

## 2.10 Diskreční pravomoc veřejné správy v České republice v dynamickém vývoji evropského kontextu

Soňa Skulová\*

### 1) *Výchozí stav práva EU, a širší evropský kontext, na počátku řešení VZ*

Právní základ, včetně principů ovládajících výkon diskreční pravomoci správních orgánů v České republice, byl posledních dvou dekadách formován v širším evropském kontextu, nejprve zejména v rámci působnosti Rady Evropy a příslušných dokumentů Rady Evropy, a posléze procesem přípravy na převzetí, a po vstupu do Evropské unie převzetí práva ES/EU. Oba uvedené systémy, resp. oblasti evropského správního práva působily na oblast správního uvážení (diskreční pravomoci) nejen pokud jde o věcný obsah výkonu pravomoci správních orgánů ( což se týká především práva ES/EU), ale obecně a zásadně ovlivnily kvalitu vztahu

veřejné správy a adresátů jejího působení, a to jak v rovině legislativy, tak interpretace a aplikace, včetně přezkumu ze strany správních orgánů a soudů, zejména ve správním soudnictví.

Evropské správní právo v širokém pojetí, tedy jako „*ius commune*“<sup>1</sup>, vytvářené na bázi Rady Evropy, obsahově založené na Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>2</sup> (dále jen „Úmluva“)

<sup>1</sup> Vycházíme z již ustáleného rozlišování trojího pojetí, resp. oblastí evropského správního práva dle R. Pomahače. Srov. např. POMAHAČ, R. in HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 755–756. Další oblastí, jež je nejčastěji pod uvedeným pojmem chápána, je vlastní správní právo Evropské unie, resp. unijní právo, konečně sem náleží právo společného správního prostoru a právo administrativní spolupráce, jež se může pohybovat na bázi práva EU, ale může je také překračovat, a jeho subjekty jsou vedle států také veřejnosprávní korporace nebo nevládní organizace.

<sup>2</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

\* Doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., vedoucí řešitelského týmu, další výstup výzkumného záměru.

a dalších dokumentech, přineslo na počátku 90. let zásadní kvalitativní změnu, resp. nároky kladené na oblast diskreční pravomoci. Uvedené požadavky jsou pro oblast výkonu veřejné správy a její soudní kontroly jsou přibližovány cestou tzv. *soft-law* Rady Evropy<sup>3</sup> a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“).

Hlavním přínosem ESLP pro sledovanou problematiku bylo postupné abstrahování, formulace a také prosazování obecných principů, naplňujících zejména pojem řádného procesu, z něž má vzejít na základě řádné správní úvahy pokud možno spravedlivé rozhodnutí, ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Hlavní z uvedených principů (zejm. princip proporcionality, princip legitimního očekávání, princip zákazu zneužití /diskreční/ pravomoci), převzal rovněž jako kritéria rozhodování, resp. přezkumu, a jako argumentační nástroj, také Soudní dvůr Evropských společenství, ovšem adaptované na právní prostředí EU (viz např. princip proporcionality, kde jako referenčním rámcem slouží cíle EU).

Uvedený evropský kontext tedy přispěl k vytváření určitých obecných, a zároveň jednotlivé správní systémy integrujících standardů, opřených zejména o obecné principy právní, jež byly již v době přístupu ČR do EU primárním pramenem práva<sup>4</sup>, a uznání základních práv a svobod osob před veřejnou správou. Obecné právní principy vymezují zásadním způsobem výkon diskreční pravomoci, a staly se důležitým, a poměrně častým kritériem soudního přezkumu.

Principy aplikované na činnost správních orgánů, tedy obecné principy správního práva, jež je možno označit za evropské, jsou aplikovány dvojím způsobem, a to jednak specificky (se specifickým obsahem, resp. složkami) v rámci práva EU, ovlivněny judikaturou ESD a přizpůsobeny právnímu rámci EU (což je minimálně založeno specifičností sledovaných hodnot, cílů, a politik, jež představují oblast „veřejného zájmu“ EU), a dále v rámci působností nespádajících do rámce práva EU, tedy se zohledněním „vnitrostátních“ hodnot, cílů, resp. veřejných zájmů, avšak stále v rámci působení Úmluvy.<sup>5</sup> V obou oblastech mohou působit pouze *intra*

<sup>3</sup> Tvoří je zejména rezoluce a doporučení. Pro oblast správního uvážení je to zejména Doporučení Výboru ministrů rady Evropy č. /80/2.

<sup>4</sup> Více k tomu např. např. TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*, 2d edition. Oxford: Oxford EC Law Library, Oxford University Press, 2000, s. 19–20, nebo GROUS-SOT, X. *General Principles of Community law*. Groningen: Europa Law Publishing. 2006, s. 105 a n.

<sup>5</sup> Obecné principy jsou poněkud rozdílně nastaveny a aplikovány jednak pro oblast práva ES/EU, resp. spadající pod pravomoc Evropského soudního dvora a Soudu první instance, a dále pro oblast náležející pod pravomoc Evropského soudu pro lidská práva, na bázi Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Obě pojetí však nejsou striktně oddělena. K tomu srov. např. JANS, J. H., DE LANGE, R., PRECHAL, S., WIDDERSHOVEN,

*legem*, přičemž obsah a rozsah konkrétních úprav, tedy evropské nebo vnitrostátní, je odlišný.

Společným znakem působení obecných principů v obou právních oblastech je silná úloha v oblasti diskreční pravomoci, kdy obecné principy pomáhají adekvátně a legitimně „dotvořit“, tj. vymezit a obsahově vyplnit, rámcem pravomoci správních orgánů, a slouží poté jako kritérium soudního přezkumu správního uvážení.<sup>6</sup>

Z hlediska ústavněprávního a práva evropského jde v oblasti diskreční pravomoci o stanovení, využívání a kontrolu prostoru pro výkon pravomoci exekutivních orgánů, jenž není přesně definován zákonnými předpisy, a to zejména vůči spravovaným subjektům. Vždy jde také zároveň o naplňování veřejného zájmu, a to v rovině obecné, a zároveň vždy v konkrétní oblasti veřejné správy, vyplývajícího z práva EU s přednostní aplikací, a v ostatních věcech z práva vnitrostátního.

V rámci výkonu diskreční pravomoci v oblasti práva EU měly zásadní úlohu zakládací smlouvy, neboť stanovily cíle Evropské unie, určující základ hodnotového zaměření rozhodovací činnosti správních orgánů v příslušných oblastech. Cíle Evropské unie se staly cíli evropských společenství, a byly o ně doplněny zakládací smlouvy Společenství.<sup>7</sup> Bylo rovněž nutno vycházet z principů („zásad“) činnosti Evropské unie, které na cíle EU navazovaly a měly sloužit jejich naplňování<sup>8</sup>. Pro oblast diskreční pravomoci je nutno zdůraznit princip soudržnosti komunitárního práva, konkrétnější význam má princip respektování lidských práv a základních svobod a zásad svobody, demokracie a právního státu, jež jsou společné členským státům EU<sup>9</sup>, s tím, že Evropská unie respektuje základní práva, jak jsou garantována Úmluvou.

Uvedené principy jsou pro sledovanou oblast klíčové, neboť garantují legalitu a správnost postupů a rozhodnutí správních orgánů, dotýkajících se oblasti subjektivních práv jednotlivců, z nichž specifickou skupinu tvoří lidská práva a základní svobody.

V rámci vývoje práva ES, resp. EU lze sledovat trend rozšiřování a posilování uvedených zásad, a to od původního zákazu diskriminace z důvodu pohlaví, k zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti<sup>10</sup>, až k současným shora nastíněným obecným principům.

R. J. G. M. *Europeanisation of Public Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007, s. 120–121, 146–170.

<sup>6</sup> K úloze a aplikaci principů více in SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*, Čeněk, Plzeň, 2008, s. 53–56.

<sup>7</sup> TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*, 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 99.

<sup>8</sup> Obecně formulovány v čl. 2–6 SEU.

<sup>9</sup> Viz čl. 6/1 SEU.

<sup>10</sup> Ve Smlouvě o založení Evropských společenství z roku 1957 v původním znění čl. 6, poté čl. 12 SEU, nyní čl. 18 SFEU.

Charta základních práv EU, poskytující mj. v čl. 41 právo na dobrou správu, přijatá jako dokument politický, začala být neformálně aplikována Evropským soudním dvorem. Charta, nepochybně inspirována Úmluvou, zakládá požadavek na rozhodování institucí a orgánů EU nestranné, spravedlivé a v přiměřené lhůtě, včetně slyšení dotčených osob, dále přístup k dokumentům, odůvodňování rozhodnutí, náhradu škody způsobené institucemi, právo obracet se na instituce EU v některém ze smluvních jazyků.

Proces vytváření kritérií pro řádný výkon diskreční pravomoci nacházel svůj adekvátní odraz v nastavování rozsahu a obsahu pramenů práva EU, do jehož rámce, jak již shora zmíněno, mj. náleží také obecné právní zásady evropského práva, vzešlé z právních řádů členských států, jež jsou primární povahy, a jež aplikuje Evropský soudní dvůr, přičemž jejich základ vychází z právních řádů členských států<sup>11</sup>. Mezinárodní smlouvy o lidských právech, mezi nimiž zvláště místo náleží Úmluvě, slouží jako *guidelines* (návody) pro Soudní dvůr k interpretaci a aplikaci práva ES/EU.<sup>12</sup> Na oblast diskreční pravomoci se vztahují vedle principů zcela obecných především princip spravedlnosti, princip právní jistoty a legitimního očekávání, zásada rovnosti a zákaz diskriminace, a také princip proporcionality.

Veřejná správa je ovlivněna rovněž dalšími dokumenty, a to povahy etické. Stal se jím např. evropským ombudsmanem vydaný kodex řádné správní praxe (2001)<sup>13</sup>, závazný pro zaměstnance Evropské komise. Svou reflexí hlavních shora zmíněných principů posloužil jako zdroj inspirace pro vydání obdobných kultivujících kodexů, působících k prosazování dobré správy v členských zemích, včetně ČR.<sup>14</sup>

## 2) Změny práva EU v období let 2005–2011: expanze práva EU vůči národním právním řádům, podstata, zdroje, formy a míra evropeizace práva, jakož i jejich vliv na národní právní řády

Vývoj v oblasti diskreční pravomoci veřejné správy v rámci práva EU postupně směřoval k přesnějšímu

<sup>11</sup> Nold, Kohlen- und Baustoff groshandlung (Nold II) /1974/ SbSD 491.

<sup>12</sup> Nold II, nebo Hauer v. Land Rheinland-Pfalz (1979) SbSD 3727.

<sup>13</sup> V rámci dokumentů Rady Evropy nacházíme v uvedené oblasti Doporučení Výboru ministrů (2000) 6, o kodexu chování veřejných úředníků.

<sup>14</sup> Srov. Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě, schválený usnesením vlády ČR ze dne 21. března 2001 (dostupné na <http://www.vlada.cz>), nebo Principy dobré správy, zpracované Veřejným ochráncem práv (dostupné na <http://www.ochrance.cz>).

vymezení pravomocí, resp. jejich zužování u národních správních orgánů pod vlivem přenášení pravomocí, resp. rozšiřování legislativy EU (důsledek Lisabonské smlouvy), s postupně rovněž v praxi prosazovanou předností práva EU, a přímým účinkem. Rovněž nepřímý účinek (eurokonformní výklad), zejména směrnic, významně ovládá, resp. redukuje sféru diskreční pravomoci v příslušných agendách.

Ve sledovaném období je tedy patrné značné zužování prostoru pro správní diskreci národních správních orgánů v předmětných oblastech, a to v důsledku harmonizace práva, včetně působení směrnic, jejichž implementace však není ve všech případech bez problémů, není obecně konzistentní, stejnorodá, ani vždy a včas provedená, a přináší pro aplikační praxi mnohé (nejen) interpretační problémy.

Naprosto zásadním se však pro oblast diskreční pravomoci stává uznání (v praxi někdy snad i samo poznání) a prosazení obecných principů jako pramene práva, který má působit již od počátku aplikačního procesu, tedy na úrovni správních orgánů, a postupně se stává běžným nástrojem soudního přezkumu v rámci správního soudnictví. Od poloviny poslední dekády se pravidelně, v příslušných věcech, promítá do judikatury správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu.

Obdobně se ve sledovaném období jako pramen práva prosazuje také judikatura evropských soudů (ESLP, soudních orgánů EU), jež však neproniká do rozhodovací praxe správních orgánů snadno, a téměř výjimečně až na úroveň prvostupňového rozhodování, když znalost práva EU se projevuje pravidelně a převážně na ústřední, resp. také krajské úrovni.

Za připomenutí stojí (nepřijatý) návrh *Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu*, resp. její část II, přinášející *Listinu základních práv Unie*, obsahující obdobné požadavky – principy, jež byly zařazeny do Charty základních práv, včetně úpravy rozsahu a výkladu práv a zásad (včetně využití zásady přiměřenosti a nastavení vztahu k Úmluvě a vnitrostátním úpravám v této oblasti). Charta základních práv EU tedy doposud neztrácí na významu pro aplikační praxi.

## 3) Podstata a dopad změn práva EU ve sledovaném období na české právo v oblasti diskreční pravomoci veřejné správy. Reálný proces evropeizace českého práva a jeho výsledky ve sledovaném období v legislativě, aplikační praxi a soudním přezkumu

Na počátku sledovaného období přetrvával stav a přístup k problematice správní diskrece do značné míry limitovaný, ovlivněný tradiční detailní úpravou v oblasti správního práva, častou formalistickou inter-

pretací norem správního práva, polarizací pojetí správních činností na jedné straně jako striktně a detailně vázaných (včetně množství interních předpisů a pokynů), na druhé straně však s ostrůvky „silné“ volnosti veřejné správy, někdy chápané jako absolutního správní úvahy, a to zejména v některých tradičních doménách státu (např. udělování státního občanství, promíjení daně, apod.). S tímto dědictvím se aplikační práce české veřejné správy vypořádává zčásti doposud.

Pro pochopení a prosazení základů právního státu, kde žádná součást veřejné moci ani správy nemůže se stát sférou neomezené volnosti či dokonce libovůle, evropské správní právo a jeho hlavní principy určujícím způsobem nastavují vztah správy vůči spravovaným subjektům, čímž poskytují nezbytný a nepominutelný základ pro posuny ve vnímání diskreční pravomoci veřejné správy.

Základ a úprava diskreční pravomoci (v klasickém pojetí „správního uvážení“) se dlouhodobě vyznačuje roztržičností. Při aplikaci bylo po dlouhé období nutno využívat více pramenů práva, s různou právní silou (včetně ústavních předpisů a mezinárodních smluv).<sup>15</sup> Podpis asociací dohody s ES pak přinesl řadu dalších kvalitativních požadavků, s nimiž se veřejná správa v České republice musela vyrovnávat. Do oblastí diskreční pravomoci se však promítaly pouze nepřímo a dílčím způsobem, tedy cestou změn zákonné úpravy požadavků na výkon veřejné správy v jednotlivých odvětvích.

Po obnovení systému soudní kontroly (1991), a zejména po přijetí nové úpravy správního soudnictví v ČR v roce 2002<sup>16</sup> je patrný proces prosazování obecných principů správního práva, jež se týkají diskreční pravomoci veřejné správy. Jde o poměrně velmi živou vývojovou linii, s prvky kontinuity i diskontinuity<sup>17</sup>, s níž nová úprava správního soudnictví jako s legitimním prvkem vývoje v odůvodněných případech, rovněž počítá.

<sup>15</sup> K tomu více in SKULOVÁ, S. *Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 120-186, nebo SKULOVÁ, S., *Changes in the Content and Effects of the Criteria of Legality and Correctness in the Sphere of Administrative Decisions in the Czech Republic*, in KNEZ, R., ROZEHNALOVÁ, N., TÝČ, V. (eds.) *Five Years of EU Membership. Case of Czech Republic and Slovenian Law*. Maribor – Brno: University of Maribor, 2005, s. 91-92.

<sup>16</sup> Zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a doplnění, účinném od 1. 1. 2003 (dále jen „s.ř.s.“).

<sup>17</sup> Srov. např. vývoj názorů na existenci či nepřipustnost tzv. absolutního správního uvážení ( viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 6 A 25/2002-42 ze dne 23. 3. 2006, č. 906Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „SbNSS“, dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), kterým došlo ke změně právního názoru soudu, vyjádřeného dříve v rozsudku č. 839/2001 SJS).

V původní úpravě z roku 1991 byla soudní kontrola správního uvážení byla založena na koncepci přezkumu tradiční (někdy až formalisticky interpretované) „zákonnosti“, přičemž sledovala pouze vybočení z hledisek a mezí volné úvahy stanovených zákonem<sup>18</sup>, přičemž byl vyloučen mj. přezkum rozhodnutí o tzv. nenárokových věcech a o žádostech o odstranění tvrdosti zákona<sup>19</sup>.

Komunitárního práva, resp. obecných principů v něm uplatňovaných, se ve svých rozhodnutích v podstatě od počátku svého působení dovolával Ústavní soud ČR<sup>20</sup>; zdůrazňoval „prozařovací“ funkci komunitárního práva, zejména v podobě obecných právních zásad. Opakovaně také aplikoval zásady právní, včetně (tehdy) výslovně v předpisech neobsažených, avšak v evropské právní kultuře se uplatňujících.<sup>21</sup>

Pravomoc soudů vůči oblasti správního uvážení podle soudního řádu správního, a také dle nové úpravy části páté o.s.ř. („Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“), pro věci a spory ze soukromoprávních vztahů, je nyní již založena na „plnější“ jurisdikci, do jejíhož rámce přísluší mj. kontrolovat „zneužití správního uvážení“, „správnost rozhodnutí“, a také moderační právo v případech přezkumu „trestů“ uložených správními orgány.<sup>22</sup> Soudní přezkum správního uvážení je tedy založen širěji a v judikatuře se dále rozvíjí. Argumentuje se principy evropského správního práva, je uznána „prozařovací“ úloha práva evropského a ústavních norem.<sup>23</sup>

Potřebný posun směrem k vyšší předvídatelnosti rozhodnutí znamenal nastavení pravomoci Nejvyššího správního soudu v oblasti sjednocování judikatury správních soudů<sup>24</sup>, a směrem k zákonnému a jednot-

<sup>18</sup> Srov. § 245 odst. 2 o.s.ř., v tehdy platném znění.

<sup>19</sup> Srov. § 248 odst. 2 písm. i) cit. zákona.

<sup>20</sup> Srov. např. Pl. ÚS 5/01, č. 149, Sb.n. ÚS, sv. 24, C. H. Beck, Praha, 2002, s. 79.

<sup>21</sup> Např. princip proporcionality – náleží Pl. ÚS 33/97 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).

<sup>22</sup> Podrobněji např. in sborník VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví, Soudní řád správní, Code of Administrative Justice*. Praha: ASPI, 2003, nebo také SKULOVÁ, S. *Nad současným stadiem reformy veřejné správy v ČR a k úloze správních soudů v tomto procesu*, in Pocta Petru Průchovi. Brno: Vysoká škola aplikovaného práva, Brno, 2009, s. 39–50, nebo také SKULOVÁ, S. *K vývoji soudního přezkumu správního uvážení, s akcentem na některé problémy spojené s rozsahem a obsahem přezkumu správního uvážení ve správním soudnictví*, in *Správnosoudnictvo a jeho rozvojové aspekty*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnavě, Právnická fakulta, 2011, s. 254–267.

<sup>23</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, sp.zn. 4 Aps 3/2005-35, č. 905 SbNSS, rozsudek ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. 2 Afs 122/2004-69, č.474 SbNSS, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003-56, č. 534 SbNSS (dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

<sup>24</sup> Srov. § 12 odst. 2 a § 19 s.ř.s.

nému rozhodování správních orgánů, a také respektu vůči ustálené soudní judikatuře.<sup>25</sup>

Zvyšování požadavků na kvalitu veřejné správy, a spoluvytváření řádně vymezeného a strukturovaného prostoru diskreční pravomoci přineslo přijetí zákona o státní službě<sup>26</sup>, a zákona o úřednících územních samosprávních celků<sup>27</sup>; tyto „úřednické“ zákony znamenaly přesun některých požadavků etických do roviny povinností právně závazných.

Z dalších změn s obecnějším významem pro oblast správní diskrece je možnou vést doplnění zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci o dosud absentující možnost poskytnout zadostiučinění za nemateriální újmu. Judikatura rovněž postupně doladuje a zpřesňuje, i když ne vždy harmonicky, interpretaci zákonů garantujících princip otevřenosti a transparentnosti veřejné správy, a na druhé straně ochranu soukromí při výkonu veřejné správy.

Rovněž v českém právním a správním prostředí se počal uplatňovat pojem „dobrá správa“, resp. „principy dobré správy“. Bývá používán pro označení, resp. souhrn zásad stanovených pro činnost veřejné správy, jež jsou jednak povahy právně závazné, některé z nich kladou požadavky na etiku či efektivnost. Vedle zákona o Veřejném ochránci práv, který má uvedené principy sledovat v činnosti správních orgánů, stal se nový procesní kodex, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (účinný od 1. 1. 2006), další oporou pro působení uvedených principů. Vnesl explicitě do našeho právního řádu (ne zcela úplný) rejstřík „Základních zásad činnosti“, a učinil z nich univerzálně platné zásady pro veškerý výkon veřejné správy. Správní řád rovněž, v nastavení přezkumné pravomoci odvolacího orgánu, řadí vedle tradičního požadavku zákonnosti, resp. právnosti rozhodnutí, výslovně také požadavek na „správnost“ rozhodnutí, a také požadavky na kvalitu předcházejícího řízení.

Kritérium správnosti v oblasti správní diskrece nastoluje otázku vztahu k pojmu „zneužití správního uvážení“, k němuž dochází v případě porušení principů ovládajících správní uvážení, jak nyní již stabilně judikuje Nejvyšší správní soud, nejčastěji ve vztahu k porušení principu proporcionality, resp. principu legitimního očekávání.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Srov. § 12 odst.3, a § 18s.ř.s.

<sup>26</sup> Zákon č. 218/2002 Sb., s opakovaně, a zřejmě již navždy odsunutou účinností, resp. (snad) v dohlednu zrušený a nahrazený jinou úpravou.

<sup>27</sup> Zákon č. 312/2002 Sb., účinný od 1. 1. 2003.

V souvislosti s personální stránkou veřejné správy je namísto připomenout úpravu střetu zájmů (nyní zákon č.159/2006 Sb., ve znění pozdějších, jeho účel degradujících, změn a doplnění).

<sup>28</sup> Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 03. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002-4, č. 906 SbNNS, rozhodnutí ze dne 20. 07. 2006, sp. zn. 6 A 25/2002-59, č. 950 SbNNS, rozsudek ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 5 As 47/2008-92. K té-

Ústavně a evropsky založené, a judikaturou dotvářené principy evropského správního práva (vedle „vyšších“ pramenů, jimiž jsou sdílené a uznávané hodnoty, cíle veřejné správy a veřejné zájmy), působí při interpretaci a aplikaci jednotlivých principů správními orgány v konkrétních případech, a také při řešení event. konfliktu principů.<sup>29</sup>

V uvedeném kontextu nabyl na významu požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí, resp. dalších úkonů či postupů správních orgánů, jež se dotýkají práv a povinností jednotlivců, a to zejména pokud jde o použití správního uvážení, a také situaci změn v ustálené praxi či vůči legitimnímu očekávání, jak to reflektuje úprava správních procesů, a také judikatura.<sup>30</sup> Tvůrci zákonné předlohy správního zřejmě usilovali dostat požadavku, resp. principu efektivnosti správních postupů a rozhodnutí, jak to odráží zvýšený rozsah dispozitivních řešení některých procesních situací (např. úprava přerušování řízení). Uvedené legislativní řešení však přináší zvýšenou odpovědnost správních orgánů a jednotlivých úředních osob, a předpokládá dobrou orientaci v problematice diskreční pravomoci, v tom zejména náležitě zohlednění a aplikaci relevantních principů, což v praxi doposud není pravidlem.

Uvedené, postupně se měnící právní prostředí, obecně vytvářející podmínky pro kultivaci oblasti diskreční pravomoci stalo se, resp. mělo by se stát, výzvou a úkolem pro zákonodárce, resp. další normotvůrce (vláda, ministerstva, obce, kraje). Přijímání příslušných právních úprav, včetně postupů implementačních či transpozičních vůči právu EU, mělo by zajistit prostředí, v němž bude možné obecné principy evropského správního práva respektovat, resp. správně aplikovat. V této oblasti se skrývají mnohé rezervy, a zároveň i výzvy a trendy budoucího vývoje. S nezbytnou pojistkou soudní kontroly procesů povahy legislativní i právně-aplikační. Soudy tak mnohdy pomáhají zhojit nedostatky aplikační praxe, což systém právních úprav

matu rovněž SKULOVÁ, S. *Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproportionální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími)*, in sborník z konference Dny práva – 2009 – Days of Law, Brno, 2009.

<sup>29</sup> Rada Evropy v tomto ohledu působí (jistě také pragmaticky) k prosazování ustanovení Úmluvy a case-law ESLP. Srov. zejména Doporučení č. (2004)5 k ověřování kompatibility návrhů zákonů, platného práva a administrativní praxe se standardy založenými Evropskou úmluvou o lidských právech, Doporučení č. (2002)58 k publikaci a šíření case-law ESLP, Doporučení č. (2002)13 k publikaci a šíření v členských státech textu Evropské úmluvy o lidských právech a case-law ESLP, Doporučení č. (2004)20 k soudní kontrole správních aktů, Doporučení č. (2004)6 ke zlepšení systému přezkumných prostředků v domácím právu).

<sup>30</sup> K tématu více SKULOVÁ, S. *Principy dobré správy v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR s akcentem na zásadu řádného odůvodnění*, in KOŠIČIAŘOVÁ, S. (ed.) Rada Evropy a veřejná správa. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009, s. 143-157.

ředpokládá; zřejmě však také až příliš často nedostatky legislativy v uvedených ohledech.<sup>31</sup>

Nadále tedy přetrvává situace s nedostatečně přesným vymezením (nejen) diskreční pravomoci v zákonných úpravách, stejně jako v některých případech nedostatečná povědomost o správném použití institutu správního uvážení, resp. jeho záměna s jiným institutem (nejčastěji neurčitými pojmy).

Využito dostatečně doposud zpravidla není metodického působení ústředních správních orgánů vůči podřízeným úřadům v této oblasti, zřejmě zčásti způsobené nedostatečnou orientací v problematice<sup>32</sup>. Posléze naznačený faktor (když opomeneme eventualitu důvodů závažnějších) se zřejmě projevuje v některých případech také nekvalitními návrhy právních předpisů, včetně implementace práva evropského.

Přínosem pro uvedenou oblast je naopak pozornost teoretiků, zejména mladší generace, kteří se na oblast výkonu pravomoci (nejen) diskreční, obecných principů, nebo obecněji otázek interpretace a aplikace, včetně interpretace práva evropského v podmínkách ČR, jakož na problematiku právní argumentace v posledních letech zaměřují.<sup>33</sup>

Postupně je rozvíjena literatura komentářová, zejména ke správnímu řádu a soudnímu řádu správnímu, kde je uvedeným otázkám věnována strukturovaná pozornost. Pravidlem je přítom důkladné využití judika-

<sup>31</sup> Jako např. s pomocí teleologického výkladu identifikovaná možnost zmírnit tvrdost zákona, i když takové řešení v zákoně založeno není (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 7 As 21/2008-101), nebo nalezení dalšího podstatného, v zákoně nezmíněného kritéria umožňujícího uložit sankci v nikoliv „likvidační“ výši, jakým jsou majetkové poměry odpovědné osoby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 04. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133), nebo ve více případech analogické využívání principů trestního práva při správním trestání, k doplnění ustanovení v zákonných úpravách absentujících. K tomu také SKULOVÁ, S. *Proportionality in Imposing Sanctions by Administrative Bodies in the Process of Europeanisation of Administrative Law in the Czech Republic*. In *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. Brno – Białystok: Masarykova univerzita, 2008, s. 77–90.

<sup>32</sup> K tomu více SKULOVÁ, S. *K otázce argumentace principy dobré správy v rozhodování správních orgánů*, in sborník příspěvků ze sekce správní právo mezinárodní vědecké konference Právo jako zjednocovatel' Evropy – veda a prax. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2010, s. 145.

<sup>33</sup> Srov. např. KHŮN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, TRYZNA, J. *Právní principy a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2010, MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2010, BOBEK, M., KOMÁREK, J., BRŮZA, P. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011.

tury evropské i vnitrostátní.<sup>34</sup> Vycházejí knižní sbírky soudních rozhodnutí zaměřené na jednotlivé oblasti veřejné správy.

Vhodným prostředím pro šíření uvedených poznatků, a tím také kultivace sféry diskreční pravomoci, stává se mj. již poměrně široce a stabilně zavedený systém celoživotního vzdělávání úředníků, zejména územní samosprávy.

#### 4) *Stěžejní vývojové tendence práva EU a jejich dopad na vývoj českého práva pro futuro*

Rovněž v nadcházejícím období bude zřejmě nutno smířit se se stávající úrovní legislativy, a adekvátně zpracovávat, přenášet, resp. interpretovat a aplikovat hojně předpisy vnitrostátní evropské, jistě ne vždy precizní vůči oblasti diskreční pravomoci.

Poměrně jistým se jeví, zřejmě také z důvodu shora uvedeného, trend k posilování úlohy, a také argumentačního využití obecných principů, resp. evropských principů správního práva v oblasti diskreční pravomoci.

Posuny a zpřesňování výkladu obsahu jednotlivých principů budou probíhat v důsledku výskytu stále nových věcí k řešení, resp. úkolů veřejné správy. Lze předpokládat stále širší povědomost a shodu o obsahu hlavních obecných principů, a také plné prosazení používání standardních označení principů. Současně se budou ustalovat, resp. vytvářet modely vzájemných vztahů mezi jednotlivými principy, včetně určité stabilizace vzájemného poměrování principů v případech kolize, a to vždy pro jednotlivé oblasti výkonu veřejné správy, a také s rozvrstvením na užití principů v rámci práva EU, či práva vnitrostátního, stojícího mimo dosah práva EU, avšak vždy založeného na důkladných základech širšího pojetí práva evropského.

Lze očekávat posilování požadavku, a zřejmě již přímo principu řádného odůvodnění správních rozhodnutí, a také akcent na ustálenost rozhodovací praxe správní a soudní.

Nejen v tomto ohledu bude nutno redukovat dosa-  
vadní rezervy v metodickém působení ústředních správních orgánů. To by mělo zahrnovat také šíření, resp. přiblížení správním orgánům poznatků z relevantní judikatury, včetně rozhodnutí soudů evropských, na příslušných úsecích. Vše uvedené by se mělo dít k zajištění legality v řízených odvětvích, včetně posílení právní jistoty adresátů působení veřejné správy, tedy také předvídatelnosti v rozhodování správních orgánů.

<sup>34</sup> V této oblasti přináší podnětné zpracování ústavněprávních aspektů spravedlivého procesu v podmínkách českého správního práva SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde, 2007.

Aktuálním se stává problém „vstřebání“ a zpracování, tedy určení obsahu a působení požadavků (principů?) „rozumnosti“ (*reasonableness*), resp. „racionality“ (*rationality*) správních rozhodnutí, jak jsou již příležitostně zmiňovány v judikatuře. Uvedené požadavky bude nutno propojit je náležitě s vnitrostátním právním kontextem, což má souvislost zejména s působením principu proporcionality (včetně intenzity naplňování veřejného zájmu a efektivní veřejné správy ve vztahu vůči jednotlivci) a principu legitimního očekávání (zejména požadavku na rovné a předvídatelné zacházení ze strany veřejné právy), v obecnosti s návazností na požadavek rozhodování *spravedlivého*.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Uvedené pojmy mají nepochybně anglosaské kořeny. Podrobněji viz např. GALLIGAN, D., J. *Discretionary Powers. A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 1986, reprinted with corrections 1990, 1992.

Lze očekávat postupnou, a v důsledku úplnou eliminaci oblastí, kde by mohlo dojít k projevům libovůle, čemuž by mohla podstatně napomoci důslednější a preciznější legislativa, jinak opět bude nutno spoléhat na „korektivní“ úlohu soudů správních a Ústavního soudu. Ovšem za podmínky, že zůstane zachován model a základy materiálního právního státu, respektujícího základní práva a svobody.

Silně patrnou tendencí, a nemůže tomu být jinak, stává se posilování úlohy soudů vůči diskreční pravomoci, za současné, již zmíněné, zdůrazněné úlohy principu předvídatelnosti a právní jistoty. Uvedeným trendům napomáhá stále snadnější dostupnost, a také zčásti již také uspořádanost a přehlednost, judikatury, zatím nastolená u vyšších soudů, do budoucna snad obecná.