

**Právnická fakulta Masarykovy univerzity
obor Právo
Katedra správní vědy a správního práva**



Problematika tzv. absolutní volné úvahy správního orgánu

Diplomová práce

Bc. Gabriela Schwanková

Brno 2018

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Problematika tzv. absolutní volné úvahy správního orgánu** zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Brně 26. března 2018

.....
Bc. Gabriela Schwanková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí práce doc. JUDr. Soně Skulové, Ph.D., za odborné vedení, cenné rady a podněty při psaní diplomové práce. Dále bych ráda poděkovala své rodině a příteli za podporu během celého studia.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá problematikou tzv. absolutní volné úvahy správního orgánu. První část práce je věnována institutu správního uvážení, jeho pojmovému vymezení a limitům, které správní uvážení ovládají. Hlavní část práce se zaměřuje na analýzu tzv. absolutní volné úvahy při rozhodování správních orgánů. Pozornost je věnována obsahovému vymezení pojmu a jeho uplatnění v jednotlivých právních oblastech, za využití rozboru judikatury. Práce se dále zabývá otázkou soudního přezkumu správních rozhodnutí vydaných na základě absolutní volné úvahy. V závěru práce se autorka zamýšlí nad smyslem a přijatelností absolutní volné úvahy v rozhodovací činnosti správních orgánů.

Klíčová slova

Správní uvážení, Absolutní volná úvaha, Správní orgán, Meze správního uvážení, Libovůle, Nárok, Soudní přezkum, Odůvodnění

Abstract

The diploma thesis deals with the issue of an “absolute“(unlimited) administrative consideration. In the first part, the thesis explores the institute of administrative discretion, its conceptual definition, and limits by which the administrative discretion is being operated. The main part of the thesis focuses on the analysis of so-called unlimited administrative consideration in the decisions-reaching process by administrative bodies. The attention is paid to the content specification of this legal term and its application in particular legal fields, by using case law analysis. Furthermore, the thesis includes a question of judicial review of administrative decisions based on unlimited administrative discretion. Finally, the author expresses her own reflection on the sense and acceptability of absolute administrative discretion in the decision-making process of administrative authorities.

Key words

Discretion, Absolute consideration, Administrative body, Limits of discretion, Arbitrariness, Claim, Judicial review, Reasoning

Obsah

Seznam pojmů a zkratk	11
1 Úvod	13
2 Pojem správního uvážení	15
2.1 Vymezení pojmu.....	15
2.2 Stupně správního uvážení	20
2.2.1 Vázanost při rozhodování	21
2.2.2 Volnost při rozhodování.....	22
2.2.3 Volnost versus vázanost u správního uvážení.....	22
2.3 Vztah správního uvážení a nároku.....	23
3 Limity správního uvážení	25
3.1 Limity vyplývající z mezinárodního a evropského kontextu	26
3.2 Limity vyplývající z národního práva	29
4 Pojem tzv. absolutní volné úvahy	33
4.1 Vymezení pojmu.....	33
4.2 Absolutní volná úvaha versus libovůle.....	36
5 Oblasti, v nichž se uplatní absolutní volná úvaha správního orgánu	39
5.1 Oblast daňového práva	39
5.2 Státní občanství.....	42
5.3 Příspěvky	46
5.4 Licence.....	47
6 Soudní přezkum tzv. absolutní volné úvahy	51
6.1 Vývoj soudního přezkumu.....	51
6.2 Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu	59

Obsah	10
6.3 Shrnutí.....	65
7 Absolutní volná úvaha - nedílný prvek při rozhodování správních orgánů?	67
8 Závěr	71
Použité zdroje	73
Monografie	73
Články.....	75
Judikatura	76
Internetové zdroje.....	78
Právní předpisy.....	78
Zákony.....	78
Právní předpisy EU	79
Mezinárodní smlouvy.....	80
Ostatní.....	80

Seznam pojmů a zkratk

ČR	- Česká republika
ESLP	- Evropský soud pro lidská práva
EÚLP	- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
LZPS	- Listina základních práv a svobod
NSS	- Nejvyšší správní soud
OSŘ	- Občanský soudní řád
SŘS	- Soudní řád správní
ÚS	- Ústavní soud

1 Úvod

Správní uvážení, označováno taktéž jako diskreční oprávnění, je nedílnou součástí výkonu veřejné správy v moderním státě a představuje významnou pravomoc svěřenou správním orgánům při rozhodování o veřejných subjektivních právech ve správním řízení. Správní uvážení zajišťuje efektivní chod veřejné správy, reagující na nepředvídatelné situace, které mohou v řízení před správním orgánem nastat. Tzv. absolutní volná úvaha pak představuje jednu z variant správního uvážení, vyznačující se maximální možnou volností svěřenou správním orgánům při rozhodování, limitovanou obecnými principy a pravidly vyplývajícími z právních předpisů.

Absolutní volná úvaha, stejně jako obecně správní uvážení, dává správním orgánům významnou pravomoc, ovšem na druhou stranu staví úředníky ne vždy do jednoduché pozice. Právě u absolutní volné úvahy, která poskytuje správním orgánům širší prostor volnosti při rozhodování, je na vykonavatele veřejné správy kladeno velmi složité rozhodování. Úředníci musí dobře znát nejen konkrétní pravidla obsažená v právních normách, ale musí dbát také principů a zásad vyplývajících z právního řádu a rozhodnout nejlepším možným způsobem, respektujícím veškerá pravidla v právním státě. V opačném případě by došlo při rozhodování k libovůli, která je ve veřejné správě nepřípustná.

Diplomová práce se bude zabývat analýzou institutu správního uvážení, zejména se zaměřením na tzv. absolutní volnou úvahu správního orgánu. Na základě teoretických poznatků a analýzy judikatury je účelem práce objasnit smysl, respektive význam tzv. absolutní volné úvahy při výkonu veřejné správy a vymezit sféry uplatnění tohoto institutu. Je to právě absolutní volná úvaha, která svým pojmenováním svádí k tomu, že správní orgán rozhoduje tak, jak on sám chce, bez jakéhokoliv omezení zákonem. Znamená však tato varianta správního uvážení opravdu ničím nelimitované rozhodování správního orgánu? V podmínkách právního státu je takové rozhodování jen těžko představitelné. Cílem diplomové práce je proto ověřit, zda je absolutní volné uvážení opravdu ničím neomezeným institutem správního práva.

V oblasti správního práva nalezneme množství literatury věnující se institutu správního uvážení. Obecné a základní informace nalezneme v podstatě v každé učebnici správního práva. Z publikací, které by se konkrétně věnovaly správnímu uvážení, je nutné zmínit monografii S. Skulové z roku 2003 nebo P. Matese z roku 2013. Právě tyto dva autoři výrazně přispívají k objasnění tohoto institutu v českém právním řádu. Problematice tzv. absolutní volné úvahy však není věnována taková pozornost a jen těžko bychom hledali publikaci, která se jí komplexně věnuje. Vzhledem k útržkovitým informacím o této problematice považuji za důležité zpracování této diplomové práce, ve které se pokusím na základě deskriptivní metody a analýzy právních předpisů a judikatury poskytnout ucelený text věnující se absolutní volné úvaze.

Co se týče struktury práce, je nejprve důležité zabývat se obecně pojmem správního uvážení jako jedním ze základních institutů veřejné správy. V úvodní části práce bude vymezen pojem správního uvážení spolu s jeho jednotlivými formami. Dále bude zmíněna důležitost správního uvážení při výkonu veřejné správy a jednotlivé stupně správního uvážení, s ohledem na prvek vázanosti a volnosti při rozhodování správních orgánů. Navazující část práce bude zaměřena na limity ovlivňující uvážení správních orgánů, a to jak z pohledu vnitrostátního, tak evropského kontextu.

Stěžejní část diplomové práce bude věnována problematice tzv. absolutní volné úvahy správního orgánu. Nejprve bude vymezen pojem absolutní volné úvahy, a to jak z hlediska literárních pramenů, tak judikatury. Následovat bude část věnována absolutní volné úvaze, projevující se v jednotlivých právních oblastech. V této části práce budou na základě judikatury analyzovány jednotlivé právní sféry, v nichž dochází k uplatnění absolutní volné úvahy. Dále se bude diplomová práce zabývat odlišením absolutní volné úvahy od libovůle, jelikož právě u těchto dvou pojmů dochází často k záměně. Následující část práce bude analyzovat vývoj soudního přezkumu rozhodnutí založených na absolutní volné úvaze správního orgánu. V této části práce budou zmíněny ty nejdůležitější principy platící pro oblast absolutní volné úvahy. Závěrem práce se na základě literárních poznatků a analýzy judikatury zamyslím nad přínosem a přijatelností absolutní volné úvahy při rozhodování správních orgánů.

2 Pojem správního uvážení

2.1 Vymezení pojmu

Správní uvážení tvoří nedílnou součást výkonu veřejné správy. Veřejná správa jakožto projev výkonné moci ve státě, má za úkol zajistit správu věcí veřejných, a to ve veřejném zájmu.¹ Vzhledem k rozsáhlosti věcné působnosti veřejné správy a jejímu neustálému vývoji, musí být veřejná správa pružná a efektivní, musí být schopna reagovat na značné množství různorodých a nepředvídatelných situací, které mohou při rozhodování správních orgánů nastat.² Je to právě veřejná správa, ve které dochází k neustálé proměně reality a správní orgány musí reagovat na nové situace, zákonodárcem v době tvorby právní normy nepředvídatelné. Jelikož zákonodárcem nemůže postihnout všechny skutkové podstaty, které mohou v oblasti veřejné správy nastat a stanovit pro ně konkrétní právní následek, je tento prostor ponechán správním orgánům k nalezení vhodného řešení. Právě tento prostor označujeme jako prostor pro správní uvážení.³

Pro účely diplomové práce je v první řadě nutné definovat pojem správního uvážení, označovaného také jako „diskreční oprávnění“ či ve starších právních pramenech jako „volné uvážení“.⁴ Zmocnění ke správnímu uvážení nalezneme v řadě právních předpisů upravujících výkon veřejné správy, ovšem pouze v jediném z nich je výslovně pojem „správní uvážení“ zakotven. Tímto právním předpisem je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, konkrétně ustanovení § 78 odst. 1.⁵ Stejně jako v jiných právních předpisech z oblasti správního práva, ani zde nenalezneme jeho obsahové vymezení. Pro účely právní vědy bylo nutné stanovit alespoň obecnou

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 19.

² MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 80.

³ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 13.

⁴ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 346–347.

⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

charakteristiku tohoto pojmu. Správní uvážení tak můžeme definovat jako situaci, kdy se vznikem určitých podmínek obsažených v právní normě právního předpisu není spojeno nastoupení jediného přijatelného právního následku a je tak ponechán prostor orgánu vykonávajícímu veřejnou správu k volbě určitého rozhodnutí.⁶

Výše uvedenou definici správního uvážení můžeme označit za definici tradiční, vymezenou pohledem právní teorie.⁷ Na druhé straně je nutné uvést, že tato definice není jedinou. Jednotliví autoři zabývající se touto oblastí poskytli svou vlastní charakteristiku správního uvážení. Institutem volného uvážení se zabýval např. J. Hoetzel, který uvádí, že volná úvaha spočívá v tom, zda má správní úřad z konkrétní skutkové podstaty právní normy vyvodit určitý právní závěr.⁸ Podle J. Hoetzela poskytují právní normy úřadům v některých případech naprostou volnost rozhodování, v jiných naopak vázanost zákonem. Tam, kde není orgán povinen vydat určité rozhodnutí, je zmocněn k volné úvaze. Jako klasický příklad rozhodování na základě volné úvahy uvádí udělení domovského práva státnímu občanovi ze strany obce či udělení státního občanství.⁹

Další poněkud starší definici poskytl A. Merkel, který mluví o správním uvažování tehdy, „*není-li jednání státního orgánu buď vůbec, anebo alespoň z části vymezeno objektivním právem, takže se při něm může uplatnit vlastní jeho rozhodování.*“¹⁰ Toto vymezení má nedostatky v tom, že v dnešní době je jen těžko představitelné, že by nějaký případ nebyl vůbec právně upraven. Z toho důvodu není tato definice pro současné chápání správního uvážení příliš výstižná.¹¹ Naopak mnohem reálnější definici poskytl P. Průcha, který definuje správní uvážení jako situaci, kdy „*s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný nutný právní následek.*“¹²

⁶ SKULOVÁ, op. cit., s. 15.

⁷ Tamtéž, s. 15.

⁸ HOETZEL, op. cit., s. 346-347.

⁹ Heslo „volné uvážení“. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 345.

¹⁰ MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. Díl první. Praha-Brno: Orbis, 1931, s. 150.

¹¹ MATES, 2013, op. cit., s. 83.

¹² PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 113.

Toto pojetí správního uvážení dává správním orgánům prostor k výběru jednoho z mnoha řešení, která mohou nastat.

Velmi výstižné pojetí správního uvážení přináší také S. Skulová, která pod pojmem správního uvážení rozumí „*právem založený prostor pro volbu určitého postupu, řešení či rozhodnutí*.“¹³ Oproti vymezení P. Průchy, zdůrazňuje S. Skulová ve svém vymezení důležitost zákonného podkladu správního uvážení, tedy že správní uvážení musí vycházet ze samotných právních norem. Velmi podobně zdůrazňuje důležitost právního základu správního uvážení M. Mazanec. Ten do svého vymezení správního uvážení navíc dodává, že správní orgán má možnost (povinnost) zvolit jednu z více možných alternativ, za podmínky, že budou náležitě zjištěny všechny skutkové okolnosti.¹⁴

Z výše uvedených definic je patrné, že již samotné vymezení pojmu správního uvážení představuje poměrně komplikovaný právní institut, jehož charakteristika není jednoznačná. Přesto lze shrnout, že správní uvážení představuje situaci, kdy je správnímu orgánu zákonem poskytnut prostor pro výběr jednoho z více možných řešení v případě, kdy právní norma s existencí určitého skutkového stavu nespojuje jediný právní následek. Správní orgán na základě určitých kritérií vybírá mezi jednotlivými alternativami, a to po zvážení všech okolností důležitých pro rozhodnutí a v mezích zákonných limitů a principů.

Pro správní uvážení je dále typické, že je uplatňováno v rámci výkonu jednotlivých forem činnosti veřejné správy, a to jak u konkrétních či abstraktních správních aktů, tak při tzv. faktických úkonech či pokynech. Správní uvážení se pak uplatňuje právě při rozhodování v rámci jednotlivých forem činností. Samotné rozhodování představuje nejdůležitější součást činnosti veřejné správy, představující určitý proces, při kterém vykonavatel veřejné správy vybírá v konkrétní situaci jednu z nejméně dvou možných alternativ.¹⁵

¹³ SKULOVÁ, op. cit., s. 36.

¹⁴ MATES, 2013, op. cit., s. 83.

¹⁵ SKULOVÁ, op. cit., s. 40-41.

Z praktického hlediska je velmi důležitá identifikace zmocnění ke správnímu uvážení v právní normě. Ve většině případů je zmocnění ke správnímu uvážení obsaženo v dispozici právní normy.¹⁶ Stejně tak může být obsaženo i v sankci právní normy.¹⁷ Ačkoliv se nedá zobecnit, jak založení prostoru pro volnou úvahu v právní normě identifikovat, jsou určité výrazy, které nám jeho výskyt naznačují. Nejčastěji je zmocnění ke správnímu uvážení vyjádřeno právě slovy „může“, „lze“ či „je oprávněn“.¹⁸ Příkladem je ustanovení § 11a odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu: „*Ministerstvo může z důvodů hodných zvláštního zřetele posoudit opakovanou a další opakovanou žádost jako přípustnou.*“¹⁹ Toto ustanovení poskytuje správnímu orgánu diskreci při rozhodování o posouzení přípustnosti žádosti. Další typickým příkladem pro zmocnění ke správnímu uvážení je ustanovení § 62 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“): „*Správní orgán může rozhodnutím uložit pokutu až do výše 50 000 Kč,...*“²⁰ Právě pro oblast pořádkových deliktů je správní uvážení orgánu typické. Správní orgán má volbu v tom, zda pokutu uloží (respektive řízení zahájí), a také v jaké výši ji uloží.²¹ Na správním orgánu je, zda řízení o uložení pokuty zahájí.²²

Ne vždy tak výskyt výše uvedených výrazů v právní normě automaticky znamená zmocnění ke správnímu uvážení. Uvedené termíny je nutné interpretovat v souvislosti s ostatními a v kontextu celého právního předpisu. Proto již při vytváření právních předpisů musí zákonodárce uvážít, jaký výraz v dané normě použít, aby poté nevznikaly v praxi obtíže.²³ Stejně tak může zmocnění ke správnímu uvážení vyplývat i z jiných výrazů. Konkrétním případem je ustanovení § 49 odst. 1 zákona č. 500/2004: „*Ústní*

¹⁶ MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. *Bulletin advokacie* [online]. 2000, č. 4, s. 11 [cit. 26. 3. 2018].

¹⁷ PRŮCHA, op. cit., s. 113.

¹⁸ MATES, 2013, op. cit., s. 96.

¹⁹ Zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ MATES, 2013, op. cit., s. 96-97.

²² Jinak tomu je při ukládání trestů v případech správního trestání. Zde má sice správní orgán také možnost volné úvahy, ovšem ohledně výše sankce, kterou uloží. Avšak nikoliv v tom, zda řízení zahájí.

²³ MATES, 2013, op. cit., s. 97.

jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.“²⁴ Na první pohled se může zdát, že prostor pro volnou úvahu zde založen není. Druhá část tohoto ustanovení začínající slovy „a dále tehdy,...“ prostor pro správní uvážení zakládá. Jednotlivá ustanovení je proto nutné vnímat v celém kontextu.

Současně je nutné zmínit také případy, které není možné považovat či zaměňovat se správním uvážením. Správním uvážením není např. hodnocení, respektive posouzení naplnění skutkové podstaty právní normy.²⁵ Stejně tak není možné zaměňovat tzv. volné správní uvážení s tzv. volným hodnocení důkazů.²⁶ V neposlední řadě je nutné odlišovat dva velmi blízké instituty správního práva, konkrétně správní uvážení a neurčité právní pojmy. Problematika neurčitých právních pojmů by vystačila na celou diplomovou práci, proto pro účely odlišení těchto pojmů uvedu jen základní odlišnosti. Pro oba tyto právní instituty je typický prvek volnosti přítomný při rozhodování. U správního uvážení spočívá v tom, že správní orgán volí mezi vícero možnostmi, jak v dané věci rozhodnout. Naproti tomu u neurčitých právních pojmů je zmíněná volnost přítomna v podobě interpretace těchto pojmů, kdy si správní orgán musí nejdříve objasnit význam neurčitého právního pojmu a zhodnotit, zda tento pojem zařadí pod skutkovou podstatu konkrétní právní normy.²⁷

Správní uvážení se vyskytuje ve dvou formách, a to v tzv. „uvážení jednání“ a „uvážení volby“. Rozdíl mezi těmito formami můžeme spatřovat v tom, že uvážení jednání poskytuje správnímu orgánu možnost rozhodnout se, zda postup předpokládaný právní normou na daný případ aplikuje či nikoliv. Rozhoduje se, zda bude podle této normy postupovat či ne, což souvisí se samotnou interpretací jednotlivých ustanovení

²⁴ Zákon č. 500/2004 Sb.

²⁵ Heslo „volné uvážení“. In: *Slovník veřejného práva československého*, op. cit., s. 346.

²⁶ MAZANEC, op. cit., s. 9.

²⁷ SLÁDEČEK, op. cit., s. 154.

právních norem a jejich pojmů. Naproti tomu uvážení volby se týká samotného obsahu předpokládaného řešení, při kterém správní orgán volí jedno z více možných řešení.²⁸

2.2 Stupně správního uvážení

Správní uvážení představuje pro správní orgán prostor pro volnou úvahu, respektive jeho určitou samostatnost při rozhodování.²⁹ Pojem volné úvahy však nemůžeme chápat doslovně. Správní uvážení se vždy musí odehrávat v určitých stanovených limitech (např. s respektováním ústavních limitů v podobě principů či jiných pravidel),³⁰ a s ohledem na smysl a účel zákona.³¹

Zmocnění správního orgánu k úvaze v jednotlivých případech představuje jednu z pravomocí správního orgánu. Tuto pravomoc nelze vnímat pouze v pozitivním smyslu, tedy jako možnost správního orgánu jednat, ale také jako povinnost úvahu v daném případě použít. Jinak řečeno, pokud je již správní orgán nadán právní normou k užití volné úvahy, je povinen ji užít. Na jeho uvážení pak je, k jakému rozhodnutí či konání/nekonání se ve věci uchýlí.³²

Stejně jako v jiných právních odvětvích, platí i v případě rozhodovací činnosti vykonavatelů veřejné správy zásada legality. Orgány veřejné správy jsou při rozhodování vázány právními předpisy, na straně druhé je právě pro tuto oblast velice důležitá jistá míra efektivnosti a pružnosti při rozhodování, umožňující reagovat na neustále se měnící realitu. Dochází tak ke střetu prvku vázanosti a volnosti při rozhodování orgánů veřejné správy. V tomto smyslu můžeme vymezit různé druhy či stupně správního uvážení. P. Mates zmiňuje literaturou poskytnuté dělení na uvážení zákonné (úplná vázanost), uvážení (neboli uvážení vázané) a uvážení volné, a to právě s ohledem na to, který z prvků – vázanost či volnost – má v daném rozhodování

²⁸ VŠETIČKA, Pavel. Uplatňování správního uvážení a problematika výkladu neurčitých právních pojmů v případě bezprostředních zásahů realizovaných Policií České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 3, s. 500.

²⁹ SLÁDEČEK, op. cit., s. 150.

³⁰ Limity správního uvážení se budu podrobně zabývat ve 3. kapitole diplomové práce.

³¹ MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*. 2010, č. 8., s. 36.

³² SKULOVÁ, op. cit., s. 44.

převahu.³³ Toto členění na jednotlivé stupně správního uvážení je pouze demonstrativní. V praxi totiž nalezneme mnohem více způsobů kombinace prvku vázanosti a volnosti při rozhodování ve veřejné správě.³⁴

2.2.1 Vázanost při rozhodování

Úplná vázanost právem při rozhodování ve veřejné správě představuje jeden z krajních způsobů rozhodování, a je protikladem k rozhodování na základě úplné volnosti. Pod pojmem úplná vázanost si v teoretické rovině můžeme představit rozhodování na základě předem jasně stanovených kritérií, kdy právní norma spojuje s vymezenou skutkovou podstatou pouze jedno jediné řešení, bez možnosti jakékoliv vlastní úvahy správního orgánu.³⁵ Správní orgán nemá v tomto případě možnost žádné úvahy v posouzení skutkové stránky věci či její interpretaci. Rozhodování podle úplné vázanosti můžeme přirovnat k rozhodování automatického stroje, při kterém dochází k „naprogramování“ stroje tak, že určitá definovaná jednání podřadí pod skutkovou podstatu a vydá předem stanovené rozhodnutí konkrétního obsahu.³⁶

Takové rozhodování je v některých případech nemožné. Veřejná správa musí být pružná, musí být schopna reagovat na různost situací a požadavků, které jsou těžko předvídatelné. Z toho důvodu je ze strany zákonodárce poskytnut prostor pro správní uvážení.³⁷ Úplná vázanost, bez jakékoliv možnosti uvážení v některých oblastech, však tento smysl veřejné správy v podstatě vylučuje. Správní orgán by totiž nemohl vzít v potaz, vzhledem k absenci jeho úvahy, některé specifické okolnosti případů, které se mohou dle základního vymezení jevit jako totožné. S přihlédnutím ke konkrétním okolnostem a potřebám tomu ale tak ve skutečnosti nebude. Rozhodování na základě úplné vázanosti je tak spíše teoretickou konstrukcí.³⁸ V žádném případě nelze vázanost při rozhodování správních orgánů opomíjet. Každý orgán je při svém rozhodování

³³ MATES, 2013, op. cit., s. 87.

³⁴ MERKL, op. cit., s. 153.

³⁵ SKULOVÁ, op. cit., s. 52.

³⁶ MATES, 2013, op. cit., s. 86.

³⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 55.

³⁸ SKULOVÁ, op. cit., s. 53-56.

vázán právními normami a ústavním pořádkem a je nemožné, aby rozhodoval svévolně. Vázanost je přítomná při každém rozhodování a je zřejmé, že v případech, kdy je právní normou stanovené jediné právní řešení, není zde prostor pro správní uvážení.³⁹ I tak zde může být přítomna určitá volnost, např. při hodnocení skutkové stránky či hodnocení důkazů. Avšak tyto případy, jak již bylo výše uvedeno, nejsou správním uvážením.

2.2.2 Volnost při rozhodování

Volnost představuje druhý z krajních prvků přítomný při rozhodovací činnosti. V první řadě je nutné vymezit, co si představit pod pojmem volnost. Volnost můžeme chápat jako ničím neomezenou pravomoc správního orgánu. V takovém případě není správní orgán při rozhodování ničím vázán a jeho rozhodování se odehrává v prostoru libovůle, tedy naprosté volnosti. Libovůle je ovšem v podmínkách moderní veřejné správy nepřijatelná, jelikož odporuje zásadě legality.⁴⁰ Každé správní uvážení, k němuž je správní orgán zmocněn, musí respektovat limity vyplývající z právního řádu a jednotlivé principy.⁴¹

Z výše uvedeného nelze ani volnost vnímat absolutisticky. Vždy jsou zde nějaké limity a meze, které musí správní orgán respektovat. Volnost tedy nepředstavuje při rozhodování ničím neomezenou moc správního orgánu, ale situaci, kdy například nejsou přesně vymezeny pravidla pro postup správních orgánů v některých případech. Správnímu orgánu je poskytnut široký prostor volnosti při rozhodování. Avšak tato volnost nesmí dosáhnout zmíněné libovůle a překročit zákonem stanovené limity.⁴²

2.2.3 Volnost versus vázanost u správního uvážení

Jak jsem již uvedla výše, představuje naprostá vázanost a naprostá volnost rozhodování ve veřejné správě spíše teoretické instituty. V aplikační praxi dochází ke vzájemné kombinaci obou těchto prvků při rozhodování vykonavatelů veřejné správy. Lze obecně

³⁹ MATES, op. cit., s. 87.

⁴⁰ SKULOVÁ, op. cit., s. 49-50.

⁴¹ MATES, 2010, op. cit., s. 36.

⁴² SKULOVÁ, op. cit., s. 50.

konstatovat, že jak u tzv. vázaného rozhodování je vždy možná jistá míra úvahy správního orgánu (např. při posuzování skutkové podstaty či výkladu neurčitých právních pojmů, což ovšem není případ správního uvážení), tak u rozhodování dle volné úvahy je vždy nutné respektovat zákonem stanovené meze. Správní uvážení v sobě obsahuje jak prvek volnosti, tak vázanosti.⁴³

Nelze ovšem tvrdit, že tyto dva prvky jsou vždy zastoupeny rovnoměrně. Někdy může převážet vázanost (např. u vázaného volného uvážení), jindy zase volnost (v případě tzv. absolutní volné úvahy).⁴⁴ Vzájemný poměr těchto dvou prvků vytváří různé stupně správního uvážení při rozhodování správních orgánů. To, jakým stupněm volnosti je správním orgánem při svém uvážení nadán, je nutné zjišťovat pomocí interpretace jednotlivých právních norem obsahujících zmocnění k úvaze. Žádná obecná pravidla, která by určovala, jak má být správní uvážení v každém případě aplikováno, neexistují. Z toho důvodu je důležitá samotná tvorba právních norem obsažených v právních předpisech. Již zde si musí zákonodárce uvědomit, jak velký prostor uvážení (či zda vůbec nějaký) ponechá vykonavatelům veřejné správy při jejich rozhodování. Odtud také vychází jeden ze základních znaků správního uvážení, a to jeho samotný právní základ. To je důkazem toho, že volná úvaha správního orgánu se odehrává při respektování principu legality.⁴⁵

2.3 Vztah správního uvážení a nároku

Vymezením správního uvážení se práce zabývala již v předchozí kapitole. Obecně můžeme říci, že se jedná o situaci, kdy právní norma neposkytuje jediné možné řešení a správnímu orgánu je při rozhodování dáno na výběr mezi více než dvěma variantami. Správní orgán má na výběr alespoň mezi dvěma způsoby, jak v dané věci rozhodne. Se správním uvážením souvisí otázka, jak je tomu v případě rozhodování, kdy má jednotlivec právní nárok např. na vydání rozhodnutí. Obecně pod pojmem nárok

⁴³ MATES, 2010, op. cit., s. 36.

⁴⁴ SKULOVÁ, op. cit., s. 57.

⁴⁵ Tamtéž, s. 59, 81.

chápeme „*vlastnost subjektivního práva spočívající v jeho vynutitelnosti státní mocí*.“⁴⁶ Právní nárok tak představuje situaci, kdy se po splnění zákonem stanovených podmínek může subjekt svého práva domoci. Právní nárok se tak liší od subjektivního práva, které dává jednotlivci možnost dané právo požadovat, ovšem není zde jistota, že toto právo bude přiznáno či uděleno. Právní nárok ale poskytuje subjektu práva větší jistotu, jelikož jednotlivci musí být v dané věci po splnění podmínek vyhověno.⁴⁷

Pokud totiž právní předpis zakládá právní nárok a jednotlivec splní dané podmínky pro přiznání práva, nemá již správní orgán prostor pro správní uvážení v dané věci.⁴⁸ Tak je tomu např. v případě živnostenského oprávnění. Pokud žadatel splní podmínky pro udělení tzv. ohlašovací živnosti, vznikne jeho oprávnění provozovat živnost obecně v den ohlášení.⁴⁹ Tento akt správního orgánu označujeme jako akt deklaratorní, který pouze osvědčuje danou skutečnost. Jiná situace je u aktů konstitutivních, které dané oprávnění přímo zakládají či ruší. Právě s akty konstitutivními a deklaratorními souvisí možnost použití volné úvahy správního orgánu. Obecně můžeme konstatovat, že u aktů deklaratorních, které osvědčují existenci již vzniklého oprávnění, je možnost správního uvážení vyloučena. Jednotlivec má v tomto případě právní nárok na osvědčení jeho oprávnění. Z toho důvodu můžeme konstatovat, že správní uvážení je typické pro akty konstitutivní povahy, jelikož zde je obvykle jistá míra volné úvahy přítomná. Z výše uvedených důvodů uvádí doc. Skulová, že výskyt správního uvážení a nároku v jedné a téže věci je nemožný, jelikož tyto dva instituty se vzájemně vylučují.⁵⁰

Pokud právní předpis zakládá právní nárok pro přiznání určitého oprávnění, je správní uvážení v této věci vyloučeno. Správní orgán nemá na výběr mezi více variantami řešení a musí rozhodnout takovým způsobem, jaký právní předpis předpokládá.

⁴⁶ Heslo „nárok“. In: HENDRYCH a kol. *Právníkový slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 482.

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 5 As 9/2008-106.

⁴⁸ ČERNÝ, Petr. Soudní přezkum správního uvážení nejen v řízení o udělení státního občanství. *Bulletin advokacie*. 2005, č. 7-8, s. 59.

⁴⁹ § 10 odst. 1 zákona č. 445/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ SKULOVÁ, op. cit., s. 77-78.

3 Limity správního uvážení

Limity správního uvážení, označované taktéž jako „meze“, jsou velmi důležitým hlediskem pro určování prostoru pro užití volné úvahy správních orgánů. Otázka mezi správního uvážení souvisí s výše řešenou problematikou, tedy tím, zda je správní orgán při rozhodování dle správního uvážení opravdu ve své úvaze zcela volný. Již výše jsem uvedla, že volná úvaha správního orgánu není naprosto volnou v tom pravém slova smyslu, jelikož vždy musí být přinejmenším respektovány zákonem stanovené limity a obecné právní principy či zásady. V opačném případě by rozhodování správního orgánu vykazovala znaky libovůle.⁵¹ Tento závěr vyplývá např. z usnesení Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002-42: *„Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni zákona jeví jako neomezené či absolutní – má své meze.“*⁵²

Meze správního uvážení jsou důležité pro stanovení prostoru, v němž se může správní orgán při volné úvaze pohybovat. Meze správního uvážení můžeme rozdělit na dvě skupiny. První z nich tvoří limity přímo obsažené v jednotlivých ustanoveních právních předpisů neboli konkrétní pravidla. Druhou skupinu představují limity vyplývající z právního řádu České republiky, bez konkrétního zakotvení v právní normě zmocňující ke správnímu uvážení, v podobě obecných zásad či principů.⁵³ Tyto meze, respektive jejich překročení či nepřekročení, jsou poté podrobeny přezkumu ve správním soudnictví. Jsou ale tyto meze v právních předpisech vždy jasně stanoveny? Má správní orgán při svém rozhodování jistotu, v jakém prostoru se má pohybovat?

Problematika limitů správního uvážení je velmi obsáhlým tématem. Z toho důvodu se v této kapitole zaměřím na základní vymezení a vývoj limitů správního uvážení, důležitých pro účely této práce, zejména s ohledem na stanovení širšího rámce pro analýzu tzv. absolutní volné úvahy správního orgánu.

⁵¹ SLÁDEČEK, op. cit., s. 150.

⁵² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

⁵³ SKULOVÁ, op. cit., s. 83-87.

3.1 Limity vyplývající z mezinárodního a evropského kontextu

Pro formování limitů správního uvážení je nejdříve nutné přiblížit základní mezinárodní a evropský vývoj, jelikož právě v podmínkách mezinárodních organizací má tato problematika své široké kořeny. Za základní a zásadní považuji v této oblasti působení Rady Evropy, která se mimo ochranu základních práv a svobod, zabývá i jinými oblastmi, k nimž patří i oblast veřejné správy a s ní související principy, které tuto oblast v moderních demokratických právních státech ovládají.

Jistý základ omezování státní moci a prohlubování ochrany subjektivních veřejných práv jednotlivců nalezneme již ve Všeobecné deklaraci lidských práv, vzniklé na půdě Organizace spojených národů. Na ni navazuje Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (označovaná také jako Evropská úmluva o ochraně lidských práv, dále jen „EÚLP“), jeden z nejvýznamnějších lidskoprávních dokumentů.⁵⁴ Již samotná EÚLP ve svém čl. 6, zakotvujícím právo na spravedlivý proces, se bezprostředně dotýká oblasti správního soudnictví a ochrany subjektivních práv.⁵⁵ Důležitost veřejné správy a s ní spojená rozhodovací činnost, která může významným způsobem ovlivnit práva jednotlivců, přiměla Radu Evropy k tvorbě řady dokumentů upravujících oblast tzv. dobré správy.⁵⁶

K těmto dokumentům přijatým na půdě Rady Evropy patří zejména doporučení a rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy. Z těch nejdůležitějších je to např.: Doporučení (84)15 o veřejné odpovědnosti, Doporučení (91)1 ohledně správních sankcí, Rezoluce (77)31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům a řada dalších doporučení.⁵⁷ Všechna tato doporučení se týkají jednotlivých oblastí veřejné správy a snaží se vymezit základní zásady či principy, které mají být v moderních demokratických státech uplatňovány při činnosti veřejné správy.⁵⁸

⁵⁴ SKULOVÁ, op. cit., s. 159.

⁵⁵ čl. 6 odst. 1 EÚLP

⁵⁶ POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy. *Veřejná správa*. 2008, č. 12, příloha VII-VIII.

⁵⁷ SKULOVÁ, op. cit., s. 160.

⁵⁸ POTĚŠIL, op. cit., příloha VII-VIII.

Pro oblast správního uvážení je nejvýznamnější Doporučení Výboru ministrů (80) 2 týkající se výkonu povinností veřejné správy při volném správním uvážení.⁵⁹ Doporučení R (80)2 chápe pod pojmem správního uvážení jistý stupeň volnosti, který je správnímu orgánu při rozhodování poskytnut za účelem přijetí takového rozhodnutí, které se správnímu orgánu jeví jako nejvhodnější. Toto doporučení stanovuje základní předpoklady pro rozhodování na základě diskrečního oprávnění správních orgánů a poskytuje ochranu při rozhodování jednotlivcům, jelikož jejich práva a zájmy mohou být rozhodnutím zasažena. Z toho důvodu je nezbytné stanovit základní principy, kterými se má správní orgán při rozhodování řídit. Ty nejdůležitější principy, ovládající oblast volné úvahy, zakotvilo ve svém textu právě Doporučení Výboru ministrů (80)2. Patří k nim např. nesledování jiného než předepsaného účelu, rovnost před zákonem, zákaz diskriminace, nestrannost, předvídatelnost, rozhodování v přiměřené lhůtě či konzistentní rozhodování s ohledem na zvláštní okolnosti případů. V praxi má docházet k respektování všech zakotvených principů, jelikož jedině tak lze dosáhnout spravedlivého rozhodování. Doporučení R (80)2 nevytváří mezi uvedenými principy hierarchické postavení.⁶⁰

Důležitost Doporučení R (80)2 spatřuji také v tom, že jako jeden z principů zakotvuje ve svém ustanovení čl. IV kontrolu aktů vydaných na základě volné úvahy nezávislým orgánem z hlediska jejich zákonnosti.⁶¹ Doporučení zdůrazňuje, že soudní kontrola je důležitým aspektem pro tuto oblast a považuje za důležité, aby členské státy Rady Evropy přezkum aktů vydaných na základě volné úvahy ve svých právních řádech zajistily. V našem právním řádu, stejně i v právní úpravě na Slovensku, je toto přezkoumávání zajištěno. Soud se při přezkumu zabývá tím, zda správní orgán nevybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem.⁶² V české právní úpravě se přezkoumává, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení stanovené

⁵⁹ PRŮCHA, op. cit., s. 114-115.

⁶⁰ KOŠČIAROVÁ, Soňa. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012, s. 187-190.

⁶¹ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80)2.

⁶² KOŠČIAROVÁ, op. cit., s. 208.

zákonem či zda dokonce správní uvážení nezneužil.⁶³ Slovenská právní úprava o zneužití správního uvážení nehovoří.

Doporučení R (80)2 poskytuje základní principy důležité pro oblast správního uvážení. Vzhledem k jeho povaze, jakožto doporučujícího aktu, není pro členské státy závazné.⁶⁴ Přesto se toto doporučení, a stejně i všechna ostatní, stala „minimálním standardem“ pro výkon veřejné správy v tom dobrém slova smyslu. Nejde o vytvoření jednotných pravidel pro všechny státy Rady Evropy, ale o stanovení základních požadavků pro kvalitní a spravedlivé rozhodování v oblasti veřejné správy. Rada Evropy si uvědomuje, že právě tato oblast výrazným způsobem ovlivňuje život lidí, a proto se ji snaží nadále rozvíjet.

Významným dokumentem Rady Evropy pro oblast veřejné správy je Doporučení Rec (2007)7 o dobré veřejné správě („good governance“). Tento dokument obecně vymezuje nejdůležitější zásady a principy, které mají zajistit, aby veřejná správa fungovala tím nejlepším způsobem, kvalitně a efektivně.⁶⁵ V dodatku k Doporučení Rec (2007)7, v tzv. kodexu dobré veřejné správy, jsou uvedeny jednotlivé zásady a pravidla, označované jako zásady/principy dobré správy, které vytváří zmíněný prostor dobré veřejné správy a které mají správní orgány aplikovat při svém rozhodování.⁶⁶

Nelze samozřejmě opomenout důležitost Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), který jakožto soudní orgán Rady Evropy má pravomoc rozhodovat v případech porušení EÚLP. Právě ESLP ve své judikatuře rozvíjí a dotváří systém jednotlivých principů a zásad ovládajících veřejnou správu.⁶⁷

Výkon veřejné správy zásadním způsobem ovlivňuje také unijní právo, vznikající na půdě Evropské unie (dále jen „EU“). Stejně jako Rada Evropy, tak i EU

⁶³ § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb.

⁶⁴ MATES, 2010, op. cit., s. 36.

⁶⁵ POTĚŠIL, op. cit., příloha VII-VIII.

⁶⁶ Mezi tzv. zásady dobré správy patří: zásada zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, časové přiměřenosti, participace, úcty k soukromí, transparentnosti; Potěšil – článek

⁶⁷ SKULOVÁ, op. cit., s. 163.

sehrává důležitou roli při vytváření základních předpokladů pro fungování veřejné správy.⁶⁸ Listina základních práv EU (označována také jako Charta základních práv EU), v čl. 41 nazvaném „Právo na řádnou správu“, zakotvuje základní principy rozhodování v této oblasti.⁶⁹ Dále judikatura Soudního dvora Evropské unie poskytuje řadu pravidel a principů, které charakterizují dobrou správu. Příkladem je princip legitimního očekávání, proporcionality či omezené volnosti správního rozhodování.⁷⁰

3.2 Limity vyplývající z národního práva

V rámci mezinárodního a evropského kontextu byly zmíněny zejména zásady a principy ovlivňující rozhodování ve veřejné správě. Tyto obecné zásady jsou promítnuty také do české právní úpravy, a to buď v podobě konkrétních pravidel obsažených v ustanoveních právních předpisů, nebo obecných principů a zásad, platících pro celou oblast rozhodování vykonavatelů veřejné správy.

První skupinu tvoří meze stanovené přímo v zákoně - konkrétní pravidla. Takové zakotvení mezi přímo v zákoně se jeví jako nejvhodnější řešení pro stanovení prostoru, v němž se má správní orgán při úvaze pohybovat. To ostatně souvisí se zásadou legality a právní jistotou, kterou přímé zakotvení poskytuje. Jasnost a určitost stanovených mezí správního uvážení je důležitá vzhledem k ochraně subjektivních práv jednotlivců, jelikož tím dochází k omezení prostoru libovůle ze strany správního orgánu.⁷¹ Příkladem přímého zakotvení mezí v ustanovení právního předpisu je např. ustanovení § 62 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Správnímu orgánu jsou zde stanoveny meze, v rámci kterých se může pohybovat při stanovení výše pokuty – tedy „od - do“.⁷² Při ukládání sankcí jsou typicky tyto meze stanoveny přímo v konkrétním ustanovení.

Ne vždy nalezneme v právní normě konkrétní pravidla vymezující prostor volné úvahy správního orgánu. Ani v takových případech nelze říci, že je správní orgán

⁶⁸ Tamtéž, s. 165.

⁶⁹ Čl. 41 Listiny základních práv Evropské unie 2007/C 303/01 ze dne 14. 12. 2007.

⁷⁰ SKULOVÁ, op. cit., s. 166.

⁷¹ Tamtéž, s. 86.

⁷² Zákon č. 500/2004 Sb.

při svém rozhodování neomezený. Neposkytuje-li právní norma tato pravidla, musí správní orgán při svém rozhodování využít obecných zásad či principů.⁷³ Jedná se především o zásady vyplývající z ústavního pořádku České republiky a z tzv. evropského správního práva. Zakotvení takových zásad a principů v jednotlivých právních předpisech mnohdy chybí, což ztěžuje situaci nejen vykonavatelům veřejné správy, ale také jednotlivcům z hlediska ochrany jejich práv a svobod.⁷⁴

Pro oblast výkonu veřejné správy jsou těmito limity, v podobě obecně přijímaných zásad a principů, tzv. principy dobré správy. Tyto principy mají své kořeny v evropském právním prostoru a jejich úkolem je přispívat k vytváření dobré, správné veřejné správy. V České republice můžeme některé z těchto principů dobré správy nalézt v úvodních ustanoveních správního řádu.⁷⁵ Zařazením těchto principů do právního předpisu došlo ke stanovení jasnějšího a určitějšího prostoru pro vykonavatele veřejné správy vzhledem k nalezení daného principu a současně z nich učinilo ustanovení právně závazná.⁷⁶

V § 2 až § 8 správního řádu jsou upraveny základní zásady činnosti správních orgánů.⁷⁷ Tato ustanovení obsahují základní zásady dopadající zejména na procesní stránku rozhodování ve veřejné správě. Novela správního řádu v roce 2004 zakomponovala mezi tato ustanovení některé z principů tzv. dobré správy, které mají dopad na obsahovou stránku rozhodnutí.⁷⁸ Z uvedených ustanovení vyplývá jedna z nejdůležitějších zásad, a to zásada zákonnosti neboli legality. Dále např. zásada přiměřenosti, zásada zákazu zneužití správního uvážení, zásada účelnosti, legitimního

⁷³ SKULOVÁ, op. cit., s. 91.

⁷⁴ MATES, 2013, op. cit., s. 103.

⁷⁵ Správní řád ve svém původním znění, před přijetím zákona č. 500/2004 Sb., nezakotvoval principy dobré správy ve svých úvodních ustanoveních.

⁷⁶ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 52-53.

⁷⁷ § 2 až § 8 zákona č. 500/2004 Sb.

⁷⁸ SKULOVÁ, op. cit., s. 170-171.

očekávání či rovnosti.⁷⁹ Všechny tyto zásady a řada dalších mají velký význam pro institut správního uvážení.

Některé principy jsou pak dále promítány do jednotlivých ustanovení správního řádu, ačkoliv nejsou v obecném výčtu zásad činnosti správních orgánů obsaženy. Touto zásadou je např. zásada řádného odůvodnění rozhodnutí, která sice není ve výčtu ustanovení § 2 až § 8 správního řádu obsažena. Její zakotvení můžeme nalézt v ustanovení § 68 odst. 1 a odst. 3 správního řádu.⁸⁰ V českém právním řádu nenalezneme výslovné zakotvení práva na řádné odůvodnění rozhodnutí. Toto právo lze dovodit z ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práva a svobod, garantující právo na spravedlivý proces.⁸¹ Právě z tohoto ústavního principu, který umožňuje garanci toho, aby každý mohl uplatnit své právo u nezávislé instituce, vyplývá mnoho dalších práv jednotlivce, které mají velký význam při správním uvážení z hlediska jeho procesní kontroly. Těmito právy jsou zejména právo na řádné odůvodnění rozhodnutí a zákaz svévole.⁸² Limity omezující správní uvážení je tak nutné hledat nejen na úrovni zákonných předpisů či v podobě obecných principů, ale také v rovině ústavního práva, které zakotvuje ty nejdůležitější principy a pravidla prostupující do všech právních odvětví.

Tzv. principy dobré správy představují limity pro správní orgány i v případě, že meze správního uvážení jsou již v podobě konkrétních pravidel v dané právní normě obsaženy. Tyto principy platí obecně pro každé rozhodování správních orgánů. Jen s tím rozdílem, že v případě tzv. absolutní volné úvahy jsou jakýmsi jediným vodítkem při rozhodování správního orgánu, a to na mnohem širším základě.

Dalším důležitým dokumentem, který upravuje principy dobré správy, je katalog celkem deseti principů vytvořený veřejným ochráncem práv. Tento katalog byl veřejným ochráncem práv vytvořen za účelem sjednocení těch nejdůležitějších principů

⁷⁹ HRABÁK, Jan; NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 26-28.

⁸⁰ SKUPOVÁ a kol., op. cit., s. 52.

⁸¹ SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde, 2007, s. 326.

⁸² POSPÍŠIL, Ivo. Článek 36. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práva a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 742-743.

ovládajících oblast veřejné správy, jelikož žádný právní předpis neposkytuje jejich ucelený výčet. V katalogu je obsažen např. princip souladu s právem, nestrannosti, předvídatelnosti, přiměřenosti, odpovědnosti či přesvědčivosti.⁸³

Stanovení konkrétních pravidel ohraničujících prostor pro volnou úvahu správního orgánu v zákoně považují za velmi důležitý aspekt pro rozhodování správních orgánů. Pro samotné úředníky je rozhodování při užití volné úvahy velmi obtížné. Již samotná identifikace zmocnění ke správnímu uvážení působí mnohdy problémy. Stanovení alespoň základních konkrétních pravidel v daném ustanovení jim do jisté míry ulehčuje práci. Musíme si uvědomit, že posty úředníků zastávají z velké části lidé práva průměrně znalí. Již samotná změna právní úpravy pro mnohé z nich působí značné potíže při rozhodování. Nelze se proto divit, že při rozhodování dochází mnohdy z jejich strany k opomenutí některých zásad či principů, které jsou pro prostor správního uvážení velmi důležité.

⁸³ Principy dobré správy. *Ombudsman – veřejný ochránce práv* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2018 [online].

4 Pojem tzv. absolutní volné úvahy

V této části práce se již konkrétněji zaměřím na jeden z druhů správního uvážení, na tzv. absolutní volnou úvahu. V první části práce jsem uvedla, že správní uvážení se může vyskytovat v různých stupních, např. v podobě tzv. vázaného uvážení či uvážení volného. Jeden z těchto druhů správního uvážení představuje právě tzv. absolutní volná úvaha, poskytující správnímu orgánu nejširší prostor k jeho uvážení. Co si ale pod pojmem „absolutní volné úvahy“ představit? Jedná se opravdu o zcela volné a ničím neomezené uvážení při rozhodování správních orgánů?

4.1 Vymezení pojmu

Pojem tzv. absolutní volné úvahy či absolutní diskrece můžeme nalézt jak v odborné literatuře, tak v judikatuře. V právních předpisech napříč celým správním právem tento pojem nenalezneme. Legální definice tzv. absolutního volného uvážení neexistuje. Z toho důvodu je nutné vymezit tento pojem zejména pohledem odborné literatury a judikatury z oblasti správního práva, na jejichž základě se pokusím stanovit jeho charakteristické znaky.

V prvé řadě se jedná o jednu z variant správního uvážení. Tato varianta se vyznačuje širším prostorem volnosti svěřenému správnímu orgánu při rozhodování. V žádném případě nechci striktně oddělovat jednotlivé varianty správního uvážení, ale pro analýzu této problematiky je to nezbytné. Ačkoliv každé správní uvážení v sobě obsahuje prvek volnosti, ne vždy je při úvaze správního orgánu zastoupen ve stejné intenzitě. Proto můžeme rozlišovat mezi více variantami správního uvážení, které mohou být v praxi správních orgánů těžko rozpoznatelné. Rozdíl mezi jednotlivými variantami je mnohdy pouze relativní.⁸⁴

Absolutní volná úvaha správního orgánu se vyskytuje v situacích, ve kterých není právní nárok na vydání rozhodnutí ze strany správního orgánu, v tzv.

⁸⁴ MATES, 2010, op. cit., s. 36.

nenárokových případech.⁸⁵ Správní orgán je zmocněn k volné úvaze, a to tím způsobem, že např. může určité právo žadateli přiznat či nikoliv. Příkladem tzv. nenárokových případů je udělování státního občanství dle již zrušeného zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, oblast udělování licencí či z daňového práva institut prominutí daně.⁸⁶ J. Hoetzel uvádí jako příklad ryze volného uvážení povolení kinematografické licence nebo udělení domovského práva ze strany obce občanovi.⁸⁷ Tzv. absolutní správní uvážení je tak specifickou variantou správního uvážení, typickou právě pro rozhodování správních orgánů, při kterém není právní nárok na přiznání dožadovaného práva.

Jak jsem již uvedla, je pro absolutní volnou úvahu typické, že je správnímu orgánu svěřen velmi široký prostor volnosti při rozhodování. Avšak ani tento prostor nemůže být neomezený a nesmí opomíjet principy a zásady uplatňované při rozhodování správních orgánů. Právě při absolutní volné úvaze správních orgánů se mnohem více dostávají do role již výše uvedené limity správního uvážení, vyplývající z právního řádu. Tím mám na mysli zejména tzv. implicitní omezení, která nejsou přímo v právní normě zmocňující správní orgán k rozhodování v oblasti tzv. absolutní volné úvahy přímo zakotvena. Jde zejména o tzv. principy dobré správy a další jednotlivé zásady platící v oblasti správního rozhodování, z nichž je velmi důležitá zásada legality, účelnosti, legitimního očekávání, zásada rovnosti či zásada zákazu zneužití správního uvážení.

Všechny výše uvedené zásady, a nejen ty, jsou pro rozhodování na základě absolutní volné úvahy velmi důležité. Nedá se říci, že jedna by byla významnější než druhá. Za významnou považuji zásadu zákazu zneužití správního uvážení a pravomoci,⁸⁸ která nesmí být při volném uvážení opomíjenou. Tato zásada není

⁸⁵ SLÁDEČEK, op. cit., s. 151.

⁸⁶ Jednotlivé oblasti, v nichž můžeme nalézt zmocnění k rozhodování na základě tzv. absolutní volné úvahy, budou podrobněji rozebrány v následující kapitole diplomové práce.

⁸⁷ Heslo „volné uvážení“. In *Slovník veřejného práva československého*, op. cit., s. 345.

⁸⁸ Zásada zákazu zneužití správního uvážení vyplývá z Doporučení (80) 2 Výboru ministrů Rady Evropy, týkající se výkonu povinností veřejné správy při volném správním uvážení. Právě z tohoto Doporučení byla zásada „převzata“ a zakotvena do správního řádu.

ve správním řádu výslovně pojmenována, stejně tak neposkytuje tento právní předpis její definici. Vyplývá ovšem z ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který uvádí, že: „*Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.*“⁸⁹ Správní orgán nesmí zneužít prostor, který mu byl v rámci rozhodování svěřen a je povinen rozhodnout s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu. Při rozhodování je povinen nesledovat jiný účel, než ke kterému mu byla jeho pravomoc svěřena, a to při respektování dalších zásad, jako je např. zásada předvídatelnosti či rovnosti, které musí správní orgán respektovat za účelem správného použití volné úvahy v daném případě. Nesmí tedy překročit nejen meze stanovené v samotném ustanovení zmocňujícím ke správnímu uvážení, ale také meze v podobě zásad či principů obsažených v jiných ustanoveních právních předpisů.⁹⁰ Všechny tyto zásady dopomáhají správnímu orgánu při rozhodování k tomu, aby jeho rozhodnutí vykazovalo znaky správnosti a zákonnosti a nedošlo z jeho strany k libovůli. Ostatně právě překročení těchto mezí či jejich zneužití při rozhodování správních orgánů na základě volné úvahy podléhá přezkumu ve správním soudnictví.⁹¹

Lze shrnout, že absolutní volná úvaha je uplatňována v případech, kdy na přiznání práva či vydání rozhodnutí není právní nárok. Představuje tak jednu z variant správního uvážení, která není v žádném případě představována neomezeným prostorem volnosti ze strany správního orgánu. Absolutní správní uvážení může svým pojmenováním svádět k tomu, že správní orgán není při své úvaze opravdu ničím omezen. Ve skutečnosti tomu ale takto není. Nelze jej chápat jako „neomezený prostor“, jelikož neomezené správní uvážení není v podmínkách moderních demokratických států přijatelné. To nicméně vyplývá z usnesení NSS ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, které uvádí, že „*neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje.*“⁹² Ve skutečnosti tedy nelze pod pojmem tzv. absolutní volné úvahy chápat ničím

⁸⁹ § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.

⁹⁰ § 2 odst. 2. In: JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 24-25.

⁹¹ § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb.

⁹² Usnesení rozšířeného senátu NSS, sp. zn. 6 A 25/2002.

nelimitovaný prostor pro volnou úvahu, představovaný naprostou volností. I ona má své limity a nemůže být absolutní v tom pravém slova smyslu. Z toho důvodu nebude v následujících částech práce pojem „absolutní“ chápán ve svém pravém slova smyslu jako „neomezený“ či „nelimitovaný“. Co vše ovlivňuje absolutní volné uvážení a jak jej v podmínkách právního státu chápeme, bude předmětem diplomové práce v dalších částech.

4.2 Absolutní volná úvaha versus libovůle

Tzv. absolutní volnou úvahu je nutné odlišovat od pojmu libovůle či svévole. Ačkoliv výraz „absolutní“ z pohledu jazykového výkladu chápeme jako „neomezený“ či „úplný“, nelze u institutu správního uvážení hovořit o neomezené volné úvaze správního orgánu. Pokud by totiž bylo neomezené, došlo by z jeho strany k libovůli, která je v podmínkách právního státu vyloučena. Tento závěr vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 1992, čj. 6 A 6/92-3, jenž uvádí: *„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 řízení.“*⁹³ Ostatně již československý Nejvyšší správní soud ve svých judikátech vyjádřil stanovisko, že i když se hovoří o ničím neomezeném volném uvážení, nejedná se a nesmí se jednat o svěřený prostor k libovůli. Vždy se totiž jedná o výkon veřejné moci, která musí respektovat meze dané zákonem a účel věci.⁹⁴

Otázkou zneužití diskrečního oprávnění a jeho limitů se zabýval také anglický autor W. Wade. Ten uvádí, že diskrece je základním prvkem obsaženým v každé moci ve státě. K tomu dodává, že každá moc má své právní limity a diskrece svěřená jednotlivým orgánům nemůže být neomezená. Názor, že rozsáhlé diskreční oprávnění je neslučitelné s vládou práva, který prosazovala klasická doktrína, je podle jeho názoru nepravdivý a dávno překonaný. Není totiž žádný důvod, proč by měla být volná úvaha

⁹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 10. 1992, č. j. 6 A 6/92-3.

⁹⁴ BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čsl. nejvyššího správního soudu*. Praha: Karlova univerzita, 1993, s. 66.

odstraňována na úkor vlády práva. Volná úvaha svěřená jednotlivým vykonavatelům moci ve státě nemá být redukována, ale stát má zajistit její kontrolu, aby nedocházelo k jejímu zneužívání.⁹⁵

Ústavní princip zákazu libovůle vyplývá z ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy.⁹⁶ Pojem libovůle není pojmem právním, přesto se s ním v oblasti správního rozhodování setkáváme. Jeho jednotná definice neexistuje, ovšem obsahové vymezení poskytuje judikatura Ústavního soudu.⁹⁷ Ústavní soud rozumí pod pojmem svévole různé situace. Jednou z nich je případ, kdy závěry soudu v posuzované věci jsou v naprostém rozporu s jeho skutkovými a právními zjištěními. Dále nerespektování kogentních norem, nebo nesprávná interpretace, která je v zásadním rozporu s principy spravedlnosti a účelem rozhodnutí (označováno jako tzv. přepjatý formalismus). Stejně tak můžeme pod pojmem svévole rozumět i situaci, kdy není rozhodnutí orgánu vedeno žádnými kritérii nebo obecnými zásadami a principy platícími pro správní rozhodování.⁹⁸ Z uvedeného vyplývá, že libovůle se může vyskytovat jak při samotném rozhodovacím procesu správního orgánu, tak v obsahu aktu správního orgánu, typicky ve vydaném rozhodnutí. Obsah rozhodnutí nemusí korespondovat s úvahami, kterými se orgán při svém rozhodování řídil či v samotném procesu rozhodování může dojít k nerespektování účelu rozhodování a opomíjení principů a pravidel daných právními normami.⁹⁹

Z čistě jazykového výkladu slova svévole je patrné, že daný subjekt realizuje při rozhodování svou vůli, která je v zásadě odlišná od postupu předpokládaného právní

⁹⁵ WADE, William; FORSYTH, Christopher. *Administrative Law*. 10th ed. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 286.

⁹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 475/09.

⁹⁷ SKULOVÁ, op. cit., s. 50-51.

⁹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. III. ÚS 351/04, dále také nález Ústavního soudu ze dne 5. 4. 2016, sp. zn. II. ÚS 703/16.

⁹⁹ SKULOVÁ, op. cit., s. 51.

normou. Při rozhodování dochází k rozporu mezi skutečnou realizací práva ze strany správního orgánu a právní normou.¹⁰⁰

Obecně řečeno můžeme k libovůli shrnout, že rozhodování na základě libovůle odporuje základním principům a zásadám vyplývajícím z právního řádu a nerespektuje jednu ze základních zásad, kterou je zásada legality. Při libovůli dochází ze strany správního orgánu k naprosté ignoraci těchto pravidel a principů. Správní orgán je v takovém případě veden čistě svými úvahami bez jakékoliv limitace právními předpisy. Je tak opakem pro rozhodování na základě správního a zákonného rozhodování. Na druhé straně právě tzv. nenárokové věci, v nichž se uplatní volná úvaha správního orgánu, mohou mnohdy vytvářet prostor pro libovůli.¹⁰¹ Čím větší prostor je právní normou pro volnou úvahu správnímu orgánu poskytnut, tím větší je možné riziko pro jeho sklouznutí do oblasti svévole. Ovšem jak uvádí A. Merkel, není účelem volné úvahy umožnit vykonavatelům veřejné správy rozhodovat na základě své subjektivní zůle, ale zajistit v oblasti veřejné správy řešení speciálních případů, které mohou nastat.¹⁰² Správní orgán musí mít při rozhodování na paměti, že jeho rozhodování je limitováno širšími hodnotami obsaženými v právním řádu. Stejně tak musí klást velký důraz na odůvodnění rozhodnutí, z něhož jsou patrné úvahy, které ho k závěru při rozhodování konkrétního případu vedly a které je důležitým kritériem při soudním přezkumu rozhodnutí.¹⁰³

¹⁰⁰ HANUŠ, Libor. Právní argumentace nebo svévole: úvahy o právu, spravedlnosti a etice. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 181.

¹⁰¹ Naproti tomu u tzv. nárokových případů, kdy má jedinec právní nárok např. na přiznání nějakého práva, je prostor pro libovůli vyloučen. Správní orgán je v těchto případech povinen právo na základě daných podmínek přiznat a pro volnou úvahu zde již není prostor.

¹⁰² MERKL, op. cit., s. 163.

¹⁰³ MATES, 2013, op. cit., s. 101.

5 Oblasti, v nichž se uplatní absolutní volná úvaha správního orgánu

V této části práce se budu zabývat právními oblastmi, ve kterých můžeme nalézt zmocnění správního orgánu k tzv. absolutní volné úvaze. Zmocnění k absolutní volné úvaze můžeme nalézt u nenárokových případů napříč různými právními oblastmi. Vzhledem k rozsahu práce není možné pokrýt všechny tyto oblasti. Z toho důvodu se zaměřím zejména na ty, které považuji pro analýzu absolutní volné úvahy za zásadní.

5.1 Oblast daňového práva

Jednou z oblastí, kde můžeme nalézt zmocnění k absolutní volné úvaze, je oblast daňového práva, konkrétně případy prominutí daně nebo jejího příslušenství. V první řadě se zaměřím na bohatou judikaturu k již neúčinnému zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který byl k 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, upravoval otázku prominutí daně a jejího příslušenství v § 55a. Ustanovení § 55a odst. 1 uvádělo, že: „*Ministerstvo může daň zcela nebo částečně prominout z důvodů nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů. U příslušenství daně tak může učinit i z důvodu odstranění tvrdosti....*“¹⁰⁴ Zmocnění k absolutní volné úvaze správního orgánu vyplývá z formulace „ministerstvo může prominout“. Zde výraz „může“ chápeme totiž jako možnost (nikoliv povinnost) Ministerstva financí na základě žádosti daňového subjektu tuto daň prominout při výskytu některého z dvou výše zmíněných důvodů.¹⁰⁵ Ústavní soud např. ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 103/06 ze dne 23. 1. 2007 uvádí, že rozhodnutí o prominutí daně je případem absolutní volné úvahy správního orgánu a že na prominutí daně není právní nárok.¹⁰⁶ Nejvyšší správní soud taktéž vyslovil názor,

¹⁰⁴ § 55a odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁵ MAZANEC, op. cit., s. 15.

¹⁰⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2007, sp. zn. III. ÚS 103/06.

že prominutí daně se odehrává ve volném správním uvážení a že na její prominutí není subjektivní právo - nárok, a to ani při splnění daných podmínek.¹⁰⁷

Z uvedeného vyplývá, že ustanovení § 55a zákona o správě daní a poplatků poskytuje možnost vydat rozhodnutí o prominutí daně, nezakládá však nárok na vydání rozhodnutí. Ustanovení § 55a zákona o správě daní poplatků nezakládá daňovému subjektu veřejné subjektivní právo na poskytnutí této úlevy. Ministerstvu financí je dána volná úvaha ve výběru jedné ze dvou možností, a to, že daň promine či nepromine. I v situaci, kdy budou naplněny zákonné předpoklady pro prominutí daně, nemusí dojít ze strany Ministerstva financí k jejímu prominutí. V daném případě je rozhodování orgánu o to složitější, že v hypotéze právní normy jsou obsaženy neurčité právní pojmy, jako je „odstranění tvrdosti“ a „nesrovnalosti“ vyplývající z daňových zákonů. Ustanovení je tak kombinací absolutní volné úvahy správního orgánu a výše uvedených neurčitých právních pojmů. Interpretace těchto pojmů a podřazení konkrétních skutkových okolností pod tento pojem činí rozhodování složitějším.

Konstrukce právní úpravy prominutí daně odrážela vnímání tohoto institutu jako milosti ze strany státu, který měl ve výjimečných případech možnost daňovému subjektu daň prominout.¹⁰⁸ To se odrazilo i v již neúčinné právní úpravě. Avšak i nadále je oblast prominutí daně či jejího příslušenství vnímána jako oblast výsostná ze strany státu, kde si stát zachovává možnost prominout daň či její příslušenství jen výjimečně. Prominutí daně by se tedy ani nadále nemělo stát rutinní záležitostí.

Úprava prominutí daně obsažená v zákoně o správě daní a poplatků se od samého počátku jevila jako nevyhovující a sváděla k libovůli při rozhodování v této oblasti. To bylo způsobeno zejména nepřilíš přesně vymezenými pravidly pro uplatnění volné úvahy. Navíc původní úprava stanovovala, že rozhodnutí o žádosti ohledně prominutí daně nemusí obsahovat odůvodnění, čímž se prostor pro libovůli ještě zvětšoval. Daňový subjekt ani nevěděl, co správní orgán vedlo k tomu, že daň v jeho konkrétním

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007-54.

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007-54.

případě neprominul.¹⁰⁹ Tento postup byl neúnosný a praxe postupně vyústila v přijetí Pokynu Ministerstva financí ČR D-330¹¹⁰, kde byla stanovena povinnost rozhodnutí o žádostech prominutí daně odůvodňovat. Ačkoliv právní předpis tuto povinnost nestanovil, bylo s ohledem na transparentnost rozhodování nutné upravit tuto oblast vnitřním pokynem MF.¹¹¹

Zákon o správě daní a poplatků byl k 1. 1. 2011 zrušen. Od tohoto data se stal účinný nový předpis, a to zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád. Ten se významným způsobem dotkl i úpravy institutu prominutí daně. Dle současné právní úpravy je nadále prominutí daně vnímáno jako tzv. nenárokový institut, na jehož uplatnění není právní nárok a který je vnímán jako výjimečný prostředek.¹¹² Daňový řád upravuje řízení o prominutí daně nebo příslušenství v § 259 a násl.¹¹³ Krom prominutí daně a příslušenství upravuje i prominutí penále a úroku z prodlení a úroku z posečkané částky. Daňový řád zakotvuje prominutí daně na základě žádosti daňového subjektu a z moci úřední. Možnost prominutí daně na žádost daňového subjektu byla oproti předchozí úpravě poměrně zredukována, a to na případy, kdy pravomoc prominout daň zákon orgánu stanoví. K individuálnímu prominutí daně na základě žádosti daňového subjektu tak musí být zmocnění v jiném právním předpise (tím byl např. již zrušený zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí). Ze současných právních předpisů zmocňuje k prominutí úroku z prodlení s platbou poplatků např. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.¹¹⁴

¹⁰⁹ § 55a odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb.

¹¹⁰ Pokyn Ministerstva financí ČR D-330, kterým se vymezují nejčastější důvody pro prominutí daně z důvodů tvrdosti podle ustanovení § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků., č. j. 43/85 111/2009-431.

¹¹¹ SCHILLEROVÁ, Alena. § 259. In: BAXA, Josef a kol. *Daňový řád. Komentář*. II. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 1492-1494.

¹¹² NOVÁKOVÁ, Petra. § 259. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej; ONDRÝSEK, Roman a kol. *Daňový řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 886.

¹¹³ § 259 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁴ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

5.2 Státní občanství

Další oblastí, ve které dochází k rozhodování na základě absolutní volné úvahy správního orgánu, byly případy udělování státního občanství na žádost dle právní úpravy účinné do 31. 1. 2013, tedy podle zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství. Tento zákon byl s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen novým právním předpisem, zákonem č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky (dále jen „zákon o státním občanství“). Pro obě právní úpravy platí, že na udělení státního občanství není právní nárok.¹¹⁵ I podle nové právní úpravy se jedná o tzv. nenárokovou věc a správní orgán, v dané věci Ministerstvo vnitra jako ústřední orgán státní správy pro vnitřní věci, je zde nadále zmocněn k tzv. absolutní volné úvaze při svém rozhodování.

Původní právní úprava obsažená v zákoně o nabývání a pozbývání státního občanství byla často kritizována jako nedostatečná a poskytující přílišný prostor pro volnou úvahu při rozhodování o žádosti o udělení státního občanství.¹¹⁶ Podmínky pro udělení státního občanství byly stanoveny v § 7 příslušného zákona, kdy k udělení státního občanství bylo nutné kumulativní splnění všech pěti podmínek.¹¹⁷ Za další podmínku, i když nebyla výslovně zakotvena v ustanovení § 7, bylo označováno i ustanovení § 10 odst. 3, na základě kterého bylo ministerstvo povinné zkoumat žádost také s ohledem na bezpečnost státu, tedy zda není osoba žádající o české státní občanství pro státní zřízení nebezpečná.¹¹⁸ Důležité je, že na udělení státního občanství nebyl a nadále není právní nárok. I když žadatel o státní občanství naplní veškeré podmínky pro jeho udělení, závisí přesto na volné úvaze správního orgánu, zda

¹¹⁵ To, že na udělení státního občanství není právní nárok, zakotvuje zákon č. 186/2013, o státním občanství České republiky, v ustanovení § 12. Původní právní úprava, obsažená v zákoně č. 40/1993 Sb., neobsahovala výslovné ustanovení o tom, že na udělení státního občanství není právní nárok. Přesto bylo z formulace uvedené v zákoně dovozováno, že na jeho udělení právní nárok není.

¹¹⁶ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. Udělování státního občanství – na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení. *Právník*. 2005, roč. 144, č. 2, s. 146.

¹¹⁷ § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění k 31. 12. 2013.

¹¹⁸ KUČERA, Viktor. Udělování státního občanství – řádné odůvodňování zamítavých rozhodnutí jako pojistka proti svévoli a garance přezkoumatelnosti. *Právní rozhledy*. 2005, č. 18, s. 663.

občanství udělí či nikoliv. Žadatel o státní občanství má sice veřejné subjektivní právo na státní občanství, není zde ovšem založen jeho právní nárok na vyhovění žádosti, a to i po splnění zákonných podmínek.¹¹⁹

Tato právní konstrukce zakotvující, že na udělení státního občanství není právní nárok, vychází z toho, že stát vnímá udělení státního občanství jako jednu z výsad, kterou není možné udělovat automaticky a je projevem jeho státní suverenity.¹²⁰ Státní občanství je v mezinárodním kontextu vnímáno jako jeden z nejdůležitějších prvků, který definuje stát jako subjekt práva a které významným způsobem reguluje vztahy mezi jednotlivcem a státem.¹²¹ Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/94 ze dne 13. 9. 1994, obsahově vymezil pojem státního občanství jako „*časově trvalý, místně neomezený právní vztah fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný, na jehož základě vznikají jeho subjektům vzájemná práva a povinnosti, ...*“¹²² Posuzování žádosti o udělení státního občanství musí být doprovázeno důkladným zkoumáním podmínek, které má žadatel pro jeho udělení splnit. Pokud občanství žadateli z důvodů nesplnění některých podmínek neudělí, neporušuje tím žádné právo.¹²³ Stát si vybírá, kdo se stane jeho občanem a kdo nikoliv. To je samozřejmě pochopitelné, jelikož stát nechce, aby se jeho občanem stal někdo jen na oko, bez jakéhokoliv užšího vztahu či vazby k danému státu. Nicméně musí při rozhodování dbát principu rovnosti či zákazu diskriminace.

Problematické při udělování státního občanství byly zamítavé žádosti, v nichž se Ministerstvo vnitra nevypořádalo s úvahou, která jej k vydání rozhodnutí vedla. Zamítavá rozhodnutí mnohdy postrádala jakékoliv odůvodnění rozhodnutí a jen konstatovala, že se rozhodnutí zamítá, a to zejména z důvodu, že na udělení státního občanství není právní nárok. Žadatel o udělení státního občanství ani nevěděl,

¹¹⁹ Rozsudek NSS, č. j. 5 As 9/2008-106.

¹²⁰ VALÁŠEK, Miloš; KUČERA, Viktor. *Státní občanství: komentář: zákon o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky a vybrané související právní předpisy a mezinárodní dokumenty*. Praha: Linde, 2006, s. 61.

¹²¹ EMMERT, František. *Státní občanství na území České republiky v minulosti a současnosti*. Praha: Leges, 2016, s. 11.

¹²² Nález pléna Ústavního soudu ze dne 13. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94.

¹²³ KUČERA, op. cit., s. 663.

na základě jakých závěrů mu bylo udělení státní občanství odepřeno. Navíc neodůvodněné rozhodnutí vzbuzovalo dojem, že se Ministerstvo vnitra dostatečně nezabývalo žádostmi z hlediska individuálního posouzení každé žádosti, což snižovalo věrohodnost jednotlivých rozhodnutí.¹²⁴ Tato dřívější praxe byla již překonána, např. v rozsudku č. j. 6 A 94/2002-40 NSS uvedl, že pouhé tvrzení, že na udělení státního občanství není právní nárok, je nedostačující.¹²⁵ Nejedná se o řádné odůvodnění a absence řádného odůvodnění způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí. V současné době je již správní orgán povinen se v odůvodnění zamítavých rozhodnutí vypořádat se všemi okolnostmi, které jej k rozhodnutí vedly.¹²⁶

Přechodí právní praxe v oblasti udělování státního občanství byla podle mého názoru nevyhovující. Je nutné si uvědomit, že stát si chce zachovat výsostné právo na udělování státního občanství, které není uděleno jen tak někomu. Na druhou stranu je tu žadatel, který má právo na řádný proces v daném řízení, náležité odůvodnění rozhodnutí či soudní přezkum. Předchozí právní praxe upírající nejen řádné odůvodnění rozhodnutí, ale také soudní přezkum nenárokových případů, stavěla žadatele do velmi těžké pozice, bez možnosti obrany. Tato praxe vytvářela určité zázemí pro uplatnění svévole ze strany Ministerstva vnitra při rozhodování o žádostech o udělení státního občanství. K tomu taktéž přispíval nedostatečně vymezený právní rámec podmínek, které měl žadatel pro udělení státního občanství splňovat.

Dalším zásadním problémem v právní úpravě dnes již neúčinného zákona č. 40/1993 Sb., byly nepříliš určitě definované podmínky pro udělení státního občanství.¹²⁷ V zákoně bylo obsaženo pět podmínek, které musí žadatel splnit (spolu s posouzením bezpečnostního hlediska v podstatě šest podmínek), ovšem zákon je již blíže nespecifikoval. V rozhodovací praxi Ministerstva vnitra mnohdy docházelo k rozšiřování podmínek pro udělení státního občanství, např. o podmínku užší vazby

¹²⁴ VALÁŠEK; KUČEA, op. cit., s. 62.

¹²⁵ Rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2003, č. j. 6 A 94/2002-40.

¹²⁶ Otázkou důležitosti odůvodnění rozhodnutí vydaných na základě volné úvahy správního orgánu se bude práce podrobněji zabývat v kapitole týkající se soudního přezkumu tzv. absolutní volné úvahy.

¹²⁷ MOLEK; ŠIMÍČEK, op. cit., s. 147.

mezi žadatelem a státem či jeho integrace do společnosti.¹²⁸ Takové rozšiřování podmínek je nepřijatelné. Ustanovení § 7 zákona č. 40/1993 Sb., obsahuje taxativní výčet podmínek pro udělení státního občanství, nikoliv demonstrativní a podle rozsudku NSS ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005-78 nemůže Ministerstvo vnitra tyto podmínky zcela volně rozšiřovat o další, v zákoně neuvedené. Rozšiřování podmínek pro udělení státního občanství by bylo libovůlí, jelikož správní orgán se při rozhodování musí pohybovat v rámci zákonem stanovených mezí a nemůže sám od sebe podmínky rozšiřovat, jak se mu v daném případě zalíbí.¹²⁹

Současná právní úprava obsažená v zákoně o státním občanství prošla zásadními změnami. Oproti předchozí právní úpravě byly rozšířeny jednotlivé podmínky, které ministerstvo při posuzování žádosti zkoumá, současně byly tyto podmínky v daném zákoně podrobněji vymezeny. Naopak byla z právního přepisu vypuštěna jedna z podmínek pro udělení státního občanství, a to podmínka týkající se vzdání se dosavadní státní příslušnosti.¹³⁰ V ustanovení § 14 je zakotveno celkem 8 podmínek, které musí žadatel splnit.¹³¹ Vedle těchto taxativních podmínek je v ustanovení § 13 odst. 1 stanoveno, že při udělování státního občanství bude brán ohled také na integraci žadatele do společnosti v ČR, především z hlediska rodinného, pracovního a sociálního.¹³² Žadatel o udělení státního občanství musí tedy naplnit i tuto podmínku, jejíž výslovné zakotvení v předchozí právní úpravě chybělo.

Na druhou stranu došlo k výslovnému zakotvení, že na státní občanství nemá žadatel právní nárok. Stále můžeme udělení státního občanství považováno za nenárokový případ, v němž ministerstvo rozhoduje na základě absolutní volné úvahy. Podmínky, které má žadatel pro udělení státního občanství splnit, jsou ovšem v nové

¹²⁸ ROZUMEK, Martin. Nabývání státního občanství ČR udělením aneb Na cestě od absolutní správní úvahy ke standardnímu správnímu uvážení, *Bulletin advokacie*. 2007, č. 10, s. 39.

¹²⁹ Rozhodnutí NSS ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005-78; dále také rozhodnutí NSS ze dne 20. 8. 2009, č. j. 5 As 39/2009-81.

¹³⁰ EMMERT, op. cit., s. 173.

¹³¹ Stejně jako v předchozí právní úpravě státního občanství je možné některé z podmínek prominout na základě předem stanovených předpokladů.

¹³² § 14 a § 13 odst. 1 zákona č. č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství ČR), ve znění pozdějších předpisů.

právní úpravě mnohem konkrétnější a oproti předchozí právní úpravě se jejich počet rozšířil, ale jejich splnění je na druhou stranu poněkud náročnější. Tím je žadateli poskytována mnohem větší právní jistota při rozhodování, jelikož předchozí rozhodovací praxe často požadovala splnění i takových podmínek, které nebyly v zákoně stanoveny, což nebylo v souladu se zákonem. V tomto směru došlo ke značenému posunu současné právní úpravy udělování státního občanství na žádost. S ohledem na možnost soudního přezkumu zamítavých rozhodnutí, náležitého odůvodnění rozhodnutí, konkrétní podmínky pro udělení státního občanství obsažené v zákoně a principy, kterými se musí Ministerstvo vnitra při rozhodování na základě volné úvahy řídit, je možné konstatovat, že svévolné rozhodování je v oblasti udělování státního občanství vyloučeno. Přesto se i nadále můžeme setkat s názory, že ani nová právní úprava neposkytuje dostatečné záruky k tomu, aby bylo rozhodování předvídatelné a spravedlivé.¹³³

5.3 Příspěvky

Správní uvážení v podobě tzv. absolutní volné úvahy můžeme nalézt taktéž v zákoně č. 289/1995 Sb., o lesích (dále jen „lesní zákon“). Právě lesní zákon ve svém ustanovení § 46, zabývající se podporou hospodaření v lesích, zakotvuje možnost poskytnutí finančních prostředků na hospodaření. V odst. 1 uvedeného ustanovení zákonodárce demonstrativně vymezuje situace, pro jaké může být finanční příspěvek poskytnut. O poskytnutí finančního příspěvku rozhoduje Ministerstvo zemědělství nebo krajský úřad.¹³⁴

Ustanovení § 46 odst. 1 dává správnímu orgánu při rozhodování o poskytnutí finančního příspěvku velmi široký prostor pro jeho úvahu, v tomto případě v podobě tzv. absolutní volné úvahy. Zmocnění k této úvaze vyplývá ze samotné formulace „*finanční příspěvky mohou být poskytnuty zejména na...*“.¹³⁵ Tím, že zákonodárce

¹³³ ROZUMEK, op. cit., 45.

¹³⁴ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁵ Tamtéž

pomocí demonstrativního výčtu stanovil činnosti, na které mohou být příspěvky poskytnuty, ještě mnohem více prostor pro volnou úvahu rozšířil. Příspěvek může být dle této formulace poskytnut i na jinou činnost, než tu v zákoně vyjmenovanou. Současně v ustanovení § 46 odst. 5 se dočteme, že na poskytnutí tohoto finančního příspěvku není právní nárok. I za podmínky, že žadatel požádá o příspěvek a splní požadované podmínky (stanovené např. v pravidlech pro poskytování příspěvků jednotlivých krajů), nezakládá to jeho právní nárok na přiznání příspěvku.¹³⁶

Z oblasti poskytování příspěvků je možné uvést také další oblast práva životního prostředí, konkrétně zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“). Vodní zákon ve svém ustanovení § 102 upravuje poskytování příspěvků k úhradě výdajů na opatření ve veřejném zájmu.¹³⁷ Zákonodárce k vymezení činností, na které mohou být příspěvky poskytnuty, využil demonstrativní výčet. Z toho plyne, že příspěvek nemusí být poskytnut jen na činnosti v ustanovení uvedené. Zmocnění k tzv. absolutnímu volnému uvážení dovozují z ustanovení § 102 odst. 1 ze slovního spojení „*stát může poskytnout*“, v kombinaci s § 102 odst. 2, ve kterém zákonodárce výslovně zakotvil, že na poskytnutí finančních prostředků není právní nárok.

5.4 Licence

Uplatnění absolutní volné úvahy můžeme dále nalézt v oblasti udělování licencí, např. v právní úpravě zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Zákon využívá pro označení oprávnění k provozování rozhlasového a televizního vysílání termín „licence“. Jako vhodnější by se ovšem jevil označení „koncese“.¹³⁸ Koncese je druhem správního aktu, kterým je ze strany státu přiznáno žadateli nějaké oprávnění, a to po splnění zákonem předpokládaných podmínek. Avšak

¹³⁶ § 46 odst. 5. In: DROBNÍK, Jaroslav; DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 159-161.

¹³⁷ Zákon č. 254/2001 Sb.

¹³⁸ SKULOVÁ, op. cit., s. 78.

ani po splnění těchto podmínek nemá žadatel právní nárok na přiznání koncese.¹³⁹ Licencí pak rozumíme zejména udělení souhlasu k provozování určité činnosti.¹⁴⁰ V právních předpisech bývají tyto termíny často zaměňovány a v praxi mezi nimi není stanovena jasná hranice.

Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání upravuje udělování licence v ustanovení § 12 a násl. V § 12 odst. 4 je stanoveno, že na udělení licence není právní nárok. Správní orgán v případě udělení či neudělení licence rozhoduje na základě „absolutní“ volné úvahy. Správní orgán tak v daném řízení některému z účastníků licenci pro provozování daného programu s určitým kmitočtem udělí, avšak jinému ne. Toto rozhodování se odehrává v prostoru absolutní volné úvahy, kdy právní předpis sice určuje některá kritéria, jež při udělování licence hodnotí, ovšem ani po naplnění těchto kritérií není právní nárok na udělení licence. Správní orgán může udělit v daném řízení pouze jednu jedinou licenci, ostatní žádosti musí zamítnout. Při daném rozhodování musí dbát nejen zákonných kritérií, ale také jednotlivých principů ovládajících správní rozhodování. V ustanovení § 17 jsou zakotveny náležitosti, které při rozhodování o udělení licence správní orgán posuzuje a které podléhají právě volné úvaze správního orgánu.¹⁴¹ Správní orgán na základě své volné úvahy rozhodne, který z žadatelů o licenci tato kritéria naplnil a který nikoliv. Je zřejmé, že jednotlivá kritéria mohou být naplněna ze strany více žadatelů, přesto musí správní orgán na základě své úvahy rozhodnout, který žadatel tato kritéria naplnil lépe oproti ostatním. V daném případě tedy nejde pouze o splnění daných podmínek předpokládaných zákonem, ale o souboj mezi jednotlivými žadateli o licenci.¹⁴² Z toho důvodu se jeví zakotvení volné úvahy jako nejvhodnější řešení v daném případě.

Tuto svou úvahu musí správní orgán přenést do odůvodnění. Řádné odůvodnění úvahy správního orgánu při rozhodování o ne/udělení licence je důležitou součástí

¹³⁹ Heslo „koncese“. In HENDRYCH a kol., 2009, op. cit., s. 342.

¹⁴⁰ Heslo „licence“. In HENDRYCH a kol., 2009, op. cit., s. 379.

¹⁴¹ § 17 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴² § 12. In: CHALOUPKOVÁ, Helena; HOLÝ, Petr. Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 102.

rozhodnutí dle § 18 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.¹⁴³ Právě zde se má správní orgán vypořádat s tím, jaká kritéria při své úvaze posuzoval, k jakým závěrům dospěl a proč právě jeden ze žadatelů tato kritéria naplnil vhodněji než ostatní žadatelé. To vše při respektování základních principů a řádného procesního postupu.¹⁴⁴ Vzhledem k tomu, že licence může být vydána pouze jedné osobě, ačkoliv se daného řízení účastní více žadatelů, je zřejmé, že prostor pro volnou úvahu správního orgánu je zde nezbytný a jiný způsob rozhodování v dané věci si lze jen stěží představit. Správnímu orgánu musí být ponechán širší prostor volnosti při rozhodování, jelikož pokud by byl vázán pouze předem doslovnými a konkrétními kritérii, nebylo by možné licenci udělit jen jednomu jedinému žadateli. Právě z toho důvodu je zde uplatňována “absolutní“ volná úvaha správního orgánu, aby správní orgán mohl posoudit, který z žadatelů dané podmínky naplňuje nejlépe. V žádném případě však nesmí dojít ze strany správního orgánu ke svévoli při rozhodování.

¹⁴³ § 18 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb.

¹⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79.

6 Soudní přezkum tzv. absolutní volné úvahy

Velmi důležitou oblastí týkající se volné úvahy je soudní přezkouvání rozhodnutí založených na správním uvážení. Tato oblast prošla v souvislosti s přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, oproti předchozí právní úpravě, obsažené v části V. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, určitými změnami. Ty měly značný vliv zejména na přezkouvání rozhodnutí založených na volné úvaze správního orgánu. V této kapitole práce se nejdříve zaměřím obecně na problematiku přezkumu správního uvážení, poté se již budu podrobně věnovat přezkumu tzv. absolutní volné úvahy správního orgánu.

6.1 Vývoj soudního přezkumu

V první řadě je nutné přiblížit právní úpravu přezkouvání správních rozhodnutí do doby, než byl přijat zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2003. Do té doby byla oblast správního soudnictví upravena v části V. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „OSŘ“), ve znění zákona č. 519/1991 Sb. Tato V. část byla do občanského soudního řádu včleněna novelou, konkrétně zákonem č. 519/1991 Sb. a stala se účinnou od 1. 1. 1992.¹⁴⁵ Přezkum rozhodnutí založených na správním uvážení byl zakotven v ustanovení § 245 odst. 2 OSŘ, které uvádělo: „*U rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě zákonem povolené volné úvahy (správní uvážení), přezkouvává soud pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem.*“¹⁴⁶ Při přezkouvání zákonnosti těchto rozhodnutí měl správní soud brát v potaz, zda dané rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem. V počátcích své rozhodovací praxe se soudy musely zejména zabývat problematikou, co pod pojem „vybočení z mezí a hledisek“ podřadit a co při přezkouvání zkoumat. Např. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 15. 10. 1992, č. j. 6 A 6/92-3 uvádí, že správní uvážení je soudem přezkoumatelné a že si při něm nelze počínat svévolně. Dále uvedl, že: „*Soud*

¹⁴⁵ SKULOVÁ, op. cit., s. 200.

¹⁴⁶ § 245 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

*přezkoumá správní uvážení pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.*¹⁴⁷

Určitý rámec pro přezkouvání rozhodnutí založených na správním uvážení poskytl i Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 5. 11. 1993, č. j. 6 A 99/92-50. Uvedl, že: „*Rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost správního orgánu volné úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, která zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím potřebné důkazní prostředky, ..., vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického usuzování k rozhodnutí.*“¹⁴⁸

Oblasti správního uvážení se dotýkalo ještě jedno důležité ustanovení, konkrétně § 248 odst. 2 OSŘ, které obsahovalo negativní výčet rozhodnutí, které soudy ve správním soudnictví nepřezkouvají. K nim patřilo i rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není nárok či o žádostech na odstranění tvrdosti zákona (sem spadala zejména rozhodnutí finančních orgánů týkající se úlev na daních a poplatcích).¹⁴⁹ Občanský soudní řád tak ve své podobě vyškrtl ze soudního přezkumu tzv. nenárokové případy, pro které je typická absolutní volná úvaha.

Obrat v oblasti přezkouvání rozhodnutí založených na volné správní úvaze přinesla úprava obsažená v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“). Předchozí úprava obsažená v části V. OSŘ byla již dlouhou dobu nevyhovující, což vedlo Ústavní soud ke zrušení této části OSŘ, a to nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/99, ze dne 27. 6. 2001.¹⁵⁰ Soudní řád správní upravuje oblast přezkouvání správního uvážení oproti předchozí úpravě odlišně. V první řadě je nutné vymezit právní úpravu základající přezkum správního uvážení. SŘS takto činí v ustanovení § 78 odst. 1, kde

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 10. 1992, č. j. 6 A 6/92-3.

¹⁴⁸ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 11. 1993, č. j. 6 A 99/92-50.

¹⁴⁹ § 248 odst. 2 písm. i) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

¹⁵⁰ HOLLÄNDER, Pavel. Správní soudnictví a ústavněprávní argumentace. In: VOPÁLKA, Vladimír.

Nová úprava správního soudnictví. Praha, ASPI Publishing, s. r. o., 2003, s. 37; také nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

mimo jiné uvádí, že soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost i tehdy, pokud „*správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil*“. ¹⁵¹ Oproti předchozí právní úpravě, která pro přezkum rozhodnutí založených na správním uvážení stanovila rozsah přezkumu v podobě toho, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, přináší soudní řád správní nový prvek v přezkumu, a to „zneužití správního uvážení“.

Již v období první československé republiky bylo zřejmé, že přezkum správního uvážení není přezkumem jeho věcné správnosti, ale zákonnosti daného rozhodnutí. ¹⁵² Současná právní úprava obsažená v § 78 odst. 1 SŘS uvádí, že: „*Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení*“. ¹⁵³ Nezákonnost rozhodnutí může spočívat jak v chybné aplikaci norem hmotného práva, tak norem práva procesního. Právě pod nezákonnost, jako jednoho z důvodů pro zrušení rozhodnutí, je řazena také oblast rozhodování na základě správního uvážení, tedy překročení mezí správního uvážení či jeho zneužití. ¹⁵⁴ Tato úvaha správního orgánu tak není ze soudního přezkumu vyloučena, nelze však přezkumu podrobit to, zda právě řešení správního orgánu je tím „nejlepším“ ze všech možných způsobů řešení. ¹⁵⁵

Zásadní změnu přinesl soudní řád správní i pro přezkoumávání tzv. nenárokových případů. Původní úprava obsažená v části V. OSŘ tyto případy z přezkumu vylučovala. Soudní řád správní žádné ustanovení ohledně vyloučení těchto rozhodnutí z přezkoumávání ve správním soudnictví neobsahuje. Právě judikatura z této oblasti se stala velmi diskutovanou a zaznamenala zásadní vývoj. Ačkoliv v zákoně nebylo ustanovení ohledně vyloučení nenárokových věcí ze soudního přezkumu, docházelo v počátcích praxe soudů k odmítavému rozhodnutí v těchto případech. Hlavní otázkou bylo určení toho, zda nenárokové případy založené na tzv. absolutní volné úvaze jsou z přezkumu soudem vyloučeny či nikoliv.

¹⁵¹ § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb.

¹⁵² SLÁDEČEK, op. cit., s. 157.

¹⁵³ § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb.

¹⁵⁴ § 78. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 725-726.

¹⁵⁵ HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 384.

Jak jsem již uvedla, původní úprava V. části OSŘ vylučovala z přezkumu rozhodnutí založená na absolutní volné úvaze u nenárokových případů. V tomto nastaveném konceptu pokračovala i počáteční judikatura po roce 2003, po účinnosti soudního řádu správního. Bohatá judikatura je zejména z oblasti daňového práva, konkrétně prominutí daně či jejího příslušenství, a oblasti udělování státního občanství. Z toho důvodu bude vývoj judikatury analyzovat zejména na rozhodnutích týkajících se těchto právních oblastí.

V období platnosti zmíněné úpravy části V. OSŘ byla úvaha soudů ohledně nepřezkoumatelnosti nenárokových případů následující. Na příkladu ustanovení § 55a zákona o správě a daní poplatků soudy dospěly k závěru, že rozhodnutí týkající se prominutí daně je pouze výkonem dozorcího práva, na které nemá daňový subjekt subjektivní právo.¹⁵⁶ Soudy argumentovaly tím, že na toto prominutí není právní nárok (což je nesporné), a tím pádem zde není ani subjektivní veřejné právo účastníka, na kterém by mohl být nevydáním rozhodnutí o prominutí daně zkrácen. Nutno podotknout, že toto vyloučení bylo v právním předpise konkrétně zakotveno (viz. § 248 odst. 2 OSŘ). Nadto podle názorů tehdejší judikatury je možné opřít odepření přezkumu těchto rozhodnutí i o to (v případě, kdyby neexistovala zákonná výluka dle § 248 odst. 2 písm. i) OSŘ), že rozhodnutí o prominutí daně není rozhodnutím – nerozhoduje se jím o subjektivním právu. Tato argumentace se stala klíčovou pro další vývoj soudního přezkumu těchto rozhodnutí.

Soudní řád správní neobsahuje ustanovení, které by ze soudního přezkumu vylučovalo rozhodnutí o žádostech, na které není právní nárok. V řadě rozhodnutí správních soudů můžeme nalézt i jiný názor, odpovídající předchozí úpravě V. části OSŘ. Městský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 30. 9. 2003, č. j. 10 Ca 96/2003-8 vyslovil právní názor, že rozhodnutí o prominutí daně dle ustanovení § 55a zákona o správě daní a poplatků, je vyloučeno ze soudního přezkumu i podle nové právní úpravy soudního řádu správního. Městský soud v Praze tímto usnesením navazujícím v rozhodovací činnosti na předchozí právní úpravu tedy stanovil, že nenárokové případy

¹⁵⁶ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 7. 2000, č. j. 6 A 39/99.

jsou nadále ze soudního přezkumu vyloučeny, ačkoliv soudní řád správní žádné konkrétní ustanovení o této výjimce z přezkumu neobsahoval.¹⁵⁷ Co vedlo Městský soud v Praze k tomuto názoru, který se poté vyskytoval i v řadě jiných rozhodnutí? Byla to právě otázka posouzení, zda rozhodnutí o prominutí daně je rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního.

Soudní řád správní ve svém ustanovení § 70 písm. a) vylučuje ze soudního přezkumu úkony správních orgánů, které nejsou rozhodnutími ve smyslu SŘS. V ustanovení § 65 odst. 1 SŘS je stanoveno, že k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je legitimován ten, „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen “rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*“¹⁵⁸ Městský soud v Praze tak ve spojení těchto dvou ustanovení a tím, že ve správním soudnictví je poskytována ochrana veřejným subjektivním právům, dospěl k názoru, že právě rozhodnutí o prominutí daně dle § 55a zákona o správě daní a poplatků není rozhodnutím ve smyslu výše uvedené definice dle SŘS. Takovým rozhodnutím se totiž nezasahuje do subjektivních veřejných práv či povinností jednotlivce. Slovy soudu nemůže toto rozhodnutí zakládat, měnit, rušit či určovat práva a povinnosti, jelikož se rozhodnutím o prominutí daně nerozhoduje o právu ve smyslu nároku.¹⁵⁹ Městský soud v Praze tímto usnesením uzavřel, že rozhodnutí, na něž není právní nárok, jsou ze soudního přezkumu nadále vyloučeny i podle úpravy soudního řádu správního účinné od 1. 1. 2003.

S obdobnou argumentací se můžeme setkat i v případě udělování státního občanství dle § 7 zákona č. 40/1993, o nabytí a pozbytí státního občanství. I tyto případy byly ze soudního přezkumu po účinnosti SŘS nadále vylučovány a navazovaly na předchozí soudní praxi v této oblasti. Například v usnesení NSS ze dne 29. 6. 2004,

¹⁵⁷ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2003, č. j. 10 Ca 96/2003-8.

¹⁵⁸ § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb.

¹⁵⁹ Usnesení MS v Praze, č. j. 10 Ca 96/2003-8.

č. j. A 11/2003-34, se NSS přiklonil k názoru, že rozhodování o udělení státního občanství je ze soudního přezkumu vyloučeno. Jeho argumentace odpovídala výše uvedené argumentaci z oblasti přezkumu rozhodnutí o prominutí daně. Uvedl, že na udělení státního občanství není právní nárok, proto neexistuje veřejné subjektivní právo, které by mohlo být rozhodnutím zasaženo. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o státní občanství považuje za rozhodnutí, které nezasahuje do právní sféry žadatele, tedy do jeho subjektivního (hmotného) práva. Z toho důvodu není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 SŘS a je ze soudního přezkumu vyloučeno.¹⁶⁰ Podobný názor byl vysloven např. i v rozhodnutí NSS ze dne 28. 6. 2007, č. j. 7 Afs 15/2007-76.

V rozhodovací praxi správních soudů se ovšem objevoval i opačný přístup k přezkumu tzv. absolutní volné úvahy, vyslovující se pro přezkum, a to např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005 sp. zn. 6 A 25/2002, rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005-78 nebo rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2010, č. j. 8 Afs 30/2009-35.

Nejednotná rozhodovací praxe v této oblasti vedla k předložení věci rozšířenému senátu NSS, jehož úkolem je sjednocování judikatury. Rozšířený senát NSS vydal dne 23. 3. 2005 usnesení sp. zn. 6 A 25/2002, které považují za zásadní pro další vývoj v této oblasti. V tomto usnesení se rozšířený senát zabýval otázkou žalobní legitimace v případě soudního přezkumu rozhodnutí, na něž není právní nárok.¹⁶¹ Právě předchozí rozhodovací praxe žalobní legitimaci odepírala, čímž vylučovala tato rozhodnutí ze soudního přezkumu z toho důvodu, že se jimi nezasahuje do právní sféry jednotlivce a nejsou tedy rozhodnutími ve smyslu SŘS. Rozšířený senát NSS se s touto argumentací neztotožnil.

Rozšířený senát NSS uvedl, že interpretace ustanovení § 65 odst. 1 SŘS je ze strany některých soudů nesprávná. Dle jeho názoru nelze toto ustanovení vykládat samostatně, ale v souvislosti kontextu celého soudního řádu správního. Účelem správního soudnictví není vyloučit řadu věcí ze soudního přezkumu, ale právě

¹⁶⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2004, č. j. A 11/2003-34.

¹⁶¹ Usnesení rozšířeného senátu NSS, sp. zn. 6 A 25/2002.

poskytnout co největší prostor pro ochranu práv jednotlivců.¹⁶² Ostatně samotný přezkum rozhodnutí u nezávislé instituce vyplývá z čl. 36 odst. 2 LZPS. Právě možnost obránit se na nezávislý soud je jedním ze základních způsobů, jak se může jednotlivce bránit před nezákonným rozhodováním v oblasti veřejné správy.¹⁶³

Rozšířený senát NSS uvedl, že lpění na tom, aby rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS byly jen takové úkony, kterými dochází k založení, změně či zrušení subjektivního hmotného práva či je v těchto případech hledáno porušení subjektivního hmotného práva, je nemožné. Nelze podle názoru soudu pro žalobní legitimaci požadovat v každém případě shledání porušení hmotného subjektivního práva. Existuje totiž celá řada případů, kdy není možné shledat porušení subjektivního hmotného práva (jako je tomu např. v případech udělení státního občanství či prominutí daně), ovšem i přesto se takové úkony správních orgánů dotýkají právní sféry jednotlivce. Rozšířený senát tedy konstatoval, že žalobní legitimace musí být založena i v těch případech, kdy se úkon správního orgánu určitým způsobem právní sféry žalobce dotýká. To, zda bylo založeno, zrušeno či změněno daným rozhodnutím hmotné subjektivní právo, není jediným kritériem určujícím přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví.¹⁶⁴

Nadto rozšířený senát uvedl, že pouhá procesní rozhodnutí (např. rozhodnutí o zastavení řízení) nejsou ze soudního přezkumu taktéž vyloučena. Ačkoliv zde není hmotné subjektivní právo, na kterém by mohl být jednotlivce dotčen, je přesto soudní přezkum těchto rozhodnutí nutný vzhledem k možnému porušení procesních práv. Soudní řád správní tak nevylučuje ze soudního přezkumu ani tato procesní rozhodnutí, s výjimkou rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.¹⁶⁵ Z toho důvodu dle názoru rozšířeného senátu NSS je argumentace objevující se v některých rozhodnutích jednotlivých senátů NSS ohledně nutnosti porušení

¹⁶² Tamtéž

¹⁶³ KOPECKÝ, Martin. Způsoby soudního přezkumu správních rozhodnutí v podmínkách České republiky. In: KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed.). *Rada Európy a verejná správa: zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21. – 22. apríla 2009 v Trnave*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009, s. 68.

¹⁶⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS, sp. zn. 6 A 25/2002.

¹⁶⁵ § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb.

subjektivního hmotného práva a odepření žalobní legitimace v tzv. nenárokových případech, nesprávná.¹⁶⁶

Se závěry rozšířeného senátu NSS v uvedené věci souhlasím. Předchozí praxe zakládající se na vyloučení těchto rozhodnutí ze soudního přezkumu byla podle mého názoru založena na určitém přežitku minulé právní úpravy obsažené v části V. OSŘ, která výslovně nenároková rozhodnutí založená na tzv. absolutní volné úvaze ze soudního přezkumu vylučovala. Soudní řád správní přinesl novou právní úpravu, která se v řadě ustanovení odchylovala. Počáteční výklad ustanovení § 65 odst. 1 SŘS byl ze strany soudů příliš restriktivní a zaměřil se na jeho čistě jazykovou interpretaci, bez přihlédnutí ke smyslu a účelu celého právního předpisu. Soudy jakoby se za každou cenu snažily tato rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučit s ohledem na předchozí soudní praxi. Jasnou oporu v zákoně pro takové vyloučení ale neměly a zkoušely najít jinou cestu, a to právě přes interpretaci pojmu rozhodnutí obsaženého v ustanovení § 65 odst. 1 SŘS. Jejich výklad ale vedl špatným směrem. Vyloučení těchto rozhodnutí ze soudního přezkumu nemělo oporu v ustanoveních SŘS a vzhledem k nemožnosti jejich soudního přezkumu byla porušována jednotlivá práva, např. právo na soudní ochranu jako jedno ze základních lidských práv, vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 a odst. 2 LZPS.¹⁶⁷ S ohledem na přezkum jiných rozhodnutí, které se dotýkají pouze procesních práv jednotlivců a nikoliv hmotných subjektivních práv, postrádala podle mého názoru jejich předložená interpretace hlubší a komplexní zamyšlení nad daným problémem. Názor rozšířeného senátu vyslovený v usnesení sp. zn. 6 A 25/2002 považuji za velmi významný pro obrat směrem k přezkumu rozhodnutí založených na tzv. absolutní volné úvaze.¹⁶⁸

Argumentace ubírající se tím směrem, že pokud správní orgán rozhoduje na základě absolutní volné úvahy, je toto rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučeno, je v našem právním řádu nemožná. Takové tvrzení zásadně odporuje principům

¹⁶⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS, sp. zn. 6 A 25/2002.

¹⁶⁷ Čl. 36 odst. 1 a odst. 2 LZPS

¹⁶⁸ Se závěry NSS vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 6 A 25/2002 se naopak neztotožňuje V. Sládeček, který považuje toto usnesení za diskutabilní – srov. SLÁDEČEK, op. cit., s. 159.

uplatňovaných v právním státě. Úvahy o tom, že pokud je správní orgán nadán absolutní diskrecí, tak jeho rozhodnutí nelze soudně přezkoumat (často opřené právě o výše rozebranou nenárokovou povahu rozhodnutí a odepření žalobní legitimace), se ubíraly i tím směrem, že tato „absolutnost“ je výrazem určité státní suverenity, a z toho důvodu je čistě na správním orgánu, jak danou věc posoudí. Rozhodnutí jsou v těchto případech nepřezkoumatelná, jelikož správní orgán není při úvaze v podstatě ničím omezován a nemá tedy žádné meze, které by byly předmětem soudního přezkumu.¹⁶⁹ Tato úvaha je velmi vágní. Samotný soudní řád správní (a stejně tak předchozí úprava V. části OSŘ) možnost přezkumu zákonnosti rozhodnutí založených na správním uvážení připouští v ustanovení § 78 odst. 1. Toto ustanovení ostatně platí i pro absolutní volnou úvahu, která je jednou z variant správního uvážení. I u ní musí být stanoveny nějaké limity, které nesmí být v žádném případě překročeny a právě tyto meze jsou poté podrobeny soudnímu přezkumu – respektive jejich překročení či zneužití. Původní argumentace o odepření žalobní legitimace postavené na interpretaci ustanovení § 65 odst. 1 SŘS si do jisté míry odporovaly se samotným ustanovením § 78 odst. 1 SŘS, jenž přezkum správního uvážení připouštěl. Není proto pochyb o tom, že zákonodárce neměl v úmyslu vyloučit z přezkumu taková rozhodnutí, která jsou založena na absolutní volné úvaze a na jejichž vydání není právní nárok.

6.2 Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu

To, že absolutní volná úvaha není „absolutní“ v tom pravém slova smyslu, jsem rozebírala již v předchozí kapitole. Vždy jsou zde základní principy a zásady vyplývající z ústavního pořádku ČR, jejichž nerespektování při rozhodování by vedlo k libovůli ze strany správního orgánu. Jak uvádí rozšířený senát NSS ve svém usnesení sp. zn. 6 A 25/2002, tak i v případech, kdy správní orgán rozhoduje na základě volné úvahy, je vždy přinejmenším limitován *„zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně, principem rovnosti, zákazem*

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2006, č. j. 5 As 35/2006-52.

*diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost.*¹⁷⁰ Právě tyto principy jsou předmětem soudního přezkumu a nelze tvrdit, že i když je zákonodárcem poskytnut prostor pro absolutní volnou úvahu správnímu orgánu, tak že je správní orgán při rozhodování naprosto neomezený. Nadto při soudním přezkumu těchto rozhodnutí není posuzováno jenom zneužití či překročení těchto výše uvedených principů, ale taktéž to, zda nedošlo k zásahu do práva na řádný proces či zda byla v řízení respektována procesní práva jednotlivce. Správní orgán musí respektovat základní procesní postupy při vydávání rozhodnutí.¹⁷¹ S tím úzce souvisí zásadní problém při rozhodování na základě absolutní volné úvahy, kterým je odůvodnění rozhodnutí.¹⁷²

Požadavek na odůvodnění rozhodnutí a zákaz svévole při rozhodování vykonavatelů veřejné vyplývají z ustanovení § 36 odst. 1 LZPS. Není možné, aby v právním státě docházelo k zásahům do práv jednotlivce, aniž by stát či správní orgán tento zásah odůvodnil. Každý má totiž právo dozvědět se, jaké důvody vedly státní orgán k přijetí rozhodnutí.¹⁷³ Z toho vyplývá požadavek náležitého odůvodňování rozhodnutí, které je v případě rozhodování ve veřejné správě pojistkou, která zabraňuje tomu, aby správním orgán rozhodoval svévolně. Platí totiž, že čím větší prostor volnosti je správnímu orgánu svěřen, tím více se musí správní orgán soustředit na náležité a podrobné odůvodnění rozhodnutí.¹⁷⁴

Náležité odůvodnění zamítavých rozhodnutí správních úřadů založených na zcela volném uvážení považoval za důležité již za období tzv. první republiky i J. Hoetzel. Právě v odůvodňování spatřoval možnost subjektu domoci se ze strany NSS ochrany, prostřednictvím soudního přezkumu. Bez této možnosti byl subjekt v podstatě bezbranný. Zároveň považoval odůvodnění rozhodnutí za důležité i z toho důvodu, aby si správní orgán uvědomil, že svým rozhodnutím může negativně zasáhnout do sféry jednotlivce a jeho rozhodování může vykazovat znaky libovůle.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

¹⁷¹ Komentář k § 78 SŘS. In: BLAŽEK a kol., op. cit.

¹⁷² § 78. In: POTĚŠIL a kol., op. cit., s. 727.

¹⁷³ POSPÍŠIL, Ivo. Článek 36. In: WAGNEROVÁ a kol., op. cit., s. 742-743.

¹⁷⁴ MATES, 2013, op. cit., s. 101.

¹⁷⁵ Heslo „volné uvážení“. In: *Slovník veřejného práva československého*, op. cit., s. 346–347.

Odůvodnění rozhodnutí je tak jistým předpokladem pro to, aby se správní soud mohl vůbec zabývat kontrolou rozhodnutí založených na volné úvaze. Právě zde jsou uvedeny úvahy, které správní orgán k rozhodnutí vedly a které mohou být podrobeny soudnímu přezkumu.¹⁷⁶

V odůvodnění rozhodnutí by se měl správní orgán vypořádat s tím, jaká kritéria při své volné úvaze využil, co ho vedlo k vydání takového rozhodnutí, k jakým došel právním a skutkovým závěrům, jaké provedl důkazy apod. Správní orgán musí v daném rozhodnutí podrobně odůvodnit, jakými úvahami se při rozhodování řídil.¹⁷⁷ Nemůže jen vágně konstatovat, že např. žádost o udělení státního občanství odmítá. Musí se vypořádat se všemi zjištěními, které ho k danému rozhodnutí vedly a ty řádně odůvodnit.

Požadavek na řádné odůvodnění plyne také za zásady legitimního očekávání neboli předvídatelnosti. Je to právě předvídatelnost, která je také jedním z významných limitů při rozhodování na základě volné úvahy.¹⁷⁸ Při absolutním volném uvážení totiž dochází k oslabení principu právní jistoty. Zásada předvídatelnosti je zakotvena v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu a vyjadřuje, „aby při rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“¹⁷⁹ Tato zásada vyplývá z ústavně zakotveného principu rovnosti a ze zákazu diskriminace.¹⁸⁰ Vyjadřuje, aby správní orgán při řešení obdobných případů rozhodoval podobně a aby nedocházelo k tzv. překvapivým rozhodnutím. Je tedy důležité zachovat určitou kontinuitu při rozhodování obdobných případů.¹⁸¹ V těchto případech je důležité v odůvodnění uvést, proč právě v daném případě správní orgán např. daň prominul, ovšem v jiném obdobném případě tak neučinil, tedy důvody, proč došlo k odchýlení se od současné praxe. Žadatel o prominutí daně má na základě principu legitimního očekávání za to, že jeho případ bude vyřízen kladně, zatímco správní orgán dospěje

¹⁷⁶ HOETZEL, op. cit., s. 347.

¹⁷⁷ § 78. In: BLAŽEK a kol, op. cit.

¹⁷⁸ MATES, 2013, op. cit., s. 100.

¹⁷⁹ § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁸⁰ SKULOVÁ a kol., op. cit., s. 68.

¹⁸¹ MATES, 2010, op. cit., s. 37.

k jinému závěru. Právě v odůvodnění se musí správní orgán vypořádat s tím, co jej k danému závěru vedlo. Pokud tomu tak nebude, je zde určitá pochybnost o tom, že rozhodnutí správního orgánu je nesprávné, nezákonné.¹⁸² Stejně tak v případě udělování licence musí v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvést, jaká kritéria byla ze strany úspěšného žadatele o licenci naplněna. Nesmí však opomenout uvést i to, proč tato kritéria nenaplnil žadatel v daném řízení neúspěšný.¹⁸³ Pokud takové odůvodnění v daném rozhodnutí chybí, může to být určitý signál ke zneužití volné úvahy v dané oblasti a k vydání rozhodnutí na základě svévole. V případě, že v odůvodnění rozhodnutí úvaha správního orgánu o tom, jakými kritérii se řídil a proč právě rozhodl tímto způsobem, chybí, způsobuje tento nedostatek nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost.¹⁸⁴ Řádné a podrobné odůvodnění rozhodnutí tak přispívá k průhlednosti daného procesu a eliminuje jeho nezákonnost.

I přes požadavek náležitého odůvodňování rozhodnutí se můžeme setkat s případy, kdy není odůvodnění požadováno. Jedním z těchto případů je ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství. Jedná se o případ, kdy je žadateli o státní občanství žádost zamítnuta z důvodu, že je žadatel na základě stanoviska Policie ČR či zpravodajských služeb shledán osobou, jež by mohla ohrozit bezpečnost země, její svrchovanost či územní celistvost, demokratické základy, životy apod. Tyto informace podléhají utajení, a proto je v odůvodnění pouze konstatováno, že žádost o udělení státního občanství se zamítá z důvodu ohrožení bezpečnosti státu.¹⁸⁵ Ministerstvo vnitra tedy nepromítne do svého odůvodnění žádné důvody, které vedly k zamítnutí žádosti.

Uvedené ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství vyvolalo určité pochybnosti o jeho souladu s ústavním pořádkem, což vedlo k předložení návrhu na jeho zrušení Ústavnímu soudu. Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 5/16 ze dne 11. 10. 2016 návrh na zrušení uvedeného ustanovení zamítl. Uvedl, že ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství neporušuje ústavní pořádek ČR. Poukázal na to, že

¹⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007-54.

¹⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79.

¹⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004-92.

¹⁸⁵ § 22 odst. 3 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství ČR), ve znění pozdějších předpisů.

v daném případě dochází ke střetu dvou zájmů - zájmu jednotlivce na odůvodnění rozhodnutí a bezpečnostních zájmů státu. Bezpečnostní zájem je dle názoru ÚS „*existenčním zájmem, který legitimizuje určité omezení právní sféry jednotlivce.*“¹⁸⁶ Proto v případech, kdy se jedná o relevantní bezpečnostní důvody, jejichž zpřístupnění by mohlo vést k ohrožení bezpečnosti státu, nebudou žadateli tyto důvody v odůvodnění rozhodnutí sděleny. Uvedené řešení považuje ÚS za ústavně konformní, jelikož ustanovení § 22 odst. 3 sleduje legitimní cíl, a to bezpečnostní zájmy státu.¹⁸⁷

S tímto závěrem pléna Ústavního soudu se neztotožnili všichni jeho soudci. K plenárnímu nálezu ÚS zaujali odlišné stanovisko např. K. Šimáčková a V. Šimíček, kteří uvedli, že zkoumané ustanovení mělo být Ústavním soudem zrušeno jako protiústavní.¹⁸⁸ Ti ve svém odlišném stanovisku uvedli, že ve spojení s ustanovením § 26 zákona o státním občanství, jež na sebe s ustanovením § 22 odst. 3 uvedeného zákona bezpochyby navazují, vzniká pro žadatele nepříjemná situace, kterou je možné označit za protiústavní.¹⁸⁹ Je nutné uvést, že v návrhu na zrušení ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství se argumentace navrhovatele opírala také o ustanovení § 26 příslušného zákona, které uvádí: „*Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky podle § 22 odst. 3 je vyloučeno z přezkoumání soudem.*“¹⁹⁰ Ústavní soud uvedl, že námitkami vztahujícími se k uvedenému ustanovení nebyl oprávněn se zabývat a neposuzoval tedy tato dvě ustanovení vzájemné souvislosti. Tím nevyloučil možnost meritorního přezkumu ustanovení § 26 uvedeného zákona v budoucnu.¹⁹¹

Důvodová zpráva k ustanovení § 26 zákona o státním občanství uvádí, že vyloučení těchto zamítavých žádostí ze soudního přezkumu není v rozporu s ústavním pořádkem ČR, neodporuje ustanovení čl. 36 LZPS a je v souladu s mezinárodními

¹⁸⁶ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16.

¹⁸⁷ Tamtéž

¹⁸⁸ Odlišné stanovisko K. Šimáčkové a V. Šimíčka v nálezu Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 5/16.

¹⁸⁹ Tamtéž

¹⁹⁰ § 26 zákona č. 186/2013.

¹⁹¹ Opačný názor, že obě ustanovení měla být posuzována vzájemné souvislosti, uvedla v odlišném stanovisku K. Šimáčková či V. Šimíček, v řízení před soudem také veřejná ochránkyně práv – viz. nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 5/16.

smlouvami. Neúspěšnému žadateli o udělení státního občanství je umožněn správní přezkum v podobě podání řádného opravného prostředku, kterým je v dané věci rozklad. I při správním přezkumu musí být ze strany správního orgánu dodrženy základní procesní záruky. Navíc důvodová zpráva zdůrazňuje, že nemožnost soudního přezkumu v daném případě nezakládá pro správní orgán prostor k libovůli.¹⁹²

Podle mého názoru není samotné ustanovení § 26, stejně tak ani § 22 odst. 3, protiústavní. Je ovšem nutné si uvědomit, že tato dvě ustanovení na sebe navazují a úzce spolu souvisí. V jejich spojení spatřuji zásadní problém, kterým je porušení práva na spravedlivý proces, jelikož se žadatel o udělení státního občanství stává bezbranným. V případě, kdy bude jeho žádost o státní občanství zamítnuta z bezpečnostních důvodů dle ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, nedozví se, z jakých důvodů tomu tak bylo. Zároveň se ale nemůže ani efektivně bránit, jelikož soudní přezkum takového rozhodnutí je vyloučen. Již výše jsem uvedla, že odůvodnění rozhodnutí a jeho soudní přezkum jsou důležitými principy, které ovládají oblast absolutní volné úvahy a výrazným způsobem přispívají k zamezení libovůle ze strany správního orgánu. Avšak uvedená ustanovení, která tyto principy upírají, zmíněný prostor pro libovůli vytváří a podporují. Veškerá rozhodovací činnost se tak soustřeďuje do rukou exekutivního orgánu, jenž je v dané věci v podstatě nekontrolovatelný.¹⁹³

Takto koncipována právní úprava neodpovídá podle mého názoru podmínkám právního státu. Na jedné straně je umožněn soudní přezkum zamítavých rozhodnutí, naopak v tomto specifickém případě, kde vlastně ani žadatel neví, na základě jakých konkrétních důvodů mu nebylo občanství uděleno, to možné není. Ačkoliv se důvodová zpráva vyjadřuje k ustanovení § 26 tak, že toto ustanovení nevytváří prostor pro libovůli, zastávám názor opačný.¹⁹⁴ Správní přezkum zamítavých rozhodnutí z hlediska bezpečnostních důvodů nepovažuji za dostatečnou záruku práva na spravedlivý proces. Nadále je rozhodováno v rámci exekutivního orgánu a žadatel se

¹⁹² Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹³ Odlišné stanovisko K. Šimáčkové a V. Šimíčka v nálezu Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 5/16.

¹⁹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), ve znění pozdějších předpisů

stále nachází v bezbranné pozici. Se závěry Ústavního soudu ve výše uvedeném nálezu nesouhlasím a z hlediska právní argumentace se přikláním k názoru, který vyslovili v odlišném stanovisku K. Šimáčková a V. Šimíček. Osobně zastávám názor, že ustanovení § 26 zákona o státním občanství bude v budoucnu podrobena přezkumu z hlediska jeho ústavnosti Ústavním soudem. Takto koncipována právní úprava nemůže v podmínkách právního státu fungovat, jelikož popírá všechny důležité principy, kterou jsou při rozhodování na základě volné úvahy správního orgánu důležité.

6.3 Shrnutí

Soudní řád správní přinesl v počátcích své účinnosti značné problémy, co se týče interpretace jeho jednotlivých ustanovení. Rozhodovací praxe jednotlivých senátů NSS v otázce přezkumu nenárokových případů založených na tzv. absolutní volné úvaze byla nejednotná a ubírala se dvěma výše uvedeným směry – „pro“ přezkum a „proti“ přezkumu. Zásadní pro tuto oblast se stalo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, v němž soud vyslovil právní názor, že rozhodnutí, na něž není právní nárok, nejsou ze soudního přezkumu vyloučena.¹⁹⁵ Stejný názor ve své rozhodovací praxi vyslovil také Ústavní soud, např. v nálezu III. ÚS 103/06 ze dne 23. 1. 2007 či v nálezu I. ÚS 396/09 ze dne 28. 4. 2009.

Nejvyšší správní soud, a stejně tak i Ústavní soud, shodně uvedly, že rozhodnutí založená na absolutní volné úvaze jsou přezkoumatelná ve správním soudnictví dle § 78 odst. 1 SŘS. I když není na vydání rozhodnutí právní nárok a správní orgán rozhoduje na základě absolutní volné úvahy, musí být rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelné v tom směru, zda správní orgán při rozhodování nevybočil z mezí správního uvážení či jej nezneužil. Správní orgán tak musí dbát při rozhodování nejen základních principů, jakými jsou např. princip legitimního očekávání, zákaz svévole, apod., ale musí také respektovat procesní postup v daném řízení. Nezákonnost rozhodnutí totiž může být založena nejen na překročení či zneužití právních principů, ale taktéž na základě porušení procesních norem. Nesmíme totiž opomenout, že

¹⁹⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS, sp. zn. 6 A 25/2002.

účastník řízení má právo na to, aby jeho věc byla projednána v řádném procesním postupu, bez užití svévole ze strany správního orgánu. I když tedy nenalezneme v případě nenárokových případů veřejné hmotné subjektivní právo, jenž by mohlo být porušeno, je zde vždy veřejné procesní subjektivní právo, jehož porušení se může účastník řízení dovolávat a žádat soudní přezkum daného rozhodnutí.¹⁹⁶

V žádném případě není však úkolem soudu nahrazovat správní uvážení správních orgánů uvážením soudním.¹⁹⁷ Správní uvážení podléhá pouze omezenému soudnímu přezkumu.¹⁹⁸ Jak uvádí NSS ve svém rozhodnutí č. j. 5 As 39/2009-81, soud má pouze zhodnotit, zda správní orgán z mezí a hledisek nevybočil a zda správně zjistil skutkový stav a vypořádal se s ním dostatečně v odůvodnění rozhodnutí.¹⁹⁹ Soud přezkoumává zákonnost daného rozhodnutí správního orgánu (zda je řešení správního orgánu v souladu se zákonem) a také to, zda si pro své rozhodnutí správní orgán dostatečně shromáždil podklady nutné pro vydání rozhodnutí na základě volné úvahy a dostatečně zjistil skutkový stav.²⁰⁰ Pokud správní orgán všechny tyto náležitosti řádně splnil a jeho úvaha neodporuje pravidlům logického uvažování, není možné, aby soud jeho rozhodnutí zrušil např. jen proto, že považuje jeho úvahu v dané věci za nevhodnou nebo že on sám by shledal v dané věci řešení optimálnější. Soud tak nemůže ze stejných závěrů vyvodit naprosto odlišné stanovisko než správní orgán. Tím by došlo ze strany soudu k zásahu do odborné kompetence správního orgánu a narušení principu dělby moci.²⁰¹

¹⁹⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. I. ÚS 396/09.

¹⁹⁷ HOLLÄNDER, op. cit., s. 41.

¹⁹⁸ § 78. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. Soudní řád správní – online komentář. In: *Beck-online* [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, 2016 [cit. 26. 3. 2018].

¹⁹⁹ Rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2009, č. j. 5 As 39/2009-81.

²⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-48.

²⁰¹ § 78. In: BLAŽEK a kol., op. cit.

7 Absolutní volná úvaha - nedílný prvek při rozhodování správních orgánů?

V první části práce jsem se zabývala důležitostí správního uvážení při rozhodovací činnosti správních orgánů, jehož je správní uvážení nedílnou součástí. Avšak je i tzv. absolutní volné uvážení, jako jedna z variant správního uvážení, důležitým prvkem při rozhodovací činnosti správních orgánů? Respektive je v některých oblastech takto konstruované rozhodování vhodným řešením? Hovořit o vhodnosti a důležitosti absolutní volné úvahy při rozhodovací činnosti je složitým tématem, na které neexistuje jednoznačná odpověď. V této kapitole se pokusím objasnit smysl tohoto institutu a nutnost jeho chápání v podmínkách českého právního řádu.

Ze samotné práce vyplývá, že tzv. absolutní volné uvážení nemůže být neomezeným prostorem pro rozhodování správních orgánů. Pojem „absolutní“ může svádět k tomu, že rozhodování správního orgánu je opravdu neomezené. Tomu ovšem takto není, a v podmínkách právního státu ani být nemůže. Správní orgán musí vždy při svém rozhodování postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, které tvoří právní řád České republiky.²⁰² Musí brát v potaz základní zásady či principy a uplatňovat svou pravomoc jen k účelům, které daný zákon předpokládá.²⁰³ Je nemožné, aby se správní orgán dopustil rozhodování jen na základě své vlastní úvahy, bez respektování zákonných limitů či právních principů. Ačkoliv se v literárních pramenech a soudních rozhodnutích setkáváme s termínem tzv. absolutní volné úvahy, nelze v podmínkách českého právního řádu tento pojem chápat jako ničím nelimitovanou úvahu správního orgánu.²⁰⁴ Kdyby tomu tak bylo, nejednalo by se již o rozhodování, které by bylo v souladu s právem, ale které by šlo tzv. proti právu, kde by si každý rozhodoval tak, jak by chtěl.

Rozhodování na základě absolutní volné úvahy považuji za velmi složitý proces, ke kterému byl správní orgán v některých případech zmocněn. Správní orgány se

²⁰² § 78. In: POTĚŠIL a kol., op. cit., s. 727-728.

²⁰³ MATES, 2013, op. cit., s. 92-93.

²⁰⁴ § 78. In: BLAŽEK a kol., op. cit.

při tomto rozhodování nachází v obtížené situaci, jelikož volí mezi tím, zda např. oprávnění jednotlivci přiznají či ne. V daném kontextu tak hovoříme o tzv. uvážení jednání.²⁰⁵ Zákon jim mnohdy poskytuje velmi úzké vymezení podmínek, kterými se mají při rozhodování řídit. Např. při udělování licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání je možné vydání pouze jediné licence, ačkoliv žadatelů o nich je větší množství. Správní orgán tak při rozhodování musí zvažovat, který z kandidátů je tím nejvhodnějším, nesmí se ovšem dopustit diskriminace ostatních.

Klady jsou i velké nároky na jednotlivé osoby, které v daných věcech rozhodují. Nejen že musí náležitě odůvodnit svá rozhodnutí tak, aby z nich bylo patrné, co je k rozhodnutí vedlo,²⁰⁶ ale musí se také velmi dobře orientovat nejen v právní úpravě, ale také v obecných principech platících pro rozhodování v oblasti veřejné správy. To je obecně problém celého institutu správního uvážení, ovšem při absolutní volné úvaze hrají tyto principy ještě větší roli. Pro řadové úředníky může být takové rozhodování poměrně obtížným. Ačkoliv musí prokázat znalost své agendy, je pochopitelné, že aplikace principů při konkrétním rozhodování může být pro řadu z nich obtížná. Na úředníky jsou kladeny velmi vysoké nároky, které musí při rozhodování aplikovat.

Podle mého názoru je ale absolutní volné uvážení v některých oblastech nejvhodnějším způsobem, jak v dané věci rozhodovat. Zejména považuji tuto konstrukci za důležitou tam, kde má stát určitý zájem na tom, aby byla určitá oprávnění poskytována jen výjimečně či pouze určitým vybraným osobám, jak je tomu např. v oblasti daňového práva či v případě udělování licencí či poskytování příspěvků ze strany státu právnickým či fyzickým osobám. Je nemožné, aby stát poskytl tyto úlevy či oprávnění každému subjektu, který by dané podmínky pro jejich poskytnutí splnil. Z toho důvodu nejsou některé podmínky jasně stanoveny či je jejich splnění poměrně obtížné. Na druhou stranu nelze opomíjet princip legitimního očekávání, který při volné úvaze hraje velkou roli. Ačkoliv se správní orgán nachází v oblasti tzv. absolutní volné úvahy a na vyhovění žádosti nemá žadatel právní nárok, měl by správní orgán rozhodovat v obdobných věcech obdobně. Tedy pokud v některém případě udělil po

²⁰⁵ SKULOVÁ, op. cit., s. 84.; dále také VŠETIČKA, op. cit., s. 500.

²⁰⁶ MATES, 2013, op. cit., s. 100.

splnění zákonných podmínek žadateli státní občanství, ovšem jinému za stejných okolností nikoliv, není jeho rozhodování legitimní a odporuje principu právní jistoty. V odůvodnění rozhodnutí se má právě správní orgán vypořádat, proč v dané věci rozhodl jinak a odchýlil se od své dosavadní praxe.²⁰⁷

Přesto je podle mého názoru důležité, aby si stát v některých oblastech veřejné správy, jako např. prominutí daně, udělení státního občanství na žádost či poskytnutí příspěvků apod., uchoval rozhodování na základě tzv. absolutní volné úvahy. Stát musí chránit své zájmy v těchto oblastech a nesmí se z jeho rozhodování stát rutinní záležitost. Samozřejmě je ale nepřijatelné, aby si správní orgán při rozhodování počínal libovolně. Z toho důvodu jsou zde základní principy platící taktéž pro absolutní volné uvážení, které nesmí být při rozhodování opomíjeny.²⁰⁸

²⁰⁷ MATES, 2013, op. cit., s. 100-101.

²⁰⁸ § 78. In: BLAŽEK a kol., op. cit.

8 Závěr

Cílem diplomové práce bylo analyzovat institut správního uvážení se zaměřením na tzv. absolutní volnou úvahu správního orgánu. Správní uvážení je poměrně složitým právním institutem, a to jak z hlediska teoretického uchopení, tak praktického. Zmocnění ke správnímu uvážení můžeme nalézt v celé řadě právních předpisů, což dokládá jeho zásadní význam při rozhodování vykonavatelů veřejné správy. Veřejná správa v sobě zahrnuje širokou škálu činností, které se dotýkají běžného života každého jedince a musí reagovat na stále nové okolnosti, které se v ní vyskytují. Správní uvážení se jeví jako vhodný nástroj, pomocí kterého proniká do rozhodovací činnosti správních orgánů jistá míra volnosti, jež činí toto rozhodování efektivním.

Poměrně složitým právním institutem je právě jedna z variant správního uvážení, kterou je tzv. absolutní volná úvaha. Absolutní volná úvaha je typická pro ty situace, ve kterých není právní nárok na přiznání daného práva či oprávnění. Toto uvážení, obsahující v sobě pojem „absolutní“, svádí svým označením k myšlence, že se jedná o správní uvážení, které je neomezené a zcela volné. Cílem diplomové práce tak bylo ověřit, zda je správní orgán při rozhodování na základě tzv. absolutní volné úvahy opravdu neomezený nebo je i při tomto rozhodování nutné respektovat základní principy či zásady.

První část diplomové práce byla věnována obecně správnímu uvážení. Nejdříve byl vymezen samotný pojem správního uvážení a jeho jednotlivé varianty. Dále byly analyzovány pojmy vázanosti a volnosti, jakožto dva významné prvky prolínající se správním uvážením. Další kapitola byla věnována limitům správního uvážení. Právě limity správního uvážení jsou velmi důležité při rozhodovací činnosti správních orgánů. Je důležité si uvědomit, že kromě konkrétních mezí stanovených danou právní normou, se musí správní orgány při svém rozhodování řídit také obecnými principy a zásadami, platícími pro tuto oblast. Nikdy se totiž nesmí správní orgán při svém rozhodování pohybovat v prázdném prostoru, který by vedl k libovůli.

Stěžejní část práce se zabývala samotným institutem tzv. absolutní volné úvahy, jako jedné z variant správního uvážení. Nejdříve byl definován pojem samotný, zejména

s ohledem na jeho odlišení od libovůle a stanovení základních principů, které absolutní volnou úvahu ovládají. Dále byly uvedeny jednotlivé právní oblasti, v nichž můžeme identifikovat rozhodování na základě absolutního volného uvážení, zejména udělování licencí, státního občanství, oblast daňového práva či poskytování příspěvků. Důležitou částí práce byla kapitola věnující se soudnímu přezkumu absolutní volné úvahy. Zde byla analyzována soudní rozhodnutí, na jejichž základě byly rozebrány základní předpoklady pro přezkum rozhodnutí založených na absolutní volné úvaze. Posun směrem k jejich přezkumu, vyslovený v usnesení NSS ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, považuji za důležitý pro komplexní vnímání institutu absolutního volného uvážení. Současně byly uvedeny ty nejdůležitější principy a hodnoty, které musí být brány v potaz při absolutní volné úvaze a které tento poměrně široký prostor volnosti svěřený správním orgánům omezují.

Diplomová práce dospěla k závěru, že tvrzení o neomezenosti či absolutnosti volného uvážení je v podmínkách moderního právního státu nepřijatelné. Ačkoliv u tzv. nenárokových případů hovoříme o absolutní volné úvaze, je nemožné, aby v právním státě bylo rozhodování v oblasti veřejné správy naprosto neomezené. Vždy jsou zde totiž základní zásady či principy, které musí správní orgány při rozhodování respektovat. Za zásadní při absolutním volném uvážení považuji princip legality, legitimního očekávání, zásadu zákazu zneužití správního uvážení či princip řádného a spravedlivého procesu. Důležité je i náležité odůvodnění rozhodnutí založených na absolutním volném uvážení a následné podrobení těchto rozhodnutí soudní kontrole. Z toho důvodu není možné vnímat absolutní volné uvážení jako neomezený právní institut. Pokud by tomu tak bylo, nejednalo by se o spravedlivé a zákonné rozhodování, ale o svévoli, která je nepřípustná. Absolutní volné uvážení není tedy „neomezeným“ institutem správního práva, ale i ono má své mantinely a není možné jej zaměňovat s libovůlí. Za těchto okolností je absolutní volné uvážení nedílnou součástí výkonu veřejné správy.

Použité zdroje

Monografie

1. BAŽIL, Zdeněk. Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čsl. nejvyššího správního soudu. Praha: Karlova univerzita, 1993, 78 s. ISSN 0231-8601.
2. BAXA, Josef a kol. Daňový řád. Komentář. II. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 808 s. ISBN 978-80-7357-564-9.
3. BLAŽEK, Tomáš a kol. Soudní řád správní – online komentář. In: *Beck-online* [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, 2016 [cit. 26. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zq>
4. CHALOUPKOVÁ, Helena; HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 778 s. ISBN 978-80-7400-143-7.
5. DROBNÍK, Jaroslav; DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 290 s. ISBN 978-80-7357-425-3.
6. EMMERT, František. *Státní občanství na území České republiky v minulosti a současnosti*. Praha: Leges, 2016, 216 s. ISBN 978-80-7502-163-2.
7. HANUŠ, Libor. *Právní argumentace nebo svévole: úvahy o právu, spravedlnosti a etice*. Praha: C. H. Beck, 2008, 221 s. ISBN 978-80-7400-035-5.
8. HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1.
9. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
10. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, 506 s.
11. HOLLÄNDER, Pavel. Správní soudnictví a ústavněprávní argumentace. In: VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví*. Praha, ASPI Publishing, s. r. o., 2003, s. 37-44. ISBN 80-86395-65-0.

12. HRABÁK, Jan; NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 449 s. ISBN 978-80-7357-959-3.
13. JEMELKA, Luboš; PONĎELÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 923 s. ISBN 978-80-7400-607-4.
14. KOPECKÝ, Martin. Způsoby soudního přezkumu správních rozhodnutí v podmínkách České republiky. In: KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed.). *Rada Európy a verejná správa: zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21. – 22. apríla 2009 v Trnave*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009, 346 S. ISBN 978-80-8082-269-9.
15. KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012, 556 s. ISBN 978-80-8078-519-2.
16. LICHNOVSKÝ, Ondřej; ONDRÝSEK, Roman a kol. *Daňový řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 918 s. ISBN 978-80-7400-604-3.
17. MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 120 s. ISBN 978-80-7380-424-4.
18. MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. Díl první. Praha-Brno: Orbis, 1931, 184 s.
19. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
20. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
21. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
22. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, 1098 s. ISBN 80-902752-9-X.
23. SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. ISBN 80-210-3237-5.

24. SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 428 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
25. SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde, 2007, 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.
26. VALÁŠEK, Miloš, KUČERA, Viktor. *Státní občanství: komentář: zákon o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky a vybrané související právní předpisy a mezinárodní dokumenty*. Praha: Linde, 2006, 287 s. ISBN 80-7201-625-3.
27. WADE, William; FORSYTH, Christopher. *Administrative law*. 10th ed. Oxford: Oxford University Press, 2009, 898 s. ISBN 978-0-19-921973-5.
28. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

Články

29. ČERNÝ, Petr. Soudní přezkum správního uvážení nejen v řízení o udělení státního občanství. *Bulletin advokacie*. 2005, č. 7-8, s. 59-62. ISSN 1210-6348.
30. KUČERA, Viktor. Udělování státního občanství – řádné odůvodňování zamítavých rozhodnutí jako pojistka proti svévoli a garance přezkoumatelnosti. *Právní rozhledy*. 2005, č. 18, s. 663-667. ISSN 1210-6410.
31. MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*. 2010, č. 8, s. 36-40. ISSN 1210-4817.
32. MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. *Bulletin advokacie* [online]. 2000, č. 4, s. 8-19 [cit. 26. 3. 2018]. Dostupné z: https://www.cak.cz/assets/files/180/BA_00_04.pdf
33. MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. Udělování státního občanství – na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení. *Právník*. 2005, roč. 144, č. 2, s. 137-156. ISSN 0231-6625.
34. POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. *Veřejná správa*. 2008, č. 12, příloha VII-VIII. ISSN 1213-6581.

35. ROZUMEK, Martin. Nabývání státního občanství ČR udělením aneb Na cestě od absolutní správní úvahy ke standardnímu správnímu uvážení. *Bulletin advokacie*. 2007, č. 10, s. 39-45. ISSN 1210-6348.
36. VŠETIČKA, Pavel. Uplatňování správního uvážení a problematika výkladu neurčitých právních pojmů v případě bezprostředních zásahů realizovaných Policií České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 3, s. 493-508. ISSN 1210-9126.

Judikatura

37. Nález Ústavní soudu ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. III. ÚS 351/04. *NALUS* [online]. Ústavní soud, © 2015 [cit. 26. 3. 2018]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?id=47650>
38. Nález Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2007, sp. zn. III. ÚS 103/06. *NALUS* [online]. Ústavní soud, © 2015 [cit. 26. 3. 2018]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?id=53348>
39. Nález Ústavní soudu ze dne 11. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 475/09. *NALUS* [online]. Ústavní soud, © 2015 [cit. 26. 3. 2018]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?print=1&id=64196>
40. Nález Ústavní soudu dne 28. 4. 2009, sp. zn. I. ÚS 396/09. *NALUS* [online]. Ústavní soud, © 2015 [cit. 26. 3. 2018]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?id=62154>
41. Nález Ústavní soudu ze dne 5. 4. 2016, sp. zn. II. ÚS 703/16. *NALUS* [online]. Ústavní soud, © 2015 [cit. 26. 3. 2018]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?id=92289>
42. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 13. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94. *NALUS* [online]. Ústavní soud, © 2015 [cit. 26. 3. 2018]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-9-94>
43. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16. *NALUS* [online]. Ústavní soud, © 2015 [cit. 26. 3. 2018]. Dostupné z: http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-5-16_1

44. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99. *NALUS* [online]. Ústavní soud, © 2015 [cit. 26. 3. 2018]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?id=25903>
45. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
46. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 1992, č. j. 6 A 6/92-3. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
47. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 11. 1993, č. j. 6 A 99/92-50. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
48. Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 7. 2000, č. j. 6 A 39/99. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
49. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-48. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
50. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2003, č. j. 6 A 94/2002-40. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
51. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2004, č. j. A 11/2003-34. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
52. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004-92. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
53. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
54. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005-78. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
55. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, č. j. 7 Afs 15/2007-76. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
56. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007-54. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
57. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 5 As 9/2008-106. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].

58. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2010, 8 Afs 30/2009-35. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
59. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2009, č. j. 5 As 39/2009-81. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
60. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2006, č. j. 5 As 35/2006-52. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
61. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2003, č. j. 10 Ca 96/2003-8. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].

Internetové zdroje

62. Principy dobré správy. *Ombudsman – veřejný ochránce práv* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2018 [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

Právní předpisy

Zákony

63. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
64. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb, Listina základních práv a svobod. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
65. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
66. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších právních předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
67. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
68. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].

69. Zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
70. Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství ČR), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018].
71. Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění k 31. 12. 2013. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018.].
72. Zákon č. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018.].
73. Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění k 31. 12. 2010. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018.].
74. Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších právních předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018.].
75. Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018.].
76. Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018.].
77. Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 3. 2018.].

Právní předpisy EU

78. Listina základních práv Evropské unie 2007/C 303/01 ze dne 14. 12. 2007. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 26. 3. 2018.]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=CS>

Mezinárodní smlouvy

79. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Ostatní

80. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80)2.
81. Pokyn Ministerstva financí ČR D-330, kterým se vymezují nejčastější důvody pro prominutí daně z důvodů tvrdosti podle ustanovení § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků., č. j. 43/85 111/2009-431 [online.]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-zakony/D-330.pdf>