5 zákona). Byl formulován také postup pro event. změnu již vydané právní zásady.

Uvedený postup nebyl v té době naplněn, avšak je pozitivní jevem, že na citovanou prvorepublikovou úpravu do jisté míry navazuje institut tzv. zá-

³¹ Jak výstižně popsal E. Hácha: „...škrtnutím § 3, lit. e) říjn. zákona zůstal netknutým princip, že soud zkoumá toliko zákonnost správního aktu, zákon však nemůže býti přestoupen, použil-li úřad volnosti zákonem jemu ponechané.“ In Hácha, E., heslo „Nejvyšší správní soud“, SVP, díl II., str. 832.

³² Mazanec, M., cit. dílo, str. 29.

³³ Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Praha, Melantrich, 1937, str. 347 a str. 432.

sadních usnesení Nejvyššího správního soudu³⁴, který má sloužit zákonnému a jednotnému rozhodování správních orgánů, a také jeho *stanovisek*³⁵, která mají být přijímána v zájmu jednotného rozhodování soudů ve správním soudnictví. O obou institutech pojednáváme blíže na jiném místě v souvislosti s vytvářením a prosazováním obecných principů správního práva, resp. dobré správy.³⁶

Předchozí právní úprava soudního přezkoumání ve vztahu ke správnímu uvážení vycházela, stejně jako celá obnovená koncepce správního soudnictví vtělená do zákona č. 519/1991 Sb., novelizujícího zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v jeho části páté, do značné míry z úprav tradičních (prvorepublikových), včetně pojetí shora uvedených otázek.

Speciálním ustanovením, vztahujícím se přímo a výslovně k soudnímu přezkumu správního uvážení, byl § 245 odst. 2 o. s. ř.: „U rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě zákonem povolené volné úvahy (správní uvážení), přezkoumává soud pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z *mezí a hledisek* stanovených zákonem.“³⁷ Zákonodárce při jeho formulaci byl

³⁴ Viz § 12 odst. 3 a § 18 zákona č. 150/2002 Sb.

³⁵ Viz § 12 odst. 2 a § 19 cit. zák.

³⁶ V tomto ohledu byly do značné míry „zhojeny“ kritické připomínky k nejednotnosti judikatury a nedostatečnému jejímu vlivu na kvalitu rozhodování veřejné správy Srov. Mikule, V.: „Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy“, in Správní právo, 1997, č. 3, str. 137 a n.

Uvedený problém je však hlubší a komplikovanější, a nespočívá zdaleka pouze ve volní rovině příslušných činitelů, zejména úředníků a funkcionářů veřejné správy. Jaký je celý tento systém, včetně právních úprav, jak motivuje, garantuje a sankcionuje znalost práva a judikatury (která stejně není, a v daném systému nemohla být jednotná)? V tomto ohledu se nelze než ztotožnit s názory V. Mikuleho, prezentovanými v cit. stati. Pokud jde o odbornou znalost úřednictva a její souvislosti, odkazují na článek Skulová, S.: Význam vzdělávání pracovníků veřejné správy a jeho odraz v našem právním řádu, Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/1999. Předpoklady pro změnu pozitivním směrem jsou založeny povinností v podstatě celoživotního vzdělávání pracovníků veřejné správy jak v zákoně o státní službě (viz § 61 odst. 1 písm. e/ služebního zákona, přičemž jde zároveň také o právo úředníka – § 63 odst. 2 písm. d/ cit. zák.), tak v zákoně o úřednících územních samosprávních celků (viz § 16 odst. 1 písm. e/ zák. č. 314/2002 Sb.).

³⁷ K vymezení tehdejšího pojetí přezkumné úlohy soudů Ústavní soud: „...samotné správní uvážení podléhá přezkumu obecného soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z *mezí a hledisek* stanovených zákonem (zdůr. aut.), zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem...“ za splnění těchto předpokladů není obecný soud oprávněn z týchž sku-

veden úmyslem v rámci kontroly zákonnosti (resp. právnosti) omezit přezkumnou pravomoc soudu ve věcech správního uvážení na meze a kritéria *zákonem stanovená*.

Dalším prvkem omezujícím přezkoumání volné úvahy správního orgánu bylo ustanovení § 248 odst. 2 písm. c), které vylučovalo ze soudního přezkoumání rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není nárok, nebo o žádostech o odstranění tvrdosti zákona, zejména rozhodnutí finančních orgánů o úlevách na odvodech, daních a poplatcích. Uvedené druhy rozhodování se povětšinou vyznačují uplatněním volné úvahy, i když mohou být různě upraveny, se stanovením kritérií nebo podmínek pro jejich splnění. Ponechána stranou soudního přezkumu tak zůstala významná oblast případů rozhodování se správním uvážením. V pojetí současné úpravy správního soudnictví založeném na širších kritériích pro přezkoumání, jak bude dále popsáno, a na přezkumu „nezneužití“ správního uvážení, obecná výluka tohoto druhu ze soudního přezkoumání nebude se již uplatňovat.

Tehdejší judikatura se musela vyrovnávat s vyskytujícími se případy neexistence stanovení hledisek pro použití správního uvážení³⁸, přičemž

tečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. (III. ÚS 101/95, in Sb. n. ÚS, sv. 4, str. 354.).

³⁸ Uvedená situace byla problematické jednak pro samotný správní orgán, jednak pro soud. Protože však alespoň rámcová hlediska jsou k přezkumu nutná, uvedený nedostatek oživil ožehavý problém použitelnosti analogie ve veřejném – správním právu, dokonce někdy otázku analogie s ustanoveními předpisů práva soukromého. Nedokonalost a nesystémovost takových právních úprav pak vedla až k překvapivým, i když snad pochopitelným závěrům, jaký je např. obsažen v rozsudku Vrchního soudu v Praze č. 6 A 12/94–16, č. 106, Výběr, in Správní právo č. 2/1996, kde bylo judikováno: „Správní úřad se při rozhodování o povinnosti právnické osoby platit sankci za správní delikt v oboru práva veřejného (tzv. odpovědnost za správní delikt) řídí – nestanovil-li zákon výslovně něco jiného – obdobnými principy jako soud v oboru práva soukromého při rozhodování o jejich obecné odpovědnosti za škodu.“ (sic!) Když už nikoliv při svém meritorním rozhodování správní orgán, tak alespoň přezkumný orgán – soud hledá určité opěrné body, aby vůbec mohl z něčeho vyjít při svém posuzování mezí a kritérií správního rozhodování.

V daném případě šlo o ukládání sankce podle z. č. 138/1973 Sb., o vodách. Vývoj ve kvalitě právních úprav směrem k určitosti, zde směrem k založení pravidel – kritérií pro volbu výše pokuty, je v tomto odvětví patrný. Nový zákon o vodách, č. 254/2001 Sb., již ve své hlavě XII (§§ 116–125) u jednotlivých skutkových podstat zde stanovených správních deliktů určuje kritéria pro jejich ukládání, někdy dokonce pravidla pro přesný výpočet výše pokuty (§ 117 odst. 2 – za nedovolené odběry vod násobkem sazby za 1 m³), a připouští dokonce možnost upuštění od pokuty za urči-

o. s. ř. jejich existenci předpokládal. Pokud šlo (či doposud jde) o stanovení mezí, situace byla vždy znatelně příznivější. K existenci zákonných kritérií se vyslovoval a předpokládal ji také Ústavní soud (např. v již citovaném usnesení ve věci III. ÚS 101/95).³⁹

Z dosud uvedeného je nepochybné, že zákonné stanovení mezí a hledisek (kritérií) pro použití správního uvážení, pro *všechny* případy jeho použití, v předpisech správního práva bylo vlastně klíčovou otázkou pro vztah správního rozhodování a soudního přezkoumání, jak byly tyto požadavky formulovány předchozí úpravou v § 245 odst. 2 o. s. ř.

I když současná úprava rozsahu soudní kognice správního uvážení již nepoužívá výslovně pojmu „hlediska správního uvážení stanovená zákonem“, jejich existence, a to v širší dimenzi než pouze konkrétní zákonné úpravy⁴⁰,

tých podmínek, včetně případu odstranění nepřiměřené tvrdosti. Cit. zákon dokládá již dříve zmíněný obecnější trend ke zkvalitňování a zvyšování míry určitosti právních úprav zakládajících správní uvážení.

³⁹ „...stran správního uvážení se judikatura obecných soudů ustálila na názoru, že zákon vytváří kritéria, podle nichž, a v jejichž rámci, se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí...“

Situace byla však komplikovanější v těch případech, kdy právní předpis ponechával na uvážení správního orgánu, aby pro své konkrétní rozhodnutí určil kritérium, podle něhož rozhodne. Uvedený případ řešil Ústavní soud ve věci I. ÚS 116/96 (in Sb. n. ÚS, sv. 6., str. 493), kdy podle něj „otázka volby vhodného kritéria pro stanovení základu důchodové daně musí umožnit dodržení základních zásad daňového řízení, stanovených v ust. § 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů“. Na soudu pak bude, aby se znovu (po zrušení svého rozhodnutí Ústavním soudem) otázkou kritérií pro volbu daně zabýval a tedy i uvážil, zda došavadní kritéria jsou či nejsou zvolena v rámci „správního uvážení“ ve smyslu § 245 odst. 2 o. s. ř.

Uvedenému závěru mimoděk nasvědčuje také judikát č. 3, Výběr, in Správní právo 3/93: „Správní uvážení je soudem přezkoumatelné a správní orgán si při něm nemůže počínat zcela libovolně, to by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené. Determinace správního uvážení zákonem však neznamená jeho úplnou negaci. Zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí.“

⁴⁰ Vyplyývá to z použití kritéria „zneužití správního uvážení“, které je použito v klíčovém ustanovení § 78 odst. 1 soudního řádu správního.

je nepochybná a nezbytná, a je nutno je při správním uvažování a soudním přezkoumání zohledňovat.

Ještě je však třeba zmínit jeden aspekt přezkoumání správního uvážení ve správním soudnictví, zásadní pro celou koncepci soudního přezkumu. Překročení zákonného rámce správního uvážení, nebo nerespektování kritérií pro jeho použití, aby bylo hodno přezkoumání ve správním soudnictví, musí současně představovat *porušení nebo ohrožení subjektivního práva navrhovatele*, tedy adresáta původního správního rozhodnutí.

K tomu mířila zásadní Macurova připomínka, nespokojující se se značně rozšířeným názorem, shledávajícím ve správním soudnictví přezkoumávání zákonnosti správních aktů, tedy kontrolu zachování objektivního práva. Tento názor podle něj bývá zjednodušeně vyvozován z faktu, že soud svým rozhodnutím pouze buď rozhodnutí správního orgánu zrušuje nebo návrh stěžovatele zamítá, a nemá tedy kondemnační povahu, což je ve skutečnosti pouze důsledkem uplatnění zásady, že soud nesmí nahrazovat činnost správního orgánu a vydávat rozhodnutí, jež podle svého obsahu patří výlučně do kompetence veřejné správy.

To však nikterak neznamená, že by správní soudnictví ztrácelo povahu poskytování ochrany subjektivním právům, která je určujícím znakem každého soudnictví. Přezkumná činnost soudu je i ve správním soudnictví zaměřena na zjištění subjektivního práva procesní strany a na poskytnutí odpovídající ochrany porušenému či ohroženému subjektivnímu právu^{41, 42}.

A pak, jak uvádí cit. autor, vzhledem k tomu, že porušení subjektivního práva je vždy zároveň porušením práva objektivního, jeví se soudní přezkoumání správního rozhodnutí jako kontrola po linii objektivního práva. Samotné přezkoumání zákonnosti správního aktu však není cílem soudní činnosti, ale prostředkem ke zjištění, zda subjektivní právo bylo rozhodnutím správního orgánu skutečně porušeno, nebo zda k tvrzenému porušení

⁴¹ Macur, J., cit. opus, str. 37 a n.

⁴² Takto věc chápal Ústavní soud, který za první z podmínek soudní ochrany podle společných ustanovení obsažených v § 244 až 246c o. s. ř. v tehdy platném znění, ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, určil, že „soudní ochrana se poskytuje pouze tomu, kdo byl na svých právech zkrácen, což je nutno vyložit tak, že na právech může být zkrácen nejen účastník správního řízení, ale i ten, do jehož práv bylo zasaženo rozhodnutím, které ve správním řízení vydáno nebylo – pro dovolání se soudní ochrany je podstatné, zda skutečně došlo k ohrožení nebo krácení práv.“ – III. ÚS 28/96, in Sb. n. ÚS, sv. 5., str. 557 a n.

práva nedošlo. Jakkoliv závažné porušení objektivního práva, které by nemělo za následek také porušení subjektivního práva navrhovatele, není možné v rámci správního soudnictví soudním rozhodnutím napravit. K tomu event. slouží jiné právní prostředky.⁴³

Z toho vycházela také předchozí úprava, která v § 244 o. s. ř. zakládala pravomoc soudů přezkoumávat rozhodnutí orgánů veřejné správy na základě žalob nebo opravných prostředků, podrobněji pak v dalších ustanoveních, zejména v § 247 odst. 1 o. s. ř., který vztahoval příslušná ustanovení na postup „v případech, v nichž fyzická nebo právnická osoba tvrdí, že byla na svých právech zkrácena...“ a „žádá, aby soud přezkoumal zákonnost“.

Tvrzené porušení práv, včetně jeho důvodů a rozsahu muselo být navrhovatelem vzneseno a rozsah přezkumné činnosti soudu byl ovládán zásadou dispozitivní.⁴⁴ Z druhé strany však tvrzené překročení správního uvážení muselo znamenat zásah do subjektivních práv navrhovatele, a nikoliv do jiné oblasti, např. do práv jiných osob nebo event. určitého právem chráněného veřejného zájmu.

Od této koncepce se současná právní úprava správního soudnictví v otázce žalobní legitimace jednotlivců neodlišuje.⁴⁵ Samostatným ustanovením však zakládá možnost ochrany veřejného zájmu na základě žaloby zákonem zmocněných subjektů, zejména vymezených orgánů veřejné moci⁴⁶.

Nutno podotknout, že porušení veřejného zájmu mohlo by nepochybně nastat na základě nebo v souvislosti se *zneužitím správního uvážení*, nebo obecněji s *nesprávnou volnou úvahou*, v tomto případě nesprávnou ve smyslu porušení obecné povinnosti sledovat při výkonu veřejné správy veřejný zájem jako jedno z podstatných hledisek správního uvážení, jak jsme je zmínili sub 2.4.2.

⁴³ Macur, J., tamtéž.

⁴⁴ Srov. Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M. in Občanský soudní řád, komentář, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 1997, str. 794.

⁴⁵ Srov. úpravu žalobní legitimace zařazenou pro jednotlivé druhy žalob v § 65, § 79 a § 82 soudního řádu správního.

⁴⁶ S žalobou ve veřejném zájmu počítá nový soudní řád správní, když tuto pravomoc svěřuje jednak za podmínek určených zákonem upravujícím řízení před správními orgány „správnímu orgánu, o němž o takový zákon stanoví“, dále Nejvyššímu státnímu zástupci a „tomu, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu“ (srov. § 66 odst. 1 až 3 s. ř. s.).

4.3. K současné úpravě soudního přezkoumání správního uvážení v rámci správního soudnictví a dle části páté o.s.ř.

Pro uplatnění správního soudnictví je vždy nutno vyřešit některé, z našeho úhlu pohledu významné, koncepční otázky, a to, který typ aktů nebo postupů správních orgánů bude podroben kognici soudů, zvláště pak otázka konkrétních hledisek soudní kontroly činnosti správních orgánů, a také jaké závěry plynoucí ze svých zjištění budou soudy povolány autoritativně přijímat.

Vzhledem k výše nastíněným příčinám vzniku správního soudnictví a jeho úloze v systému veřejné moci, pro vymezení kritérií soudního přezkumu je nepochybné stanovení hlediska zákonnosti, jak z něj vychází také naše současná právní úprava, založená zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Účelem právní úpravy je poskytnutí *soudní ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob* způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem⁴⁷.

V souvislosti se správním uvážením může podle platné úpravy spočívat *nezákonnost rozhodnutí správního orgánu* m.j. právě v tom, že správní orgán *překročil zákonem stanovené meze správního uvážení, nebo správního uvážení zneužil* (zdůr. aut.)⁴⁸. V cit. ustanovení, konkrétně zařazením pojmu „zneužití správního uvážení“, se téměř revolučním způsobem otvírá sféra diskrečního rozhodování soudnímu přezkoumání.⁴⁹ K pojmu zneužití správního uvážení se vrátíme podrobněji.

Právě a pouze k tomuto druhu činnosti správních orgánů, tedy rozhodnutí, je úprava přezkumu správního uvážení výslovně vztažena. Neznamená to však, že by se přezkum správního uvážení ve shora stanovených intencích nemohl uplatnit také v dalších případech podléhajících soudnímu přezkoumání.

Může také jít o *nezákonný zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu* (který není rozhodnutím), pokud tím měl být účastník zkrácen na svých právech, ovšem za podmínky, že zásah nebo jeho důsledky trvají, ne-

⁴⁷ § 1 soudního řádu správního.

⁴⁸ Srov. § 78 odst. 1 cit. zákona.

⁴⁹ Baxa, J., Mazanec, M.: Reforma českého správního soudnictví, in Právní rádce, 2002, č. 1, str. 10.

bo hrozí jeho opakování⁵⁰. V tomto případě, i když tuto souvislost zákon výslovně neuvádí, může jít rovněž o nezákonné použití správního uvážení, i když zřejmě spočívající zejména v překročení zákonem stanovených mezí uvážení správního orgánu. Netroufla bych si však předem vylučovat ze soudní kognice také případy zneužití uvážení při uplatnění cit. nezákonného zásahu.⁵¹

Pokud jde o tzv. *nezákonnou nečinnost* správního orgánu (pro případ nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení), jak s ní zákon rovněž počítá jako s variantou porušení subjektivních práv,⁵² nebude zřejmě praktická pro sféru správního uvážení, neboť směřuje k poskytnutí ochrany pro případy, kdy ze zákona má správní orgán povinnost něco učinit, z čehož plyne, že na straně jednotlivce je nárok (viz zákonem předpokládaný žalobní petit směřující k uložení povinnosti vydat požadované rozhodnutí nebo osvědčení). Uvážení je tedy vyloučeno.

Pojem „nezákonnost“, resp jeho žádoucí opak „zákonnost“, bude zřejmě i nadále nutno vykládat jako obecnější pojem „*právnost*“, tedy doposud chápanou jako soulad se zákony, a event. dalšími právními předpisy nižší právní síly⁵³, jak tomu bylo podle předchozí úpravy. Přezkoumání zákonosti by bylo možné označit za určitý minimální (v porovnání s přezkumem v tzv. plné jurisdikci), i když svým významem základní, rozsah přezkumné činnosti.

Koncepce správního soudnictví, jak byla zakotvena v tehdejší znění části páté občanského soudního řádu, vycházela z obecné přípustnosti soudního přezkumu zákonosti rozhodnutí orgánů veřejné správy,⁵⁴ vyloučeného

⁵⁰ § 82 cit. zákona.

⁵¹ Mohlo by jít např. využití některé z uvedených forem činnosti k jinému účelu, než je zákonem stanoven, i když jinak se bude zmíněný úkon pohybovat v rámci pravomoci příslušného orgánu, a zároveň v rámci limitních hodnot daného úkonu stanovených zákonem.

⁵² Srov. § 79 odst. 1. Tato možnost ovšem neplatí, pokud zvláštní zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Pak je nutno uplatnit jiný prostředek, např. žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Uvedené řešení je dosud spíše ojedinělé, je využito např. v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, v případě nečinnosti tzv. povinného subjektu, jakož i odvolacího orgánu.

⁵³ Srov. Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M., cit. dílo, str. 724, Hendrych, D. a kol.: cit. dílo, 4. vydání, str. 341.

⁵⁴ U tzv. žalob (podle hlavy druhé) šlo o přezkum rozhodnutí pravomocných, po vy-

pouze v taxativně uvedených případech, kterých však nebylo právě malé množství.

To byl jeden z kritizovaných nedostatků předchozí úpravy správního soudnictví. Nemíním zde popisovat celou genezi, všechny souvislosti a zejména důvody, proč došlo ke zrušení celé předchozí úpravy. V tomto směru byl dostatečně pregnantní a argumentačně podložený „zrušovací“ Nález Ústavního soudu⁵⁵, přičemž kritickou tendenci vůči předchozí úpravě správního soudnictví obsažené v části páté o. s. ř. bylo možno sledovat v judikatuře Ústavního soudu delší dobu.⁵⁶

Ze shora uvedené charakteristiky případů, kdy se vůči správnímu uvážení může uplatnit soudní přezkoumání, je zřejmé, že nynější úprava správního soudnictví má širší záběr a *přesahuje úpravu správního řízení*⁵⁷, tedy nevztahuje se pouze na rozhodnutí v jeho režimu vydaná. Příslušný § 65 soudního řádu správního totiž umožňuje přezkum *úkonů* správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce, tedy již nejen rozhodnutí vydaná v tzv. klasickém správním řízení.

Další průlomovou změnou je *rozšířená soudní jurisdikce*, opouštějící klasický rámec kontroly zákonosti, a umožňující soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zopakování důkazů nebo doplnění důkazů provedených správním orgánem⁵⁸, přičemž v případě zrušení rozhodnutí správního orgánu musí správní orgán zahrnout tyto důkazy mezi podklady pro své nové rozhodnutí, ve kterém je vázán právním názorem soudu⁵⁹. Podle J. Baxy a M. Mazance se tak požadavek „*plné jurisdikce*“ (ve smyslu

čerpání řádného opravného prostředku ve správním řízení. Ze soudního přezkumu nebylo možno vyloučit rozhodnutí, týkající se základních práv a svobod podle Listiny základních práv a svobod, což odpovídalo požadavku stanovenému čl. 36 odst. 2 Listiny. Avšak u tzv. opravných prostředků (dle hlavy třetí), tedy druhé tehdejší formy, se uplatňoval výčet enumerativní, tzn., že je bylo možno podat pouze v těch případech, kdy to zvláštní zákony výslovně umožňovaly.

⁵⁵ Nález Ústavního soudu ČR č. 276/2001 Sb.

⁵⁶ Blíže k vývoji judikatury Ústavního soudu k předchozí úpravě správního soudnictví, a také k základům úpravy současné, viz např. Kadečka, S.: České správní soudnictví v konfrontaci s ústavněprávními a mezinárodněprávními normami, in Justičná revue, 2002, č. 2, str. 185–211.

⁵⁷ Srov. Vopálka, V.: Úprava správního řízení, in Pocta Vladimíru Mikule, k 65. narozeninám, Praha ASPI, 2002, str. 271.

⁵⁸ Viz § 77 s. ř. s.

⁵⁹ Viz § 78 odst. 5 a 6 cit. zákona.

čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách – pozn. aut.) zavádí jako obecný princip.⁶⁰ Tím však není umožněno, aby soud vstoupil do role správního orgánu a nahrazoval jeho volnou úvahu svou úvahou vlastní. Uvážení správního orgánu má soud posuzovat v tom směru (jak bylo ze zákona citováno), zda nepřekročilo meze stanovené zákonem nebo nebylo zneužito.

U dalšího prvku potvrzujícího trend k plné jurisdikci je tomu jinak. Soud má totiž možnost při žalobě podané proti uložení peněžité pokuty za správní delikt k návrhu žalobce *upustit od takového „trestu“ nebo jej snížit* (nejsou-li vůbec důvody pro zrušení rozhodnutí), pokud byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši.⁶¹ A zde již vidíme, že soud vstupuje do sféry uvažování správního orgánu, a může jeho úvahu, ve shora popsanych limitech, nahradit v daném ohledu vlastní úvahou.

Mimo rámec správního soudnictví se ocitlo přezkoumávání, neboli soudní kontrola rozhodování správních úřadů o věcech, které patří do oblasti *soukromého práva*⁶² (neboli v dikci čl. 6 odst. 1 Úmluvy o „občanských právech nebo závazcích“). Tyto věci nyní patří do působnosti soudů obecných, které je budou přezkoumávat vskutku v plné jurisdikci, neboť mohou tutéž věc projednat. Zjistí-li, že v dané věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, *soud rozhodne sám ve věci rozsudkem*⁶³, přičemž soud není vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem⁶⁴.

Pro uvedený soudní přezkum je založeno kritérium „správnosti“⁶⁵, jež otvírá dveře takovým kritériím, jako jsou principy a zásady. Nesprávnost může dle mého názoru znamenat také zneužití správního uvážení.

Vraťme se tedy k zásadnímu, „revolučnímu“ pojmu *zneužití správního*

uvážení.⁶⁶ Při zkoumání, zda nedošlo ke zneužití správního uvážení, nebude se již soudní přezkum držet „pouhých“ hledisek stanovených zákonem, chápáno ve smyslu hledisek konkrétní zákonné úpravy daného případu správního uvážení (která navíc, jak jsme již zmínili, začasté „absentují“).

Nepůjde již tedy v případě správního uvážení o situaci tzv. „černé skříňky“, jejíž obsah soudce nepřezkoumává, jak ji opakovaně charakterizoval

⁶⁰ Inspiraci pro naplnění pojmu „zneužití správního uvážení“ bude nutné čerpat zejména ze zahraničních zdrojů.

Podle M. P. Singha v systému *common law* nezákonnost diskreční činnosti ať již jako výsledek pochybení při použití diskrece nebo jejího zneužití, spadá vždy do kategorie diskrece použité *ultra vires*. V německém právu je však excesivní výkon diskrece rozlišitelný od zneužití uvážení. Zatímco překročení mezí uvážení je ekvivalentem překročení pravomoci v rámci *ultra vires*, je zneužití diskrece případem nezákonnosti uvnitř svěřené pravomoci. V prvním případě se uvádí, že správní orgán překročil meze (limity) stanovené právem, ve druhém případě se dopouští nezákonnosti tím, že záměrným nebo chybným nerespektováním *vnitřních právních limitů* (pro uvedené „vnitřní právní limity“ jsme dosud používali označení /závazná/ právní hlediska, jimiž je ovládáno správní uvážení) stanovených pro výkon daného případu diskrece. Zneužití uvážení může být podle cit. autora objektivní nebo subjektivní. Objektivní zneužití je výsledkem nerespektování nebo porušení ústavních nebo jiných právních principů jako je rovnost, rozumnost, proporcionalita nebo hodnotové soudy (jež můžeme chápat jako nerespektování ústavních hodnot). Subjektivní zneužití je založeno tak, že výkon diskrece sleduje nesprávný účel, nebo není odůvodněno zjištěními, na nichž je založeno.

Podle cit. autora v německém právu je zneužití diskreční pravomoci spatřováno např. v jeho použití pro nezákonný účel, nebo v tom, že jeho výkon je založen na nesprávných motivech, nebo v tom, že pro jeho použití byla vzata v úvahu irelevantní zjištění. Je však typické, že u jednoho a téhož případu lze shledat více forem zneužití diskreční pravomoci. Formy zneužití uvážení lze vyvozovat z hojně soudní judikatury, a začasté spočívají na porušení některých principů, jako je princip rovnosti (materiální), princip přiměřenosti (a v rámci něj také vhodnosti – účelnosti, nezbytnosti), požadavku nestrannosti (objektivity) vyplývajícího z principu rovnosti, a principu legitimního očekávání. Pohybují se tedy v rámci tzv. *principů dobré správy*. Singh, M. P.: *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Berlin, Springer, 2001, str. 155–156, 159–176.

Problematikou tzv. *détournement de pouvoir* se zabýval J. Hoetzel, přičemž z této francouzské instituce vzešlé z praxe Státní rady zdůrazňoval právě znak zneužití pravomoci k jiným účelům, než ji zákon svěřil. Viz heslo „Volné uvážení“, SVP, díl V., str. 346–347.

⁶⁰ Baxa, J., Mazanec, M., cit. stať, str. 10.

⁶¹ Lze-li ovšem takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil. Srov. § 78 odst. 2 cit. zák.

⁶² Rozhodl-li správní orgán podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu první mocí, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení. Viz § 244 odst. 1 o. s. ř.

⁶³ Viz § 250j o. s. ř.

⁶⁴ Viz § 250e cit. zákona.

⁶⁵ Srov.: „Soud žalobu zamítne, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci správně.“ – § 250i cit. zák.

M. Mazanec⁶⁷, neboť soudce se již nyní bude zajímat o to, co se děje „uvnitř“.

Jak uvádí V. Vopálka, bude muset soudce moderněji uvažovat o pojmech zákonnosti, šířeji právnosti, správnosti rozhodnutí.⁶⁸ Pojem právnosti skutečně podle mínění (nejen) autorky začíná značně „přerůstat“ své tradičně (nebo spíše historicky?) chápáné mantinely, a začíná být nutné spatřovat jeho náplň nejen v úpravách správněprávních, ale také v normách ústavních a mezinárodních smlouvách, a možná ještě v dalších komponentách⁶⁹.

Ve vztahu k činnosti veřejné správy začíná být, rovněž s uvedeným přispěním soudů ve správním soudnictví pro naše podmínky, profilován také pojmem „dobrá správa“, jak na něj narážíme zákoně o Veřejném ochránci práv (pokud hledáme v naší legislativě), a jak se stává standardem moderního evropského správního prostoru.

Jak jsme již dříve nastínili, konstituování cit. pojmu a jednotlivých principů a zásad, které tvoří jeho obsah, je dosud m.j. výsledkem působení standardů zakotvených v některých mezinárodních smlouvách, z toho zejména Evropské úmluvy, dokumentech Rady Evropy, precizováno a prosazováno v judikatuře Evropského soudu (dříve také Komise) pro lidská práva a Evropského soudního dvora. V této oblasti se u nás významně profiluje rovněž Ústavní soud.

Pro úplnost zbývá ještě v těchto souvislostech znovu připomenout změnu, která rovněž znamená rozšíření okruhu případů přezkumu správního

⁶⁷ Z poslední doby např. viz Mazanec, M.: Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, Bulletin advokacie, 2000, č. 4, str. 12. Situaci takto charakterizoval a kritizoval z hlediska nedostatečnosti naplnění čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy také P. Hrdina v článku „Přezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů vydaných v rámci diskreční pravomoci“, Právní rozhledy, 1999, č. 4, str. 184–190, a srovnával ji s naprosto odlišnou situací právě v německé úpravě soudního přezkoumání.

⁶⁸ Vopálka, V., tamtéž.

⁶⁹ Mám na mysli zejména obecné právní principy a zásady. K tomu R. Pomahač: „V pojetí evropského správního práva je nutno chápat také pojem „právnosti“ v širších dimenzích, než tomu bylo zvykem. Znamená totiž soulad s ústavou, obecnými právními zásadami, psaným právem a sekundární legislativou, obyčejovými pravidly mezinárodního práva bezprostředně účinnými ve vnitrostátním právu, soudcovským právem a s interními měříci, pokud se jich lze dovolat před soudem. Podle principu právnosti musí být protiprávní akt zrušen.“ – Pomahač, R.: Zásady správního řízení a evropské právo (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady), Evropské a mezinárodní právo, 2001, č. 3, str. 38.

uvážení. Novým soudním řádem správním byla obnovena možnost vyvolat přezkumné řízení z důvodů *rozporu s veřejným zájmem*, a to na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kterou může podat nejvyšší státní zástupce, pokud k tomu shledá kvalifikovaný, tedy *závažný* veřejný zájem, nebo event. další subjekty výslovně k tomu zmocněné zvláštním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, a také, zejména do budoucna ve vztahu k připravovanému novému správnímu řádu, neboť platný správní řád takovou možnost nezakládá, zákonem upravujícím řízení před správními orgány zmocněný správní orgán⁷⁰.

4.4. K „principiální“ úloze soudů, neboli k otázce formulování a prosazování principů

Podle L. Pítrové a R. Pomahače je *ústavní soudnictví* neodmyslitelně spojeno s představou hierarchického uspořádání primárních a sekundárních zdrojů práva a s prosazováním přednosti základních práv, naproti tomu *správní soudnictví* se opírá především o princip legality, proporcionality, omezené diskrece, legitimního očekávání a obdobné právní testy.⁷¹

Podle cit. autorů se od správního soudnictví více očekává, že svou kontrolní činností zaštití *právní korektnost* (zdůr. aut.) každodenního, běžného rozhodování ve věcech veřejné správy.⁷²

Popsané přiblížení úlohy správního soudnictví implikuje vskutku širší pojetí kritérií, podle kterých je rozhodování veřejné správy posuzováno, než jak je tradičně u nás chápána zákonnost (ve smyslu souladu s právními předpisy).

Z uvedeného důvodu jeví se pak vhodnějším pro posuzování rozhodovací činnosti veřejné správy užívání citovaného pojmu právní korektnost, která postihuje nejen stránku souladnosti s právním řádem (v našich podmínkách tedy právem psaným), ale i to, co jde event. také nad tento výslovně založený kritériální rámec, jak je tomu mnohdy v případě obecných principů a zásad. Souladnost s právním řádem pak v důsledku toho v sobě obsahově zahrnuje rovněž *správnost používání* jednotlivých jeho komponent. Testem

⁷⁰ Srov. § 66 cit. zákona.

⁷¹ Pítrová, L., Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví, str. 36.

⁷² Ibid.

správnosti použití jednotlivých právních úprav vztahujících se k danému případu správního uvážení stávají se tak uvedené principy a zásady, které směřují převážně do obsahové stránky rozhodnutí.

V této souvislosti jeví se pak zcela patřičné zařazení kritéria *správnosti* pro posuzování rozhodnutí veřejné správy v rámci úpravy části páté o. s. ř., řešící soudní kontrolu rozhodnutí ve věcech tzv. soukromoprávní povahy.

Obdobně je pak jako naplnění eventuality tzv. „zneužití“ správního uvážení ve smyslu § 78 odst. 2 soudního řádu správního možno chápat jeho *nesprávné použití*.

V případě zneužití správního uvážení jde vždy zároveň o *nesprávné použití veřejné moci*, neboli použití veřejné moci jiným *způsobem* nebo k jiným *účelům*, než předpokládá znění, účel, nebo smysl nejen příslušné aplikované konkrétní právní úpravy, ale také příslušných částí celého právního řádu, včetně základních práv a svobod nebo dalších ústavně chráněných hodnot.

Pokud nastane uvedená eventualita, tedy porušení (nejen) veřejného subjektivního práva, ale práva ústavně chráněného, a náprava není zjednána v rámci přezkumné činnosti instanční, ani v rámci správního soudnictví nebo civilního procesu podle části páté o. s. ř., může se uplatnit vůči rozhodnutí veřejné správy „nekorektnímu“ v rovině ústavních předpisů (a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy) ochranná úloha Ústavního soudu.

V tom se také v našich podmínkách projevuje shora cit. autory zdůrazněný *komplementární vztah ústavního a správního soudnictví*⁷³ v oblasti rozhodování veřejné správy založeném na tzv. volné úvaze.

Podle V. Vopálky má rozhodující úlohu při prosazování principů dobré správy správní soudnictví. Podle jeho názoru slouží uvedené principy nejenom přímo ochraně pozic účastníků (otevřenost správy, její konzistentní rozhodování a soulad s oprávněně očekávaným obsahem, odůvodnění jednotlivých rozhodnutí, nezbytnost formulace jasné správní politiky, spravedlivý proces a další), ale též ke stabilizaci a posílení správy samotné, tedy k ochraně veřejného zájmu (např. rychlost, efektivnost, preference právní jistoty aj.).⁷⁴

Pro naše současné podmínky, s intenzivní potřebou kultivovat oblast správního uvažování, působí vskutku jako východiskový moment potřebných

změn v tomto směru nová úprava správního soudnictví a činnost nově ustanoveného Nejvyššího správního soudu. Vedle správního soudnictví je neméně významnou legislativní změnou vytvářející pro moc soudní další prostor pro kultivační působení také nové znění části páté občanského soudního řádu.

Ve vztahu k žádné z obou uvedených souvislostí však nejde o samoučel, resp. chtěné vyhledávání teoretických možností uplatnění pojednávaných principů. Jak vyplývá z dosud přiblížené úpravy správního soudnictví a rozhodovací pravomoci obecných soudů dle části páté o. s. ř. (konkrétně tedy soudní kontroly nepřekročení mezí správního uvážení, nezneužití správního uvážení, resp. správnosti rozhodnutí správního orgánu), soudy se ocitají, resp. vlastně již ocitly v situaci, kdy jsou nuceny pro účely posuzování jednání veřejné správy nebo výsledků její činnosti konkrétní kritéria – hlediska nacházet, aniž by byla v příslušných zákonech zakládajících pravomoc soudů v uvedených věcech konkretizována.

Tolik pokud jde o přímé uplatňování kritérií na konkrétní jednání veřejné správy, tedy v aplikaci principů.

V obecnější rovině, směřující spíše k formulování, tvorbě principů, ale zároveň i obecnějšímu prosazování principů, je vhodné upozornit na cesty, jimiž Nejvyšší správní soud podle dikce zákona a podle očekávání může uplatnit svou roli v procesu formulace a prosazování principů dobré správy.

Nejvyšší správní soud může takto jednak působit svou úlohou „sjednocovatele“ judikatury správních soudů, kdy „jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování“⁷⁵, a to tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech, které jsou opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví.⁷⁶

Nejvyšší správní soud také sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví. Na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá *stanoviska* k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu. Stanoviska může přijmout kolegium nebo plénum Nejvyššího správního soudu.⁷⁷

⁷⁵ § 12 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁷⁶ Cit. ust., odst. 1. Podrobněji viz § 102–110 cit. zákona.

⁷⁷ Cit. ust., odst. 2. Podrobněji je uvedený postup upraven v § 19 cit. zákona, podle nějž mohou v zájmu jednotného rozhodování soudů předseda Nejvyššího správního soudu nebo předseda kolegia nejvyššího správního soudu nebo rozšířený senát na základě *vyhodnocení pravomocných rozhodnutí soudů* (zdrž. aut.) navrhnout příslušnému ko-

⁷³ Pítrová, L., Pomahač, R., *ibid.*, str. 36.

⁷⁴ Vopálka, V. in sborník Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám, C. H. Beck, Praha 2002, str. 272.

Sjednocující a „kultivující“ úlohu sehraává Nejvyšší správní soud také ve vztahu k rozhodování správních orgánů. Jde o tzv. *zásadní usnesení*, která jsou publikována ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud se na nich může usnést při své rozhodovací činnosti v zájmu *zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů*.⁷⁸

Je tomu tak v případech, kdy senát Nejvyššího správního soudu dospěje při svém rozhodování opětovně k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru o téže právní otázce, o něž se opírá rozhodnutí správního orgánu. Pak může předložit tuto právní otázku k posouzení rozšířenému senátu, který, usnese-li se na právním názoru shodném s dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, přijme tento názor jako zásadní usnesení. Vedle publikace ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se zásadní usnesení zašle správnímu orgánu, jehož se rozhodnutí týkalo a příslušnému ústřednímu správnímu orgánu.⁷⁹

Uvedená činnost Nejvyššího správního soudu může být vskutku významným regulativem pro činnost veřejné správy směrem k zákonnosti a jednotnosti jejího výkonu, a zároveň *faktorem posilujícím právní jistotu* adresátů veřejné správy.

Právní povaha tzv. zásadních usnesení Nejvyššího správního soudu nebude jiná, než jiných obdobných soudních aktů, avšak jejich faktický vliv a autorita pro činnost veřejné správy bude jistě značná, zajištěná jejich publikací a současným zasláním také ústředním správním úřadům, které jejich právní obsah mohou promítnout do své normotvorby, resp. vzít v úvahu při přípravě návrhů příslušných právních předpisů, a event. jejich změn.

legiu zaujetí stanoviska, k čemuž je potřebný souhlas většiny všech členů kolegia (viz cit. ust. odst. 1). Stanovisko může zaujmout i plénum Nejvyššího správního soudu, půjde-li o otázky týkající se více kolegií nebo mezi kolegiemi sporné, a to na návrh předsedy Nejvyššího správního soudu (cit. ust. odst. 2). Před zaujetím stanoviska si Nejvyšší správní soud může vyžádat vyjádření správních úřadů, soudů a jiných orgánů, správních senátů krajských soudů a jiných osob (cit. ust. odst. 3).

⁷⁸ Rovněž v tomto směru přijatá úprava adekvátně reaguje na oficiální kritiku dosavadního konceptu správního soudnictví formulovanou v Nálezu Ústavního soudu č. 276/2001 Sb., konkrétně na výtku spočívající v nezajištění podmínek pro sjednocování judikatury, a to nejen z hlediska právní jistoty adresátů veřejnosprávního působení, ale zde zejména ve vztahu „k pocitům orgánů samotné veřejné správy, mnohdy oprávněným, že jsou vystaveny soudní kontrole, která postrádá sjednocující funkci“ (§ 12 odst. 3 cit. zákona).

⁷⁹ Viz § 18 odst. 1–3 cit. zákona.

Uvedená činnost Nejvyššího správního soudu může tak významně přispívat k formulování a posilování úlohy právních principů dobré správy, a tím k jejich prosazování do správní praxe.

4.5. Několik poznámek k úloze Ústavního soudu a jeho vztahu ke správnímu soudnictví

Ústavní soud má v rámci soudního přezkoumání ve vztahu ke konkrétním aktům nebo jiným úkonům veřejné správy specifickou roli, neboť je jeho úlohou zkoumat, jak již bylo připomenuto, zda rozhodnutím nebo jiným zásahem orgánu veřejné správy nebyla porušena subjektivní práva náležející do kategorie práv a svobod ústavně chráněných⁸⁰.

Ústavní soud naplňuje v souladu se svou ústavně vymezenou úlohou⁸¹ funkci soudního orgánu ochrany ústavnosti.

Kritériem Ústavního soudu je tedy ústavnost, tj. soulad s normativními i hodnotovými kategoriemi Ústavy.⁸²

Kritéria Ústavního soudu jsou tedy jiná, než je tomu u soudů ve správním soudnictví nebo soudů obecných. Vycházejí z celého spektra hledisek, jak byla v předchozí kapitole přiblížena, pokud tato spadají do kategorie ústavně chráněných základních práv a svobod, a do rámce principů ústavního a právního státu, což se vztahuje na převážnou část hledisek z uvedeného spektra.

Proto lze u Ústavního soudu vedle „*principiální*“ hovořit také o úloze „*hodnotové*“.

Ústavní soud není obecně, ani ve vztahu k námi sledovaným rozhodnutím a zásahům vydaným či realizovaným se správním uvážením, vyšší, superrevizní instancí nad soudy obecnými, ani event. nad orgány správními. Ústavní soud ustáleně vyslovuje, že není běžnou třetí instancí v systému všeobecného soudnictví⁸³, ani vrcholem soustavy obecných soudů, ani ne-

⁸⁰ Srov. § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších změn a doplnění.

⁸¹ Srov. čl. 83 Ústavy.

⁸² Klokočka, V.: Úloha ústavního soudu při kontrole ústavnosti soudní činnosti, Právní rádce, 1998, č. 9, Příloha, str. V.

⁸³ Viz např. I. ÚS 68/93, I. ÚS 108/93, II. ÚS 92/95, I. ÚS 194/96 a d. Ve věci II.

ní ve vztahu k těmto soudům soudem nadřízeným. Rozhodnutí nebo jiné zásahy orgánů veřejné moci posuzuje Ústavní soud z hlediska ústavnosti – na základě podané ústavní stížnosti rozhoduje, zda došlo k porušení nebo zásahu do ústavně zaručených práv a svobod stěžovatele.⁸⁴

Ve srovnání s úlohou soudů ve správním soudnictví, jež, stručně řečeno, spočívá v kontrole zákonnosti, jsou tedy kritéria, v jejichž světle může být rozhodování správních orgánů Ústavním soudem hodnoceno, odlišná.

Pro oblast správního uvažování lze spatřovat hlavní význam Ústavního soudu právě v tom, že v rámci svého přezkumného pohledu uplatňuje uvedené širší spektrum hledisek (tedy hodnot, účelů, principů a zásad), včetně jejich formulování a konkretizace, a dále v tom, že uvedená hlediska svými rozhodnutími prosazuje (jak přímo pro konkrétní případy, tak obecně faktickou silou přijatých závěrů) do rozhodovací činnosti soudů a subjektů vykonávajících veřejnou správu.

Ve své dosavadní judikatuře se Ústavní soud několikrát vyslovoval k otázkám užití volné úvahy správních orgánů, převážně v souvislosti se soudním přezkumem správních rozhodnutí v rámci správního soudnictví.

Je však nutno zdůraznit, že zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZÚS“) nemá konkrétní ustanovení, které by upravovalo postup Ústavního soudu v případech, kdy k zásahu orgánu veřejné moci došlo na základě zákonem povolené volné úvahy.

Stejně jako obecně ve správním soudnictví, platí i v soudnictví ústavním, že uplatněním práva na soudní ochranu pravomoc orgánu veřejné moci na Ústavní soud nepřechází. Ústavní soud proto může zásah po obsahové stránce zkoumat jen z toho hlediska, zda omezení ústavně zaručených práv a svobod zásahem způsobené nepřekročilo ústavně zaručené meze.⁸⁵

ÚS 45/94 se uvádí, že Ústavnímu soudu „nepřísluší posuzovat celkovou zákonnost či dokonce správnost rozhodnutí, a to včetně jeho odůvodnění. Jeho úkolem je zjistit, zda napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do základních lidských práv a svobod zaručených ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Jinými slovy, ne každá nezákonnost zakládá též protiústavnost, resp. porušení základních práv a svobod... a je důvodem k poskytnutí ochrany před Ústavním soudem.“ (Sb. n. ÚS, sv. 3, str. 17).

⁸⁴ Čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 a n. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁵ Z tohoto principu vycházel Ústavní soud ve věci IV. ÚS 128/94, kde, judikoval: „V projednávané věci závěry správních orgánů o nesplnění podmínky spolehlivosti stěžovatele ve smyslu ust. § 27 odst. 2 živnostenského zákona neodporují smyslu

Dlužno podotknout, že rozhodnutí orgánů veřejné správy je Ústavním soudem zkoumáno zpravidla v souvislosti s rozhodnutím soudu, kterým bylo ve správním soudnictví přezkoumáno⁸⁶, jak to vyplývá z příslušného ustanovení zákona o Ústavním soudu⁸⁷.

Je obecně známou skutečností, ke které se kriticky vyjadřoval také Ústavní soud⁸⁸, že za platnosti předchozí úpravy v podstatě jednoinstančního správního soudnictví, prakticky bez možnosti sjednocování judikatury ve správních věcech, a při neexistenci posuzování věcí soudy v tzv. plné jurisdikci, byl Ústavní soud nucen řešit velké množství věcí „pocházejících“ z rozhodování veřejné správy.

Nová úprava správního soudnictví (jakož i úprava přezkumu věcí „soudkromoprávních“ podle části páté o. s. ř.), s rozšířením sféry plné jurisdikce, se založením možnosti opravných prostředků⁸⁹, zejména tzv. kasační stížnosti⁹⁰, bude jistě znamenat pro Ústavní soud značné odlehčení.

Pro náš pohled je zřejmě nejvýznamnějším posunem zavedení pojmu zneužití správního uvážení do soudního řádu správního. Uvedená změna, v kombinaci s již zmíněnou plnou jurisdikcí a rozšířením spektra kontrolovaných aktivit veřejné správy (tedy nejen v rámci tzv. klasických správních rozhodnutí), přinese možnost řešit řadu nesprávností, a tedy nejen

a účelu tohoto ustanovení – stěžovatel i nadále neoprávněně podniká – ani pravidlům logického uvažování, takže opačný závěr by představoval nepřipustný zásah do volného správního uvážení.“ (Sb. n. ÚS, sv. č. 2, str. 262).

⁸⁶ V případech, pro které je soudní přezkum ze zákona vyloučen, směřuje ústavní stížnost přímo proti rozhodnutí nebo zásahu orgánu veřejné správy. Okruh takových věcí se, díky nové úpravě správního soudnictví, podstatně zúžil, jak jsme již uvedli.

⁸⁷ § 75 odst. 1: „Ústavní stížnost je nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje, za takový prostředek se nepovažuje návrh na povolení obnovy řízení.“

⁸⁸ Nejen cit. „zrušovacím“ nálesem č. 276/2001 Sb., ale již např. ve věci III. ÚS 142/98, kdy kritizoval situaci, ve které za neexistence Ústavou předpokládaného Nejvyššího správního soudu je nucen ve věcech, které jsou projednávány ve správním soudnictví, provádět v nezbytných případech korekci právních názorů, která by však jinak příslušela tomuto soudu. „Současný systém správního soudnictví nezná jiný prostředek korekce soudního rozhodnutí, nežli je ústavní stížnost, což je nepochybně stav nežádoucí a neodpovídající principům výkonu spravedlnosti v právním státě“ (Sb. n. ÚS, sv. 11, str. 131).

⁸⁹ Srov. Hlava III – Opravné prostředky, soudního řádu správního

⁹⁰ Viz § 102–110 cit. zákona.

„nezákonností“ chápaných v úzkém smyslu tohoto kritéria, v činnosti veřejné správy v rámci správního soudnictví.

V rámci rozhodování o kasačních stížnostech, pro jejichž podání je m.j. stanoven důvod „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení“⁹¹, pak bude podle mého názoru v pravomoci Nejvyššího správního soudu posuzovat otázku, zda v daném případě se jednalo o zneužití správního uvážení, či nikoliv, podle § 78 odst. 1, jak o ní rozhodl správní soud. Tímto způsobem pak bude uvedený soud spolupůsobit k event. prosazování či konkretizaci principů dobré správy.

V důsledku uvedených změn, tedy v přesunu určité části věcí od Ústavního soudu do oblasti správního soudnictví nepůjde pouze o otázku kvantitativní, ale zároveň o otázku kvalitativní, a to v naznačeném ohledu. Přínos Ústavního soudu bude tedy ve vztahu ke správnímu uvážení spočívat především ve formulování a formou rozhodnutí v prosazování principů, jež mají ovládat správní uvážení, a to jak pro rovinu legislativy, tak event. aplikační praxe.⁹²

⁹¹ § 103 odst. 1 písm. a) cit. zák.

⁹² Což konvenuje obvyklému rozdělení úloh mezi ústavní soudnictví a správní soudnictví, jak jsme již citovali v úvodu kapitoly. Břímě záštity korektnosti rozhodování, včetně správnosti správního uvážení by vskutku neměl nést obvykle a prvořadě soud ústavní, jak tomu u nás do značné míry bylo donedávna.

Závěr

Uzavřením celého pojednání má být jakési závěrečné shrnutí. V případě předkládané práce byla by celková rekapitulace úkolem poněkud nevděčným.

Jednotlivé sekvence monografie totiž představují cestu, pokud možno logickou, po jednotlivých stránkách, znacích a souvislostech správního uvážení. Jde vlastně o putování po spirále (jak alespoň autorka doufá, tedy nikoliv v kruhu), která má dospět sice k výchozímu bodu, avšak na vyšší kótě a obohacenější.

Úlohu takového bodu sehrála otázka motivující vznik předložené publikace, směřující do jádra rozhodování veřejné správy, totiž co je a jaký je prostor, ponechaný veřejné správě k vlastnímu uvážení, nebo k tzv. volné úvaze a jaké faktory tuto oblast, resp. stránku rozhodování veřejné správy určují, nebo by měly určovat.

V průběhu celého pojednání nás přitom nezbytně provázela souvislost mezi právním základem správního uvážení, tedy jeho legislativní stránkou zahrnující, jak bylo poukázáno, širší rámec faktorů než je „pouhá“ tradičně chápaná zákonnost, a na druhé straně řádnou a správnou interpretaci, aplikaci a také přezkoumáním jednotlivých případů správního uvážení.

Vhodnější než rekapitulace bude krátké zamyšlení nad některými problémovými úseky, či „neuralgickými body“, na které jsme během cesty narazili, a to jak v souvislosti se zmíněnou rovinou právních úprav, tak rovinou představující rozhodovací či přezkumnou praxi.

K různým dílčím hodnocením a námětům docházelo průběžně, ucelenější pohled může napomoci celkovému jejich vyznění v širších souvislostech a hlubší logice.

Správní uvážení představuje významný institut správního práva a veřejné správy, který v sobě propojuje rovinu právní a faktickou, rovinu obecných úprav a rovinu konkrétní rozhodovací činnosti.

Správní uvážení není pouze bránou vpouštějící do právního řádu mimoprávní motivace, byl již v Úvodu citován klasik. Správní uvážení je také bránou, kterou do každodenní konkrétní, (především) správním právem upravené rozhodovací činnosti subjektů vykonávajících veřejnou správu vstupují, nebo by měly vstupovat obecnější a vyšší hodnoty, principy a zásady pře-

stavující v podstatě „vyšší úroveň“ hledisek, která je nutno v rozhodování a při použití správního uvážení respektovat, event. zohlednit.

Nejprve tedy několik slov k otázkám koncepčnosti a významu využití správního uvážení ve správněprávních úpravách, jako základu pro jeho správnou a zákonnou aplikaci. Teorii správního práva nebyly dosud obecné principy pro stanovení a využití správního uvážení samostatně formulovány. Přitom svým významem a šíří uplatnění je správní uvážení jedním z podstatných znaků, které charakterizují každý systém veřejné správy, a to z hlediska stupně jeho decentralizace a dekoncentrace a jejich faktického uplatňování, a dále také z dalších hledisek, jako je míra racionalizace, efektivnosti, otevřenosti, pružnosti a dalších.

Z hlediska naplňování způsobu a míry využití správního uvážení nebývají systémy veřejné správy obvykle hodnoceny. Totéž lze říci o hodnocení právní úpravy správního uvážení.

Může zaznít otázka, proč by tomu mělo být jinak. Snad alespoň z toho důvodu, že přínos vhodného, koncepčního a systémového zapojení správního uvážení do právních úprav spočívá ve vyjádření a naplňování základních politických a právních principů veřejné správy v demokratickém a právním státě. Těmi jsou zejména legalita, ústavnost, zvyšování právní jistoty, decentralizace, subsidiarita, respekt k základním právům a svobodám. V našich podmínkách je to rovněž hledisko přibližování k evropským standardům.

Určité základní požadavky na právní úpravu správního uvážení však již existují, a v textu práce jsme k nim postupně dospěli. Je to zejména nutnost stanovit zákonem, a to dostatečně určitě, meze správního uvážení a také kritéria, podle kterých má být ve správním uvážení rozhodováno, což je zvláště citlivá otázka u rozhodování o občanských právech a závazcích a o odpovědnosti za správní delikty. Překročení zákonných mezí znamená zároveň zásah do subjektivních práv.

Tyto otázky nelze ponechat na libovůli správních orgánů. Meze diskrece musí být určeny také pro dosažení potřebné úrovně procesní stránky (způsobu) rozhodování, jinak nelze dostát požadavkům spravedlivého procesu a ochrany práv jednotlivců před rozhodováním veřejné správy.

Pokud jde o úpravu soudního přezkoumání správního uvážení, zaznamenali jsme pozitivní změnu v nové úpravě správního soudnictví. Jsou s ním spojována velká očekávání, a to nejen v oblasti konkrétního rozhodování, ale také směrem k širší kultivaci rozhodování veřejné správy, jak jsme tyto

prostředky přiblížili, jakož i podíl na formulování a prosazování principů dobré správy.

Současné období častých a četných změn v pozitivním právu není zřejmě nejvhodnějším pro ucelená a podrobná studia uplatnění správního uvážení v platném právním řádu. Avšak v rámci zamýšlených a probíhajících legislativních prací bylo by vhodné učinit jedním z hledisek jejich zpracování právě otázku uplatnění, vhodné distribuce a neproblémové formulace správního uvážení, včetně adekvátně zpracovaných kritérií pro jeho využití.

Zkoumání, nejprve možná ve formě jakési „inventury“ případů správního uvážení, např. v rámci jednotlivých rezortů ústředními správními úřady, jež podle kompetenčního zákona mají pečovat o náležitou právní úpravu věcí patřících do jejich působnosti, by jistě v uvedených souvislostech (nárocích) nebylo od věci. Už pouhá diagnostika, tedy přesné určení případů správního uvážení, a tím spíše přesné vymezení jeho prostoru, jak vyplývá z jednotlivých právních předpisů, by bylo potřebným posunem. Správní orgány, jsouce rezortně metodicky řízeny, by uvedený katalog jako pomoc pro svou rozhodovací činnost mohly přivítat. Byl by to přínos také z hlediska jednotnosti výkonu státní správy, zejména však právní jistoty adresátů rozhodování.

K uvedeným aktivitám se ideálně nabízí, nebo již spíše nabízela situace, kdy byly a jsou různé rozhodovací kompetence redistribuovány na jiné vykonavatele veřejné správy. Otázky svěřeni nebo ponechání konkrétního druhu správního uvážení orgánu určitého typu (státní správy či samosprávnému) a stupně by mělo být jedním z běžně a vědomě používaných kritérií redistribuce kompetencí, zejména pečlivě sledovaných u rozhodování v oblasti státní správy, kde existuje zmíněný požadavek jednotnosti, a to s přihlédnutím také k možnému odbornému vybavení cílových správních orgánů.

V moderním právním státě je existence správního uvážení v rámci vymezení pravomoci správních orgánů vůči adresátům veřejné správy typická a nutná. Na straně veřejné správy nacházíme důvody pro takové vymezení, jako je efektivnost nebo pružnost výkonu správy věcí veřejných, a na straně adresátů jejího působení zejména důvody ochrany práv.

Z toho, jak se správní uvážení vyvíjelo a dále vyvíjí, nelze hovořit o jevu nahodilém, ale naopak prostředku pro výkon veřejné správy přímo nezbytném, a na druhé straně pro ochranu práv jednotlivců jev nutně garantující. Na tom nic nemění skutečnost, že kvalita vymezení není nutně vždy dostatečující, nebo že dochází k nesprávnému používání správního uvážení.

Proces omezování správního uvážení a zároveň vymezování jeho prostoru v jednotlivých právních předpisech a ve správním právu jako celku probíhá postupně a diferencovaně, avšak ani v současné době se tak neděje s koncepcí či systematickostí. Pouze některé předpisy s obecnější působností přinášejí prvek dílčí jednotnosti v uplatňování správního uvážení.

Uvedený proces souvisí s tendencí k rozšiřování mnohosti forem činnosti, resp. stírání hranice mezi některými, jak to vyžadují nové úkoly veřejné správy v podmínkách moderního právního státu.

S naznačenými obsahovými proměnami v působení veřejné správy, které mají umožnit pružnější a efektivnější fungování veřejné správy, bude spojeno spíše rozšiřování prostoru pro volnou úvahu správních orgánů, což bude klást další nároky na zákonodárce, pokud jde o preciznost vymezení tohoto prostoru.

Proto lze uvedené tendence vítat pouze za předpokladu souběžného zkvalitňování systému ochrany práv jednotlivců před event. nezákonnou nebo nesprávnou činností veřejné správy, tedy uvedeného zkvalitnění vymezení prostoru pro volnou úvahu.

Ze zákonných úprav by mělo být vždy zřetelné, jaký je konkrétní rozsah a obsah svěřovaná pravomoci rozhodovat ve správním uvážení, v jakých formách bude uvedená rozhodovací volnost do obecné vnější vázanosti veřejné správy implantována.

V tomto směru Ústava pro zákonodárce nevytváří žádná speciální pravidla. Klade však v souhrnu náročné požadavky, které vyplývají z více jejích ustanovení, upravujících zejména výkon veřejné moci a vztahy moci k jednotlivcům. Na ně navazují další požadavky založené úpravou základních práv a svobod. Konstatovali jsme v tomto směru, že zákonodárce nemá co do úpravy volné úvahy veřejné správy vlastní volnou úvahu.

Správní uvážení se v právních předpisech upravujících výkon veřejné správy často vyskytuje, avšak v některých případech není zcela zřetelné, zda o rozhodovací volnost skutečně jde. V takovém případě není zcela jisté naplnění požadavek určitosti zákonů, z nichž by kromě již zmíněné určitosti vytvoření prostoru pro správní uvážení měl být vždy dostatečně jasný obsah, účel a rozsah působení správy.

Uvedený požadavek vychází z ústavního principu omezení státní moci v právním státě, a také souvisí s obecným principem právní jistoty, který musí být naplněn, pokud jde o úpravu sféry základních práv a svobod a obec-

nosti veřejných práv a povinností, a možných zásahů do této sféry. Avšak i pro zajištění dalších principů ovládajících veřejnou správu je uplatnění shora popsaného přístupu nebytné, např. zásady rovnosti před zákonem.

Konkrétní námět pro oblast legislativní směřuje k další stránce problému, a to ke zřetelnosti případů, kdy v právním předpise jde o uvážení a kdy jde o rozhodování vázané. Formulovat je možno doporučení k redukci používání termínu „může“, pokud jde o výkon tzv. vázané správy (tzv. kompetenční ustanovení), a pro tyto případy volit jinou legislativní techniku. Např.: „Uvedené jednání je deliktem. Za tento delikt je možno (lze) uložit sankci do výše X. Delikty projednává úřad Y“, nebo zařadit tuto činnost do výčtu kompetencí úřadu.

Jak jsme však zjistili, v některých případech pužití výrazu „může“ nemusí jít o skutečnou nezřetelnost, ale pouze o použití náročnější legislativní techniky spočívající v „rozprostření“ úpravy jednoho případu, resp. rozhodovací pravomoci, do více právních norem nebo i právních předpisů. Ve svém logickém souhrnu a souvislostech pak uvedená úprava řeší otázku vázanosti nebo (míry) volnosti dostatečně určitě. Je pak úkolem aplikujícího orgánu použít metodu systematického výkladu, věc zařadit do potřebného právního kontextu a zvolit správnou verzi rozhodování buď vázaného, nebo s (příslušnou) volnou úvahou.

Z pohledu de lege ferenda by však taková složitá legislativní řešení měla být postupně eliminována, neboť pro správnou aplikaci vyžadují hlubší erudici, která ve veřejné správě nemusí být v širším měřítku zajištěna. Veřejné správě by měly být svěřovány takové úkoly, které je schopna na odpovídající úrovni zvládnout, a to u všech vykonavatelů příslušných agend.

Pokud jde o úpravu hledisek, která ovládají správní uvážení, nejsou požadavky na konkrétní stanovení zákonných „kritérií“ stejně intenzivní, jako tomu je u mezí a způsobů správního uvážení, neboť hlediska v podobě zejména zásad a principů existují a profilují se, jak jsme doložili např. na připravovaných základních zásadách nového správního řádu, i v dalších rovinách. V konkrétních úpravách by však měla vždy najít místo hlediska specifická pro daný druh případů.

V publikaci byl formulován, a pokusili jsme se zdůvodnit názor prosazující či potvrzující existenci dvou kategorií či úrovní hledisek uvažování veřejné správy.

Při běžném používání, jakož i studiu správního uvážení se zjevně a ne-

pochybně projevují konkrétní pravidla zakládající a regulující jednotlivé případy správního uvážení.

Jsou v podmínkách právního státu nutným základem správního uvážení, a to normativní povahy. Nutným z toho důvodu, že zakládají „uvažovací“ pravomoc určitému druhu správního orgánu, a zároveň vymezují jeho prostor – meze a do jisté míry také obsah, zejména ve formě způsobu dané výše výkonu veřejné moci.

Působí přímo a bezprostředně. Avšak jejich výklad není hodnotově neutrální (což platí obecněji, nikoliv pouze pro pravidla regulující správní uvážení), a je proto nutně ovládán či ovlivňován hledisky jiné kategorie, jíž jsme se pokusili zmapovat. Náleží sem taková hlediska, jako jsou hodnoty, účely, cíle, principy, zásady, jejichž přiblížení jsme se podrobněji věnovali.

Pro oblast správního uvážení je pak, na rozdíl od rozhodování tzv. vázaného, typické, že uvedená hlediska z jiné úrovně či kategorie se uplatňují vedle hledisek konkrétních z první kategorie rovněž přímo, a to tam nebo v takovém rozsahu, v jakém nejsou založena hlediska – pravidla konkrétní. Jejich působení je však, vzhledem k jejich obecnější či abstraktnější povaze, méně bezprostřední a také jednoznačné, neboť u jednoho případu správního uvážení se jich může uplatňovat více, aniž by přitom byla nutně souladná.

Dovolíme si na tomto místě, a v souvislosti s tím, co vše již bylo v publikaci k úloze hledisek z této druhé kategorie řečeno, že hlediska, která bych si v konfrontaci s hledisky „normativními“ dovolila označit jako hlediska „hodnotová“ či „principiální“, otvírají prostor vyšší nebo dokonalejší racionalitě a spravedlnosti rozhodování veřejné správy. Za zmínku stojí, že uvedená hlediska vytvářejí, obdobně jako normy právní, určitý hierarchicky uspořádaný, možno říci *hodnotově – principiální systém*, jehož přesná struktura a kontury jsou v procesu velmi intenzivního konstituování, v němž nestojíme a nemůžeme stát stranou.

Pokud tedy hlediska z uvedeného hodnotově – principiálního systému mají být dostatečně a řádně respektována a správně poznána a používána, musí být řádně strukturována a do právního řádu vhodně zakomponována.

Jde o úkol velmi složitý a zejména z našeho pohledu zřejmě dlouhodobý. S některými jeho základními požadavky je však nutno vypořádat se závčas (což znamená, že v některých ohledech již včera bylo pozdě), neboť jeho nenaplnění nepůjde a nejde pouze k tíži adresátů veřejné správy, ale ve svých důsledcích může přinést (a zčásti již přináší) různá negativa také veřejné správě, resp. státu jako takovému, a to nejen v rovině prestiže

a důvěry, ale i v rovině materiální, resp. finanční ve formě odškodňování či poskytování spravedlivého zadostiučinění.

Vraťme se však ještě do roviny první zmíněné kategorie, tedy konkrétních pravidel, resp. roviny konkrétní správně-uvažovací činnosti veřejné správy a jejich podmínek.

Případná absence konkrétní zákonné úpravy mezí pro volnou úvahu zakládá ve svém důsledku prostor pro libovůli. Je nejen porušením principu legality, neboť vylučuje jeho působení pro daný případ, ale zejména způsobuje protiústavnost dané právní úpravy, neboť, jak jsme již uvedli, zakládá libovůli, a nikoliv limitovaný výkon veřejné moci. Je zároveň v rozporu s obecnými principy, zejména principu legality a principu právní jistoty.

Vzhledem k ústavnímu požadavku stanovení mezí a způsobu zákonem a principu právní jistoty nepřipadá obecně v úvahu, aby zákonodárce přenesl na jiný orgán, včetně orgánů správních, pravomoc stanovit meze a způsoby volné úvahy v právních předpisech nižší právní síly než je zákon, a tím méně pro konkrétní případy v procesu aplikace práva. V základních znacích či kvalitě by uvedené meze a způsoby měly být zařazovány do zákonů, a prováděcím předpisům by měla být ponechána pouze jejich event. dílčí konkretizace. Není proto obecně přípustné, aby meze a způsoby použití správního uvážení byly takto zakládány pouze a až v interních předpisech veřejné správy, které mohou v tomto směru sloužit pouze jako vodítko pro interpretaci nebo aplikaci příslušného právního předpisu správním orgánem, ale i pak by měly být s ohledem na princip právní jistoty dostupné či zveřejněné pro příslušný okruh jednotlivců, jichž se týkají.

Dále platí požadavek, aby právní předpisy ve svých ustanoveních, nebo i názvu, dostatečně zřetelně, nebo alespoň bez vzájemných vnitřních rozporů, projevovaly svůj účel a smysl. Zároveň tím napomáhají správnému stanovení veřejného zájmu, který musí veřejná správa vždy sledovat. Veřejný zájem je nutno včlenit do příslušných právních norem, a to buď výslovně, nebo alespoň naznačit obecnější formulací (např. v názvu zákona nebo jeho části), aby mohl být vykonavatel veřejné správy rozpoznán a uplatněn v právně aplikačních procesech. Jde opět o náročný úkol pro legislativu takové zájmy rozpoznávat, navzájem poměřovat, a správně a včas začleňovat do právních předpisů. Náročný je také proto, že je napojen m. j. na hlediska politická.

Pokud jde o otázku systematickosti (zejména ve významu strukturování pravomoci rozhodovat s volnou úvahou) zakládání správního uvážení, je

nutno připomenou požadavek na vytváření vnitřně souladného právního řádu, souladného s celou paletou hledisek pro správní uvážení, která byla podrobně probírána. Z toho plyne nutnost brát již v průběhu legislativního procesu v úvahu obecně uznávané principy dobré správy, jak vyplývají ze zdrojů a pramenů uvedených ve 3. kapitole. Možná by uvedené kritérium mělo být, pro případy zakládání správního uvážení v zákonech, včleněno do pravidel legislativního procesu.

Již se blížíme k připomínkám vztahujícím se k rovině právně-aplikační. Pro podmínky veřejné správy, s jejím znakem trvalosti a opakujících se typech či druzích rozhodování by bylo vhodné, aby aplikující orgány měly vytvořeny stabilní „mapu“ hledisek určujících výkon jejich správního uvažování. Opět tedy námět pro ústřední, metodicky řídící orgány. Opět jsme u zajištění principu právní jistoty a legitimního očekávání ze strany spravovaných adresátů.

Jde vlastně o další argument podporující požadavek na stabilitu práva, tentokrát sloužící nejen principu právní jistoty, ale také jeho předpokladu, a to vytvoření ustáleného prostředí pro ustálené správní uvažování u jednotlivých typů rozhodovací činnosti v jednotlivých druzích rozhodovaných záležitostí.

Vytvoření takové „ustálené mapy“ však ve svém důsledku vyžaduje, aby existovala hlediska, resp. pravidla, která budou rovněž stabilní. A to ve formě normotvorby zákonné, ale i prováděcí podzákonné, a také interních pravidel, jsou-li přijímána. Pokud jde o nejobecnější hodnoty nebo principy, stabilita je lépe zajištěna obtížnější měnitelností hledisek na vyšších úrovních, vycházejících např. z předpisů ústavních a příslušných mezinárodních smluv.

V oblasti výkonu samosprávy půjde o stabilizovanost uvažování v rámci jednotlivých subjektů samosprávy, tedy vlastní ustálenost a na druhé straně vlastní obsah principu právní jistoty pro jejich adresáty, včetně požadavku na zpřístupňování těchto vlastních „směrnic“ pro dotčené osoby.

Uvedená nejednotnost je ovšem vzhledem k povaze samosprávy legitimní, samozřejmě při zachování požadavků a hledisek obecně stanovených pro správné a zákonné rozhodování a rozhodnutí. Uvedený fakt event. rozdílnosti budou muset brát v úvahu soudy při svém přezkumu správního uvážení. I když tedy existuje zákonný požadavek a prostředek ke sjednocování judikatury a přes něj také rozhodovací činnosti veřejné správy, půjde u přezkumu rozhodnutí samosprávných o požadavek v rovině sjednocení požadavků,

resp. kritérií na spravedlnost, rozumnost, přiměřenost, logičnost, než požadavek na sjednocenost konkrétních obsahů jednotlivých druhů rozhodnutí, což vyplývá z vymezení podstaty územní samosprávy.

Jiné je to u výkonu tzv. přenesené působnosti, neboli státněsprávní činnosti územních samospráv, na kterou, pokud jde o řešenou tzv. „mapu hledisek“ uvažování, plně dopadá požadavek jednotnosti výkonu státní správy, jak byl dříve popsán.

Pokud jde o stanovení a používání hledisek pro správní uvážení, pohled „vzhůru“ (míněno v rámci právního řádu, zejména z hlediska právní síly jednotlivých pramenů, zejména předpisů ústavních, ale i z hlediska obecnosti a šíře těchto „vyšších“ hledisek), tedy nad konkrétní ustanovení zákonů nebo právních předpisů podzákonných není a neměl by být ničím neobvyklým ani pro vykonavatele veřejné správy, pokud jim jsou svěřena rozhodování založená na vlastní volné úvaze.

Celá paleta existujících hledisek není určena pouze pro přezkumné i jiné rozhodování soudů. Respektování hodnot a principů demokratického právního státu je povinné pro všechny subjekty vykonávající veřejnou moc. Nestačí „pouhá“ jejich garance nastupující teprve ve stádiu event. přezkumu nezávislými soudy. Při každém rozhodování veřejné správy, kterým se zasahuje do chráněných sfér jednotlivce, je veřejná moc uvedenými hledisky jako celek vázána.

Upozornili jsme na skutečnost, že může nastat problém jednak v rovině identifikace všech principů či zásad, které se na danou věc vztahují nebo mohou vztahovat, a poté v rovině jejich použití, neboť není vyloučen konflikt – kolize principů nebo zásad, která není jednoznačně řešitelná apriorním vyloučením některého z nich z rámce hledisek pro rozhodování, ale musí se řešit jejich poměřováním, zvažováním.

Složitost této otázky však neznámá, že ji není nutno řešit, a rozhodovat, jak jsme již dříve uvedli, se zohledněním všech potřebných hledisek pro rozhodování, která se na daný případ vztahují, a v té intenzitě, v jaké se vztahovat mají.

Je úlohou zákonodárce, aby posoudil, kterým subjektům, zda správním nebo soudním, takovou odpovědnost svěří, tedy zda a jaký rozsah tzv. jurisdikčních procesů ve věcech veřejné správy svěří přímo správním orgánům, a na jakém stupni, a které jurisdikční procesy z oblasti správy veřejných záležitostí ponechá či předá orgánům soudního typu.

Stálý požadavek stanovený zákonodárci i veřejné správě zní soustavně eliminovat možné oblasti a případy libovůle a nesprávných postupů a rozhodnutí u subjektů vykonávajících veřejnou správu, čehož lze dosáhnout jednak vhodnou distribucí a formulací správního uvážení v zákonech, a vedle toho a rovnocenně s tím soustavným budováním a posilováním garancí (institucí i postupů), které jsou povolány k tomu, aby uvedeným projevům vznikajícím při aplikaci předpisů správního práva efektivně čelily.

Mnohé je ještě nutno v tomto ohledu vykonat a zdokonalit, zejména s ohledem na závazek ochrany lidských práv a základních svobod plynoucích z Listiny základních práv a svobod a z mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy a celkové internacionalizace správního práva, zejména v souvislosti s evropskými integračními procesy.

Závěrem si autorka dovoluje pouze podotknout, že *správní uvážení jako souhrnná kategorie*, tedy jeho právní úprava jako celek a také jeho využívání aplikační praxí a kontrola – přezkoumání ze strany soudů, se dále vyvíjí, a to i z toho důvodu, že je podrobováno hodnocení a kontrole s využitím (relativně) nově formulovaných nebo kvalitnějších – náročnějších hledisek nebo standardů.

Vývoj naznačeným směrem nelze zastavit – pouze zdržovat a komplikovat, což se, jak zřejmo, nemusí v mnoha ohledech dříve naznačených (ideálních či pragmatických, morálních či materiálních, a také politických a ekonomických), vyplatit.

Summary

The submitted work deals with the administrative discretion, in other words the discretionary power of the public administration.

In administrative decision-making, administrative discretion represents a legally defined room for own deliberation and finding the best solution to the problem.

The genesis of administrative discretion in the modern interpretation is connected with the creation and enforcement of legal state principles, mainly the executive power being bound by the law (the so-called principle of legality) and judicial control of administrative decisions. In the modern legal state conditions, however, full binding of the public administration by legal regulations (the so-called absolute binding) is not thinkable, practical or necessary, as it would hinder effective and flexible public administration.

Legislators therefore leave a certain scope for free deliberation of administrative authorities. This is connected with many questions or problems, though. The fundamental question is how free the scope for administrative discretion is, how is it defined and what standpoints does the administrative body take into account in decision-making within the discretionary power.

The work first gives the basic features and principal points connected with the concept of administrative discretion. In this process and in connection to it the author seeks answers to the above fundamental questions.

The Chapter One gives a basic description of the concept of administrative discretion and indicates connections of the place of discretion in public administration activities as an executive power. The author also points out the term of „uncertain terms“, close to yet different from administrative discretion, and indicates the different and identical features of both concepts.

The Chapter Two gives characteristic features of administrative discretion and fundamental connections of the concept. The Chapter outlines the origin and fundamentals of the modern interpretation of administrative discretion and describes the basic shift from arbitrariness to discretion in the law. Administrative discretion is explained as a manifestation of power. The author reflects on the question how free the use of discretion is and comes to the conclusion that if administrative discretion is established by

the law, it is the administrative authority's obligation to use the free deliberation. For a separate study the author refers the discretionary normative power, which represents a specific sphere of discretion of administrative authorities.

The author describes the linkage of administrative discretion with the forms of administrative activities, in which it may be used, although in a differentiated way, and with administrative decision-making activities. Both the forms of activities and decision making are the scope for administrative discretion.

The author then concentrates on the fundamental question of binding and freedom in administrative decision making, and then in particular and in detail on the freedom of administrative discretion. The author tries to describe the relation between the binding and freedom in decision making in administrative discretion. She emphasizes the significance of limits set for administrative discretion and tries to define administrative discretion in connection of binding and freedom.

The next section of the Chapter deals with the relation of legality and expedience (fulfilment of objectives) in administrative decision making, which is particularly significant in discretionary decision making, that is as regards of its content. In such decision making the respect to the public interest is of special importance, as it is a special uncertain term with a rich intrinsic structure and binding character for the public administration.

The last section of the Chapter concentrates on dealing with questions of administrative discretion application and identification in legal regulations for the discharge of public administration, that is on administrative discretion as a problem of interpretation and application. Also there is an attempt to classify individual administrative discretion types or forms found in the legal regulations.

This Chapter also includes a brief essay on a related problem of discretionary weighing of evidence, which encompasses certain elements of deliberation, albeit focused on assessment of facts and drawing the corresponding conclusions.

The Chapter Three is dedicated to the question of fulfilment of the content of administrative discretion. The author asks by what administrative discretion is controlled and what aspects must be respected in it. This problem becomes especially urgent if the rule of law does not lay down criteria for discretionary decision making. The necessity of systematic interpreta-

tion of such norms is therefore emphasized. Where the rules do not exist, teleological interpretation should also be used to find the purpose of the legal regulation. Then it is necessary to refer to more general – higher – rules, principles and values that must be respected at the discharge of public administration.

An important role in creating and formulating such principles is played by the judicature, in particular that of higher courts and of the Constitutional Court. The judicature of the European Court for Human Rights has become significant as well and the judicature of the European Court of Justice will probably be binding for us soon, too. The resolution and some recommendations of the Ministerial Committee of the Council of Europe contributed to the formulation of principles to be respected in administrative discretion.

The Chapter outlines these principles together with a brief outline of factors affecting the discretionary administrative decision making.

The last Chapter analyzes the issue of the review of discretionary administrative decisions. The author describes the review in administrative proceedings as well as the judicial review. After a short genesis, the author focuses on judicial review of administrative discretion in administrative justice under the legal regulation valid until recently and under the current one according to the Rules of Administrative Procedure, and according to the new, fifth Section of the Rules of Civil Procedure. The author finds a significant shift towards the so-called full jurisdiction and in the review of administrative discretion abuse. She also describes the role of the Constitutional Court in this field, which in particular applies to the control of non-violation of constitutionally guaranteed limits and establishment of constitutional and legal state principles having an effect on the discretionary powers of the public administration.

At the end the author summarizes the entire issue. She emphasizes the main features of administrative discretion in the context of a modern legal state. In addition, she points to the system imperfections in the legal regulation of administrative discretion and to problems connected with its application. The author suggests own proposals for the necessary changes in connection to the described deficiencies.

Seznam literatury

Knihy, skripta, sborníky, komentáře:

- Antonioli, W., Koja, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. vydání, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1986
- Bažil, Z.: Neurčitě pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva, AUCI, Praha 1992
- Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: Teorie práva, Eurolex Bohemia, Praha, 2001
- Brown, L. N., Bell, J. S.: French Administrative Law, Fourth Edition, Clarendon Press, Oxford, 1993
- Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M.: Občanský soudní řád, komentář, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 1997
- Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M.: Občanský soudní řád, komentář, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001
- Cane, P.: An Introduction to Administrative Law, Clarendon Press, Oxford 1993
- Craig, P. P.: Administrative Law, Second Edition, Sweet and Maxwell, London 1989
- Čapek, J.: Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva, Linde, Praha 1995
- Čapek, J.: Právní slovník evropské ochrany lidských práv, Praha, Orac, 1998
- Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky, Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2001
- Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): Základní lidská práva a právní stát v judikatuře ústavních soudů, MU Brno, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2000
- Dworkin, R. M.: Když se práva berou vážně, Oikymen, Praha 2001
- Filip, J.: Ústavní právo, díl I. a II., MU, Brno 1994
- Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: Základy státovědy, MU Brno, 1994
- Filip, J.: Ústavní právo, 1, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR, MU a Doplněk, Brno 1999
- Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, MU Brno, 2001
- Flegl, V.: Ústavní a mezinárodní ochrana lidských práv, C. H. Beck, Praha 1997

- Flegl, V.: Listina základních práv a svobod v aplikační praxi ČR, C. H. Beck, Praha 1997
- Grygar, J.: Ochrana základních práv v Evropské unii, Praha, IFEC, 2001
- Harvánek, J. a kol.: Právní teorie, Iuridica Brunensia, Brno, 1995
- Hawkins, S.: The Uses of Discretion, Clarendon Press, Oxford 1992
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 1996
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, 4. změněné a doplněné vydání, C. H. Beck, Praha, 2001
- Hendrych, D., Svoboda, C. a kol.: Ústava České republiky, komentář, Praha, C. H. Beck, 1997
- Hendrych, D.: Základy správní vědy, ALEKO, Praha 1992
- Historie a současnost veřejné správy, sborník příspěvků z vědecké konference, MU, Brno 1993
- Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich, Praha 1937
- Hoetzel, J.: Soudní kontroly veřejné správy, nákladem Spolku českých právníků „Vše-
hrd“, Praha 1924
- Horzinková, E.: Koncesní systém v živnostenském podnikání, Praha, Anag, 2002
- Hurdík, J.: Zásady soukromého práva, MU, Brno 1998
- Knapp, V.: Teorie práva, C. H. Beck, Praha 1995
- Knapp, V.: Tvorba práva a její současné problémy, Linde, Praha 1998
- Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států, Linde, Praha 1996
- kolektiv: Veřejná správa a právo, Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám, C. H. Beck, Praha 1997
- kolektiv: Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám, C. H. Beck, Praha 2002
- Kopecký, M., Pomahač, R.: Prameny ke studiu správního práva, Spolek čs. právníků Vše-
hrd, Praha 1993
- Krejčí, J.: Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy, vydavatelství časopisu Moderní stát, Praha 1931
- Lloyd's Introduction to Jurisprudence, Seventh Edition, by M. D. Freeman, Sweet & Maxwell, London, 2001
- Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního, C. H. Beck, Praha 1995

- Mates, P., Čechmánek, B., Hromádka, M., Kramář, K., Rajman, J.: Policejní právo, texty norem s komentářem, Linde, Praha, 2002
- Macur, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, MU, Brno 1992
- Matrasová, E., Příhoda, P., Šmíd, L., Šlouf, V.: Správní řád, komentář, Linde Praha 1996, 2001
- Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde, Praha 1996
- Merkel, A.: Obecné právo správní, I. díl, Orbis, Praha-Brno 1931
- Merkel, A.: Obecné právo správní, II. díl, Oris, Praha-Brno 1932
- Mikule, V., Sládeček, V.: Ústavní soudnictví a lidská práva, CODEX, Praha 1994
- Mikule, V., Sládeček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod, Praha, Eurolex Bohemia, 2001
- Ondruš, R.: Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních (1818–1848), Praha, Linde, 2001
- Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl, Ústavní systém, Praha, Linde, 1998
- Pítrová, L., Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví, C. H. Beck, Praha 1998
- Pítrová, L., Pomahač, R.: Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, díl I. a II., Linde, Praha 2001
- Polián, M., Gadasová, D.: Úvod do správního práva (obecná část), UP, Olomouc, 1994
- Polián, M.: Procesněprávní problematika ve veřejné správě (vybrané pasáže), Votobia, 1997
- Pomahač, R.: Průvodce veřejnou správou, Praha, ISV nakladatelství, 1999
- Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, C. H. Beck, Praha 2002
- Pošvář, J.: Obecné pojmy správního práva, ČSAS Právník, Brno 1946
- Pražák, J.: Rakouské právo správní, část první, Praha, Jednota právnická v Praze, 1905
- Právní principy, Rechtsprinzipien, Principles of Law, kolokvium, vydavatelství 999, Pelhřimov, 1999
- Průcha, P.: Správní právo, obecná část, MU Brno, 1998
- Průcha, P.: Správní právo, obecná část, Brno, MU, 2001
- Průcha, P.: Základní pojmy a instituty správního práva, MU Brno 1998
- Průcha, P., Skulová, S.: Správní právo, procesní část, Brno, MU, 2000

- Richardson, G., Hazel, G.: Administrative Law and Government Action, The Courts and Alternative Mechanisms of Review, Clarendon Press Oxford, 1994
- Schwartz, B., Wade, H. W. R.: Legal Control of Government, Administrative Law in Britain and the United States, Clarendon Press, Oxford, 1972
- Singh, M. P.: German Administrative Law in Common Law Perspective, (2. vydání), Springer, Berlin (aj.) 2001
- Skulová, S. a kol.: Základy správní vědy, MU, Brno 1998
- Sládeček, V.: Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě, AUCI Praha, 1997
- Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, C. H. Beck, Praha 2000
- Současnost a perspektivy místní správy, sborník příspěvků z konference, MU, Brno 1996
- Starosciak, J.: Správa, otázky teorie a praxe, Ústav státní správy, Praha 1976
- Sudre, F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv, MU a EIS UK, 1997
- Telec, I.: Metodika výkladu právních předpisů, právně hermeneutická technika, Doplněk, Brno 2001
- Ústava České republiky po pěti letech, sborník z konference, MU, Brno, 1998
- Veřejná správa na prahu 21. století, sborník z vědecké konference, MU, Brno, 2001
- Veselá, M.: Státní služba, MU, Brno, 1997
- Výběr smluv Rady Evropy, Council of Europe, Prospektrum, 2001
- Wade, H. W. R., Forsyth, C. F.: Administrative Law, Seventh Edition, Clarendon Press Oxford, 1994
- Walter, R., Mayer, H.: Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9. vydání, Wien, Manzsche Verlags, 2000
- Weinberger, O.: Filozofie, právo, morálka, MU, Brno 1993
- Weyr, F.: Teorie práva, Orbis, Brno – Praha, 1936
- Weyr, F.: Československé právo správní, část obecná, ČSAS Právník, Brno 1922
- Základní lidská práva a právní stát v judikatuře ústavních soudů, MU Brno, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2000

Odborné články, slovníková hesla:

- Adamová, K., Krížkovský, L.: K systémovému přístupu ve státovědě, *Právník*, 1993, č. 10–11
- Adamová, K., Krížkovský, L.: Solidarita, nezbytný princip života společnosti ve třetím tisíciletí, *Právník*, 1998, č. 4
- Adamová, K., Krížkovský, L., Šouša, J., Šoušová, J.: Politika, Hodnota, in *Politologický slovník*, C. H. Beck, Praha 2001
- Baxa, J., Mazanec, M.: Správní soudnictví, *Právní rádce*, 2002, č. 1
- Bertelmann, K.: K problému společenské a lidské spravedlnosti, *Právník*, 1995, č. 10–11
- Bjerkén T.: Kontrola ústavnosti správních a vládních aktů, *Právník*, 1994, č. 11
- Blažek, P.: Současný stav veřejné správy, *Právní rádce*, 1998, č. 8
- Boguszak, J.: Uvážení při aplikaci práva, *Socialistická zákonnost*, 1967, č. 2
- Bovens, M., Zouridis, S.: „From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control“, *Public Administration Review*, 2002, č. 2
- Cananea, G. della: Lidská práva a veřejná správa, *Správní právo*, 1998, č. 1
- Dictionary of Government and Politics: „Principle“, second edition, London, Peter Collin Publishing Ltd, 1997
- Donelly, J.: Lidská práva a nový světový řád: realita a naděje, *Právník*, 1992, č. 12
- Fiala, J., Mates, P., Průcha, P.: K problematice správního soudnictví, *Správní právo*, 1990, č. 5
- Floudas, D. A.: Evaluating the Function of the Public-Private Law Distinction in European Administrative Law: A Comparative Enquiry, *European Review of Public Law*, sv. 13, 2001, č. 2
- Grospič, J.: K některým problémům demokratické transformace veřejné správy v České republice, in *Historie a současnost veřejné správy (sborník příspěvků z vědecké konference)*, Brno, MU, 1993
- Grygar, J.: Právo na dobrou správu, *Justiční praxe*, 2002, č. 7
- Hácha, E.: „Koncese“, „Nejvyšší správní soud“, „Správní soudnictví“, in *Slovník veřejného práva československého*, díl II. Polygrafia, Brno, 1932
- Hajn, P.: O efektivnosti právních norem, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1994, č. 3
- Harvánek, J.: Právní stát: Pragmatizmus nebo hodnoty?, *Právní obzor*, 1992, č. 1

- Hendrych, D.: Správní soudnictví v České republice, *Právní rozhledy*, 1993 č. 1
- Hendrych, D. a kol.: „Neurčitě pojmy“, „Právní pozitivismus“, „Právní principy“, „Správní uvážení“, „Subjektivní práva“, in *Právní slovník*, Praha, C. H. Beck, 2001
- Hoetzel, J.: „Volné uvážení“, „Zájmy veřejné“, in *Slovník veřejného práva Československého*, díl V., Brno 1948
- Holländer, P.: Problém spravedlnosti: úvaha strukturální, *Právník*, 1998, č. 6
- Hrdina, P.: Přezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů vydaných v rámci diskreční pravomoci, *Právní rozhledy*, 1999, č. 4
- Hrdlička, J.: Může či musí (Studie interpretační a legislativnětechnická), in *Právník*, 1966, č. 5
- Jaumotte, J.: „Les principes généraux du droit administratif á travers la jurisprudence administrative“, in Blero, B. (ed.): *Le conseil d'Etat de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946–1996)*, Bruylant, Brusel 1999
- Kadečka, S.: České správní soudnictví v konfrontaci s ústavněprávními a mezinárodněprávními normami, in *Justičná revue*, 2002, č. 2
- Kadečka, S.: Správní soudnictví ve světle ústavněprávní judikatury, in *Právní rádce*, 2002, č. 3
- Klokočka, V.: Ústavní soud v ústavním systému České republiky, příloha, *Právní rádce*, 1998, č. 9
- Krecht, J.: Právo přirozené a právo pozitivní, *Právník*, 1995, č. 12
- Krecht, J.: Může – musí, *Socialistická zákonnost*, 1968, č. 11
- Langášek, T.: Principy dobré správy v praxi evropských ombudsmanů, in *Právní rozhledy*, 2002, č. 3
- Machajová, J.: Záruky ústavnosti rozhodovania vo verejnej správe, in *Zdokonaovanie verejnej správy, sborník z mezinárodného seminára*, Bratislava, Univerzita Komenského, 2000
- Martin, E. A.: „Judicial Discretion“, in *Dictionary of Law*, Martin, E. A. (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2002
- Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M., Lanotte, J. V.: *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen 1999, str. 45–46.
- Mates, P., Mazanec, M.: Úvahy a fakta o správním soudnictví, 1.–4. díl, *Právní rozhledy*, 1994, č. 7–10
- Mazanec, M.: Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce, *Správní právo*, 1997, č. 3

- Mazanec, M.: K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 2
- Mazanec, M.: Neurčitě právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4
- Mikule, V.: Ještě ke správnímu soudnictví a jeho organizaci, *Právní praxe*, 1994, č. 4
- Mikule, V.: Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy, *Správní právo*, 1997, č. 3
- Mikule, V.: Ústavní zakotvení a historické aspekty správního trestání, *Správní právo*, 2002, č. 1
- Mikule, Sládeček: Nad nálezem ústavního soudu, kterým byla zrušena část pátá o.s.ř., *Bulletin advokacie*, 2002, č. 10
- Moor, P.: Správní řízení a rozhodnutí, *Právník*, 1993, č. 1
- Müller, Z.: K zárukám zákonnosti ve státní správě, *Správní právo*, 1990, č. 4
- Neustupná, L.: Sbližování práva v Evropském společenství, *Právník*, 1992, č. 3–4
- Novotný, J.: Nejvyšší správní soud, *Správní právo*, 1999, č. 2–4
- Český helsinský výbor (Pavlíček, V.): Uchovat práva občanů na evropském standardu (na okraj dvou stanovisek Českého helsinského výboru), *Právník*, 1993, č. 10 a 11
- Pítrová, L.: Decentralizace státní správy ve Francii – její dopad na soudní kontrolu správních rozhodnutí, *Správní právo*, 1993, č. 2
- Pomahač, R.: Soukromé osoby vis-à-vis úřady jako problém obecného evropského práva, *Evropské a mezinárodní právo*, 1997, č. 8
- Pomahač, R.: Zásady správního řízení a evropské právo (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady), *Evropské a mezinárodní právo*, 2001, č. 3
- Pomahač, R.: K reformě správního soudnictví v České republice, *Evropské a mezinárodní právo*, 2001, č. 7–8
- Pomahač, R.: Správní či soudní projednání správních deliktů?, *Správní právo* 2002, č. 1
- Pomahač, R.: Správní soudnictví a účinná ochrana, *Správní právo*, 2002, č. 4
- Procházka, A.: Problémy s ústavností, *Správní právo*, 1997, č. 2
- Procházka, A.: Ústavní soud ČR a správní orgány, *Správní právo*, 1995, č. 5
- Průcha, P.: K reformě správního trestání, *Právník*, 1998, č. 12
- Průcha, P., Skulová, S.: K otázkám potřebnosti nového správního řádu a východiskům jeho přípravy, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, č. 4

- Průcha, P.: „Neurčitě pojmy ve správním právu“, „Správní uvážení“, in Madar, Z. a kol.: *Slovník českého práva*, Praha, Linde, 1999
- Říha, J.: K otázce může či musí, *Právník* č. 7/1966
- Sander, G. G.: Poznámky k Chartě základních práv Evropské unie, *Evropské a mezinárodní právo*, č. 7–8/2001
- Skála, J.: Funkce úřadu ombudsmana v právním státě, *Právní obzor*, 1994, č. 3
- Skála, J.: Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium, *Právník*, 1994, č. 2
- Skála, J.: Český ombudsman, *Právník*, 1998, č. 2
- Skulová, S.: Několik informací a poznámek k instituci ombudsmana pro místní správu ve Velké Británii, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, č. 2
- Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě v pohledu správní vědy, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1997, č. 2
- Skulová, S.: Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy v pohledu správní vědy, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1997, č. 3
- Skulová, S.: Doporučení (zásady) pro rozhodování veřejné správy v pohledu správní vědy, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1997, č. 4
- Skulová, S.: Správní uvážení (diskreční pravomoc) v kontextu současné veřejné správy, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1999, č. 2
- Skulová, S.: Některé aspekty přezkumu správního uvážení v rámci správního soudnictví, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1999, č. 3
- Skulová, S.: Čím je ovládáno správní uvážení? – aneb úvaha nejen o pravidlech, ale také o hodnotách, cílech, principech a zásadách (1. část), *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, č. 4
- Skulová, S.: Čím je ovládáno správní uvážení? – aneb úvaha nejen o pravidlech, ale také o hodnotách, cílech, principech a zásadách (2. část), *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2003, č. 1
- Sládeček, V.: Ombudsman v Československu a v České republice, *Správní právo*, 1993, č. 2
- Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii, *Správní právo*, 1993, č. 3
- Sládeček, V.: Nové ombudsmanské instituce v postkomunistických státech, *Správní právo*, 1995, č. 4
- Sládeček, V.: veřejný ochránce práv: první rok činnosti, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, č. 2

- Sládeček, V.: Může nové správní soudnictví nahradit veřejného ochránce práv? *Právní rozhledy*, 2002, č. 8
- Spáčil, J.: Jaký bude Nejvyšší správní soud, *Správní právo*, 1994, č. 1
- Suetens, L. P.: Algemeenerechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur in het Belgisch Administratief Recht, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht* (Časopis pro správní vědy a veřejné právo), 1970
- Svatoň, J.: Politická činnost a rozhodování v občanské společnosti a v právním státě, *Právní obzor*, 1992, č. 1
- Šamalík, F.: Právní stát – geneze a principy, *Právo a zákonnost*, 1992, č. 1
- Šamalík, F.: Právní stát a renesance „přirozeného práva“, *Právník*, 1993, č. 10 a 11
- Ševčík, V.: Některé problémy ústavnosti v českých soudních řádech, *Právník*, 1995, č. 7
- Ševčík, V.: Problémy s naší ústavností, *Právník*, 1999, č. 3
- Šimíček, V.: Mohou být vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu ČR všeobecně závazná?, *Správní právo*, 1996, č. 2
- Šišková, N.: Lidská práva v intencích *acquis communautaire*, in *Evropské právo*, příloha časopisu *Právní rozhledy*, č. 6/2002
- Šišková, N.: Evropská dohoda jako nástroj sbližování českého práva s právem Evropských společenství, *Právník*, 1999, č. 1
- Šturma, P.: *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Ročenka evropského práva*, 1996
- Varvařovský, P.: *Správní soudnictví*, *Obchodní právo*, 1993, č. 2
- Varvařovský, P.: Ke koncepci správního soudnictví, *Právní praxe*, 1994, č. 1
- Varvařovský, P.: Nejvyšší správní soud na startu, *Justiční praxe*, 2002, č. 3
- Veselý, J.: Právní úprava ochrany osobních údajů v ČR, *Právní rozhledy*, 1997, č. 3
- Vidláková, O.: Veřejná správa v OECD, *Správní právo*, 1996, č. 4
- Vopálka, V.: Cíle správy a správní tresty, *Správní právo*, 2002, č. 1
- Weinberger, O.: K pojmu volného uvážení, *Socialistická zákonnost*, 1967, č. 9
- Whelanová, M.: Problémy harmonizace českého práva s právem ES, *Evropské právo*, Příloha časopisu *Právní rozhledy*, 2003, č. 2

Další prameny:

- Sbírka zákonů
- Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky, Praha, C. H. Beck, svazek 1–24
- Mazanec, M.: *Soudní judikatura ve věcech správních 1993–1997*, Linde, Praha 1999
- Výběr soudní judikatury ve věcech správních, příloha časopisu *Správní právo*, počínaje č. 3/1993, do konce roku 1997
- Soudní judikatura ve věcech správních, ASPI Publishing s.r.o., od č. 1/1998
- Právní systém ASPI
- Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu – „Bohuslav“
- Pravidelná hodnotící zpráva Evropské komise za rok 2001 o pokroku směrem k přistoupení v každé z kandidátských zemí, <http://www.euroskop.cz>
- Vládní návrh správního řádu, Sněmovní tisk č. 201
- Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, <http://www.coe.fr>
- Dokumenty Rady Evropy, <http://www.coe.fr>
- Etický kodex pracovníků veřejné správy, <http://www.reforma.cz>

REV15

**SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ –
ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA
A SOUVISLOSTI POJMU**

JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2003
Spisy Právnické fakulty MU č. 269 (řada teoretická)
Ediční rada: D. Jílek (předseda), J. Bejček, I. Vágner,
K. Eliáš, P. Holländer, V. Kratochvíl,
N. Rozehnalová, J. Svatoň, V. Šimíček

Sazba provedena sázecím systémem $\text{\TeX}$
Tisk: Ladislav Sýkora, Stará 18/20, Brno
AA 15,74 – VA 16,27
Náklad 140 výtisků – Vydání první, 2003

55-9548-2003 02/58 12/Pr

ISBN 80-210-3237-5

ÚK PrF MU Brno



3 1 2 9 1 1 9 7 6 0