

**Západočeská univerzita v Plzni**

**FAKULTA PRÁVNICKÁ**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Princip proporcionality ve správním řízení**

Petr Strmiska

PLZEŇ 2023

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

# ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Petr STRMISKA**  
Osobní číslo: **R18M0396P**  
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**  
Studijní obor: **Právo**  
Téma práce: **Princip proporcionality ve správním řízení**  
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

## Zásady pro vypracování

- 1) Úvod
- 2) Správní řízení obecná úprava
- 3) Zásady správního řízení
- 4) Pojem princip proporcionality a jeho členění na zásady
  - Zásada zákazu zneužití správního uvážení
  - Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů
  - Zásada subsidiarity
- 8) Princip proporcionality v judikatuře
- 9) Závěr

Rozsah diplomové práce: **50**  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- SVOBODA, Petr. Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde, 2007. 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.
- POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. xxv, 890 stran. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7.
- HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. xxix, 570 stran. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. Správní právo procesní. 6. aktualizované a doplnění vydání. Praha: Leges, 2019. 398 stran. Student. ISBN 978-80-7502-365-0.
- FRUMAROVÁ, Kateřina et al. Správní právo procesní. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2021. xxvii, 510 stran. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-827-6.
- KOŠINÁROVÁ BARBORA. Správní uvážení a jeho přezkum. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-560-9.
- KINDL, Milan et al. Základy správního práva. 2., upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 298 s. Vysokoškolské učebnice. ISBN 978-80-7380-190-8.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D.**  
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **1. června 2023**  
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**



**JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.**  
děkan



**Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**  
vedoucí katedry

### **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma „*Princip proporcionality ve správním řízení*“ vypracoval sám, a že jsem použité zdroje, z nichž jsem při psaní této práce čerpal, řádně označil způsobem v odborných pracích obvyklým.

V Plzni, říjen 2023

---

Petr Strmiska

## **Poděkování**

Rád bych tímto poděkoval vedoucímu práce panu JUDr. Zdeňkovi Horáčkovi, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a připomínky, ochotu a čas, který mi věnoval.

## Obsah

1. ÚVOD.....	1
2. Správní řízení obecná úprava .....	3
2.1. Pojem správní řízení.....	3
2.2. Subjekty správního řízení .....	3
2.2.1. Správní orgány .....	4
2.2.2. Účastníci řízení .....	5
2.3. Postup před zahájením řízení.....	6
2.3.1. Prověřování a vyhodnocování podnětu .....	7
2.3.2. Vyrozumění .....	7
2.4. Zahájení řízení .....	7
2.5. Zahájení řízení o žádosti.....	8
2.5.1. Zahájení řízení z moci úřední .....	9
3. Zásady správního řízení .....	11
3.1. Zásada dispoziční a zásada oficiality .....	11
3.2. Zásada legality a zásada oportunity .....	12
3.3. Zásada písemnosti a zásada ústnosti .....	12
3.4. Zásada nestrannosti.....	12
3.5. Zásada vyšetřovací zásada projednací.....	13
3.6. Zásada materiální a zásada formální pravdy .....	13
3.7. Zásada jednotnosti a zásada koncentrace správního řízení .....	14
3.8. Zásada volného versus vázaného hodnocení důkazů .....	15
4. Pojem principu proporcionality a jeho členění na zásady .....	16
4.1. Definování právního principu .....	16
4.2. Rozdíl mezi právními principy a právními normami .....	17
4.3. Princip proporcionality jako pojem.....	18
4.3.1. Vhodnost.....	20
4.3.2. Potřebnost .....	20
4.3.3. Porovnání závažnosti alias přiměřenost .....	20
4.4. Charakteristika principu proporcionality z pohledu Rady Evropy .....	21
4.5. Princip proporcionality jako způsob řešení kolize.....	21
4.6. Historie vzniku principu proporcionality .....	22

4.6.1.	Zastánci metody proporcionality .....	22
4.6.2.	Odpůrci metody proporcionality .....	24
4.7.	Aplikace principu proporcionality v Německu.....	25
4.8.	Vyloučení iracionality a princip proporcionality ve Velké Británii .....	26
4.8.1.	Proporcionalita jakožto morální zásada .....	26
4.8.2.	Test vyloučení iracionality .....	27
4.8.3.	Proporcionalita v právu Velké Británie.....	27
4.8.4.	Porovnání principu proporcionality a vyloučení iracionality podle úpravy Velké Británie.....	28
5.	Zásada zákazu zneužití správního uvážení .....	30
5.1.	Vymezení konceptu správního uvážení.....	30
5.1.1.	Dovozování přiměřené sankce.....	31
5.1.2.	Zákaz likvidačních pokut .....	31
5.2.	Překročení mezí vs. zneužití správního uvážení.....	33
6.	Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů .....	35
6.1.	Ochrana nabytých práv jakožto podklad k zásadě ochrany dobré víry ...	35
6.2.	Institut dobrá víra .....	36
6.3.	Dobrá víra ve správním řádu .....	37
7.	Zásada subsidiarity .....	39
7.1.	Pojem subsidiarita .....	39
7.2.	Subsidiarita základních zásad činností správních orgánů .....	40
7.3.	Subsidiarita správního řádu .....	41
7.4.	Zásada subsidiarity jakožto smírného řešení sporů.....	42
8.	Princip proporcionality v judikatuře.....	44
8.1.	Soudní rozhodnutí jako pramen práva .....	44
8.1.1.	Precedenční povaha nálezů Ústavního soudu.....	44
8.1.2.	Závaznost rozhodnutí obecných soudů .....	45
8.2.	Judikatura Ústavního soudu.....	45
8.2.1.	Princip proporcionality v judikatuře .....	45
8.2.2.	Zásada zákazu zneužití správního uvážení v judikatuře .....	47
8.2.3.	Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře v judikatuře .....	49

8.2.4.	Zásada subsidiarity v judikatuře .....	50
8.3.	Judikatura Nejvyššího správního soudu .....	52
8.3.1.	Judikatura principu proporcionality .....	52
8.3.2.	Judikatura zásady zákazu zneužití správního uvážení .....	53
8.3.3.	Judikatura zásady ochrany práv nabytých v dobré víře .....	55
8.4.	Judikatura zásady subsidiarity .....	57
9.	Závěr .....	59



## 1. ÚVOD

Dle mého názoru jsou principy a taktéž zásady málo popsány a jejich význam není zcela oceněn. Proto jsem se rozhodl věnovat se jim ve své diplomové práci. V čím dál více progresivní společnosti jsou dopředu stavěny právní normy ve formě zákonů, a tak je žádoucí, abychom nezapomněli na důležitou funkci právních principů i při výkladu těchto zákonů. Funkci principů můžeme najít dokonce v elementárních věcech, které jsou ovlivňovány právními principy, bez kterých by naše společnost mohla zaniknout. Vědomí obecně o právních principech slábně a tím bude i jejich význam, proto bych rád upozornil na tuto problematiku.

V počáteční kapitole práce bude zaměřena na obecnou úpravu správního řízení. V této kapitole se budu věnovat definici správního řízení dle správního řádu, včetně jeho subjektů. Dále se budu věnovat postupu před zahájením správního řízení a popisem role správního orgánu v tomto postupu. Taktéž uvedu odlišné způsoby pro zahájení řízení a možné rozdílnosti v právu disponovat s předmětem řízení.

V následující pasáži vysvětlím funkce zásad správního řízení a možné odlišnosti jejich použití, které popíšu na případech, kde se aplikují. Správní řízení vychází z těchto zásad, a tak je možné, že se někde budu do značné míry opakovat. Druhá a třetí kapitola budou mít tedy význam pro pochopení správního řízení, jakožto procesu, kde se princip proporcionality využívá.

Čtvrtá kapitola bude zaměřena na vysvětlení principu proporcionality. Nejprve se budu věnovat pojmu právního principu a jeho rozlišení od právní normy. Poté se budu snažit nastínit historii principu proporcionality, zejména uvést teorie zastánců i odpůrců tohoto principu. Tato část bude psána z ústavní roviny, neboť abychom mohli mluvit o principu, musí daná idea být aplikována pro celý správní řád. Tedy tato část bude vysvětlovat, co to vlastně princip proporcionality je a jaké náležitosti obsahuje. Poslední část této kapitoly se bude zabývat dvěma úpravami principu proporcionality odlišných států. První se bude snažit nastínit aplikaci principu proporcionality Spolkovým ústavním soudem a jeho pohled na použití principu proporcionality a druhý porovná úpravu vysvětleného principu proporcionality podle našeho právního řádu s úpravou Velké Británie.

Pátá až sedmá kapitola znázorní tři zásady, ve kterých já spatřuji princip proporcionality ve správním řízení. Tedy každá kapitola se bude věnovat dané

zásadě a její problematice s odkázáním na literaturu, odborné články, případně také soudní rozhodnutí.

Začátek osmé kapitoly má za cíl vysvětlit závaznost soudních rozhodnutí, jakožto pramene práva a možné problematiky s tím související. Zbytek poslední kapitoly se bude věnovat soudním rozhodnutím, neboť princip proporcionality nelze obecně definovat a musíme ho nalézat v konkrétních případech, z kterých potom lze uplatnit pravidlo. Tato pasáž tedy bude mít význam stručného podkladu pro tuto práci. Stručnost spočívá v tom, že vymezení daných zásad a principu proporcionality bude do určité míry vyžadovat i soudní praxi. Domnívám se proto, že právní zásady nebo principy nelze jednoduše ohraničit, a tak možné vymezení musí jít z určité reality konkrétního případu, který nám tyto hranice určí.

## 2. Správní řízení obecná úprava

### 2.1. Pojem správní řízení

*„Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá.“<sup>1</sup>* Daná definice § 9 správního řádu nám formuluje několik podstatných znaků, které správní řízení odlišují, od jiných postupů a úkonů správních orgánů a které musejí být splněny, abychom mohli o oprávněném postupu mluvit jako správní řízení. Z materiálního hlediska je rozhodující, aby se postup správního orgánu věnoval určité věci a konkrétně určeným osobám a jeho cílem je závazně založit, změnit nebo zrušit práva nebo povinnosti těmto konkrétně určeným osobám nebo prohlásit, že tyto osoby práva či povinnosti mají nebo nemají.

Výsledkem tohoto postupu je rozhodnutí, které se ale liší na jedné straně od jiných správních úkonů podle části čtvrté správního řádu a na straně druhé od opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu. Rozhodnutí správního řízení se nejvíce odlišuje od rozhodnutí dle části čtvrté tím, že vydání aktu má právotvorné účinky, neboť v určité věci závazně zakládá nebo přinejmenším určuje, že konkrétní osoba práva či povinnosti má či nemá. Opatření obecné povahy je akt, který zavazuje, tzn. že zakládá, mění nebo ruší práva či povinnosti, avšak je určen neomezenému počtu adresátů. Další formulaci opatření obecné povahy nám nabídne § 171 správního řádu, kde je opatření obecné povahy vymezováno negativně jako závazný právní akt, který není právním předpisem ani rozhodnutím.<sup>2</sup>

### 2.2. Subjekty správního řízení

Pojmenování subjekty správního řízení se váže pouze na ty subjekty, které mají rozhodující vliv na průběh a výsledek správního řízení. Primární subjekty správního řízení můžeme členit na správní orgány a účastníky řízení. Správní orgány vystupují s oprávněním neboli pravomocí rozhodovat a na opačném konci procesně-právního vztahu jsou účastníci řízení vůči nimž je tato pravomoc aplikována a o jejichž okolnostech je rozhodováno. Sekundární skupinou subjektů správního řízení, jež mohou vstupovat do správního řízení jsou dotčené orgány,

---

<sup>1</sup> § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>2</sup> Vedral, J. *Správní řád*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 149, 153-155.

mezi které mohou patřit některé odborné orgány nebo jednotky územní samosprávy, jak jejich postavení vymezuje správní řád.

Obecná úprava správního řízení dále umožňuje, aby zde působily další osoby, které nejsou účastníky řízení, přece však mají ve správním řízení určitou specifickou úlohu a postavení, s nimiž je spojena existence procesních oprávnění a povinností. Nazývají se osoby na řízení zúčastněné. Mohou to být svědkové, znalci, tlumočníci, osoby disponující listinou nebo věcí, která má být předmětem ohledání apod.

### **2.2.1. Správní orgány**

Dle procesního správního práva může být jako správní orgán označen jakýkoliv vykonavatel vrchnostenské veřejné správy, ať už se bude jednat o vykonavatele přímého nebo nepřímého.

Řídit správní řízení může pouze příslušný správní orgán, a to dle zákona. Zákonné určení příslušnosti správních orgánů je důležité pro zodpovězení problému, který konkrétní správní orgán z organizační struktury orgánů veřejné správy a dalších subjektů vykonávající veřejnou správu je oprávněn vést správní řízení a vydat rozhodnutí. Pravidla určující příslušnost správního řádu upravuje správní řád a existující pravidla platí jak pro správní orgán, tak pro účastníky řízení. Tato pravidla lze diferencovat na několik stránek příslušnosti správních orgánů, a to konkrétně na příslušnost věcnou, místní a funkční.

Věcná příslušnost stanovuje, který orgán správní řízení řídí a má v dané záležitosti z pohledu hmotněprávních kategorií působnost a pravomoc. To znamená, že správní orgány věcně příslušné mají oprávnění vést řízení ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Rozhodování o věcné příslušnosti v sobě obsahuje i aspekt příslušnosti instanční, protože kromě zákonného pověření věcné příslušnosti první instance stanovuje, který správní orgán je instančně vyšším, tzv. nadřízeným správním orgánem. Odpověď na otázku nadřízeného správního orgánu najdeme ve správním řádu, jenž vymezuje, že jejím ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon a pokud i zvláštní zákon mlčí, tak je nadřízeným správním orgánem ten, co rozhoduje dle zákona o odvolání či případně vykonává dozor.

Funkční příslušnost nám říká, který konkrétní správní orgán z hierarchické vnitřní struktury příslušného správního orgánu je způsobilý ve správním řízení rozhodovat. Současná právní úprava ve vztahu k určení funkční příslušnosti

územních samosprávných celků stanovuje podpůrné pravidlo, jenž popisuje, že příslušný k úkonům, aniž by to zákon určoval, je v případě kraje krajský úřad a v případě obce je to obecní úřad.

A na závěr místní příslušnost nám z pohledu územní působnosti určuje, který správní orgán je příslušný rozhodovat a vést správní řízení. Správní řád nám stanovuje několik pravidel určení místní příslušnosti. Prvním důležitým kritériem se stanovuje místo činnosti správního orgánu, a to pro ty řízení, která se dotýkají činnosti účastníků řízení. Na druhou stranu v řízeních týkajících se nemovitosti je důležitým kritériem místo, kde se nemovitost nachází. Druhým důležitým pravidlem určení místní příslušnosti je místo podnikání, ale pouze jenom v těch řízeních souvisejících s podnikatelskou činností účastníků řízení. A nakonec v ostatních situacích se použije zásada *forum domicili* čili v řízeních souvisejících s fyzickými osobami je místní příslušnost stanovena místem trvalého pobytu daných osob a v řízeních týkajících se právnických osob je určena místem sídla nebo sídlem organizační složky.<sup>3</sup>

### **2.2.2. Účastníci řízení**

Definice institutu účastníků řízení je jeden z mnoha obtížností, s kterým se musí zákon popasovat. Řešení fakticky souvisí nejen s právy a povinnostmi, nýbrž i s osobními a skupinovými zájmy více osob, a tak je potřeba určit okruh osob podílejících se na rozhodování. Právní subjektivitu neboli způsobilost být účastníkem řízení vlastní každý, kdo má právní osobnost, tzn. je subjektem podle práva hmotného, a dále ten komu ji zákon výslovně přiznává.

Způsobilost procesní čili vystupovat vlastním jménem a nabývat práva a povinnosti v řízení je u fyzických osob vázána na svéprávnost. Vzniká dosažením osmnáctého roku života neboli zletilostí, ale také může vzniknout přiznáním svéprávnosti, tj. manželstvím. Pro určitá řízení mohou však zákony pojímat odchylnou úpravu, takovou úpravu můžeme spatřovat v řízení, jehož předmětem je rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu. Ze základních práv a svobod garantovaných Ústavou, konkrétně hlavy páté, nám vyplývá, že obviněný má plnou procesní způsobilost. A to platí i kdyby neměl způsobilost jednat vlastním jménem, příp. deliktní způsobilost, nemůže být omezen nebo dokonce zbaven možnosti svá

---

<sup>3</sup> Skulová, S. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, s. 76-82.

práva v řízení aplikovat. Upozorním, že deliktní způsobilost u přestupků vzniká již od patnácti let.

Zákon u právnických osob nerozlišuje právní subjektivitu a svéprávnost, proto u nich způsobilost procesní už zahrnuje způsobilost být účastníkem. Podle § 21 a 21a občanského soudního řádu mohou za právnickou osobu jednat pouze osoby popsané v těchto paragrafech. Odlišnou právní úpravu mohou obsahovat zvláštní zákony. Zpravidla upravují vlastní výčet účastníků daného řízení. Pokud však zvláštní zákony vlastní ujednání neobsahují, použijí se v dané záležitosti kritéria popsaná ve správním řádu.

Ustanovení § 27 správního řádu uvádí pravidla následovně. První popisuje, že účastníkem je ten, o jehož právech nebo povinnostech má být v řízení rozhodováno. To dále můžeme členit na řízení, které je zahajováno na žádost, zde figuruje jako účastník řízení vždy žadatel a na řízení zahájené správním orgánem z moci úřední, zde se nacházejí účastníci řízení v pozici adresáta rozhodnutí správního orgánu.

Druhé uvádí, že účastníkem je i ten, jehož práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. V řízení zde už nerozhoduje, jestli bylo zahájeno na návrh účastníka nebo z moci úřední správního orgánu a účastníky jsou osoby jejichž právní poměry mohou být rozhodnutím změněny.

Třetí a poslední pravidlo nám stanovuje, že účastníkem dále je ten, komu zvláštní právní předpis postavení účastníka přizná. Zvláštní právní předpisy mohou tak připustit postavení adresáta dalším osobám, jež by dané postavení neměly dle předešlých pravidel. Zvláštní zákon tedy doplňuje obecnou úpravu obsaženou v ustanovení § 27 správního řádu a současně dané ustanovení je v poměru subsidiarity ke zvláštnímu zákonu.<sup>4</sup>

### **2.3. Postup před zahájením řízení**

Postup před zahájením řízení má zákonnou úpravu ve § 42 správního řádu, která zní následovně. „*Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.*“<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Hendrych, D. *Správní právo*. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 263-264. Academia iuris (C.H. Beck).

<sup>5</sup> § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

Musíme si uvědomit, že dané podněty nejsou žádostmi, neboť pro správní orgán nevyplývá žádná povinnost řízení zahájit a pro osobu, co podnět odevzdala neplyne žádný právní nárok na zahájení řízení. Dokonce ani nejsou vyžadovány konkrétní znaky, které by podnět měl obsahovat, přesto nemůže správní orgán jakkoli náhodně s podnětem pracovat, ale pouze v souladu s vymezením v § 42 správního řádu.

### **2.3.1. Prověřování a vyhodnocování podnětu**

Správní orgán pro přezkoumávání podnětu může od každého obstarávat nezbytná vysvětlení, jež je povinen každý strpět. Vysvětlení pořizuje správní orgán jenom pokud skutečnosti důležité pro zahájení řízení nelze zjistit jiným úředním postupem. O podaném vysvětlení se udělá záznam. Pokud správní orgán dojde k názoru, že podnět nevede k zahájení řízení, nevyhotovuje o tom rozhodnutí. Ten, kdo podnět odevzdal, může ale požádat o vyrozumění, jak bylo s podnětem vypořádáno, a proto musí správní orgán informovat ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět přijmul, že neshledal příčiny k zahájení řízení, nebo že řízení zahájil nebo konečně, že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.

### **2.3.2. Vyrozumění**

Vyrozumění je odpověď správního orgánu na podaný podnět a měl by vysvětlit dostatečně a jasně právní a skutkový pohled správního orgánu na danou věc. Správní orgán nesmí zapomenout mimo jiné na ochranu veřejného zájmu při hodnocení, jestli řízení zahájí. Pokud dojde k závěru, že zahájit řízení z moci úřední je nezbytné, pak je povinen tak učinit. Forma vyrozumění není určena, ale svou povahou se postupuje, jak by se postupovalo u jiného úkonu dle části čtvrté správního řádu, a tak není potřeba ve věci činit rozhodnutí, ale bude stačit podoba přípisu.<sup>6</sup>

## **2.4. Zahájení řízení**

Správní řád umožňuje dvojí typ zahájení správního řízení, totiž zahájení řízení na základě žádosti a zahájení řízení z moci úřední. Bohužel ale samotný správní řád jako obecná procesní norma už neupravuje, kdy má být konkrétní správní řízení zahájeno na základě žádosti a v jakých případech z moci úřední. Až

---

<sup>6</sup> Potěšil, L. *Správní řád*. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 264-269. Beckovy komentáře.

na výjimky, které jsou přímo obsaženy ve správním řádu, musejí tato fakta plynout ze zvláštních zákonů. Obecně platí, až na rarity jako je obnova řízení, že zahájení řízení z moci úřední a zahájení řízení na základě žádosti nelze spojovat, tzn. jestliže nám příslušný zákon umožňuje, abychom správní řízení zahájili z moci úřední nebude už možné zahájit řízení na základě žádosti a naopak.<sup>7</sup> Oporu tohoto faktu najdeme i v judikatuře, a to konkrétně v rozhodnutí Vrchního soudu v Praze čj. 7 A 22/99–30 z 9. 5. 2001, který zní následovně.

*„Není v kompetenci správního orgánu zahájit z vlastního podnětu řízení, jehož zahájení je podle příslušného hmotněprávního předpisu výlučně v dispozici účastníka řízení. Takové řízení lze zahájit pouze na návrh účastníka, v němž projeví svou vůli domáhat se práv z hmotněprávního předpisu vyplývajících. Pokud správní orgán zahájí z vlastního podnětu řízení, které lze zahájit jenom k návrhu účastníka, překračuje meze dané čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod“.*<sup>8</sup>

## **2.5. Zahájení řízení o žádosti**

Základní popis řízení o žádosti můžeme najít v § 44 odst. 1 správního řádu, jenž neobsahuje, jaké znaky má žádost zahrnovat. Zmiňuje ale, že řízení lze zahájit žádostí nebo také jiným návrhem. Pro vhodné pochopení tématu se domnívám, že je potřeba tyto pojmy lépe upřesnit. Žádostí se rozumí, pokud se žadatel domáhá, aby mu správní orgán udělil v řízení rozhodnutím některé právo. V případě jiných návrhů se jedná například o návrh na zahájení sporného řízení, kde jde o rozhodnutí sporu mezi dvěma subjekty právního vztahu. Můžeme tvrdit, že rozhodnutí ve sporném řízení pouze deklaruje určité právo, o kterém se řízení vede mezi navrhovatelem a odpůrcem, a proto nelze tento úkon ztotožňovat se žádostí o přiznání nějakého nového práva.

Další podrobnosti nám popisuje § 37 odst. 4 správního řádu, jenž hovoří o žádosti jako úkonu účastníka řízení, a to formou podání. Přijde mi užitečné připomenout, že podání se předkládá pouze tomu správnímu orgánu, který je věcně a místně příslušný. Jestliže je žádost podána správnímu orgánu, který není věcně a místně příslušný, má správní orgán povinnost usnesením danou žádost bezodkladně postoupit příslušnému správnímu orgánu a zároveň o tom poučit žadatele čili osobu, která žádost podala. I zde najdeme zvláštní úpravu, která nám dané pravidlo

---

<sup>7</sup> Vedral, J. *Správní řád*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 474.

<sup>8</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 7 A 22/99–30 z 9. 5. 2001



koriguje jinak a to § 40 odst. 1 písm. d), dle něhož smí žadatel předložit žádost u správního orgánu nadřízeného tomu, který je věcně a místně příslušný, avšak jen z vážných důvodů a nadřízený správní orgán žádost bezodkladně postoupí věcně a místně podřízenému správnímu orgánu. V ostatních případech se řízení nezahájí, pokud žádost není podána příslušnému správnímu orgánu, zejména jestli je podání žádosti spojeno s uplynutím lhůty, tzn. lhůty, po jejímž zmeškání už žádost nelze podat.

Specifika v rámci jednoho paragrafu nám určuje odst. 2 § 44, jenž předpokládá více společných žadatelů, přitom správní řád nestanovuje, pro jaké určité příklady se využívá společná žádost, ale tato skutečnost musí odpovídat povaze věci či vyplývat ze zákona. Správní řád jako obecná procesní norma formuluje jenom způsob podání, nikoliv případy, pro které platí. Rozhodné vodítko pro použití daného ustanovení najdeme v § 29 odst. 5 správního řádu, neboť ten vyslovuje, že úkony týkající se společných věcí nebo práv činí účastníci společně, nicméně za předpokladu, že ze zvláštního zákona nevyplývá něco jiného. Při požadavku společné žádosti více žadateli není rozhodné, aby žádost podali společně najednou, avšak správní řízení je zahájeno až v momentě, kdy se k žádosti připojí poslední ze žadatelů. Jedná se o jednu z výjimek, kdy není ponecháno na úvaze správního orgánu, jestli spojí navzájem související věci, ale má povinnost ze zákona konat společné řízení. Dokonce má správní orgán povinnost informovat účastníky, kdy poslední ze žadatelů připojil k žádosti čili učinil své podání. Důvod této povinnosti spočívá v běhu lhůt, které začínají běžet po zahájení řízení.

### **2.5.1. Zahájení řízení z moci úřední**

Správní řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi daného řízení, a to buď doručením nebo ústním prohlášením. Pokud nelze zjistit takového účastníka, je řízení zahájeno doručením oznámení nebo ústním prohlášením jakémukoliv jinému účastníkovi, za presumpce, že se nepřítomné osobě ustanoví opatrovník. Oznámení o zahájení řízení musí zahrnovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

Zásadně se správní řízení z moci úřední zahajuje doručením oznámení o zahájení řízení účastníkovi, komu mají být následným rozhodnutím založena, změněna nebo zrušena práva či povinnosti nebo má být prohlášeno, že právo nebo povinnost má anebo nemá. Dle § 19 odst. 4 správního řádu se nevyžaduje, aby

rozhodnutí bylo doručováno do vlastních rukou, avšak ani to se nevyklučuje, záleží na úvaze oprávněné úřední osoby. Oznámení by mělo mít formu písemnosti, neboť její doručení má mít správní orgán doloženo. Doložení má dvojí význam, první dokládá informaci správnímu orgánu, že oznámení bylo skutečně doručeno účastníkovi a tím byly splněny zákonné náležitosti a druhý dokazuje, že bylo správní řízení řádně zahájeno.<sup>9</sup> S tímto názorem se shoduje i judikatura, přesněji rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 7 A 163/2002–53 ze dne 16. 3. 2004, jež se vyslovil následovně.

*„Nedostatek formálního doručení oznámení o zahájení řízení byl v řízení zhojen, neboť žalobce ve svém vyjádření k tomuto rozhodnutí potvrdil jeho doručení a prostřednictvím svého zástupce pak činil v řízení úkony, které s jeho zahájením souvisely. Žalobce se tedy o úplném obsahu rozhodnutí o zahájení řízení dozvěděl, měl možnost svá procesní práva náležitě uplatnit, a také tak učinil“.*<sup>10</sup>

Druhou možností podle správního řádu, jak může správní orgán zahájit řízení z moci úřední je ústní prohlášení. Zahájit řízení ústním prohlášením je vhodné jenom ve specifických situacích. Například u řízení na místě, kde je možné rozhodnutí vyhlásit na místě, neboť je prvním úkonem v řízení. Nicméně takovou situaci presumuje i § 143. odst. 5 jenž předpokládá, že v řízení, které navazuje na výkon dozoru prováděný týmě správním orgánem, a to na místě, kde je dozor uskutečňován, lze učinit oznámení o zahájení řízení z moci úřední. Pro ústní prohlášení platí stejné náležitosti jako pro písemné oznámení.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Vedral, J. *Správní řád*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 474-487.

<sup>10</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 A 163/2002 – 53

<sup>11</sup> Vedral, J. *Správní řád*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 488.

### 3. Zásady správního řízení

Pro naši společnost je žádoucí, aby měla svůj systém, jenž je založen na idejích, co by formulovaly, jak má fungovat, jaká je její soustava, činnost atd. Tyto ideje by měli mít formu jistých pokynů vycházejících ze základních kamenů našeho právního řádu, doslovně řečeno z Ústavy nebo Listiny základních práv a svobod. Takové zásadní pokyny bych nazýval zásady. Obecně bych dané zásady členil na dvě skupiny. Jednou z nich jsou pokyny závazná pro všechna řízení. Kupříkladu zásada zákonnosti, co určuje, že státní moc může být uplatňována jen na základě a v mezích zákona, nehledě na to, v jakém oboru práva se řízení koná. Druhou z nich jsou pokyny závazné svou povahou a podobou jen ve správním procesu. Jmenovitě zásada spolupráce správních orgánů ve prospěch dobré správy je jedna ze zásad správního řízení. S klidnou duší můžeme konstatovat, že správní řízení je ovlivňováno zásadami závaznými pro jakýkoliv výkon veřejné moci a zásadami obligatorními pouze pro správní řízení.<sup>12</sup>

#### 3.1. Zásada dispoziční a zásada oficiality

Jmenované zásady nám upravují, jak bude řízení zahájeno, kdo bude disponovat s předmětem řízení a samotnou existenci řízení.

Zásada dispoziční nám říká, že řízení je zahájeno na návrh účastníka, kdy správní řád tento návrh označuje jako žádost a účastníka jako žadatele. Pro použití této zásady je podání žádosti tedy obligatorní podmínkou, bez které nelze řízení zahájit. Navíc je žadateli umožněno kdykoliv během řízení zpětvzetí žádosti a tím zastavit řízení, případně zúžení žádosti, což vyvolá zastavení v části předmětu řízení.

Zásadu oficiality na druhou stranu uplatňuje správní orgán, a to z moci úřední, disponuje předmětem řízení nezávisle na podnětech jiných osob a orgánů. Zákon může stanovit podmínku, že řízení lze zahájit jen na podnět jiného orgánu.

Ať už je řízení zahájené z jedné nebo druhé zásady je správní orgán povinen pokračovat v řízení, a to z úřední povinnosti, rovněž si musí opatřit podklady a ve věci rozhodnout.

Pro řízení o řádném opravném prostředku se využívá dispoziční zásada, protože jenom účastník může podat odvolání, naproti tomu se zásada oficiality

---

<sup>12</sup> Kindl, M. *Základy správního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 185-186. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk).

použije v řízení o dozorčím prostředku, jež přezkoumává správní orgán z moci úřední.

### **3.2. Zásada legality a zásada oportunity**

K těmto zásadám se vyjádřím krátce, jelikož se dostatečně prolínají se zásadami popsanými výše. Zásada legality se uplatní v situaci, kdy při splnění zákonných podmínek je správní orgán zavázán zahájit řízení. Oproti tomu se zásada oportunity použije při situaci, kdy při splnění zákonných podmínek, záleží na úvaze správního orgánu, jestli je přiměřené zahájit řízení. Jako příklady užití řízení o přestupku, kde příslušný správní orgán je zavázán zahájit řízení, zatímco v řízení o uložení opatření ke zjednání nápravy je zahájení záležitostí úvahy správního orgánu.

### **3.3. Zásada písemnosti a zásada ústnosti**

Pro uplatnění těchto zásad je rozhodující, zdali se před správním orgánem v příslušném řízení koná ústní jednání či nikoliv. Ve správním řízení bývá zvyklostí použití zásady písemnosti. Správní orgán jen málokdy nařídí ústní jednání a to, pokud to stanoví zákon, ale také tehdy je-li to k nezbytné k uplatnění práv účastníků nebo účelu řízení. Při neuplatnění ústního jednání, které je ze zákona povinné, může mít taková skutečnost za následek vadu v řízení, jež způsobuje možnou nezákonnost rozhodnutí správního orgánu.

### **3.4. Zásada nestrannosti**

Zásada nestrannosti je popsána v § 14 správního řádu a plyne z ní následné vymezení. V řízení je možné namítat podjatost každé osoby, která by se podílela na tvorbě rozhodnutí čili na pravomoci správního orgánu, a to z důvodu jejího poměru k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům nebo by měla takový zájem na řízení, že by o její podjatosti nemohla být pochybnost. Námitku lze podat, jakmile se o takové skutečnosti dozvíme a daná podjatá osoba je ze všech úkonů v řízení vyloučena. O námitce rozhodne služebně nadřízený podjaté úřední osoby bezprostředně a to usnesením.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Kopecký, M. *Správní právo*. V Praze: C.H. Beck, 2021, s. 353-356. Beckovy právnické učebnice.

### **3.5. Zásada vyšetřovací zásada projednací**

Tyto zásady určují, kdo má odpovědnost za zjištění skutkového stavu. Zásada vyšetřovací dává odpovědnost správnímu orgánu za zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán je tedy nucen vyhledat podklady ke zjištění skutkového stavu pro následné rozhodnutí. V těchto řízeních, totiž účastníci nemají na své straně důkazní břemeno a správní orgán je nucen vyhledávat podle zásady materiální pravidly. Zásada vyšetřovací není uplatňována čistě v této podobě, ale je korigována zásadou součinnosti účastníků řízení při opatrování podkladů. Nejčastější potlačení této zásady můžeme najít v řízení o žádosti, kde musíme doložit, již při samostatné žádosti určité podklady či důkazy, a právě žadatel nese v tomto řízení objektivní důkazní břemeno.

Zásada projednací se vyjadřuje opačně, neboť odpovědnost ke zjištění skutkového stavu nesou účastníci řízení. Zde můžeme hovořit o subjektivním důkazním břemenu ve vztahu k prokázání svých tvrzení. Čili správní orgán pouze projedná ta tvrzení, která účastníci předložili. Zásada projednací je ve správním řízení raritou a ani se neuplatní ve své čisté podobě. Za typ řízení ovládaný zásadou projednací se považuje sporné řízení upravené v § 141 správního řádu. Správní orgán v tomto typu řízení vychází z důkazů navržených účastníky řízení, ba dokonce může vzít za své skutkové zjištění shodné tvrzení účastníků, avšak pokud důkazy účastníků nepostačují ke zjištění stavu věci, je správní orgán oprávněn provést důkazy jiné.

### **3.6. Zásada materiální a zásada formální pravdy**

Dominantní roli ve správním řízení má zásada materiální pravdy, neboť správní orgán je nucen zjistit stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Zásada materiální pravdy značně navazuje a doplňuje zásadu vyhledávací neboli vyšetřovací. Rozdíl spočívá v tom, že zásada vyšetřovací odpovídá na otázku, kdo nese odpovědnost pro zjištění skutkové podstaty, za to zásada materiální pravdy odpovídá, do jaké míry je třeba zjistit stav věci. Vhodné vysvětlení najdeme ve § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu, jež zní následovně. V řízení, v němž má být uložena povinnost z moci úřední, plyne správnímu orgánu povinnost zjistit všechny okolnosti ve prospěch či neprospěch toho, komu má být uložena povinnost, a to i bez návrhu. Právě tato definice popisuje projev zásady materiální pravdy ve správním řízení, která se úzce slučuje se zásadou vyšetřovací, neboť právě správní

orgán je ten, kdo je nucen vyhledat rozhodné skutkové okolnosti. Navíc se správní orgán nezabývá odpovědností pro zajištění dostatečného skutkového stavu ani převzetím podkladů od jiného správního orgánu, který dané řízení vede.

Opakem zásady materiální pravdy je zásada formální pravdy, jejíž elementy najdeme ve sporném řízení a u řízení o určení právního vztahu. Zásada formální pravdy znamená, že správní orgán nemusí sám vyhledávat podklady pro zjištění stavu věci, ale přijme za své shodná tvrzení účastníků jako skutkový stav věci. Obecně můžeme tvrdit, že se jedná o zjednodušený proces postupu správního orgánu ve vztahu k vytváření skutkových závěrů. V poslední řadě bych zmínil, že zásada formální pravdy se pojí s institutem koncentrace správního řízení.

### **3.7. Zásada jednotnosti a zásada koncentrace správního řízení**

Ovládající zásada, která dominuje správnímu řízení je zásada jednotnosti. Spočívá v tom, že řízení se bere jako jeden celek čili účastníci mohou své procesní úkony činit nebo vnášet nové důkazy po celou dobu řízení, a to až do momentu vydání rozhodnutí. Blíže ji popisuje § 36 odst. 1 správního řádu, z něhož mohou existovat výjimky.

Zásada koncentrační přináší do řízení úplně jiný pohled zejména pro účastníky řízení, neboť pokud určitý procesní úkon nestihnou do stanovené doby, má to za následek prekluzi tohoto nároku. Laicky bychom totiž mohli říci, že koncentrace řízení představuje pevně stanovenou časovou stopku, kdy vnášené nové důkazy účastníků správního řízení po časovém limitu nemají žádnou hodnotu, jelikož k nim nesmí správní orgán přihlídnout. Právě zde můžeme hovořit o pravé koncentrační zásadě, jenž musí stanovit zvláštní právní předpis pro řízení v prvním stupni, a to i přesný okamžik po jehož uplynutí pod sankcí prekluze nelze uplatňovat nové okolnosti. Kupříkladu § 22 zákona o vyvlastnění nám říká, že námitky proti vyvlastnění lze podat nejpozději při ústním jednání, neboť k později uplatněným námitkám se nebude přihlížet. O následku neprovedení procesního úkonu ve formě nemožnosti přihlídnutí k němu musí být účastníci řízení poučeni, a to i tehdy neměl-li by zvláštní zákon tuto povinnost stanovenou.

Zatímco zásada jednotnosti ovládá řízení v prvním stupni, tak koncentrace řízení platí pro řízení o odvolání, kde se dominance těchto zásad obrací. Adekvátní charakteristiku najdeme v § 82 odst. 4 správního řádu vymezující, že k novým důkazům uvedeným v odvolání se přihlídnou pouze, pokud je účastník nemohl

uplatnit dříve. Existuje však odlišná úprava v řízení o přestupku, kde koncentrace řízení neplatí.

### 3.8. Zásada volného versus vázaného hodnocení důkazů

Ve správním řízení ve fázi dokazování se hojně používá zásada volného hodnocení důkazů, neboť tuto zásadu přímo definuje § 50 odst. 4 správního řádu znějící takhle.<sup>14</sup>

*„Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.“<sup>15</sup>*

Na toto ustanovení navazuje § 51 odst. 1 správního řádu, neboť popisuje, že *„k provedení důkazů lze využít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.“<sup>16</sup>*

Správní řád umožňuje zásadu volného hodnocení důkazů použít dvěma způsoby. Primární způsob jasně určuje, jakými důkazními prostředky, resp. důkazy z nich vyplývajícími, má být určitá okolnost prokázána. Ze sekundárního způsobu vyplývá, že není individuálním důkazním prostředkům přiznána ze zákona určitá důkazní síla, záleží totiž na úvaze správního orgánu, jaké důkazy provede a jak je vyhodnotí s ohledem na jejich relevanci, pravdivost a v neposlední řadě věrohodnost, resp. jakou jim přizná důkazní sílu.

Opakem zásady volného hodnocení důkazů je zásada vázaného hodnocení důkazů, jež taktéž členíme na dvě podoby. Buď určuje důkazní sílu ve vztahu k jednotlivým důkazním prostředkům, nebo správnímu orgánu přikazuje, aby určitou skutečnost dokázal pouze jediným důkazním prostředkem. Tato zásada se ve správním řízení až na výjimky skoro vůbec nepoužívá. Částečné použití této zásady můžeme najít ve správních řízeních, které vyžadují závazné podklady v podobě podmíněných závazných stanovisek pro vydání rozhodnutí.

---

<sup>14</sup> Frumarová, K., Grygar, T., Pouperová, O., Škurek, M. *Správní právo procesní*. V Praze: C.H. Beck, 2021, s. 44-47. Academia iuris (C.H. Beck).

<sup>15</sup> § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>16</sup> § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

## 4. Pojem princip proporcionality a jeho členění na zásady

### 4.1. Definování právního principu

Definování právních principů se v české právní vědě často pokoušíme formulovat pomocí právně pozitivistické nauky neboli se pokoušíme o propojení teorie právních principů s pozicemi zákonného pozitivismu. Současně se právním principům uděluje, a to ve většině případů, normativní znak, tedy se s nimi zachází jako s pravidly uvádějícími, co má být.<sup>17</sup>

Jako příklad uvedu teorii F. Weyra, jež popisuje, že právní terminologie používá mnoho výrazů, jako například norma, pravidlo, princip, a dává jim různé významy. „*Pokud je norma předmětem poznávání normativního-pravidlo je dle něj pak typické pro poznávání kauzální, a to pro vědy, jako jsou např. biologie nebo psychologie, ve kterých nelze formulovat exaktní zákony, u nichž intelekt, zkoumající tyto zjevy, může opětovaným zkoumáním dojíti toliko k poznání určitých pravidelností*“.<sup>18</sup>

Höllander uvádí, že právní principy jsou přítomny v protichůdných situacích právního myšlení. „*Lze mezi ně zařadit zákonodárství, kde se právní principy nacházejí jako regulativní ideje, dále aplikaci právních norem (přičemž právní principy vystupují jako interpretační argumenty při posuzování podmínek subsumpce obsažených v hypotéze normy), dále situaci přímé aplikace principů a konečně jejich abstraktní srovnávání teoretické, resp. v souvislosti s abstraktní kontrolou norem*“ . V takových situacích vznikají i kolize principů.<sup>19</sup>

Řádnou definici nám popsal J. Boguzsak, jež nám formuluje právní principy jako právní pravidla vysokého stupně obecnosti. Ve stati o znacích právních principů v souvislosti k ostatním pravidlům dost dobře nemůže jít o klasifikaci, ale právě jen o typologii. Typ zde vyjadřuje znaky, které jsou pro určitou skupinu právních pravidel pouze příznačné. Typologie nevylučuje, nýbrž naopak připouští, že existují též smíšené typy.<sup>20</sup>

Jako finální teorii popisu právních principů využiji teorii A. Gerlocha. Tato teorie vymezuje právní principy jako nejjobecnější pravidla chování, v koncentrované podobě vyjadřují obecné cíle práva, kterými jsou základní

---

<sup>17</sup> Tryzna, J. *Právní principy a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2010, s. 134. Studie (Auditorium).

<sup>18</sup> Weyr, F. *Základy filosofie právní*. Brno: A. Píša, 1920, s. 24.

<sup>19</sup> Holländer, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 212.

<sup>20</sup> Boguzsak, J., Gerloch, A., Čapek, J. *Teorie práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 269.



hodnoty, k jejichž naplnění a ochraně působení práva směřuje. Tyto hodnoty pan profesor Gerloch spatřuje v životě, svobodě, rovnosti, jistotě a další až po nejobecnější právní hodnotu, hodnotu spravedlnosti.<sup>21</sup>

#### 4.2. Rozdíl mezi právními principy a právními normami

Lze najít v podstatě tři hypotézy, jak rozlišit právní princip a právní normu. Dle první můžeme spatřovat rozdíl mezi odlišnou logickou strukturou právního principu a právní normy. Druhá reprezentuje názor, že mezi právním principem a právní normou žádný rozdíl v logické struktuře ani žádný hlavní rozdíl vlastně ani neexistuje. Poslední nachází kompromis mezi první a druhou, podle níž rozdíl mezi pravidly a principy je dán rozdílem stupně intenzity vyjádření hodnot, obecnosti apod.<sup>22</sup>

Dle mého názoru se s danou problematikou popasoval nejlépe filosof R. Dworkin, neboť kritizuje pozitivismus, přesněji řečeno teorii H.L.A. Harta, a sám vymezuje vlastní hypotézu. Jeho strategie je uspořádána okolo faktu, že právníci při právních sporech, obzvláště v těch těžkých případech, nevyužívají pravidel, nýbrž pracují s principy, opatřeními a jinými standardy. Pozitivismus využívá modelu systému pravidel, v jehož centru se nachází základní test pro právo, jež nás nutí přehlížet důležité role těchto standardů, které nejsou pravidly. Pro lepší pochopení zmiňovaných pojmů je blíže rozvedu. Dworkin popisuje opatření jako druh standardu, který si vytyčí dosažitelný cíl, zásadně určité zlepšení některých ekonomických, politických nebo sociálních rysů komunity (i když některé cíle jsou negativní, protože si vyhrazují, že některé současné rysy mají být chráněny před nepříznivými změnami).

Dworkin popisuje princip jako druh standardu, který je třeba dodržovat nikoli proto, že by to přispělo nebo zajistilo ekonomickou, politickou nebo sociální situaci považovanou za žádoucí, ale proto, že je to požadavek spravedlnosti, férovosti nebo jiného rozměru morálky. Proto standard, který nám říká, že se má snížit počet automobilových nehod, je opatřením, a naopak standard, který popisuje, že nikdo nesmí těžit ze své vlastní nepoctivosti, je principem.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Boguszak, J., Gerloch, A., Čapek, J. *Teorie práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 287.

<sup>22</sup> Kühn, Z. *Aplikace práva ve složitých případech*. Praha: Karolinum, 2002, s. 81-82.

<sup>23</sup> Dworkin, R. *THE PHILOSOPHY OF LAW*. Oxford University Press, 1977, s. 43-44.

Nyní již k rozdílu právní normy a právního principu. Právní principy mají jednu dimenzi, kterou právní normy nemají. To jest dimenze závažnosti neboli důležitosti. Jakmile se principy nacházejí v konfliktu, pak ten, kdo musí tento rozpor rozhodnout, přihlíží k relativní závažnosti každého z nich.

Pro právní normy tato definice neplatí, neboť pravidla jsou funkcionálně důležitá nebo nedůležitá. Nelze však říci, že v rámci systému pravidel je jedno pravidlo důležitější než druhé, avšak pokud si dvě pravidla navzájem odporují, jedno v důsledku své větší váhy nahradí druhé. Jednoduše řečeno, při kolizi pravidel nemůže jedno z nich platit.<sup>24</sup>

Příklad najdeme v prvním dodatku k ústavě Spojených států, konkrétněji že Kongres nesmí omezit svobodu slova nebo tisku. Domnívám se, že tento dodatek je svou formou principem, neboť zjistí-li se, že svoboda projevu byla omezena a takové omezení je ve prospěch jiné politiky či jiného principu, které jsou za daných okolností natolik závažné, aby se omezení připustilo, je takové omezení žádoucí.

### **4.3. Princip proporcionality jako pojem**

Princip proporcionality vyjadřuje, že pokud je omezení nebo výjimka konkrétního základního práva určena zákonem dle principu zákonnosti, musí být taktéž přiměřená k cíli, které dané omezení sleduje. Požadavek principu proporcionality můžeme spatřovat v přiměřené vyrovnanosti mezi zamyšleným účelem a použitými prostředky. Z principu proporcionality vyplývají dvě materiální podmínky, které nám určují, na jaké základní práva je možné princip proporcionality použít. Obecná podmínka stanovuje, že princip proporcionality se vztahuje na všechna základní práva, ovšem v té míře, v jaké speciální ústavněprávní úprava neurčí pro specifická základní práva zvláštní, a tak tedy užší princip proporcionality. Tyto speciální ústavněprávní normy můžeme chápat jako určité specifické distinkce obecného principu proporcionality.

První obecná podmínka nám říká, že jakékoliv omezení základního lidského práva lze uplatnit pouze ve prospěch jiného základního práva nebo ve prospěch jiné hodnoty, jenž je stavěna na roveň základního práva. Tyto jiné hodnoty mající stejnou právní sílu jako základní práva, v jejichž prospěch lze výslovně nebo mlčky omezovat základní práva, chápeme jako aspekty veřejného zájmu. Řadíme sem

---

<sup>24</sup> Dworkin, R. *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikoymenth, 2001, s. 49-50. Oikúmené (OIKOYMENTH).

veřejnou bezpečnost, veřejný pořádek, mravnost či zdravé životní prostředí. Kolizi základních práv a těchto ústavních hodnot můžeme charakterizovat jako případ dvou různých typů základních práv nebo ústavních hodnot, jež vyžadují vzájemně neslučitelné lidské jednání. Taková kolize bude mít podobu dvou ústavních principů, neboť základní práva a jiné ústavní hodnoty z nich vyplývají. Řešení spočívá v tom, že se dá přednost jednomu ze základních práv nebo ústavních hodnot na úkor omezení jiného základního práva nebo ústavní hodnoty stojícímu v kolizi s ní. K tomuto řešení se používá interpretační pravidlo *lex specialis derogat generali*. Toto pravidlo je ale zrádné, neboť ho je možno použít pouze, pokud jedna ústavní norma je speciální a druhá je obecná. Pokud však kolizi nejde jednoznačně vyřešit pomocí daného interpretačního pravidla, pak se výběr řídí poměřováním v kolizi stojících norem přesněji řečeno principů za použití druhé obecné podmínky proporcionality.

Druhá obecná podmínka proporcionality se projevuje tím, že omezení základního práva musí splňovat tři kritéria, přičemž se musí brát v potaz nutnost šetřit podstatu a smysl základního práva. Primárním kritériem je vhodnost, jež vyžaduje, aby omezení bylo vůbec způsobilé ochránit cíl upřednostňovaného kolidujícího práva. Sekundárním kritériem je potřebnost, která vyžaduje od uplatňovaného omezení potřebnou nezbytnost k ochraně základního práva či ústavní hodnoty. Toto kritérium do určité míry vyjadřuje princip subsidiarity, který naznačuje, že pokud k danému omezení cílí šetrnější prostředek, omezující základní právo méně, tak je nutnost použít jej namísto toho, který by zasahoval více. Terciárním a nejdůležitějším kritériem je přiměřenost. Kritérium přiměřenosti musíme brát ve velmi úzkém smyslu, jelikož toto kritérium je jádrem principu proporcionality. Podle něj negativní důsledky omezení základního práva nemají převážet nad pozitivy čili prospěchem upřednostňovaného základního práva. Jedná se tak o hledisko relativního vážení mezi újmou a prospěchem, přitom se musí brát v potaz veškeré pozitiva a negativa, nejen ta, co můžeme vyčíslit v penězích, ale i ta, co jsou nemateriální povahy. Proto relativní vážení nemůže být precizní, avšak ani libovolné, musí být totiž založeno na úvaze, která splňuje všechna tři kritéria.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Svoboda, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde, 2007, s. 56-59.

### **4.3.1. Vhodnost**

Tato složka principu proporcionality zkoumá, zda prověřovaný, např. zákon omezující základní právo, má způsobilost být vhodným nástrojem k ochraně jiného ústavního principu. Tato složka obecně řečeno zkoumá, jestli opatření je způsobilé k realizaci jiného ústavního principu, který má být legitimní v rámci zásahu do základního práva. Čili zda použitím jiného ústavního principu vznikne kolize příslušného základního práva. Zákonodárce tak vlastně vyjadřuje existenci tvrzené kolize principů, k čemuž mu právě slouží kritérium vhodnosti. Pokud se tedy zákonodárce mylí a vytvořený akt omezující základní právo není vhodným nástrojem aplikace jiného ústavního principu, pak ani objektivně neexistuje konflikt těchto principů.

### **4.3.2. Potřebnost**

Další složkou principu proporcionality je potřebnost. Podle té se zvažuje, zda existuje mírnější prostředek, jenž by stejně dobře ochránil příslušný ústavní princip. Toto kritérium plyne z obecné zásady poměrování, alias, pokud existuje jiný prostředek než ten, co byl zvolen, jež respektuje jeden z principů obdobně, příp. stejně, při vzájemné kolizi principů a současně do druhého zasahuje méně, musí být využito takového prostředku.

Použití mírnějšího prostředku je zakládáno na podmínce, že lze dosáhnout přinejmenším obdobné ochrany principu ležícího na druhé misce váhy. Tento konflikt můžeme lépe popsat v situaci užití výpovědi svědka jako kriminalistického prostředku. Na jedné straně se bude nacházet adekvátní ochrana svědka v umožnění zachovat jeho anonymitu, avšak na druhé straně se bude spatřovat zcela nedostatečný účel pro trestní řízení, protože může být tato svědecká výpověď pro úspěšnost trestního stíhání rozhodná. Proto nelze využít výpověď svědka jako kriminalistický prostředek jako alternativu ve smyslu kritéria potřebnosti.

### **4.3.3. Porovnání závažnosti alias přiměřenost**

Složka přiměřenosti zkoumá vlastní poměrování a to, pokud v rámci okolností konkrétního případu nefiguruje vztah mezi dotčenými principy jinak. Tento vztah tak může mít dokonce opačné řešení, a to v případě jiných okolností

případu, kdy je potřeba zvážit v konkrétní situaci, zda použití určitého nástroje je přiměřené v rámci okolností tohoto případu.<sup>26</sup>

#### **4.4. Charakteristika principu proporcionality z pohledu Rady Evropy**

Rada Evropy se zabývala principem proporcionality ve svém Doporučení o dobré správě, konkrétněji v čl. 5. Tento článek stanovuje povinnost veřejným orgánům zavádět opatření, která se dotýkají práv či zájmů soukromých osob pouze v případech nutných, a to do rozsahu požadovaného k dosažení účelu. Při správním uvážení dokonce musí takové orgány vzít v úvahu rovnováhu mezi negativními účinky, které takové rozhodnutí způsobují na straně fyzických osob a cíle, kterého orgány chtějí dosáhnout. V poslední řadě se implicitně zmiňuje, že veškerá opatření musejí být přiměřená.

Důležité je vyslovit čl. 16 tohoto doporučení, jelikož z něj plyne vypořádání nákladů takového řízení, jehož cílem je vydat rozhodnutí zasahující do práv a zájmů fyzických osob. Stanovuje totiž, že náklady vznikající v popisovaném řízení, jenž platí fyzické osoby, musejí být přiměřené a spravedlivé.

Shrnutí charakteristiky tohoto principu najdeme v čl. 6, jenž popisuje, že úředník při své činnosti rozhoduje přiměřeně vzhledem k přijatým opatřením a stanovenému cíli. Je povinen dbát, aby omezení práv občanů nebo stanovené poplatky byly přijatelné ve vztahu k uskutečněné činnosti. A při rozhodování zvažuje jak veřejný obecný zájem, tak zájmy soukromých osob.<sup>27</sup>

#### **4.5. Princip proporcionality jako způsob řešení kolize**

Použití principu proporcionality tímto způsobem využívá Ústavní soud, zejména jej používá ke zkoumání souladu právní úpravy s ústavním pořádkem z hlediska vztahu mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. Lze tedy konstatovat, že volba prostředků nemůže být svévolná a sledované cíle musí být legitimní.<sup>28</sup>

Této problematice se budu věnovat více, a to v kapitole osmé.

---

<sup>26</sup> Melzer, F. *Metodologie nalézání práva*. V Praze: C.H. Beck, 2011, s. 64-66. Beckovy právnické učebnice.

<sup>27</sup> Černín, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 124-125. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR).

<sup>28</sup> Tryzna, J. *Právní principy a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2010, s. 304-305. Studie (Auditorium).

## 4.6. Historie vzniku principu proporcionality

Než se princip proporcionality dostal do pohledu, v jakém ho charakterizuje novodobá právní disciplína, byl dlouho považován spíše za princip morální. Přemýšlení nad přiměřeností bylo spojováno s uvažováním o spravedlnosti, mezi níž existuje jen tenká hranice s právem. Právě metoda proporcionality podřizuje a sjednocuje společenská pravidla anebo individuální akty veřejné moci. Z historického pohledu to můžeme chápat jako pochybování nad dogmaty a tradicemi, hledání nekonzistentností a absurdit, a tak následné odstraňování nebo zmírňování tvrdosti aktů veřejné moci. V této kapitole bych označil názorové pozice a přístupy, které se pojí s metodou proporcionality. Proto dané názory rozdělím na dva tábory, jmenovitě na zastánce a odpůrce metody proporcionality.<sup>29</sup>

### 4.6.1. Zastánci metody proporcionality

Prvním průkopníkem metody proporcionality byl Robert Alexy. Alexy naznačuje, že mezi teorií principů a principem proporcionality existuje souvislost. Neboť povaha principů implikuje princip proporcionality a naopak. Dále popisuje, že princip proporcionality se skládá z volných dílčích složek, konkrétně složky vhodnosti, potřeby a přiměřenosti.

Princip proporcionality v užším slova smyslu, to jest požadavek vyváženosti, vyplývá z jeho vztahu k právně možnému. Jestliže lidské právo ve formě principu konkuruje jinému principu stejné právní síly, potom možnosti realizace tohoto práva závisí na kolizi těchto principů. Aby bylo možno dospět k rozhodnutí, je třeba provést vyvažování. Vzhledem k tomu, že je nutné aplikovat platné principy, jen pokud jsou skutečně aplikovatelné, a že tato aplikace v případě kolize principů vyžaduje vyvažování. A toto vyvažování je optimalizačním řešením vzhledem k tomu, co je právně možné.<sup>30</sup>

Dalším zastáncem metody proporcionality je tvůrce Mattias Kumm, jenž sice spatřuje neúplnost Alexyho teorie, ale staví se pozitivně k metodě proporcionality. Nedostatky Alexyho teorie spatřuje v institucionálním smyslu. Kumm usuzuje, že metoda proporcionality vyžaduje, aby se tvůrci rozhodnutí zapojili do složitých politických argumentů, posuzovali zpochybněné empirické

---

<sup>29</sup> Sobek, T., Hapla, M. *Filosofie práva*. Brno: Nugis Finem Publishing, 2020, s. 367. Iurium handbook series.

<sup>30</sup> Alexy, R. *A Theory of Constitutional Rights*. United States: Oxford University Press, 2002, s. 66-67.

otázky a činili kontroverzní úsudky o kompromisech. Kumm formuluje obavu, zda tak výrazné posílení pravomocí soudů nemůže způsobovat vážné znepokojení. Přesněji se ptá, zda metoda proporcionality nepodkopává demokracii a nepřetěžuje soudy úkoly, které nejsou institucionálně schopny převzít.

Přestože je skeptický k metodě proporcionality podle Alexyho teorie, je přesvědčen o některých jejích výhodách, a to konkrétně ve dvou bodech. Za prvé, výsledky se pravděpodobně průběhem času zlepší soudním přezkumem. Za druhé, test přiměřenosti umožňuje soudům výslovně uplatňovat všechny příslušné morální a pragmatické argumenty, aniž by existovaly právní pokyny a omezení, které jinak charakterizují právní uvažování. Soudy se zabývají důvody, které mohou sloužit k ospravedlnění činů veřejných orgánů kladoucích břemena na adresáty bez jejich výslovného souhlasu.<sup>31</sup>

Posledním zastáncem metody proporcionality, který navazuje na spisovatele Kumma je Kai Möller, jenž svou hypotézu zakládá na autonomii jednotlivce. Möller dělí metodu proporcionality na dvě doktríny, a to doktrínu vyvážení a doktrínu proporcionality. Doktrína vyvážení požaduje, aby protichůdné hodnoty byly vyvážené a doktrína proporcionality zakazuje státní opatření, která jsou nepřiměřená; problém však tkví v tom, že tyto doktríny kvůli vysoké úrovni abstrakci, na které jsou formulovány, nám neposkytují odpověď na to, co činí opatření neúměrným, nebo jak provádět vyvažování. Podle Möllera je ideálem demokracie lid, který si vládne sám. Demokracie je tedy o autonomii, kdy na politické úrovni je lid kolektivně autorem svých zákonů a na individuální úrovni je každý člověk autorem svého života. Möller doktríny vyvážení a proporcionality poměřuje ve světle koncepce ústavních práv a demokracie, promítajících se do institucionálního uspořádání, v jehož rámci volené složky lidu navrhují a provádějí politiku a soudy kontrolují, zda volené složky jednaly v rámci své politické autonomie.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Kumm, M. *Democracy is not enough: Rights, proportionality and the point of judicial review* [online]. 2009 [cit. 2023-09-25].

<sup>32</sup> Möller, K. *The Global Model of Constitutional Rights*. Oxford University Press, 2012, s. 99-126.

## 4.6.2. Odpůrci metody proporcionality

Odpůrci považují základní práva jakožto vítězství práv jednotlivců, což vede k odmítnutí proporcionality, neboť by se opovažovala omezit jejich názor o absolutní přednosti základních práv před veřejnými zájmy.<sup>33</sup>

Mezi nejznámější kritiky metody proporcionality patří autoři Webber a Urbina. Vztah mezi právy a analýzou proporcionality je zkoumán z různých perspektiv. Gregoire Webber obhájí názor, že práva jsou koncepčně vzájemně propojena se spravedlností a stejně jako spravedlnost, jsou rozhodné a žádoucí toho, co má být. Jeho argument sleduje etymologii „práv“ z latinského *ius*, zkoumá koncepční vztah objektivního práva (spravedlnosti) a subjektivního práva. (rights) V tomto kontextu tvrdí, že přijatý přístup k lidským právům spolu s odvoláním k proporcionalitě odděluje práva od toho, co je správné, a tím nedokáže zachytit morální prioritu práv. Stručně řečeno, zákon o lidských právech v akci trpí ztrátou práv.<sup>34</sup>

Autor Urbina vidí problém v metodě proporcionality v neomezeném morálním uvažování. Konkrétně popisuje tvorbu právních předpisů a následně vymezuje nedostatky, které metoda proporcionality vůči takové tvorbě postrádá.

Pokud jde o tvorbu právních předpisů, normy poukazují na to, že je žádoucí mít právní kategorie, které jsou 1) přesné, protože poskytují dostatečné pokyny ve vztahu k tomu, co má být učiněno nebo rozhodnuto v situacích, na něž se vztahují; 2) diferencované, protože to, co je morálně a obezřetně relevantní, se v různých případech liší, a pokud jsou právní kategorie určeny k vyjádření toho, což je relevantní v těchto situacích, musí odrážet tento rozdíl; 3) autoritativní, protože je třeba je podpořit legitimní autoritou, která je závazná pro soudce a komunitu. Pokud jsou k dispozici právní kategorie, které tyto normy splňují, pak musí právní rozhodnutí také splňovat určitý standard; 4) musí rozhodovat podle těchto právních kategorií. Proporcionalita jako neomezené morální uvažování tyto požadavky nesplňuje. Realizuje je takřka v nejnižší možné míře. V tomto ohledu přiměřenost téměř neposkytuje žádné pokyny. Pouze velmi abstraktní pokyny se mohou

---

<sup>33</sup> Sobek, T., Hapla, M. *Filosofie práva*. Brno: Nugis Finem Publishing, 2020, s. 368. Iurium handbook series.

<sup>34</sup> Huscroft, G., Miller, B., Webber, G. *Proportionality and the Rule of Law: Rights, Justification, Reasoning Introduction* [online]. 2014, s. 7-8 [cit. 2023-09-26].



vztahovat na tak širokou škálu situací, jako jsou situace týkající se omezení obecně chápanými lidskými právy v rámci přístupu proporcionality.<sup>35</sup>

Přijde mi vhodné zmínit ještě třetí skupinu, která není součástí ani jedné z výše uvedených čili střední cesta. Osoby náležející k tomuto názorovému proudu vnímají koncept základních lidských práv, avšak uznávají nedostatky při rozhodování v konkrétních případech před soudním orgánem, a tak se snaží tento následek minimalizovat a modifikovat metodou proporcionality, aby se případné potíže netvořily do budoucna.<sup>36</sup>

#### **4.7. Aplikace principu proporcionality v Německu**

Z pohledu aplikační praxe Spolkového ústavní soudu v Německu si lze všimnout několik významných složek principu proporcionality. První složkou principu proporcionality je test vhodnosti. Ten nám říká, že vhodnost nástroje se posuzuje, jestli jeho pomocí lze dosáhnout požadovaného účinku. Rovněž ani není nutné takového cíle skutečně dosáhnout, postačuje pouhá možnost dosažení, která je pravděpodobná v době přijímání předpisu. Z toho plyne, že testem vhodnosti neprojde pouze takový akt, co je naprosto nevhodný. Příklad najdeme v zákoně o povinné kvalifikaci obchodníků ve vztahu ke zboží, co prodávají. Důvod takového zákona byl odkazován na ochranu spotřebitele. Tak v konkrétním případě byla vydána pokuta majiteli kadeřnického salónu za umístění automatu na prodej cigaret ve své provozovně bez povolení. Tento případ se dostal až ke Spolkovému ústavnímu soudu, jenž konstatoval, že osvědčení o způsobilosti k prodeji cigaret obchodníky, nenaplnuje cíle, jaké jsou s takovou úpravou spatřovány veřejnými orgány a následně shledal takovou úpravu jako zcela nevhodnou, porušující princip proporcionality.

Druhá složka se nazývá test potřebnosti, ten zkoumá, jestli je možné zvolit jiný, obdobně účinný, ale lidské právo méně postihující nástroj. Podle tohoto tvrzení lze test potřebnosti rozdělit na zkoumání dvou kritérií. Primární nám posuzuje mírnější alternativní prostředek a sekundární zkoumá, jestliže je tento mírnější prostředek způsobilý dosáhnout požadovaného cíle. Spolkový ústavní soud považuje porušení testu potřebnosti v situaci, kdy je v době přijímání určitého

---

<sup>35</sup> Urbina, F. *A Critical Analysis of the Proportionality Test in Human Rights Adjudication*. Oriel College, 2013, dizertační práce, Oriel College, s. 285-286.

<sup>36</sup> Sobek, T., Hapla, M. *Filosofie práva*. Brno: Nugis Finem Publishing, 2020, s. 369-370. Iurium handbook series.

aktu zřejmá existence alternativy v podobě mírnějšího nástroje anebo se ukáže, že zvolený nástroj zasahuje ve větší míře ve srovnání s ostatními.<sup>37</sup>

Poslední složka principu proporcionality je test proporcionality vyžadující, aby „závažnost zásahu a tíha důvodů ospravedlňujících tento zásah byly ve vzájemném vztahu.“<sup>38</sup> Vztah metody regulace a cíle je do určité míry základním kamenem doktríny proporcionality. Příklad testu proporcionality najdeme v případném konfliktu mezi hesenským tiskovým zákonem z roku 1949 a omezení vlastnického práva vydavatele knihy, protože vydavatel musel dle příslušného zákona na své náklady poskytnout výtisk své knihy místní zemské knihovně. Taková úprava zákona byla Spolkovým soudem shledána jako rozporná a při aplikaci ústavně-konformního výkladu stanovil nepoužití ustanovení daného zákona v případech, kdy je vydáván malý počet kusů knih, protože by takový povinný výtisk místní zemské knihovně nepřiměřeně omezoval vlastnické právo majitele výtisků.<sup>39</sup>

## **4.8. Vyloučení iracionality a princip proporcionality ve Velké Británii**

### **4.8.1. Proporcionalita jakožto morální zásada**

Ačkoliv proporcionalita má své evropské kořeny můžeme její původ najít i v úpravě Velké Británie, přesněji ve Velké listině práv a svobod jinak řečeno Magna charta libertatum. Článek 20 této listiny nám říká: „*Svobodný muž nebude trestán za drobná provinění, s výjimkou trestů na podkladě stupně provinění; a za vážná provinění bude trestán podle závažnosti provinění, přitom bude šetřen jeho zájem*“<sup>40</sup> Mohli bychom říci, že je proporcionalita v tomto smyslu určitým poměřováním mezi trestem a obecnou svobodou, aby svoboda a důležité zájmy nebyly zbytečně omezovány. Proporcionalita jako obecný mravní princip však není v právu a praxi vždy dodržována, ale její roli jako měřítko spravedlnosti nelze podceňovat.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Ondřejek, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, s. 149-151. Teoretik.

<sup>38</sup> Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. 10. 1982 BVerfGE 61, 126, 135, cit. dle: EMILIOU, Nicholas: *The Principle of Proportionality in European Law*, str. 32.

<sup>39</sup> Ondřejek, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, s. 152. Teoretik.

<sup>40</sup> Němec, V. *Magna charta libertatum* [online]. In: . [cit. 2023-03-08].

<sup>41</sup> Jowell, J. *Proportionality in the United Kingdom* [online]. In: . [cit. 2023-03-08].

## 4.8.2. Test vyloučení iracionality

„Přezkum rozhodnutí orgánů moci výkonné byl tradičně omezen na zkoumání jejich legality, řádného procesu jejich přijetí a racionality.“<sup>42</sup> Právě náležitost racionality se nejvíce podobá testu proporcionality. Nauka racionality byla založena v roce 1948 a to konkrétně rozhodnutím v případě *Wednesbury*. Zde nastala problematika, že společnost *Wednesbury* byla oprávněna poskytovat licence na nedělní zábavní programy a zákon o nedělní zábavě z roku 1932 nestanovoval podmínky za nichž tuto licenci udělí. Společnost *Wednesbury* udělila licenci na nedělní provozování kina za podmínky, že do něj nebudou vpuštěny děti mladších 15 let.

Soud jménem Lorda Greena rozhodl, že nemá pravomoc substituovat rozhodnutí společnosti *Wednesbury*, přestože v případě iracionality rozhodnutí může vlastní úvahou nahradit správní uvážení. V rozhodnutí Lord Green konstatoval, že iracionální rozhodnutí je takové rozhodnutí, jenž by žádný rozumný veřejný orgán nevynesl. Taková podmínka je dosti přísná, a tak komentáře k tomuto rozhodnutí se staví velmi zdrženlivě k podobnému přezkumu rozhodnutí, zejména jeho hmotněprávní stránky.

Praxe aplikace testu iracionality podle případu *Wednesbury* ukázala, že interpretace iracionality rozhodnutí je pojmána docela široce. Například v případě *Hall & Co. Ltd.* soud zrušil stavební povolení, jež vyžadovalo, aby investor postavil lávku pro pěší nad budovanou silnicí. Takový požadavek bychom nemohli objektivně posuzovat, tak iracionálně, že by žádný racionální veřejný orgán k takovému závěru nemohl dospět.

Otázka možné aplikace principu proporcionality byla v britském právu až do roku 1998 nezodpovězena s tím, že judikatura tento princip výslovně odmítala.<sup>43</sup>

## 4.8.3. Proporcionalita v právu Velké Británie

Vliv aplikace principu proporcionality ve Spojeném království můžeme najít v internacionalizaci a europeizaci vnitrostátního práva. Účinkem, pod kterým se v právním prostředí Spojeného království začal používat test proporcionality,

---

<sup>42</sup> Von ARNAUD, Andreas: *Theorie und Methode des Grundrechtsschutzes in Europa – am Beispiel des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit...*, str. 44

<sup>43</sup> Ondřejek, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, s. 181-184. Teoretik.

bylo přijetí evropského komunitárního práva a systém ochrany lidských práv podle Úmluvy.

Důležitým zákonem přijatým v roce 1998 byl zákon Human Rights Act, který soudům umožnil vyslovovat neslučitelnost zákonů s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. 11. 1950 a dále deklarovat jednání jiných orgánů než britského parlamentu za protiprávní, když jsou v rozporu s Úmluvou. Tento model ústavního soudnictví můžeme charakterizovat tím, že soudy mohou zkoumat soulad zákonů s ústavou, jenže při konstatování, že zákon odporuje ústavě, nemůže takový zákon rušit či vyloučit jeho aplikaci. Dále jsou soudy podle zákona Human Rights Act povinny sledovat judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Z tohoto důvodu musejí soudy zkoumat v rámci systému ochrany lidských práv test proporcionality při zásahu do příslušného práva zaručeného Úmluvou. Srovnání testu proporcionality z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a testu iracionality podle případu *Wednesbury*, totiž ukazuje, že test proporcionality je obecně nastaven přísněji než tradiční britský test iracionality.<sup>44</sup>

Prvním významným případem, v němž byl použit test proporcionality je posudek poradní rady Privy Council ve věci *De Freitas* z roku 1998. Tento posudek stanovil následující kritéria pro přezkum ústavnosti zákonů: „1. *Legislativní cíl musí být dostatečně významný, aby omezil základní právo*, 2. *Legislativní opatření určené ke sledování cíle s ním musí být v racionálním vztahu*, 3. *Prostředky používané k omezení práva nebo svobody musejí být absolutně nezbytné k naplnění tohoto cíle.*“<sup>45</sup>

#### **4.8.4. Porovnání principu proporcionality a vyloučení iracionality podle úpravy Velké Británie**

Než začnu vysvětlovat rozdíly v daných principech zmíním význam charakteristické svrchovanosti parlamentu Velké Británie ve vztahu k principu proporcionality. Možnost, která by umožňovala soudům přezkoumávat, jestli je zákon omezující lidské právo přiměřený, vhodný nebo potřebný k cíli, co sleduje,

---

<sup>44</sup> Ondřejek, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, s. 184-186. Teoretik.

<sup>45</sup> FORDHAM, Michael, de la MARE, Thomas: *Identifying the Principles of Proportionality...*, str. 62.

je nepředstavitelná v očích místních tradic. Proto došlo k ovlivnění principu proporcionality a jeho odlišnosti v úpravě tohoto státu.

Lze tak shrnout, že test proporcionality a test iracionality se podstatně liší. D. Feldmanna předpokládá tyto tři rozdíly. Zaprvé se test proporcionality liší tím, že vyžaduje zhodnocení práv a zájmů nacházejících se v kolizi, a ne pouze posouzení, zda je úprava racionální vzhledem k požadovanému cíli. Zadruhé test iracionality vyžaduje jenom racionality kolidujících zájmů, oproti principu proporcionality, jenž vyžaduje podrobnější vyhodnocení okolností případu. Konečně zatřetí se spisovatel Feldmann domnívá, že princip iracionality není dostatečný pro ochranu základních práv, neboť nelze zaručit vyšší míru ochrany určitému právu.

Judikatura britských soudů, však naznačuje, že byla pod vlivem práva Evropské unie a doktríny proporcionality ovlivněna a dochází tak k postupnému pronikání principu proporcionality do rozhodovací praxe soudů. Přestože nebyl test iracionality zcela opuštěn můžeme hovořit o určitém trendu ve využívání principu proporcionality pod vlivem europeizace a interpretace ochrany základních lidských práv.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ondřejek, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, s. 189. Teoretik.

## 5. Zásada zákazu zneužití správního uvážení

### 5.1. Vymezení konceptu správního uvážení

Ve vztahu k právnímu řádu je správní uvážení klasickým právním institutem, neboť konstruuje mnohé definice, a zároveň nemá obdobu v mimoprávní realitě. Obecně můžeme označit právní normy, jež umožňují správní uvážení za normy zmocňující, jelikož je pro správní uvážení esenciální zákonné zmocnění.

Jádro použití správního uvážení spočívá ve výkonu pravomoci, přesněji nazývané jako diskreční, které je pouze jedním z postupů sloužící k realizaci veřejné správy. V této souvislosti je vhodné zmínit dynamický vývoj lidské společnosti, jenž potřebuje neustálou regulující legislativu a jejím výkladem je pro zákonodárce téměř nemožné účinně regulovat veškeré lidské chování. Proto je zapotřebí v konkrétních případech správního řízení, aby správní orgán splňoval dostatečný stupeň odbornosti, ale i flexibility k nastalým a těžko předvídatelným situacím i z hlediska důsledku zásahu. Odpověď pro takové situace můžeme najít zrovna v diskreční pravomoci správních orgánů spočívající ve volné úvaze pro rozhodování ve veřejné správě. Lze tedy diskreční pravomoc definovat jakožto pravomoc, která ponechává správnímu orgánu určitou volnost ve volbě rozhodnutí, které má být přijato, což mu umožňuje zvolit z několika variant zrovna tu nejvhodnější. Takové rozhodnutí přijaté se správním uvážením můžeme považovat za diskreční, protože je jejím produktem. Z toho vyplývá, že taková definice správního uvážení nemůže být obsažena v právním předpise, jelikož je nutné správní uvážení identifikovat ve fázi interpretace a aplikace právní normy.<sup>47</sup>

Můžeme tedy shrnout, že správní orgán se musí pohybovat v rozsahu své zákonem svěřené pravomoci při realizaci správního uvážení. Současně nemůže taktéž tuto pravomoc zneužít, neboť je mu svěřena jen k těm účelům, jež určuje zákon. Součástí tohoto požadavku můžeme pochopit i jako řádný výkon správního uvážení, jelikož právní úprava bude umožňovat nejvhodnější možnost volby v daném případě, ve kterém je správní orgán příslušný. Typicky se s aplikací správního uvážení můžeme setkat v tzv. správním trestání.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Košinárová, B. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Praha: Leges, 2021, s. 22-24. Teoretik.

<sup>48</sup> Potěšil, L. *Správní řád*. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 38. Beckovy komentáře.

### 5.1.1. Dovození přiměřené sankce

Doktrína všeobecně dovozuje ke znakům přiměřené sankce její zákonnost, spravedlivost, přiměřenost a individualizaci. Nedostatečné upravení přiměřenosti ve správním trestání nás vede k soudní judikatuře. Potvrzení tohoto názoru můžeme najít v oboru trestního práva, kde popis přiměřeného trestu je výslovně uveden ve § 38 trestního zákona, a pokud uložený trest je v rozporu s tímto ustanovením můžeme se domáhat nezákonnosti takového trestu. Proto se požadavek přiměřenosti správní sankce dovozuje z judikatury, která stanovuje povinnost správních orgánů využívat svoji pravomoc nejen v mezích stanovených zákonem, ale i proporcionálně. Tento názor podporuje i extenzivní výklad čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod podávající potřebu jednotnosti správního a soudního trestání ve smyslu spravedlivého procesu v řízeních o trestním obvinění. Rozdíl spočívá v tom, že správní soudy nemají oprávnění zrušit rozhodnutí, které obsahuje sankci v rozmezích zákonem stanovených, ale je k okolnostem případu zjevně nepřiměřená. Podporu takového faktu najdeme v § 78 soudního řádu správního, podle kterého správní soud nemůže takové rozhodnutí pro nezákonnost zrušit. Jinak řečeno, pokud rozhodnutí obsahující nepřiměřenou sankci není nezákonné, nemůže ani nepřiměřená sankce být nezákonná.

Zásada přiměřenosti trestních sankcí požaduje, aby např. uložená pokuta vycházela z povahy a závažnosti správního deliktu, osobnosti pachatele, jiných zákonných kritérií. Lze tvrdit, že musíme brát ohled na možný dopad pokuty na budoucí život pachatele a správní orgán musí brát v potaz do určité míry majetkové a osobní poměry pachatele, nesmí tedy pokuta představovat pro pachatele likvidační účinek.<sup>49</sup>

Proto zastávám názor, zda by nebylo vhodnější do zákona implementovat sankce, které by diferencovaly dle příjmu osob, a tak by případné pokuty odpovídaly majetkovým a osobním poměrům pachatele na základě zákona a případné příjmy by byly lépe zjistitelné na podkladu daňové povinnosti.

### 5.1.2. Zákaz likvidačních pokut

Zákaz likvidačních pokut stanovuje správnímu orgánu při použití správního uvážení konsekvenci, zkoumání majetkových poměrů obviněného do řízení o

---

<sup>49</sup> JÍLKOVÁ, Nikola. *Princip přiměřenosti při ukládání sankcí*. In: KOŠIČIAROVÁ, Soňa, ed. *Princípy trestania a správne delikty: 23. september 2016, Trnava, Slovenská republika: zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie* [online]. s. 104-106 [cit. 2023-02-16].

přestupku nebo jiného správního deliktu. Zde bych zmínil usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 9/2008-133 ze dne 20. 4. 2010, které vyslovuje, že náležitost zjišťování majetkových poměrů pachatele musí správní orgán zkoumat vždy, pokud mu to ukládá implicitně zákon, a v ostatních případech tehdy, pokud bude zřejmé, že pro osobu pachatele by měla výše pokuty likvidační charakter. S tímto usnesením souhlasí rozsudek krajského soudu v Plzni č.j. 30 A 50/2014-63 ze dne 29. 5. 2015, který zároveň rozšiřuje katalog správních trestů na pokuty a jiné tresty se schopností zasáhnout do majetkové sféry pachatele, konkrétněji může jít o trest propadnutí tabákových výrobků nebo lihovin dle zákona o spotřebních daní.

Nicméně předběžné posouzení likvidačního účinku pokuty může pro správní orgán vyplývat z moci úřední nebo na základě námitek obviněného. Zjistí-li správní orgán, že okolnosti vycházející z jeho úřední činnosti nebo případu vylučují likvidační charakter správního trestu, nemá povinnost provádět další zjišťování. Existuje-li však riziko možného likvidačního účinku správního trestu, je potřeba podrobněji se věnovat takovému posuzování. Specifikum tkví v tom, že okolnosti poměru pachatele jsou posuzovány izolovaně od okolností skutku a jsou zjišťovány ke dni meritorního rozhodnutí, což platí i v rámci instančního postupu.

Postup zjišťování majetkových poměrů pachatele se provádí následovně. Nejdříve by měly být základní údaje o majetkových poměrech obviněného zjištěny s jeho součinností, i když se v řízení uplatňuje zásada vyhledávací, tak přesnost zjištěných údajů závisí do značné míry na aktivitě obviněného. Čili aktivní roli má správní orgán, jenž musí vyzvat obviněného, aby doložil podklady obsahující své majetkové poměry, které taktéž musí být věrohodné. Až když takové údaje nelze zjistit tímto způsobem, je správnímu orgánu umožněno vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z průběhu řízení nebo které jsou mu známé z jeho úřední činnosti, případně ty, které lze opatřit bez interakce obviněného. Takové shromážděné důkazy podléhají volnému hodnocení důkazů, pouze v situaci, kdy nastane důkazní nouze je možné majetkové poměry určit kvalifikovaným odhadem.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> BROŽ, Jan. *Principy při ukládání správních trestů*. In: ANDRAŠKO, Jozef, HAMULÁK, Juraj a SENKOVÁ, Silvia, eds. *Constitutional principles in decisionmaking practice of administrative bodies. Collection of Papers from the International Academic Conference Bratislava Legal Forum 2018 organised by the Comenius University in Bratislava* [online]. s. 239-240 [cit. 2023-02-17].



## 5.2. Překročení mezí vs. zneužití správního uvážení

Pro vyhovující pochopení zásady zákazu zneužití správního uvážení je důležité vymezit překročení a zneužití správního uvážení a stanovit, jak tato problematika je vyřešena. S úvahou možných hranic správního uvážení, může být identifikace jejich překročení dost problematická. Totiž bychom mohli formulovat, že každé vybočení z rámce stanovených kritérií, jež jej omezují, je překročení správního uvážení. Zde vzniká problém, jestli je takové překročení dost závažné, aby způsobovalo nezákonnost rozhodnutí a případnou kasaci. Toť otázka. Třeba v odvětví přestupkového práva, konkrétněji volby a výměry trestu, existuje jednoduchá odpověď, neboť by takové vybočení z nastavených kritérií stanovených zákonem znamenalo porušení právní normy a způsobovalo nezákonnost, avšak existují i jiné případy, kde hranice takových kritérií nejsou tak přesně stanoveny. Typicky bychom mohli mluvit o udělení státního občanství, kde jednoznačné určení takového překročení nenajdeme a jsme nuceni použít zásadu zákazu zneužití správního uvážení neboli zásadu zákazu libovůle.

Úkol této zásady teda hledáme v korekci správního uvážení, a to zejména v těch případech, kdy meze nejsou dostatečně přesně stanoveny právní normou. Nejedná se ale o univerzální odpověď na otázku rozlišení překročení a zneužití správního uvážení.<sup>51</sup> Bohužel na danou odlišnost neexistuje jednotný názor, a tak jsem nucen popsat více názorů. Začnu Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2021, jenž říká.

*„Pokud rozhodnutí v dostatečném rozsahu posuzuje konkrétní okolnosti případu a odůvodnění svého rozhodnutí opře o úvahy, jež z tohoto posouzení logicky vycházejí, rozhodnutí nevykazuje znaky libovůle či excesu ze své dosavadní praxe, nelze činit závěr, že by napadeným rozhodnutím došlo k nepřípustnému zásahu do zásady legitimního očekávání.“<sup>52</sup>*

Další názor nám podává zneužití správního uvážení v kontextu přestupků. Vymezuje, že při ukládání trestů za přestupky musí při volnosti správního uvážení správní orgán postupovat na základě zákazu zneužití správního uvážení, kdy je vázán esenciálními principy správního rozhodnutí. Jinak řečeno může zneužití správního uvážení nastat i v případě, kdy se sice aplikace užívá v mezích určených zákonem, avšak z jiných okolností

<sup>51</sup> Košinárová, B. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Praha: Leges, 2021, s. 116-117. Teoretik.

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2021, sp. zn. 4 As 238/2020.

spadajících do kritérií správnosti je zvolené řešení krajně nevyhovující. Popisuje totiž, že aby nesprávné použití správního uvážení vyvolalo jeho zneužití, musí dojít k tak intenzivnímu zásahu, který nelze napravit moderací soudu, upravené v § 78 odst. 2 soudního řádu správního. Kromě zmíněného případu popisuje totiž ještě odlišný případ, že ke zneužití správního uvážení může také dojít, když aplikace takového uvážení směřuje k jinému než zákonnému cíli. Kupříkladu používání daňové exekuce. Kdyby exekuční úkon směřoval k něčemu jinému než k vymožení nedoplatku na dani, jednalo by se o zneužití správního uvážení.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Košinárová, B. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Praha: Leges, 2021, s. 117-118. Teoretik.

## 6. Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů

Zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře lze považovat za podstatnou zásadu, neboť správní orgán nemůže zasahovat do právních poměrů adresátů správního řízení více než je to nezbytně nutné. Musí totiž chránit práva a oprávněné zájmy nabyté v dobré víře. Osoba se nemůže dovolávat dobré víry, pokud její právo nebo oprávněný zájem není v souladu se zákonem anebo jsou v rozporu s dobrými mravy nebo veřejným zájmem. Správní orgán musí na základě zákona, přesněji § 2 odst. 3 správního řádu přihlížet k ochraně práv a oprávněných zájmů všech účastníků současně a posuzovat přiměřenost a reciprocitu zásahu do těchto práv a zájmů.<sup>54</sup> Tato zásada může souviset i do jisté míry s právní jistotou a důvěrou jedince ve správnost správních aktů veřejné moci. Situaci, kdy bylo rozhodnutím přiznáno určité právo, a osoba je v dobré víře, že jedná legálně a legitimně, avšak došel orgán veřejné moci k závěru, že rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, např. z důvodu změny výkladu právního ustanovení, na kterém je rozhodnutí vydáno, je třeba poměřit požadavek na ochranu zákonitosti s požadavkem na ochranu práv nabytých v dobré víře.<sup>55</sup>

### 6.1. Ochrana nabytých práv jakožto podklad k zásadě ochrany dobré víry

Ochrana nabytých práv se dovozuje z principu právní jistoty, jenž je Česká republika zavázána dodržovat, jelikož náleží k požadavku právního státu. Ochrana nabytých práv je často spojována se zásadou zákazu retroaktivity, a to především v oblasti trestněprávní. Zásadu zákazu retroaktivity nelze chápat pouze jako retroaktivitu nových předpisů, ale i zákaz výkladu předpisů již účinných, pokud by takovým výkladem retroaktivitu připouštěly. Je zřejmé z judikatury Ústavního soudu, že retroaktivita se připouští tam, kde se jedná o právní úpravu retroaktivní ve prospěch dotčených osob. V ostatních situacích se akceptuje pouze tehdy, jednalo-li se o zásah do právního vztahu na základě veřejného zájmu.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Horzinková, E., Novotný, V. *Správní právo procesní*. Praha: Leges, 2019, s. 53. Student (Leges).

<sup>55</sup> Kopecký, M. *Správní právo*. V Praze: C.H. Beck, 2021, s. 336. Beckovy právnické učebnice.

<sup>56</sup> Tryzna, J. *Právní principy a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2010, s. 299-300. Studie (Auditorium).

## 6.2. Institut dobrá víra

*„Smyslem institutu dobré víry je zajistit spravedlnost. Je-li u adresáta veřejné správy dána bona fide, je díky tomu jeho právo chráněno proti „pouhému“ textu právního předpisu, s nímž se jeho jednání dostalo v konkrétním případě do rozporu, aniž on takový výsledek chtěl nebo si ho mohl být vědom. Uplatňování dobré víry lze tak řadit k pilířům právního státu, protože se jí garantuje důvěra ve správnost rozhodnutí a právní jistota.“<sup>57</sup>*

Původ institutu dobré víry najdeme již v římském právu, již jím chtělo nalézt prostředek k řešení možné nespravedlnosti vznikající v důsledku strohého principu zákonnosti, a tedy nastolení rovnováhy mez právním předpisem a spravedlností. Pojem dobrá víra na dosti obстойné úrovni zavedl ABGB v § 326 a to následovně. *„Kdo z pravděpodobných důvodů pokládá věc, kterou drží, za svou, je poctivým držitelem. Nepoctivým držitelem je ten, kdo ví nebo z okolností musí se domnívat, že věc, která je v jeho držbě, náleží jiné osobě.“<sup>58</sup>* Formuluje myšlenku poctivého držitele, tedy osoby v dobré víře, že jí náleží právo z konkrétních pravděpodobných důvodů.

V českém právu soukromém, ale i správním je dobrá víra pojímána ve dvou smyslech, konkrétněji ve smyslu objektivním a subjektivním. Objektivní nám představuje odkaz na určitou morální hodnotu, jmenovitě poctivost, solidaritu a subjektivní nám říká, co je chybné, čili v určité situaci popisuje existenci práva, přičemž se vychází z toho, že dotčený jedná poctivě. Jednajícímu jinými slovy chybí vědomí protiprávnosti, ač nemusí být v právu.

Dobrá víra představuje neurčitý právní institut, a tak leží výklad takového pojmu na aplikujícím orgánu k tíži jeho vysvětlení. Správní orgán tedy musí dojít k závěru, zda v konkrétním případě daná dobrá víra je či není, pokud však zjistí že dobrá víra daná je, musí postupovat zákonem stanoveným způsobem a už nemá prostor pro správní uvážení. Složitější situace nastane, pokud příslušný orgán vydává rozhodnutí v rámci jeho diskreční pravomoci. V takovém případě bude nejdřív nutné zjistit, zda dobrá víra je dána, a až později zkoumat, jakou z alternativ v rámci svého správního uvážení použije.

---

<sup>57</sup> Pavel Mates. *Dobrá víra ve správním právu*. In: *Právní rozhledy* 7/2020, s. 240 [online]. [cit. 2023-02-17].

<sup>58</sup> Zákon č. 946/1811 s. z. s. Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (Všeobecný občanský zákoník – ABGB), § 326.

### 6.3. Dobrá víra ve správním řádu

Ochrana dobré víry patří mezi jednu ze základních zásad činností správních orgánů, jenž je upravena v § 2 odst. 3 správního řádu. Nutno k této tématice upozornit na náleze Ústavního soudu ze dne 29. srpna 2006 sp. zn. I. ÚS 398/04 ve věci ústavní stížnosti Ing. Z. Š. a spol. proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2004, č. j. 22 Cdo 784/2004-128, který nám říká, jestliže státní orgán svým pravomocným konstitutivním rozhodnutím stanovil určité právo, na které adresát v důsledku dobré víry ve správnost aktu spoléhá, nemůže tento ani jiný státní orgán totéž právo odejmout, a to i kdyby byl názoru, že rozhodnutí je vadné. Konkrétně v situaci, kdy zhotovitel realizoval stavbu na podkladě stavebního povolení, které následně bylo i zkolaudováno, byl v dobré víře, že se jedná o stavbu oprávněnou, není možné později nařídit její odstranění, i když se zjistilo, že zasahuje na sousední parcelu.

Musíme brát v potaz, že zásada ochrany dobré víry nezabavuje správní orgán odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí. Obecněji řečeno, že institut dobré víry svědčí pouze účastníkům řízení, případně jiné dotčené osobě, avšak nelze pomocí tohoto institutu zhojit nezákonnost postupu správního orgánu a tím mlčky vyloučit možnost domáhat se náhrady za nezákonné rozhodnutí.

Jelikož dobrá víra souvisí s důvěrou ve správnost rozhodnutí, jakožto principu právní jistoty, je potřeba, aby k ní správní orgány přihlížely z úřední povinnosti, bez ohledu na to, zda se jí účastník dovolává. Tak můžeme tvrdit, že z principu správní jistoty plyne zásada ochrany dobré víry zakládaná stabilní správní judikaturou. Přijde mi vyhovující, abych zmínil i situaci, kdy princip právní jistoty nebude upřednostněn. Taková situace je uvedena v Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 436/2017-43. Toto usnesení nám konstatuje, že důvod pro nepoužití právní jistoty můžeme spatřovat ve změně právních předpisů a jiných aplikovatelných předpisů, včetně stanovisek Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, jež nutí potřebu změny formulace zásady dobré víry ve smyslu judikатурního názoru v určitém případě. Důvodem taktéž mohou být neurčitost kritérii, která způsobují nefunkčnost stávající judikatury s ohledem na změněné společenské poměry.

Požadavek ochrany dobré víry můžeme najít v řízení o opravných prostředcích, jelikož je dobrá víra jedním z kritérií, z něhož mají správní orgány vycházet. Podrobněji nám popisuje § 84 odst. 1 správního řádu, co formuluje

umožnění podat odvolání do třiceti dnů ode dne, kdy se účastník řízení dozvěděl o rozhodnutí, které mu, ač mělo být oznámeno, tak nebylo. Nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy bylo oznámeno poslednímu z účastníků. V realitě tudíž může vzniknout situace, že někteří účastníci budou konat v dobré víře, že jednájí po právu, aby později zjistili, že tomu tak není. Možné řešení nám nabízí odst. 3 téhož paragrafu, jenž ukládá správnímu orgánu při vedení tohoto řízení, dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře.

Nemůžeme tvrdit, že takové řešení je univerzální, neboť je nutno vždy vycházet z okolností případu. V obecném smyslu lze tento postup ztotožňovat v případech, kde odvolací námitky nejsou důvodné a nezměnili by rozhodnutí ve věci, je třeba dát přednost dobré víře, především pokud bylo rozhodnutím přiznáno oprávnění, a to bylo už realizováno. Na opačné straně argumentu však nemůže správní orgán všechny možné nároky opomenutých účastníků zamítat s odkazem na dobrou víru ostatních účastníků a tímto způsobem obcházet smysl této úpravy.

Abychom celé ustanovení lépe pochopili je třeba shrnout všechna fakta. Včasné a přípustné odvolání má suspenzivní účinek, kdy do této zásady vstupují práva nabytá v dobré víře a kvůli jejich ochraně se umožňuje vyloučit odkladný účinek odvolání, jehož zmeškání správní orgán promíjí. Čili správní řád tedy umožňuje zmeškání úkonu, přesněji § 41 správního řádu, jež v našem případě je odvolání a bude-li toto odvolání prominuto nastává ze zákona zpětně suspenzivní účinek odvolání. Správní orgán se poté musí vypořádat v konkrétním případě, zda převažuje ochrana zákonnosti nebo dobré víry a musí tak pečlivě vysvětlit v rámci odůvodnění rozhodnutí, jež je vydáno samostatně.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Pavel Mates. *Dobrá víra ve správním právu*. In: *Právní rozhledy* 7/2020, s. 240 [online]. [cit. 2023-02-17].

## 7. Zásada subsidiarity

### 7.1. Pojem subsidiarita

K pojmu subsidiarita se váže mnoho významů, a tak nemusí být tento pojem vykládán pouze k vzájemnému vztahu právních předpisů. Příklad uvádí etymologický slovník jazyka českého, kdy slovo subsidiarita v současnosti vykládá jako „podpůrný“, jelikož toto slovo vychází z latinského subsidiarius, což znamená záložní. Dále bychom mohli slovo subsidiarius odvozovat od slova subsidium, které má význam ve vojenství jako záloha nebo v obecné rovině jako pomoc či podpora.

Pokud se zaměříme na pojem subsidiarita jako podpůrnost něčeho, lze tak tento pojem vnímat v několika rovinách, nejen tak z pohledu správního procesu. V současnosti se s pojmem subsidiarita setkáme v politice, kde se uplatňuje, co by jako zásada, podle které se odpovědnost ve veřejných záležitostech rozhoduje a odehrává na tom stupni veřejné správy, který je nejbližší občanům. Můžeme na tento pojem nahlížet jak z pohledu vnitrostátního, tak i z pohledu Evropské unie, avšak se zde uplatní jen pokud není regulace na nižším stupni dostatečná. Čili Evropská unie nemůže přijmout opatření, pokud je vhodnější toto opatření učinit na národní nebo regionální úrovni.

Princip subsidiarity se v této formě nachází v Protokolu o použití principů subsidiarity a proporcionality, který byl Amsterdamskou smlouvou přičleněn ke smlouvě o Evropském společenství.<sup>60</sup> Nicméně princip subsidiarity byl citován již Maastrichtskou smlouvou, přesněji „*Společenství vyvíjí v obecném případě činnost jen tehdy, nemůže-li být účel této činnosti uspokojivě dosažen členskými subjekty, a jestliže je zřejmé, že mohou být z důvodu rozsahu či účinků zamyšlené činnosti její cíle lépe dosaženy společenstvím.*“<sup>61</sup>

Další hledisko uplatnění subsidiarity je ve výkonu veřejné moci, totiž aby došlo k minimalizaci zásahů veřejné moci do právních postavení dotčených osob. Vymezení této zásady nám v rámci ekonomického pohledu formuluje § 6 odst. 2 správního řádu, který se vyjadřuje, že správní orgán postupuje, tak aby dotčené osoby co nejméně zatěžoval a tím nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Může tedy vyžadovat od dotčených osob podklady pouze za předpokladu, že to stanoví právní předpis. Pokud o požadované údaje dotčená osoba požádá a správní orgán takové

---

<sup>60</sup> Jemelka, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 9-10. Beckova edice právní instituty.

<sup>61</sup> Smlouva o Evropské unii ze dne 7. 2. 1992 (92/C 191/01).

údaje může získat z úřední evidence, jež sám spravuje, má povinnost jejich obstarávání zajistit.<sup>62</sup>

Závěrečné hledisko nám posuzuje zásadu subsidiarity ve vztahu dvou různých právních úprav, konkrétněji obecné a zvláštní, kde jedna z úprav se použije podpůrně čili subsidiárně k druhé. O takovém vztahu lze hovořit jako vztahu speciality a subsidiarity, co používá pravidlo *lex specialis derogat legi generalis*, tudíž subsidiární předpis lze použít pouze v případě, že příslušnou otázku neupravuje předpis speciální.

Je vhodné zmínit, že o základních zásadách činností správních orgánů podle správního řádu panují často mylná fakta, totiž že se uplatní v úplném rozsahu na všechny postupy ve veřejné správě. Správněji lze konstatovat, že pokud takovou zásadu zakotvuje zvláštní zákon ve vlastní úpravě, použije se pouze do zbytku, co zvláštní zákon neupravuje. Jinými slovy, jestli úprava zvláštního zákona některé zásady ani částečně neupravuje, použije se úprava ve správním řádu plně. Avšak ustanovení zvláštního zákona alespoň částečně některé zásady popisuje, použije se ustanovení o základních zásad činností správních orgánů dle správního řádu podpůrně.<sup>63</sup>

## **7.2. Subsidiarita základních zásad činností správních orgánů**

Použití základních zásad činností správních orgánů je nezbytné pro výkon veřejné správy. Stanovuje to § 177 odst. 1 správního řádu a to vždy, takže jsou tím zahrnuty i situace, kdy je správní řád vyloučen, avšak zvláštní právní předpisy úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahují. Přijde mi nutné připomenout, že popisovaný paragraf cituje výkon veřejné správy jako takové, působnost základních zásad činností správních orgánů přesahuje obecnou působnost správního řádu, neboť jeho působnost se vztahuje dle § 1 odst. 1 správního řádu na vrchnostenskou veřejnou správu. Správním orgánům vzniká povinnost respektovat tyto zásady i v situacích, kdy nevykonávají vrchnostenskou správu.

Nutnost aplikace těchto zásad vychází přednostně z ústavního pořádku, resp. evropského a mezinárodního práva, což nemůžeme zapomenout. Obecně můžeme tedy hovořit o nemožnosti vyloučení aplikaci například zásady legality,

---

<sup>62</sup> Černín, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 124. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR).

<sup>63</sup> Jemelka, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 12. Beckova edice právní instituty.



přiměřenosti nebo zásady zákazu zneužití správního uvážení, kdy jejich formulace ve správním řádu má do jisté míry spíše deklaratorní účinek. Vysvětlení nemožnosti vyloučení těchto zásad stanovil poradní sbor ministra vnitra ve svém závěru č. 10, kdy konstatoval, že § 2 až 8 správního řádu nelze vyloučit na podkladě zvláštního zákona, jestli by takový zákon neobsahoval podobný standard ochrany práv jako právě zmiňované paragrafy. Východisko tohoto konfliktu leží, jak už jsem výše zmiňoval ve § 177 odst. 1 správního řádu, neboť zakotvuje minimální právní úpravu i tam, kde by byla vyloučena aplikace správního řádu, a tak v elementární míře naplňuje čl. 2 odst. 3 Ústavy, stanovující vázanost veřejné moci zákonem.

Z logického uvážení, je takový názor v pořádku, avšak se nemohu zbavit dojmu, že způsob řešení konfliktu mezi různými právními předpisy najdeme v paragrafech jednoho z nich, je dosti ošemetná úvaha, neboť bychom tak mlčky propůjčili těmto paragrafům určitou „nadzákonnost“ a s takovou úpravou by mohli vzniknout problémy. Konkrétně otázka, do jaké míry a jestli vůbec se může zvláštní zákon odchylovat od takových právní norem. Zde bych si dovolil poukázat na názor spisovatele Jemelky, který vidí východisko takové „nadzákonnosti“ s odkazem na ústavní pořádek, resp. evropské a mezinárodní právo. V případech pochybností o možnosti vyloučení správního řádu by použil výklad, který je do maximální úrovně v souladu s ústavním pořádkem a možné dovození těchto zásad by uplatňoval v co nejvyšší možné míře.<sup>64</sup>

### **7.3. Subsidiarita správního řádu**

Subsidiarita se nepoužívá pouze ve vztahu dvou právních předpisů, nýbrž i ve vztahu jejich částí nebo i jednotlivých ustanovení. Proto je vhodné posuzovat, vztah celého právního předpisu nebo pouze jeho části, a tak rozlišit, zda se určité normy použijí plně nebo podpůrně. V současnosti se tedy musí rozlišovat vztah obecného právního předpisu se zvláštním právním předpisem, podle toho, jak ustanovení zvláštního právního předpisu nahrazuje ustanovení obecného právního předpisu, čili v našem případě správního řádu. Jinak řečeno, jestli zvláštní zákon nenahrazuje správní řád zcela nebo se ustanovení správního řádu použijí částečně. Taktéž je dobré určit, zda subsidiární použití správního řádu přichází v úvahu. Z této problematiky tedy mohou vzniknout následující situace.

---

<sup>64</sup> Jemelka, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty.

Správní řád se neuplatní vůbec, jelikož není dána jeho působnost. Kupříkladu v zadávacím řízení podle zákona o veřejných zakázkách.

Správní řád se neuplatní vůbec, protože zvláštní zákon obsahuje vlastní komplexní procesní úpravu. Například daňový řád.

Správní řád se neuplatní vůbec, jelikož zvláštní zákon sice nemá vlastní procesní úpravu, ale odkazuje na komplexní procesní úpravu jiného zákona. Konkrétně § 22 odst. 13 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Správní řád se použije subsidiárně čili částečně. V situaci, kdy zvláštní zákon upravuje procesní otázku, ne však v celém rozsahu.

Správní řád se uplatní plně, jelikož zvláštní zákon procesní úpravu zcela neobsahuje.<sup>65</sup>

#### **7.4. Zásada subsidiarity jakožto smírného řešení sporů**

*„Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.“<sup>66</sup>*

Je pravidlem, že správní řád upravuje autoritativní jednostranné rozhodování správních orgánů, avšak připouští podpůrné použití, v situacích, kde to přichází v úvahu, smírného řešení pro případné sporné otázky. Hlavní uplatnění tohoto využití najdeme ve sporném řízení podle § 141 správního řádu. Pokud to ale povaha věci umožní, můžeme tohoto řešení použít u všech ostatních postupů dle správního řádu, zpravidla však při rozporech v dílčích otázkách.

Většinou se tato zásada užívá v konfliktech mezi účastníky řízení navzájem, tj. tam, kde v řízení vystupuje více rozdílných účastníků jejichž zájmy jsou protichůdné. V těchto situacích by se měly správní orgány nejprve snažit ve smyslu této zásady vyjasnit případný konflikt. Po marném úmyslu vyjasnit spor smírnou cestou, je teprve správní orgán povinen vyřešit věc autoritativním jednostranným rozhodováním. Ať už nalezením smírného řešení ve sporných otázkách nebo autoritativním rozhodováním o nich, musí být konkrétní postup správního orgánu vždy náležitě odůvodněn.

Poslední zmínkou užití tohoto postupu jsou případy, kdy se spor týká správních orgánů navzájem. Vhodné je zmínit spory o jak místní, tak věcnou

---

<sup>65</sup> Jemelka, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 83-84. Beckova edice právní instituty.

<sup>66</sup> § 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

příslušnost, dále pak spory mezi správním orgánem, co vede řízení a dotčeným správním orgánem, případně mezi dotčenými správními orgány navzájem. V těchto situacích by se měly správní orgány přednostně snažit o vyřešení rozporů smírnou cestou.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Průcha, P. *Správní řád*. Praha: Leges, 2019. Glosátor.

## 8. Princip proporcionality v judikatuře

### 8.1. Soudní rozhodnutí jako pramen práva

Než se pustím do pojednání o principu proporcionality v soudní judikatuře musím dát prostor pro vysvětlení závaznosti soudních rozhodnutí a jejich postavení v rámci právního řádu České republiky.

Soudní rozhodnutí jakožto soudní precedenty nejsou v české právní nauce obecně uznávány jako pramen práva. Důležitost soudní judikatury avšak představuje nemalý význam pro českou právní doktrínu. Právní povaha takové judikatury je mnohem složitější a můžeme ji nahlížet z několik dimenzí. Určitým rozhodnutím se přiznává skutečný precedenční význam, jiné mohou mít vliv na budoucí rozhodnutí, ač poněkud menší.

#### 8.1.1. Precedenční povaha nálezů Ústavního soudu

K nalezení odpovědi na otázku precedenční povahy soudních rozhodnutí v českém právu je potřeba pojednat o závaznosti nálezů Ústavního soudu. Ústavní soud se zmínil v některých nálezech o závaznosti své judikatury, kdy implicitně odkázal na čl. 89 odst. 2 Ústavy, z něhož obecným soudům plyne povinnost rozhodovat v souladu s právním názorem Ústavním soudem vysloveným v jeho nálezech. Tato povinnost spočívá ve sledování rozhodovacího důvodu, o němž se výrok daného nálezu opírá. Upozorním, že precedenční povahu nemají rozhodnutí ve formě usnesení Ústavního soudu.

Pro závaznost nálezů je třeba rozlišovat dvojí podobu jejich smyslu. Jednak ve smyslu kasačním, čili povinnost respektovat náleze v dalším řízení v téže věci a jednak ve smyslu precedenčním jakožto povinnost rozhodovat stejně v podobných věcech.<sup>68</sup> Ve významu precedenční závaznosti Ústavní soud formuloval názor, který zní následovně. „*V souvislosti s čl. 89 odst. 2 Ústavy plynou pro obecné soudy významné požadavky upínající se k jejich rozhodovací činnosti; dle nich, již učiněný výklad by měl být východiskem pro rozhodování následujících případů stejného druhu. Jinými slovy, obecné soudy musí respektovat ústavněprávní výklady Ústavního soudu, o něž se výrok předmětného nálezu opíral.*“<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Melzer, F. *Metodologie nalézání práva*. V Praze: C.H. Beck, 2011, s. 20-21. Beckovy právnické učebnice.

<sup>69</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05.

## 8.1.2. Závaznost rozhodnutí obecných soudů

Jak již bylo uvedeno, česká právní nauka zastává názor, že české právo není právem precedenčním. Problém tkví v otázce, zda se soud může odchýlit od právního názoru, jenž zaujal tentýž nebo jiný soud v téže věci. Jednoduše řečeno, zda soudy mohou měnit svou judikaturu.

Jedna z odpovědí bude záležet na roli, kterou soudy hrají s ohledem, na jakém stupni soustavy se nacházejí. Nejvyšší soudy jsou povolány k přezkumu rozhodnutí nižších soudů, proto vzhled k postavení, co mají, není možné, aby byly zavázány rozhodnutím nižších soudů. Další odpovědí je skutečnost, že právě nejvyšší soudy mají závazek sjednocovat soudní judikaturu, a tak garantovat adresátům soudních rozhodnutí právní jistotu a důvěru v právo. Adresáti totiž budou nepochybně mít legitimní očekávání, že v jejich skutkově obdobných případech bude rozhodováno stejně, jako v případech, jenž už byly dříve řešeny příslušnými orgány.

Na druhou stranu je změna judikatury, přesněji změna ustálené interpretace právních předpisů prostředkem, kterým může soudní moc reagovat na změny právního řádu, avšak taktéž sociální společnosti. Změna ustálené judikatury tak připadá v úvahu a je přípustná vždy, pokud reaguje na nový společenský vývoj nebo vývoj samotného právního řádu.<sup>70</sup>

## 8.2. Judikatura Ústavního soudu

### 8.2.1. Princip proporcionality v judikatuře

Ústavní soud spojuje princip proporcionality s interpretací a aplikací jednotlivých základních práv a svobod. Tyto práva a svobody je třeba vzájemně optimalizovat a v situaci, kdy nastane kolize mezi nimi, určit, jaké právo nebo svoboda má přednost, za předpokladu minimalizace zásahu do každého z nich. Jinými slovy je účel principu proporcionality spatřován v nalezení ideálního vztahu prostředku a cíle. Největší výhodou principu proporcionality je jeho obecná aplikovatelnost, a to v podstatě do všech základních práv, při jak abstraktní kontrole ústavnosti, tak i konkrétní kontrole ústavnosti.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Melzer, F. *Metodologie nalézání práva*. V Praze: C.H. Beck, 2011, s. 24-25. Beckovy právnické učebnice.

<sup>71</sup> Klíma, K. *Veřejná správa a lidská práva*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2015, s. 155-156.

Přestože mnoho autorů odborných děl se mnou nemusí souhlasit, já se domnívám, že prvním nálezem zabývajícím se principem proporcionality je nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 43/93, kterým Ústavní soud zrušil trestný čin hanobení Parlamentu, vlády a Ústavního soudu. Odůvodnění tohoto rozhodnutí nám mimo jiné uvádí následující právní názor soudu.

*„Protože každý zákon obsahující příkazy a zákazy zasahuje do svobody jednotlivce a jeho základních práv, je třeba uvážit, zda a do jaké míry jsou příkazy zákona zřetelně a přesně definovány, ale také zda jsou svému účelu přiměřené, vhodné a potřebné.“<sup>72</sup>*

V daném nálezu se tak Ústavní soud vymezil proti trestnému činu hanobení Parlamentu, vlády a Ústavního soudu, protože odporuje znaku nezbytnosti, který tak podřadil pod princip přiměřenosti.

Tento princip byl dále lépe popsán v rozhodnutí týkajícím se úpravy anonymního svědka v trestním řízení, kde soud vycházel z testu poměrování, který se podobá dnešnímu testu proporcionality. Problematika institutu anonymního svědka byla spatřována v porušení práva na spravedlivý proces obžalovaného, neboť mu nebylo umožněno klást otázky takovému svědkovi, i když taková výpověď svědka slouží jako usvědčující důkaz. Tak se nám naskytla situace, kdy Ústavní soud poprvé zkoumal podmínky, za nichž lze omezit základní právo, i když takové omezení Listina základních lidských práv a svobod nepředpokládá.<sup>73</sup>  
*„Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody. Při posuzování možnosti omezení základního práva či svobody ve prospěch jiného základního práva, resp. svobody lze stanovit tyto podmínky, za jejichž splnění má prioritu jedno základní právo či svoboda: První podmínkou je jejich vzájemné poměrování, druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva, resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).“<sup>74</sup>*

Mohli bychom tedy říct, že Ústavní soud v daném nálezu vymezil podmínky principu proporcionality, neboť v dalších nálezech už tuto metodu poměrování nazývá jako princip proporcionality. Ten se skládá z kritéria vhodnosti, potřebnosti a porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv.

---

<sup>72</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93

<sup>73</sup> Ondřejek, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, s. 156. Teoretik.

<sup>74</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

Závěrečným rozhodnutím, jenž poupravuje princip proporcionality je nález Ústavního soudu ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 43/10. Tento případ se zabýval ustanovením soudního řádu správního, jež ukládal povinnost ustanovit opatrovníka každé osobě, které byla soudem omezena způsobilost k právním úkonům. Čili tento nález zrušil toto konfliktní ustanovení s odůvodněním, že nespĺňuje legitimní účel, a tak právě v tomto nálezu se dozvíme, že v rámci metody proporcionality je potřeba vzít v úvahu, tzv. legitimní účel, který Ústavní soud formuluje takhle.

*„Prosazení cíle, který je nezbytný pro svobodnou demokratickou společnost, neboť není zaručena spravedlivá rovnováha mezi zajištěním zájmů společnosti na straně jedné a respektem vůči zaručeným právům a svobodám jednotlivce na straně druhé. Osoba definovaná právní subjektivitou má právo na svobodné jednání, a proto brání-li veřejná moc aplikací napadeného ustanovení v uplatnění její procesní způsobilosti, nelze takový postup shledat souladným s cílem, který je ve svobodné a demokratické společnosti nezbytný.“<sup>75</sup>*

### **8.2.2. Zásada zákazu zneužití správního uvážení v judikatuře**

Správní uvážení je doménou správního trestání, a tak, než začnu popisovat judikaturu k tomuto tématu je potřebné poukázat na fakt, že právní úprava sankcionování přestupků je ve výlučné kompetenci zákonodárce, který ji vymezuje v zákonech. Z toho vyplývá, že Ústavní soud musí respektovat princip dělby moci, a tak není povolán, aby posuzoval účelnost jednotlivých druhů sankcí, jejich výši a možnost jejich alternativního nebo kumulativního ukládání. Proto může Ústavní soud vstoupit do takových otázek pouze za situace, že by zákonodárce překročil ústavněprávní limity.<sup>76</sup>

Významným rozhodnutím pro tento okruh otázek je usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 14/09, jenž formuluje náhled na limity výměry sankce z pohledu ústavních předpisů.

*„Ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit „nulovou“ hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce. Ústavní předpisy neobsahují ohledně otázky dolní hranice sankční sazby žádnou*

<sup>75</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 43/10.

<sup>76</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

*direktivu – musí být ovšem dodržen příkaz proporcionality mezi typovou závažností deliktního jednání a výší sankční sazby.*“<sup>77</sup>

Toto usnesení dále poukazovalo na náleze Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02. Konkrétně poukazoval na potřebu rozlišovat mezi horní a dolní výší pokuty. Při stanovení absurdní maximální výše pokuty, to bude mít za následek, že právo se stane de facto nevyzpytatelným bez ohledu na to, jak správní orgány pracují. Na druhou stranu, pokud je výše pokuty příliš nízká, ba dokonce „žádná“, nezpůsobí takový stav žádný následek, avšak v případě, že se k tomu nepřipojí neefektivní výkon státní správy. Dále konstatoval, že stanovením dolní sazby pokuty zákonodárce omezuje správní uvážení pravomocných orgánů, což ale znamená překážku pro zohlednění nejen faktické závažnosti konkrétního protiprávního jednání, ale i ekonomického aspektu odpovědného subjektu.

Přijde mi proto patřičné zmínit náleze Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02, jenž vyslovuje názor na minimální sazbu pokuty.

*„Zákonem stanovená minimální výše pokuty musí být stanovena tak, aby umožňovala alespoň do určité míry přihlídnout k majetkovým a osobním poměrům delikventa, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, nemělo pro delikventa likvidační účinek, případně aby nezpůsobovalo, že podnikatelská činnost po značné (několikaleté) časové období ztratí jakýkoliv smysl.*“<sup>78</sup>

Správní uvážení definoval Ústavní soud v nálezu ze dne 12.12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 31/08.

*„Správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a nesmí vést k libovůli orgánů, které rozhodují v daňovém či jiném správním řízení. Již z jazykového výkladu je přitom jasné, že správní uvážení je úvahou, a nikoliv naopak aplikací dispozic právních norem s kazuistickými hypotézami. Správní uvážení probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či podle základních zásad právních, jimiž je ovládáno rozhodování správních orgánů.*“<sup>79</sup>

Závěrečné rozhodnutí, které zmíním k tomuto tématu je náleze Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 39/17, který nám stanovuje limity správního uvážení s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

---

<sup>77</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

<sup>78</sup> Náleze Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

<sup>79</sup> Náleze Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 31/08.



*„Postupně NSS dospěl k závěru, že absolutní diskrece je v právním státě neudržitelná a že i správní uvážení je limitováno principem přiměřenosti, zákazem libovůle a příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně. Judikatura Nejvyššího správního soudu se posléze ustálila na závěru, že rozhodování o udělení státního občanství se dotýká veřejných subjektivních práv, a proto může být přezkoumáno soudem ve správním soudnictví. Absolutní volné správní uvážení nemůže v právním státě existovat.“<sup>80</sup>*

### **8.2.3. Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře v judikatuře**

Tato zásada slouží přezkoumávajícímu orgánu v situacích, kdy napadené rozhodnutí je přezkoumáváno pro případný rozpor s právními předpisy. Tento orgán je povinen přihlídnout k přiměřenosti mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na jedné straně, a na druhé straně přihlídnout k nezbytnosti zákonnosti takového rozhodnutí.<sup>81</sup>

Možné řešení tohoto sporu najdeme v nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018 sp. zn. I. ÚS 17/16-1, který nám říká následující.

*„Je-li správní rozhodnutí v rozporu s objektivním právem, musí správní orgán při uplatnění prostředků dozorcího práva při svém rozhodování zohlednit, z jakých důvodů k přijetí takového rozhodnutí došlo a jaké následky by jeho zrušení mělo. Musí jednotlivé případy hodnotit z hlediska dobré víry oprávněných z rozhodnutí, jejich důvěry v zákonnost rozhodnutí, ale i jejich podílu na důvodech nezákonnosti. Tato kritéria musí hodnotit i správní soud, který přezkoumává zákonnost správního rozhodnutí o takovém prostředku dozorcího práva. Závěr o nedostatku dobré víry nemůže vyplývat jen z konstatování, že oprávněný měl povědomí o určitých skutečnostech, které podle mínění soudu způsobují nezákonnost správního rozhodnutí, pokud zároveň není prokázáno, že oprávněný věděl či měl vědět o tom, že jde o skutečnosti právně relevantní.“<sup>82</sup>*

Požadavek důvěry v akty veřejné moci neboli dobrou víru v jejich správnost nám formuluje nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2018 sp. zn. I. ÚS 2086/17-2.

*„V čistě vertikálních vztazích, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno*

<sup>80</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17.

<sup>81</sup> Potěšil, L. *Správní řád*. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 41. Beckovy komentáře.

<sup>82</sup> Nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16-1.

*důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Nezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila.*<sup>83</sup>

Tato zásada se hojně uplatňuje zejména s přechodnými ustanoveními zákonů, které upravují vztah nové právní úpravy k právním poměrům, které nastaly v minulosti. Totiž, že pouze zákon může zasahovat do práv nabytých v dobré víře.<sup>84</sup> Touto problematikou se zabýval Ústavní soud ve svém rozhodnutí Pl. ÚS 21/96.

*„Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací.*<sup>85</sup>

#### **8.2.4. Zásada subsidiarity v judikatuře**

Zde bych věnoval čas rozhodnutím týkajícím se subsidiarity správního řádu. Judikatura zdůrazňuje nezbytnost procesní úpravy, a to s odkazem na článek 36 Listiny základních práv a svobod. Tento pohled Ústavní soud vyjádřil v rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 226/95. V tomto konkrétním rozhodnutí se Ústavní soud zabýval situací, jestli se o přijetí či nepřijetí ke studiu na vysoké škole rozhoduje o právu fyzické osoby v oblasti veřejné správy.

*„Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Uvedené ustanovení Listiny základních*

---

<sup>83</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 2086/17-2.

<sup>84</sup> Vedral, J. *Správní řád*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 98.

<sup>85</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96.

*práv a svobod vyžaduje tudíž pro všechny případy rozhodování o právech stanovený postup čili procesní úpravu, garantující rovnost a vyloučení libovůle.*<sup>86</sup>

Jiným důležitým rozhodnutím Ústavního soudu zabývajícím se tímto okruhem problémů je náleží Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000. Tento náleží upozorňoval na existenci zvláštních procesních úprav ve vztahu ke správnímu řádu, avšak tyto zvláštní procesní úpravy musejí zakládat práva dotčených osob.<sup>87</sup> „*Správní řád totiž představuje obecný procesně právní předpis, který svojí povahou nemusí odpovídat všem formám správních řízení; v konkrétním případě se proto může jevit – podle povahy věci – jako užitečné upravit některé typy správních řízení zvláštním způsobem. Ústavní soud přitom konstatuje, že – z ústavněprávního hlediska – je zásadně v dispozici zákonodárce, které z forem správních řízení ponechá úpravě podle správního řádu a která správní řízení bude regulovat způsobem specifickým. Úkolem Ústavního soudu totiž není hodnotit vhodnost či účelnost zvolené právní úpravy, nýbrž toliko její ústavnost.*“<sup>88</sup>

Na rozhodnutí uvedené výše navazuje náleží Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04, který se zabýval tím, do jaké míry může procesní úprava nahrazovat správní řád a jestli lze nahradit absenci takové úpravy pomocí analogie.

*„Absenci procesní úpravy správního řízení lze rozhodovací činností správních orgánů a judikaturou soudů kompenzovat použitím analogie. Doktrína zastává ale v této souvislosti velmi nejednoznačná stanoviska. Petr Průcha analogii v obecnosti odmítá: "Pro aplikaci a interpretaci norem správního práva platí, že použití analogie u nich nepřichází v úvahu, což svým způsobem vyplývá přímo z jejich povahy." (P. Průcha, Správní právo. Obecná část. Brno 2003, s. 70). Zdrženlivý postoj k analogii ve správním právu zastává i Petr Hajn: "analogie jakožto právní institut slouží k vykrývání mezer v právu a uplatní se zejména v právu soukromém. Ve veřejném právu a ve správním řízení si při použití tohoto institutu musíme ukládat značnou rezervovanost." (P. Hajn, Analogie jako právní institut a jako způsob usuzování. Několik poznámek k analogii v právu (nejen) správním. Právník, č. 2, 2003, s. 123). I z takto nastíněného přehledu názorů doktrinárních, ve vší jejich mnohoznačnosti, lze dovést závěr, dle něhož připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek – pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy*

<sup>86</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 4. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 226/95.

<sup>87</sup> Jemelka, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 91. Beckova edice právní instituty.

<sup>88</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000.

a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze z těchto stanovisek ale dovést závěr, dle něhož by bylo lze považovat za akceptovatelné použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.<sup>89</sup>

### 8.3. Judikatura Nejvyššího správního soudu

#### 8.3.1. Judikatura principu proporcionality

Pojem princip proporcionality Nejvyšší správní soud konstruuje v rozhodnutí č. j. 4 As 71/2006-83, jež nám říká „V tomto směru se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje se standardním výkladem proporcionality, který-pojmán v širším smyslu jako obecný zákaz nadměrnosti zásahů do práv a svobod-v sobě obsahuje tři dílčí principy: způsobilost a vhodnost (Geeignetheit) dosažení zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku; princip potřeby (Erforderlichkeit), podle něhož je povoleno použití toliko nejšetrnějšího z více možných prostředků a princip přiměřenosti (Angemessenheit) v užším smyslu, což znamená, že újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli.“<sup>90</sup>

Dalším významným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu je rozsudek č. j. 8 As 51/2007-67. Tento rozsudek se zabýval výkonem práva shromažďovacího a jeho možného omezení. Nejvyšší správní soud zastával názor, že „Mezi elementární hodnoty demokratické společnosti patří respekt k právům druhých při výkonu vlastních práv. Tato maxima se uplatní i při výkonu ústavních práv, jako např. práva shromažďovacího, které se může dostat do konfliktu s ústavním pořádkem chráněnými právy třetích osob. V takové situaci je vždy třeba vážit konkurující si práva a právní statky s ohledem na konkrétně utvořený skutkový základ a omezení jednoho či více z nich je nutné zdůvodnit za použití principu proporcionality.“<sup>91</sup>

Pozornost si zaslouží i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133. Toto rozhodnutí bylo vyhlášeno v období onemocnění covid při platnosti pandemického zákona. Zde se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda krizová opatření vlády musejí obsahovat náležité odůvodnění. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „Ze citovaného § 3 odst. 2 pandemického

<sup>89</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

<sup>90</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2007, č. j. 4 As 71/2006-83.

<sup>91</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2007, č. j. 8 As 51/2007-67.

*zákona vyplývá, že odůvodnění musí obsahovat následující části: 1) aktuální analýzu epidemické situace onemocnění covid-19, 2) konkrétní míru rizika spojenou s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami, 3) přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob, tedy tzv. test proporcionality.*<sup>92</sup>

Závěrečným rozhodnutím tohoto nadpisu, které stanovuje potřebu užít ve věci princip proporcionality je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. Pst 1/2008-66. Ten nám ukládá užít čtyři podmínky při rozpuštění politické strany. *„Politickou stranu lze rozpustit pouze za kumulativního splnění čtyř podmínek: 1) zjištěné chování politické strany je protiprávní (§ 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích), 2) je přičitatelné dané politické straně, 3) představuje dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát a 4) zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli, tj. nenarušuje princip proporcionality mezi omezením práva sdružovat se v politických stranách a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot. Těmito hodnotami jsou zejména zájem na bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti a veřejném pořádku, předcházení trestným činům nebo ochrana práv a svobod druhých.*<sup>93</sup>

### **8.3.2. Judikatura zásady zákazu zneužití správního uvážení**

Správní orgán se musí pohybovat v zákonem svěřeném rozsahu a nesmí překročit svou diskreční pravomoc. Taktéž nesmí svou pravomoc zneužít, což plyne z povinnosti aplikovat svou pravomoc pouze na základě a v mezích zákona. Současně výkon takové pravomoci obsahuje požadavek souladu s veřejným zájmem, který má bránit zneužívání správního orgánu při výkonu působnosti ve veřejné správě. Součástí tohoto požadavku je řádný výkon správního uvážení, konkrétněji nutnost najít nejvhodnější způsob řešení, tam kde to právní úprava umožňuje.<sup>94</sup> Aplikaci správního uvážení najdeme nejčastěji ve správním trestání, jak ostatně vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009-99.

V daném případě šlo o to, že správní orgán prvního stupně uložil žalobci úhrnný trest a pokutu ve výši 200 000 Kč, tedy nejpřísněji postižitelný delikt, protože shledal, že žalobce uvedl na trh potravinu, na kterou se vztahuje zákaz,

<sup>92</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133.

<sup>93</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. Pst 1/2008-66.

<sup>94</sup> Potěšil, L. *Správní řád*. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 38. Beckovy komentáře.

jelikož není dle zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů bezpečná. Našel i jiné závady ve výrobku, a tak se výše pokuty vyšplhala až na hodnotu 1 000 000 Kč. Žalobce namítal, že správní orgán prvního stupně porušil zásadu dvojího přičítání a uložil žalobci pokutu v nepřiměřené výši. Zde Nejvyšší správní soud konstatoval tento fakt.

*„Ukládání pokut za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení anebo-v tomto směru došlo soudním řádem správním k rozšíření soudního přezkoumání-zda správní orgán volné uvážení nezneužil.“<sup>95</sup>*

V rámci správního uvážení je potřeba odlišit výklad tzv. neurčitých pojmů, s nimiž je vždy spojena úvaha, která nespĺňuje charakteristiku správního uvážení. Tuto odlišnost popisuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004-72. *„Neurčitý právní pojem je „případ zvláštního zřetele hodný“ a vlastní rozhodnutí správního orgánu vyjádřené slovy „lze udělit humanitární azyl“ představuje správní uvážení.“<sup>96</sup>*

Tato problematika je náležitě popsána a definována v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73. *„Definování obecně v právních předpisech pro jejich povahu samu není vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Současně však dbá*

---

<sup>95</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009-99.

<sup>96</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004-72.

*na to, aby v zákoně byly uvedeny alespoň některé charakteristické znaky, popř. umožňuje tak učinit v prováděcím předpise.*“<sup>97</sup>

Poslední rozhodnutí této podkapitoly se bude věnovat obecnému vymezení hranic správního uvážení. Tuto definici uvedlo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42. „*Každé správní uvážení i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní, tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil. Opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje.*“<sup>98</sup>

### **8.3.3. Judikatura zásady ochrany práv nabytých v dobré víře**

Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře se do značné míry prolíná s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů čili jak rozhodnutí, tak i ostatních úkonů správních orgánů. Tento princip nám říká, že například rozhodnutí správního orgánu je formálně i obsahově pokládáno za správné, ba dokonce bezvadné, a to od okamžiku jeho vydání, do okamžiku, než je zákonem stanoveným způsobem rozhodnuto, že tomu tak není.<sup>99</sup>

Vysvětlit, jak chápat institut dobré víry se podařilo Nejvyššímu správnímu soudu v rozhodnutí čj. 1 As 94/2011 – 102, jež uvedl, že „*pod pojem dobrá víra je nutno chápat nutno chápat objektivně posuzované vědomí jedince o souladu jednání s právem. Jinými slovy, dobrá víra, jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. Samotná nevědomost tedy nepředstavuje dobrou víru a k naplnění dobré víry je potřeba objektivní nemožnost rozpoznat skutečný stav věci.*“<sup>100</sup>

Jiným významným rozhodnutím týkajícím se dobré víry je rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 50/2018-72 ze dne 29. 1. 2020. Toto rozhodnutí přezkoumávalo soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, konkrétně ochranu práv smluvních stran nabytých v dobré víře za situace, kdy veřejnoprávní smlouva ještě nenabyla účinnost. Nejvyšší správní soud zkoumal,

<sup>97</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73.

<sup>98</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

<sup>99</sup> Vedral, J. *Správní řád*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 94.

<sup>100</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 94/2011–102.

zda přichází v úvahu použít § 94 odst. 4 správního řádu. Tento paragraf nám stanovuje povinnost správního orgánu zastavit řízení, pokud by některému z účastníků, který byl v dobré víře, vznikla újma ve zjevném nepoměru k újmě jiných účastníků nebo veřejnému zájmu změnou tohoto rozhodnutí, ačkoliv je zjevné, že bylo vydáno v rozporu s právním předpisem.

Soud konstatoval, že *„účinnost veřejnoprávní smlouvy pouze odkládá možnost výkonu práv a povinností plynoucí ze smlouvy, přičemž na jejich obsah již nemá žádný vliv. Z toho vyplývá, že neúčinná veřejnoprávní smlouva, na rozdíl od rozhodnutí v právní moci, nezakládá překážku věci rozhodnuté.“*<sup>101</sup> Proto mimo jiné stanovil, že pro přezkum veřejnoprávních smluv se použije shora zmíněný paragraf, i když nenabyla účinnost. Dále se k této problematice vyjádřil, že *„práva a povinnosti stran jsou zakládána již uzavřením smlouvy, není účinnost veřejnoprávní smlouvy sama o sobě důvodem pro vyloučení aplikace § 94 odst. 4 správního řádu. Správní orgány se v nyní projednané věci měly zabývaly otázkou existence práv nabytých v dobré víře stran veřejnoprávní smlouvy a případně následně vzniklé újmy.“*<sup>102</sup> V daném rozsudku se sice soud nezabýval, jestli byla práva z veřejnoprávní smlouvy v dobré víře, neboť tato povinnost se vztahuje k úvaze správního orgánu. Avšak stanovil povinnost správních orgánů posoudit práva nabytá v dobré víře jedné ze stran veřejnoprávní smlouvy, i když taková smlouva ještě nenabyla účinnosti.

K problematice použití § 94 odst. 4 použiji i opačný názor na připuštění zmíněného paragrafu. Přesněji názor neexistence dobré víry a práv nabytých v dobré víře obsažený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2012, č. j. 1 As 145/2012-48, jež konstatovalo následující. *„Přispěl-li žadatel o vydání stavebního povolení k rozporu rozhodnutí stavebního úřadu s právními předpisy tím, že ve své žádosti uvedl nepravdivé údaje, a současně věděl o postupu stavebního úřadu rozporném s právními předpisy, povede tato skutečnost zpravidla k tomu, že žadatel práva z rozhodnutí stavebního úřadu nemohl nabýt v dobré víře. V přezkumném řízení v takové situaci není možno postupovat podle § 94 odst. 4. správního řádu.“*<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, čj. 8 As 50/2018-72.

<sup>102</sup> Tamtéž.

<sup>103</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2012, č. j. 1 As 145/2012-48



## 8.4. Judikatura zásady subsidiarity

Pojetí zásady subsidiarity je nejčastěji spojováno se subsidiaritou správního řádu, a tak se z tohoto pohledu budu věnovat této zásadě nejvíce. Ze zásady subsidiarity správního řádu vyplývá domněnka, kterou lze vztáhnout mimo jiné i do běžného života, tzv. „něco za něco“. Proto je potřeba při vyloučení správního řádu jako celku nebo jenom jeho ustanovení poskytnout patřičnou náhradu. Taková náhrada však nemusí být stejně rozsáhlá jako správní řád, ale musí splňovat zákonné meze výkonu veřejné moci čili musí splňovat alespoň elementární pravidla, podle kterých se má postupovat.<sup>104</sup>

Podklad této zásady z popisovaného pohledu výše nenajdeme v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ale v rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2008, čj. 10 Ca 370/2006-56. Soud se v daném rozhodnutí zabýval otázkou, zda rozhodnutí o odstranění tvrdosti dle § 53a odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění podléhá soudnímu přezkumu. Soud se k této problematice vyjádřil následovně.

*„Podle § 53a odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění se na řízení o prominutí pokuty, přirážky k pojistnému nebo penále se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Při aplikaci tohoto ustanovení je však nutno zohlednit § 180 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.<sup>105</sup> Městský soud v Praze taktéž poukazuje na náleží Ústavního soudu ze dne 26. 04. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04, který nám dovodil „neústavnost takových ustanovení zákona, která vylučují použití obecných procesních předpisů, aniž by zároveň byla stanovena komplexním způsobem úprava jiná.“<sup>106</sup>*

Tento rozsudek je exemplárním pro zásadu subsidiarity, neboť zákon o veřejném zdravotním pojištění říká, že na řízení o prominutí penále se nepoužijí obecné předpisy správního řízení, aniž by dostatečně stanovil úpravu pro dané řízení, a to ve smyslu, zda je toto rozhodnutí konečné. Pro projednanou věc to

---

<sup>104</sup> Jemelka, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 89. Beckova edice právní instituty.

<sup>105</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2008, čj. 10 Ca 370/2006-56.

<sup>106</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 04. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

znamenal, že žádost o odstranění tvrdosti musí obsahovat odůvodnění podle §68 odst. 3 správního řádu.

Jiný pohled na zásadu subsidiarity lze spatřovat s požadavkem na minimalizace zásahů veřejné moci.<sup>107</sup> Takový pohled nám dokládá rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001-46. „*S ohledem na princip předvídatelnosti zákona a na princip minimalizace zásahů státu do soukromé sféry fyzických a právnických osob je nutno usilovat o takový výklad právních předpisů, který směřuje k jasnému vymezení věcné působnosti jednotlivých správních orgánů tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrývaly. Takovýto výklad je přitom nanejvýš žádoucí zejména v těch případech, kdy jsou v důsledku činnosti státních orgánů vydávána vrchnostenská rozhodnutí, která svou povahou představují sankce adresované účastníkům správních vztahů, resp. kdy již i samotné správní řízení je důvodně pocíťováno dotčenými subjekty jako újma.*“<sup>108</sup>

Závěrečný pohled, jak na zásadu subsidiarity lze nahlížet, je skrz zásadu smírného řešení rozporů. Zastávám názor, že zásada subsidiarity je do určité míry zásadou vhodnosti, neboť správní orgán hledá přiměřené řešení ve věci, a tak dle mého názoru bychom mohli říci, že hledá vhodnou cestu, jež je v mém případě smírná k vyřešení rozporů. Avšak podotýkám, že možné rozpory lze smírnou cestou vyřešit, neboť to povaha projednané věci umožňuje. Správní orgán má tedy povinnost se pokusit o smírné odstranění rozporů dle § 5 správního řádu.<sup>109</sup>

Potvrzení najdeme v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2014, č. j. 9 A 118/2011-39, jenž tvrdí, že „*Ustanovení § 5 se týká pokusu o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodování v dané věci, což ovšem není případ eventuálních rozporů mezi svědeckou výpovědí a jinými podklady pro rozhodnutí. Tyto rozpory nijak nebrání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci a správní orgán se jimi zabývá v rámci volného hodnocení důkazů.*“<sup>110</sup>

Můžeme tedy chápat, že správní orgán se má pokusit o smírné řešení, ale pouze v případech, kde takové řešení odpovídá okolnostem případu neboli projednané věci.

---

<sup>107</sup> Potěšil, L. *Správní řád*. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 43. Beckovy komentáře.

<sup>108</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001-46.

<sup>109</sup> Potěšil, L. *Správní řád*. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 62. Beckovy komentáře.

<sup>110</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2014, č. j. 9 A 118/2011-39

## 9. Závěr

Na začátku své práce jsem se zaměřil na popis správního řízení. Důležité je zmínit, že jsem se zaměřil na obecnou úpravu a nešel jsem příliš do hloubky. Popsal jsem stručně, co vlastně správní řízení je, jaké subjekty v něm figurují a jiné základní prvky tohoto procesu. Než jsem se dostal k zahájení správního řízení, bylo potřeba popsat postup před zahájením řízení a jakou roli zde hraje správní orgán. Poté jsem věnoval pozornost tomu, jakými způsoby může správní řízení být zahájeno, a s tím související právo disponovat s předmětem řízení.

Třetí kapitola měla za cíl nastínit zásady správního řízení. Ty do určité míry navazovaly na první kapitolu, jelikož vysvětlovaly, proč se může řízení lišit v jeho zahájení, jeho průběhu, okruhem účastníků a na podkladě jaké zásady tak činí. Taktéž jsem se snažil zmínit příklady těchto zásad, aby zásady byly spojovány s praxí a tedy realitou. Spojování zásad s praxí mi přišlo žádoucí, neboť praxe vychází ze zásad. Přišlo mi důležité dostatečně vysvětlit tento proces, aby čtenář lépe porozuměl, jak je aplikován princip proporcionality v takovém řízení a jeho význam pro správní řízení.

Čtvrtá kapitola ze začátku osvětluje pojem právní princip a jeho rozlišení od právní normy. Jelikož je tato práce dost zaměřena na zásady a principy, přišlo mi vhodné je náležitě definovat a popsat možné odlišnosti od právních norem. Část této kapitoly se zabývala teoriemi významných autorů na poli principu proporcionality.

Tato kapitola může být pro někoho dosti zavádějící, jelikož se vzdaluje od správního práva a je prolínána ve světle základních práv na ústavní úrovni. Je to z toho důvodu, že princip proporcionality vychází z ústavního práva a je tak potřeba nejdříve nastínit jeho vymezení. Proto se tato kapitola věnuje principu proporcionality na ústavní úrovni, neboť pro jeho pochopení je třeba náležitého vysvětlení. Postavení daného principu já osobně spatřuji na ústavní úrovni, neboť ústavní právo je jakýmsi pomyslným základním kamenem, od kterého se dále odvíjí následné obory práva a nemohou s ním být v rozporu. V závěrečné části této kapitoly jsem se zabýval aplikací principu proporcionality německým ústavním soudem a porovnáním rozdílné úpravy tohoto principu s úpravou ve Velké Británii. Stručně řečeno v této kapitole popisují, jak je princip proporcionality definován, proč je tak potřebný a jaké jsou jeho základy, které lze použít ve správním řízení, případně taktéž odlišnosti v jiných státech. Tento náležitý obsah potom spatřuji

v následujících kapitolách, které člení tento princip do správního práva, přesněji řečeno do správního řízení.

Pátá až sedmá kapitola má tedy za účel vysvětlit dané zásady, ve kterých já spatřuji princip proporcionality ve správním řízení. Tyto kapitoly totiž vysvětlují, jak je princip proporcionality aplikován ve správním řízení. Pro dostačující vysvětlení je potřeba hledat podklady jak v teorii, tak soudní praxi, což nám bude do jisté míry omezovat poslední kapitolu.

Počátek osmé kapitoly byl věnován soudním rozhodnutím. Nejdříve jsem vysvětlil problematiku soudního rozhodnutí jakožto pramene práva. Následně jsem upřesnil význam nálezů Ústavního soudu a rozhodnutí Nejvyšších soudů obecné soustavy. Další pasáže této kapitoly slouží v určitém smyslu jako podklad, představující právní názory soudů, které nám zmíněné teorie v této práci aplikují na konkrétní příklady, a tak je potvrzují.

Princip proporcionality obecně já spatřuji ve třech kritériích, konkrétně v kritériu potřebnosti, vhodnosti a přiměřenosti. Proto se domnívám, že tento princip se ve správním řízení člení na zásady zákazu zneužití správního uvážení, zásady ochrany dobré víry a oprávněných zájmů a zásady subsidiarity.

Zásada zákazu zneužití správního uvážení nám formuluje povinnost, že správní orgán v rámci správního uvážení musí přihlížet například k povaze spáchaného přestupku a taktéž k poměrům osob, které se dopustili spáchání přestupku. Jinými slovy se domnívám, že správní orgán musí při určení pokuty jakožto univerzálního trestu za správní delikt zachovat přiměřenost mezi pokutou a veřejným zájmem udělit pokutu za protiprávní delikt. Tuto přiměřenost spatřuji ve dvou ohledech. První nám stanovuje přiměřenost výše pokuty v rámci správního uvážení. Druhý nám říká, zda není přiměřené zvolit jiný druh správního trestu odlišný od pokuty. Přiměřenost správního uvážení se vztahuje samozřejmě na celý obor správního práva a ne pouze správního trestání, jež jsem uvedl jako příklad.

Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů dle mého názoru obsahuje kritérium potřebnosti. Tato potřebnost spočívá ve faktu, že správní orgán při rozhodování je nucen dbát ochrany dobré víry účastníků v rozhodnutí, a tak musí zvážit, zda převažuje veřejný zájem na správnosti rozhodnutí nebo ochrana dobré víry účastníků takového rozhodnutí. Například musí tak činit v případě, kdy má za to, že správní rozhodnutí je vadné. Stručně bychom tedy mohli říci, že i když správní orgán pochybí a vydá vadné rozhodnutí, nemůže bez dostatečně závažného

důvodu takové rozhodnutí změnit, jelikož musí dbát na ochranu dobré víry účastníků ve správnost takového rozhodnutí.

Zásada subsidiarity zahrnuje poslední kritérium principu proporcionality, a to je vhodnost. Zastávám názor, že vhodnost ve správním řízení je určité optimální vyřešení věci. Můžeme to tedy chápat jako výběr nejvhodnějšího řešení ve věci. Nastane-li tedy situace, kdy je vhodné věc vyřešit smírnou cestou, je správní orgán povinen se pokusit to vyřešit touto cestou. Je-li pro vyřízení věci lepší použít zvláštní zákon a subsidiárně správní řád, musí tak správní orgán učinit. Myslím tudíž, že zásada subsidiarity je chápána jako výběr nejvhodnějšího řešení ve věci z možných přiměřených řešení.

Jediné, co mne zaskočilo při psaní práce bylo nedostatečné povědomí o pojmu princip proporcionality. Zastávám názor, že tento pojem není vůbec vysvětlen široké veřejnosti, a tak veřejnost neví, co si pod takovým pojmem má představit. Souhlasím s názorem, že pro tento pojem neexistuje jasná definice, a tak výklad tohoto pojmu není zdaleka tak jednoduchý. I přes to se domnívám, že by se o tomto pojmu mělo více psát, aby nejenom právní společnost věděla, co tento pojem znamená.

## **Cizojazyčné resumé**

The main focus of my thesis named principle of proportionality in administrative procedure was to explain the principle of proportionality. This thesis was divided into seven main sections.

The first section is describing the administrative procedure, including how does such a procedure begin and what are its subjects.

Second section is explaining the principles of the administrative procedure. They are explained in their oppositions based on how they work in their respective procedure.

Third section is about the principle of proportionality, its meaning and how can we generally describe the principle into three main parts, specifically suitability, necessity and lastly adequacy.

The fourth to sixth section pays attention to the principles which together make the principle of proportionality in administrative procedure. Namely the principle of protection of good faith, the principle of non-abuse of administrative discretion and the principle of subsidiarity.

The last section serves as a foundation for the theories written in the previous sections because it puts them to use in the practise of court. So the last section stands for the point of view of the court on the principle of proportionality.

## Použité zdroje

### Literatura

- Potěšil, L. *Správní řád: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře.
- Průcha, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2019*. Praha: Leges, 2019. Glosátor.
- Skulová, S. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017.
- Sobek, T., Hapla, M. *Filosofie práva*. Brno: Nugis Finem Publishing, 2020. Iurium handbook series.
- Svoboda, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007.
- Tryzna, J. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Praha: Auditorium, 2010. Studie (Auditorium).
- Vedral, J. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2012.
- Ondřejek, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012. Teoretik.
- Kopecký, M. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice.
- Košinárová, B. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Praha: Leges, 2021. Teoretik.
- Kühn, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002.
- Melzer, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckovy právnické učebnice.
- Kindl, M. *Základy správního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk).
- Klíma, K. *Veřejná správa a lidská práva*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2015.
- Černín, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR).
- Frumarová, K., Grygar, T., Pouperová, O., Škurek, M. *Správní právo procesní*. V Praze: C.H. Beck, 2021. Academia iuris (C.H. Beck).

Hendrych, D. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck).

Horzinková, E., Novotný, V. *Správní právo procesní*. Praha: Leges, 2019. Student (Leges).

Jemelka, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty.

DWORKIN, Ronald. *Když se práva berou vážně*. Oikúmené (OIKOYMENH). Praha: Oikoymenh, 2001. ISBN 80-729-8022-X.

BOGUSZAK, Jiří; GERLOCH, Aleš a ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. ISBN 80-864-3213-0.

HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-366-7.

WEYR, František. *Základy filosofie právní: [nauka o poznávání právnickém]*. Brno: A. Píša, 1920.

### **Odborné články**

Pavel Mates. *Dobrá víra ve správním právu*. In: *Právní rozhledy 7/2020*, s. 240 [online]. [cit. 2023-02-17]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgbpxa4s7g5pxgxzsgqya&groupIndex=3&rowIndex=0&refSource=search-facets>.

BROŽ, Jan. *Principy při ukládání správních trestů*. In: ANDRAŠKO, Jozef, HAMULÁK, Juraj a SENKOVÁ, Silvia, eds. *Constitutional principles in decisionmaking practice of administrative bodies. Collection of Papers from the International Academic Conference Bratislava Legal Forum 2018 organised by the Comenius University in Bratislava* [online]. [cit. 2023-02-17]. Dostupné z: [https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie\\_a\\_podujatia/bpf\\_2018\\_new/Zbornik\\_BPF2018\\_sekcia\\_7.pdf#page=38](https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/bpf_2018_new/Zbornik_BPF2018_sekcia_7.pdf#page=38).

JÍLKOVÁ, Nikola. *Princip přiměřenosti při ukládání sankcí*. In: KOŠIČIAROVÁ, Soňa, ed. *Principy trestania a správne delikty: 23. september 2016, Trnava, Slovenská republika: zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie* [online]. [cit. 2023-02-16]. Dostupné z: <https://www.truni.sk/sites/default/files/uk/f000153.pdf#page=100>.



## Cizojazyčné zdroje

DWORKIN, R. M. *THE PHILOSOPHY OF LAW*. Oxford University Press, 1977. ISBN 0198750226.

ALEXY, Robert. *A Theory of Constitutional Rights*. United States: Oxford University Press, 2002. ISBN 0-19-825821-6.

KUMM, Mattias. *Democracy is not enough: Rights, proportionality and the point of judicial review*. Online. 2009. Dostupné z: <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=900085111104073002069016100116118011117031086047004028106099094126074073076107068018018122042001016007048125087119093101013007014043030086068068027118096106092079091084028080114011013023089095068123113070108118111110013116099103120086070026064022029&EXT=pdf&INDEX=TRUE>. [cit. 2023-09-25].

MÖLLER, Kai. *The Global Model of Constitutional Rights*. Oxford University Press, 2012. ISBN 978-0-19-966460-3.

URBINA, Francisco J. *A Critical Analysis of the Proportionality Test in Human Rights Adjudication*. Online. Dostupné z: [https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:20c72e34-d74b-4864-b69a-0b0b88a529be/download\\_file?file\\_format=application%2Fpdf&safe\\_filename=THESIS01&type\\_of\\_work=Thesis&fbclid=IwAR1JJ28t-WWoOemxyNS1k\\_7rzsc0ZVddqFBjyGOW8HsHLMJ17BRWedmnjjo](https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:20c72e34-d74b-4864-b69a-0b0b88a529be/download_file?file_format=application%2Fpdf&safe_filename=THESIS01&type_of_work=Thesis&fbclid=IwAR1JJ28t-WWoOemxyNS1k_7rzsc0ZVddqFBjyGOW8HsHLMJ17BRWedmnjjo). [cit. 2023-09-26].

HUSCROFT, Grant; MILLER, Bradley W. a WEBBER, Grégoire. *Proportionality and the Rule of Law: Rights, Justification, Reasoning Introduction*. Online. 2014. Dostupné z: <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=600090118106118100065095071098127069101037019087067074070000083094098121010083068124050026032061006034030080068126096079067117029029009051050001066009125028016087072058087091008124031123094114100074075010121080073114078102087116069086086124015001104&EXT=pdf&INDEX=TRUE>. [cit. 2023-09-26].

Jowell, J. *Proportionality in the United Kingdom: Le principe de proportionnalité, conférence débat du CDPC*. [online]. In: . [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2018/11/15/proportionality-in-the-united-kingdom/?fbclid=IwAR1-CblRrzpm7XMNkzw5H7khEBx87waql2GoTP1FizZ0z4beUBO64kWg5T8>.

## **Judikatura**

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05.

Nález ÚS ze dne 12. 4. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 43/93.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 43/10.

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

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 31/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16-1.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 2086/17-2.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 226/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2021, sp. zn. 4 As 238/2020.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 A 163/2002–53.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009-99.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004-72.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 94/2011–102.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, čj. 8 As 50/2018-72.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2012, č. j. 1 As 145/2012-48.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001-46.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2007, č. j. 4 As 71/2006-83.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2007, č. j. 8 As 51/2007-67.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. Pst 1/2008-66.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 5. 2001, čj. 7 A 22/99–30.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2008, čj. 10 Ca 370/2006-56.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2014, č. j. 9 A 118/2011-39.

### **Ostatní zdroje**

Zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 946/1811 s. z. s. Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (Všeobecný občanský zákoník – ABGB).

Smlouva o Evropské unii ze dne 7. 2. 1992 (92/C 191/01).

Němec, V. *Magna charta libertatum* [online]. In: . [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.dejepis.com/dokument/magna-charta/>.

von ARNAULD, Andreas: Theorie und Methode des Grundrechtsschutzes in Europa – am Beispiel des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, In: HATJE, Armin, NETTESHEIM, Martin (eds.): Grundrechtsschutz im Dreieck von nationalem, europäischem und internationalem Recht, Europarecht, Beiheft č. 1, 2008.

FORDHAM, Michael, de la MARE, Thomas: Identifying the Principle of Proportionality. In: JOWELL, Jeffrey, COOPER, Jonathan (eds.). *Understanding Human Rights Principles*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2001.

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. 10. 1982 BVerfGE 61, 126, 135, cit. dle: EMILIOU, Nicholas: *The Principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study*. Londýn: Kluwer Law International, 1996.